

---

**CONTRIBUTOS PARA O**

**PLANO ESTRATÉGICO DE HABITAÇÃO**

**2008-2013**

---

**DIAGNÓSTICO DE DINÂMICAS E**

**CARÊNCIAS HABITACIONAIS**



**CONTRIBUTOS PARA O  
PLANO ESTRATÉGICO DE HABITAÇÃO  
2008/2013**

**DIAGNÓSTICO DE DINÂMICAS E CARÊNCIAS  
HABITACIONAIS**

**EQUIPA:**

CET/ISCTE

Isabel Guerra

Sandra Marques Pereira

Manish Fernandes

Pedro Botelho

Pedro Marques

Augusto Mateus & Associados

Augusto Mateus

Sandra Primitivo

Ana Caetano

Cristina Cabral

Mariana Pereira

IRIC/UP

Nuno Portas

Teresa Sá Marques

Fátima Matos

Eduarda Ferreira



## **DIAGNÓSTICO DE DINÂMICAS E CARÊNCIAS HABITACIONAIS**

<b>ÍNDICE</b>	
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>PARTE I - DIAGNÓSTICO DE DINÂMICAS HABITACIONAIS</b>	<b>11</b>
<b>1. DINÂMICAS E POLITICAS HABITACIONAIS EUROPEIAS NO PRINCIPIO DO MILÉNIO: UM DIAGNÓSTICO PARA DISCUTIR</b>	<b>13</b>
1.1. Do “direito à habitação” ao equilíbrio do mercado	14
1.2. Transformações actuais e a questão Habitacional	15
<b>2. PARQUE HABITACIONAL E DINÂMICAS HABITACIONAIS: PORTUGAL E O SEU POSICIONAMENTO NO CONTEXTO EUROPEU</b>	<b>19</b>
2.1. Introdução	19
2.2 Dinâmica construtiva: um ritmo intenso de crescimento do imobiliário	20
2.3. Forma e regime de ocupação	30
2.3.1. Os regimes de propriedade dos alojamentos de residência habitual alteraram-se drasticamente	32
2.4. Forte peso da residência secundária e de alojamentos vagos	36
<b>3. O MERCADO DE HABITAÇÃO PORTUGUÊS: TENDÊNCIAS DA ÚLTIMA DÉCADA E PRINCIPAIS RESULTADOS</b>	<b>41</b>
3.1. Despesas das famílias em habitação	41
3.2. Arrendamento <i>versus</i> aquisição	43
3.3. O Investimento em Habitação	45
3.4. O Mercado Habitacional: confronto entre oferta e procura	48
3.5. Dinamismo do mercado habitacional: uma visão regional	51
3.6 Endividamento e incumprimento	55
<b>4. DINÂMICAS SUBJACENTES À PROCURA DE HABITAÇÃO</b>	<b>59</b>
4.1. Dinâmicas sócio-demográficas	59
4.2. Dinâmicas Económicas: rendimento, consumo e poupança	63
4.3. Dinâmicas Financeiras: o crédito e os incentivos à aquisição de habitação	70
<b>5. DINÂMICAS SUBJACENTES À OFERTA DE HABITAÇÃO</b>	<b>75</b>
5.1. Importância e evolução do sector da Construção	75
5.2. Caracterização da oferta de habitação	84
5.3. A Reabilitação na Habitação	88

<b>PARTE II - DIAGNÓSTICO CARÊNCIAS E PROBLEMAS HABITACIONAIS</b>	<b>93</b>
<b>6. DIAGNÓSTICO DAS CARÊNCIAS DO PARQUE HABITACIONAL</b>	<b>97</b>
6.1. Acesso ao mercado de habitação	97
6.2. Carências habitacionais	108
6.2.1. Degradação dos alojamentos	109
6.2.2. Sobrelotação	118
6.2.3. Perfil Regional: Forma de Ocupação, Conservação e Vagos	123
<b>7. CARÊNCIAS HABITACIONAIS E GRUPOS ESPECÍFICOS</b>	<b>137</b>
7.1. Agregados mal alojados	137
7.2. Sem-Abrigo	139
7.3. População portadora de deficiência	142
7.4. Imigrantes e minorias étnicas	145
<b>8. TIPOLOGIA REGIONAL DAS NECESSIDADES DE HABITAÇÃO</b>	<b>151</b>
8.1. Territórios de baixa densidade	152
8.1.1. “Rural profundo”	152
8.1.2. “Rural intermédio”	153
8.2. Territórios urbanos	154
8.2.1. Urbano “pobre”	154
8.2.2. Urbano	156
<b>PARTE III– DIAGNÓSTICO HABITACIONAL: A DIVERSIDADE REGIONAL E SOCIAL</b>	<b>157</b>
<b>9. AS NECESSIDADES DE HABITAÇÃO E A DIVERSIDADE REGIONAL E SOCIAL</b>	<b>159</b>
9.1. Ponto da situação: as Necessidades de Habitação	159
9.2. Diversidade Regional e Local	161
9.3. Diversidade Social	163
<b>ANEXOS</b>	<b>165</b>
<b>Anexo 1.</b> Carências “qualitativas” por região: valores absolutos e relativos (ao País e à Região)	167
<b>Anexo 2.</b> Variáveis intervenientes na identificação do zonamento proposto	169
<b>Anexo 3.</b> Características por grupos identificados	171
<b>Anexo 4.</b> Diagnóstico fóruns regionais	175
<b>Anexo 5.</b> Síntese da Reunião de Análise aos Programas de Apoio do IHRU	189

## INTRODUÇÃO

O Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana pretende dotar-se de uma Plano Estratégico de Habitação para o período de 2007/2013 a partir do qual seja possível uma:

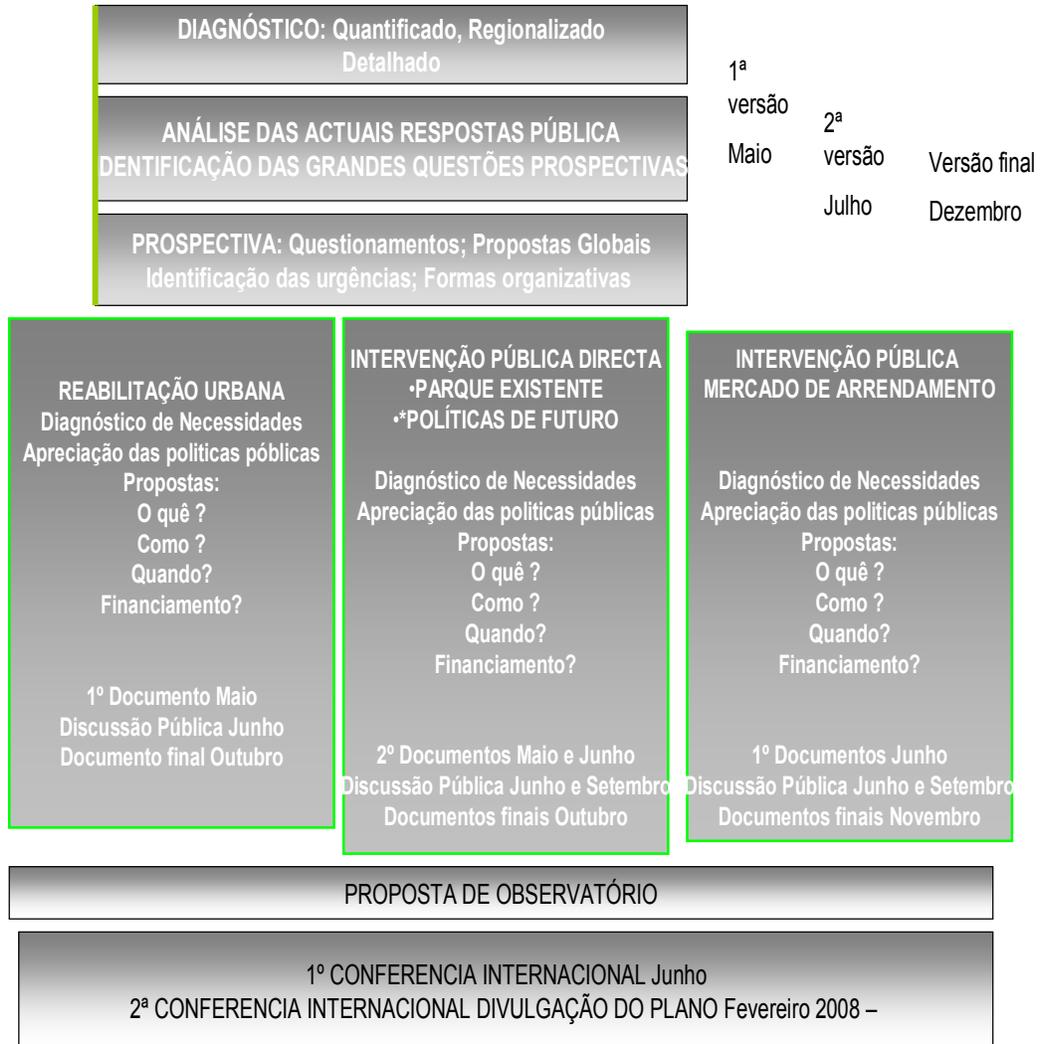
- I. *Análise regionalizada das necessidades de habitação* no contexto das dinâmicas de mercado de alojamento;
- II. *Análise crítica das políticas de habitação desenvolvidas* nos últimos anos;
- III. *Elaboração de propostas estratégicas detalhadas*, para o desenho, implementação, monitorização e avaliação de políticas habitacionais no campo do alojamento social, da reabilitação e arrendamento;
- IV. A concretização dos objectivos anteriores de *forma participada* com os vários actores sociais para que as propostas não só sejam exequíveis mas sejam também incorporadas pelos vários parceiros sociais ao longo do processo.

Este documento é o primeiro de um percurso de reflexão e pretende traçar o diagnóstico inicial e identificar os questionamentos que se colocam para uma adequada definição das políticas habitacionais em Portugal. É um documento preparado para discussão pública onde se pretende detalhar o diagnóstico, conferir-lhe uma visão regional e identificar prioridades de intervenção para a administração. Um segundo documento definirá essas prioridades através de eixos estratégicos e de metas. Um terceiro documento detalhará por programas as prioridades e orientações políticas mais específicas ao nível: da intervenção directa pública (habitação social, cooperativas e CDH), do arrendamento e da reabilitação urbana.



## PROPOSTA DE ESTRUTURA DE TRABALHO DO PLANO ESTRATÉGICO DE HABITAÇÃO 2007/2013

### DOCUMENTO DE GUIDE – LINES PARA UMA ESTRATÉGIA DE HABITAÇÃO





*PARTE I*

**DIAGNÓSTICO DE DINÂMICAS  
HABITACIONAIS**



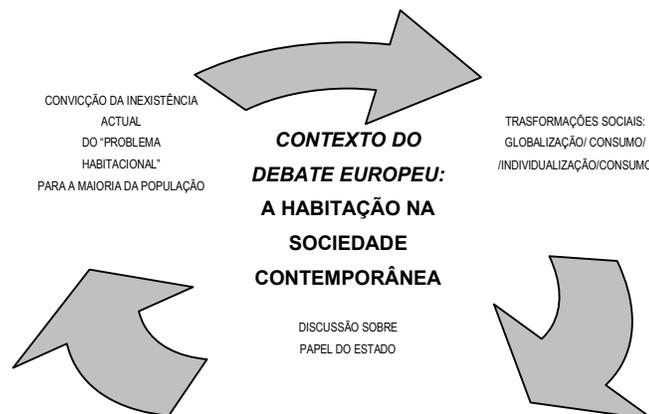
## 1. DINÂMICAS E POLÍTICAS HABITACIONAIS EUROPEIAS NO PRINCIPIO DO MILÉNIO: UM DIAGNÓSTICO PARA DISCUTIR

Três ideias centrais relacionadas entre si atravessam hoje o debate sobre as questões da habitação.

- O reconhecimento que as profundas transformações da sociedade actual, nomeadamente o processo de globalização, têm originado grandes transformações nas dinâmicas habitacionais.
- A crença de grande parte dos analistas ocidentais que a maioria dos problemas habitacionais estão resolvidos pelo menos naquilo que tradicionalmente se apelida de carências quantitativas.
- O predomínio da defesa da retirada do Estado da produção directa de habitação acompanhado de uma profunda crítica à geração de políticas anteriores.

O impacte considerado inevitável da globalização, e a defesa de menor intensidade de intervenção pública directa tem minimizado o debate sobre os problemas habitacionais e colocaram-no na mão de especialistas quer académicos quer empresariais ligados ao mercado.

Como se apresenta a questão da habitação hoje? Quais as principais transformações? Quem são os grupos insolventes? Qual o papel do estado, das autarquias e do mercado privado?



## 1.1. DO “DIREITO À HABITAÇÃO” AO EQUILÍBRIO DO MERCADO

O reconhecimento que as profundas transformações da sociedade actual, como é exemplo o processo de globalização, têm originado grandes mudanças nas dinâmicas habitacionais associadas às transformações socioculturais dos modos de vida e à alteração do papel do Estado vão estar no centro do novo “paradigma” de pensamento europeu sobre as dinâmicas habitacionais e as formas de intervir.

As transformações socioeconómicas e dos sistemas políticos têm um enorme impacte no pensamento e na acção face à intervenção pública ao nível do alojamento e face ao alinhamento dos vários parceiros sociais. Em larga medida, o debate sobre o equilíbrio das dinâmicas habitacionais passou de um debate sobre o “direito à habitação” para o debate centrado no “equilíbrio entre oferta e procura”.

De facto, para a maioria dos países europeus, a necessidade quantitativa de alojamento é encarada como um problema pertencendo ao passado e as políticas habitacionais são hoje encaradas como respostas a grupos sociais específicos mais do que estratégias globais de acessibilidade ao alojamento. As preocupações orientam-se particularmente para a regeneração urbana e, dependendo da gravidade, para tentativas de estabilização dos actualmente voláteis mercados habitacionais privados.

Por sua vez, o debate académico centra-se nas problemáticas da diversidade, da escolha e da coexistência multicultural mais do que na linguagem da privação ou da pobreza urbana.

Uns e outros estão de acordo nas críticas às políticas expansionistas das décadas de sessenta e setenta e aos impactes sociais e urbanístico da concentração de populações homogéneas em grandes conjuntos urbanos. As “*politiques de la ville*” são encaradas essencialmente como políticas de intervenção em “zonas críticas” mais próximas das políticas sociais de desenvolvimento social urbano do que das políticas de habitação.

A União Europeia não tem estabilizado uma política de habitação que considera de responsabilidade dos Estados membros pese embora tenha alguma reflexão sobre o assunto<sup>1</sup> bem como o accionamento de alguns programas. Não tendo uma política específica para as cidades no que respeita ao alojamento, no entanto, a UE manifesta preocupações com a

---

<sup>1</sup> Veja-se por exemplo a muito recente Carta Europeia do Alojamento, de 26.4.2006 de responsabilidade do Intergupo URBAN-Alojamento.

degradação de algumas zonas o que se tem traduzido em várias iniciativas nas quais se incluem o lançamento de programas específicos de intervenção urbana. Foram lançados dois programas de iniciativa comunitária (IC) intitulados Programas URBAN. O programa URBAN I decorreu entre 1994 e 2000 e o programa URBAN II teve lugar entre 2001 e 2006.

Apesar desta relativa secundarização, a preocupação com a marginalidade crescente de populações e zonas urbanas é frequentemente citada nos documentos comunitários acompanhando também a chamada de atenção do Estados membros sobre uma situação que tende a tornar-se publicamente muito visível tanto mais que frequentemente se encontra associada a fenómenos de dificuldade de inserção social e de cidadania. Reconhece-se que os problemas de inserção sociourbanística das populações com mais baixos recursos tem impacte nas políticas comunitárias porque:

- O alojamento é um factor-chave de coesão social;
- A concretização da Estratégia de Lisboa exige cidades competitivas e não segregadas;
- A mobilidade de emprego crescente exige o funcionamento do mercado de habitação.

## **1.2. TRANSFORMAÇÕES ACTUAIS E A QUESTÃO HABITACIONAL**

Não são apenas as políticas habitacionais que se interrogam no âmbito do debate sobre os impactes da globalização. Os debates sobre a vida urbana do futuro estão profundamente empenhados nas tentativas de compreensão da sociedade que se avizinha e cujos primeiros traços são já muito visíveis nas cidades (Castells, Sassen, Ascher e outros).

A globalização e as restantes transformações da modernidade tardia, estão sempre presentes quando abordamos as questões do alojamento. O acréscimo das mobilidades, a diversificação dos modos de vida que organiza de outra forma a relação dos urbanistas com o espaço e o tempo, as transformações identitárias e os processos de individualização, estão na base de profundas transformações demográficas, sociais e culturais.

Ray Forrest e James Lee (2003) consideram que há 3 dimensões específicas da globalização que são relevantes para discutir as mudanças nas dinâmicas habitacionais.

Em primeiro lugar, o facto de o discurso político sobre a questão habitacional estar globalizado e parecer largamente consensual deve-se, em larga medida, à emergência e importância crescente de organizações globalizadas como o Banco Mundial, a Comunidade Europeia, etc. Estas instituições têm tido um papel relevante na disseminação de informações, de ideias e de linguagens políticas que se tornam dominantes na marcação das problemáticas, como por exemplo, as burocracias públicas, a desregulação, a necessidade de privatização do parque público, etc.

Claro que essa difusão de ideias políticas, e a linguagem que a acompanha, não é apenas produzida nas instâncias internacionais – nem a situação de diversidade nacional o permitiria – mas tornando-se dominante acaba por ser disseminada como “recomendação” mesmo não o sendo. No caso, a linguagem de despreocupação sobre as questões habitacionais, e o considerar a problemática como sendo “local”, e a cada vez maior responsabilidade do mercado privado leva, de forma algo acrítica, a que se assuma o papel supletivo do Estado sem grande reflexão sobre quem ganha e quem perde nessa localização da questão habitacional. Tal é perceptível em situações como a portuguesa.

Uma segunda questão importante que decorre do clima actual de globalização é o clima de risco e de insegurança que atravessa os mercados nacionais mas muito particularmente os mercados de habitação. Peritos da contemporaneidade como Beck (1992) e Castells (1996) chamaram a atenção para a não manutenção dos ciclos longos da economia mundial considerando que as incertezas e as inseguranças serão uma constância no funcionamento dos mercados globais com fortes impactes nos mercados nacionais.

Essas inseguranças relacionam-se com a produção de bens e serviços mas tem ainda associadas as instabilidades do mercado de trabalho e, portanto, dos rendimentos das famílias o que tem por si forte impacte no mercado habitacional. Todos reconhecem que o melhor clima para a venda de propriedades é um período de crescimento económico associado ao crescimento de rendimentos e de poupanças, segurança de emprego e uma inflação controlada, situação que foi dominante na Europa nas três décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial mas que não está presente na situação actual.

O terceiro impacte da globalização nas questões da habitação reside, segundo os autores, na importância do papel dos Estados na gestão dos fluxos financeiros globais, sendo talvez este processo global mais ambíguo. De facto, as mudanças e instabilidades dos fluxos financeiros e o

papel da esfera pública (nacional ou internacional<sup>2</sup>) na sua estabilização podem ter grande impacto nas macroeconomias. Veja-se, por exemplo, que a canalização de investimentos vários para as famílias ou para as empresas alimentou durante décadas o fluxo crescente de proprietários. Apesar das controvérsias sobre o impacto das políticas públicas nos preços da habitação, é reconhecido que o recuo do Estado nos apoios ao crédito à habitação traz efeitos acentuados sobre a absorção dos *stocks* actualmente disponíveis.

Mas não são apenas as transformações de ordem macroeconómica que trazem transformações ao mercado habitacional. Sennett numa discussão recente sobre “*street and Office*”, tal como Castells ou Choay defenderam que este capitalismo reflexivo associado a uma profunda transformação das identidades e da relação espaço-temporal tem grande impacto no sentido da diluição das identidades baseadas no lugar privilegiando uma identidade cosmopolita baseada nos fluxos e nas mobilidades. O lugar, e a “casa”, fazem parte de complexos e interdependentes significados, outrora bem mais fixos espacialmente mas que são hoje cada vez mais fluidos, mutantes e voláteis.

