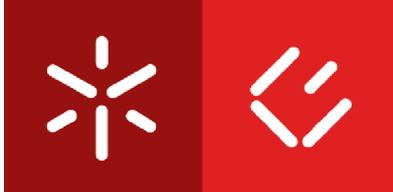


**Universidade do Minho**  
Escola de Economia e Gestão

Margarida Matos da Silva Maia

**O Impacto das Políticas Públicas de  
Habitação no Mercado de Arrendamento**





**Universidade do Minho**  
Escola de Economia e Gestão

Margarida Matos da Silva Maia

**O Impacto das Políticas Públicas de  
Habitação no Mercado de Arrendamento**

Dissertação de Mestrado  
Mestrado em Economia Social

Trabalho realizado sob orientação do  
**Professor Doutor Carlos Alberto Arriaga  
Taboleiros Costa**

## Direitos de autor e condições de utilização do trabalho por terceiros

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença [abaixo](#) indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.



Atribuição-NãoComercial-SemDerivações  
CC BY-NC-ND

## Agradecimentos

As primeiras palavras de agradecimento vão para os meus pais, por me terem transmitido os valores corretos de educação e respeito. Por me terem dado a possibilidade de estudar e por me motivarem a ser uma pessoa melhor todos os dias.

Agradecer à minha irmã Raquel, por ser o meu maior orgulho e fonte de inspiração. Por estar sempre presente, embora ausente. Pela força que carrega, pela coragem que transmite e pelo sentimento de sacrifício que sempre me tentou transmitir.

Agradecer aos meus avós, por estarem constantemente no meu pensamento a darem-me força e coragem.

Agradecer às minhas melhores amigas, Ana Afonso, Gabriela Ribeiro, Sofia Macedo e Sofia Rito. Pelas palavras de coragem, pelas conversas de incentivo, pela paciência de me ouvirem a falar e a repetir as mesmas coisas vezes sem conta. O meu coração é vosso, obrigada!

Agradecer a outras pessoas que me deram força para continuar, que acreditaram sempre em mim e que não desistiam de me motivar, minhas tias, meus primos e, ainda, amigos que se tornaram família, Corália, Mafalda, Tia Ju, Ziza, Mimi e Luisinho. Obrigada!

Agradecer ao meu orientador, Professor Carlos Arriaga. Por toda a paciência, por todas as palavras de incentivo, pelo apoio e sobretudo disponibilidade. Professor repleto de profissionalismo e saber. Muito obrigada!

Agradecer à professora Isabel, por me ter dado a mão quando mais precisava, pelos conselhos e disponibilidade. Obrigada!

Agradecer ao Mário. Por me ter mantido calma e tranquila. Por me ter apoiado em todos os momentos que tive ao longo deste percurso. Por ter escutado as minhas lamentações (que foram muitas) e aplaudido as minhas decisões. Por seres tu, cheio de luz e sabedoria. Por preencheres o meu coração e mostrares-me que a vida é muito mais do que aquilo que podemos imaginar. Obrigada, por seres tu!

Termino a agradecer a mim própria. Por ter tido a força e a coragem de me manter firme a este objetivo. Por ter ultrapassado os momentos em que quase desisti e por, no fundo, ter acredito em mim. A vida é um desafio e é o que nós fazemos dela.

## Declaração de Integridade

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

## Resumo

### O Impacto das Políticas Públicas da Habitação no Mercado de Arrendamento

O presente trabalho tem como objetivo primário compreender o esforço financeiro praticado pelos agregados familiares no acesso ao mercado habitacional. Como primeira abordagem, decidi falar do mercado de arrendamento, por ter observado que os preços que se têm praticado nas rendas atribuídas aos alojamentos, serem, em alguns casos, um factor impeditivo no acesso à habitação por parte de algumas famílias. No seguimento, procedi a uma revisão de literatura baseada nas políticas de habitação em Portugal, que por motivos de maior rigor analítico e melhor compreensão do objeto de estudo, compreendeu o período de tempo decorrido entre c. 1880 e o ano de 2017. Quanto ao estudo empírico, optou-se pela utilização de métodos de análise estatística descritiva e correlacional tendo-se analisado variáveis relacionadas com os rendimentos das famílias, com as despesas com a habitação, com a qualidade e condições de vida e ainda, variáveis relacionadas com a pobreza. Esta investigação mostrou que o custo de habitação afeta a qualidade de vida e o bem-estar das famílias uma vez que o aumento dos rendimentos das famílias é acompanhado com o aumento das despesas com a habitação e que uma diminuição na taxa de pobreza é igualmente acompanhada por uma subida do preço da habitação.

**Palavras-chave:** habitação social; mercado de arrendamento; políticas de habitação; rendimento das famílias;

## **Abstract**

### **The impact of Public Policies with regards to Housing on the Renting Market**

The present work aims to comprehend the financial effort carried out by households in order to access the housing market. The renting market is mentioned due to the renting prices attributed to accommodations, being an every so often impeditive factor for some families in the access to housing. In order to attain a comprehensive study, throughout this essay, I revised works of literature on housing politics in Portugal, encapsulating politics from 1880 until the year 2017. An empirical study was led through the use of descriptive and correlational statistics analysis methods. For this, I analysed variables related to household income, housing expenses, condition and quality of life and poverty. On a final note, this investigation shows the impact that housing costs have on the quality of life and well-being of families since the rise of household income is followed by an increase in housing expenses; and that the decrease of poverty rates is equally accompanied by a rise of housing prices.

**Keywords:** household income; housing politics; renting market; social accommodation;

## Índice de Conteúdo

Direitos de autor e condições de utilização do trabalho por terceiros .....	ii
Agradecimentos .....	iii
Declaração de Integridade .....	iv
Resumo .....	v
<b>O Impacto das Políticas Públicas da Habitação no Mercado de Arrendamento .....</b>	<b>v</b>
Abstract .....	vi
Lista de abreviaturas e siglas .....	ix
Introdução .....	1
Capítulo I.....	4
Contextualização- do Tema da habitação em Portugal 1880-2000 .....	4
O período de 1880-1940.....	4
O Fundo de Fomento da Habitação de 1969 a 1982 .....	9
Instituto Nacional de Habitação.....	10
Programa Especial de Realojamento (PER) .....	11
Regime do Crédito Bonificado.....	14
Capítulo II.....	15
A resposta aos problemas da habitação em Portugal a partir do início do século XXI .....	15
Capítulo III.....	20
Arrendamento Urbano.....	20
Novo Regime de Arrendamento Urbano – NRAU.....	23
Programas de apoio ao arrendamento urbano .....	24
Capítulo IV.....	28
Metodologia de Estudo .....	28
<i>Design</i> de Investigação.....	29
Hipóteses .....	30
Variáveis .....	31
Breve contextualização da pobreza e exclusão social em Portugal .....	32
Capítulo V.....	34
Análise dos Dados .....	34
Análise Descritiva das Variáveis .....	34
Breve análise dos preços da habitação social em Portugal .....	42
Conclusão VI.....	46

Discussão de Resultados e Conclusão .....	46
Bibliografia .....	49

## Índice de Figuras

Figura 1 - Percentagem de barracas face ao total do parque clássico, 1970-2001 .....	12
Figura 2 - Evolução da taxa de risco do pobreza ou exclusão social entre 2004 e 2017 .....	32
Figura 3 - Taxa de Risco de Pobreza ou Exclusão Social por regime de ocupação (2008-2017) .....	33

## Índice de Tabelas

Tabela 1 - Estatística Descritiva de todas as variáveis.....	34
Tabela 2 - Índice Global de Bem-Estar económico e Índice de Qualidade de vida .....	36
Tabela 3 - Análise dos dados com 18 observações.....	37
Tabela 4 - Análise dos dados com 14 observações.....	39
Tabela 5- Análise dos dados com 14 observações.....	39
Tabela 6 - Análise dos dados com 16 observações.....	41
Tabela 7 - Fogos de habitação social arrendada (Nº) por tipo de contrato de arrendamento: Anual .....	42
Tabela 8 - Fogos de habitação social com rendas em dívida (Nº) e tipo de contrato de arrendamento: Anual .....	43
Tabela 9 - Valor médio mensal das rendas dos alojamentos familiares clássicos arrendados por localização geográfica.....	44
Tabela 10 - Encargos médios mensais por aquisição ou arrendamento por localização geográfica .....	44

## Lista de abreviaturas e siglas

Art. – Artigo

BEI – Banco Europeu de Investimentos

CRP – Constituição da República Portuguesa

DGSU – Direção-Geral de Serviços de Urbanização

FAIH – Fundo de Apoio ao Investimento para a Habitação

FFH – Fundo de Fomento da Habitação

FNRE – Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado

FNRE – Fundo Nacional de Reabilitação do Estado

IGAPHE – Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado

IHRU – Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana

INE – Instituto Nacional de Estatística

INH – Instituto Nacional da Habitação

MSA – Mercado Social de Arrendamento

NRAU – Novo Regime de Arrendamento Urbano

ONLCP – Observatório Nacional da Luta Contra a Pobreza

PAA – Programa de Arrendamento Acessível

PAEF – Plano de Assistência Europeia Financeira PER – Programa Especial de Realojamento

PIMP – Plano de Intervenção a Médio Prazo

POR – Programas Operacionais Regionais

PRID – Programa de Recuperação de Imóveis Degradados

RAU – Regime de Arrendamento Urbano

RCB – Regime do Crédito Bonificado

RECRIA – Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados

RERU – Regime Excecional para a Reabilitação Urbana

SAAL – Serviço de Apoio Ambulatório Local

SRU – Sociedades de Reabilitação Urbano



## Introdução

No contexto económico atual, de profunda crise mundial, é particularmente oportuno falar sobre as políticas de habitação social, o mercado de arrendamento e o impacto destes sectores no quotidiano das famílias.

A crise da habitação na Europa é ainda uma realidade com que muitos países se vêm confrontados. O que se tem analisado e percebido é que, embora se trate de um problema estrutural, continua a ser abordado pelos decisores como um conjunto de políticas que, muitas vezes, tem custos muito elevados (Pittinni, 2019). Este problema, da habitação, encontra-se no centro do fosso social crescente e tem-se vindo a observar cada vez mais nas cidades europeias. Embora o acesso e a manutenção de um alojamento decente seja, antes de mais, uma questão importante para aqueles que vivem com baixos rendimentos, há cada vez mais pessoas afetadas pela falta de habitação a preços acessíveis, particularmente nas grandes cidades (Pittinni, 2019).

Olhando e recuando no tempo, o sector social encontra-se mais desenvolvido no Norte da Europa e na maioria dos Estados Socialistas. Teve um maior impacto no período do pós-guerra quando o Estado deteve o controlo de várias economias e dirigiu a afetação de grande parte dos recursos. A habitação, na Europa Ocidental, era vista como uma parte do contrato social entre o Governo e os cidadãos que constituíam o Estado de Providência. Já na Europa Central e Oriental, esperava-se uma abordagem mais corporativista, alojando os inseridos na organização da produção, e dispondo habitação aos seus trabalhadores (incluindo as famílias) sempre que assim fosse necessário (Scanlon, Arrigoitia, Whitehead, 2015).

No seguimento, e privilegiando um olhar secular, eram as ordens religiosas e suas instituições de caridade, bem como os empregadores que providenciavam a habitação social, sendo que, a partir do século XIX, começou-se a verificar um maior interesse da parte dos governos centrais e municípios em desempenhar papéis estratégicos cada vez mais importantes na mesma, através da concessão de subsídios à habitação destinados mormente às famílias trabalhadoras e no desenvolvimento de infraestruturas e serviços locais (Scanlon, Arrigoitia, Whitehead, 2015). O conceito de “habitação social” surgiu em Portugal no ano de 1983, mas a intervenção por parte do Estado neste ramo social aconteceu muitos anos anteriores a esta data.

A habitação em Portugal é um dos temas mais discutidos no debate político. É definida por ser um bem essencial à vida e nós, enquanto cidadãos, temos o direito a ter uma habitação condigna, com as devidas condições de higiene, conforto, que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar<sup>1</sup>. O Art.º 65.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), foi vanguardista ao consagrar, em 1976, o direito à habitação que esteve longe de ocorrer em todas as constituições europeias (Farha, 2017)<sup>2</sup>, mesmo nos países que mais investiram no Estado Social na segunda metade do século XX. Apesar de ter sofrido pequenas alterações nas décadas seguintes, o Art. 65.º manteve a sua direção programática para incentivar a administração pública a assegurar o direito à habitação. No âmbito da revisão da constituição, em 2001, o artigo foi alterado para “Habitação e Urbanismo” e o seu conteúdo, atualmente,

---

<sup>1</sup> Direito consagrado no artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa.

<sup>2</sup> Citado por Antunes, G. 2019

reflete uma redação que incorpora questões como a habitação, o urbanismo e o ordenamento do território (Antunes, 2019).

O presente trabalho surge sobre a influência da questão social, por se tratar de um sector, em Portugal, com diversas carências e dificuldades a nível de acessibilidade. Admitindo que as despesas com a habitação preenchem uma parte significativa do rendimento mensal dos agregados familiares, importa compreender o esforço que as famílias fazem para obter uma habitação com os níveis de higiene e conforto esperados. Trata-se de um tema que faz parte de um mercado e que a maior parte das análises sobre a habitação concluem que, o mercado e o Estado não podem existir um sem o outro na sociedade. Além do mais, há uma frequência da presença do tema nos programas eleitorais, sendo que, no programa do XXII Governo Constitucional, a habitação é identificada como “um dos pilares do Estado Social, dando-lhe centralidade e permitindo a construção de uma resposta integrada”, uma vez que nos últimos anos, a ação do Estado centrou-se nas situações de enorme carência habitacional, não intervindo na resposta habitacional para os grupos de rendimentos médios e baixos<sup>3</sup>.

A questão habitacional comporta várias subdivisões da qual, a mais sujeita à visibilidade dos *media*, é aquela em que habitação surge por iniciativa ou com participação pública que, normalmente, intitulamos de habitação social. O sector da habitação emerge com elevada relevância uma vez que, estamos a lidar com populações que vivem no limiar da insolvência e de uma perfilada exclusão social e que o envolvimento de verbas públicas em iniciativas urbanísticas e habitacionais nem sempre é evidente quanto ao seu valor social (Baptista, 2001).

O tema da presente dissertação está concentrado no impacto das políticas de habitação social no mercado de arrendamento focando a sua análise no período do ano 2000 até 2017. A motivação para a realização deste tema surge, em primeiro lugar, por ser um tema que me agrada do ponto de vista pessoal. Em segundo, porque existe uma discussão inconclusiva sobre a habitação no nosso país, devido ao número de famílias que ficam excluídas no acesso a habitações com qualidade e conforto. A nível social – em terceiro lugar – espero, através do meu trabalho de investigação, conseguir alcançar um contributo para a solução de um problema social.

Ao longo da revisão de literatura, foi possível detetar que, grande parte dos programas de apoio à habitação não se destinaram à população mais carenciada e com maiores dificuldades na procura de alojamento acessível aos rendimentos que possuem. Um exemplo de uma política que foi implementada e que excluiu os verdadeiros necessitados, foi o caso do programa das casas económicas que inicialmente era para a população com maiores dificuldades monetárias, mas quem acabou por tirar usufruto, na altura, foi a população classificada por classe média. Outro exemplo que vai de encontro ao problema de pesquisa, foi a política do regime de crédito bonificado para a aquisição de propriedade. Alguns economistas referiram na altura, o facto de não ter sido um programa de apoio social à habitação para famílias carenciadas. Esta política teve efeitos redistributivos negativos uma vez que não beneficiaram deste programa os mais desfavorecidos (Bronchi e Gomes-Santos, 2002). O Programa Especial de Realojamento, apesar de ter sido um dos principais programas de realojamento alguma vez concedidos, terminou por falta de financiamento deixando muitas famílias por realojar e outras que,

---

<sup>3</sup> Redação, 2019. “Assegurar a habitação para a classe média e jovens – o que diz o novo Programa de Governo”. Acedido em: 23 de maio de 2019, em <https://www.idealista.pt/news/imobiliario/habitacao/2019/10/28/41326-o-que-esperar-do-novo-executivo-de-costa-em-politica-de-habitacao-continuidade>

através de apoios do Estado ou até sem eles, tiveram de resolver o seu próprio problema com a habitação.

O problema de pesquisa surge nesta medida, da incapacidade que as famílias têm de acompanhar os preços da habitação, devido ao rendimento disponível que possuem. Em 2018, 22% das pessoas recebiam o salário mínimo, num ano em que os preços com a habitação aumentaram 10,3%.

O objetivo central desta investigação de mestrado é compreender o esforço financeiro praticado pelos agregados familiares para aceder à habitação. A menção ao mercado de arrendamento advém dos preços que se têm praticado com as rendas atribuídas aos alojamentos e por ser, em alguns casos, fator impeditivo de acesso à habitação por parte de algumas famílias.

Face ao objetivo traçado, procurou-se responder às seguintes questões: qual o peso que a evolução do preço com a habitação tem nas famílias? Face à legislação aplicada pelo Estado, qual é a posição do mercado de arrendamento atendendo aos valores estipulados para as rendas?

A estrutura desta dissertação de mestrado desenvolve-se em seis capítulos. O primeiro capítulo tem como propósito a contextualização do tema da habitação em Portugal, numa análise temporal de 1880 a 1999. Para conseguir uma contextualização mais aprofundada, recuamos no tempo até aos finais do século XIX por ser fundamental na compreensão do tema da habitação no nosso país. O segundo capítulo consiste, ainda, na análise das políticas de habitação em Portugal no período de 2000 a 2017. A divisão temporal nestes dois capítulos (um e dois) surge dividido ao ambiente político vivido em Portugal no início do século XXI. São identificados neste capítulo três grandes eixos de ação: a habitação social, a reabilitação urbana e o arrendamento.

O terceiro capítulo é dedicado ao mercado de arrendamento. Inicia-se com uma breve contextualização ao arrendamento urbano, passando para a descrição dos vários programas de apoio e incentivo ao arrendamento implementados, ao longo do século XXI, pelo Estado Português.

O quarto capítulo é referente ao estudo empírico que será distribuído por dois capítulos. No capítulo quatro a metodologia utilizada, onde identifico as hipóteses de estudo, e no quinto capítulo apresento a explanação e a análise de resultados.

Por fim, no capítulo seis são apresentadas as conclusões deste estudo bem como as suas limitações e implicações para o futuro.

# Capítulo I

## Contextualização- do Tema da habitação em Portugal 1880-2000

### O período de 1880-1940

Abordar o tema da habitação em Portugal, leva-nos a recuar ao tempo da industrialização uma vez que é nesse momento que surgem as primeiras preocupações com a habitação. De facto, a partir da segunda metade do século XIX, a procura de habitação a baixos custos nas grandes cidades nomeadamente, Lisboa e Porto aumentou substancialmente. Em 1890, perto de um terço da população habitava nos centros da cidade e provinha do meio rural para poder ingressar na classe operária. De acordo com Vilaça (2001), tal como em toda a Europa, o desenvolvimento industrial do século XIX associado ao capitalismo liberal que proliferou, nesse tempo, como ideologia dominante, originou o afluxo de contingentes de mão-de-obra às cidades e desencadeou processos de formação de alojamento em condições miseráveis face à insalubridade, à higiene e à promiscuidade das vivências.

Aqui, em Portugal, bem como na maior parte dos países europeus, entre 1880 e 1940 deu-se uma crise habitacional plena nas cidades e elaborou-se estratégias para resolver os problemas habitacionais das famílias mais pobres. Com efeito, este período correspondeu à “...transição de um mercado não regulamentado, essencialmente privado, para as primeiras intervenções estatais, ainda tímidas e de carácter eminentemente legislativo, e finalmente para o desenvolvimento de programas de habitação estatal de maior escala” (Teixeira, 1992: 65).

Até à implantação da Primeira República não foi publicado em Portugal qualquer política de habitação social. No entanto, os políticos não passavam ao lado do problema habitacional, sendo que até 1920 foram apresentados sete projetos-lei embora tenham acabado por ficar, sistematicamente, retidos nas Comissões Parlamentares (Antunes, Lúcio, Soares, Julião, 2016).

Neste período de análise, podemos distinguir três fases diferentes da história portuguesa: as últimas décadas da monarquia constitucional até 1910; o regime republicano de 1910 até 1926, e o Estado Novo, nascido após a revolução de 1926. Os regimes políticos, as respetivas condições económicas e sociais diferentes tiveram, naturalmente, implicações nas estratégias de habitação formuladas em cada um dos períodos (Teixeira, 1992).

Os primeiros problemas com a habitação surgiram nas cidades de Lisboa e Porto uma vez que estas, eram na altura as cidades mais industrializadas no país. A construção de habitação de rendas baixas era essencialmente feita por construtores privados, uma vez que o Estado apenas se começou a preocupar com esta questão (da habitação) no final do século XIX com o surgimento de várias epidemias devido à falta de condições de higiene das habitações. No Porto, as duas principais formas de alojamento para as famílias mais pobres era a ocupação de edifícios devolutos e a construção de novas habitações, as “ilhas”. As “ilhas” eram pequenas habitações, geralmente com um único piso e não tinham abastecimento de água e os sanitários eram comuns a todos os seus habitantes. Em Lisboa, consequência de um desenvolvimento industrial e salarial mais elevado, permitiu que o mercado e habitação fosse mais sofisticado. As classes trabalhadoras ocuparam velhos edifícios nos bairros populares da cidade e ainda edifícios localizados nas zonas industriais habitando-os de forma rural. Esta

forma de habitar deu origem aos designados “pátios” que se tornaram uma forma dominante de habitação em Lisboa no final do século XIX (Teixeira, 1992).

