

# **HABITAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL**

**UM POUCO DO QUE DEVEMOS SABER SOBRE A HABITAÇÃO  
PÚBLICA EM PORTUGAL**



## Conteúdo

Enquadramento Constitucional.....	3
Um pouco de história sobre a Habitação Pública em Portugal.....	3
Novas Políticas de Habitação.....	7
Mas quantas habitações são necessárias para as famílias mais carenciadas e sem alternativa habitacional?..	9
Programa de Arrendamento Acessível (PAA).....	17
Algumas Propostas e Ideias do Que Fazer.....	20
Que fazer nos Territórios Despovoados do Interior? .....	24
Considerações Finais .....	25

## Enquadramento Constitucional

O artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa consagra o direito do povo português a uma Habitação. Este é um direito fundamental e básico pois, sem o mesmo não é possível construir uma sociedade justa e coesa nem alcançar plenamente outros direitos fundamentais, como a educação a saúde e o emprego.

O ponto 1 do art.º. 65 refere: *“Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.”*

Já no ponto 2 é referido que: *“Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:*

*a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social;*

*b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais;*

*c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada;*

*d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e autoconstrução.”*

Ao longo dos anos o Estado Português foi cumprindo este direito fundamental, por vezes com algum entusiasmo, outras timidamente e outras ainda, esquecendo ou fazendo crer que não existia qualquer problema habitacional no País.

## Um pouco de história sobre a Habitação Pública em Portugal

Depois do 25 de Abril os diversos governos da República com mais ou menos iniciativas e Programas Habitacionais que foram criando, tentaram cumprir o seu dever de proporcionar o direito à habitação às famílias portuguesas, que a Lei Constitucional consagrava. No entanto é patente que ficaram sempre aquém das suas responsabilidades e do seu dever.

Nos últimos 50 anos, os organismos públicos responsáveis pela Políticas Habitacionais Públicas:

- **Fundo de Fomento da Habitação (FFH)** criado no ano de 1969 e extinto em 1982;
- **Instituto de Gestão do Património Habitacional do Estado (IGAPHE)**, criado em 1987 e extinto em 2002;
- **Instituto Nacional de Habitação (INH)** criado em 1984 e extinto em 2007;
- com a extinção deste último foi criado o **Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU)**, que desde então, tem vindo a cumprir com maior e menor dificuldade as Políticas de Habitação que os Governos iam legislando.

De acordo com o Estudo "**Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal, 1918-2018**":

*"A política de habitação e as medidas implementadas para acorrer à crise do alojamento na segunda metade da década de 70 e na primeira de 80, apesar de todas as lacunas e todos os problemas próprios da instabilidade política que se vivia na sociedade portuguesa" e da "recessão mundial provocada pelo primeiro choque petrolífero, em 1973, que abalou fortemente a economia portuguesa" (Lourenço, 1999), foram responsáveis pela construção de, aproximadamente, 85.000 fogos (Ferreira, 1987) de habitação social, ao abrigo dos diversos programas que foram sendo criados.*

Um estudo do IHRU (2015) traduz com clareza o esforço orçamental desenvolvido pelo Estado Português para apoio à habitação, ao estimar que, entre 1987 e 2011, 73,3% (quase três quartos) do investimento realizado se destinou a bonificações de juros do crédito à construção ou à aquisição de habitação.

Nos últimos 29 anos deste período, ou seja, de 1974 a 2002, construíram-se em Portugal mais de 1 640 000 fogos (INE), dos quais se pode estimar que, aproximadamente,

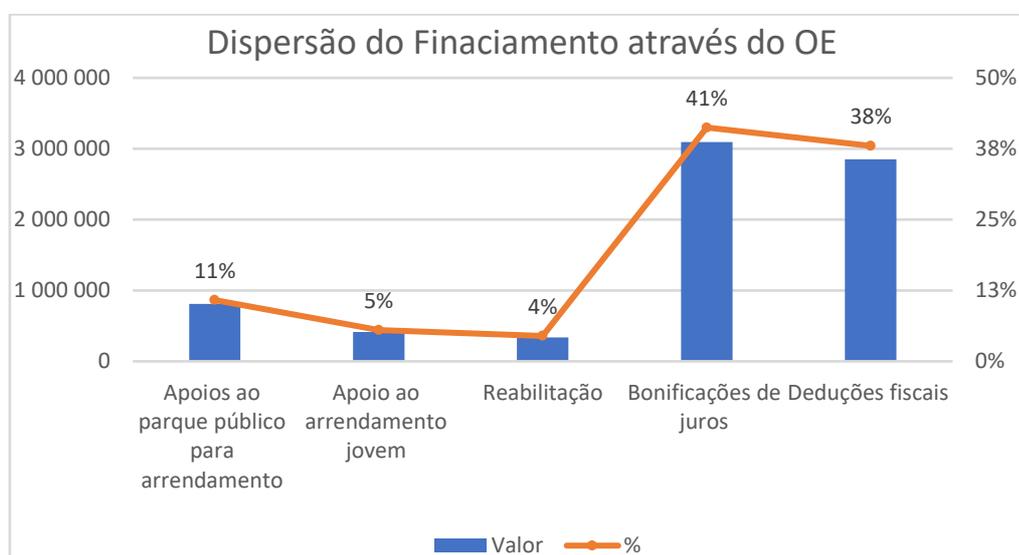
## Habitação Pública em Portugal

207.000 (os números exatos ainda estão por apurar) tiveram financiamento público, por intermédio de participações e/ou empréstimos com taxas de juro bonificadas (não inclui o crédito bonificado a particulares para aquisição de habitação própria e permanente). Os fogos edificados com financiamento público representaram, nesse período, cerca de 12,5 % do total de fogos novos concluídos para habitação em Portugal.