Este discurso sobre o acréscimo de mobilidades, sobre as identidades cosmopolitas e a casa parece contrastar com o reconhecimento que a vida quotidiana é “local” para a maioria das rotinas quotidianas e com a evidência quase unanimemente comprovada pelas pesquisas que a fixação ao lugar – sobretudo através da posse da casa – está permanentemente presente e associado a um recrudescimento do investimento material afectivo e simbólico sobre o alojamento. Contrasta ainda com o facto de que os mercados habitacionais são ainda hoje inerentemente locais na oferta para arrendamento ou compra e requerem um conhecimento local quer em termos financeiros, quer relacionais face aos agentes ou aos mediadores para o entender e a ele ter acesso.

Estamos perante sinais contraditórios (?) e controversos que mostram a importância do aprofundamento do sentido da casa e da construção identitária para compreensão das dinâmicas habitacionais sejam elas de origem privada ou pública.

As propostas do “novo urbanismo”, do “urbanismo sustentável” ou dos modelos de desenho urbano “*smart growth*” (Katz 1994; Southworth) são já respostas a essas mudanças que acasalam modernização e as novas propostas sobre o alojamento ou a cidade.

---

<sup>2</sup> Veja-se, por exemplo, que muitos acusam hoje o Banco Central Europeu pelo crescimento das taxas de juro objectivo que se destinaria a estabilizar a economia alemã mas não deixa de ter profundas consequências nos mercados habitacionais e nas economias familiares.

Em síntese, apresentam-se os principais traços do impacto da globalização nas dinâmicas habitacionais:

- Aumento da Competitividade entre Empresas e Regiões;
- Aumento de insegurança no Sector da Construção e crises cíclicas;
- Crescente fragmentação socioespacial dos territórios urbanos decorrente das pressões inflacionistas sobre o mercado imobiliário;
- Aumento das Mobilidades de Capital e Trabalho e entrada de capital estrangeiro nas empresas de construção;
- A entrada de mão-de-obra migrante tem incrementado nas grandes cidades, as necessidades de habitação, manifestando-se frequentemente na sobreocupação dos alojamentos;
- Terciarização das Áreas Centrais das Cidades empurrando a função habitacional para a periferia;
- Instabilidade de rendimentos das famílias;
- Profundas transformações culturais e reforço do processo de individualização;
- Difusão pelas instâncias internacionais de um discurso homogéneo e crítico sobre as políticas anteriores de habitação;
- Importância crescente do papel dos Estados na Gestão dos fundos financeiros.

Apesar do enorme impacto destas transformações, o efeito considerado inevitável da globalização e a crença de menor intensidade de intervenção pública tem minimizado o debate sobre “*the housing issues*” e colocaram-no na mão de especialistas quer académicos quer empresariais ligados ao mercado.

Como se apresenta a questão da habitação hoje? Quais as principais transformações? Quem são os grupos insolventes? Qual o papel do Estado, das autarquias, do mercado privado?

No contexto deste trabalho, o aprofundamento destas questões é, no entanto, realizado através de uma intenção particular – identificar as vulnerabilidades e as desigualdades sociais que estas transformações trazem consigo e clarificar o papel da instância pública na actual conjuntura.

## **2. PARQUE HABITACIONAL E DINÂMICAS HABITACIONAIS: PORTUGAL E O SEU POSICIONAMENTO NO CONTEXTO EUROPEU**

### **2.1. INTRODUÇÃO**

A especificidade do desenvolvimento dos países mediterrânicos que se traduziram, entre outras características, por processos de urbanização e industrialização tardia, bem como por relações singulares que os espaços urbano-industriais estabeleceram com os espaços rurais (Nuno Serra, 2002), irão gerar algumas singularidades na dinâmica habitacional. As pesquisas têm vindo a referenciar que sociedades semiperiféricas teriam pois um crescimento mais lento dos processos urbanos que foi gerando um parque habitacional de origem essencialmente privado e de responsabilidade dos próprios. Como escreve Fonseca Ferreira referindo-se ao período até 1974 “em Portugal mais de 50% da construção habitacional é, ainda realizada em regime de promoção individual, modalidade que melhor se adequa às nossas realidades económicas, sociológicas e construtivas” (1987:94”).

Esta situação salienta características bem interessantes das dinâmicas habitacionais portuguesas na primeira metade do século XX. Por um lado, o peso da autoconstrução e da responsabilidade das famílias na resolução do problema habitacional, facto que facilitará o surto de construção clandestina da década de setenta, no contexto de um ainda frágil sector de promoção habitacional privado e a quase inexistência de promoção pública significativa. Por outro, verifica-se sobretudo uma dinâmica muito forte do sector imobiliário que é um sector com forte peso na economia nacional.

Nas duas últimas décadas, as profundas transformações da sociedade portuguesa, geram novas procuras e novas necessidades face ao mercado habitacional. São sobretudo citadas como mais significativas algumas transformações na estrutura demográfica da população: envelhecimento crescente da população, diversificação do tipo de famílias, novas dinâmicas e diversidades ligadas aos fenómenos migratórios. Mas são também apontadas, as dinâmicas socioculturais mais qualitativas e que se traduzem por dimensões de individualização e a mudança dos modos de vida que intimamente ligados aos fenómenos anteriores dão origem a uma diversificação da procura.

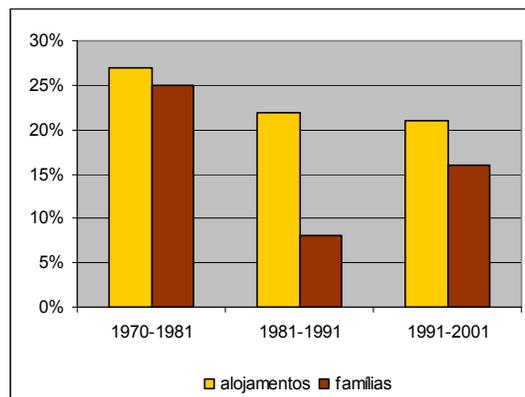
Simultaneamente os fenómenos de precariedade do emprego e de mobilidade negativa afectam um grupo alargado de famílias e, sobretudo, geram instabilidades de rendimentos de difícil controlo.

## 2.2 DINÂMICA CONSTRUTIVA: UM RITMO INTENSO DE CRESCIMENTO DO IMOBILIÁRIO

A dinâmica construtiva reflecte a forte expansão do mercado imobiliário em Portugal nas últimas décadas. De facto, o parque habitacional português manteve na década de 90 o ritmo de crescimento intenso que vinha registando desde 1970. O aumento dos alojamentos ao longo das três últimas décadas foi sempre superior aos 20%, ainda que as taxas de crescimento tenham diminuído de intensidade ao longo do período: 27% na década de setenta, 22% na década de oitenta e 21% na década de noventa.

**O número de alojamentos praticamente duplicou nas três décadas em análise e registou um ritmo de crescimento sempre superior ao do número de famílias** (Gráfico 2-1), o que colocou Portugal com o segundo maior rácio de habitação por agregado familiar no seio da UE (Gráfico 2-3).

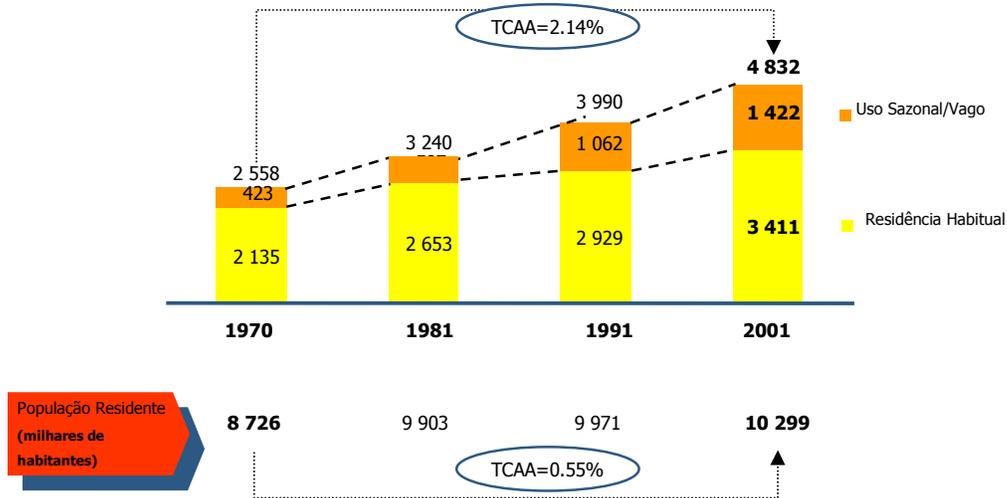
GRÁFICO 2-1: TAXA DE VARIAÇÃO DOS ALOJAMENTOS FAMILIARES E FAMÍLIAS (1970 A 2001)



Fonte: INE. Censos de 1970, 1981, 1991 e 2001.

**O ritmo de crescimento dos alojamentos foi também superior ao dos edifícios**, indiciando um aumento da dimensão média destes últimos, que passou de 1,46 para 1,6 alojamentos por edifício, quando em 1981 este valor era de 1,37. Em termos territoriais Lisboa e Vale do Tejo destacam-se das outras regiões, com uma dimensão média de 2,4 alojamentos por edifício, encontrando-se também o Algarve acima da média nacional, com um valor de 1,7.

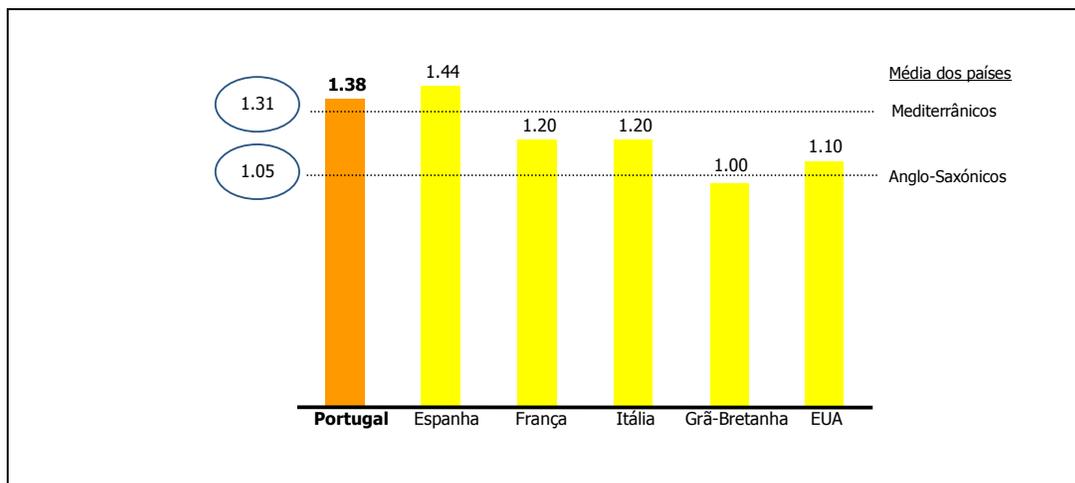
**GRÁFICO 2-2: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ALOJAMENTOS NO CONTINENTE, 1970-2001**  
 (VALORES EM MILHARES DE FOGOS)



Nota: TCAA: Taxa de Crescimento Anual Acumulada.

Fontes: INE. Censos 1970, 1981, 1991 e 2001.

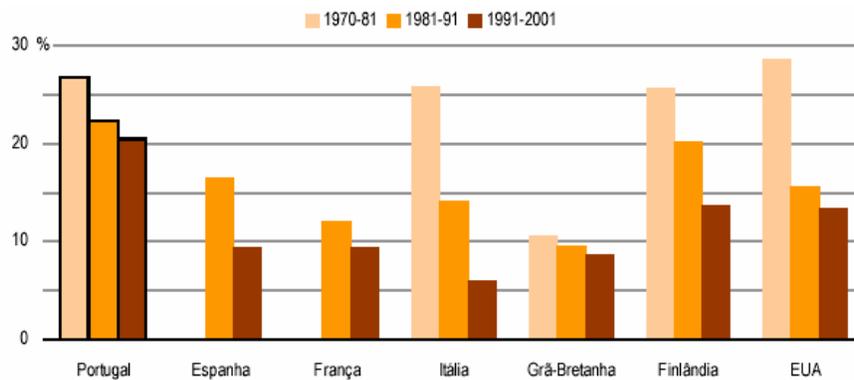
**GRÁFICO 2-3: NÚMERO DE ALOJAMENTOS POR AGREGADO FAMILIAR, 2001**



Fontes: Portugal, INE – Censos 1970,1981,1991 e 2001; Espanha – EHS 1980,1990,2000; França – ISEE, Censos 1990 e 1999; Itália – ISTAT, Censos 1971, 1981, 1991 e 2001; Grã-Bretanha – SEH, 1971, 1980, 1990 e 2000; EUA – USA – USCB, Censos 1970, 1980, 1990 e 2000.

**Ao nível internacional** Portugal apresentou, em termos de tendências, um comportamento semelhante aos outros países, traduzindo-se numa diminuição das taxas de crescimento dos alojamentos após a década de 70, período em que se registam as taxas mais elevadas (devido às necessidades habitacionais da geração do *baby boom* do pós-guerra). Contudo, esta quebra na taxa de crescimento dos alojamentos, processou-se em Portugal a um ritmo inferior. Assim, o aumento do parque habitacional português na década de 90 é largamente superior ao dos restantes países em análise, por exemplo, a taxa de crescimento dos últimos dez anos em Portugal é mais do dobro da francesa e da espanhola e mais do triplo da italiana (Gráfico 2-4).

**GRÁFICO 2-4: TAXAS DE CRESCIMENTO DOS ALOJAMENTOS EM ALGUNS PAÍSES**

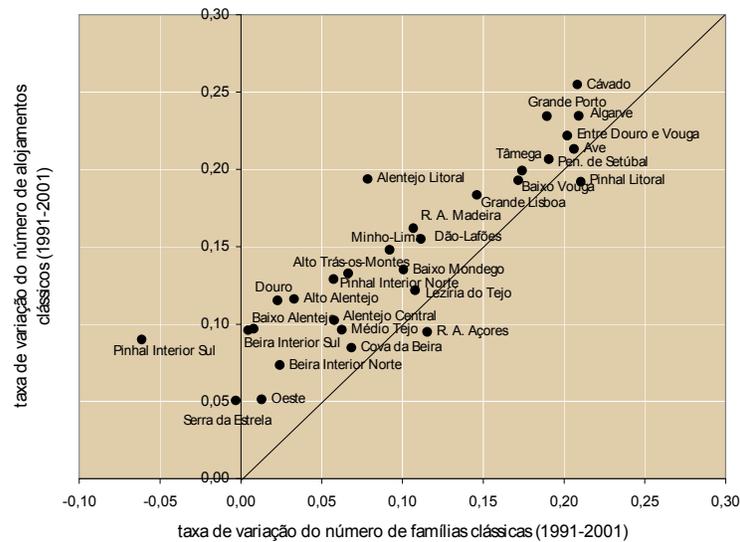


Fonte: RODRIGUES, Duarte – A Evolução do parque habitacional português: reflexões para o futuro, INE, Serviços de Estudos, D.R.L.V.T. (p. 2 documento em PDF).

Uma análise mais desagregada regionalmente, para o período intercensitário 1991-2001, permite evidenciar as NUTS III e os concelhos onde o crescimento do número de alojamentos e das famílias foi mais desequilibrado. O Gráfico 2-5 evidencia a concentração das regiões NUTS III acima da diagonal traçada, com uma taxa de variação dos alojamentos superior à taxa de variação do número de famílias. Mesmo nos casos em que o número de famílias clássicas diminuiu – Pinhal Interior Sul e Serra da Estrela – o crescimento do número de alojamentos foi positivo e acima dos 5%. O Alentejo Litoral e o Pinhal Interior Sul são as regiões NUTS III com taxas de crescimento do número de alojamentos mais distantes dos níveis de crescimento das famílias.

A mesma análise foi efectuada ao nível concelhio, verificando-se que os três concelhos em que o diferencial entre a taxa de crescimento dos alojamentos e das famílias é mais elevado pertencem ao Médio Tejo (Quadro 2-1).

**GRÁFICO 2-5: TAXAS DE VARIAÇÃO DO NÚMERO DE ALOJAMENTOS E NÚMERO DE FAMÍLIAS CLÁSSICAS PARA AS REGIÕES NUTS III ENTRE 1991-2001**



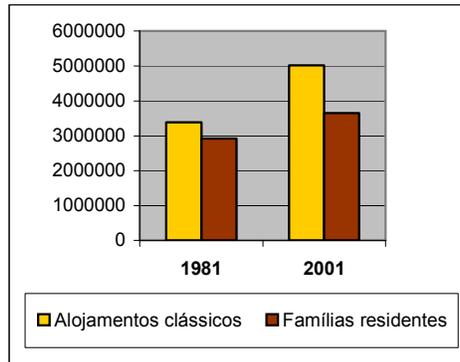
Fonte: INE, Censos 1991 e 2001

**QUADRO 2-1: OS 10 CONCELHOS COM MAIOR DIFERENCIAL ENTRE A TAXA DE CRESCIMENTO DOS ALOJAMENTOS E A TAXA DE CRESCIMENTO DAS FAMÍLIAS ENTRE 1991-2001**

		Txa. crescimento dos alojamentos (1)	Txa. crescimento das famílias (2)	(2)-(1)
1	Vila Nova da Barquinha	0,10	0,81	0,70
2	Sobral de Monte Agraço	0,22	0,83	0,62
3	Ourém	0,20	0,71	0,51
4	Mértola	-0,04	0,26	0,30
5	Castro Marim	0,04	0,33	0,29
6	Mogadouro	0,02	0,26	0,23
7	Oleiros	-0,12	0,11	0,22
8	Freixo de Espada à Cinta	-0,13	0,09	0,22
9	Gavião	-0,18	0,03	0,20
10	Pampilhosa da Serra	-0,03	0,17	0,20

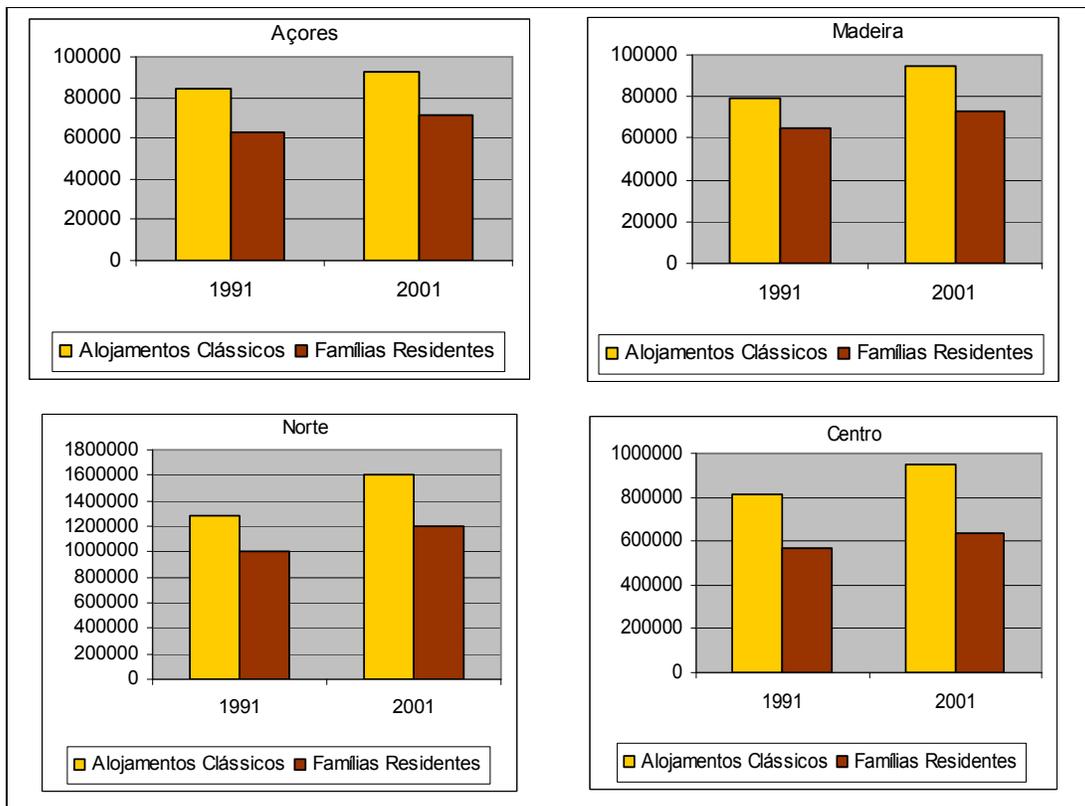
Fonte: INE. Censos 1991 e 2001.