Devido as melhores condições salariais, alguns promotores imobiliários investiram em habitação operária com melhores acessos e condições. A esta habitação ficava associada uma renda mais elevada. No Porto, grande parte destas iniciativas falharam uma vez que a classe trabalhadora não conseguia suportar com os custos destas habitações. No entanto, em Lisboa havia mercado para este tipo de habitação. O investimento em habitação aumentou, surgiram novas empresas de construção, com melhores equipamentos e construíram-se blocos de habitação de baixo custos. Dos “pátios” passou-se para as “vilas” que eram edifícios de habitação coletiva.

Seguindo-se da intervenção da burguesia industrial que procurou resolver esta questão social, intervieram as associações filantrópicas, mutualistas e cooperativas. Segundo Silva (1994), antes da proclamação da República apenas um número restrito de empresas se preocupava com a habitação dos seus operários. Ainda assim, quer as casas construídas por industriais, quer das construídas por filantropia, tinham rendas que excediam a capacidade económica da maior parte dos trabalhadores.

Até ao final do século XIX, nem o Governo nem as Câmaras Municipais consideravam que a questão da habitação a baixos custos fosse da sua responsabilidade. As suas preocupações eram apenas duas: dar incentivos aos promotores privados para construírem habitação destinada a pessoas de poucos recursos e, controlar a atividade destes construtores privados (Teixeira, 1992).

Silva (1994), afirma que a intervenção pública até ao final da primeira década do século XX foi quase nula, quer da parte do legislador, quer das Câmaras Municipais, conforme mencionado à pouco. Segundo Mata (1909)<sup>4</sup>, foram várias as iniciativas do Governo e das Câmaras Municipais, tendo algumas destas aprovado propostas de intervenção direta ou indireta na promoção de habitação, mas conclui que “de todas estas propostas e tentativas o resultado foi inteiramente nulo”.

Os movimentos operários começaram a crescer em Portugal a partir da década de 1840 (Teixeira, 1992). Foi com a ascensão da classe média urbana ao poder no período da República que ocorreram as primeiras intervenções públicas direta na questão da habitação (Silva, 1994).

As primeiras medidas implementadas tiveram a ver com a questão das rendas. Legislou-se o pagamento das rendas das casas ao mês, procedeu-se ao congelamento das rendas, permitindo apenas a sua atualização de dez em dez anos até 10% e o condicionaram-se os despejos. Para além disto, a 1.<sup>a</sup> República lançou as primeiras iniciativas de habitação social criando os bairros sociais, dois em Lisboa e um no Porto. Não obstante a diversas iniciativas tomadas para esse fim, a intervenção do Estado na promoção direta de habitação social foi um fracasso completo durante a 1.<sup>a</sup> República não se construindo um único fogo (Marques, 1978; Gonçalves, 1978; Gros, 1982; Silva, 1987)<sup>5</sup>.

As medidas implementadas pela República em relação ao regime de arrendamento urbano penalizaram os interesses dos imobiliários e tiveram, por isso, consequências negativas na construção civil e na conservação dos edifícios, numa altura em que se deu o êxodo rural e que alterou o equilíbrio entre a procura e a oferta da habitação (Ferreira, 1965; Marques, 1978)<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Citado por Silva, 1994: 657

<sup>5</sup> Citado por Silva, 1994

<sup>6</sup> Citado por Silva, 1994

A crise dos anos 20, o descontentamento da população, o caos financeiro e a grave crise interna do Estado foram fatores decisivos para o sucesso da revolução de 28 de maio de 1926 o que impôs uma ditadura militar à nação (Marques, 1965; Marques, 1978)<sup>7</sup>. A ditadura militar, optou por um modelo liberal que se refletiu na habitação da seguinte forma: procedeu-se a uma reforma da contribuição predial em 1928 e a uma atualização das rendas de casa, podendo novos arrendamentos ser feitos em regime de livre contratação dentro de certas condições (Silva, 1994). Corporizou, ainda, o desejo de saneamento e regeneração da sociedade portuguesa. No entanto, acabou por manter a instabilidade e o caos com a sucessão de chefes governos e ministros (Campinos, 1975; Marques, 1973)<sup>8</sup>. No curto período da ditadura militar surgiram diversas propostas de habitação social, tanto com origem no poder central como no poder local. Apesar do esforço legislativo, a política de casas económicas de tendência liberal de apoio à construção privada, não teve implementação relevante. Em suma, Silva (1994) conclui que os governos militares neste período não elegeram a habitação como uma prioridade, apesar de terem legislado neste domínio, não implementaram as medidas adotadas. No fundo, limitaram-se a incentivar a construção de novos fogos pela via da redução da carga fiscal que incidia sobre o processo de produção de habitação, desde a aquisição de terreno até à venda das casas, passando pelo licenciamento e construção e pela simplificação o acesso ao crédito (Silva, 1994). Significa isto que os empreendedores privados, apesar dos estímulos legislativos, continuaram a preferir a construção de prédios de rendimento.

A Constituição Política de 1933 marca o advento do Estado Novo e o fim da ditadura militar. A partir de 1929, os níveis de despesas com a política urbana começam a surgir logo a seguir às despesas militares e de administração tradicional (Valério, 1986; Rosas, 1986 e 1986<sup>a</sup>, citado por Silva, 1994).

Apesar de serem caracterizados os primeiros vinte anos do Estado Novo como de estagnação, a década de 30 protagonizou o crescimento da atividade económica através do acentuado esforço de investimento público em infraestruturas. O Decreto-Lei n.º 23052 de 23 de setembro de 1933 veio implementar o programas das casas económicas. O decreto autorizava o Governo a promover a construção de casas económicas em colaboração com as seguintes entidades: Câmaras Municipais, Corporações Administrativas e Organismos do Estado (Antunes, Lúcio, Soares, Julião, 2016). O programa estipulava que as casas a construir fossem do tipo moradia unifamiliar e entrassem na posse plena dos moradores a quem tivessem sido atribuídas, mediante o pagamento de um conjunto de prestações calculadas em função do rendimento dos agregados (Baptista, 1999). Ou seja, as habitações eram construídas em regime de propriedade resolúvel. Este programa, definiu os parâmetros fundamentais da intervenção do Estado na promoção social, com vista à “solução do problema da habitação das classes trabalhadoras” (Silva, 1994: 662).

O programa das casas económicas foi uma das medidas para a habitação social e serviu como síntese de programas ensaiados anteriormente cujo modelo foi baseado no modelo britânico da cidade jardim. O único destinatário do programa era, sem dúvida, a consignação das famílias (Baptista, 1999). Como dizia Salazar “... a intimidade da vida familiar reclama aconchego, pede isolamento, numa palavra, exige casa, a casa independente, a nossa casa” (Gonçalves, 1979, p. 37, citado por Teixeira, 1992). No entanto, este programa de cariz social nunca chegou a favorecer as classes de famílias mais pobres pois,

---

<sup>7</sup> Citado por Silva, 1994

<sup>8</sup> Citado por Silva, C. N. 1994

os destinatários pré-definidos na lei não correspondiam aos segmentos economicamente mais débeis, com problemas de alojamento, mas sim a sindicatos nacionais, funcionários do Estado, civis e militares, dos corpos administrativos e operários dos respetivos quadros permanentes, aos sócios de instituições de previdência social e aos empregados das empresas concessionárias de serviços públicos e outras em colaboração com o Estado (Baptista, 1999; Silva, 1994).

Na sua pureza conceptual e ideológica, este modelo sobreviveu pouco tempo. Em 1938, o Governo, em parceria com as câmaras reconheceu que uma parte importante dos potenciais candidatos às casas económicas não satisfaziam os critérios exigidos. Para Ribeiro (1958)<sup>9</sup>, verificou-se que a situação de carência habitacional não estava a ser resolvida ou amenizada pela iniciativa de casas económicas e que, paralelamente, o problema dos bairros de barracas multiplicava-se na capital do país. Neste sentido, surge através do Decreto-Lei n.º 28 912, de 12 de agosto de 1938, entre outras iniciativas, as casas desmontáveis para alojar os ocupantes dos bairros de lata e barracas (Silva, 1987).

Outras medidas de habitação social surgiram com o final da guerra. Para além das casas para famílias pobres em 1945, (o Decreto-Lei n.º 34 486 de 6 de abril autorizou o Governo a construir 5000 casas)<sup>10</sup> o programa das casas de renda económica no mesmo ano e o programa das casas de renda limitada em 1947, que surgiu através de uma parceria entre o sector privado e os poderes públicos. Consideravam-se casas de renda económica as que se construíssem nos centros urbanos ou industriais, pelas seguintes entidades: sociedades cooperativas ou anónimas; organismos cooperativos ou de coordenação económica; instituições de previdência social; empresas concessionárias de serviços públicos; empresas industriais e outras entidades idóneas de direito privado (Antunes, Lúcio, Soares, Julião, 2016).

A Lei n.º 2030, de 1948 veio descongelar as rendas e reintroduziu a contratação livre e atualização periódica das rendas económicas, com algumas exceções (Silva, 1994). No entanto, as rendas a cobrar tinham limites máximos que não podiam ser ultrapassados. Contudo, continuava-se com o mesmo problema. Os valores mínimos não eram suficientes para abranger a população mais carenciada. A política das rendas económicas foi, essencialmente, dirigida à população pertencente à classe média urbana.

O programa das casas de renda económica complementar do das casas para famílias pobres, era dirigido à classe média, excluída do regime das casas económicas por razões diversas, que não a da capacidade económica, como acontecia com os que iam para as casas desmontáveis e casas para famílias pobres. Um dos princípios deste programa era fazer com que as rendas fossem compatíveis com os rendimentos mensais das famílias e por isso, resolver a falta de habitação.

No entanto, o governo reconheceu, em 1956, que o sector privado não tinha mostrado muito interesse pelo programa das rendas económicas e, através deste, surge o programa das casas de renda limitada e deu-se início à habitação privada apoiada. O programa das casas de renda limitada regia-se pelo Decreto-Lei n.º 36 212, de 7 de abril de 1947. Esta iniciativa caracterizava-se por ser de posse privada sujeitando-se ao controlo público, incidindo este sobre níveis de renda, regras de distribuição, direito de permanência e despejo, entre outros. Apesar de haver limitação nas rendas e nos preços de venda da habitação, os privados beneficiavam, segundo Silva (1994: 666), "... de isenção de taxas, solo

---

<sup>9</sup> Citado por Antunes, G.; Lúcio, J.; Soares, N.; Julião, R. 2016

<sup>10</sup> Citado por Antunes, G.; Lúcio, J.; Soares, N.; Julião, R. 2016

urbanizado a um preço baixo, assistência técnica gratuita e garantia de fornecimento de materiais a preço fixo, condição importante nos primeiros anos do pós-guerra.”. As casas de renda limitada regiam-se pelos mesmos princípios que a iniciativa de casas de renda económica, sendo, na verdade, um “upgrade” desta (Antunes, Lúcio, Soares, Julião, 2016). No entanto, preço final da habitação, ainda com incentivos, continuou a não ser a solução para diversas famílias e por isso iam-se acumulando as habitações clandestinas, os bairros de lata e a sublocação dos espaços.

Um dos principais problemas da política de habitação do Estado Novo foi, sem dúvida, o facto de os indivíduos a quem o programa se dirigia terem, inicialmente, ficado de fora. Aquilo que se pode concluir nas duas conjunturas políticas (ditadura militar (1926-1932) e os primeiros anos do Estado Novo (1933-1945)) é que as condições de acesso à habitação social indicam que a pequena percentagem da população portuguesa abrangida pela promoção pública direta não incluiu os mais necessitados. Verificou-se, nas duas conjunturas um verdadeiro ciclo vicioso da habitação social: ou as condições do programa não podiam ser satisfeitas pelos potenciais candidatos ou, para que estes tivessem acesso, o programa podia ser suportado pelo município ou pelo Estado (Silva, 1994).

O Estado Novo, entre 1933 e 1974, promoveu diversos processos de realojamento, todos eles baseados em políticas ideológicas distintas. O Decreto-Lei n.º 42 454 de 18 de agosto de 1959 foi, essencialmente, destinado ao realojamento, à criação de uma categoria própria para o efeito o (categoria HR), 30% dos fogos construídos por instituições de previdência deveriam ser destinados a realojamentos e construção de blocos sociais para realojamentos em Olivais do Norte, Olivais do Sul e Chelas (bairro de casas pré-fabricadas). Além dos realojamentos realizados ao abrigo da política de casas desmontáveis durante a década de 60 o poder público voltou a realojar desalojados coercivos em bairros precários e provisórios. No seu conjunto, a maioria dos realojamentos foi realizado longe dos centros da cidade. Tal situação não se fica a dever unicamente aos terrenos disponíveis para construção, mas também devido à vontade de instalar as famílias em terrenos de baixo valor e de segregar as populações realojadas que eram vistas como estando em período de transição e acumulação. A partir dos meados da década de 70, Portugal assistiu a um dos maiores movimentos migratórios do campo para a cidade, assim como um movimento de imigração proveniente das ex-colónias, de nacionais e de imigrantes. Este facto aconteceu numa altura em que Portugal vivia em condições de uma ausência de habitação, que se fez notar ao nível das carências habitacionais, de equipamentos sociais e infraestruturas urbanas.

Do ponto de vista dos principais atores do aparelho estatal, a precariedade habitacional, em Portugal, assumiu uma “materialidade incomodativa para a imagem do País, especialmente numa altura de confluência europeia” (Bandeirinha; Castela; Aristides, Alves 2018).

No Plano Intercalar de Fomento (1965/67), são identificadas as falhas em matéria habitacional pública, assim como as limitações do sector privado na produção social de habitação. Surge, desta forma, entre 1968-1973 o III Plano de Fomento com objetivos coerentes em relação ao problema habitacional e é então prospetivada a construção de quase 50 mil fogos, sendo que para isso é criado o Fundo de Fomento da Habitação (FFH), entidade que tinha como principal objetivo a promoção direta de habitação social para arrendamento a estratos sociais desfavorecidos.

## O Fundo de Fomento da Habitação de 1969 a 1982

O Decreto-Lei n.º 49033 instituiu a criação do Fundo de Fomento da Habitação (FFH), com o objetivo de contribuir para a resolução do problema habitacional especialmente das classes não beneficiárias. O Fundo foi a tradução direta de dois pilares do III Plano de Fomento: a resolução do problema habitacional e uma vasta reforma administrativa (Presidência do Conselho, 1964, p. 470: 1969, p. 538).

O programa de FFH assumiu a sua intervenção inicial na reforma administrativa, ao recorrer à experiência técnica do Serviço de Construção de Casas Económicas da Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN) e do Gabinete de Estudos de Habitação da Direção-Geral dos Serviços de Urbanização (DGSU). Este processo resultou em vários pontos entre as diferentes práticas e em três objetivos específicos do FFH: i) “Reforma legal: a adoção com revisão dos regulamentos de distribuição, renda e propriedade das casas económicas, bem como dos seus processos de concurso; ii) Agilização de mecanismos de promoção e gestão habitacional, a responsabilidade direta de projetar, adjudicar e gerir agrupamentos de casas económicas; iii) Racionalização de projetos: a criação de sistematização de projetos, envolvendo criação de protocolos jurídicos simplificados, possíveis esquemas de financiamento ágeis e um banco de projetos.” (Bandeirinha, Castela, Aristides, Alves, 2018: 245). Face aos objetivos traçados, o programa do Fundo de Fomento de Habitação, subdividiu a sua estrutura, ao longo da sua execução, em duas vias: a direta e indireta. Na via de promoção direta estavam incluídos os Planos Integrados de Almada, Aveiro, Porto, Setúbal, Zambujal, e outros, sustentados em importantes aquisições de solo, em muitos casos por via da expropriação (Vilaça, 2001).

A promoção indireta era sustentada através de apoios técnicos e financeiros a entidades particulares. Deste conjunto faziam parte as obras participadas pelas autarquias locais, o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), o apoio às cooperativas de habitação económica (1974), que relançariam o movimento cooperativo e também aumentariam gradualmente as competências do poder local; programas abrangentes de renovação urbana, Programas de Recuperação de Imóveis Degradados (PRID), os Contratos de Desenvolvimento para a habitação, financiando a promoção privada de habitação de custos controlados. Uma das características do FFH, era o facto de ser uma entidade pública de crédito e por isso, também concedia empréstimos às autarquias locais e apoiava ainda a iniciativa privada através dos contratos de desenvolvimento.

O Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), surgiu na renovação da política habitacional no período revolucionário. Segundo Antunes (2019), o SAAL foi a primeira política de habitação social. Criado para dar apoio às populações que se encontravam alojadas em situações precárias, o SAAL apareceu como um serviço descentralizado que foi construindo novas casas e infraestruturas e foi oferecendo melhores condições habitacionais. No entanto, o SAAL teve uma operacionalização conturbada e acabou por ser extinguido em 1976, o que afetou a construção e a finalização de vários projetos alinhados.

Estes Programas e a política intervencionista do Estado, tiveram algumas consequências que importa registar, conforme menciona Vilaça (2001: 86): “foi um período marcante na consolidação de um sector, até então, com uma fraca expressão nas políticas governativas, e que diversificou e alargou o número de famílias que puderam ver saneada a sua situação habitacional e que, pela primeira vez, conseguiu afetar recursos financeiros assinaláveis para este sector; e, materializaram um conjunto de intervenções significativas em termos de dimensão, mas afetadas por operações urbanísticas geralmente

de fraca qualidade, deficientes construções e gestão financeira pouco rigorosa, descredibilizando os processos e originando a estagnação da própria instituição (FFH)”.

Resultado do volume de unidades habitacionais que tinha por gerir e manter com uma estrutura cada vez mais complexa, o Fundo de Fomento Habitacional sofre uma rutura da instituição em termos organizacionais e financeiros.

As iniciativas de promoção indireta (sustentadas, como descrevi atrás através de apoio técnicos e financeiros a entidades particulares) geraram uma controvérsia no destinatário, até porque a maior parte das habitações construídas destinaram-se, em grande medida, à população de classe média uma vez que estas tinham capacidades para recorrer ao crédito. Significa isto, mais uma vez, que as famílias carenciadas ficaram excluídas do programa devido à falta capacidade de endividamento. Para além disso, este fenómeno fez com que poucas cooperativas privadas tenham permanecido proprietárias das habitações construídas com apoios públicos.

Em 1983, surge o Fundo de Apoio ao Investimento para a Habitação (FAIH) como solução para o financiamento de entidades públicas, nomeadamente ligadas aos municípios e outras instituições sem fins lucrativos. Em seguimento do FAIH, aparecem outras instituições de financiamento como o caso da Caixa Geral de Depósitos, Crédito Predial Português e Caixa Económica de Lisboa – Montepio Geral, as mesmas que continuavam a financiar o crédito bonificado para aquisição de casa própria (Decreto-Lei n.º 220/83)<sup>11</sup>.

### **Instituto Nacional de Habitação**

Através da Portaria 580/83 de 17 de maio, é definido o conceito de “habitação social”, estabelecendo-se os parâmetros mínimos e máximos para a construção deste tipo de habitações pela iniciativa pública, privada e cooperativa<sup>12</sup>.

Em 25 de maio de 1984, o Decreto-Lei n.º 177/84 cria o INH definido por ser um “instituto público, com personalidade jurídica dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio.” Ao INH era-lhe atribuído assegurar a “administração habitacional e as intervenções de natureza financeira no sector de habitação da competência do Estado, cabendo-lhe, em especial:

- a) Estudar a situação habitacional com vista à formulação de propostas de medidas de política, legislativas e regulamentares;
- b) Preparar o Plano Nacional de Habitação e os planos anuais e plurianuais de investimentos no sector;
- c) Coordenar e preparar as medidas de política financeira do sector e contribuir para o financiamento de programas habitacionais de interesse social, promovidos pelos sectores público, cooperativo e privado;
- d) Acompanhar a execução das medidas de política e os programas de promoção habitacional, de acordo com os planos e normativos aprovados, e prestar apoio técnico aos promotores antes referido.”.

---

<sup>11</sup> Citado por Bandeirinha; Castela; Aristides, Alves 2018

<sup>12</sup> Anos mais tarde, o legislador substituiu o conceito de “habitação social” por “habitações a custos controlados” através da Portaria n.º 828/88 de 29 de dezembro. Apesar da falta de clarificação deste conceito, a habitação social é entendida como “habitação construída e comprada com o apoio financeiro do Estado, através de benefícios fiscais e financiamento para aquisição de terras, construção e promoção de habitação” (CECODHAS, 2017).

A lei orgânica do INH veio a ser implementada pelo Decreto-Lei n.º202-B/86 com o conteúdo semelhante ao diploma criado, mantendo as atribuições e competências do INH inalteradas e consolidando a sua intervenção no domínio da política habitacional (Vilaça e Ferreira, 2018).

Passando por ligeiras mudanças administrativas, o INH foi modelado como uma entidade parabancária e, em 1988, a fim de se constituir uma comissão de fiscalização e de se obter a dispensa do visto prévio do Tribunal de Contas, houve necessidade em alterar a Lei Orgânica competente (Vilaça e Ferreira, 2018).