Para uma média anual de mais de 56.000 fogos concluídos no período em apreço, os financiamentos públicos abrangeram, aproximadamente, 7.000 fogos em média por ano.

De 1992 a 2002, segundo o referido relatório, o Estado, através do seu orçamento anual, financiou a habitação da seguinte forma:

- Apoios ao parque público para arrendamento — 811.436 milhares de euros;
- Apoio ao arrendamento jovem — 412.745 milhares de euros;
- Reabilitação — 336.094 milhares de euros;
- Bonificações de juros — 3.096.376 milhares de euros;
- Deduções fiscais — 2.851.373 milhares de euros.



No total, em 11 anos, o Estado financiou o acesso à habitação em 7,5 mil milhões de euros, o que significa uma média anual de 682,5 milhões de euros, ou seja, sensivelmente 136,5 milhões de contos na moeda antiga.

Os apoios públicos foram maioritariamente para a aquisição de habitação própria e para as famílias de rendimentos médios num lapso de anos em que a promoção de habitação para as famílias de rendimentos mais baixos atingiu o seu ponto alto com os programas de realojamento. A aquisição de casa própria beneficiou de 79% dos apoios financeiros naquele período enquanto as habitações para arrendamento apenas 21%. A reabilitação teve direito a 4,5% dos apoios enquanto a construção nova angariou 95,5%.

Também se verifica que foi a classe média e as famílias de rendimentos médios as que mais beneficiaram com estas medidas, tendo expressão maioritária nos apoios ao financiamento de casa própria.

Se tivermos em conta que, em 2001, 50% das famílias portuguesas tinham um rendimento anual inferior a 10.000 euros, o que na prática lhes impossibilitava o acesso ao mercado imobiliário, podemos aferir a distorção evidente na distribuição dos apoios que viabilizavam o acesso a uma habitação.

Como é patente, a definição das medidas com maior abrangência e de maior alcance quer para as famílias quer para todos os atores envolvidos nos processos de edificação de bairros e casas coube ao Ministério das Finanças, independentemente das suas denominações, e atravessou vários governos do pós-25 de Abril.

Pode-se dizer perante estes números que uma afirmação muitas vezes propalada, pelos partidos políticos e até pelos governantes, que refere que a classe média não beneficiou de dinheiros públicos para a habitação e dos recursos inscritos no Programa de Investimentos e Despesas da Administração Central (PIDAC Habitacional) está longe de ser verdadeira.

É uma mentira grosseira afirmar que os dinheiros públicos eram quase na exclusividade aplicados nos programas de habitação "social" para as famílias de fracos recursos económicos. Recordo-me de analisar os PIDAC's, na altura em que exercia funções na área, e raramente os investimentos na habitação pública, social, ou de custos controlados como agora se diz, e nos diversos programas habitacionais, pouco ultrapassava os 15%. E estamos a falar, principalmente, em construção de novos empreendimentos e reabilitação dos existentes.

Estas políticas criaram uma situação perversa que fez crescer a dívida pública do Estado Português e tornaram as famílias da classe média das mais endividadas da Europa. Foi a Banca Portuguesa e Internacional que impôs e lucrou com esta política habitacional.

Isto não quer dizer que hoje não exista uma grave situação de alojamento da classe média e que o Estado e as Autarquias, através de Programas existentes, e outros a criar, não deva contribuir significativamente para a resolução deste problema.

Depois de um interregno de mais de 10 anos em que se fez crer que não havia um grave problema habitacional no nosso país, com o silêncio dos governos, dos partidos, dos meios de comunicação social e dos analistas, bem-pensantes, felizmente em 2018 a questão da Habitação, ou da falta dela, foi colocada novamente na ordem do dia.

## Novas Políticas de Habitação

Em 2 de maio de 2018 através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 50-A/2018 o governo reconhecia que a *“habitação e a reabilitação são, cada vez mais, reconhecidas como áreas estratégicas e fundamentais ao desenvolvimento humano e da vida em comunidade e à promoção da competitividade e coesão dos territórios”*. Com esta Resolução o Governo veio a estabelecer o sentido estratégico, os objetivos e os instrumentos uma atuação para uma **Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH)**, que teriam por missão:

- *Garantir o acesso de todos a uma habitação adequada, entendida no sentido amplo de habitat e orientada para as pessoas, passando por um alargamento significativo do âmbito de beneficiários e da dimensão do parque habitacional com apoio público;*
- *Criar as condições para que tanto a reabilitação do edificado como a reabilitação urbana passem de exceção a regra e se tornem nas formas de intervenção predominantes, tanto ao nível dos edifícios como das áreas urbanas.*

Os objetivos fixados por estas NGPH eram os seguintes:

- *Dar resposta a famílias que vivem em situação de grave carência habitacional;*
- *Garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado;*

- *Criar condições para que a reabilitação seja a principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano, para satisfazer as necessidades de habitação;*
- *Promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais.*

A aplicação da ***Nova Geração de Políticas de Habitação*** cabe em grande medida aos Municípios e Entidades Intermunicipais, - tal como historicamente vinha a acontecer desde a aprovação da Lei das Finanças Locais, - que terão a responsabilidade de gerir os programas de apoio ao arrendamento e à reabilitação urbana (Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto).

O Governo fixou como objetivo central da sua política habitacional eliminar, até 2025, comemorando os 50 anos do 25 de Abril, em todo o território nacional as graves carências habitacionais e que nessa data não existisse nenhuma família a viver em habitações sem condições mínimas de habitabilidade - salubridade, segurança e privacidade, ou seja que todos os portugueses tivessem uma habitação digna.