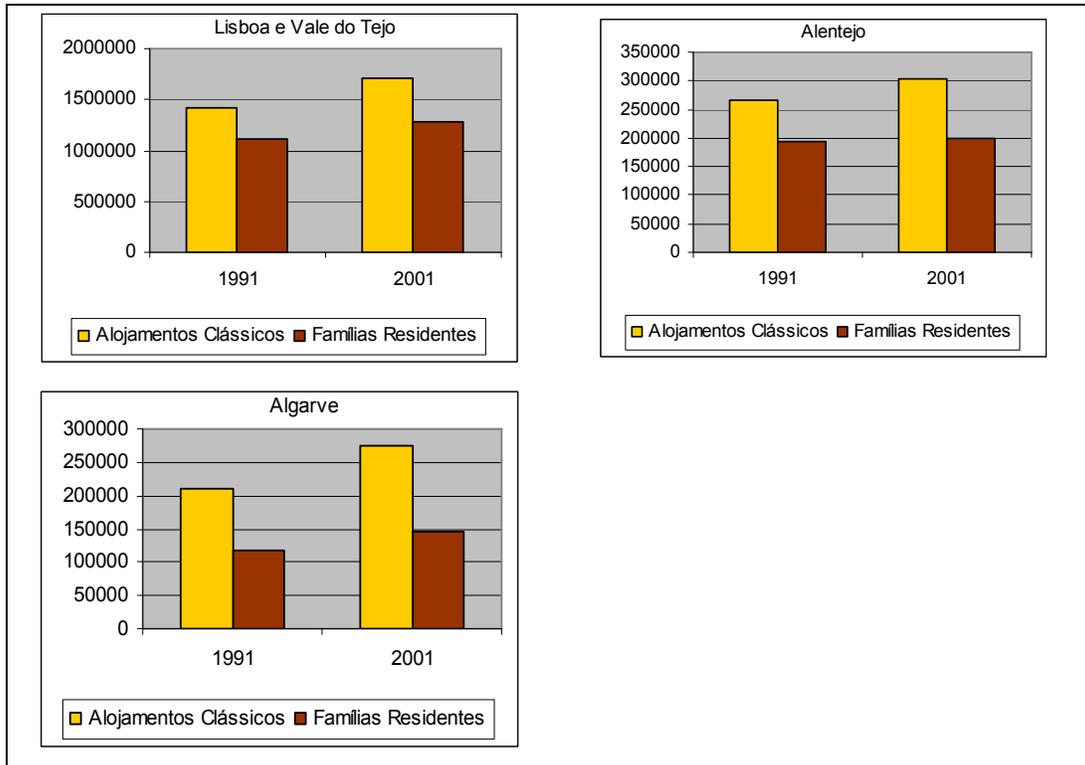
**GRÁFICO 2-6: DINÂMICA HABITACIONAL E DAS FAMÍLIAS, PORTUGAL 1981 E 2001**



Fonte: INE. Censos de 1981 e 2001.

**GRÁFICO 2-7: DINÂMICA HABITACIONAL E DAS FAMÍLIAS, POR REGIÕES, 1991 E 2001**



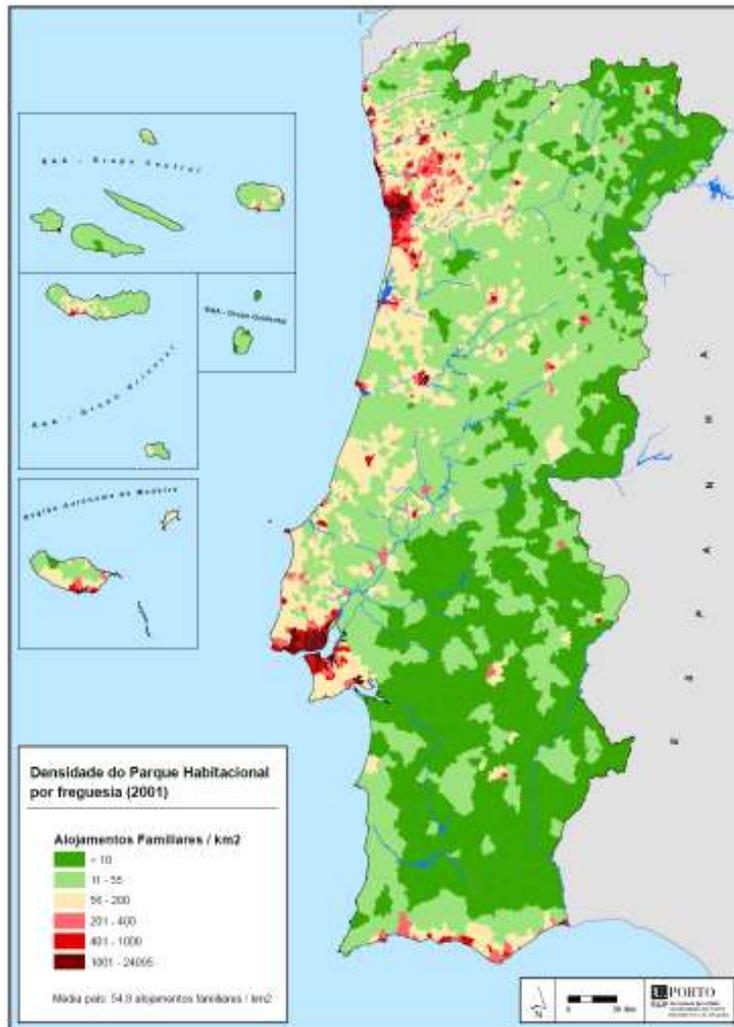


Fonte: INE. Censos de 1991 e 2001.

**QUADRO 2-2: DINÂMICA HABITACIONAL E DAS FAMÍLIAS RESIDENTES – QUADRO SÍNTESE**

<b>PORTUGAL</b>	Nas últimas décadas as dinâmicas habitacionais ultrapassam largamente a evolução do número de famílias residentes. Parte-se de uma situação relativamente equilibrada em 1981 para uma condição excedente em 2001. Ou seja, passa-se de uma situação em que o número de alojamentos era ligeiramente superior ao número de famílias, para um contexto em que o número de fogos é largamente superior face ao número de famílias residentes.
<b>AS REGIÕES</b>	Esta ocorrência verifica-se globalmente por todo o país, na última década, ainda que com variantes regionais significativas. No Algarve, Norte e Centro o número de habitações excede largamente o número de famílias, em Lisboa, Açores e Madeira a relação é mais equilibrada.

**FIGURA 2-1: DENSIDADE DO PARQUE HABITACIONAL, POR FREGUESIAS, 2001**



Fonte. INE. Censos de 2001.

**QUADRO 2-3: PARQUE HABITACIONAL – QUADRO SÍNTESE**

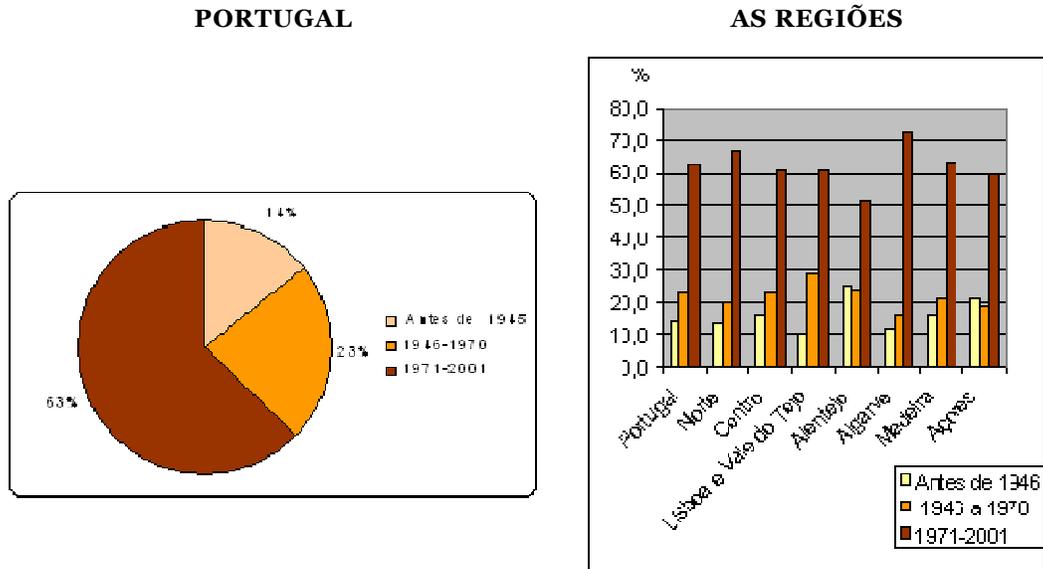
<b>O Território Nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ao nível da densidade do parque habitacional destacam-se claramente duas aglomerações, uma em torno de Lisboa e outra em torno do Porto. Destaca-se ainda a densidade de algumas freguesias do Noroeste, do Centro e do litoral Algarvio.</li> <li>• O modelo de povoamento do Noroeste é claramente diferente da Região de Lisboa e Vale do Tejo.</li> </ul>
<b>A Região Metropolitana de Lisboa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Na Região Metropolitana de Lisboa, as freguesias centrais de Lisboa apresentam uma forte densidade de alojamentos. Destacam-se, ainda, algumas freguesias do concelho de Cascais, Oeiras, Almada, Barreiro e Setúbal.</li> <li>• O modelo é denso e intenso, o que pode traduzir-se na concentração de problemas e na segmentação territorial das problemáticas habitacionais.</li> </ul>
<b>A Região Metropolitana do Porto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Na Região Metropolitana do Porto destacam-se as freguesias densas da cidade, e as freguesias dos concelhos periféricos mais próximos da cidade (Matosinhos e Senhora da Hora, S. Mamede Infesta, Águas Santas, Rio Tinto, St.ª Marinha, S. Pedro da Afurada, Canidelo, Mafamude).</li> <li>• O modelo residencial é polinucleado e difuso, o que exige políticas mais diluídas pelo território.</li> </ul>
<b>Restante Território</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A rarefação residencial marca um vasto território do País, designadamente o interior. Neste sentido, a política residencial destes territórios é também uma política de ordenamento territorial.</li> <li>• Na Região Centro o modelo residencial é polinucleado em torno de um pequeno número de aglomerados urbanos. Um vasto território está pouco ou nada edificado. O modelo residencial vai determinar uma intervenção da política habitacional em conformidade.</li> <li>• O Algarve mostra um modelo linear residencial ao longo do litoral. O Alentejo e Trás-os-Montes e Alto-Douro evidenciam um modelo concentrado num pequeno número de centros. A política habitacional tem de sustentar-se nestes modelos habitacionais.</li> </ul>

No que respeita à **idade do parque habitacional**, os processos de edificação e de ocupação do solo podem ser sintetizados com a seguinte informação (Gráfico 2-8):

- I. apenas 14% dos alojamentos existentes em 2001 foram construídos antes de 1945;
- II. nas últimas três décadas o surto construtivo e os ritmos de ocupação do solo foram muito elevados, pois cerca de 63% dos alojamentos clássicos, existentes em 2001, foram construídos entre 1971 e 2001;

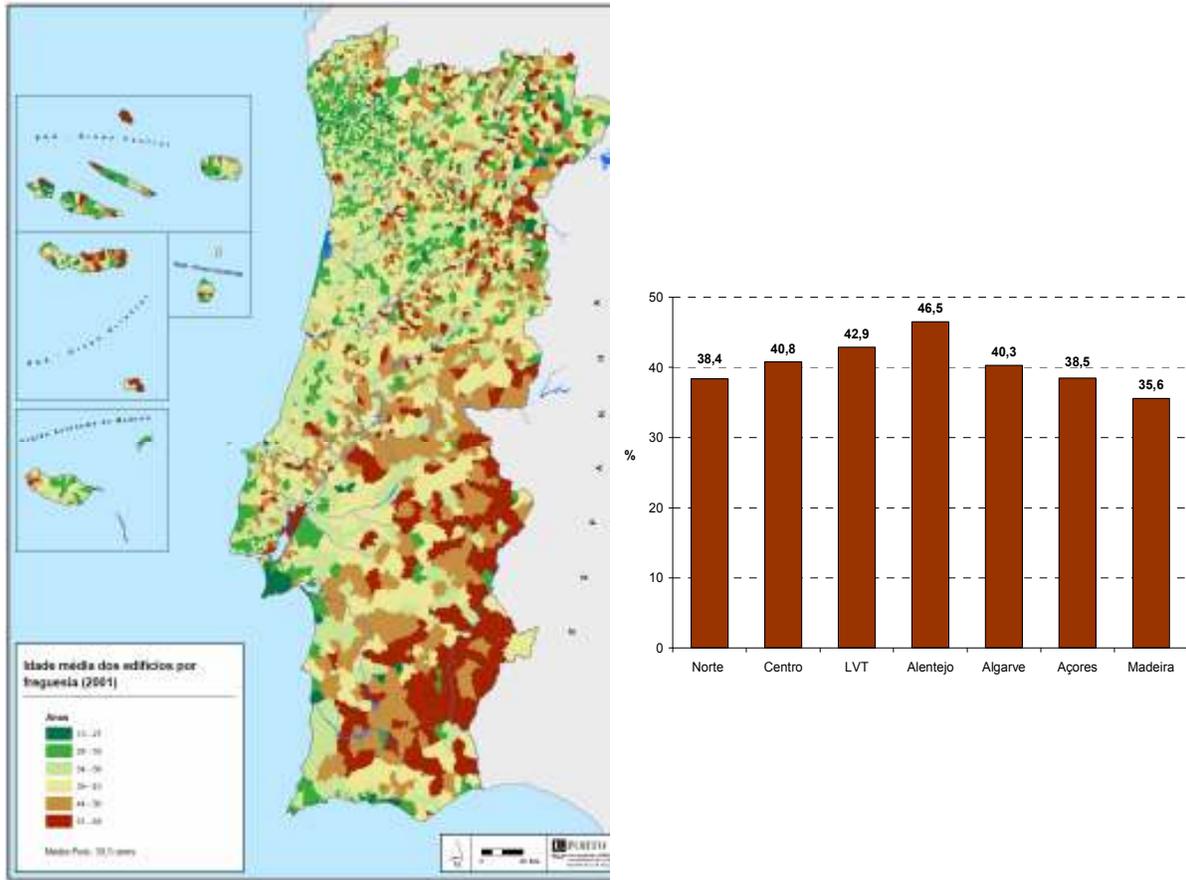
III. em termos territoriais, todas as regiões sentiram a intensidade construtiva das últimas décadas.

**GRÁFICO 2-8: ESTRUTURA DOS ALOJAMENTOS CLÁSSICOS SEGUNDO A ÉPOCA DE CONSTRUÇÃO EM 2001, EM %**



Fonte: INE. Censo 2001.

FIGURA 2-2: IDADE MÉDIA DOS EDIFÍCIOS, POR FREGUESIAS E REGIÕES, 2001



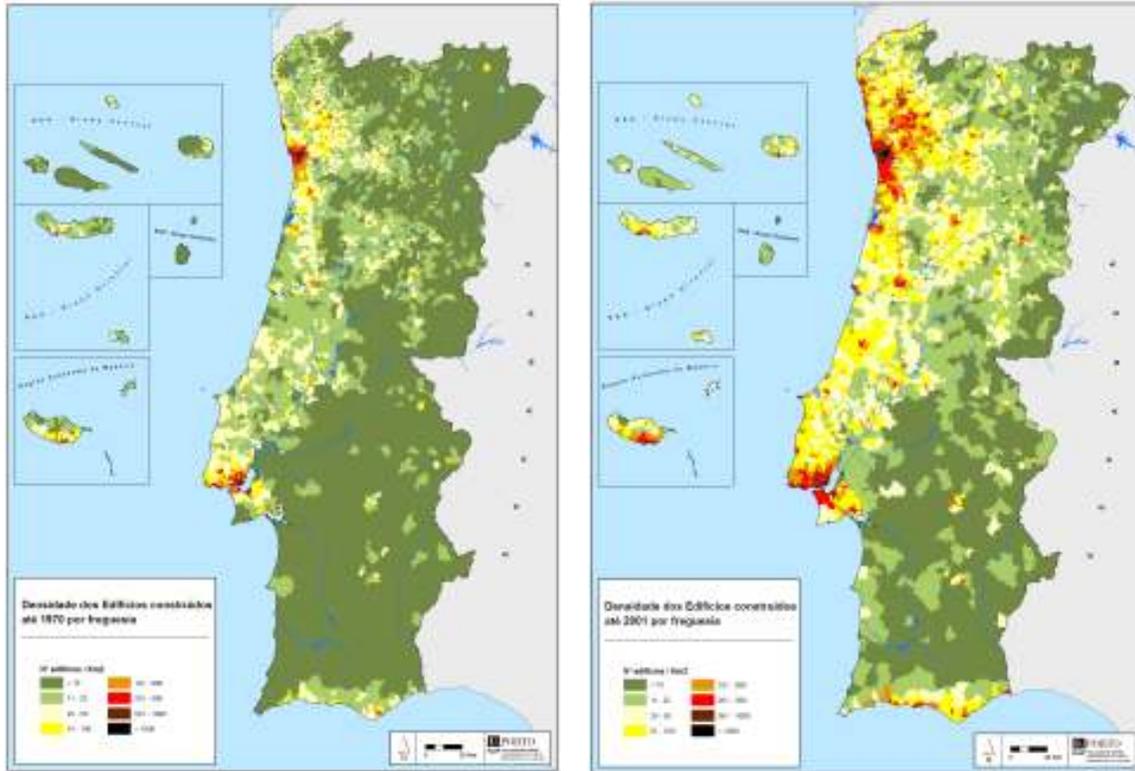
Fonte: INE. Censo 2001.

Em termos de distribuição territorial verifica-se que a **idade média do parque habitacional é mais elevada no interior**, particularmente no Alentejo, enquanto que toda a faixa litoral desde Caminha até ao Algarve, apresenta um parque mais recente, fruto da dinâmica construtiva mais intensa das últimas três décadas. Nas áreas centrais de Lisboa e Porto, a idade média do parque é muito alta.

QUADRO 2-4: IDADE DO PARQUE HABITACIONAL – QUADRO SÍNTESE

<b>PORTUGAL</b>	A maioria dos alojamentos foi construída após 1971. Estes valores ilustram bem os ritmos de urbanização e a dinâmica construtiva que afectaram o território nacional nos últimos anos.
<b>AS REGIÕES</b>	<p>O peso dos alojamentos clássicos construídos nos últimos trinta anos é sobretudo evidente no Algarve.</p> <p>O Alentejo foi a região menos expansiva nas últimas décadas.</p> <p>A região de Lisboa e Vale do Tejo exhibe uma percentagem significativa de património habitacional construído entre 1946 e 1970 (29%).</p>

**FIGURA 2-3: DENSIDADE DOS EDIFÍCIOS CONSTRUÍDOS ATÉ 1970 E ATÉ 2001, POR FREGUESIAS, 2001**



Fonte: INE. Censo 2001.

### 2.3. FORMA E REGIME DE OCUPAÇÃO

Em toda a Europa um traço comum é o aumento do acesso à propriedade da casa e a diminuição – ou pelo menos a estabilização – do mercado de arrendamento. Há muitas razões que permitiram esse acesso à propriedade que vão desde os factores culturais, às dimensões mais articuladas com a expansão dos rendimentos das famílias a que acresce a abundância da oferta e uma relativa estabilidade nos preços de venda. Não é displicente, nem inocente, a manutenção de políticas públicas de apoio ao crédito para compra, em detrimento do apoio ao arrendamento.