Em 1984, na altura de criação do INH faziam parte deste projeto três potenciais grupos de clientes/promotores para os quais dispunha de alguns programas de financiamento. Os municípios, através da Promoção Direta Municipal; as cooperativas de habitação, no âmbito da Promoção Habitacional Cooperativa e as empresas privadas de construção, através de Contratos de Desenvolvimento para a Habitação.

No período de 1984 e 2007, segundo Vilaça e Ferreira (2018) o INH terá financiado, aproximadamente, 130 000 fogos de habitação social, dos quais cerca de 60 000 para arrendamento e 70 000 para venda. A média anual foi de cerca de 7200 fogos. Nos primeiros 10 anos as cooperativas de habitação foram o promotor que mais construiu, com um total de mais 40 000 casas edificadas. A partir de 1995, os municípios assumiram-se como os promotores de referência e através dos financiamentos para os programas de realojamento e outros construíram mais de 68 000 habitações para famílias a residir em alojamentos precários.

### **Programa Especial de Realojamento (PER)**

O paradigma habitacional vivido em Portugal antes do século XXI, teve repercussões de uma elevada preocupação. O parque habitacional público constituído por mais 80 000 fogos no fim dos anos oitenta nunca teve uma gestão quer patrimonial, quer financeira e muito menos social (Vilaça, 2001).

O fracasso do FFH, juntamente com o IGAPHE e depois com o ING responsáveis pela gestão do parque edificado após o Estado Novo, deixaram os bairros sociais e as populações que nelas residiam, votadas ao ostracismo mais absoluto, chegando ao ponto de nem sequer saberem quantos bairros detinham, quantos fogos existiam em cada bairro e quais as famílias que neles vivam.

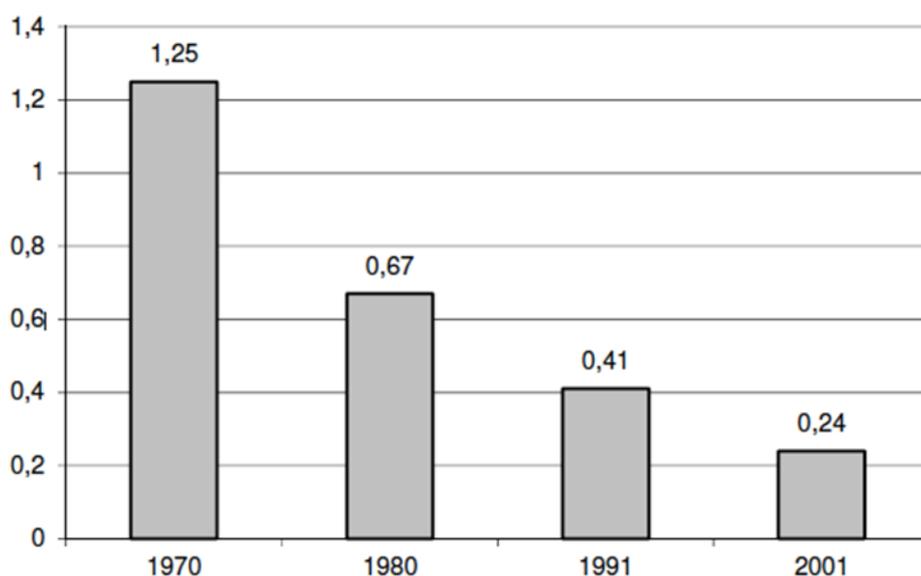
O estado do parque habitacional público era um problema que se ia agravando ao correr dos anos. A imagem que conseguíamos ver do parque habitacional era de degradação física dos edifícios e dos espaços urbanos, alguns com os arranjos exteriores por terminar, ocupações abusivas das casas por familiares ou “venda de chaves” a valores quase similares ao da habitação no mercado; rendas por pagar durante muitos anos sem qualquer aviso ou intimação por parte dos Institutos proprietários; e, como se não basta-se vivia-se num clima de insegurança urbana generalizado com efeitos mais evidentes na população idosa e mais jovem. O atraso na oferta de habitação acessível, sobretudo nas duas grandes áreas metropolitanas do país, originou nas décadas de setenta e oitenta um surto de construção clandestina e o alargamento da população vivendo em barracas (Guerra, 2001).

A procura de soluções para o problema da habitação, levava o Estado a considerar a necessidade de implementar medidas urgentes e prioritárias, com incidência especial nas zonas em que tais carências mais se faziam sentir, ou seja, nas cidades de Lisboa e Porto. O Protocolo de Acordo do Plano de Intervenção a Médio Prazo para a Habitação Social de Lisboa (PIMP) entre a Câmara Municipal de Lisboa e a Secretaria de Estado da Construção e Habitação surge a 11 de junho de 1987 através do Decreto-

Lei n.º 226/87 que tinha como objetivo “definir, quantificar, programar e financiar a construção de 9698 fogos de habitação social (...) destinados ao realojamento de famílias que atualmente ocupam barracas ou fogos de construção precária em mau estado e a dar resposta a necessidades urgentes de libertação de terrenos destinados a infraestruturas viárias de importância vital, nomeadamente o Eixo viário Fundamental”<sup>13</sup>. No entanto, o programa foi considerado insuficiente (Costa e Subtil, 2013) e a pouca adesão por parte de outros municípios ao Decreto-Lei n.º 226/87 fizeram surgir o Programa Especial de Realojamento (Vilaça, 2001).

Pelo Decreto-Lei n.º 163/93 de 7 de maio, é criado o Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto com o objetivo de erradicação definitiva das barracas existentes, mediante o realojamento em habitações condignas das famílias em que nelas residiam. Por outras palavras, o PER nasce da necessidade política de solucionar o problema da proliferação de bairros degradados às portas das principais cidades. Estima-se, através dos levantamentos do PER (finais dos anos 80), que nas duas grandes metrópoles existiram cerca de 50 mil barracas onde viveriam mais de 150 mil pessoas (Guerra, 2011). A figura 1 reflete a situação do país nos anos entre 1970-2001. No entanto, houve outros fatores que influenciaram o surgimento do Programa como é o caso da valorização dos terrenos nos quais os bairros clandestinos estavam construídos, o caso da Exposição Internacional de Lisboa – Lisboa Capital Europeia da Cultura em 1994 e a Expo 98 (Cachado, 2013).

Figura 1 - Percentagem de barracas face ao total do parque clássico, 1970-2001



Fonte: /INE, Recenseamento da população, 1970-2001, citado por Guerra, 2011.

<sup>13</sup> Protocolo de Acordo do Plano de Intervenção a Médio Prazo celebrado em 87/06/11 entre a CML e a SCH (citado por Costa e Subtil, 2013).

A adesão ao PER foi significativa, atendendo a que todos os municípios das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto assinaram os acordos com o INH e com o IGAPHE<sup>14</sup>. O total de fogos contratualizados entres os Institutos (INH e o IGAPHE) e as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto foram mais de 48 000.

As condições mais significativas abrangidas pelo programa eram, a possibilidade de os municípios poderem incluir nos financiamentos a aquisição e infraestruturização de terrenos, o que na prática era complicado dado o limite de 80% sobre os valores máximos dos fogos fixados para a habitação de custos controlados; a construção poder ser substituída por aquisição de habitações no mercado com limites máximos de preços fixados por portaria dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações; e, um ligeiro acréscimo na bonificação das taxas de juros dos empréstimos a longo prazo (25 anos) que passou de 60% para 75% (Portaria n.º 673/93) (Vilaça e Ferreira, 2018).

Embora haja casos bem sucedidos pelo PER, este programa obedeceu a uma implementação muito territorial, tendo os municípios realizado conforme entendiam melhor a construção/melhoramento dos novos bairros a que se tinham comprometido. O facto de não ter existido uma estratégia, uma abordagem global e metropolitana como se impunha desta medida, prejudicou, de certa forma, o programa. Para além disso, foi recorrente os casos em que os municípios optaram por fazer os realojamentos fora dos limites do seu território concelhio. O PER foi bastante díspar de concelho para concelho. Enquanto os municípios como Mafra, Moita, Montijo, Sesimbra, Gondomar, Porto e Valongo cumpriram a construção da totalidade dos fogos protocolados, outros municípios não foram tão expeditos e diligentes, como foi o caso da Amadora (45%), Barreiro (41%), Odivelas (42%), Palmela (44%) e Seixal (45%). Apesar do PER se classificar como um plano abrangente para as duas áreas metropolitanas, o concelho de Lisboa dominou com a construção de 11 129 fogos, seguindo-se a Amadora com 5419 e Matosinhos com 3982 fogos (Antunes, 2019).

Através do Decreto-Lei n.º 79/96, é criado o regime da concessão de participações para o apoio à aquisição ou reabilitação de fogos por famílias abrangidas pelo Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, o designado PER Famílias. Algumas famílias (principalmente as famílias idosas), através deste programa, conseguiram regressar às suas terras de origem conseguindo comprar habitações a preços acessíveis (Vilaça e Ferreira, 2018). Por outro lado, no Município de Lisboa não houve grande adesão. Segundo Costa e Subtil (2013), um dos motivos para o mau resultado foi a falta de motivação das famílias para saírem da cidade e pelo facto de o Programa ter sido lançado num período muito próximo ao PER, sendo que as pessoas optaram por receber uma habitação social dentro do município.

Os bairros construídos no âmbito PER foi alvo de grande debate técnico, político e académico ainda no seu início, tal como menciona Antunes (2019: 12), "... (Guerra, 1994, 1999; Freitas, 1994, 1998; Pinto, 1994), assim como mais recentemente (Cachado, 2013; Serpa et al., 2018), com vários alertas para a excessiva concentração e homogeneidade social dos bairros construídos, assim como para a escassez dos espaços públicos de qualidade, de equipamentos coletivos, de rede de transporte adequada, apoio social à população, entre muitos outros".

Presentemente, o Programa Especial de Realojamento ainda não está terminado apesar de terem sido promovidos 34 000 fogos. Segundo Vilaça e Ferreira (2018: 352), "se houve municípios que

---

<sup>14</sup> Através do Decreto-Lei n.º 88/87 é criado o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado, designado abreviadamente como IGAPHE.

aproveitaram as condições favoráveis para fazerem os realojamentos que julgaram pertinentes, outros houve que se depararam com diversos obstáculos, dos quais o mais persistente foi a ausência de terrenos para as novas construções e as alterações dos agregados familiares recenseados nos núcleos de alojamentos precários”. Mais recentemente, constrangimentos financeiros inviabilizaram a construção/aquisição dos poucos milhares de fogos que faltavam para concluir o PER, atendendo a que houve cerca de 11 000 famílias que resolveram por si próprias ou com ajudas municipais o seu problema habitacional.

### **Regime do Crédito Bonificado**

O crédito bonificado para comprar casa própria existe em Portugal desde 1976. Esta decisão traduziu-se em outra medida de política habitacional, de abrangência alargada e com um horizonte temporal vasto, apesar das sucessivas modificações que, entretanto, lhe foram introduzindo (Vilaça, 2001).

Reformulado em 1983, 1984 e em 1986 o Decreto-Lei n.º 328-B/86, de 30 de setembro, veio regular a concessão de crédito à aquisição, construção, beneficiação, recuperação ou ampliação de habitação própria, secundária ou de arrendamento, nos regimes geral de crédito, crédito bonificado e crédito jovem bonificado (conforme mencionado no preâmbulo que reformou o Decreto-Lei n.º 328-B/86, o Decreto-Lei n.º 349/98 de 11 de novembro).

Segundo os estudos de Glaeser e Shapiro (2002)<sup>15</sup>, uma política pública que promove o “ter casa própria” é desiderato legítimo uma vez que os proprietários não só cuidam melhor das suas casas e jardins como também tendem a ser cidadãos mais ativos e mais envolvidos com a comunidade onde estão inseridos, ao ponto de quem procura casa estar disposto a pagar mais por uma habitação onde os vizinhos são donos das suas próprias casas. A expansão da ocupação em propriedade reside na crença por parte das famílias de que a posse da casa é um investimento quer para o próprio no seu percurso de potencial mobilidade habitacional quer para as gerações seguintes.

O apoio do Estado era efetuado tendo em conta o nível de rendimento anual bruto das famílias e era dividido em quatro classes, para além de estarem tabelados na lei os valores máximos da habitação. O agregado familiar com um rendimento bruto anual superior a 4,5 vezes o salário mínimo anual não tinha direito ao regime de crédito bonificado.

No final de 2002, o artigo 5º da Lei n.º 16-A mencionava “É vedada a contratação de novas operações de crédito bonificado à aquisição, construção e realização de obras de conservação ordinária, extraordinária e de beneficiação de habitação própria permanente, ao abrigo do disposto do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro, ...” ficando de fora da extinção deste apoio as pessoas portadoras de um grau de incapacidade igual ou superior a 60%.

Segundo um estudo efetuado pelo Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana em 2015, Portugal entre os anos 1987 a 2011 despendeu 9,6 milhões de euros em dotações orçamentais dos quais, 73,3% refere-se a bonificações de juros do crédito à construção ou à aquisição de habitação. Foi em 2002 que o valor foi mais alto a nível de execução orçamental para os juros no crédito à habitação em que atingiu o valor de 503,1 M€.

---

<sup>15</sup> Citado por Xerez, Rodrigues e Cardoso, 2018

São várias as medidas que provocaram a extinção do Regime de Crédito Bonificado em 2002, no entanto vale a pena contextualizar a situação em que o país se encontrava nessa altura. Com a adesão à União Económica Monetária e a entrada do euro em 1999, Portugal eliminou o risco cambial em relação a outros países. Entre 1998 e 2002, com a estabilização da inflação e a compressão das margens de intermediação bancária, as taxas de juro baixaram de forma substancial, tornando o crédito ainda mais acessível. Desta forma, o endividamento das famílias aumentou significativamente, agravando assim um dos desequilíbrios macroeconómicos, pois a produtividade do fator trabalho não acompanhava o aumento do endividamento (Xerez, Rodrigues e Cardoso, 2018). Pouco depois da virada do século, Portugal assistiu a um abrandamento do crescimento da economia portuguesa entrando num período de estagnação do nível de vida, marcado também por uma maior precariedade no mercado de trabalho e um aumento da taxa de desemprego.

Definidos pelo Pacto de Estabilidade, em 2001, Portugal ultrapassou os 3% do PIB criando assim um défice orçamental. Desta forma, gerou-se uma crise política que se orientou para as eleições legislativas. O novo governo assumiu as suas responsabilidades em abril de 2002, com a economia a desacelerar e a tentar o ajustamento, face a vários desequilíbrios macroeconómicos, num contexto de fraca procura externa (FMI, 2003, citado por Xerez, Rodrigues e Cardoso, 2018). Um mês depois da tomada de posse, dá-se a extinção do Regime de Crédito Bonificado como uma das medidas de um vasto pacote de contenção orçamental, incluindo também o aumento da taxa geral do IVA de 17% para 19%, com o objetivo de reduzir o elevado nível de endividamento público e privado.

A extinção do RCB, para além de ter sido motivado pela necessidade de consolidar as finanças públicas ou de promover o ajustamento macroeconómico, houve outros fatores que pesaram na decisão. De acordo com os relatos da imprensa da altura, havia uma espécie de fraude na atribuição e no controlo do juro bonificado, sendo que o apoio do Estado era, em alguns casos, suportado por declarações que escondiam altos rendimentos. O RCB era um programa público, muito pouco eficaz, dado que dele beneficiava uma larguíssima maioria dos Portugueses. De acordo com Martins e Villanueva (2006), 83% dos indivíduos com idades compreendidas entre os 18 e os 55 anos de idade eram elegíveis a algum tipo de apoio ao abrigo do RCB. Desta forma, conclui-se assim que o programa do RCB não era um programa dirigido aos mais desfavorecidos (Xerez, Rodrigues e Cardoso, 2018).

## Capítulo II

### A resposta aos problemas da habitação em Portugal a partir do início do século XXI

O início do século XXI foi marcado por várias mudanças que condicionaram a intervenção do Estado no âmbito da habitação. O incentivo à aquisição de casa própria, originou uma diminuição – ou pelo menos a estabilização – no mercado de arrendamento e aumentou o número de proprietários de casa própria, em muitos casos com hipoteca. Ao mesmo tempo, o problema com as construções clandestinas continuava a suscitar preocupações ao Estado português.

Depois do ano 2000, verifica-se uma alteração da intervenção estatal na habitação social na medida em que o realojamento deu lugar à reabilitação. O impacto da globalização tende a tornar-se

evidente na fase de implementação de projetos de desenvolvimento urbano em larga escala. A preocupação com a imagem das cidades era cada vez mais evidente e influenciada pela organização de grandes eventos culturais como a Exposição Mundial de Lisboa em 1998 ou a Capital Europeia da Cultura do Porto em 2001 (Alves e Branco, 2018).

Ao longo do período 2002 a 2017, foram vários os programas e acontecimentos no sector da habitação. Importa referir que o desenvolvimento deste capítulo, irá ser repartido em três partes, nomeadamente: programas de habitação social; realojamento e reabilitação; e, arrendamento. Para cada um destas partes existem um conjunto de políticas e programas estabelecidos pelo Estado, os quais irão ser analisados e mencionados ao longo do capítulo. Importa salientar que os conteúdos sobre o arrendamento irão ser discriminados no capítulo seguinte e, por isso, não irão constar na revisão deste capítulo.

De uma forma resumida, o ano de 2002 foi marcado por dois acontecimentos muito importantes: o início do euro e o fim do crédito à habitação cujas consequências foram marcantes para a política do mercado de habitação nos anos seguintes. Neste ano ocorreu também a fusão do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) com o Instituto Nacional da Habitação (INH). Em 2003, foi elaborada uma revisão ao PER que aparentemente estabeleceu uma ligação mais profunda entre a reabilitação urbana e o realojamento. Costa e Subtil (2013: 38) afirmam que “a reabilitação é o novo desafio que se impõe após a erradicação das barracas” sendo que o Decreto-Lei n.º 271/2003, veio impulsionar a reabilitação de imóveis para o realojamento, conforme mencionado no preâmbulo do documento: “É, assim, primordial, também o PER, favorecer e estimular a reconstrução e manutenção de habitações, potenciando um aproveitamento adequado do património existente, quer no mercado, quer na propriedade dos municípios, incentivando-se, desse modo, a reabilitação urbana em detrimento da aquisição ou construção de fogos novos.”.

Em 2004 é lançado o Decreto-Lei n.º 135/2004 - entretanto alterado pelo Decreto-Lei n.º 54/2007 de 12 de março - que estabeleceu o regime de acesso por parte dos Municípios, Regiões Autónomas, Associações de Municípios ou das entidades beneficiárias cuja participação era prevista no PROHABITA, a financiamentos destinados ao realojamento de populações que viviam em situação de carência habitacional. No âmbito deste programa, havia a possibilidade de reabilitar exteriores de edifícios degradados, integrados em bairros sociais constituídos em regime de propriedade horizontal; a realização de obras de construção de nova habitação ou de reabilitação de habitação própria e permanente; e, pagamento do arrendamento de habitações ou do preço de permanência em estabelecimentos hoteleiros ou similares, por necessidade de alojamento urgente e temporário motivado pela inexistência de local para residir, relativamente a pessoas ou agregados familiares que não constem dos levantamentos realizados para efeito do PER, mas desalojados em virtude de demolições efetuadas em execução deste programa.

O pensamento que o mercado é o melhor fornecedor de habitação e que a intervenção deve ser restrita a indivíduos com necessidades maiores, estava a desempenhar um papel crucial na política de habitação portuguesa por duas razões – segundo Alves e Branco (2018) – por um lado, a oferta de habitação social foi insuficiente para responder às necessidades de uma grande percentagem da população que necessitava de habitação nas cidades (resultado do êxodo rural), levando às construções precárias e a tornarem-se evidentes em muitas cidades. E, por outro lado, entre 1987 e 2011, o Estado gastou a maior parte dos fundos públicos em habitação para apoiar a bonificação de juntos em

empréstimos bancários para a construção e compra de casas (cerca de três quartos de todos os gastos públicos neste domínio) à custa da requalificação da habitação, que recebeu apenas 1,7% do financiamento total (IHRU, 2015, citado por Alves e Branco 2018).

Uma intervenção com financiamento público a 100% não seria suficiente para resolver os problemas de desregramento físico, que eram extensos nos centros históricos, e levou a um reconhecimento que: “seria necessário colocar o mercado de requalificação habitacional e de arrendamento privado a trabalhar; o turismo e a cultura poderiam vir a ser uma força para a requalificação urbana e a renovação de espaços públicos em áreas degradadas do interior da cidade ou em frentes de água geraria efeitos de decréscimo associados à criação de novos negócios, requalificação habitacional, etc.” (Alves e Branco, 2018).

A degradação das condições de habitabilidade, de salubridade, de estética e de segurança de significativas áreas urbanas do país impunha uma intervenção do Estado tendente a inverter a respetiva evolução. A par das áreas críticas de intervenção, o Decreto-Lei n.º 104/2004 criou um regime jurídico excecional de reabilitação das áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística existentes. Desta forma, surge a figura das Sociedades de Reabilitação Urbana, designadas por SRU's. Este diploma, para além de permitir às autarquias procederem à criação de entidades especialmente encarregues da operacionalização de ações de reabilitação ou de renovação de uma área previamente delimitada, como meio de maximizar a captação de investimento e a mobilização dos privados, cria, define e regula o regime jurídico excecional da reabilitação urbana para as zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística<sup>16</sup>.