Apontou também as seguintes metas de médio prazo:

- *"Aumentar o peso da habitação com apoio público no parque habitacional de 2% para 5% (acréscimo de cerca de 170.000 fogos)".*
- *"Baixar a percentagem de população que vive em agregados familiares com sobrecarga de despesas com habitação no regime de arrendamento de 35% para 27%".*

Reforçando estas decisões a proposta de lei das ***Grandes Opções do Plano (GOP)*** para 2021, aprovada em Conselho de Ministros, em setembro de 2020, relativamente à habitação afirmam: "O Governo quer garantir a implementação continuada e sustentada do acesso à habitação, através de *"soluções habitacionais para as famílias mais carenciadas e sem alternativa habitacional"*.

Afirmam também as ***GOP*** que *"para os casos de extrema vulnerabilidade, que precisam de uma solução urgente e temporária, será criada uma Bolsa Nacional de Alojamento*

*Urgente, em cooperação com a Segurança Social, e que será também financiada pelo Programa de Apoio ao Acesso à Habitação”.*

Pretende também o governo “*criar um parque habitacional público a custos acessíveis*” para os agregados familiares de rendimentos intermédios com dificuldade em aceder a uma habitação.

As **GOP** reafirmam também que: “*O Governo irá continuar a dar incentivos ao setor privado para a disponibilização de oferta habitacional para arrendamento, em condições de estabilidade e a custos abaixo do mercado*”.

“*Para tal serão alocados ao programa os recursos financeiros necessários para atingir a meta de erradicar todas as carências habitacionais até ao 50.º aniversário do 25 de abril, aumentando assim o parque habitacional público*” - afirma finalmente o documento, sem, no entanto, divulgar o montante dos recursos financeiros necessários para os objetivos pretendidos.

## Mas quantas habitações são necessárias para as famílias mais carenciadas e sem alternativa habitacional?

Para encontrar esse número o **Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU)** realizou em 2017 um “*Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional, junto dos Municípios Portugueses*”.

Esse levantamento tinha por objetivo “realizar um diagnóstico abrangente das carências habitacionais graves existentes no país e servir de base à preparação e implementação do **1.º Direito – Programa de Apoio ao Direito à Habitação**”. Enquadrava-se, também, no âmbito da concretização primeiro objetivo estipulado no documento “**Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação**”, aprovado em Conselho de Ministros a 4 de outubro de 2017.

Os resultados do inquérito apresentado, em fevereiro de 2018, “*constatam que persistem em Portugal situações de grave carência habitacional*”:

- 187 municípios têm carências habitacionais sinalizadas;
- 25.762 famílias identificadas como estando em situação habitacional claramente insatisfatória (0,78% das famílias residentes naqueles municípios);

- existem 14.748 edifícios e 31.526 fogos sem as condições mínimas de habitabilidade;
- existem municípios onde a percentagem de famílias em carência habitacional face ao total das famílias residentes assume uma expressão bastante significativa (acima dos 3%), designadamente, Mira, Monforte, Mourão, Murtosa, Amadora, Almada, Loures e Mesão Frio.

Pode ainda concluir-se que uma forte concentração das carências habitacionais nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, pese embora a implementação nestes territórios do Programa Especial de Realojamento, lançado nos anos 90, cujo objetivo central foi a eliminação de barracas:

- 74% do total de famílias identificadas localizam-se nas Áreas Metropolitanas;
- 12 municípios com mais de 500 agregados familiares em situação de carência habitacional, 10 pertencem a estas áreas;
- Mais de 50% do total de famílias que residem na Área Metropolitana de Lisboa em carência habitacional;
- é também na periferia dos municípios de Lisboa e Porto que se localiza um elevado número de municípios com mais de 150 famílias a realojar:
- mais de 1.000 famílias com graves carências habitacionais nos municípios da Amadora, Loures e Almada;
- 5.222 famílias a realojar na Área Municipal do Porto.
- não obstante, comparando com o número de famílias sinalizadas no âmbito do PER (48.416 famílias), as carências habitacionais reduziram-se nas Áreas Metropolitanas representando atualmente somente cerca de 39% do total registado na década de noventa;
- esta redução do número de famílias em situação de carência habitacional é superior na AMP, cujo universo atual é de 32% face ao sinalizado no âmbito do PER, sendo este universo de 41% na AML
- O IHRU depois de uma análise comparativa com dados dos Censos 2011 e do Inquérito à Habitação Social em Portugal, promovido pelo INE em 2015 conclui,

com cautela "que a totalidade do parque habitacional português recenseado como vago (cerca de 735 mil fogos) é largamente superior ao número de famílias com graves carências habitacionais identificadas pelos municípios";

- entre os 187 municípios que identificaram carencias habitacionais todos apresentavam, em 2011, um número superior de fogos vagos face às necessidades identificadas;
- mesmo no município em que a relação entre o número de fogos vagos e famílias em carencia habitacional é menor, a cobertura é de 244%;
- o total de fogos de habitação social vagos daria para realojar 27% das famílias sinalizadas;

Conclui o IHRU que para dar resposta às carências habitacionais *seria desejável a mobilização de soluções de resposta às carências habitacionais, sem prejuízo de serem consideradas outras que passariam por:*

- Reabilitação de fogos existentes, nomeadamente, de habitação social ou de propriedade própria em que seja possível uma intervenção de requalificação conducente a conferir-lhes as condições habitacionais adequadas; aquisição e reabilitação de fogos devolutos;
- Arrendamento de fogos disponíveis no parque habitacional.

Feita uma estimativa global de investimento necessário para responder às carências habitacionais identificadas, - conclui o IHRU - **que o investimento total envolvido, tendo em conta os pressupostos assumidos, rondará os 1.700 milhões de euros.**

Até agora falamos apenas na situação das famílias com necessidade de habitação por se encontrarem em condições de habitabilidade "*insatisfatórios*" eufemismo" que evita dizer habitações sobre ocupadas, com áreas diminutas, sem ventilação e aquecimento, com humidades e degradações físicas algumas ameaçando ruína.