Uma das razões da expansão da ocupação em propriedade, comprovada em inúmeros estudos, reside na crença por parte das famílias de que a posse da casa é um investimento quer para o

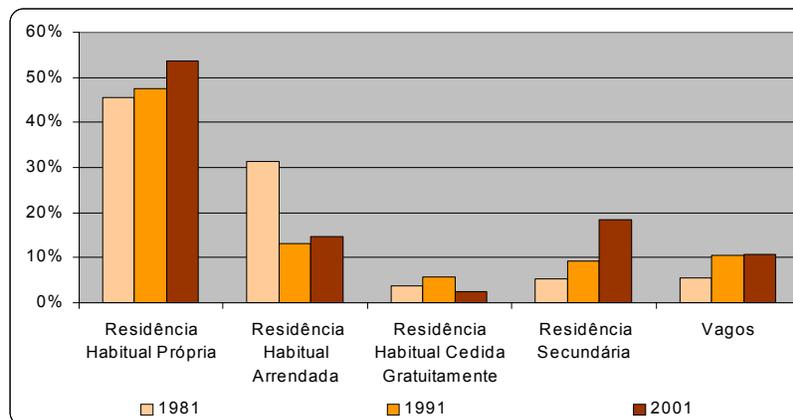
próprio no seu percurso de potencial mobilidade habitacional quer para as gerações seguintes<sup>3</sup>. Ora, tendo o aumento da capacidade de consumo das famílias permitido o aforro suficiente para a aquisição de um bem caro como a habitação o aumento da qualidade de vida dos cidadãos passou em larga medida pela sua transformação em proprietários.

De facto, os mercados habitacionais são fortemente influenciados pela capacidade de poupança e de investimento mesmo que frequentemente mediados por outros mecanismos financeiros e/ou políticos.

Os estudos de Glen Bramley, Moira Munro e Hal Pawson (2004) evidenciaram através da pesquisa econométrica que é nos rendimentos reais das famílias que se encontra a explicação, a longo prazo, da flutuação dos preços da habitação o que não é propriamente surpreendente se considerarmos que a habitação é um bem de consumo muito significativo e de “necessidade básica” apesar de apresentar características próprias, nomeadamente a fixidez e o longo tempo de amortização.

Em Portugal, nas décadas de 80 e 90 a evolução do parque habitacional foi marcada por vários fenómenos: houve um aumento do acesso à propriedade por parte de um grande número de famílias; a residência secundária aumentou e o mercado imobiliário mostrou sinais de alguma saturação.

**GRÁFICO 2-9: VARIAÇÃO DA ESTRUTURA DOS ALOJAMENTOS CLÁSSICOS EM PORTUGAL  
SEGUNDO A FORMA E REGIME DE OCUPAÇÃO (1981 A 2001)**



Fonte: INE. Censos de 1981, 1991 e 2001.

<sup>3</sup> Mas hoje o valor desse investimento não é seguro e, em Portugal há proprietários “amarrados” à sua poupança investida na casa.

### ***2.3.1. Os regimes de propriedade dos alojamentos de residência habitual alteraram-se drasticamente***

- os alojamentos ocupados pelo proprietário representavam, em 1981, 57% dos alojamentos de residência habitual, enquanto que em 2001 este valor ascendia a 76%.
- os alojamentos de residência habitual ocupados por arrendatários, pelo contrário, perderam peso (39% em 1981 face a 21% em 2001).

Em termos absolutos estes indicadores têm outro significado, evidenciando um crescimento forte do número de alojamentos de residência habitual ocupada pelo proprietário e um decréscimo mais moderado do número de alojamentos ocupados por arrendatários:

- entre 1981 e 2001, passou-se de 1,6 milhões de alojamentos clássicos de residência habitual própria para 2,7 milhões (aumento de 70%);
- em contrapartida, os alojamentos arrendados desceram de 1 milhão para 740 mil, verificando-se a importância do regime de arrendamento nas áreas urbanas históricas ou antigas e o imobilismo e desinteresse pelo mercado de arrendamento nas áreas urbanizadas nas últimas décadas.

Estas instabilidades da economia e do mercado habitacional a que se associam as próprias instabilidades do mercado de trabalho com forte impacte nos rendimentos e poupanças das famílias podem fazer interrogar se as novas gerações vão ter tão facilitado o mesmo acesso à habitação e a *affordability* como tiveram as gerações dos seus pais apoiadas pelo Mercado e pelo Estado desde a Segunda Guerra Mundial. De facto, o acesso à propriedade coincidiu com um período de forte crescimento do parque e do investimento público na habitação situação que não se verifica actualmente já que o declínio acentuado do investimento público na promoção do acesso à propriedade – sobretudo nos países da EU devido ao bem conhecido controlo orçamental assumido colectivamente por estes países – é já uma realidade de quase uma década.

Também é verdade que o período de *boom* económico trouxe uma mobilidade social acrescida a uma parte significativa da população que conseguiu, por via do mercado, assegurar o seu direito à habitação concomitante com uma melhoria substantiva da sua qualidade de vida, ritmo de crescimento que hoje não é o mesmo para os seus descendentes.

As transformações na estrutura do mercado de trabalho, e a natureza do emprego, são centrais para os actuais debates sobre a questão da habitação quer devido às instabilidades de rendimento quer ainda às características do próprio mercado de trabalho como a mobilidade crescente que vai exigindo.

O próprio mercado de trabalho é também ele muito instável e móbil o que significa que a fixação à propriedade da casa pode ser um factor promotor de menor mobilidade das populações concentrando efeitos perversos dessa fixação que se traduzem na redução das oportunidades de emprego. Muitos dos inquiridos a populações desempregadas em pequenas cidades do interior mostram bem como a propriedade da casa – bem como o custo do seu acesso noutro sítio – contrariam a procura de emprego num arco geográfico mais longo.

**As alterações no regime de propriedade do parque habitacional ocupado foram também observadas na maioria dos países da UE 15.** Em 2003 apenas na Suécia e na Alemanha o número de alojamentos ocupados por proprietários era inferior a 50% e só neste último país o arrendamento era superior à ocupação pelo próprio (Gráfico 2-10).

Espanha, Irlanda, Portugal e Grécia registam taxas de ocupação pelo proprietário mais elevadas (acima de 70%). Nos países do Norte da Europa, com níveis de vida superiores, os poderes públicos sustentaram um mercado de arrendamento público de qualidade, o que determinou que o acesso à propriedade tivesse evoluído de uma forma moderada (Gráfico 2-11).

Em Portugal, as elevadas percentagens de acesso à propriedade devem-se à conjugação de um conjunto de factores, sendo de salientar:

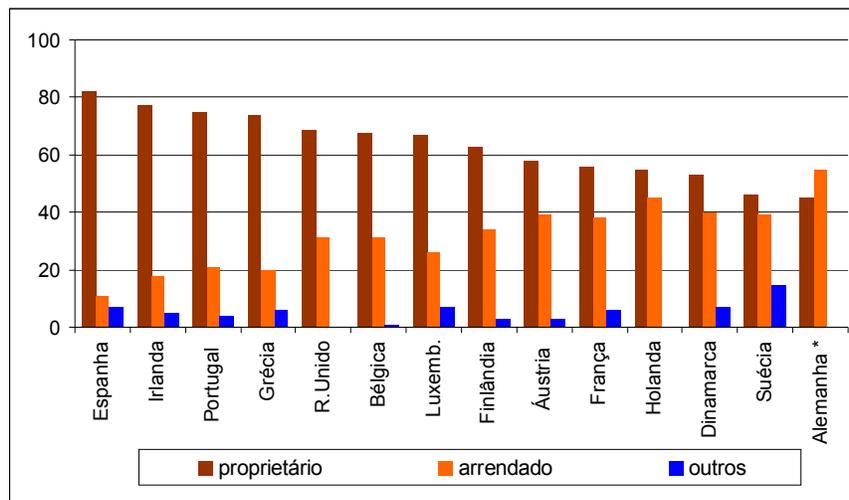
- restrições da oferta no mercado de arrendamento privado, resultantes do prolongado controlo das rendas e da rigidez, até 1990, do regime jurídico de arrendamento;
- novas oportunidades de aplicação de aforros em produtos financeiros mais rentáveis, que substituíram as aplicações de poupanças que eram normalmente investidas na construção de habitações para arrendamento;
- exiguidade do sector da habitação social;
- as políticas de crédito à habitação própria, associadas a uma significativa redução das taxas de juro.

A **habitação social** assume valores mais expressivos na Holanda (77% dos alojamentos arrendados e 35% do parque habitacional) e nalguns países do Norte da Europa, por oposição ao

Luxemburgo, Espanha, Portugal e Alemanha (Gráfico 2-11) onde a habitação social representa menos de 20% dos alojamentos arrendados (16% em Portugal) e menos de 7% do parque habitacional (3,3% em Portugal).

A **residência secundária** mais do que duplicou em Portugal nos últimos vinte anos. A segunda habitação vem progressivamente a impor-se quer na praia, quer no campo, implicando importantes alterações de propriedade. Comparativamente aos países europeus, Portugal apresenta um valor superior (18%) a todos os países considerados, ainda que a Espanha se destaque com um valor próximo ao de Portugal, com 16%. Quanto aos **alojamentos vagos** Portugal e Espanha apresentam os valores mais elevados, respectivamente, 11% e 14%, enquanto os restantes países apresentam valores muito mais baixos. Saliente-se que Portugal e Espanha, têm altas percentagens de habitações secundárias e vagas.

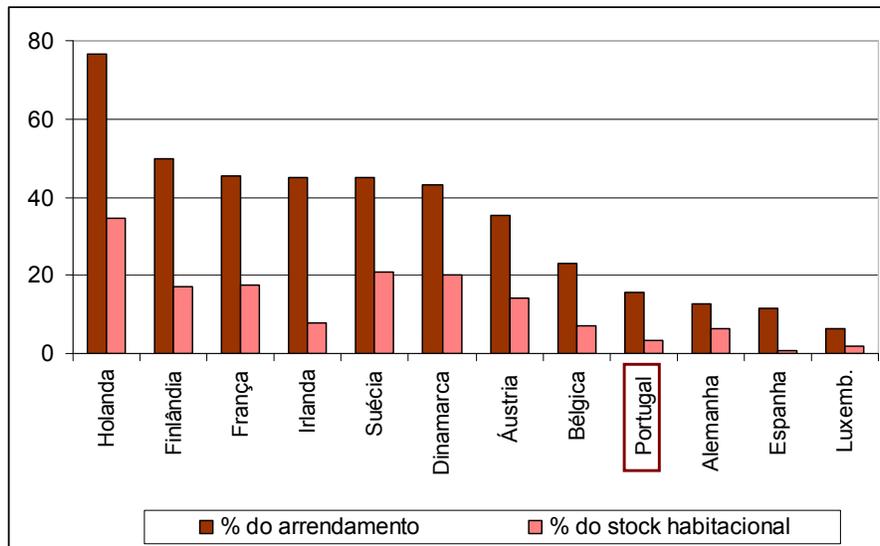
GRÁFICO 2-10: ESTRUTURA DO PARQUE HABITACIONAL POR REGIME DE OCUPAÇÃO, UE (2003)



Nota: Áustria, Alemanha, Irlanda e Suécia: dados de 2002; Portugal e Luxemburgo: 2001.

Fonte: Housing Statistics in European Union (2004), National Boarding of Housing Swede e Ministry of Regional Development of the Czech Republic.

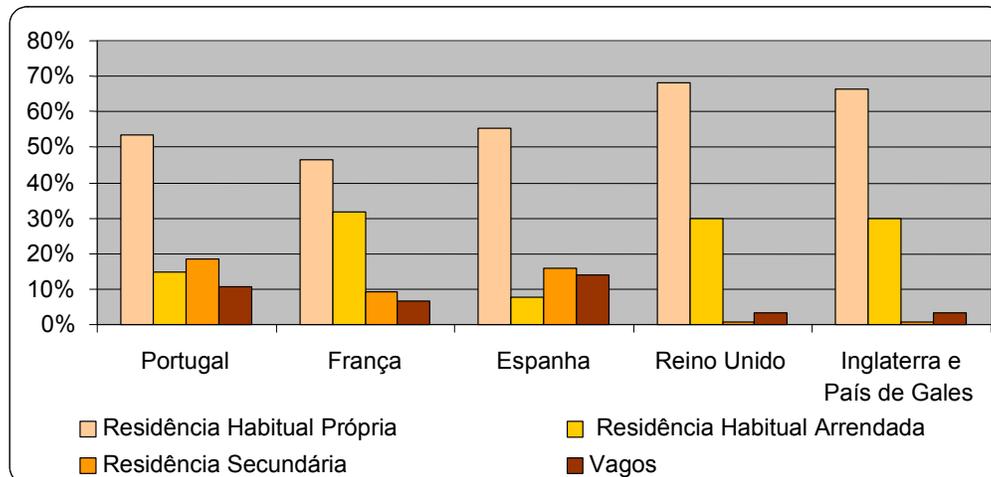
**GRÁFICO 2-11: HABITAÇÃO SOCIAL EM % DO SECTOR DE ARRENDAMENTO E DO STOCK HABITACIONAL, UE (2003)**



Nota: Irlanda, Bélgica, França e Alemanha (sem ex-RDA): 2002; Portugal, Suécia, Luxemburgo e R. Unido: 2001.

Fonte: Housing Statistics in European Union (2004), National Boarding of Housing Swede e Ministry of Regional Development of the Czech Republic.

**GRÁFICO 2-12: ESTRUTURA DOS ALOJAMENTOS CLÁSSICOS, SEGUNDO A FORMA DE OCUPAÇÃO, NO PARQUE HABITACIONAL DE CADA PAÍS, 2001**



Fonte: Censos da População e Habitação de cada País (os valores de França são relativos a 1999).

## 2.4. FORTE PESO DA RESIDÊNCIA SECUNDÁRIA E DE ALOJAMENTOS VAGOS

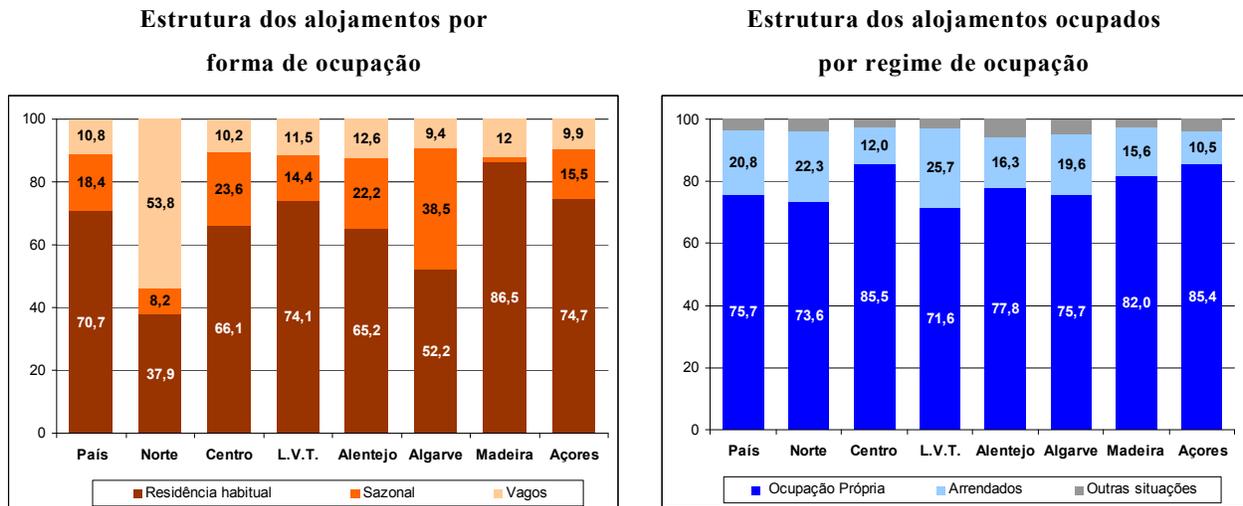
Na estrutura geral dos alojamentos clássicos, a residência secundária e os vagos também têm vindo a aumentar progressivamente. **A residência secundária** aumentou de 13,9% (em 1981) para 18,4% (em 2001) do total do parque habitacional, valor muito elevado no contexto europeu. Em termos absolutos passa-se de 476 mil para 924 mil alojamentos, o que significa que praticamente duplicou este tipo de ocupação. Quanto aos **alojamentos vagos**, em 1981 representavam 5,5% do parque habitacional, tendo passado para 10,6% e 10,8%, respectivamente, em 1991 e 2001. Estes valores, além de serem elevados, têm uma tradução absoluta na passagem de 190 mil para 440 mil e finalmente 544 mil alojamentos (respectivamente em 1981, 1991 e 2001).

Assim, num parque habitacional de cinco milhões de alojamentos clássicos, cerca de meio milhão estão vagos, o que é um valor naturalmente muito elevado. Os alojamentos vagos incluem situações muito diversas, como é o caso dos alojamentos disponíveis no mercado (para venda ou arrendamento) e os para demolição. A importância dos alojamentos vagos demonstra, por um lado, um maior desajustamento entre oferta potencial e a procura de habitação, e por outro, um peso significativo de alojamentos devolutos, sem qualquer utilização, problema que não tem sido resolvido, e não é facilmente resolúvel, no actual contexto da política habitacional.

O

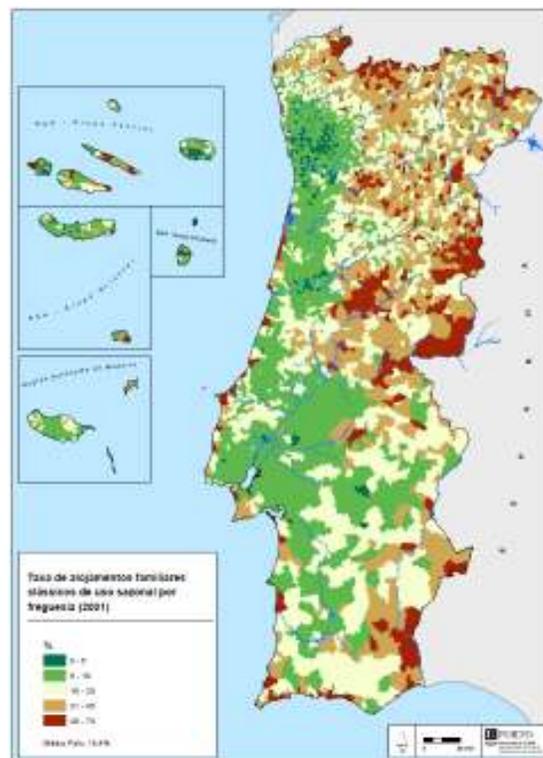
Quadro 2-5 faz uma síntese das principais características do parque habitacional português no que respeita à forma e regime de ocupação. Os gráficos que se seguem apresentam indicadores regionalizados (por NUTS II e freguesias) que permitem analisar o país no que se refere a esta matéria.