A principal fonte de financiamento para a requalificação urbana e para a oferta de habitação a preços acessíveis foi o Banco Europeu de Investimentos (BEI). Em 2008, Portugal em conjunto com o BEI, assinaram um memorando de entendimento para a aplicação do Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (JESSICA), que foi implementado para o programa de financiamento estrutural de Portugal de 2007-2013 (Alves e Branco, 2018).

A Resolução de Conselho de Ministros n.º 143/2005 do dia 7 de setembro, veio criar a Iniciativa “Bairros Críticos”. Esta iniciativa surge no âmbito das competências da Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades como um instrumento das políticas de cidades: a integração social e urbana de territórios que apresentam fatores de vulnerabilidade críticos. A Iniciativa “Bairros Críticos” foi uma iniciativa experimental, interministerial – envolveu 8 Ministérios entre eles, a Presidência, Ambiente do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, Trabalho e Segurança Social, Administração Interna, Saúde, Educação, Cultura e Justiça - que procurou capitalizar a experiência de anteriores programas nacionais e comunitários (como o PER) e procurou dar um passo à frente no desenvolvimento de modelos de intervenção inovadores, que passaram pelo reforço das dinâmicas locais para o desenvolvimento e pelo encorajamento de fortes parcerias entre a administração central, regional e local, mas também entre organizações governamentais e não governamentais (Sousa, 2008). A Iniciativa de “Bairros Críticos” incidiu de forma experimental em três territórios: Cova da Moura (Amadora), Lagarteiro (Porto) e Vale da Amoreira (Moita)<sup>17</sup>. Em meado de abril de 2012, o IHRU deu por

---

<sup>16</sup> Sociedades de Reabilitação Urbana – Portal da Habitação, acessado em 5 de junho de 2020, disponível em: <https://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/sociedadesreabilitacaourbana/menusru.html>

<sup>17</sup> Iniciativa de Bairros Críticos – Direção Geral das Artes, acessado em 8 de junho de 2020, disponível em: <https://www.dgartes.gov.pt/pt/acao/197>

terminado o programa com a justificação de falta de verba disponível para a continuação da execução do mesmo. Na altura, ainda deram a oportunidade aos municípios de continuar com o programa mas estes não mostraram interesse em prosseguir com o programa, segundo o Presidente do IHRU (na altura) Vítor Reis<sup>18</sup>.

O Instituto de Habitação e da Reabilitação Urbana, (IHRU) surge depois de uma reorganização do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional em 2006. Desta forma, é em 30 de maio de 2007 apresentado o Decreto-Lei n.º 223/2007 que veio promulgar o Instituto de Habitação e da Reabilitação Urbana com a missão de “assegurar a concretização da política definida pelo Governo para as áreas de habitação e da reabilitação urbana, de forma articulada com a política da cidade e com outras políticas sociais e de salvaguarda e valorização patrimonial, assegurando a memória do edificado e da sua evolução”. O IHRU resulta da intervenção de várias instituições que surgiram a partir do final dos anos 60. A primeira foi o Fundo de Fomento da Habitação, criado em 1969. Nos anos 80, outras instituições como o IGAPHE e o INH, criados em 1984 que tiveram um papel muito importante na execução de várias políticas de realojamento, reabilitação e de habitação social.

Ao IHRU são-lhe atribuídas uma série de competências destacando-se o planeamento, a definição e avaliação de políticas, a coordenação e a preparação de medidas de política financeira do setor, bem como o financiamento de programas habitacionais de interesse social. Tem, ainda, o dever de acompanhar a execução dos projetos financiados ou subsidiados pelo próprio Instituto.

Ao longo da primeira década do século XXI assistimos à elaboração de vários programas no âmbito da reabilitação urbana, transformando-se numa das principais áreas de intervenção das políticas públicas da habitação. Em 2009, surgiu o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana através do Decreto-Lei n.º 307/2009 e da Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto, que veio reforçar a autonomia dos municípios e estabeleceu medidas para agilizar a área da reabilitação.

Mais tarde, em 2014, nasce o Regime Excecional para a Reabilitação Urbana (RERU) que se trata de um conjunto de normas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 53/2014 de 8 de abril que dispensa as obras de reabilitação urbana do cumprimento de determinadas normas técnicas aplicáveis à construção, pelo facto de essas normas estarem orientadas para a construção nova e não para a reabilitação de edifícios. É um regime excecional porque pretende dar resposta a uma conjuntura económica e social extraordinária e é temporário porque vigora até 9 de abril de 2021.

Recuando um ano no tempo, em 2013, surge o Programa Reabilitar para Arrendar que consistia na contração de empréstimos de longo prazo destinados ao financiamento de intervenções em áreas de reabilitação urbana, ou para a reabilitação de edifícios enquadráveis no Regime Especial de Reabilitação Urbana. Usufruíram destes Programas, municípios, SRU's e as empresas municipais. Os empréstimos iam até 50% do valor final do investimento total de cada intervenção, devendo 10% ser assegurado por capitais próprios (Xerez, Rodrigues e Cardoso, 2018).

O programa “Reabilitar para Arrendar – Habitação Acessível” surge em 2015 e tem como objetivo o financiamento de operações de reabilitação de edifícios com idade igual ou superior a 30 anos, que após reabilitação deverão destinar-se predominantemente a fins habitacionais. Estas frações

---

<sup>18</sup> Soares, M. 2012 – “Programa Bairros Críticos estava moribundo e acabou por falta de verbas”. Acedido em 9 de junho de 2020, em: <https://www.publico.pt/2012/05/08/local/noticia/programa-bairros-criticos-estava-moribundo-e-acabou-por-falta-de-verbas-1545255>

destinam-se a arrendamento em regime de renda condicionada<sup>19</sup>. Ainda no mesmo ano, 2015, é aprovado a Estratégia Nacional para a Habitação através da Resolução n.º 48/2015, de 15 de julho para o período de 2015-2031. Surge pela necessidade de alargar o acesso a uma habitação e de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, uma vez que há muitos anos que se tem vindo a precisar de uma estratégia para a habitação em articulação com os objetivos de desenvolvimento dos aglomerados urbanos, de reabilitação urbana e da revitalização demográfica e económica, enquanto partes integrantes do universo da política de cidades. Assim, a Estratégia Nacional para a Habitação concentrou-se em três pilares essenciais: a reabilitação urbana, o arrendamento habitacional e a qualificação dos alojamentos. Relativamente à reabilitação urbana, os desafios traçados são o incentivo a conservação duradoura e regular do edificado, a redução dos custos e a simplificação do licenciamento na reabilitação de edifícios e, a atração de investimentos para a reabilitação do parque habitacional (IHRU, 2015).

Em 2016, através da Resolução de Ministros n.º 48/2016, publicado em 1 de setembro, foi criado o Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE) que tem como principal objetivo o desenvolvimento e a concretização de projetos de reabilitação de imóveis para a promoção do arrendamento, em especial o habitacional, tendo em vista a regeneração urbana e o repovoamento dos centros-urbanos, pretendendo alcançar, numa perspetiva de médio e longo prazo, uma valorização crescente do investimento. Trata-se de um fundo especial de investimento imobiliário fechado, de subscrição particular e de duração indeterminada, regulado pela Lei 16/2015, de 24 de fevereiro. Em outubro de 2017, um comunicado do Conselho de Ministros informou que foi aprovado um decreto-lei para estabelecer um regime especial de identificação, seleção e integração de imóveis do domínio privado da administração direta e indireta do Estado ao FNRE de forma a aumentar a oferta de habitação (Comunicado do Conselho de Ministros de 4 de outubro de 2017, citado por Xerez, Fernandes e Cardoso, 2018).

Portugal, com os problemas de reparação de edifícios a disparar, com o contínuo crescimento da construção de novos edifícios, tornou-se necessário a criação de um instrumento financeiro, com objetivos de política pública em matéria de reabilitação urbana e de forma conjugada de eficiência energética, que pudesse dar resposta a todos os interessados que pretendem investir e que não encontram financiamento no mercado para o seu projeto. Surge, desta forma, o IFRRU 2020 que consiste num instrumento financeiro que mobiliza as dotações aprovadas pelos Programas Operacionais Regionais (POR), do Continente e das Regiões Autónomas, e do programa temático Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos (PO SEUR), do Portugal 2020, com os objetivos de revitalizar as cidades, apoiar a revitalização física do espaço dedicado a comunidades desfavorecidas e apoiar a eficiência energética na habitação (IFFRU 2020<sup>20</sup>). O IFFRU atingiu 538 milhões de euros de investimento, com 176 projetos contratados para a reabilitação integral de edifícios e melhoria do seu desempenho energético, projetos que estão localizados em mais de 60 municípios, promovendo assim a coesão territorial.

---

<sup>19</sup> "Reabilitar para Arrendar – Habitação Acessível" em Portal da Habitação, acessido em 9 de junho de 2020 em <https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/o-que-e-rpa-ha>

<sup>20</sup> IFRRU 2020, acessido em 10 de junho de 2020, disponível em: <https://ifrru.ihru.pt/>

## Capítulo III

### Arrendamento Urbano

A discussão doutrinal relativa à natureza jurídica do contrato de arrendamento conduz-nos para o Direito Romano, entendido como um contrato de locação de coisa imóvel, é um contrato consensual que tem como principal característica o carácter temporário, acompanhado da obrigação de restituição da coisa findo o contrato (Borges, 2012).

Procedendo a uma breve referência às várias posições doutrinárias acerca da natureza jurídica do contrato de arrendamento, importa referir, conforme menciona a autora Ana Borges (2012), a orientação, expressamente acolhida pelo Código Civil português, no sentido de considerar o contrato de arrendamento como um direito pessoal de gozo. No entanto, e de acordo com a autora, algumas doutrinas tendem a caracterizar este como um direito do locatário como um verdadeiro direito real, na medida em que lhe assistem todas as características desta categoria de direitos, nomeadamente a inerência, a sequela, a oponibilidade a terceiros e a tutela dos meios de defesa de posse.

Ao dedicar este capítulo ao arrendamento urbano, torna-se necessário salientar as diferentes fases pelas quais este passou. A primeira fase do arrendamento urbano foi a fase liberal, que foi fortemente influenciada pela tradição romanista, o regime legal do arrendamento urbano era caracterizado pela sua consensualidade (Uluri, 2013). Conforme menciona o autor (Uluri, 2013), contrato de arrendamento não estava sujeito a forma, podendo o inquilino provar a existência do contrato por qualquer meio de prova, designadamente, através da exibição dos recibos de renda. A lei, apenas se limitava a regular as formas de cessação do contrato procurando evitar a expulsão arbitrária do locatário. Onde se fazia sentir uma intervenção legal mais relevante era nas situações de despejo, limitando a execução do despejo em algumas situações, designadamente, em casos de doença do arrendatário.

Com a proclamação da República e sob a influência da Primeira Grande Guerra Mundial, assistimos ao início da regulamentação do mercado de arrendamento urbano (segunda fase), caracterizada por várias intervenções legislativas parciais entre 1914 e 1917. Segundo Ana Borges (2012), durante este período, foi determinado o congelamento das rendas, como medida transitória explicada pelas consequências económicas impostas pela guerra; foram, de igual modo, limitadas as condições de cessação dos contratos de arrendamento, o recurso à ação de despejo e, ainda, foi imposta a obrigação de arrendamento de prédios devolutos.

A terceira fase é denominada por ser a fase da codificação. Catanho Menezes<sup>21</sup> e Barbosa Magalhães<sup>22</sup> foram coordenadores de uma comissão com o objetivo de proceder à codificação do regime do arrendamento urbano, dando-lhe um tratamento unitário e conferindo-lhe unidade sistemática (Uluri, 2013). Em 17 de abril de 1917, foi publicado o Decreto 5411 que reunia toda a legislação em matéria de arrendamento e que, não obstante às críticas de que foi alvo e às consecutivas alterações legislativas posteriores, conferiu ao regime do arrendamento um carácter institucional. Esta codificação serviu para distinguir as normas já consolidadas e normas de urgência com carácter transitório. São exemplos, o caso do congelamento das rendas, a obrigatoriedade de celebrar o contrato de arrendamento ou os

---

<sup>21</sup> João Catanho de Menezes, representante dos proprietários de Lisboa e Porto.

<sup>22</sup> Prof. Doutor José Maria Vilhena Barbosa Magalhães, chefe de repartição do Ministério da Justiça (1910-1926)

limites impostos ao recurso à ação de despejo. Contudo, a instabilidade económica, não só manteve estas normas em vigor como operou outras alterações ao regime no mesmo sentido.

Na verdade, o congelamento das rendas associado à desvalorização da moeda só veio trazer problemas, uma vez que levou a uma consequente degradação dos edifícios proveniente de rendimentos insuficientes para investir, por parte dos senhorios, na conservação dos edifícios. O decorrer da situação motivou várias intervenções legislativas, entre 1922 e 1928, com o intuito de promover a atualização do valor das rendas através do valor matricial do edifício. Acabou por ser outra medida falhada, uma vez que grande parte dos prédios tinham esse valor desatualizado (Borges, 2012).

A fase seguinte, a quarta fase, deu-se pela integração do regime do arrendamento urbano no código civil através de uma reforma no regime de arrendamento urbano operada pela Lei 2030 de 22 de junho de 1948. Esta reforma permitiu a atualização das rendas, mas manteve o bloqueamento nos dois grandes centros urbanos, Lisboa e Porto. Posteriormente, este regime foi integrado no Código Civil de Seabra, mantendo as rendas bloqueadas nos grandes centros urbanos e limitando a atualização ao valor matricial através de avaliação fiscal. Acresce, que se limitaram as situações de cessação do contrato de arrendamento, conferindo-lhe características de perpetuidade (Borges, 2012).

Após a revolução de 1974-1975 foram várias as alterações legislativas ocorrentes que resultaram em constrangimentos à liberdade económica no âmbito do arrendamento. Alargou-se o congelamento de rendas a todo o país e foram suspensas as avaliações fiscais com vista a atualização de rendas. Foi ainda suspenso o direito à demolição e à denúncia do contrato por parte do senhorio e foi imposta a celebração de contratos de arrendamento compulsórios, como forma de legalizar as ocupações com fins habitacionais. Torna-se necessário mencionar que, nesta época, a intervenção do legislador foi ao ponto de, pela primeira vez, serem estabelecidos limites máximos para a fixação de renda nos primeiros e novos contratos de arrendamento. Em 1977, foi consagrado o direito de preferência do inquilino na venda ou dação em cumprimento do local arrendado (Borges, 2012).

A sexta e última fase do arrendamento urbano, antes de mencionar o Regime de Arrendamento Urbano (RAU), foi a fase após a normalização constitucional. Para reestabelecer as condições normais do funcionamento do mercado de arrendamento, foram registadas “tímidas” iniciativas no estabelecimento de critérios de atualização de rendas, com base em coeficientes fixados pelo governo, independentemente da data da sua constituição. Tendo como objetivo o descongelamento das rendas, foram fixados dois regimes distintos: o regime de renda livre e o regime de renda condicionada. O regime de renda livre permitia a livre estipulação inicial da renda mas, não poderia ser alvo de futuras atualizações. O regime de renda condicionada, a estipulação da renda era efetuada de acordo com critérios fixados na lei mas, podia ser atualizada em função de um coeficiente anualmente disponibilizados. Quanto às rendas anteriores a 1990, poderiam ser alvo de uma atualização escalonada, tendo em conta as condições do prédio. Desta forma, estabeleceu-se um regime extraordinário de correção de rendas uma vez que a mera atualização anual ordinária não era suficiente devido aos valores irrisórios das rendas (Borges e RSA, 2012).

O programa de recuperação de prédios degradados, mencionado como RECRUA – Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados – previa um regime de apoio financeiro para custear parte das obras de recuperação e beneficiação de imóveis arrendados. Esta

comparticipação a fundo perdido, podia ser concedida aos senhorios ou aos arrendatários e municípios, quando estes se substituíam aos senhorios na realização das obras<sup>23</sup>.

O Regime de Arrendamento Urbano (RAU) deu entrada em vigor através do Decreto-Lei n.º 321-B/90 de 15 de outubro de 1990. Proclamou como objetivo principal alterar o mercado de arrendamento urbano para o tornar mais atrativo e dinâmico. Desta forma, pretendia-se proceder a uma codificação com o objetivo de preencher lacunas, evitar contradições e prevenir desarmonias. Ficaram excluídos deste regime, por razões técnicas ou pela sua mutabilidade, como os subsídios de renda, aqueles que ficariam melhor esclarecidos em diplomas avulsos ou situados no diploma preambular, como o caso das atualizações de renda extraordinárias.

O RAU, propunha (entre outras), a reposição do carácter temporário do arrendamento, permitindo a celebração de contratos de duração limitada (fixando no seu artigo 10º, como prazo supletivo e na ausência de convenção das partes, 6 meses) e o combate à degradação dos imóveis, regulando o regime de obras. Apesar de tudo, o RAU não apresentou soluções para o congelamento das rendas, mantendo apenas a aplicação do regime anterior para os contratos celebrados antes de 1990. Assim, o RAU contribuiu para a injustiça gerada devido ao facto de haverem rendas muito baixas e, por outro lado contribuiu para o degradamento do imóvel, também ele fruto do baixo nível de rendas, com reflexos graves no património edificado, na falta de segurança e da depreciação da imagem dos cidadãos (Borges e RSA, 2012).

Em suma, posso afirmar que a partir de 1974 a proliferação legislativa relativa ao arrendamento foi claramente inspirada numa filosofia de proteção do inquilino, desequilibrando a justa regulamentação desta relação jurídica em desfavor do senhorio.

As causas determinantes do fenómeno da degradação dos imóveis arrendados encontravam-se diagnosticadas nos senhorios, inquilinos, municípios e no Estado. Nos senhorios, desprovidos de rendimentos para investir na conservação do imóvel abestiam-se de cumprir os deveres de conservação periódica das edificações e, por maioria de razão, as obras extraordinárias de beneficiação cuja necessidade se faria mais cedo ou mais tarde sentir; o inquilino, por falta de atualização do valor da renda, via-se confrontado com uma diminuição das condições de conforto, depois de salubridade e, por fim, de segurança, escusando-se ele de providenciar por obras em substituição do senhorio, uma vez que o bem não lhe pertencia de raiz, para além de se defrontar com a falta de uma garantia real para recorrer ao crédito bancário; o município, por sua vez, crescentemente chamado a intervir, primeiro para intimidar os proprietários a executarem obras de conservação ordinária, depois de beneficiação e por vezes, a demolir e abrigar moradores, perante situações de ruína iminente, não podia, por sistema, substituir-se aos proprietários, até porque o reembolso das despesas obedecia a estreitos parâmetros calculados sobre o valor das rendas recebidas; por último, o Estado, incumbido constitucionalmente de promover o direito de todos, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto, embora procurava subvencionar a recuperação do património habitacional, ora diretamente por contribuições a fundo perdido, ora por benefícios tributários e

---

<sup>23</sup> Alguns anos mais tarde, com a revisão deste regime operada pelo Decreto-Lei n.º 329 C/200 de 22 de dezembro de 2000 e pela Portaria 56A/2001 de 29 de janeiro de 2001, completou-se o quadro de apoio financeiro através da concessão de uma garantia aos empréstimos efetuados pelo senhorio para financiar a parte dos custos que não é alvo de compartição (Barros e RSA, 2012).

bonificações das taxas de juro, dependia, em qualquer caso, da iniciativa dos proprietários e inquilinos e da colaboração ativa dos municípios (Tuna e Teixeira, 2007).

Este tipo de situações causa consequências, tais como: a lesão da dignidade humana, o abusivo exercício pelos inquilinos de direitos contratuais, a descaracterização de vastas áreas da malha urbana com particular incidência nos centros históricos, o estrangulamento do mercado de arrendamento, a aquisição especulativa de edifícios degradados na expectativa da sua ruína (Tuna e Teixeira, 2007).

É desta forma que surge a nova lei que rege o arrendamento urbano, intitulado como Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU), com dois objetivos, a criação de um verdadeiro mercado de arrendamento e a dinamização da reabilitação urbana.

### **Novo Regime de Arrendamento Urbano – NRAU**

O Novo Regime de Arrendamento Urbano, publicado através da Lei n.º 6/2006 de 27 de fevereiro, previu a atualização da renda por iniciativa do senhorio para contratos de arrendamento para habitação anteriores a 1990. No entanto, esta reforma no arrendamento urbano não conseguiu dar uma resposta suficiente aos principais problemas com que se debatia o arrendamento urbano, especialmente os relacionados com os contratos com rendas anteriores a 1990, com a dificuldade de realização de obras de reabilitação de imóveis arrendados e com um complexo e moroso procedimento de despejo. Desta forma, dá-se uma reforma no NRAU em 2012, depois outra em 2014 e, finalmente mais uma em 2017. Não obstante a estes acontecimentos, o NRAU foi um dos maiores impulsionadores na transformação da política de habitação, depois de 2002, levando a uma das maiores mudanças no arrendamento ao atualizar as rendas que mantiveram congeladas durante muitas décadas (Xerez, Rodrigues e Cardoso 2018).