Se os números de carências já eram inimagináveis, passados quase 3 anos, desde a realização deste Inquérito, a situação agravou-se de forma natural, mas também devido à pandemia que veio lançar irremediavelmente para o desespero habitacional milhares de outras famílias que, sem saber como se alojar, procuram diariamente, as Autarquias e as Empresas Municipais de Habitação implorando uma solução. Podemos dizer que

hoje a situação habitacional de milhares de portugueses, sem habitação condigna é catastrófica, que nos devia envergonhar como cidadãos e como País.

Nem consigo imaginar como é possível “*obrigar estas famílias*” a “*confinar*”, mantendo-as no interior das suas habitações durante dias consecutivos. Só por maldade ou desconhecimento é que é possível tal vilania.

O Programa com que o Governo pretende resolver este problema habitacional tem o nome de “**1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação**” e foi criado com o “*objetivo de apoiar a promoção de soluções de habitação para pessoas com dificuldades financeiras ou que vivam em condições consideradas indignas*”.

Podem beneficiar do Programa: “*Todo o agregado habitacional que viva em condições habitacionais indignas e em carência financeira poderá candidatar-se aos benefícios do 1.º Direito*”. Tal significa que são abrangidos os que se encontrem em situação de:

- Precariedade: situações de violência doméstica, insolvência e pessoas sem abrigo;
- Sobrelocação: habitação insuficiente para composição do agregado;
- Insalubridade e insegurança: habitação sem condições mínimas de habitabilidade ou sem segurança estrutural;
- Inadequação: incompatibilidade da habitação com pessoas nele residentes;
- Vulnerabilidade: por carecerem de soluções habitacionais de transição e ou de inserção;
- Núcleos precários: por viverem em alojamento ilegal ou improvisado;
- Núcleos degradados: por residirem em edificações degradadas com características específicas situadas em áreas urbanas, as chamadas ilhas ou pátios.

Os apoios podem ser concedidos a:

- Famílias, para terem acesso a uma habitação adequada;
- Entidades, para promoverem soluções habitacionais, nomeadamente:
  - ✓ Regiões Autónomas ou Municípios;
  - ✓ Entidades públicas;

- ✓ 3.º Setor (iniciativas privadas de utilidade pública com origem na sociedade civil);
- ✓ Associações de moradores e cooperativas de habitação e construção;
- ✓ Proprietários de imóveis situados em núcleos degradados.

O programa prevê diferentes soluções.

1. Arrendamento:

- Fogos para subarrendamento (Prazo inicial mínimo de 5 anos);
- Fogos para moradores de núcleos degradados (Prazo mínimo de 10 anos);

2. Reabilitação:

- Habitação própria pelo agregado (autopromoção);
- Habitações por entidades públicas para arrendamento (incluindo bairros de que sejam proprietárias);
- Prédios em áreas urbanas degradadas;
- Equipamento complementar (mínimo de 5 anos)

3. Construção:

- Habitação própria pelo agregado (autopromoção);
- Prédios habitacionais para atribuir a pessoas elegíveis;
- Equipamento complementar;

4. Aquisição:

- Prédios ou frações habitacionais para arrendamento;
- Prédios em núcleos precários ou degradados.
- Aquisição de terrenos destinados à construção de prédio ou de empreendimento habitacional

Assim, o 1.º Direito destina-se a proporcionar o acesso a habitações adequadas a pessoas que vivem em condições indignas através das seguintes soluções habitacionais:

- a) Arrendamento de habitações para subarrendamento;
- b) Encargo com os moradores de núcleos degradados a que se refere o n.º 7 do artigo 12.º do diploma;
- c) Reabilitação de frações ou de prédios habitacionais;
- d) Construção de prédios ou empreendimentos habitacionais;
- e) Aquisição de frações ou prédios para destinar a habitação;
- f) Aquisição de terrenos destinados à construção de prédio ou de empreendimento habitacional;
- g) Aquisição, reabilitação ou construção de prédios ou frações destinadas a equipamentos complementares de apoio social integrados em empreendimentos habitacionais financiados ao abrigo do 1.º Direito.

Entretanto passaram mais de 2 anos e nada, ou pouco se fez.

O 1º Direito que dá às Autarquias um papel preponderante na implementação do Programa também lhes exige a execução de um Plano Estratégico da Habitação ou uma ***Estratégia Local de Habitação (ELH)*** que deverá ter por base um diagnóstico das carências habitacionais no concelho e a definição de uma estratégia de intervenção em matéria de política de habitação.

Os seus objetivos serão os seguintes:

- Apoiar o acesso ao mercado habitacional a valores mais baixos que os de mercado;
- Regular as dinâmicas de carências habitacionais do Concelho;
- Conhecer dinâmicas do mercado de arrendamento;
- Reabilitar o Parque Habitacional Municipal;
- Identificar prioridades ao nível da regeneração urbana;
- Gerir com eficiência e eficácia o Parque Habitacional Municipal;

- Identificar e mobilizar parcerias público-privada;
- Articular a política de habitação municipal com as políticas sociais e de cidade;
- Envolver Juntas de Freguesia e agentes locais privilegiados na área da habitação.

As soluções habitacionais a promover com apoio do 1.º Direito devem estar alinhadas com a ELH. Assim, a apresentação de candidaturas a apoio ao abrigo do programa 1.º Direito depende da prévia aprovação pelos órgãos competentes do município da ELH (no caso de estratégias regionais ou supramunicipais pelo órgão competente destas entidades). A ELH deve ser disponibilizada ao IHRU previamente ou em simultâneo com o envio das primeiras candidaturas ao programa 1.º Direito.