**GRÁFICO 2-13: ESTRUTURA DOS ALOJAMENTOS CLÁSSICOS, SEGUNDO A FORMA E REGIME DE OCUPAÇÃO, POR REGIÕES (2001)**



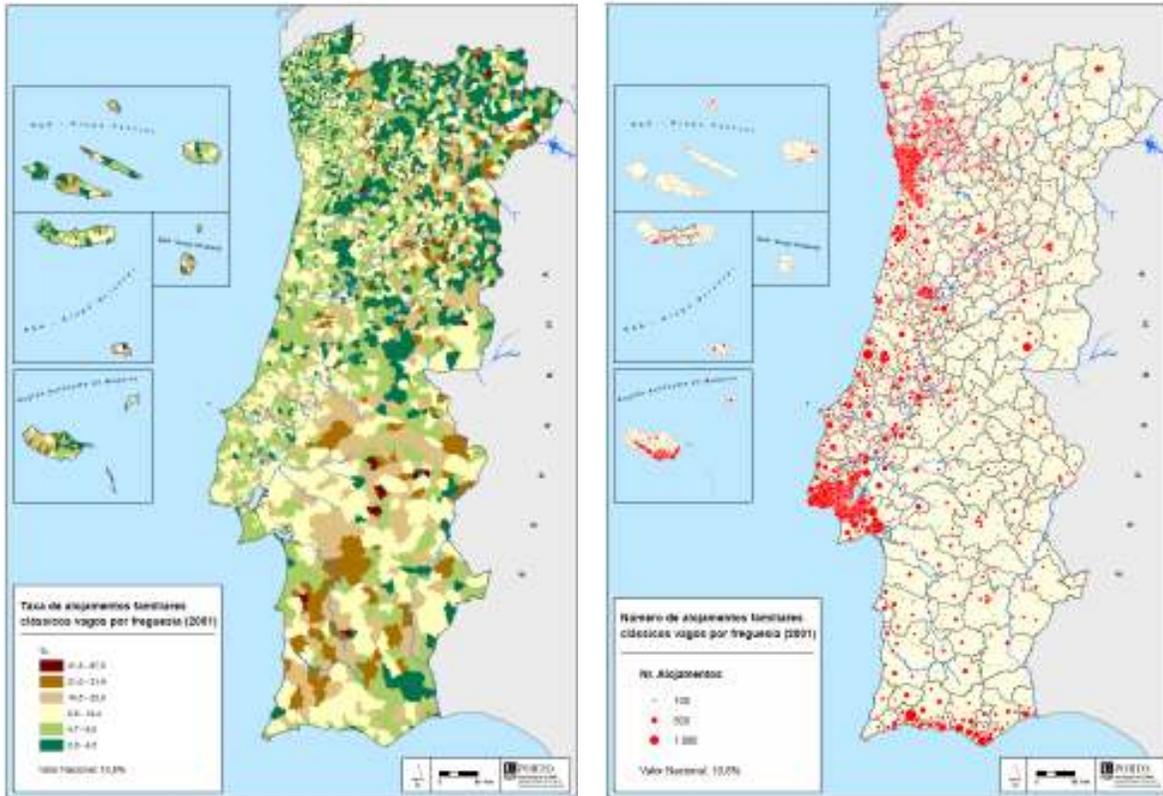
Fonte. INE. Censo de 2001.

**FIGURA 2-4: ALOJAMENTOS DE USO SAZONAL POR FREGUESIAS EM 2001 (%)**



Fonte. INE. Censo de 2001.

**FIGURA 2-5: ALOJAMENTOS VAGOS POR FREGUESIA (EM % E VALORES ABSOLUTOS), 2001**



Fonte: INE. Censo 2001.

**QUADRO 2-5: FORMA E REGIME DE OCUPAÇÃO – QUADRO SÍNTESE**

<p><b>PORTUGAL</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os alojamentos de residência habitual representavam em 2001 70,7% do total de alojamentos clássicos</li> <li>Os alojamentos ocupados pelo próprio têm um aumento brutal (57% em 1981, 65% em 1991 e 76% em 2001)</li> <li>Os alojamentos arrendados têm uma quebra acentuada</li> <li>A residência secundária duplica entre 1991 e 2001</li> <li>Os vagos têm um valor muito elevado, 11%</li> <li>Os alojamentos de uso sazonal localizam-se sobretudo no litoral, desde Caminha até ao Algarve, apresentando igualmente, uma grande percentagem no interior, Norte, Centro e Alentejo</li> <li>Os alojamentos vagos seguem as lógicas de localização dos alojamentos de residência habitual, sendo uma evidência relativa nas áreas rurais, reflectindo o despovoamento e o abandono destas áreas. Têm, igualmente, um peso absoluto significativo nas áreas urbanas, demonstrando, em parte, alguma saturação do mercado e o abandono das áreas centrais.</li> </ul>																																																															
<p><b>AS REGIÕES</b></p>	<p><b>Os números: Alojamentos segundo a forma e regime de ocupação, 2001</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Alojamentos</th> <th>Residência habitual</th> <th>Sazonal</th> <th>Vagos</th> <th>Ocupação Própria</th> <th>Arrendados</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>País</td> <td>5.019.432</td> <td>3.551.236</td> <td>924.419</td> <td>543.777</td> <td>2.688.469</td> <td>740.425</td> </tr> <tr> <td>Norte</td> <td>3.115.157</td> <td>1.182.065</td> <td>255.800</td> <td>1.677.292</td> <td>870.230</td> <td>263.066</td> </tr> <tr> <td>Centro</td> <td>945.322</td> <td>625.186</td> <td>223.398</td> <td>96.738</td> <td>534.693</td> <td>74.772</td> </tr> <tr> <td>L.V.T.</td> <td>1.701.426</td> <td>1.260.762</td> <td>244.328</td> <td>196.336</td> <td>902.383</td> <td>323.571</td> </tr> <tr> <td>Alentejo</td> <td>304.539</td> <td>198.495</td> <td>67.559</td> <td>38.485</td> <td>154.435</td> <td>32.290</td> </tr> <tr> <td>Algarve</td> <td>276.093</td> <td>144.040</td> <td>106.195</td> <td>25.858</td> <td>109.035</td> <td>28.269</td> </tr> <tr> <td>Madeira</td> <td>82.671</td> <td>71.539</td> <td>1.228</td> <td>9.904</td> <td>58.639</td> <td>11.164</td> </tr> <tr> <td>Açores</td> <td>92.624</td> <td>69.149</td> <td>14.311</td> <td>9.164</td> <td>59.054</td> <td>7.293</td> </tr> </tbody> </table>		Alojamentos	Residência habitual	Sazonal	Vagos	Ocupação Própria	Arrendados	País	5.019.432	3.551.236	924.419	543.777	2.688.469	740.425	Norte	3.115.157	1.182.065	255.800	1.677.292	870.230	263.066	Centro	945.322	625.186	223.398	96.738	534.693	74.772	L.V.T.	1.701.426	1.260.762	244.328	196.336	902.383	323.571	Alentejo	304.539	198.495	67.559	38.485	154.435	32.290	Algarve	276.093	144.040	106.195	25.858	109.035	28.269	Madeira	82.671	71.539	1.228	9.904	58.639	11.164	Açores	92.624	69.149	14.311	9.164	59.054	7.293
	Alojamentos	Residência habitual	Sazonal	Vagos	Ocupação Própria	Arrendados																																																										
País	5.019.432	3.551.236	924.419	543.777	2.688.469	740.425																																																										
Norte	3.115.157	1.182.065	255.800	1.677.292	870.230	263.066																																																										
Centro	945.322	625.186	223.398	96.738	534.693	74.772																																																										
L.V.T.	1.701.426	1.260.762	244.328	196.336	902.383	323.571																																																										
Alentejo	304.539	198.495	67.559	38.485	154.435	32.290																																																										
Algarve	276.093	144.040	106.195	25.858	109.035	28.269																																																										
Madeira	82.671	71.539	1.228	9.904	58.639	11.164																																																										
Açores	92.624	69.149	14.311	9.164	59.054	7.293																																																										
<p><b>As Áreas Metropolitanas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nas Áreas Metropolitanas o arrendamento predomina nas áreas centrais e coincide com um parque mais antigo, degradado e devoluto.</li> </ul>																																																															



### 3. O MERCADO DE HABITAÇÃO PORTUGUÊS: TENDÊNCIAS DA ÚLTIMA DÉCADA E PRINCIPAIS RESULTADOS

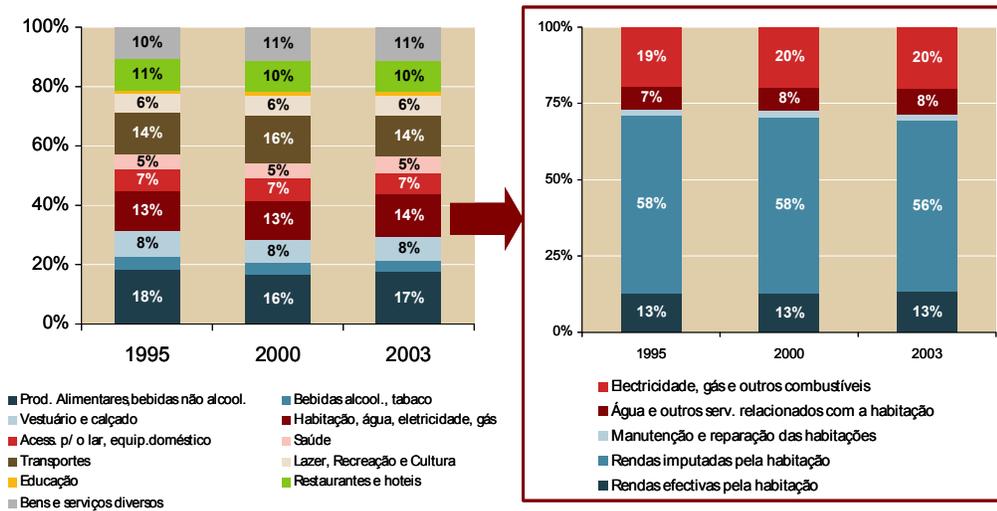
O parque habitacional e o mercado de habitação em Portugal sofreram, como foi referido, alterações muito significativas nos anos 90, que encontram explicação nas dinâmicas observadas quer **ao nível da procura** – aumento do rendimento das famílias, descida das taxas de juro na UE, melhoria substancial das condições de crédito para aquisição de habitação potenciadas pelos apoios e incentivos fiscais do Estado, inércia do mercado de arrendamento (analisadas no capítulo 2) – quer **ao nível da oferta** – crescimento do número de empresas de construção e de imobiliárias, concentração e entrada de empresas estrangeiras, aumento substancial do número de fogos construídos (analisadas no capítulo 2). O parque habitacional cresceu e a idade média dos edifícios de habitação diminuiu, o número de famílias com habitação própria aumentou substancialmente (mesmo no caso de famílias com rendimentos baixos) e, inevitavelmente, o nível de endividamento para aquisição de habitação cresceu para níveis considerados pouco sustentáveis e com reflexos óbvios na poupança das famílias.

#### 3.1. DESPESAS DAS FAMÍLIAS EM HABITAÇÃO

A convergência do consumo privado *per capita* relativamente à média comunitária, assim como o comportamento de alguns indicadores de condições de vida, mostram, nos últimos anos, uma aproximação da estrutura das despesas de consumo de Portugal face aos países mais desenvolvidos, que se traduz na valorização da educação, do lazer, da cultura, da saúde, da habitação e da mobilidade quotidiana, e na conseqüente diminuição do peso das funções associadas às necessidades básicas no orçamento familiar (Gráfico 3-14).

Não obstante esta aproximação ao padrão europeu, **Portugal permanece como o país da EU 15 onde o peso do custo da habitação no total do consumo das famílias é menor** (Gráfico 3-15). Este posicionamento deve ser analisado com alguma cautela, uma vez que se encontra subavaliado por razões que se prendem com questões metodológicas associadas à contabilização destas despesas nas contas nacionais mas também com algumas características estruturais do mercado da habitação em Portugal (caixa de texto 3-1).

**GRÁFICO 3-14: CONSUMO FINAL DAS FAMÍLIAS POR FUNÇÃO DE CONSUMO, 1995-2003**



Fonte: INE. Contas Nacionais.

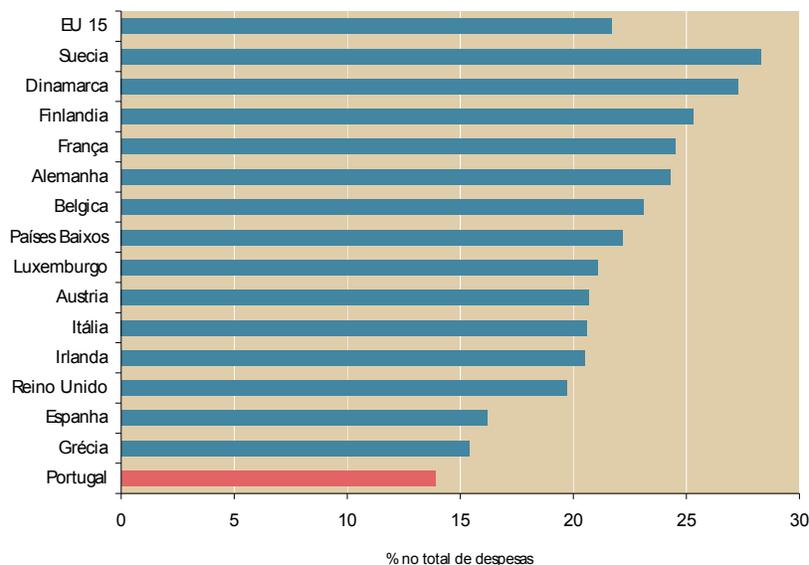
**CAIXA DE TEXTO 3-1: SÍNTESE METODOLÓGICA À IMPUTAÇÃO  
 DAS RENDAS NAS CONTAS NACIONAIS**

A função de consumo “Habitação, água, electricidade e gás” das Contas Nacionais inclui as “rendas efectivas”, isto é, os custos suportados pelos agregados que arrendaram o seu alojamento (21% dos agregados em 2001), e uma aproximação aos custos suportados pelos agregados proprietários da sua residência habitual, incluindo os que têm encargos financeiros e os que já não suportam estes encargos (em 2001 69% dos alojamentos ocupados por proprietários não tinham encargos desta natureza), denominada de “rendas imputadas”.

O procedimento utilizado para imputar as rendas aos agregados familiares que são proprietários da sua residência habitual tem por base os valores das rendas efectivas. Por sua vez, o valor médio das rendas contabilizado é baixo porque uma parte substancial dos arrendamentos se encontra ao abrigo de contratos celebrados antes de 1990 com condições de actualização de preços muito favoráveis aos arrendatários, introduzindo neste cálculo um factor de subavaliação das rendas imputadas.

O valor da renda média permanece assim significativamente abaixo do valor médio do encargo financeiro associado à aquisição de habitação (125€ vs 300€ em 2001). Por outro lado, o rápido crescimento da proporção de proprietários no total das famílias (cerca de 75% no último Censos) e da proporção de proprietários com encargos financeiros decorrentes da aquisição da habitação tem sido “acomodado” quer pelo facto dos preços da habitação em Portugal permanecerem abaixo e terem revelado um crescimento mais moderado que a média europeia, quer pela acção do Estado através do regime de crédito bonificado.

**GRÁFICO 3-15: PESO DA HABITAÇÃO NO TOTAL DAS DESPESAS DE CONSUMO FINAL DAS FAMÍLIAS,  
2005**



Nota: As despesas de habitação incluem rendas, água, electricidade e gás.

Portugal, 2003; Grécia, 2004; Dinamarca, 2004.

Fonte: Eurostat.

### 3.2. ARRENDAMENTO *VERSUS* AQUISIÇÃO

Em toda a Europa um traço comum é o aumento de acesso à propriedade da casa e a diminuição – ou pelo menos a estabilização – do mercado de arrendamento. Esta característica é mais evidente nos países do Sul da Europa e em Portugal marcou a evolução social e económica nas últimas décadas: se em 1981 57% dos alojamentos eram ocupados pelos proprietários, no Censos de 2001 esta proporção ascendia a 76%.

Contudo, o caso português parece ter características específicas, associadas à permanência do regime de controlo do mercado de arrendamento, num contexto de uma acelerada mudança económica e social, facto que não poderá ser dissociado da extrema rapidez com que Portugal abandonou um regime altamente proteccionista para integrar a Comunidade Europeia e, conseqüentemente, dar início a um acelerado processo de alteração das expectativas e padrões de consumo e desregulamentação dos mercados.

De facto, o mercado de arrendamento em Portugal caracteriza-se por uma clara fractura: de um lado alojamentos arrendados antes de 1990 (60% do total de alojamentos arrendados em 2001), com rendas congeladas e de níveis muito baixos, frequentemente com graves carências em

termos de segurança e conforto, habitados por uma população na sua maioria idosa, com baixos rendimentos e protegida por uma legislação que lhe garante o direito de transmissibilidade do contrato; por outro, um reduzido número de alojamentos livres no mercado, com rendas muito mais elevadas. Note-se que em 2001 a percentagem de alojamentos clássicos arrendados depois de 1990 e, portanto, sujeitos às novas regras de controlo das rendas, era de apenas 8% do total de alojamentos clássicos em Portugal (40% do total de alojamentos arrendados). Numa análise da distribuição dos alojamentos por escalão de arrendamento, verifica-se que 30% dos alojamentos arrendados antes de 1975 tinham uma renda inferior a 15€; para os contratos celebrados entre 1975 e 1986 este valor descia mas continuava a ser o escalão mais representado na distribuição (19%). Entre os alojamentos arrendados depois de 1990, o escalão de renda com maior peso variava entre os 300€ e os 400€ e tinha um peso de 15%.

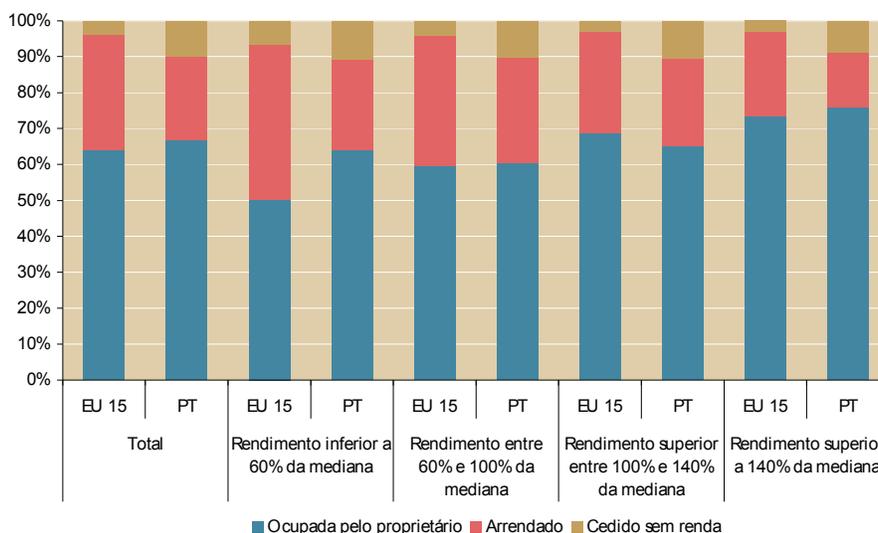
A **baixa atractividade do mercado de arrendamento português** justifica-se, neste contexto, quer por uma **falta de procura**, resultante das facilidades propiciadas pelo crédito à aquisição de habitação que permite um encargo mensal próximo do que se incorreria com um arrendamento ao preço de mercado, quer por uma **redução da oferta**, em resultado de uma legislação de arrendamento e de um sistema judicial que não promovem o arrendamento como uma fonte de rendimento suficientemente atractiva devido ao risco em que incorrem os senhorios.

Dada a profunda transformação das condições de acesso ao mercado bancário, no sentido da diminuição do preço de crédito e da flexibilização de todo o processo (alargamento dos prazos, modalidades que permitem o diferimento temporal do pagamento), o agente que se confronta com uma renda<sup>4</sup> quase tão elevada quanto o encargo financeiro detido junto do banco, opta por considerar mais vantajosa a compra de habitação própria. Por outro lado, a análise da acção do Estado enquanto facilitador do acesso ao crédito, sobretudo através do regime bonificado mas também por meio de benefícios e deduções fiscais, é outro factor adicional na explicação do facto da percentagem de famílias com casa própria em Portugal ser superior à média europeia, mesmo entre a população com menor rendimento (ver Gráfico 3-16).

---

<sup>4</sup> Rendas associadas aos novos contratos.

**GRÁFICO 3-16: REGIME DE OCUPAÇÃO DOS ALOJAMENTOS POR ESCALÃO DE RENDIMENTO DAS FAMÍLIAS, 2001**



Fonte: Eurostat, ECHP.