Um dos principais caminhos do NRAU foi a dinamização do mercado de arrendamento. Esta legislação estabeleceu um regime especial de atualização de rendas antigas, que aconteceria de forma faseada e com base num cálculo realizado a partir do valor do imóvel. Criou um subsídio de renda para agregados familiares de baixos rendimentos e para arrendatários com mais de 65 anos. Conferiu também uma maior liberdade à denúncia do contrato pelo senhorio e constituiu as comissões arbitrais municipais.

Subjacente à criação da Lei 6/2006 de 27 de fevereiro que aprovou o Novo Regime de Arrendamento Urbano, sucederam-se um conjunto de diplomas com o intuito de complementar o novo regime. Surgiu, então, o Decreto-Lei n.º 160/2006, de 8 de agosto para aprovar os elementos do contrato de arrendamento e os requisitos a que obedecia a sua celebração, o Decreto-Lei n.º 156/2006, de 8 de agosto que aprovou o regime e determinação e verificação do coeficiente de conservação, o Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de agosto para aprovar o regime jurídico das obras em prédios arrendados, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto para definir o conceito fiscal de um prédio devoluto e aprovou-se, ainda, o Decreto-Lei n.º 158/2006, de 8 de agosto para determinar o rendimento anual bruto corrigido e a atribuição do subsídio de renda.

Como já referido, e conforme menciona os autores Xerez, Rodrigues e Cardoso e Alves (2018) após a criação em 2006 do NRAU, sucederam-se um conjunto de reformas ao NRAU nos anos de 2012, 2014 e 2017. Em 2012, através da Lei n.º 31/2012 de 14 de agosto, procedeu-se à revisão do regime jurídico do arrendamento urbano, introduzindo várias medidas destinadas a dinamizar o mercado do arrendamento, destacando-se o mecanismo de negociação entre o senhorio e arrendatário na atualização das rendas antigas, anteriores a 1990, salvaguardando-se as situações de carência económica e de

arrendatários com 65 ou mais anos de idade ou com deficiência grave. Esta alteração à lei de 2006, foi uma resposta ao Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), aplicado entre 2011 e 2014 pela Troika, mais especificamente às recomendações do Memorando de Entendimento, assinado em 17 de maio de 2011.

A Lei 31/2012 conferiu, então, maior liberdade às partes na estipulação das regras relativas à duração dos contratos de arrendamento e reforçou a negociação entre as partes para a transição dos antigos contratos ao Novo Regime, ao alterar o regime transitório de atualização das rendas. Para além disso, criou o procedimento especial de despejo e o Balcão Nacional do Arrendamento, para que o imóvel fosse desocupado de forma mais célere quando o arrendatário não o fizesse na data prevista. Em casos de denúncia do contrato pelo senhorio para demolição ou realização de obra de remodelação ou restauro profundo, passou a ser necessária a apresentação de comprovativos da intervenção a ser realizada. Em relação à legislação complementar, o governo teve 90 dias para fazer as adaptações necessárias. As medidas preconizadas pelo Memorando de Entendimento e o insucesso da lei de 2006 na atualização das rendas, serviram como base para a alteração de 2012. As alterações vieram para tornar este mercado mais liberalizado, sempre com o objetivo declarado de o dinamizar (Xerez, Rodrigues, Cardoso e Alves, 2018).

Em 2014, através da Lei n.º 79/2014, de 19 de dezembro, aumentou-se a responsabilidade do senhorio nas comunicações para atualização de renda, sob pena de ineficácia da mesma e eliminou-se a obrigatoriedade de apresentação anual de prova de rendimentos dos arrendatários com baixos rendimentos, para fins de atualização das rendas antigas. Alterou-se o procedimento de despejo que começou a ser utilizado em casos que os contratos de arrendamento cujo imposto do selo tenha sido liquidado ou cujas rendas tenham sido declaradas para efeitos de IRS ou IRC. Passou a permitir a compensação pelas obras realizadas, mesmo as que não tenham sido aprovadas pelo senhorio e o conceito de obras de remodelação e restauro profundos deixou de ser obras que previam a desocupação do locado, passando para obras sujeitas a controlo prévio.

Em 2017, Portugal observou novas alterações ao regime jurídico do arrendamento urbano, sendo a principal delas a extensão do prazo para atualização das rendas antigas. No caso de agregados familiares de baixos rendimentos, o prazo para os contratos serem submetido ao NRAU passou a ser oito anos, três a mais do que o previsto anteriormente. Se o arrendatário tiver mais que 65 anos ou um grau de incapacidade de pelo menos 60%, além da baixa renda, o período passa a ser 10 anos. Em relação ao prazo dos contratos, se nada for acordado entre as partes, o período da sua duração subiu de três para cinco anos. As obras de remodelação ou restauro profundo também sofreram modificações, o seu conceito ficou ligado ao regime jurídico da urbanização e da edificação, e nos casos de alteração ou ampliação, as obras devem resultar num nível bom ou superior no estado de conservação do locado, e o custo da obra corresponder a, pelo menos, 25% do valor patrimonial do imóvel (*Idem.*).

### **Programas de apoio ao arrendamento urbano**

O arrendamento acessível é um conceito formado com base nas pressões sobre o mercado de arrendamento, a contração do rendimento das famílias e o peso dos alojamentos vagos no parque habitacional (Pereira e Pato, 2013). Ao longo deste século, foram criados sucessivos programas de habitação com vários objetivos, mas todos com uma semelhança: manter a habitação a custos controlados de forma a que houvesse uma oferta possível para todos e a preservação do ambiente urbano

nas cidades. No sector do arrendamento, não houve escapatória e, desta forma, foram criados programas com a finalidade de dar apoio monetário às famílias, mas também foram criados programas de incentivo à reabilitação dos edifícios e, conseqüentemente, melhoria da qualidade de vida das famílias.

De uma forma muito sucinta, na consulta ao Portal da Habitação<sup>24</sup> encontramos, na parte do arrendamento, os programas disponíveis. São eles: o Programa de Arrendamento Acessível, NRAU, Porta 65 - Jovem, Arrendamento Apoiado, 1º Direito, Chave na Mão e Concursos por Sorteio – PAA.

O Programa de Arrendamento Acessível (PAA) surgiu com a publicação do Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio e classifica-se como um programa de política de habitação, de adesão voluntária, que visa promover uma oferta alargada de habitação para arrendamento a preços reduzidos, a disponibilizar de acordo com uma taxa de esforço compatível com os rendimentos dos agregados familiares. Pretende-se, assim contribuir para dar resposta às necessidades habitacionais das famílias cujo nível de rendimento não lhes permite aceder no mercado a uma habitação adequada às suas necessidades, mas é superior ao que usualmente confere o acesso à habitação em regime de arrendamento apoiado, conforme se pode ler no preâmbulo do diploma.

O Concurso por Sorteio surgiu face à necessidade de garantir o acesso à habitação às famílias que não tem resposta por via do mercado, o IHRU disponibilizou património para alargar oferta de habitações a preços acessíveis. O Programa Chave na Mão, foi aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 57/2018. O Programa “Chave na Mão – Programa de Mobilidade Habitacional para a Coesão Territorial”, surge com o intuito de dar resposta a problema com a mobilidade dos recursos endógenos, enquanto instrumentos de fixação de população e de dinamização económica, invertendo as tendências que se têm verificado nas últimas décadas de regressão populacional, de abandono agrícola e florestal e de desvitalização do território português, num cenário em que as mudanças sociodemográficas, tecnológicas e ambientais favorecem a concentração das populações, das atividades económicas e das funções nas principais cidades. desta forma, o Programa Chave na Mão, promove mecanismos de facilitação da mobilidade habitacional, tanto a nível territorial, como no que respeita ao regime de ocupação da habitação, de agregados familiares atualmente residentes em áreas de forte pressão urbana em matéria de mercado habitacional, que se queiram fixar em territórios de baixa densidade, favorecendo, simultaneamente, a atração e fixação de população, nomeadamente de jovens famílias, no interior e a oferta de habitação para arrendamento a custos acessíveis nas áreas de maior pressão de procura.

O Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho de 2018, consagra o 1º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação que surge da necessidade de implementar soluções e respostas de política pública no setor da habitação que garantam o acesso a uma habitação adequada às pessoas que vivem em condições indignas e cuja situação de carência financeira as impede de aceder a soluções habitacionais no mercado. Destacando o papel imprescindível das autarquias locais e no quadro de soluções e respostas de política pública prosseguidas pela Nova Geração de Políticas de Habitação, é criado o programa “1º Direito”, orientado para assegurar o acesso a uma habitação adequada às pessoas que vivem em situações indignas e que não dispõem de capacidade financeira para aceder, sem apoio, a uma solução habitacional adequada.

---

<sup>24</sup> [www.portaldahabitacao.pt](http://www.portaldahabitacao.pt)

O programa de arrendamento apoiado surge no âmbito dos programas de renda apoiada e renda limitada. A Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro veio estabelecer o novo regime do arrendamento apoiado para a habitação e revogou a Lei n.º 21/2009 que serviu para revogar o Decreto n.º 35 106, de 6 de novembro de 1945 que foi responsável pela ocupação e atribuição de casas destinadas a famílias pobres, revogou o Decreto-Lei n.º 608/73, 14 de novembro, que definiu o regime aplicável às casas de renda limitado e revogou o Decreto-Lei n.º 166/93, de 7 de maio que estabelecia o regime de renda apoiada. Segundo o artigo n.º 1 da Lei n.º 81/2014, “ O arrendamento apoiado é o regime aplicável às 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 destinam.”. Entretanto em 2016, a Lei n.º 32/2016, de 24 de agosto procedeu à primeira alteração à Lei n.º 81/2014.

Em 2007, foi aprovado o Programa Porta 65 – Arrendamento Por Jovens, através do Decreto-Lei n.º 308/2007, de 3 de setembro. Designado por Porta 65 – Jovem, “regula o incentivo ao arrendamento, por jovens, de habitação para residência permanente, mediante a concessão de uma subvenção mensal nos termos estabelecidos no presente decreto-lei”. Teve como objetivos, para além de promover autonomia dos jovens, dinamizar o mercado de arrendamento, revitalizar espaços degradados e ainda combater o despovoamento em lugares com perda demográfica. Concretiza-se através de uma subvenção mensal, que corresponde a uma percentagem do valor da renda mensal, fixada com base na relação entre o rendimento mensal bruto dos jovens ou agregados jovens e a renda máxima admitida na zona específica (com taxa de esforço máxima de 60%). Inicialmente o Programa abrangia jovens dos 18 aos 30 anos que recebiam apoio financeiro durante 12 meses, renovável até 36 meses. Com a alteração da legislação, em 2017, o Programa passou a abranger jovens dos 18 aos 35 anos e o apoio passou a poder ser renovado até 60 meses.

Segundo dados fornecidos pelo IHRU, desde o início do Programa (2007), o Porta 65 Jovem teve uma dotação orçamental total de 195,8 milhões de euros e atendeu 123 499 jovens, que recebera, uma subvenção média anual de 1583 euros<sup>25</sup>.

No primeiro ano de candidaturas, a dotação foi de 35 milhões de euros, no entanto a partir de 2011 a dotação orçamental começou a diminuir e em 2012 caiu para 13,4 milhões de euros. Esta diminuição é compreensível dado ao período da crise que passou por Portugal entre estes anos.

Todavia, os autores Xerez, Fernandes, Cardoso e Alves (2018), chamam a atenção para o seguinte: o facto de um grande número de jovens que se candidataram pela primeira vez, as candidaturas não receberem subvenção por falta de dotação orçamental. Desde 2015, a percentagem de candidaturas não atendidas por falta de dotação tem sido maior do que a de jovens que receberam a subvenção.

Em 2015, a Estratégia Nacional para a Habitação, tal como mencionado no capítulo anterior, definiu três pilares para concentrar a sua melhoria. Um deles é o arrendamento habitacional que desenhou como principais desafios a dinamização do mercado de arrendamento e a integração e valorização dos bairros e a habitação social (IHRU. 2015). Através da dinamização do mercado de arrendamento, propôs-se uma consolidação do mercado social de arrendamento.

---

<sup>25</sup> Citado por, Xerez, Ferreira e Cardoso, 2018

O mercado social de arrendamento foi uma das medidas do Programas de Emergência Social, criado em 2011 como resposta à crise de 2008. O MSA, denominação associada, foi criado com o objetivo de servir os agregados familiares de baixos rendimentos que não são elegíveis para receber uma habitação social. Foi influenciado pelo Programa Arco-Íris – Horizontes para o Arrendamento, da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia e o Grupo Caixa Geral de Depósitos. Este programa surgiu através de uma parceria com entidades privadas e públicas que disponibilizam imóveis para arrendamento, com valores inferiores ao mercado (Xerez *et al.*). Segundo o mesmo autor, em 2012 foi criado um protocolo com o Ministério da Solidariedade e da Segurança Social, para a criação do Fundo de Investimento Imobiliário para Arrendamento Habitacional, chamado Solução Arrendamento.

A Resolução de Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio, veio estabelecer o sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação para uma Nova Geração de Políticas de Habitação que teve como missão o acesso de todos a uma habitação adequada, entendida no sentido amplo do habitat e orientada para as pessoas, passando por um alargamento significativo do âmbito de beneficiários e da dimensão do parque habitacional com o apoio público e ainda, a missão de 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 a nível dos edifícios como das áreas urbanas<sup>26</sup>.

A Nova Geração de Políticas de Habitação teve um conjuntos de objetivos, que são eles: dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional através do programa 1º Direito e Porta de Entrada – Programa de Apoio ao Alojamento Urgente; garantir o acesso à habitação a todos os que não tem resposta por via do mercado, mediante o programa de arrendamento acessível, porta 65 – jovem, instrumentos de promoção de segurança e estabilidade no arrendamento, instrumentos de captação de oferta, indicadores de preços e acessibilidade habitacional e através do FNRE – Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado; criar as condições para que a reabilitação seja principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano, atendendo ao programa Reabilitar para Arrendar, Casa Eficiente 2020, entre outros; e, por último, promover a inclusão social e territorial e as oportunidade de escolha habitacionais através dos programas Chave na Mão, Da Habitação ao Habitar, que é um programa de coesão e integração territorial dos bairros de arrendamento público e mediante o programa Porta ao Lado que é um programa de informação, encaminhamento e acompanhamento de proximidade para acesso à habitação (Nova Geração de Políticas de Habitação, Portal da habitação<sup>27</sup>).

---

<sup>26</sup> Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), em Portal da Habitação. Acedido em 25 de junho de 2020, disponível em: <https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/nova-geracao-de-politicas-de-habitacao>

<sup>27</sup> Acedido em 25 de junho de 2020, disponível em: <https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/nova-geracao-de-politicas-de-habitacao>

## Capítulo IV

### Metodologia de Estudo

A ciência caracteriza-se pela utilização de métodos científicos. O método científico é a teoria da investigação (Carvalho, 2002: 85). O método científico baseia-se na racionalidade, que pode assumir uma coerência lógica (descritiva, explicativa) e uma realidade empírica (Morin, 1994, citado por Carvalho, 2002). A investigação que se está a desenvolver, segue uma tipologia de investigação empírica. Segundo Punch (2000: 3, citado por Silvestre e Silvestre), entende-se como “empírica” aquela investigação que se baseia na experiência direta ou na observação do mundo. Na racionalidade científica, o conhecimento progride no plano empírico, por se sustentar em verdade, e no plano teórico, por eliminação de erros. Segundo Edgar Morin (Carvalho, 2002), nem tudo se resume à alternativa verdade e erro. Ainda sobre Morin, o erro começa com a computação e a verdade começa com a cogitação que inclui o bom uso da lógica, da dedução e da indução. Por sua vez e ainda segundo Morin, método indutivo parte de dados particulares, suficientemente constatados e infere uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas. O método dedutivo, é a operação inversa da indução, ou seja, parte-se do geral para o particular (Carvalho, 2002).

Conforme menciona o autor Carvalho (2002), a metodologia diz respeito ao estudo de formas de argumentação de importantes campos disciplinares de investigação e a sua aplicação à formulação de regras gerais de procedimento prático. Consoante os critérios epistemológicos específicos, os estudos de metodologia poderão seguir duas formas: a indução e a dedução.

No entanto, importa salientar que toda a pesquisa inicia com algum tipo de problema ou indagação (Gil, 2002). Contudo, existe na literatura uma grande controvérsia e sobreposição entre o problema de pesquisa e a pergunta de pesquisa. Para alguns autores (Gil, 2002; Carvalho, 2002) a formulação do problema de pesquisa é com base na interrogação. Segundo Carvalho (2002: 109), o objetivo da formulação do problema é torná-lo individualizado, específico, inconfundível e normalmente, é apresentado sob a forma de uma proposição interrogativa. Para Gil (2002), a experiência acumulada pelos investigadores possibilita o desenvolvimento de determinadas regras na formulação do problema. Para o autor, o problema de pesquisa deve ser formulado como pergunta, deve ser claro e preciso, deve ser empírico, suscetível de solução e delimitado a uma dimensão viável. Independentemente da ênfase colocada, Punch (2000: 17, citado por Silvestre e Silvestre, 2002), defende que uma questão, como algo que requer uma resposta, pode sempre ser parafraseada como um problema. Desta forma, a ênfase pode ser colocada tanto no problema de pesquisa, como na pergunta de pesquisa, desde que o objetivo seja cumprido, que é: o da resolução /resposta a um problema/questão.

Deste modo, e seguindo os autores mencionados, identifico como problema da minha pesquisa a incapacidade que as famílias têm em acompanhar os preços da habitação. A identificação deste problema surgiu através da leitura de vários artigos e estudos no âmbito da política de habitação em Portugal, onde grande parte concluiu que os programas e políticas de habitação implementados pelo Estado Português, não raras vezes, destinam-se a outro tipo de classe social, que não é a mais desfavorecida. Por consequência disso, inúmeras famílias ficam excluídas na obtenção de um alojamento. Desta forma, surge a menção ao mercado de arrendamento. Nem todas as famílias têm a facilidade em recorrer ao crédito da habitação. Por norma, os créditos ao banco estão associados a determinadas burocracias e exigências que nem todas conseguem ter a capacidade de aceder. Assim a

opção pelo arrendamento de uma habitação torna-se mais viável àquelas famílias com maiores dificuldades. Mas, o mercado de arrendamento urbano, nos dias de hoje, não se destina a todo o tipo de rendimento. E por isso, torna-se necessário estudar a evolução dos preços no mercado de arrendamento com as políticas de arrendamento social.

São duas as perguntas que defino para a minha investigação: qual o peso que a evolução dos preços com habitação tem no rendimento das famílias? E, face à legislação aplicada pelo Estado, qual é a posição do mercado de arrendamento privado atendendo aos valores estipulados para as rendas?

Neste capítulo concentro-me no *design* da investigação, onde explico a abordagem escolhida. Descrevo as hipóteses formuladas, as variáveis escolhidas bem como a unidade temporal definida. Numa parte final, desenvolvo o procedimento adotado para a recolha de dados.

### ***Design* de Investigação**

O *design* de investigação, na sua definição mais simples, é um plano ou projeto onde são definidos todos os planos de uma investigação empírica a desenvolver (Spector, 1981 citado por Camões, 2002). Segundo Gerring (2001), é tudo que diz respeito à investigação depois de definida a teoria. As teorias são afirmações sobre o que realmente acontece no mundo e não sobre o que deveria acontecer no mundo. O processo de teorizar surge antes do *design* de investigação. As teorias formulam-se através de duas possíveis formas: a dedução e a indução (Bottoms, 2008; Layder, 1998; Asher, 1984, citado por Mendes, 2002). Quando deduzimos uma teoria, empregamos um modelo de confirmação, ou melhor, de falsificação (Mendes, 2002). Segundo Mendes (2002), deduzimos, desde logo, um argumento a partir de ideias ou assunções gerais e abstratas sobre o comportamento de um fenómeno. Assim, assumo que esta investigação parte de uma teoria dedutiva uma vez que estou a estudar o problema da habitação em Portugal, tentando entrar por outros caminhos ao recorrer à análise ao mercado de arrendamento.

Na minha investigação sigo o referido por Mendes (2002) de um enquadramento de pensamento já existente e amplo o suficiente para dar lugar a explicações mais específicas.

Recuperando o *design* de investigação, este é um programa sistemático de investigação para avaliar empiricamente as hipóteses de investigação propostas e que decorrem da teoria. Torna-se um plano fundamental por ser tornar um guia para a recolha, análise e interpretação dos dados. Na falta deste plano, as consequências podem ser fatais no que toca à prossecução do objetivo de investigação. O investigador, na ausência de um *design*, pode progredir, mas será uma progressão sem horizonte e muito “à deriva” (Camões, 2002).

Por ser um tema que visa proporcionar uma ligação entre as políticas de habitação implementadas em Portugal com o mercado de arrendamento, é sabido que toda e qualquer classificação se faz mediante algum critério. Desta forma, esta pesquisa assume-se como descritiva, uma vez que se pretende estabelecer uma relação entre as variáveis de análise. De acordo com Gil (2002), são inúmeros os estudos que podem ser classificados sob este título e uma das características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados. No trabalho de pesquisa descritiva, pode haver um estudo da relação entre fenómenos, de forma a entender se um é a cauda do outro (Carvalho, 2002), pode tentar identificar as suas características, o seu nível ou intensidade e o grau de variação conjunta que pode apresentar (Almeida e Freire, 2003). Para alcançar este objetivo, de acordo com Almeida e Freire (2003), o investigador pode comparar, isto é, recolher vários conjuntos de

dados e estimar eventuais diferenças em termos de proporção ou de médias, pode associar, ou seja, apreciar o grau de variação conjunta apresentada por dois ou mais conjuntos de dados, ou pode ainda correlacionar, isto é, apreciar o grau de variação conjunta de duas ou mais variáveis, ou em que medida os valores de uma variável tendem a aparecer associados com a variação dos valores da outra.