Os Municípios estão assim obrigados se quiserem apresentar candidaturas e ter os apoios concedidos pelo 1.º Direito a fazer aprovar previamente a EHL concelhia.

Ora a elaboração das ELH concelhias não são fáceis e envolvem custos importantes porque na maioria dos casos são elaboradas por gabinetes externos, dado que, excluindo Lisboa e Porto, os restantes municípios, não tem recursos humanos nos seus órgãos habitacionais ou nas suas empresas de habitação. Mesmo a Câmara do Porto que dispõe de uma Empresa de Habitação "*Domus Social*" com um quadro Técnico considerável recorreu ao *outsourcing* para elaborar o seu Plano Estratégico.

### **Mas deveria ser fundamental possuir uma ELH para apresentar candidaturas ao 1.º Direito?**

**A resposta é não.** Não devia ser necessário, pelo menos para as primeiras candidaturas para iniciar o processo. Bastava que os Municípios apresentassem a indicação das suas carências habitacionais, indicando quantos famílias tinham habitação "*indigna*", ou não tinham habitação; quantos empreendimentos e fogos seriam necessários construir, e as respetivas tipologias; e um cronograma de construção temporal com os respetivos custos.

É mesmo contraproducente pedir a um Município do Interior a elaboração de uma ELH se pretender construir, com apoio público habitação no seu Concelho.

Mais importante nestes Concelhos seria estudar planos de povoamento concedendo apoios à construção e reabilitação de habitação e entregando terrenos e apoios para a autoconstrução. Infelizmente quase todas as Autarquias do Interior desistiram de fixar os seus cidadãos nas aldeias e tudo fazem para, pelo menos, os fixarem na sede do Concelho.

É interessante referir que o Plano Estratégico Habitacional que o Governo pede às Autarquias não o exige a si próprio. Ao longo dos anos foram elaborados vários Planos Nacionais de Habitação, com este ou outro nome.

Lembro um dos últimos discutido, durante meses em todo o país com as diversas autoridades, serviços e autarquias - *O Plano Estratégico de Habitação 2008/2013*. Coordenado pela Professora Isabel Guerra do CET/ISCTE, pelo Professor Augusto Mateus e pelo Arquiteto Nuno Portas. Depois de apresentado ao Governo e no momento em que devia ser posto à discussão pública foi lançado para o caixote do lixo, pelo governo.

O Governo de turno seguinte rapidamente convocou os parceiros habitacionais para, com pompa e circunstância, anunciar a realização de um novo Plano Nacional de Habitação.

Perderam-se meses em que por força da não existência das ELH's não se construiu qualquer fogo, apesar de tudo e da pandemia.

O Relatório do Tribunal de Contas sobre a Habitação Pandemia, de novembro de 2021, infelizmente não deixa de ser verdadeiro:

De acordo com o Jornal Público:

*"O Tribunal de Contas (TdC) pretendeu avaliar se a reação ao impacto adverso da pandemia é adequada para assegurar a recuperação do sector de habitação, tendo em conta as cinco medidas extraordinárias tomadas e que tiveram como entidade gestora o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU)".*

E concluiu o Tribunal de Contas: *"O grau de execução e eficácia das medidas extraordinárias de resposta ao impacto da pandemia no sector da habitação revelou-se insuficiente..."*.

Sobre este assunto, não deixa de ser verdade que disse o Ministro Pedro Nuno dos Santos:

*“Nós podemos escrever muitos relatórios, mas a verdade é que Portugal e a administração central se demitiu ao longo de décadas desta responsabilidade e, pela primeira vez em décadas, o Estado está a assumir esse papel e aquilo que é obviamente uma revolução, porque o que nós estamos a fazer é alargar o parque público de habitação”.*

No entanto com Secretárias de Estado da Habitação e uma Direção do IHRU praticamente inexistentes para não utilizar uma expressão mais dura, e transformação da Direção do IHRU do Norte em simples caixa de correio e a necessidade de apresentar previamente as ELH's, modelo instituído pela Câmara Municipal de Lisboa e imposto a todo o País (aliás como a maioria dos Programas Habitacionais - PER por exemplo) a resolução das carências habitacionais mais infames está atrasada, praticamente parada, o que nos deve envergonhar a todos.

## Programa de Arrendamento Acessível (PAA)

No âmbito da Nova Geração de Políticas de Habitação o Governo aprovou, entretanto, o Decreto-lei n.º 68/2019 de 22 de maio que criou o Programa de Arrendamento Acessível (PAA) que tem como objeto *“promover uma oferta alargada de habitação para arrendamento a preços compatíveis com os rendimentos das famílias”.*

O Governo pretende com este Programa *“contribuir para dar respostas necessidades habitacionais das famílias cujo nível de rendimento não lhes permite aceder no mercado livre a uma habitação adequada às suas necessidades”.*

O Programa concede vários benefícios fiscais aos proprietários (senhorios) que pratiquem rendas 20% abaixo dos valores praticados no mercado - *Valor de Referência de Arrendamento (VRA)*. O VRA de cada alojamento em concreto é apurado com base em fatores como a área, qualidade, localização, certificação energética e mediana por m2 de preços de arrendamento para a localização em causa divulgada pelo INE.

## Habitação Pública em Portugal

Os preços a cobrar pelos senhorios que decidam aderir ao programa são definidos com base nas regiões, sendo ainda estipulados valores máximos para T0, T1, T2, T3, T4 e T5 com base nos diferentes escalões. O preço de renda estipulado no programa pode variar entre 200 euros para tipologia T0 e 1.700 euros para T5, dependendo da posição dos concelhos por escalões.