### 3.3. O INVESTIMENTO EM HABITAÇÃO

A tendência crescente do peso dos proprietários entre as famílias portuguesas reflecte-se nos aumentos consecutivos da formação bruta de capital fixo (FBCF) em habitação ao longo da segunda metade da década de 90 (ver Gráfico 3-17) e da proporção do mesmo que é realizado pelas famílias.

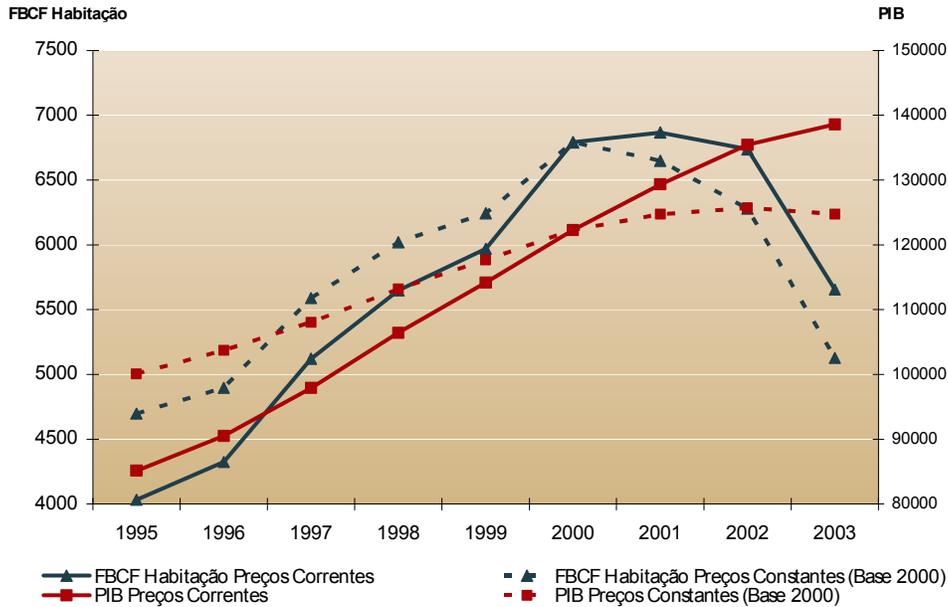
Entre 1995 e 2000 a FBCF em habitação em Portugal cresceu de forma consistente, e a um ritmo superior ao do PIB, reflectindo-se num aumento do peso da rubrica no produto nacional até aos 5,6% no último ano. Nos dois anos seguintes registou-se uma relativa estabilização, em termos absolutos, a que se seguiu uma quebra expressiva em 2003. Note-se no entanto que em termos de peso no PIB, a tendência decrescente começou a desenhar-se logo em 2001 (Gráfico 3-18).

A forte convergência, até sensivelmente 2000, das taxas de juro portuguesas com a média europeia e a sua progressiva estabilização no quadro de aprofundamento do processo de integração, explica a evolução ascendente do peso da FBCF em Habitação no PIB até esse ano, e a sua redução daí para a frente, não obstante o abrandamento significativo da actividade económica neste último período. O investimento crescente nas grandes obras/infra-estruturas públicas e no material de transporte, impulsionado em grande medida pela execução dos QCA,

explica a tendência evolutiva descendente do peso da FBCF em Habitação na FBCF Total até 2001.

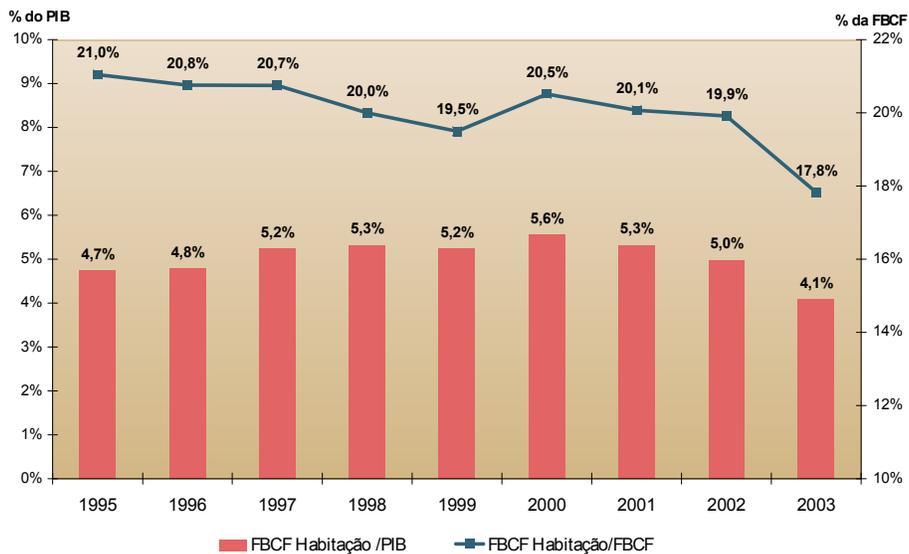
**GRÁFICO 3-17: EVOLUÇÃO COMPARADA DA FBCF EM HABITAÇÃO E DO PIB, NO PERÍODO 1995-2003,**

**A PREÇOS CONSTANTES DO ANO 2000 E A PREÇOS CORRENTES (EM MILHÕES DE EUROS)**



Fonte: INE. Contas Nacionais.

**GRÁFICO 3-18: EVOLUÇÃO DO PESO % DA FBCF EM HABITAÇÃO NO PIB E NA FBCF, A PREÇOS CORRENTES, 1995-2003**

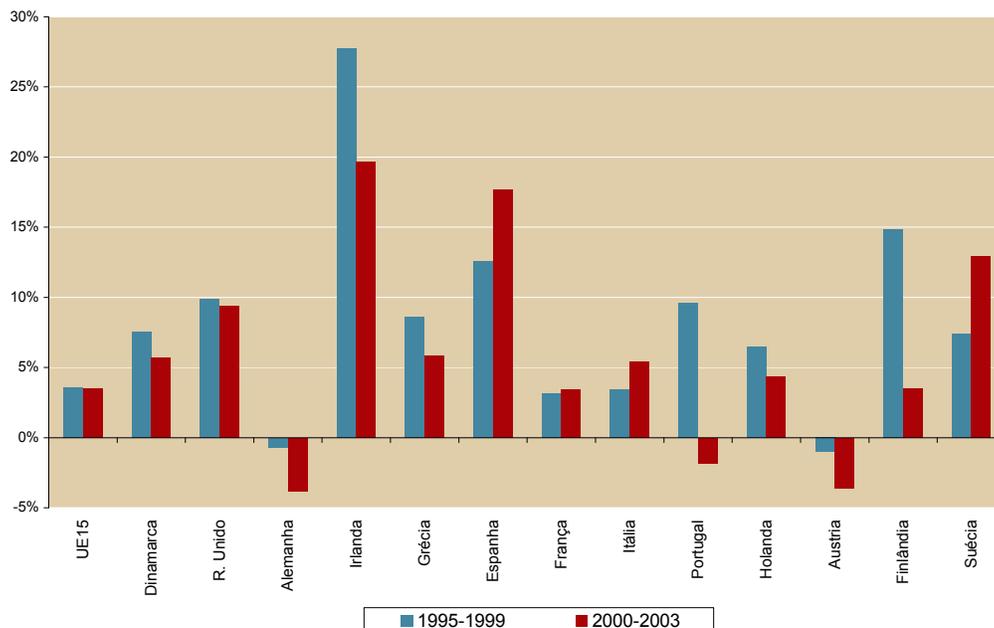


Fonte: INE. Contas Nacionais.

A comparação com a realidade europeia revela que o crescimento da FBCF em habitação na segunda metade da década de 90 se efectuou a um ritmo superior ao da média da UE 15 e de outros países do Sul da Europa como a Grécia e Itália, de tal modo que em 2000 o peso da FBCF em Habitação no PIB português ultrapassava o valor médio europeu (ver Gráfico 3-19 e Quadro 3-6). Nesse ano, a Alemanha e a Irlanda eram os países da EU 15 com um maior peso da FBCF em habitação no PIB. Note-se que a Alemanha iniciou este processo de crescimento antes da maioria dos países da Europa, de tal modo que na segunda metade da década de 90 estava já numa fase de estabilização, a que se seguiu um decréscimo nos anos seguintes. De facto, enquanto que a taxa de crescimento da FBCF em habitação na Alemanha entre 1995 e 1999 é já ligeiramente negativa, a Irlanda regista o maior crescimento, seguido da Finlândia e da Espanha. Entre 2000 e 2003 a FBCF em habitação continuou a crescer em termos de média da UE 15, contrastando assim com o decréscimo verificado em Portugal. Neste período a Irlanda e a Espanha continuam a registar crescimentos expressivos, seguindo-se a Suécia.

A evolução da FBCF em habitação reflecte, em grande medida, as decisões das famílias, dado que a proporção desta rubrica realizada pelos particulares é sempre superior a 90% desde 2000 (95,4% em 2003).

**GRÁFICO 3-19: TAXA MÉDIA DE CRESCIMENTO ANUAL DA FBCF EM HABITAÇÃO NA EU 15  
(PREÇOS CORRENTES)**



Fonte: Eurostat. Contas Nacionais.

**QUADRO 3-6: EVOLUÇÃO DO PESO % DA FBCF EM HABITAÇÃO NO PIB E NA FBCF, A PREÇOS CORRENTES, 1995-2003**

	% PIB			% FBCF		
	1995	2000	2003	1995	2000	2003
<b>UE15</b>	5,1	4,8	4,8	26	23	25
<b>Portugal</b>	5,0	5,6	4,1	22	21	18
<b>Espanha</b>	4,4	6,1	7,8	20	24	29
<b>França</b>	4,3	4,1	4,2	24	21	22
<b>Itália</b>	4,3	3,8	3,9	22	19	19
<b>Grécia</b>	5,0	4,8	5,0	27	21	20

Fonte: INE, Contas Nacionais.

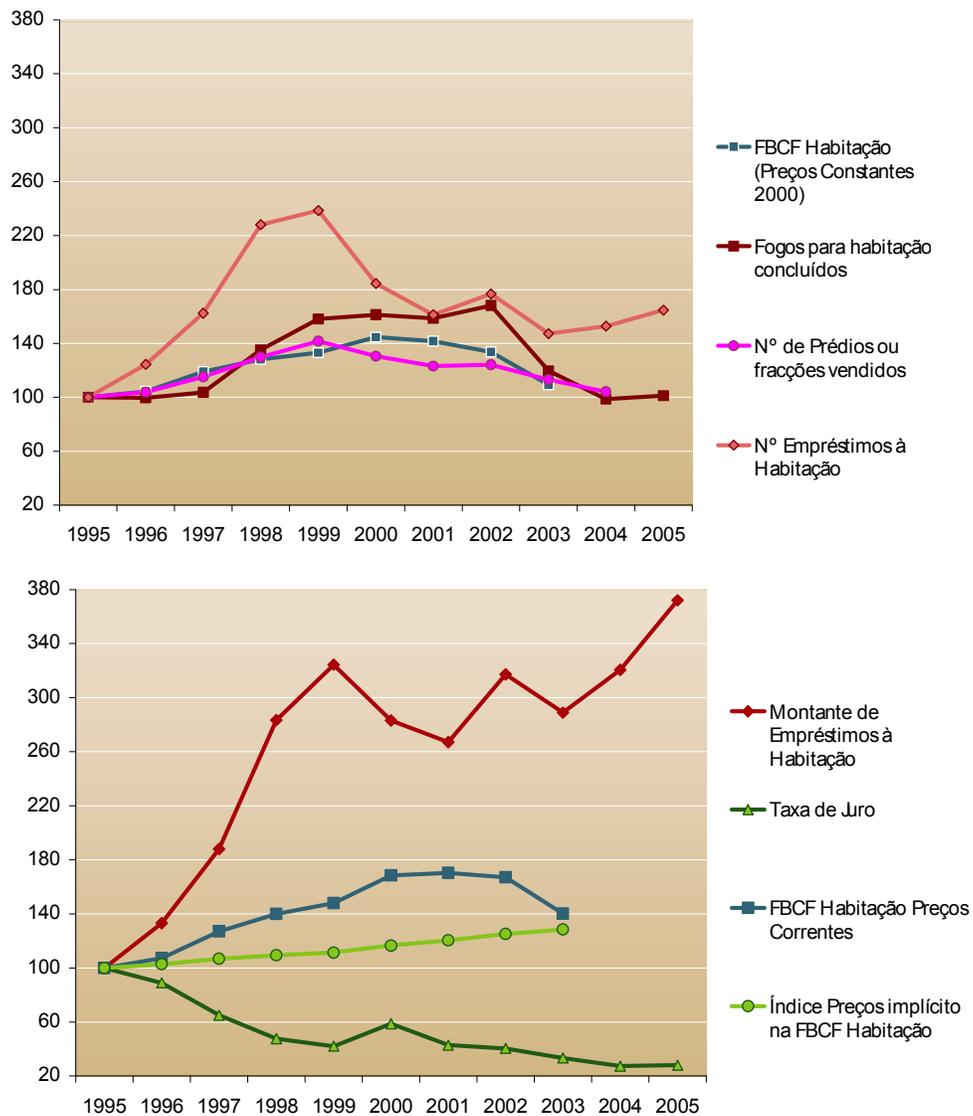
### 3.4. O MERCADO HABITACIONAL: CONFRONTO ENTRE OFERTA E PROCURA

Dada a reduzida contribuição do sector institucional das administrações públicas para o investimento em habitação, o segmento da habitação social não é uma variável que tenha alterado, em termos médios, **o confronto entre procura e oferta de habitação**; assim, a procura das famílias foi completamente acomodada pelo sector privado da construção que soube reconhecer as condições favoráveis ao investimento. Ainda que não existam dados sistematizados sobre a procura e oferta efectivas de habitação (o número de agentes que num determinado momento procuram uma habitação e o número de casas, novas e usadas, que estão à sua disposição no mercado), existem variáveis de aproximação que permitem avaliar as principais tendências: o número de prédios ou fracções vendidos reflecte uma parte da procura, isto é, a proporção das intenções de compra que se concretizam; o número de fogos para habitação concluídos reflecte uma parte da oferta, isto é, a proporção da oferta que consiste em habitação nova (Gráfico 3-20).

A análise destas variáveis, tomando como base o ano de 1995, revela que o ritmo de crescimento do número de prédios vendidos entre 1995 e 1999 enviou sinais para o mercado que se reflectiram num maior incentivo à construção e numa aceleração do número de fogos concluídos. Nos três anos seguintes, o impulso da oferta manteve-se, não obstante o abrandamento do número de prédios ou fracções vendidas. Dadas as características do seu produto, o sector da construção apresenta, naturalmente, alguma rigidez na resposta às variações da procura, sendo que a contracção da construção só viria a verificar-se entre 2003 e 2005.

Deste modo, no final da série o encontro entre as duas variáveis faz-se num nível muito próximo do registado em 1995.

**GRÁFICO 3-20: DINÂMICAS NO MERCADO DE HABITAÇÃO: FBCF HABITAÇÃO, ÍNDICE DE PREÇOS, TAXA DE JURO, CRÉDITO À HABITAÇÃO, NÚMERO DE TRANSACÇÕES, FOGOS CONCLUÍDOS**  
**ÍNDICE BASE FIXA 1995=100**

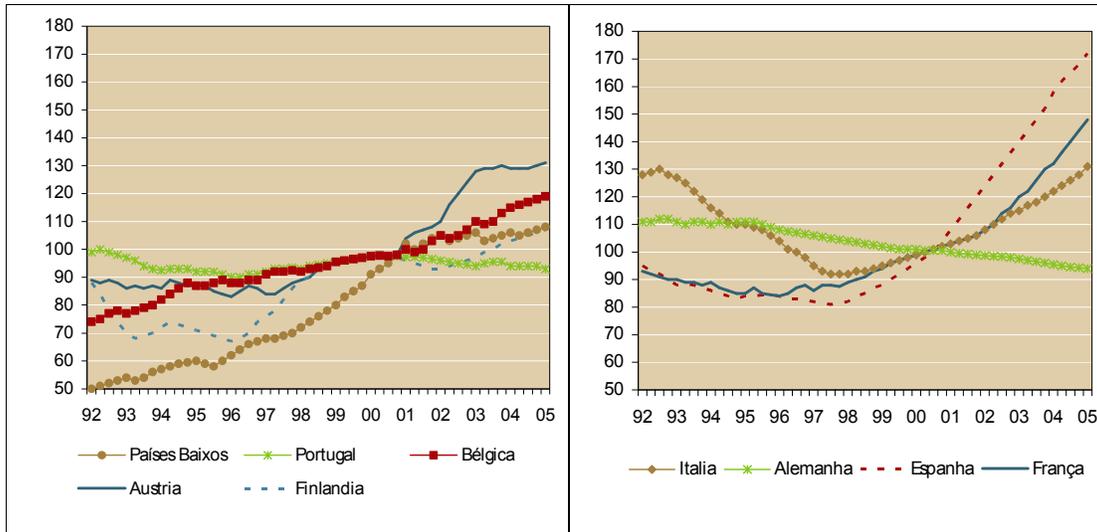


Nota: A taxa de juro utilizada corresponde à vigente para novas operações de crédito a particulares, para habitação, no final de cada ano.

Fonte: Augusto Mateus & Associados, com base em dados do INE (Contas Nacionais base 2000 e Indicadores da construção e habitação), da DGT e do Banco de Portugal.

**O preço da habitação aumenta sempre ao longo de todo este processo, mas de uma forma mais moderada e consistente do que o verificado em termos reais na maioria dos restantes países europeus (Gráfico 3-21), ou seja, a oferta tem sido suficientemente reactiva para evitar uma “bolha especulativa” no mercado imobiliário.**

**GRÁFICO 3-21: EVOLUÇÃO DOS PREÇOS REAIS DA HABITAÇÃO, 1992-2005 (2000=100)**



Fonte: Comissão Europeia, The EU Economy 2006 Review.

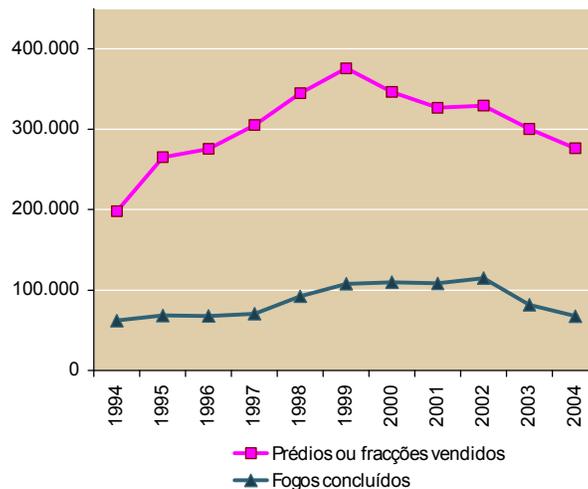
Num cenário em que as taxas de juro diminuam, os empréstimos contraídos pelo sector da construção também ficam mais acessíveis, logo o facto do preço continuar a subir, independentemente das variações da procura, da oferta e da taxa de juro, indicia que o sector imobiliário em sentido lato não reflecte no preço da habitação os ganhos resultantes das melhores condições de financiamento.

Por outro lado, a procura de habitação parece seguir muito mais a evolução das condições de crédito do que do preço da habitação: veja-se como o aumento da taxa de juro em 2000 coincide com a quebra da taxa de crescimento das transacções, e como a série das transacções acompanha a par e passo a série do número de empréstimos à habitação. De facto, a combinação de um contexto económico e financeiro favorável ao aumento da procura, de um mercado de arrendamento reduzido, de um aumento da oferta de construção nova e de um preço que aumenta de forma gradual, mantendo-se abaixo da média europeia, tem constituído um forte incentivo ao endividamento para a aquisição da casa própria.

### 3.5. DINAMISMO DO MERCADO HABITACIONAL: UMA VISÃO REGIONAL

O volume de transacções de prédios<sup>5</sup> e fracções cresceu 51% entre 1994 e 1999 e decresceu no período 2000-2004 em 20% (Gráfico 3-22), acompanhando, como vimos, a trajectória do crédito concedido anualmente para aquisição de habitação.