Em termos da própria metodologia, esta investigação insere-se na classificação quantitativa, uma vez que é o tipo de pesquisa que melhor se assenta à minha recolha de dados. De acordo com Sampieri, Collado e Lucio (2006, citado por Silvestre e Silvestre, 2002), a pesquisa científica de carácter quantitativo pode ter uma denominação de positivista. A investigação tem como objetivo explicar, predizer e controlar os fenómenos (Almeida e Freira, 2003).

Deste modo, na investigação quantitativa o investigador procura medir os fenómenos, lidando fundamentalmente com conceitos e variáveis (Araújo, 2002). De acordo com o autor, o primeiro passo, quando pretendemos medir determinado fenómeno consiste em identificar os conceitos que estão associados a esse fenómeno. Esta definição prévia é fundamental pois só se pode observar ou medir algo se o investigador souber o que pretende testar. É neste seguimento que surgem as hipóteses.

## **Hipóteses**

Segundo Araújo, 2002, as hipóteses são afirmações explícitas que indicam como o investigador pensa a relação que existe entre variáveis de um fenómeno. Uma hipótese torna-se o enunciado suposto das relações entre duas ou mais variáveis (Carvalho, 2002). São conjeturas que representam uma explicação para um determinado fenómeno e que indicam de que forma uma variável independente irá afetar, influenciar ou alterar uma variável dependente.

A formulação de hipóteses deve obedecer a determinados princípios. Assim, as hipóteses devem ser testáveis, ou seja, a sua operacionalização deve ser desde logo conseguida. Devem enquadrar-se na área que está a ser analisada, deverão ser justificáveis e, ao mesmo tempo, serem relevantes para o problema de estudo (Almeida e Freira, 2003).

O objetivo de testar hipóteses é a possibilidade de nos pronunciarmos sobre um fenómeno. No entanto, essa pronúncia está na base de uma amostra de observações e a este procedimento, chamamos de inferência que pode ser descritiva ou explicativa. Nesta investigação, concentremo-nos numa inferência descritiva que tem por definição a pronúncia sobre um determinado fenómeno ou sobre uma característica de um fenómeno (Camões, 2002).

Embora a formulação de hipóteses nos dê a possibilidade de nos pronunciarmos sobre um fenómeno, há que mencionar que esta formulação é apenas uma formulação provisória com base naquilo que se pretende identificar e descrever previamente das manifestações do fenómeno que se quer explicar. Funciona como ponto de partida para o desenvolvimento da pesquisa e no decorrer da mesma, ela pode ser ou não confirmada (Lemos, 1993, citado por Reis, 2015).

Sempre que o investigador está à procura de uma resposta para os fenómenos e formula hipóteses como possíveis respostas ele propõe relacionamentos entre conceitos (Araújo, 2002). O investigador pode assumir que existe uma relação entre conceitos, quer seja uma relação de direcção, de causalidade ou de correlação.

As hipóteses que proponho para esta investigação são:

Hipótese 1 - a implementação de programas de arrendamento de apoio às rendas aos agregados familiares mais carenciados, promove um aumento das rendas no mercado de arrendamento privado

Hipótese 2 – a procura pela habitação social é determinada pela falta de rendimento das famílias.

### **Variáveis**

Uma vez definido o *design* de investigação, o investigador tem de percorrer aquilo a que chamamos de operacionalização do *design* ou das hipóteses. Isto está na passagem da conceptualização à medição dos conceitos para obter variáveis (Mendes e Camões, 2002).

Na elaboração das hipóteses de estudo, o investigador está, no fundo, a identificar as variáveis e a definir as suas relações, ou seja, o respetivo papel na investigação (Almeida e Freire, 2003). Segundo Gil (2002), o conceito de variável refere-se a tudo aquilo que pode assumir diferentes valores ou diferentes aspetos, segundo os casos particulares ou certas circunstâncias.

Uma forma de analisar as variáveis num estudo é considerar o papel ou estatuto que elas desempenham de acordo com as hipóteses formuladas. Em função do papel que a variável desempenha, ela pode ser classificada como independente ou dependente (Almeida e Freire, 2003). Uma variável independente é uma variável que se supõe influenciar outra variável, chamada de variável dependente. A variável independente é o antecedente e a variável dependente é o conseqüente (Carvalho, 2002). No entanto, nem todos os métodos de análise obrigam a classificação da variável independente e variável dependente.

As variáveis escolhidas para efetuar a análise desta investigação são variáveis compostas por uma componente social. As minhas variáveis estão relacionadas com o rendimento dos agregados familiares, com os encargos com a habitação e outro tipo de despesas que fazem parte do quotidiano e ainda variáveis relacionadas com a habitação social. No entanto, há outro tipo de variáveis que foram selecionadas para entrar no estudo que são variáveis relacionadas com o limiar de pobreza, com a qualidade de vida e com o bem-estar económico dos agregados familiares. A opção por incorporar esta componente nesta investigação surge, em primeiro lugar, devido ao facto de partir do princípio de que as famílias não têm rendimentos suficientes para responder aos preços que são praticados no mercado da habitação, independentemente do tipo de alojamento (arrendamento, aquisição própria). Em segundo lugar, por norma quando se houve falar em habitação social, o conceito conduz-nos automaticamente para a classe social menos favorecida e com menores capacidades financeiras que a habitual. E, acompanhando este pensamento, surge a necessidade de analisar as variáveis que se relacionam com a limiar de pobreza, o bem-estar económico e a qualidade de vida das pessoas.

Assim, torna-se necessário realizar uma pequena análise aos contextos de pobreza ou exclusão social que se fazem sentir no nosso país. Esta análise foi feita com base num estudo realizado pelo Observatório Nacional da Luta Contra a Pobreza (ONLCP).

## Breve contextualização da pobreza e exclusão social em Portugal

Segundo um estudo elaborado pelo Observatório Nacional da Luta Contra a Pobreza (ONLCP) em outubro de 2018 com referência aos dados de pobreza em Portugal de 2016-2017, o país foi marcado por uma melhoria dos indicadores de pobreza e de exclusão social com uma diminuição da taxa de risco de pobreza e de exclusão social, da taxa de risco de pobreza monetária, da intensidade laboral muito reduzida e da privação material severa.

No entanto, apesar dos indicadores apontarem para uma evolução das condições de vida, nem todos os grupos sociais foram atingidos com esta evolução. Caso disso, são as famílias monoparentais que sofreram um agravamento em todos os indicadores analisados, nomeadamente na privação material severa, na intensidade laboral muito reduzida, na taxa de risco de pobreza e na taxa de risco de pobreza ou exclusão social. É de salientar que mais de 43% das pessoas que vivem neste tipo de agregado familiar encontra-se em risco de pobreza ou exclusão social (ONLCP, 2018).

O Inquérito às Condições de Vida e Rendimentos (EU-SILC) é o instrumento estatístico europeu que melhor permite conhecer a situação da pobreza existente em Portugal e é com base neste inquérito que procedo a uma breve contextualização do tema da pobreza.

O problema da pobreza e da exclusão social em Portugal é um problema grave uma vez que, em 2017, cerca de 2,4 milhões de pessoas estavam em risco de pobreza ou exclusão social o que correspondia a 23,3% da população. Apesar desta taxa ter vindo a diminuir desde 2014 e o ano de 2017 ter sido marcado pela redução mais baixa desde 2004, Portugal ainda é dos países mais pobres da Europa e apresenta-se com valores superiores à média da UE-28 e da Zona Euro.

Figura 2 - Evolução da taxa de risco de pobreza ou exclusão social entre 2004 e 2017



Fonte: Eurostat, 2018 citado por ONLCP 2018.

Relativamente ao regime de ocupação do alojamento familiar em Portugal, os arrendatários apresentam um maior risco de pobreza ou exclusão social que os proprietários do alojamento familiar. Os proprietários com hipoteca apresentaram um valor de 13% e os proprietários sem hipoteca um valor

de 25% em risco de pobreza ou exclusão social, enquanto que os arrendatários com renda ao preço do mercado e a título gratuito/ a preço reduzido apresentaram um valor de 31% e 41%, respetivamente. Ainda assim, estes valores diminuíram em 2017, no entanto, Portugal possuía, em 2016, a 7ª posição mais elevada, em termos de percentagem, no conjunto dos países da UE-28 de proprietários (com ou sem hipoteca) nesta situação de vulnerabilidade. Segundo o estudo aqui mencionado, do ONLCP, dentro da União Europeia a taxa de risco de pobreza dos proprietários com hipoteca variava os 5,3% na Dinamarca e 33,1% na Grécia. No caso dos proprietários sem hipoteca o país com menor proporção de pessoas em situação de pobreza ou exclusão social era a República Checa (9,8%) e o país com maior proporção era a Bulgária (39,3%). Quanto aos arrendatários, Portugal apresenta uma vulnerabilidade à pobreza ou exclusão social muito próxima da média europeia sendo que em 2016 a taxa de pobreza ou exclusão social dos arrendatários com renda a preço reduzido ou cedido gratuitamente era de 40,4% para Portugal e 40,5% para a EU-28.

Figura 3 - Taxa de Risco de Pobreza ou Exclusão Social por regime de ocupação (2008-2017)



Fonte: Eurostat, 2018 citado por ONLCP 2018

## Capítulo V

### Análise dos Dados

“A recolha de dados é uma etapa fundamental no processo de pesquisa fazendo a ligação entre o enquadramento teórico que o pesquisador elegeu e os resultados que vai chegar, contribuindo deste modo para a produção científica” (Costa, 2002: 141). A recolha de dados desta investigação foi efetuada através da consulta de dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), pelo PORDATA e por estudos efetuados por estas duas plataformas.

A decisão pela opção de dados já recolhidos surge de acordo com o tipo de método que pretendo seguir: métodos descritivos que inclui a análise estatística descritiva e correlacional. Para desenvolver um estudo de análise correlacional tem que, obrigatoriamente existir medições/pontuações em pelo menos duas variáveis que sejam distintas. Assim, diz-se que há uma relação entre duas variáveis quando estas covariam, ou seja, mudam ao mesmo tempo, uma com a outra (Coutinho, 2008). No entanto, é muito importante esclarecer que duas variáveis estão relacionadas (ou correlacionadas) não significa que se trate de uma relação causal entre elas, até porque se assim fosse, implicaria a aplicação de outro tipo de método.

O coeficiente de correlação dá-nos a medida quantificada do grau de associação entre duas variáveis e assume valores que podem variar entre -1 e +1. Se as duas variáveis variam no mesmo sentido (as duas aumentam ou diminuem) então estamos sob uma correlação positiva. Se o contrário acontece, por exemplo, uma variável aumenta e a outra diminui estamos perante uma correlação negativa.

Existem vários tipos de coeficientes de correlação, o coeficiente de *Cramer C*, o coeficiente de *Spearman rank order (rs)* coeficiente de correlação de *Kendall*, *biserial* e ainda o coeficiente de correlação de *Pearson* (Coutinho, 2008).

O coeficiente de correlação de *Pearson*, é classificado como um teste estatístico paramétrico e varia entre 1 e -1. Quanto mais próximo os valores estiverem destes extremos, maior será a associação, direta ou inversa, entre as variáveis (Nunes, Lourenço, Gonçalves e Vieira, 2014).

Neste capítulo, procedeu-se à análise descritiva das variáveis e da sua correlação.

#### Análise Descritiva das Variáveis

Na tabela seguinte (tabela 1) encontra-se a análise estatística descritiva das variáveis do estudo empírico efetuado.

Tabela 1 - Estatística Descritiva de todas as variáveis.

Variáveis	Nº observações	Média	Desvio- Padrão	Mínimo	Máximo
<i>Despesas com habitação, água, eletricidade e outros combustíveis</i>	18	15,09	2,66	11,1	18,9
<i>Limiar risco de pobreza</i>	18	4726,72	575,83	3589	5607

<i>Taxa de risco de pobreza antes de qualquer transferência social</i>	18	42,25	3,77	36,02	47,8
<i>Após transferências sociais</i>	18	18,69	0,78	17,30	20,00
<i>Salário Mínimo geral</i>	18	431,62	72,73	318,2	557,00
<i>Salário Mínimo geral em 14 meses</i>	18	6042,74	1018,12	4455,30	7798,00
<i>Bem-estar económico</i>	14	0,16	0,07	0,02	0,30
<i>Taxa de sobrecarga das despesas em habitação</i>	16	6,66	1,68	4,20	9,20
<i>Carga mediana das despesas em habitação</i>	16	11,70	1,36	8,40	13,40
<i>Taxa de privação severa das condições da habitação</i>	16	5,52	1,40	4,00	7,70
<i>Taxa de sobrelotação da habitação</i>	16	12,49	2,78	9,30	16,50

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados do SPSS.

Realizando-se a análise, importa salientar que as observações correspondem ao número de anos que me propus analisar (2000-2017). Nem todas as variáveis possuem o mesmo número de observações porque nem todas as variáveis têm informação respetiva ao mesmo ano. Vamos proceder a uma análise de correlação entre várias variáveis descritivas nesta secção em que a associação de variáveis não pressupõe uma relação causal, mas tão somente de uma associação estatisticamente significativa ou não, e qual a direção dessa associação.

Na estatística descritiva, existem medidas de tendência central e de dispersão. O cálculo da média é um dos indicadores mais usados e conhecidos em qualquer estudo ou análise realizados. Obtêm-se somando todas as amostras e dividindo-as pelo número de observações. O desvio-padrão, sendo a raiz quadrada da variância, reduz a dispersão à mesma dimensão da variável em estudo. Continua a medir a dispersão média que as observações têm em torno da média das observações. Portanto, quanto maior for o desvio-padrão menor será a consistência do valor apresentado pela média (Rodrigues, 2012).

Posto isto, as “despesas com a habitação, água, eletricidade, gás e outros combustíveis” apresenta uma média de 15,09% na totalidade das despesas médias de cada agregado familiar, assumindo uma proporção mínima de 11,1% e uma proporção máxima de 18,9%.

O “limiar risco de pobreza” assume uma média anual de 4726,72 euros, (ou seja, uma média mensal de 393,89€) com o valor mínimo de 3589 euros, um valor máximo de 5607 euros.

A “taxa de risco de pobreza antes de qualquer transferência social” apresenta uma média de 42,25% de indivíduos que vivem abaixo do limiar de pobreza com uma proporção mínima de 36,03% e uma proporção máxima de 47,8%.

No que concerne ao valor da “taxa após as transferências sociais”, este apresenta uma média de 18,69% do total de indivíduos que vivem abaixo do limiar de pobreza, com uma proporção mínima de 17,30%, uma proporção máxima de 20%.

Já a variável “salário mínimo geral”, evidencia uma média de 431,62 euros, um valor mínimo de 318,2 euros, valor máximo de 557,0 euros. A variável salário mínimo geral em 14 meses exibe uma média de 6042,74 euros com um valor mínimo em 4455,30 euros e um valor máximo em 7798,00 euros.

A “taxa de sobrecarga das despesas em habitação”, ou seja a proporção da população que vive em agregados familiares em que o rácio entre as despesas anuais com a habitação e o rendimento disponível é superior a 40%, apresentam uma média de 6,66%, assumindo uma proporção mínima de 4,20% e uma proporção máxima de 9,20%.

A variável “carga mediana das despesas em habitação”, que corresponde à distribuição da carga das despesas associadas à habitação, evidencia uma média de 11,70% com uma proporção mínima de 8,40% e uma proporção máxima de 13,40%.

No que toca à variável “taxa de privação severa das condições de habitação” que mede a proporção da população que vive num alojamento sobrelotado e com, pelo menos, um destes problemas: inexistência de instalação de banho ou duche no interior do alojamento; inexistência de sanita com autoclismo no interior do alojamento; teto que deixa passar água, humidade nas paredes ou apodrecimento das janelas ou soalho e inexistência de luz solar num dia de sol, apresenta uma média de 5,51% com uma proporção mínima correspondente a 4% e uma proporção máxima de 7,70%.

Finalmente, a variável “taxa de sobrelotação da habitação” apresenta-se com uma média de 12,49% com um valor mínimo de 9,30% e um valor máximo de 16,50%. Esta variável corresponde à proporção da população que vive em alojamentos em que o número de divisões é insuficiente para o número e perfil demográfico dos membros do agregado.

Na tabela seguinte, estão representados dados sobre a evolução do índice global de bem-estar e o índice de qualidade de vida.

Tabela 2 - Índice Global de Bem-Estar económico e Índice de Qualidade de vida

Anos	Índice Global de Bem-Estar	Índice de Qualidade de vida
2004	0,224	0,242
2005	0,271	0,276
2006	0,299	0,294
2007	0,292	0,278
2008	0,291	0,276
2009	0,314	0,299
2010	0,332	0,327
2011	0,334	0,349
2012	0,323	0,360
2013	0,333	0,387

2014	0,353	0,395
2015	0,396	0,435
2016	0,436	0,475
2017	0,459	0,476

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados do SPSS.

O objetivo do índice de bem-estar é disponibilizar, numa base regular, resultados que permitam acompanhar a evolução do bem-estar e progresso em duas vertentes determinantes – condições matérias de vida das famílias e qualidade de vida.

Geralmente define-se bem-estar pela presença do melhor padrão de qualidade de vida no sentido mais amplo do termo. O conceito de bem-estar abrange, não só as condições materiais de vida, mas também outros fatores explicativos do nível de qualidade de vida, nomeadamente relacionados com o enquadramento ambiental, com a saúde robusta, bom nível educacional, equilíbrio no uso do tempo, em particular no balanço vida-trabalho, vitalidade e vivência em sociedade, bom nível de participação democrática e o acesso e participação em atividades culturais e lazer.

Ao analisar os dados da tabela, é possível verificar que ambos tem evoluído positivamente ao longo do tempo, não obstante, no caso do índice global de bem-estar, em 2012 ter sofrido uma pequena diminuição. Esta diminuição pode justificar-se devido ao período recuperação económica que entrou em Portugal em maio de 2011 e que afetou várias famílias devido a cortes financeiros que tiveram de ser feitos. No entanto, nos anos seguintes continuou a aumentar o que significa que as famílias têm vivido melhor a nível de condições de vida.

Relativamente à qualidade, este índice durante os anos de 2004-2017 não apresenta diminuições e sempre aumentos. O índice de qualidade de vida é calculado com base na saúde, balanço vida-trabalho, educação, relações sociais, participação democrática, ambiente e ao ser possível concluir que as famílias têm vindo a aumentar a qualidade de vida, é possível dizer que tem melhorado as suas relações sociais, tem gerido bem o tempo ou seja, tem investido e participado na sociedade.

Tabela 3 - Análise dos dados com 18 observações

Variáveis		Despesas com habitação, água, eletricidade, gás e outros combustíveis	Limiar risco de pobreza	Taxa risco de pobreza Antes de qualquer transferência social	Após transferências sociais
<i>Despesas com habitação, água, eletricidade, gás e outros combustíveis</i>	Pearson	1	,875**	,950**	-0,317
	Correlation				
	Sig. (2-tailed)		0,000	0,000	0,200
<i>Limiar risco de pobreza</i>	N	18	18	18	18
	Pearson	,875**	1	,821**	-,676**
	Correlation				
	Sig. (2-tailed)	0,000		0,000	0,002
	N	18	18	18	18

<i>Taxa risco de pobreza Antes de qualquer transferência social</i>	Pearson	,960**	,821**	1	-0,266
	Correlation				
	Sig. (2-tailed)	0,000	0,000		0,287
<i>Após transferências sociais</i>	Pearson	-0,317	-	-0,266	1
	Correlation		.676**		
	Sig. (2-tailed)	0,200	0,002	0,287	
	N	18	18	18	18

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados do SPSS. \*\*. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed)

Ao analisar a variável de “despesa com a habitação, água, eletricidade, gás e outros combustíveis” com a variável “limiar risco de pobreza” observa-se que têm uma correlação de 0,875 o que significa que apresentam um nível de correlação muito forte e com significação estatística com um erro apenas de 1%. Apresentam ainda uma correlação positiva, o que significa que variam na mesma direção, ou seja, quando uma aumenta ou diminui a outra tem tendência também a aumentar ou a diminuir.

A correlação entre a variável “despesas com a habitação, água, eletricidade, gás e outros combustíveis” e a variável “taxa de risco de pobreza antes de qualquer transferência social”, apresenta uma correlação positiva muito elevada de 0,95. No entanto, a variável “despesas com a habitação, água, eletricidade, gás e outros combustíveis” com idêntica variável, mas após transferências sociais, apresenta uma correlação negativa de -0.317. Este resultado parece-me muito interessante, na medida em que as transferências sociais parecem mostrar uma contribuição muito importante para a redução relativa do custo da habitação.

O mesmo acontece se analisarmos a correlação entre a variável “limiar risco de pobreza” com a variável “taxa de risco de pobreza após as transferências sociais” que apresentam, de igual modo, um valor negativo de -0,676 o que parece significar que as transferências sociais reduzem o limiar de risco de pobreza, o que aparenta a eficácia da medida política.