Como exemplo apresentamos os Valores Máximos de Renda em alguns Concelhos (Portaria n.º 176/2019 de 6 de junho):

Concelho		T0	T1	T2	T3	T4	T5
Lisboa	E6	600 €	900 €	1150 €	1375 €	1550 €	1700 €
Porto	E5	525 €	775 €	1000 €	1200 €	1350 €	1500 €
Matosinhos	E4	400 €	600 €	775 €	925 €	1025 €	1125 €
Valongo	E3	325 €	475 €	600 €	700 €	800 €	875 €
Vila do Conde	E2	250 €	350 €	450 €	525 €	600 €	675 €
Setubal	E3	325 €	475 €	600 €	700 €	800 €	875 €
Penafiel	E1	200 €	274 €	350 €	425 €	475 €	525 €
Vila Real	E2	200 €	350 €	450 €	525 €	600 €	875 €
Faro	E3	325 €	475 €	600 €	700 €	800 €	875 €

No entanto o preço de renda mensal deve corresponder a uma taxa de esforço que se situe no intervalo entre 15 % e 35 % do RMM - rendimento médio mensal do agregado familiar.

Por exemplo, para um casal que tenha um rendimento médio mensal de 2 000 euros (rendimento anual de 24 000 euros/12), a renda a pagar tem o limite mínimo de 300 euros e máximo de 700 Euros.

**Este novo Programa introduz um novo sistema público de rendas.**

Até ao surgimento do Programa Renda Acessível, aplicava-se unicamente, e continuará a aplicar-se o Regime de Arrendamento Apoiado *“para as habitações detidas, a qualquer título, por entidades das administrações direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais, do setor público empresarial e dos setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais, que por elas sejam arrendadas ou subarrendadas com rendas calculadas em função dos rendimentos dos agregados familiares a que se destinam”*.

A Lei n.º 81/2014 de 19 de dezembro estabelece “O novo Regime de Rendimento Apoiado a Habitação.

O Artigo 21.º da referida Lei estabelece o Valor da Renda Apoiada:

*“O valor da renda em regime de arrendamento apoiado é determinado pela aplicação de uma taxa de esforço ao rendimento mensal corrigido do agregado familiar, sendo a taxa de esforço (T) o valor, arredondado à milésima, que resulta da seguinte fórmula:*

$$T = 0,067 \times (RMC/IAS)$$

*em que:*

*T = taxa de esforço;*

*RMC = rendimento mensal corrigido do agregado familiar;*

*IAS = indexante dos apoios sociais. (Será de 443,2 euros em 2022).”*

O Artigo 22º. define as rendas máximas e mínimas.

*“1 - A renda em regime de arrendamento apoiado não pode ser de valor inferior a 1 % do indexante dos apoios sociais (IAS) vigente em cada momento.*

*2 - A renda máxima em regime de arrendamento apoiado é a renda máxima aplicável aos contratos de arrendamento para fim habitacional em regime de renda condicionada.*

*3 - O disposto no número anterior não prejudica a possibilidade de a entidade locadora, por razões de planeamento e desde que as características do locado o permitam, aplicar às rendas no seu parque habitacional uma renda máxima de valor superior, correspondente a uma taxa de esforço a aplicar ao rendimento mensal corrigido dos agregados familiares nos termos do artigo anterior, não podendo, porém, daí resultar*

*uma renda de valor superior a 25 % do rendimento mensal corrigido do agregado familiar, devendo ser aplicado neste caso o faseamento previsto nos pontos 2 a 4 do artigo 37.º”*

No artigo 37.º, nos seus pontos 2 a 4, define:

*”2) Quando o valor da renda em regime de arrendamento apoiado representar um aumento superior ao dobro da renda anterior, há lugar à sua aplicação faseada nos primeiros três anos do contrato nas seguintes condições:*

*a) No primeiro ano, o montante da renda corresponde ao da renda anterior acrescido de um terço do valor do aumento verificado;*

*b) No segundo e terceiro anos, ao montante da renda praticado em cada um dos anos anteriores é acrescido mais um terço do aumento.*

*3 - Durante o faseamento não é aplicável o regime de atualização anual da renda.*

*4 - O disposto no n.º 2 não prejudica a possibilidade de aceitação pelo senhorio do faseamento com valores diferentes.”*

Cálculo para obter o valor da Renda Apoiada:

Para um fogo com valor tributável de 50.000,00 Euros

Valor da renda condicionada:  $50.000,00 \times 0,067 / 12 = 280,00$  Euros

1% do IAS 443, Euros (2022) = 4,43 Euros

A Renda Apoiada estará compreendida entre  $\geq 4,43$  Euros e  $\leq$  a 280,00 Euros

## Algumas Propostas e Ideias do Que Fazer

O IHRU depois de uma análise aos dados do Censos 2011 e do Inquérito à Habitação Social em Portugal, promovido pelo INE em 2015 conclui, “*que a totalidade do parque habitacional português recenseado como vago (cerca de 735 mil fogos) é largamente superior ao número de famílias com graves carências habitacionais identificadas pelos municípios”;*

Conclui também o IHRU que para dar resposta às carências habitacionais *"seria desejável a mobilização de soluções de resposta às carências habitacionais, sem prejuízo de serem consideradas outras que passariam por:*

- *Reabilitação de fogos existentes, nomeadamente, de habitação social ou de propriedade própria em que seja possível uma intervenção de requalificação conducente a conferir-lhes as condições habitacionais adequadas;*
- *Aquisição e reabilitação de fogos devolutos;*
- *Arrendamento de fogos disponíveis no parque habitacional.*

Feita uma estimativa global de investimento necessário para responder às carências habitacionais identificadas, conclui o IHRU que o investimento total envolvido, tendo em conta os pressupostos assumidos, rondará os 1.700 milhões de euros.