**GRÁFICO 3-22: EVOLUÇÃO DAS TRANSACÇÕES DE PRÉDIOS E  
FRACÇÕES DE PRÉDIOS E DOS FOGOS CONCLUÍDOS**



Fonte: Ministério da Justiça - Gabinete de Política Legislativa e Planeamento.

Uma análise dos valores acumulados para os últimos quatro anos para os quais existe informação disponível permite verificar que a distribuição regional das transacções e do parque habitacional médio neste período assumem valores muito semelhantes (Quadro 3-7).

A proporção do parque habitacional que foi transaccionado entre 2001 e 2004 permite uma aproximação<sup>6</sup> ao grau de dinamismo do mercado de transacções em cada uma das regiões. Este indicador mostra, neste período um maior dinamismo da região do Algarve face às restantes, seguida de perto pelas regiões autónomas. O Alentejo surge como a região em que o parque habitacional apresenta menor rotatividade.

<sup>5</sup> A noção de prédio aqui utilizada tem uma natureza jurídica associada às estatísticas dos registos e notariado. Os prédios transaccionados incluem os prédios urbanos, rústicos e mistos (um prédio pode assim ser um terreno ou uma habitação).

<sup>6</sup> As transacções incluem também terrenos, os quais não são contemplados nos fogos que caracterizam o parque habitacional.

**QUADRO 3-7: ESTRUTURA REGIONAL DAS TRANSACÇÕES DE PRÉDIOS OU FRACÇÕES E DO PARQUE HABITACIONAL E PESO RELATIVO (2001-2004)**

	% prédios ou fracções transaccionados (valores acumulados 2001-04)	% do parque habitacional* (média 2001-2004)	Peso das transacções (2001-2004) no parque habitacional médio (2001-04)
Norte	31%	32%	22%
Centro	25%	25%	24%
Lisboa	24%	25%	23%
Alentejo	7%	8%	19%
Algarve	8%	6%	33%
R. A. Açores	2%	2%	29%
R. A. Madeira	3%	2%	30%

Nota: \* estimativas INE 2002-04.

Fonte: INE, Estatísticas da Construção e Habitação 2005, Ministério da Justiça – GPLP.

Utilizando um maior nível de desagregação regional, evidenciam-se as NUTS III – Algarve e as Regiões Autónomas da Madeira e Açores – mas também várias sub-regiões da região Centro como o Pinhal Interior Norte, o Pinhal Litoral, Baixo Vouga e Dão-Lafões (quadro 3-9).

No grupo dos menos dinâmicos estão sub-regiões interiores da região Centro – Serra da Estrela, Cova da Beira e Beira Interior Norte – e ainda as regiões do Alto Alentejo e do Alentejo Litoral. A região Centro apresenta, por isso, fortes assimetrias no que concerne o grau de dinamismo do mercado das transacções de prédios ao nível das suas sub-regiões.

Os concelhos com maior volume de transacções situam-se fundamentalmente nas regiões da Grande Lisboa, Grande Porto e Península de Setúbal, com excepção de Braga e Loulé que ocupam também posições de destaque no panorama nacional (Quadro 3-8).

**QUADRO 3-8: CONCELHOS COM MAIOR VOLUME DE TRANSACÇÕES DE PRÉDIOS (VALORES ACUMULADOS) NO PERÍODO 2001-2004**

	Concelho	Valor acumulado (2001-04)
1	Lisboa	62.761
2	Sintra	38.440
3	Vila Nova de Gaia	31.650
4	Porto	26.800
5	Cascais	22.567
6	Matosinhos	21.995
7	Braga	20.646
8	Almada	18.889
9	Oeiras	18.074
10	Leiria	16.814
11	Loulé	16.604
12	Setúbal	16.507
13	Vila Franca de Xira	16.397
14	Seixal	16.293
15	Maia	15.968

Fonte: INE. Estatísticas da Construção e Habitação 2005.

**QUADRO 3-9: REGIÕES NUTS III COM MAIOR PROPORÇÃO DE TRANSACÇÕES DE PRÉDIOS (VALORES ACUMULADOS 2001-2004) NO RESPECTIVO PARQUE HABITACIONAL MÉDIO DO PERÍODO**

	NUTS III	Transacções acumuladas	Transacções acum/parque hab. médio* (2001-2004)
1	Algarve	99.174	33,3%
2	R. A. Madeira	31.417	30,5%
3	Pinhal Interior Norte	26.729	30,2%
4	R. A. Açores	2.8313	29,4%
5	Pinhal Litoral	35.286	27,5%
6	Baixo Vouga	47.222	26,2%
7	Dão-Lafões	39.808	25,5%
8	Península de Setúbal	95.649	25,3%
9	Pinhal Interior Sul	7.417	24,3%
10	Baixo Mondego	41.898	24,1%
11	Cávado	40.771	24,0%
12	Grande Porto	134.532	23,4%
13	Oeste	44.528	23,3%
14	Douro	29.860	22,8%
15	Ave	45.286	22,3%
16	Grande Lisboa	205.348	21,6%
17	Beira Interior Sul	12.206	21,3%
18	Entre Douro e Vouga	24.583	21,2%
19	Alto Trás-os-Montes	29.934	21,1%
20	Médio Tejo	26.257	20,9%
21	Minho-Lima	28.602	20,7%
23	Lezíria do Tejo	24.954	20,5%
24	Baixo Alentejo	16.535	20,2%
25	Tâmega	44.962	19,5%
26	Beira Interior Norte	15.669	19,4%
27	Alentejo Litoral	11.513	18,7%
28	Alto Alentejo	13.671	17,6%
29	Cova da Beira	9.923	17,2%
30	Serra da Estrela	5.258	17,0%

Nota:\* estimativas INE 2002-04.

Fonte: INE. Estatísticas da Construção e Habitação 2005, Ministério da Justiça – Gabinete de Política Legislativa e Planeamento.

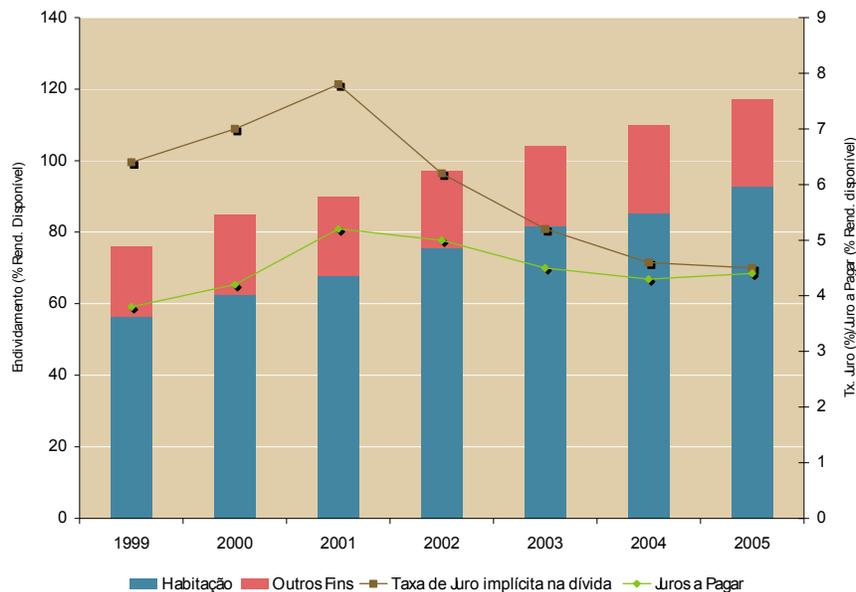
### 3.6 ENDIVIDAMENTO E INCUMPRIMENTO

Durante a década de 90, o endividamento dos particulares em Portugal cresceu a um ritmo significativo, tanto em termos históricos como em termos de comparação com outros países europeus, num contexto marcado pelo aumento do rendimento disponível e pela diminuição do preço do crédito, ambos percebidos pelas famílias como permanentes.

O rácio de endividamento dos particulares, e nomeadamente do endividamento para aquisição de habitação, tem vindo a aumentar desde 1980, verificando-se uma aceleração na década de 90, que culminou em 2005 com o *stock* de dívida a representar 117% do rendimento disponível dos particulares (Gráfico 3-23).

Apesar desta tendência crescente, a descida das taxas de juro levaram a que o total dos juros a pagar pelo sector se tenha reduzido: veja-se como em 2001 o total de juros a pagar representavam 5,2% do rendimento disponível e em 2004, com um valor de endividamento superior, o peso dos juros desce para 4,4%.

GRÁFICO 3-23: ENDIVIDAMENTO, TAXA DE JURO E JUROS A PAGAR, 1999-2005

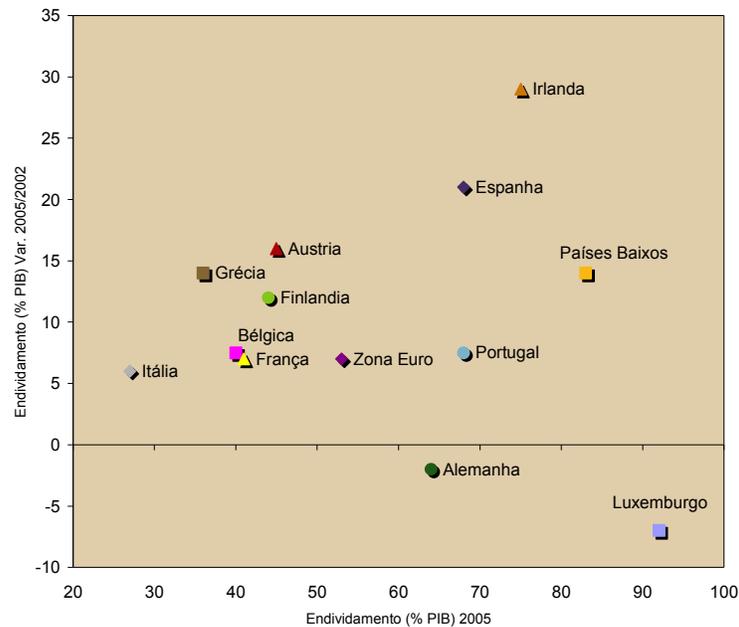


Fonte: Banco de Portugal.

Na maior parte dos países europeus tem-se verificado uma tendência semelhante de aumento do endividamento. Ainda que no Reino Unido, Suécia e Finlândia o endividamento tenha

começado a aumentar logo nos anos 80, em virtude dos primeiros sinais de desregulamentação dos mercados financeiros, é nos anos 90 que a maior parte do países europeus registam taxas de crescimento mais elevadas. Actualmente, no contexto da zona euro, Portugal está no grupo dos países com maior peso do endividamento no PIB, mas é superado pelos Países Baixos, Irlanda, e Luxemburgo e exibe nos últimos anos uma tendência de redução do ritmo do endividamento que contrasta com a situação na Irlanda e Espanha (Gráfico 3-24).

**GRÁFICO 3-24: ENDIVIDAMENTO DAS FAMÍLIAS NA ZONA EURO**



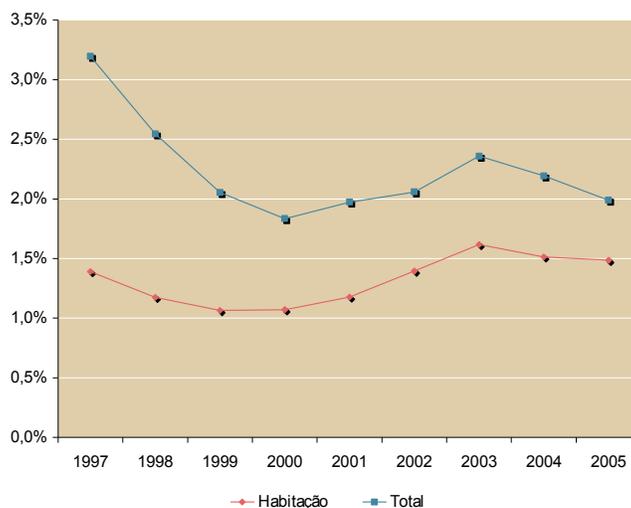
Fonte: Comissão Europeia e Banco Central Europeu.

Este posicionamento levanta questões sobre a sustentabilidade da dívida contraída e sobre os riscos de incumprimento. Acontece que os riscos de incumprimento dependem, essencialmente, do esforço suportado por cada família, pelo que o mesmo nível de endividamento pode reflectir-se em diferentes níveis de risco e de instabilidade financeira.

Em Portugal, o aumento dos indicadores agregados de endividamento reflecte, principalmente, o acentuado acréscimo do número de famílias endividadas. Ainda que o montante médio de cada empréstimo também tenha aumentado, o alargamento dos prazos e a generalização de modalidades que permitem diferir no tempo o pagamento, num contexto de taxas de juro baixas, explicam, em grande medida, que o acréscimo de endividamento não se tenha feito à custa da criação de situações muito críticas em termos do esforço financeiro exigido a cada família. Por

outro lado, o facto dos preços da habitação em Portugal terem aumentado de forma consistente, mas relativamente moderada, sem indícios de desenvolvimento de uma “bolha especulativa”, contribuiu também para evitar os riscos de incumprimento induzidos por variações abruptas dos preços dos imóveis.

**GRÁFICO 3-25: RÁCIO DE INCUMPRIMENTO**



Nota: Crédito e juros vencidos e outro crédito de cobrança duvidosa em percentagem do total do crédito ao sector na carteira bancária.

Fonte: Banco de Portugal.

Na sequência de um aumento substancial do incumprimento entre 2000 e 2003, a evolução do preço do crédito e a inovação financeira no segmento do crédito à habitação têm permitido conter este indicador (Gráfico 3-25). O acompanhamento sistemático dos indicadores de incumprimento por parte das organizações internacionais encontra algumas dificuldades metodológicas, na medida em que podem ser utilizados diferentes critérios para classificar o risco. Ainda assim, os dados existentes indicam que os níveis de incumprimento em Portugal ficam aquém dos verificados na maioria dos países europeus. No entanto, se persistir o atraso de recuperação da economia portuguesa face à média europeia, a concretização de uma política monetária gradualmente menos acomodatória por parte do Banco Central Europeu introduz novas pressões sobre os orçamentos das famílias e, conseqüentemente, sobre a qualidade da carteira de crédito do sistema bancário. Os consecutivos aumentos das taxas de juro desde o

início de 2006 reflectem-se num crescimento da prestação média, o que deixará numa situação de maior vulnerabilidade as famílias mais endividadas, as que dispõem de um rendimento mais baixo e as que não estão em posição de renegociar com o banco condições mais favoráveis para os seus empréstimos.

## 4. DINÂMICAS SUBJACENTES À PROCURA DE HABITAÇÃO

As principais tendências do mercado habitacional português encontram explicação numa série de factores que influenciaram a procura de habitação, e que vão desde as mudanças culturais e de modo de vida, às alterações de natureza demográfica, às dimensões mais articuladas de expansão dos rendimentos e de intervenção do Estado enquanto facilitador e promotor de intervenções variadas no domínio da política de habitação.

### 4.1. DINÂMICAS SOCIODEMOGRÁFICAS

Muitas das transformações da modernidade estão associadas a profundas mudanças culturais e dos modos de vida cuja origem, interacção e impacte são de difícil compreensão. De entre as transformações com maior impacte nas dinâmicas habitacionais são geralmente citadas:

- **As alterações demográficas:** relacionadas com a transformação das famílias e que se traduzem, no essencial, na diminuição da taxa de natalidade e do número de elementos da família, no envelhecimento crescente dos núcleos, no aumento de pessoas vivendo sós.
- **Mudanças culturais e dos modos de vida:** relacionadas com divórcios e formas de vida e de acasalamento diversificado com apelo a outro tipo de fogos e de equipamento, exigências de localização, etc.
- **A presença de imigrantes económicos,** de muito variada composição mas de constante mutação e com características próprias na apropriação do alojamento.

Estas transformações sociais e culturais traduzem-se numa muito maior diversidade de tipos de famílias e de necessidades, bem como numa diversificação dessas necessidades ao longo do ciclo de vida, o que, actualmente, parece ser largamente incompatível com a fixidez que caracterizou as décadas passadas. Estas dinâmicas apontam para a necessidade de uma abordagem multicultural e complexa sobre as novas necessidades de habitação, de interpretação das necessidades em função do perfil social dos habitantes, considerar a alteração das necessidades ao longo do ciclo de vida das pessoas e famílias com especial destaque para o fenómeno do envelhecimento.

De forma simplista poderíamos dizer que as transformações demográficas mais essenciais que arrastam uma grande diversidade de consequências e que, por sua vez, podem ser entendidas à

luz de complexas mudanças estruturais são o **declínio da fertilidade e o aumento da longevidade**. São transformações sobre as quais abunda literatura e cuja importância é de tal forma reconhecida que pela mudança de paradigma se designa de “transição demográfica”.

Todas estas transformações têm impactes nas formas como o mercado de habitação funciona (Forrest, 2003) na medida em que quer as mudanças mais “objectivas” de crescimento ou decréscimo populacional quer as mais culturais produzem diferenças substanciais nas dimensões, quantidade, necessidades e tipo de procura que emerge.

Às transformações de natureza demográfica associam-se ainda novas procuras que se relacionam com a atracção das populações para localizações com maior centralidade ou prestígio (ou repulsão de zonas a que se atribui reputação de pobreza e/ou insegurança). Por outro lado, a instabilidade do mercado de trabalho e a concentração de emprego nas áreas mais urbanas aumenta a procura de habitação nas periferias dos centros urbanos<sup>7</sup>, onde os preços da habitação tendem a aumentar e a qualidade urbanística a diminuir, agravando os fenómenos de congestão.

Os gráficos que a seguir se apresentam comprovam algumas das tendências referidas:

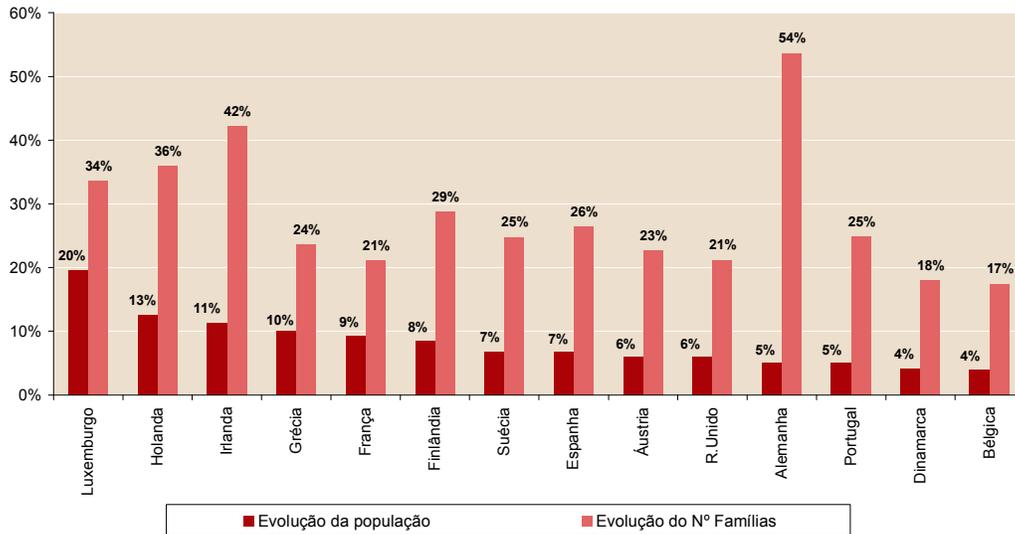
- A taxa de crescimento do número de famílias é substancialmente superior à taxa de crescimento da população em todos os países da UE 15, sendo maior a divergência na Alemanha, Portugal, Bélgica, Dinamarca e Espanha (Gráfico 4-26).
- A população está a envelhecer, sobretudo nos países mediterrânicos, onde o peso da população com 65 ou mais anos na população total aumentou significativamente nas últimas duas décadas (Gráfico 4-27).
- O peso das famílias menos numerosas, nomeadamente das famílias com apenas um membro, vem ganhando peso na UE 15, enquanto que, pelo contrário, as famílias mais numerosas têm perdido importância (Gráfico 4-28). Portugal é um dos países em que mais se observou esta tendência, precedido da Espanha, Holanda e Irlanda.
- Os fenómenos migratórios são cada vez mais evidentes na UE 15, que regista valores de imigração líquida no total da população bastante elevados em alguns países,

---

<sup>7</sup> Esta tendência, associada à crescente fixação à propriedade da casa diminui a mobilidade dos trabalhadores e introduz constrangimentos no mercado de trabalho que, frequentemente, geram aumento do desemprego (ou dificuldade em encontrar emprego num arco geográfico de deslocação aceitável).

nomeadamente na Espanha e na Irlanda, apresentando Portugal valores também significativos no contexto europeu (Gráfico 4-29).