A correlação entre a variável “limiar risco de pobreza” com a variável “taxa de risco de pobreza antes de qualquer transferência social” apresenta uma correlação positiva de 0,821 mostrando uma evidência entre a taxa de risco de pobreza e o seu limiar da pobreza.

A correlação entre a variável “taxa de risco de pobreza antes de qualquer transferência social” com a variável “taxa de risco de pobreza após transferências sociais”, não se apresenta estatisticamente significativa, o que faz pressupor que são as transferências sociais o elemento fomentador da quebra da pobreza, uma vez que a pobreza está mais presente na evolução da taxa de risco de pobreza antes da transferência social.

Tabela 4 - Análise dos dados com 14 observações

Variáveis		Despesas com habitação, água, eletricidade, gás e outros combustíveis	Salário Mínimo geral	Salário Mínimo geral em 14 meses
<i>Despesas com habitação, água, eletricidade, gás e outros combustíveis</i>	Pearson	1	,905**	,905**
	Correlation			
	Sig. (2- tailed)		0,000	0,000
<i>Salário Mínimo geral</i>	N	14	14	14
	Pearson	,905**	1	1,000*
	Correlation			
<i>Salário Mínimo geral em 14 meses</i>	Sig. (2- tailed)	0,000		0,000
	N	14	14	14
	Pearson	,905**	1,000	1
	Correlation			
	Sig. (2- tailed)	0,000	0,000	
	N	14	14	14

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados do SPSS. \*\*. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed)

Observando os resultados da tabela podemos afirmar que as variáveis em análise apresentam níveis de correlação fortes e estatisticamente significativas, uma vez que na correlação de *Pearson*, quanto maior a associação ao extremos -1 e 1 maior será a associação que poderá ser negativa ou positiva. Neste caso, as variáveis apresentam um nível muito forte da correlação e positivo, ou seja, que as despesas em habitação acompanham a evolução quer do salário geral quer do salário mínimo e faz pressupor uma subida de preços relacionados com a habitação, eletricidade e gás a par da subida de rendimento dos cidadãos.

Tabela 5- Análise dos dados com 14 observações

Variáveis		Despesas com habitação, água, eletricidade, gás e outros combustíveis	Índice global de bem- estar	Bem- estar económico	Total Índice qualidade de vida
<i>Despesas com habitação,</i>	Pearson	1	,811**	,860**	,914**
	Correlation				

<i>água, eletricidade, gás e outros combustíveis</i>	Sig. (2-tailed)		0,000		0,000
	N	14	14	14	14
<i>Índice global de bem-estar</i>	Pearson Correlation	,811**	1	,949**	,960**
	Sig. (2-tailed)	0,000		0,000	0,000
<i>Bem-estar económico</i>	N	14	14	14	14
	Pearson Correlation	,860**	,959**	1	,917**
<i>Total Índice qualidade de vida</i>	Sig. (2-tailed)	0,000	0,000		0,000
	N	14	14	14	14
	Pearson Correlation	,914**	,960**	,917**	1
	Sig. (2-tailed)	0,000	0,000	0,000	
	N	14	14	14	14

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados do SPSS. \*\*. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed)

De acordo com Borg (1963, citado por Coutinho, 2008), coeficientes de correlação entre 0,65 e 0,85 são coeficientes que se encontram num nível possível de fazer previsão com alguma certeza. Para níveis superiores a 0,85 já se encontra níveis com uma relação muito forte entre as variáveis correlacionais. Uma correlação de 0,85 indica que a medida usada para prever tem cerca de 72% de variância comum com a variável prevista.

Desta forma, ao analisar a variável despesas com a habitação, água, eletricidade, gás e outros combustíveis com a variável índice global de bem-estar, estas duas variáveis assumem uma relação de 0,811 que embora não seja classificada com uma relação forte, é uma relação possível de se fazer previsão com alguma certeza. Deste modo e acompanhando a correlação anterior, o aumento de rendimentos fará aumentar o bem-estar, mas também o custo da habitação. Tratando-se de um custo, não deixa de ser curioso verificar que provavelmente o bem-estar seria maior se o custo de habitação não acompanhasse a subida de rendimentos. Comprovando este raciocínio, observa-se também que existe uma correlação forte e positiva de 0.86 entre a variável “despesas com a habitação, água, eletricidade, gás e outros combustíveis” e variável “bem-estar económico”, assumem uma relação forte uma vez que tem um valor de correlação de 0,86. Em relação à correlação desta variável com “índice de qualidade de vida” essa correlação torna-se mais forte ainda em 0,91.

Analisando a variável “índice global de bem-estar” com a variável “bem-estar económico” o valor apresenta-se forte e positivo (0,96) o que é espectável uma vez que há uma forte contribuição da situação económica do agregado familiar para a sua qualidade de vida.

Tabela 6 - Análise dos dados com 16 observações

Variáveis		Taxa de sobrecarga das despesas em habitação	Taxa de mediana das despesas em habitação	Carga das de severa condições de habitação	Taxa de privação das da habitação	Taxa de sobrelotação da habitação
<i>Taxa de sobrecarga das despesas em habitação</i>	Pearson	1		,912**	-,341	-,516*
	Correlation					
	Sig. (2-tailed)			,000	,197	,941
<i>Carga mediana das despesas em habitação</i>	N	16	16	16	16	16
	Pearson	0,912**	1		-,444	-,598*
	Correlation					
<i>Taxa de privação severa das condições da habitação</i>	Sig. (2-tailed)	,000			,085	,014
	N	16	16	16	16	16
	Pearson	-0,341	-,444	1		,891**
<i>Taxa de sobrelotação da habitação</i>	Correlation					
	Sig. (2-tailed)	,197	,085			,000
	N	16	16	16	16	16
<i>Taxa de sobrelotação da habitação</i>	Pearson	-,516*	-,598*	,891**	1	
	Correlation					
	Sig. (2-tailed)	,041	,014	,000		
	N	16	16	16	16	16

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados do SPSS. \*\*. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed). \*. Correlation is significant at the 0,05 level (2-tailed).

Ao analisar a variável “taxa de sobrecarga das despesas em habitação” com a variável “carga mediana das despesas em habitação” observa-se que tem uma correlação 0,912 o que significa que apresentam um nível de correlação muito forte e com significância estatística. Apresentam ainda uma correlação positiva o que significa que variam na mesma direção, ou seja, quando uma aumenta ou diminui a outra tem tendência a fazer o mesmo. O que acaba por fazer sentido, embora em medidas diferentes, acabam por ter em consideração as despesas com a habitação e por isso faz sentido que quando uma aumente a outra também acompanhe esse aumento. Passando para a análise à variável “taxa de sobrecarga das despesas em habitação” com a variável “taxa de privação severa das condições da habitação” verifica-se que apresenta um nível de correlação negativo -0,341 o que significa que quando uma variável aumenta a outra diminui. No entanto, não há nenhum significado estatístico que possa retirar na análise destas duas variáveis uma vez que não são significativas estatisticamente. De igual modo, acontece com a correlação da variável “taxa de sobrecarga das despesas em habitação” com a variável “taxa de sobrelotação da habitação” que apresentam uma correlação negativa de -0,516\* com um nível de significância superior a 0,05. Apesar de não ser um nível de significância muito alto, a interpretação que se pode retirar é o facto de poder estar a haver uma procura por casas em melhores condições o que resulta de uma diminuição da variável “taxa de sobrelotação da habitação” e

consequentemente um aumento com as despesas com a habitação o que provoca um aumento na “taxa de sobrecarga das despesas em habitação”.

Analisando a variável “carga mediana das despesas em habitação” com a variável “taxa de privação severa das condições de habitação” estas evidenciam uma correlação negativa de -0,444. Esta correlação não é estatisticamente significativa. O mesmo se verifica com a variável “carga mediana das despesas em habitação” com a variável “taxa de sobrelotação da habitação” que apresentam uma correlação negativa de -0,598 com um nível de significância superior a 0,05. Apesar de ser uma variável com uma pequena significância, o que se pode concluir desta correlação é idêntico à conclusão que se retirou da correlação entre a “taxa de sobrecarga de despesas em habitação” com a “taxa de sobrelotação da habitação”, que há uma melhoria na procura de habitação, ou seja, procura-se casas em melhores condições o que resulta na diminuição da variável “taxa de sobrelotação da habitação” o que consequentemente provoca um aumento das despesas com a habitação (renda ligeiramente mais alta, condomínio, entre outras despesas) logo o resultado do possível aumento da variável “carga mediana das despesas em habitação”.

Olhando e analisando a variável “taxa de privação severa das condições de vida” com a variável “taxa de sobrelotação da habitação” estas apresentam uma correlação de 0,891 o que significa que apresentam um nível correlação forte e com significância estatística. Apresentam ainda uma correlação positiva o que significa que variam na mesma direção, ou seja, quando uma aumenta ou diminui a outra, tendencialmente, fará o mesmo. Isto acontece porque ambas as variáveis estão bastante relacionadas em termos de conceito e é normal que quando aumenta a taxa de privação severa das condições de vida haja um aumento da taxa de sobrelotação da habitação. Numa casa para quatro pessoas e que vivem lá dez pessoas é natural que as condições de vida sejam nulas. O que mais se torna preocupante é o facto de este tipo de situações ainda serem recorrentes no nosso país.

### Breve análise dos preços da habitação social em Portugal

Tabela 7 - Fogos de habitação social arrendada (Nº) por tipo de contrato de arrendamento: Anual

Variáveis	Nº	Nº	Proporção
	Observações	Total	
<i>Arrendamento</i>	16	22020	0,20
<i>Apoiado</i>			
<i>Renda</i>	16	57899	0,52
<i>Apoiada</i>			
<i>Renda Social</i>	16	27942	0,25
<i>Renda Livre</i>	16	1801	0,016
<i>Outro</i>	16	2526	0,02
<b><i>Média</i></b>		22438	
<b><i>Desvio-Padrão</i></b>		20544,22	

Fonte: Elaboração própria com base em dados retirados no INE e resultados do SPSS.

Os dados representados na tabela 7, indicam os fogos de habitação social arrendados por tipo de contrato de arrendamento. Estes dados são de 2015, numa altura em que no país habitavam cerca de dez milhões de pessoas.

Entende-se por renda apoiada, segundo o artigo n. 82º do Regime do Arrendamento Urbano, a renda que é subsidiada. Sujeitos a este regime estavam os prédios construídos ou adquiridos para

arrendamento habitacional pelo Estado e seus organismos autónomos, institutos públicos e autarquias locais e pelas instituições particulares de solidariedade social com o apoio financeiro do Estado. Por renda livre, através do artigo n.º 78 as rendas que são estipuladas por livre negociação entre as partes. Com a revogação do RAU, o NRAU define no artigo n.º 61º “até à publicação de novos regimes, mantêm-se em vigor os regimes da renda condicionada e da renda apoiada, previstos nos artigos 77.º e seguintes do RAU”. É de salientar que no regime de renda condicionada a renda inicial do primeiro ou dos novos arrendamentos resulta da livre negociação entre as partes, não podendo, no entanto, exceder por mês o duodécimo do produto resultante da aplicação da taxa das rendas condicionada ao valor atualizado do fogo, no ano da celebração do contrato.

Tabela 8 - Fogos de habitação social com rendas em dívida (Nº) e tipo de contrato de arrendamento: Anual

Variáveis	Nº	Nº	Proporção
	Observações	Total	
<i>Arrendamento</i>	16	2916	0,09
<i>Apoiado</i>			
<i>Renda</i>	16	16862	0,54
<i>Apoiada</i>			
<i>Renda Social</i>	16	10304	0,33
<i>Renda Livre</i>	16	409	0,01
<i>Outro</i>	16	396	0,01
<b><i>Média</i></b>		6177	
<b><i>Desvio-Padrão</i></b>		6457,95	

Fonte: Elaboração própria com base em dados retirados no INE e resultados do SPSS.

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:

$$T = 0,067 * (RMC/IAS)$$

Em que: RMC significa rendimento mensal corrigido do agregado familiar e IAS indexante dos apoios sociais (artigo n.º 21º da lei n.º 80/2014 de 19 de dezembro). A renda no regime de arrendamento apoiado não pode ser de valor inferior a 1% do indexante dos apoios sociais vigente em cada momento. A renda máxima neste regime é a renda máxima aplicável aos contratos de arrendamento para fim habitacional em regime de renda condicionada (artigo n.º 22 da lei n.º 80/2014 de 19 de dezembro).

Apesar dos apoios que são prestados ainda há quem esteja em incumprimento e que não consiga por diversas razões, pagar a renda. Um estudo efetuado pelo Instituto Nacional de Estatística em 2015 sobre a caracterização da habitação social em Portugal concluiu que a renda média mensal foi de 56€ e que os contratos celebrados em 2015 (ao abrigo do novo regime de arrendamento apoiado) apresentaram valores de renda médios mensais de 113€. O estudo também mostra que a região do país com maior número de incumprimentos é a Área Metropolitana de Lisboa com cerca de 73,4% das rendas em dívida em 2015.

Estes incumprimentos no pagamento das rendas podem estar relacionados com outras despesas para além da habitação, como despesas com água, luz, eletricidade, gás ou outros combustíveis, mas também pode estar relacionado com a falta de rendimentos das pessoas residentes.

No estudo apresentado pelo Observatório Nacional de Luta Contra a Pobreza concluiu que as mulheres fazem parte dos grupos mais vulneráveis, apresentando valores mais elevados que a população masculina em todos os indicadores de análise (são eles, pobreza, exclusão social, taxa de risco de pobreza ou exclusão social, taxa de risco de pobreza monetária, intensidade laboral muito reduzida e taxa de privação severa). Em Portugal, 24% das mulheres estão em risco de pobreza monetária, 8,2% vivem em agregados com intensidade laboral muito reduzida e 7,2% estão em privação material severa. As famílias monoparentais, as famílias com três ou mais crianças dependentes e as famílias unipessoais, ou seja, compostas por apenas um adulto, são agregados familiares que apresentam percentagens mais elevadas em todos ou quase todos os indicadores analisados. Este grupo torna-se ainda mais vulnerável uma vez que foi um dos grupos que apresentou valores mais preocupantes face ao período homólogo no estudo efetuado pelo ONLCP. Cerca de 1/3 dos agregados monoparentais estão em risco de pobreza monetária, 17,3% encontram-se em agregados com intensidade laboral muito reduzida e 17% em situação de privação material severa. No total, 43,4% famílias monoparentais estão em risco de pobreza ou exclusão social. O risco de pobreza ou exclusão social atinge também quase 43% dos agregados com três ou mais crianças dependentes e 31,5% das pessoas que vivem sozinhas. O risco de pobreza monetária é maior junto das famílias numerosas, atingindo mais de 40% deste tipo de agregados. A intensidade laboral muito reduzida é o único indicador onde as famílias numerosas apresentam resultados abaixo da média nacional. Este tipo de exclusão social atinge maior proporção, os agregados unipessoais, monoparentais e as famílias compostas por dois adultos sem crianças dependentes.

Não é possível afirmar que estas pessoas residem em casas ao abrigo de apoios sociais até porque teríamos de realizar um estudo empírico para assim o concluir. Mas é possível afirmar que este tipo de dados e conclusões preenchem o requisito do tipo de pessoas que procuram apoios e habitações sociais, pessoas com maiores carências, principalmente monetárias.

Apesar dos dados não estarem atualizados e de serem quase de há dez anos atrás, a tabela seguinte mostra os encargos médios mensais com aquisição ou arrendamento em euros, por localização geográfica (NUTS-2013).

Tabela 9 - Valor médio mensal das rendas dos alojamentos familiares clássicos arrendados por localização geográfica

Localização geográfica (à data dos Censos de 2011)	Valor médio mensal das rendas dos alojamentos familiares clássicos arrendados
	Período de referência dos dados
	2011
	€
<i>Portugal</i>	234,99
<i>Continente</i>	235,18
<i>Região Autónoma dos Açores</i>	245,59
<i>Região Autónoma da Madeira</i>	216,91

Fonte: INE. 2014.

Tabela 10 - Encargos médios mensais por aquisição ou arrendamento por localização geográfica

Localização geográfica (à data dos Censos de 2011)	Encargos médios mensais com aquisição ou arrendamento de habitação (€)
	Período de referência dos dados
	2011
	€

<i>Portugal</i>	333,08
<i>Continente</i>	330,79
<i>Região Autónoma dos Açores</i>	392,93
<i>Região Autónoma da Madeira</i>	377,03

Fonte: INE. 2014.

De acordo com os valores apresentados nas tabelas, assume-se desde o princípio e aponta-se como uma limitação ao estudo, o facto destes dados estarem desatualizados. É necessário salientar que, o estado em que país se encontrava em 2011 era numa grave crise económica. Foi em 2011 que Portugal assinou o plano de recuperação económica e através da Troika muitos foram sofrerem com cortes e diminuições nos rendimentos. Destaca-se que o salário mínimo em Portugal entre 2010 e 2012 rondou os 475 e 485 euros fixando-se nos 485 euros até 2014 (Pordata, 2020). Ora, para uma família constituída por um casal e um filho dependente, com um rendimento mensal de 950€ (partindo do pressuposto que ambos ganhavam o salário mínimo nacional e fazendo contas ao salário bruto), ao ter encargos com a renda da habitação entre os 235,18 euros e os 330,79 euros ficavam com quase apenas um salário mínimo de um dos adultos da família para sobreviver o resto do mês. Pode-se afirmar que as possibilidades de poupança eram quase inexistentes imaginado um cenário destes.

Embora não se possa afirmar com todas as certezas, ainda assim pode-se dizer que em Portugal, as famílias vivem em constante esforço financeiro para conseguirem manter uma habitação a um nível de conforto razoável tendo em conta os preços que são praticados no mercado da habitação.

Uma das razões que pode estar relacionada com a dificuldade que as famílias têm em aceder ao mercado de habitação pode estar relacionado com as desigualdades económicas que se fazem sentir em Portugal. O nosso país tem dos níveis de desigualdade mais elevados do contexto da União Europeia. Em 2016, o rendimento dos 20% mais ricos era 5,7 vezes mais elevado que os rendimentos dos 20% mais pobres. Este rácio para 10 quando se refere à diferença existente entre os 10% da população residente em Portugal com maiores rendimentos e os 10% com menores rendimentos. Importa referir que 20% da população nacional vivia, em 2016, com um rendimento anual igual ou inferior a 5667 euros por adulto equivalente (472,30€ mensais) e detinha 7,2% do rendimento nacional equivalente (ONLCP, 2018).

Outro dos motivos que pode estar relacionado com o aumento das rendas no mercado de arrendamento tem a ver com o turismo nos centros históricos das cidades. Em alguns casos, é mais vantajoso ter um imóvel a arrendar ao dia, ao invés de pedir uma renda mensal.

## Conclusão VI

### Discussão de Resultados e Conclusão

O presente capítulo tem como definição apresentar a discussão de resultados desta investigação, as conclusões do estudo e as suas principais limitações.

A análise do impacto das políticas de habitação no mercado de arrendamento está presente ao longo do estudo.

Para a realização do mesmo recorreu-se a uma revisão de literatura com base nas políticas de habitação do nosso país ao longo do século XXI, mas também, pela necessidade de aprofundar a problemática da habitação em Portugal, achou-se pertinente recorrer ao século XX, precisamente aos tempos da Monarquia Constitucional.

Este estudo realizou-se com base no modelo de correlação das variáveis, o qual relaciona uma variável com outra variável com a finalidade de provar se apresentam significância estatística ou se não obtém qualquer tipo de correlação. Tendo por base este modelo, selecionaram-se variáveis de acordo com o objetivo do estudo, que foi compreender a posição de acesso das famílias ao mercado de habitação com um principal enfoque no mercado de arrendamento. Para isso, foram selecionadas variáveis de acordo com o rendimento (salário mínimo geral, salário mínimo geral em 14 meses), variáveis de acordo com as despesas dos agregados familiares em habitação (despesa em habitação, água, luz, gás e outros combustíveis, taxa de sobrecarga das despesas em habitação, carga mediana das despesas em habitação) e ainda recorreu-se a variáveis de acordo com a pobreza e qualidade de vida (limiar de pobreza, taxa de risco de pobreza, taxa de sobrelotação em habitação, taxa de privação severa em habitação) por partir do princípio que os agregados familiares não reúnem condições a nível financeiro para “competir” no mercado de habitação que se tem assistido em Portugal.

Os resultados alcançados com base no modelo de análise que foi utilizado mostraram que a habitação é um assunto com bastante impacto na vida dos agregados familiares. Em primeiro lugar, por ser um bem essencial e, em segundo lugar por ser um mercado que tem vindo a evoluir de acordo com a procura e não de acordo com as condições de vida das famílias e outras necessidades.

Em algumas leituras que fiz ao longo da minha revisão de literatura, aquilo que fui captando é que a habitação assume um papel mais consistente nas zonas urbanas. Por norma, é nestas zonas que maior parte da população tende a concentrar-se. No entanto, devido a uma série de fatores como o forte desenvolvimento das cidades, impulsionado pelo turismo e pela maior procura de habitação, nestes espaços o mercado da habitação encontra-se extremamente estratificado o que faz com que várias famílias não consigam ter acesso.