Será por aqui que se deve iniciar qualquer Programa que vise erradicar definitivamente a má qualidade ou a falta de uma habitação condigna, de grande parte de famílias portuguesas, e assim cumprir o ponto 1 do art.º. 65 da CRP: *"Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar."*

Para poder adquirir habitações vagas do Parque Habitacional privado será necessário alterar leis, regulamentos e portarias, nomeadamente as *"Recomendações Técnicas de Habitação Social"*, e o *"Regime de Custos Controlados para a Habitação Pública"*. Estas seriam das primeiras medidas que o Governo teria que tomar.

As construções novas construídas no âmbito do 1º Direito e do Programa Renda Acessível deverão ser localizadas preferencialmente em áreas urbanizáveis do território, dotadas de todas as infraestruturas básicas e de redes de transportes coletivos. Será a melhor forma de inclusão e de afastar possibilidades de guetização desses espaços habitacionais.

Todos os empreendimentos novos deverão ser dotados dos mais diversos equipamentos sociais (creches, ATL's, Centros de Dia, locais coletivos de reuniões e convívios, ou no mínimo estarem próximos estes equipamentos).

Foi este o caminho que a Câmara de Matosinhos seguiu quando implementou o Programa PER, com excelentes resultados.

Deverão ser construídas habitações especiais: para estudantes, migrantes, trabalhadores, famílias monoparentais e idosos e habitações partilhadas. Deverão ter locais de reuniões e convívios e cantinas.

Sempre que possível, estas novas construções “*especiais*” deverão ser integradas, ou próximas dos empreendimentos com habitação familiar “normal”.

Dever-se-á avançar com um Programa de Apoio Público ao arrendamento particular, concedendo subsídios para o arrendamento. Este Programa deverá ser utilizado com cuidado e nunca (em especial pelas Autarquias), como meio de propaganda política.

Para além de fazer distorcer o mercado de arrendamento, incentivando a especulação, sabe-se quando começa o apoio, mas não se sabe quando acaba. Embora se afirme que o apoio é por tempo determinado, na prática nunca mais acaba. Há Autarquias que não sabem como resolver o problema que criaram, gastando milhares de Euros, muitos deles poderiam se aplicados em nova habitação e/ou reabilitação

Dado que a maior falta de habitação para famílias de baixo rendimento se encontram nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, a resolução do problema deverá ser passar por políticas intermunicipais, não só de construção de novas habitações, mas também de equipamentos e transportes.

Para as classes médias deverão ser incrementados *Programas de Renda Acessível* e outros Programas a criar, não só através das Autarquias como das entidades privadas. Neste caso é imperioso aumentar os incentivos concedidos pelo Estado.

O *Programa Renda Acessível* deverá poder ser implementada pelas Autarquias e Empresas Municipais, que deverão ter todos os apoios concedidos pelo Programa 1º Direito.

Para as classes médias deverão ser novamente implementados os Contratos de Desenvolvimento para a Habitação.

***Contratos de Desenvolvimento para a Habitação (CDH)***. O CDH é um contrato celebrado entre as entidades financeiras e/ou o Estado através do IHRU e as empresas de construção civil, com vista à construção de habitação a custos controlados para venda, destinados à habitação própria ou a arrendamento para habitação. Vila d´Este é um exemplo de um CDH:

Todos os Programas habitacionais que tiveram existência ao longo dos anos, e que deram resultados positivos, devem ser de novo implementados, ou incentivados :

O **Programa RECRIA - Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados** para senhorios e proprietários. Tem como objetivo financiar a execução de obras de conservação e beneficiação, que permitam a recuperação de fogos e imóveis em estado de degradação, através da concessão de incentivos dados pelo Estado e Municípios. Neste programa há uma participação a fundo perdido pelo IHRU e Câmara Municipal correspondente, existindo também a possibilidade da concessão de um financiamento para a parte não participada.

O **Programa SOLARH** - Programa de apoio financeiro especial destinado a financiar, sob a forma de empréstimo a realização de obras de conservação ordinária ou extraordinária e de beneficiação a:

- a) Agregados familiares de fracos recursos económicos, a realização de obras de conservação ordinária ou extraordinária e de beneficiação nas habitações de que aqueles são proprietários e que constituem a sua residência permanente.
- b) Em habitações devolutas de que sejam proprietários os municípios, as instituições particulares de solidariedade social, as pessoas coletivas de utilidade pública administrativa que prosseguem fins assistenciais, e as cooperativas de habitação e construção;
- c) Em habitações devolutas de que sejam proprietárias pessoas singulares.

O **Programa REABITA de apoio a Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas - Centros Históricos.**

O **Per Famílias** - Programa destinado às famílias que constem dos levantamentos feitos pelas Autarquias e que necessitem de habitação. O Programa Per-Famílias criado pelo Decreto-Lei nº 79/96, de 20 de junho permite, a estas famílias:

- Comprar uma casa para habitação própria permanente, adequada à dimensão do agregado familiar, num local à sua escolha;
- Efetuar obras de reabilitação, em habitação propriedade do agregado a realojar, na terra de origem ou noutro local, destinada a habitação própria permanente.

O Estado através do IHRU, comparticiparia a fundo perdido, até 40% para aquisição da habitação própria permanente, O valor do custo da habitação será a dos preços máximos e tipologias da "Habituação de Custos Controlados".

Para o restante financiamento a Caixa Geral de Depósitos ou o IHRU concederá um empréstimo até 40%, mas sempre considerando o valor da "Habituação de Custos Controlados".

Os restantes 20% poderão ser fundos próprios, subsídio a fundo perdido da Autarquia, ou do proprietário das habitações.