De acordo com Silva (1994: 672) “Há vários mercados de habitação: o mercado é uma instituição social que requer algum tipo de regulação. Dependendo dessa regulação, os mercados podem funcionar bem ou mal”. Na realidade, aquilo que se verificou em algumas políticas de habitação implementadas pelo Governo é que estas nem sempre foram destinadas à classe social menos favorecida conforme era o objetivo inicial. Um exemplo deste tipo de políticas foi o caso das casas económicas que inicialmente teriam como destino a população mais pobre, mas quem acabou por ocupar este tipo de alojamentos foi a classe média, dando origem, mais tarde, às casas desmontáveis para a população mais carenciada. As habitações construídas ao abrigo de programas de promoção indireta (sustentada

através de apoios técnicos e financeiros a entidades particulares) destinaram-se fundamentalmente à classe média com a capacidade de aceder ao crédito da habitação (Antunes, 2018).

A meu entender, as políticas de habitação em Portugal assumem um papel um pouco casuístico, sem continuidade, com um corpo de gestão pouco solidificado. Esta minha opinião baseia-se na análise efetuada às várias políticas e programas de habitação em Portugal terem falhado devido a problemas de gestão ou financiamento. Caso disso foi o programa de Fundo Fomento Habitacional (FFH) que acabou por ser extinguido por motivos organizacionais e financeiros. No decorrer do FFH surgiu o FAIH que no espaço de dois anos não conseguiu financiar qualquer empreendimento. O próprio PER, designado por pelo programa mais importante e marcante da história da habitação portuguesa (Antunes, 2018), devido a constrangimentos financeiros inviabilizou a construção/aquisição dos poucos milhares de fogos que faltavam para concluir. O Regime de Crédito Bonificado (RCB) para além de ter sido extinguido de forma a consolidar as finanças públicas portuguesas, um dos outros motivos que o levou a ser extinto foi a espécie de fraude que o rondava devido à atribuição e ao controlo do juro bonificado.

Não obstante a estas dificuldades, os resultados estatísticos mostram que houve uma diminuição da taxa de pobreza ao longo dos anos que analisamos este problema e que os custos mais elevados da habitação, não foram acompanhando este percurso (com exceção dos anos de 2011 e 2012), com um decréscimo do nível de qualidade de vida dos cidadãos.

Subjacente ao problema da população destinatária das políticas de habitação, a mesma tem que ser encarada como uma prioridade da política urbana e um instrumento central da redistribuição do rendimento (Pereira e Pato, 2013). Em 2018, num levantamento promovido pelo IHRU identificou que 25762 famílias ainda residem em situações insatisfatórias em território nacional e, segundo dados do INE de 2011 indicam que existem ainda cerca de 6612 alojamentos familiares não clássicos, ou seja, alojamentos em barracas ou outro tipo de local improvisado.

Apesar de todos os constrangimentos, no espaço de tempo em que limitei a minha análise penso que o principal enfoque das políticas de habitação em Portugal foi no realojamento e reabilitação urbana, pelo menos essa é a imagem com que fico depois da análise efetuada às políticas de habitação e programas de apoio habitacional.

Relativamente ao resultado dos dados, embora não possa afirmar com extrema clareza devido ao facto dos resultados recolhidos serem de carácter muito global, os resultados vão ao encontro daquilo que esperava. O facto do resultado entre a variável “salário mínimo geral” com a variável “despesas com a habitação, água, eletricidade, gás e outros combustíveis” ter sido positivo, sugere uma correlação forte que poderá ser interpretada da seguinte forma: conforme aumenta o rendimento das pessoas, também aumentam as despesas com habitação, sendo que, na minha ótica, o sobredito pode ser considerado como “um resultado muito interessante”. As despesas com habitação podem aumentar por diversas razões, por exemplo, as pessoas tendo um rendimento maior podem optar por procurar uma casa melhor e automaticamente a despesa será maior. No entanto, a variável em análise é a variável do salário mínimo e independentemente do facto do rendimento ser maior, a diferença não será significativa ao ponto de se justificar a mudança de habitação para algo melhor e eventualmente mais dispendioso. Isto porque, os aumentos no salário mínimo não têm sido significativos - estamos a falar de aumentos de 35€ como foi o caso do ano de 2019 para o 2020 -. Por isso, analisando o panorama desta forma, pode-se dizer que as famílias dificilmente terão oportunidades melhores na habitação, em termos de alojamento, se as despesas com a habitação continuarem a acompanhar o aumento e melhoria dos

rendimentos dos agregados familiares. As despesas com a habitação não só têm um impacto negativo no rendimento das famílias, como também no bem-estar económico, no índice de qualidade de vida e no índice de bem-estar.

Ao longo da realização desta dissertação, várias foram as dificuldades e limitações encaradas no desenvolvimento deste estudo, desde as dificuldades metodológicas, passando pelos entraves de investigação até às dificuldades de compreensão deste tema complexo.

A primeira limitação é relativamente aos dados existentes sobre este assunto da habitação. Grande parte dos dados é relativo aos censos de 2011 o que evidencia uma realidade um pouco diferente da atual. Outra limitação apontada é devido à informação disponível sobre a habitação social no sentido em que, para encontrar o tipo de dados que estava à espera, o estudo deveria assumir outro metido. Relativamente ao mercado de arrendamento há poucos estudos sobre este mercado em Portugal. Em estudos sobre a habitação, o arrendamento urbano estava presente, mas tendo o arrendamento urbano como principal tema, foram poucos os estudos encontrados.

Em jeitos de conclusão final, a habitação é um tema que carece de muita atenção e preocupação a nível organizacional, a nível político e sobretudo a nível social. Um país que não tenha uma política de habitação bem estrutura, definida e sólida é um país que à partida irá sempre andar num esquema de altos e baixos. O que me parece ser mais grave, é que há famílias envolvidas, crianças, jovens (que não conseguem sair da casa dos pais por falta de rendimentos), idosos, no fundo, pessoas afetadas pela má conduta por parte dos órgãos que as representam.

## Bibliografia

- Almeida, L., Freira, T. (2003). *Metodologia da Investigação em Psicologia e Educação*. Braga: Psiquilibrios.
- Alves, S., Branco, R. (2018). "With or Without you: models of urban requalification under neoliberalism in Portugal". *Ambiguous inclusion: inside out, outside in*. pp. 457-479
- Antunes, G, Lúcio, J., Soares, N., Julião, R. (2016). "Políticas de habitação social precedentes a Abril de 1974". *GeoNOVA*, 13. Lisboa.
- Antunes, G. (2019). *Política de habitação social em Portugal: de 1974 à atualidade*. Lisboa: CICS.NOVA - Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa, 7-17.
- Araújo, J.F (2002). "Os Conceitos como blocos integrantes das teorias". In, Silvestre, Hugo e Araújo, Joaquim Filipe, *Metodologia para a Investigação Social*. Lisboa: Escolar Editora, pp. 63-78.
- Bandeirinha, J., Castela, T., Aristides, R. Alves, J. (2018). "O Fundo de Fomento da Habitação de 1969 A 1982 - Ordenamento, alternativas e mercado". In, R. Agarez, (Coord.), *Habitação - cem anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018*. Lisboa: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.
- Baptista, L. 1999. *Cidade e Habitação Social: o Estado Novo e o Programa das Casas Económicas em Lisboa*. Oeiras: Celta.
- Baptista, L. V. (2001). Cidades e Políticas Sociais de Habitação - Armadilhas Conceptuais e Metodologias. *Cidades Comunidades e Territórios*, 3, pp. 71-81
- Borges, A., Raposo Subtil e Associados. (2012) "O Enquadramento Legal do Arrendamento Urbano e o Mercado de Arrendamento e Regeneração Urbana". Confederação Empresarial de Portugal.
- Bronchi, C., Gomes-Santos, J. (2002). Reforming the Tax System in Portugal. Pavia: Society italiana di economia pubblica, working paper n.º 191/2002.
- Cachado, R. (2013). O Programa Especial de Realojamento: Ambiente histórico, político e social. *Análise Social*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, n.º 206, pp. 134-152.
- Camões, P. (2012). "O Design de Investigação". In, Silvestre, Hugo e Araújo, Joaquim, *Metodologia para a Investigação Social*. Lisboa: Escolar Editora, pp. 103-119
- Carvalho, J. E. (2002). *Metodologia do Trabalho Científico – "Saber-Fazer" da investigação para dissertações e teses*. Lisboa: Escolar Editora.
- CECODHAS, 2010. "Social Housing in Europe - Portugal" . Acedido em 2 de junho de 2020, disponível em: <http://www.housingeurope.eu/resource-119/social-housing-in-europe>
- Chenrim, P. J. (2008). As políticas públicas no sector dos transportes ferroviários portugueses desde 1974. Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho, Braga, Portugal
- Costa, D. (2012). "A Recolha de Dados: Técnicas Utilizadas". In, Silvestre, Hugo e Araújo, Joaquim, *Metodologia para a Investigação Social*. Lisboa: Escolar Editora, pp. 141-170.
- Costa, I., Subtil, M. (2013). Programas de Realojamento PER e PIMP: Relatório de Finalização. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa.

Coutinho, C. (2008). Estudo correlacionais em Educação: Potencialidade e Limitações. *Psicologia Educação e Cultura*, vol. XII (1), pp. 143-169. Vila Nova de Gaia: Colégio Internato dos Carvalhos.

Decreto-Lei n.º 104/2004 de 07 de maio. Diário da República n.º 107/2004 - Série I-A. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação.

Decreto-Lei n.º 223/2007 de 30 de maio- Diário da República n.º 104/2007 - Série I. Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional

Decreto-Lei n.º 135/2004 de 03 de junho. Diário da República n.º 130/2004 - Série I-A. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação.

Decreto-Lei n.º 163(93 de 7 de maio. Diário da República n.º 106/1993 - Série I-A. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Decreto-Lei n.º 166/93, de 7 de maio. Diário da República n.º 106/1993 - Série I-A. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Decreto-Lei n.º 177/84 de 25 de maio. Diário da República n.º 121/1984 - Serie I. Lisboa: Ministério das Finanças e do Plano e do Equipamento Social

Decreto-Lei n.º 226/87 de 06 de junho. Diário da República n.º 130/1987 - Série I. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

Decreto-Lei n.º 271/2003 de 28 de outubro. Diário da República n.º 250/2003 - Série I-A. Lisboa: Ministério das Obrigas Públicas, Transportes e Habitação.

Decreto-Lei n.º 307/2009 de 23 de outubro. Diário da República n.º 206/2009 - Série I. Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

Decreto-Lei n.º 321-B/90 de 15 de outubro. Diário da República n.º 238/1990 - 1º Suplemento - Série I. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Transporte e Comunicações

Decreto-Lei n.º 349/98 de 11 de novembro. Diário da República n.º 261/1998 - Série I-A. Lisboa: Regime Jurídico de Concessão de Crédito à Habitação Própria

Decreto-Lei n.º 608/73. de 14 de novembro. Diário da República n.º 266/1973, 1º Suplemento - Série I. Lisboa: Ministério das Obras Públicas - Secretaria de Estado do Urbanismo e Habitação.

Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio. Diário da República n.º 98/2019 - Série I. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros

Decreto-Lei n.º 79/96 de 20 de junho. Diário da República n.º 141/1996 - Série I-A. Lisboa: Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Delfovo, M. S.; Lana, R. A.; Silveira, A. (2008). Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. *Revista Interdisciplinar Científica Aplicada*, v. 2, (4): 01-13.

Gil, A. C. , (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Editora Atlas S.A..

Guerra, I. (2011). As políticas de habitação em Portugal: à procura de novos caminhos. *Cidades, Comunidades e Territórios*. 22, pp. 42-68. Lisboa.

IFRRU 2020. Programa de reabilitação urbana português distinguido na EU". Acedido em 10 de junho de 2020, em: <https://www.noticiasaminuto.com/economia/1389586/ifrru-2020-programa-de-reabilitacao-urbana-portugues-distinguido-na-ue>

IHRU, 2015. "1987-2011 - 25 anos de esforço do Orçamento de Estado com a habitação". Acedido em 1 de junho de 2020, disponível em:

<https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/porta/pt/porta/publicacoes/documentos/Esforco-do-Estado-em-Habitacao.pdf>

INE – Encargos médios mensais com aquisição ou arrendamento de habitação (€) por Localização Geográfica (NUTS-2013); Decenal. Acedido em 14 de julho de 2020, disponível em: [https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=ine\\_censos\\_indicador&contexto=ind&indOcorrCod=0008863&selTab=tab10](https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=ine_censos_indicador&contexto=ind&indOcorrCod=0008863&selTab=tab10)

INE – Fogos de habitação social com novos contratos de arrendamento (Nº) por Localização geográfica (NUTS-2013) e Tipo de contrato de arrendamento; Anual. Acedido em 14 de julho de 2020, disponível em: [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0009007&contexto=bd&selTab=tab2&xlang=pt](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0009007&contexto=bd&selTab=tab2&xlang=pt)

INE – Fogos de habitação social com rendas em dívida (Nº) por Localização Geográfica (NUTS – 2013) e Tipo de contrato de arrendamento; Anual. Acedido em 14 de julho de 2020, disponível em: [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0009009&contexto=bd&selTab=tab2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0009009&contexto=bd&selTab=tab2)

INE – Índice de bem-estar. Acedido em 14 de julho de 2020, disponível em: [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indbemestar&xlang=pt](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indbemestar&xlang=pt)

INE – Índice de preços da habitação 4º trimestre de 2018. Acedido em 14 de julho de 2020, disponível em: [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdest\\_boui=31540175&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=31540175&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt)

INE – Valor médio mensal das rendas dos alojamentos familiares clássicos arrendados (€) por Localização Geográfica (à data dos Censos 2011); Decenal. Acedido em 14 de julho de 2020, disponível em: [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0006995&contexto=bd&selTab=tab2&xlang=pt](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0006995&contexto=bd&selTab=tab2&xlang=pt)

Iniciativa de Bairros Críticos – Direção Geral das Artes. Acedido em 8 de junho de 2020, disponível em: <https://www.dgartes.gov.pt/pt/acao/197>

Instituto de Habitação e da Reabilitação Urbana (2015). “Estratégia Nacional para a Habitação”. Acedido em 25 de junho de 2020. Disponível em: [https://www.portaldahabitacao.pt/documents/20126/36008/Apresentacao\\_1.pdf/53a8266a-e478-9bce-3d51-3355e819885d?t=1549965460696](https://www.portaldahabitacao.pt/documents/20126/36008/Apresentacao_1.pdf/53a8266a-e478-9bce-3d51-3355e819885d?t=1549965460696)

Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto. Diário da República, 1.ª série, n. p 217. Assembleia da República.

Lei n.º 21/2009, de 20 de maio. Diário da República n.º 97/2009 - Série I. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 32/2016, de 24 de agosto. Diário da República n.º 162/2016 - Série I. Lisboa: Assembleia da República

Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro. Diário da República, n.º 245/2014 - Série I. Lisboa: Assembleia da República

Marchante, R. (2019). “Os salários mínimos da Europa”. Acedido em 6 de julho de 2020. Disponível em <https://sicnoticias.pt/economia/2019-11-05-Os-salarios-minimos-na-Europa>

Mendes, S. (2012). “Teorias, Hipóteses e a Revisão de Literatura”. In, Silvestre, Hugo e Araújo, Joaquim, *Metodologia para a Investigação Social*. Lisboa: Escolar Editora, pp. 79-101.

Mendes, S.; Camões, P. (2012). “Medição: Propriedades e Problemas”. In, Silvestre, Hugo e Araújo, Joaquim, *Metodologia para a Investigação Social*. Lisboa: Escolar Editora, pp. 121-140.

Nunes, A.; Lourenço, L.; Bento-Gonçalves, A.; Vieira, A. (2014). Incidência Regional dos Incêndios Florestais em Portugal: tendências de evolução no período d 1980-2012. *Cadernos de Geografia* vol. 33, pp. 83-90. Coimbra: FLUC.

Organização Nacional de Luta Contra a Pobreza, 2018. “Pobreza e Exclusão Social em Portugal 2016-2017”. EU-SILC. Disponível em: <https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2018/10/EAPN-PW2018-Portugal-EN-FINAL.pdf>

Pereira, M.; Pato, I. (2013). Da habitação social ao arrendamento acessível: (re)habitar (os) alojamentos vagos. Versão Revista da Comunicação apresentada Conferência Internacional “O Futuro da Habitação Pública no Estado Social Pós-Crise”. Lisboa, 22 e 23 de julho de 2013, IGOT/IHRU.

Pittini, A. (2019). The State of Housing in the EU 2019”. Housing Europe, the European Federation of Public, Cooperative and Social Housing. Bruxelas, Bélgica.

PORDATA – Trabalhadores por conta de outrem com salário mínimo nacional por sector de atividade económica – continente (%) . Acedido em 14 de julho de 2020. Disponível em: [https://www.pordata.pt/Portugal/Trabalhadores+por+conta+de+outrem+com+sal%C3%A1rio+m%C3%ADnimo+nacional+por+sector+de+atividade+econ%C3%B3mica+++Continente+\(percentagem\)-2897](https://www.pordata.pt/Portugal/Trabalhadores+por+conta+de+outrem+com+sal%C3%A1rio+m%C3%ADnimo+nacional+por+sector+de+atividade+econ%C3%B3mica+++Continente+(percentagem)-2897)

PORDATA, Índice de bem-estar. Acedido em 14 de julho de 2020 disponível em <https://www.pordata.pt/Portugal/%C3%8Dndice+de+Bem+Estar-2578>

Portal da Habitação - Arrendamento Apoiado. Disponível em: <https://www.portaldahabitacao.pt/arrendamento-apoiado>, acedido a 16 de junho de 2020.

Portal da Habitação - Arrendamento, Novo Regime do Arrendamento Apoiado. Acedido em 16 de junho de 2020. Disponível em: [https://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/Arrendamento/Arrendamento\\_Apoiado.html](https://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/Arrendamento/Arrendamento_Apoiado.html)

Portal da Habitação. Bem-vindos ao NRAU - Novo Regime de Arrendamento Urbano. Acedido em 16 de junho 2020. Disponível em: <https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/nrau>

Portaria n.º 580/83 de 17 de maio. Diário da República n.º 113/1983 - Série I. Lisboa: Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes.

Portaria n.º 828/88 de 29 de dezembro. Diário da República n.º 300/1988 - Série I. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Redação, 2019. “Assegurar a habitação para a classe média e jovens – o que diz o novo Programa de Governo”. Acedido em: 23 de maio de 2020, em disponível <https://www.idealista.pt/news/imobiliario/habitacao/2019/10/28/41326-o-que-esperar-do-novo-executivo-de-costa-em-politica-de-habitacao-continuidade>

Reis, M. F. (2015). Avaliação de desempenho e motivação dos recursos humanos: Caso da CIM Alto Minho. Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho, Braga, Portugal.

RERU - Regime Excepcional para a Reabilitação Urbana - Guia Prático 2014” acedido em 9 de junho de 2020, disponível em: [http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/reabilitacao/RERU/RERU\\_A\\_Introducao.pdf](http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/reabilitacao/RERU/RERU_A_Introducao.pdf)

Resolução do Conselho de Ministros n.º 57/2018, de 8 e maio. Diário da República n.º 88/2018 - Série I. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros

Resumo histórico - Portal da Habitação, acedido e 4 de junho de 2020, disponível em: [https://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/Resumo\\_historico.html](https://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/Resumo_historico.html)

Rodrigues, M. (2012). “O Tratamento e Análise de Dados”. In, Silvestre, Hugo e Araújo, Joaquim, *Metodologia para a Investigação Social*. Lisboa: Escolar Editora, pp. 171-209.

Scanlon, K., Arrigoitia, M. and Whitehead, C. (2015). Social housing in Europe. *European Policy Analysis*, (17). pp.1-12

Silva, C. N. (1987) Os planos de Lisboa e a organização espacial da cidade. Continuidade e mudança no século XX. *Revista Povos e Culturas*, 2, 301-344.

Silva, C. N. (1994). Mercado e políticas públicas em Portugal: a questão da habitação na primeira metade do século XX. *Análise Social*, vol. XXIX, 655-676.

Silvestre, H.; Silvestre, M. (2012). “A Área, o Tema e o Problema de Pesquisa como factores determinantes no processo de investigação”. In,

Silvestre, Hugo e Araújo, Joaquim, *Metodologia para a Investigação Social*. Lisboa: Escolar Editora, pp. 35-61.

Soares, M. 2012 – “Programa Bairros Críticos estava moribundo e acabou por falta de verbas”. Acedido em 9 de junho de 2020, em: <https://www.publico.pt/2012/05/08/local/noticia/programa-bairros-criticos-estava-moribundo-e-acabou-por-falta-de-verbas-1545255>

Sousa, S. (2008). “Iniciativa Bairros Críticos: Uma experiência em torno de modelos de governança na gestão do território. *Cidades Comunidades e Território*, n.º 16, pp. 69-75.

SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, acedido em 3 de junho de 2020 disponível em: <https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/sru-sociedade-de-reabilitacao-urbana>

Teixeira, M. C. (1992). As estratégias de habitação em Portugal 1880-1940. *Análise Social*, vol. XXVII, 65-89.

Vilaça, E. (2001). “O Estado da Habitação”: Medidas sem política num país adiado. *Cidades, Comunidades e Território*. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa, n.º 3, pp: 83-92.

Vilaça, E.; Ferreira, T. (2018). Os anos de crescimento (1969-2002). In, R. Agarez (Coord.), *Habitação - cem anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018*. Lisboa: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