Implementar **Programas de arrendamento de habitação para jovens**, nomeadamente, reforçando o Programa "**Porta 65**" e o introduzindo cotas para jovens no Programa "**Reabilitar para Arrendar**".

## Que fazer nos Territórios Despovoados do Interior?

A nível dos Territórios do Interior, para além dos Programas já referidos, deverão também ser implementados alguns outros que permitam a permanência e a fixação de pessoas naqueles territórios, migrantes estrangeiros e nacionais, factor essencial para o seu desenvolvimento:

Criar um **Programa Autoconstrução**, nos moldes do instituído em 1962 pelo D.L. 44645/62 e alterado depois do 25 de Abril pelo D.L. 53/77 que preveja a concessão de benefícios financeiros, fiscais e fundiários que permitam às famílias recuperação de habitações pelos próprios a auto construção de habitações novas, em terrenos próprios, ou em terrenos que as Câmaras ou as freguesias ponham à disposição dos interessados, em direito de superfície, pelo prazo de 50 anos.

Criar um **Programa de Financiamento** para a compra de terrenos habitacionais ou agrícolas;

Deveria também ser criado um Programa que preveja apoio financeiro directo às famílias, sem hipóteses de recorrerem ao crédito bancário, destinado a efetuar obras de recuperação e reabilitação de habitações degradadas - poderá ser um novo PRID, ou um novo PER-Famílias.

Deverão ser alterar os Regulamentos Municipais da Habitação para que o projeto destas novas construções ou reabilitações preveja, unicamente como obrigatório, a garantia das condições de segurança e salubridade dos edifícios. É inadmissível que para recuperar uma casa abandonada, no interior, se exija um projeto com todas as peças exigíveis para o Porto, Lisboa ou Cascais.

Criar, como se fez em 1975, uma **Bolsa de Projetos** regionais pré-licenciados, que seriam postos gratuitamente, à disposição dos interessados, em cada Concelho. A Ordem dos Arquitetos deveria coordenar este processo e os projetos deveria respeitar o habitat, a arquitetura local e tradicional, e os materiais a aplicar deveriam, o mais possível, ser originários da região.

Aproveitar as aldeias abandonadas e desabitadas, reconstruindo as habitações e infraestruturas, dotando-as de energias renováveis e colocando-as ao serviço de novos povoadores.

Reabilitar o património habitacional público, edifícios e equipamentos, degradado ou abandonado do interior, nomeadamente as Casas dos Guardas Florestais e dos Cantoneiros, quartéis ... e colocá-las ao serviço de novos povoadores.

Implementar a utilização na construção materiais e métodos construtivos tradicionais da região.

Dotar as construções novas ou as reabilitações de sistemas de energias com base em fontes renováveis, painéis solares (térmicos e fotovoltaicos).

Todos estes programas ou novos que se venham a criar deverão permitir construir habitações de arrendamento para jovens, famílias, trabalhadores, migrantes, médicos, professores e técnicos médios e superiores e estudantes do ensino médio e universitário.

## Considerações Finais

Para a concretização deste enorme designio, constantemente esquecido e adiado, de dar cumprimento ao ponto 1 do art.º. 65 rua Constituição da República Portuguesa devem ser tomadas medidas políticas extraordinárias.

A política habitacional nacional, não havendo ainda Regionalização continuará a ser dirigida pelo Ministério da Tutela e respectiva Secretaria de Estado, devendo ser implementada pelo Órgão do Estado que existe, neste momento o IHRU.

No entanto, dado o estado de calamidade em que nos encontramos e a urgência de construir novas habitações seria necessário criar um ***Serviço Especial Coordenador das Políticas de Habitação***<sup>1</sup>, nomeadamente para o Programa 1º Direito. Criar uma espécie de *Task Force Habitacional* sob a responsabilidade do Ministro da Tutela.

Mas impõe-se que a equipa responsável do IHRU seja mais dinâmica e ativa do que nos parece ser hoje. O mesmo se dirá da Secretária de Estado da Habitação e respetiva equipa.

Por outro lado, não faz qualquer sentido, a não ser uma centralização doentia que a responsabilidade de acompanhar e coordenar o Programa 1º Direito no Norte, tenha sido retirado da Direção do IHRU do Norte. Tudo feito com o silêncio e com a objectiva complacência dos Autarcas, dos Partidos e direcções partidárias do Norte do País. O Governo que promete, o desígnio constitucional da Regionalização, e que entende, nesta fase, que a Descentralização é fundamental para o bom funcionamento do Estado, talvez só por equívoco ou por pressões indevidas, deixou de cumprir o que apregoa, centralizando em Lisboa tão importante Programa com prejuízos de eficácia, para quem tem responsabilidades de, nas autarquias do Norte, executar o 1º Direito e acima de tudo para as famílias que anseiam e merecem uma habitação condigna.

É a primeira vez na história da habitação pública em Portugal que tão importante e decisivo Programa Habitacional é centralizado completamente na capital do País.

Obviamente que esta decisão também foi um fator dos atrasos que hoje se verificam na implementação do 1º Direito e nos designios que o próprio Governo inscreveu nas Grandes Opções do Plano.

Dezembro de 2021

---

<sup>1</sup> Já depois de ter escrito este documento o Ministro Pedro Nuno Santos afirmou, em 15/12/20021, sobre o estado em que se encontra a Habitação Pública: "... o país tem de "correr" para criar um Serviço Nacional de Habitação, tal como conseguiu construir o Serviço Nacional de Saúde".

"Este é um grande desafio, que nós queremos que o País assuma. E consigamos - enquanto comunidade, enquanto país - fazermos o mesmo na habitação que fomos capazes de fazer na saúde, nas pensões e na escola pública",

Diomar Santos