**GRÁFICO 4-26: EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO E DO NÚMERO DE FAMÍLIAS ENTRE 1980 E 2000**

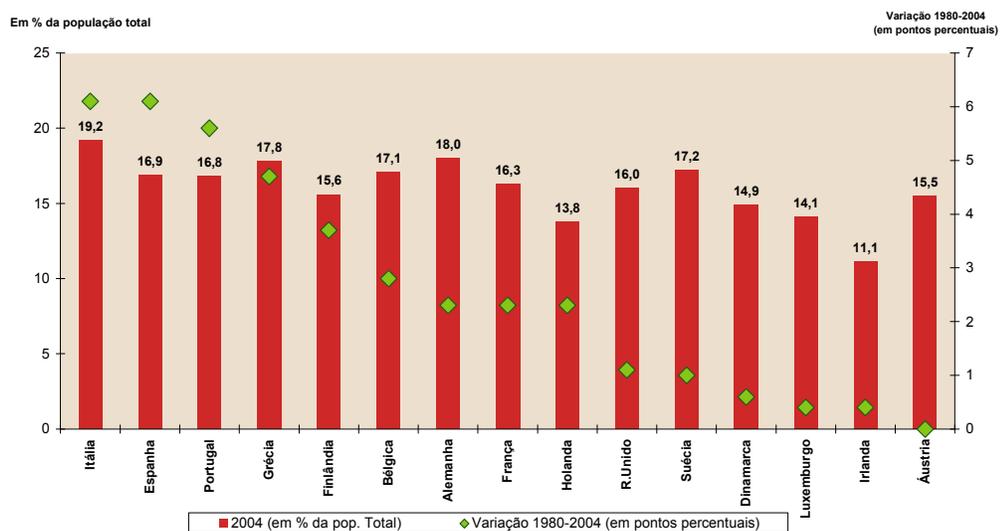


Nota: Os dados referem-se aos anos censitários dos vários países (em Portugal 1981 e 2001);

A partir de 1991 a Alemanha inclui a ex-RDA.

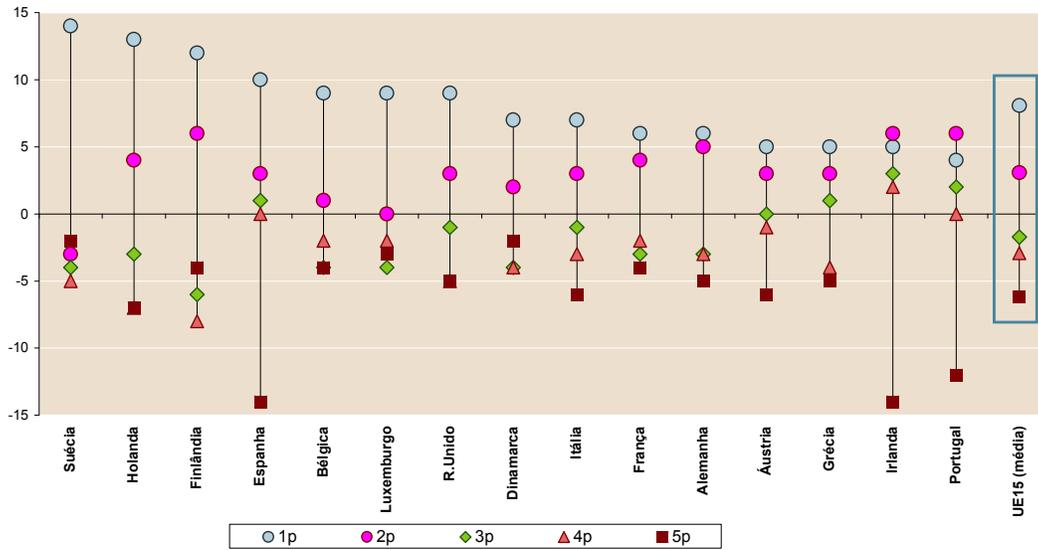
Fonte: Housing Statistics in European Union 2004 National Boarding of Housing Swede e Ministry of Regional Development of the Czech Republic.

**GRÁFICO 4-27: POPULAÇÃO COM MAIS DE 64 ANOS EM % DO TOTAL, UE 15 (2004 E EVOLUÇÃO 1980-2004)**



Fonte: Eurostat.

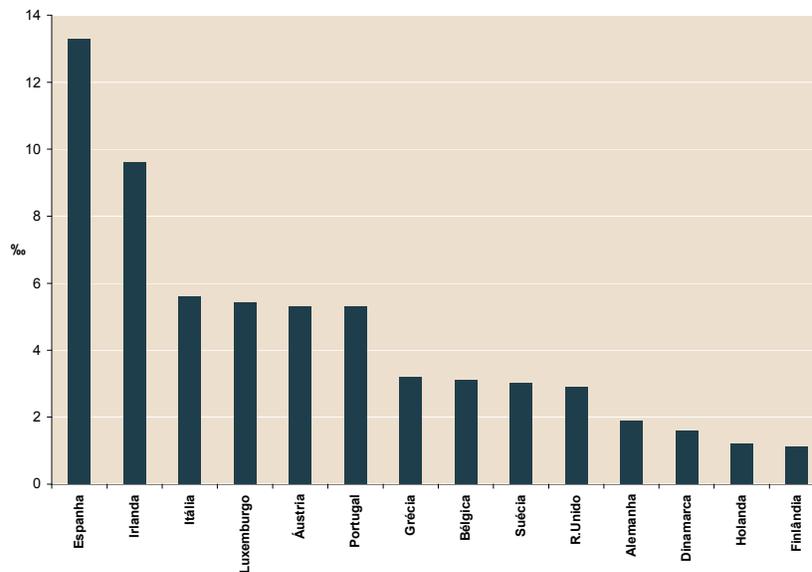
**GRÁFICO 4-28: VARIAÇÕES NA COMPOSIÇÃO DAS FAMÍLIAS DA UE 15, SEGUNDO O NÚMERO DE MEMBROS (1981-2003)**



Nota: Portugal = 1981 e 2001; França = 2002; Luxemburgo, Grécia, Itália e Espanha = 2001  
 Em 2003 a Alemanha inclui a ex-RDA.

Fonte: *Housing Statistics in European Union 2004, National Boarding of Housing (Sweden) e Ministry of Regional Development of the Czech Republic.*

**GRÁFICO 4-29: IMIGRAÇÃO LÍQUIDA EM ‰ (PERMILAGEM) DA POPULAÇÃO TOTAL, MÉDIA 2002-05**

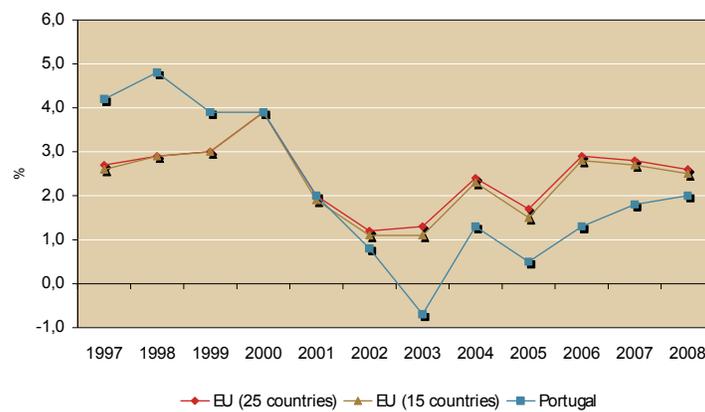


Fonte: *Living conditions in Europe, 2002-2005, Eurostat.*

## 4.2. DINÂMICAS ECONÓMICAS: RENDIMENTO, CONSUMO E POUPANÇA

O crescimento económico registado em Portugal na década de 90, superior ao da média da UE, traduziu-se num processo de convergência nominal e real efectivo, mas sujeito a problemas crescentes de equilíbrio, de ritmo e de sustentabilidade. De facto, o processo de convergência real, acelerado com a adesão às Comunidades Europeias prosseguiu, ao longo da segunda metade da década de 90, a um ritmo claramente inferior ao que se tinha verificado no anterior ciclo de crescimento, para sofrer, com alguma clareza, uma paragem nos últimos 5 anos (ver Gráfico 4-30).

GRÁFICO 4-30: TAXA DE CRESCIMENTO REAL DO PIB, 1997-2008



Nota: em cada ano são considerados os preços do ano anterior.

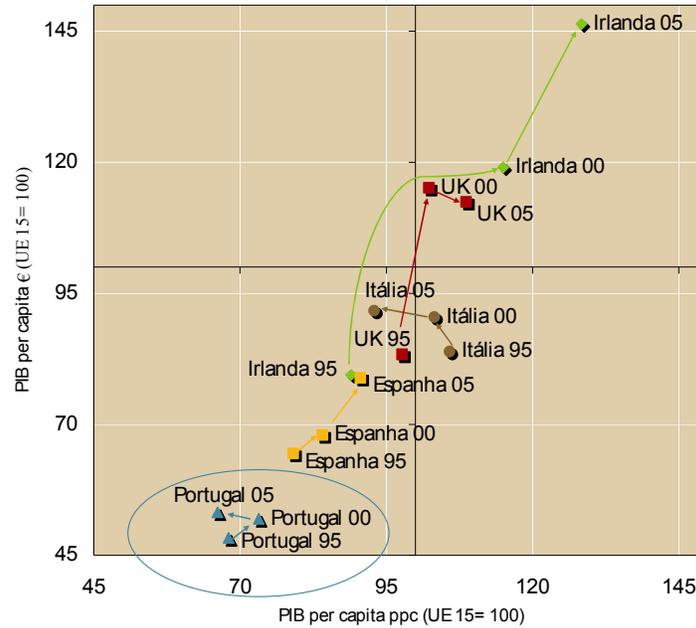
Fonte: Eurostat.

A perda de fôlego do modelo de crescimento português é evidenciada pelo registo de taxas de crescimento reais do PIB inferiores à média europeia e pelo aumento do “gap” entre o nível de vida português e europeu, medido pelo PIB *per capita* em paridades de poder de compra (Gráfico 4-31).

Se é verdade que, em termos médios, o crescimento do rendimento disponível das famílias tem vindo a proporcionar uma expansão consistente do consumo e uma consequente melhoria das condições de conforto das famílias portuguesas, o facto é que permanecem fortes assimetrias na repartição do rendimento que convergem em situações de séria privação. De facto, os indicadores económicos colocam Portugal na posição do país da UE onde é maior a desigualdade dos rendimentos familiares e onde também é maior a proporção de famílias em situação de pobreza.

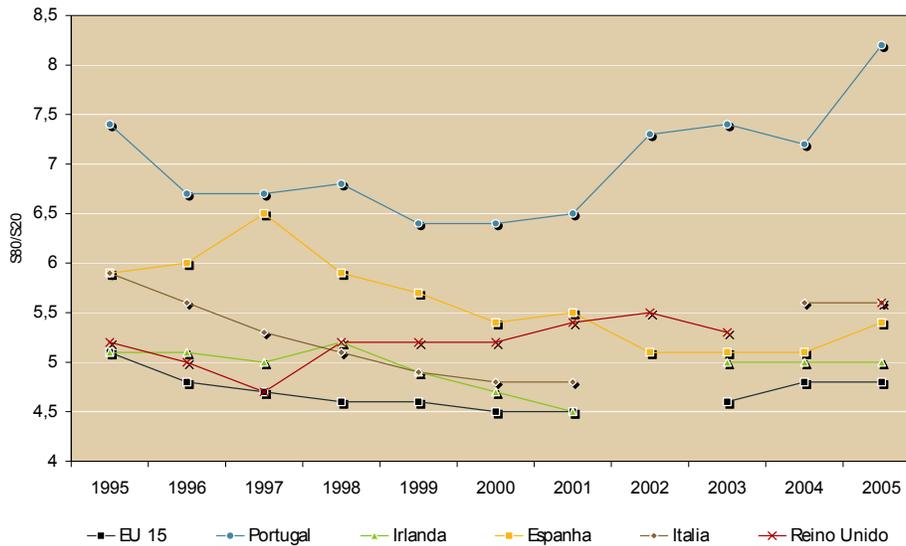
Um dos indicadores usualmente calculado para aferir a distribuição do rendimento é o rácio S80/S20 que revela a parte do rendimento total recebida pelos 20% da população com maiores rendimentos e a parte auferida pelos 20% de menores rendimentos. Numa análise comparativa com os restantes membros da União Europeia, Portugal ocupa o último lugar do *ranking* desde 1995, com valores superiores aos da Espanha e Itália (Gráfico 4-32).

GRÁFICO 4-31: PIB PER CAPITA (1995, 2000 E 2005)



Nota: quebra de série em Portugal em 2003.

Fonte: Eurostat.

**GRÁFICO 4-32: REPARTIÇÃO DO RENDIMENTO, 1995-2005**

Fonte: Eurostat.

A tendência ligeiramente decrescente do indicador na segunda metade da década de 90 reflecte, contudo, uma lenta correcção das desigualdades existentes, facilitada por um período de crescimento económico que permitiu uma ligeira convergência face aos níveis médios europeus de rendimento e de repartição do mesmo. Nos últimos cinco anos têm surgido novos factores geradores de assimetrias, que salientam a influência de condições como a categoria socioeconómica e o nível de instrução na ocorrência de situações potencialmente causadoras de exclusão social e que se reflectem num agravamento do indicador face à média europeia.

Ainda que a avaliação da percentagem da população em risco de pobreza, deixe claro uma redução lenta do número de situações de maior carência, a existência de factores de natureza duradoura e com características estruturais – nomeadamente a natureza tardia do Estado Providência português e a existência de uma larga franja da população idosa cuja única fonte de rendimento são as transferências sociais, indexadas à carreira contributiva curta e/ou instável e, consequentemente, de valor muito baixo – explica que a percentagem de população em risco de pobreza em Portugal permaneça superior à média europeia, principalmente nos estratos etários mais elevados (ver Quadro 3-6). Na verdade, os Estados Providência do Sul da Europa, entre os quais o português, distinguem-se claramente pela menor eficácia das transferências sociais na redução da pobreza, em contraste com a realidade dos países nórdicos.

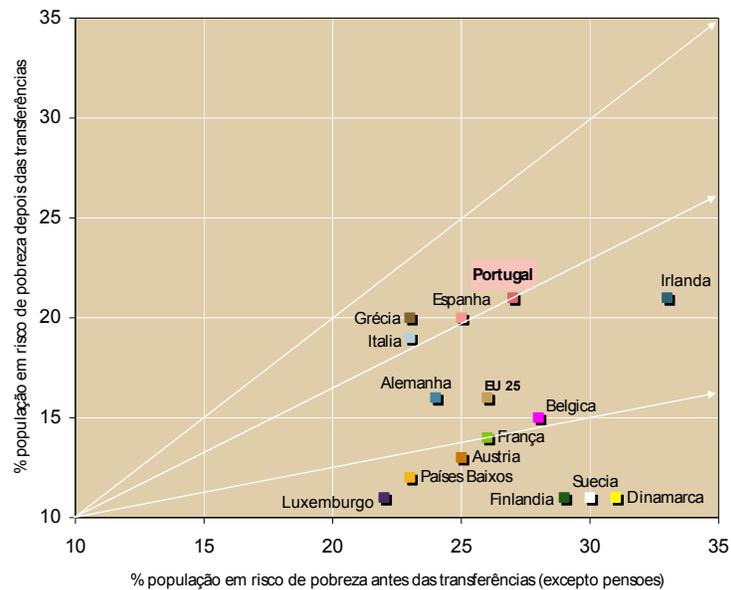
**QUADRO 4-10: POPULAÇÃO EM RISCO DE POBREZA, 1995-2005**

Região/Ano		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
População em Risco de Pobreza (%)	EU 15	17	16	16	15	16	15	15	:	15	17	16
	PT	23	21	22	21	21	21	20	20	19	21	20
População em Risco de Pobreza: >65 anos (%)	EU 15	21	20	18	18	17	17	18	:	19	19	20
	PT	38	36	37	35	33	33	30	:	:	29	28

Fonte: Eurostat.

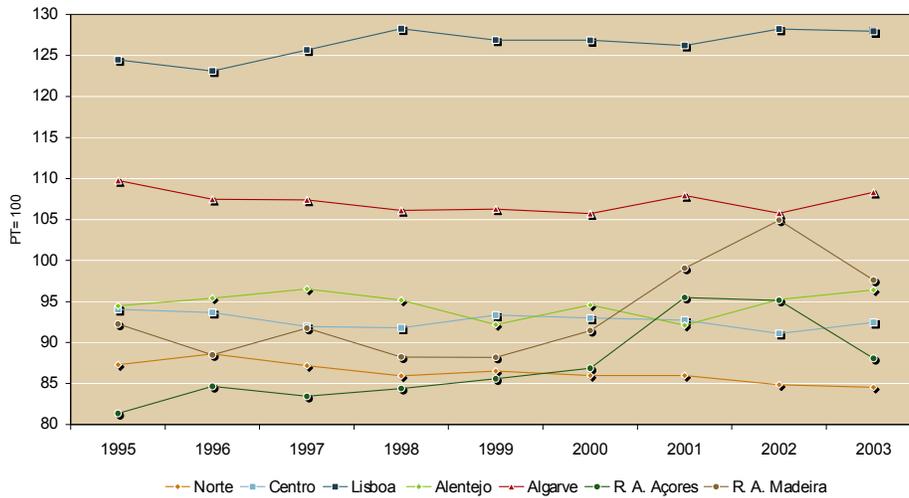
Dadas as acentuadas diferenças ao nível das condições de produção, as assimetrias de distribuição do rendimento têm em Portugal uma natureza claramente territorial, destacando-se a região de Lisboa como aquela em que o rendimento disponível *per capita* é mais elevado, em contraste com a Região Autónoma dos Açores e o Norte (ver Gráfico 4-34).

**GRÁFICO 4-33: POPULAÇÃO EM RISCO DE POBREZA ANTES E DEPOIS DAS TRANSFERÊNCIAS SOCIAIS, 2004**



Fonte: Eurostat.

**GRÁFICO 4-34: RENDIMENTO DISPONÍVEL BRUTO DAS FAMÍLIAS, PER CAPITA E POR REGIÃO (NUTS II), 1995-2003**

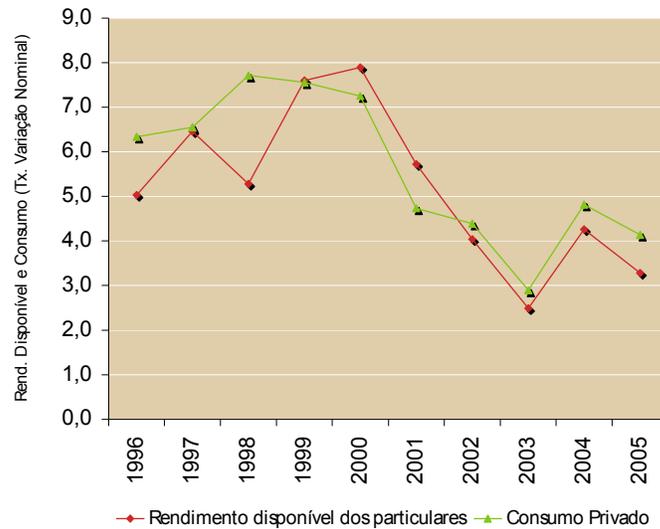


Fonte: INE.

Em suma, o desempenho da actividade económica em Portugal nos últimos anos é marcado por algumas assimetrias e pela ausência de uma recuperação consistente após a recessão que começou a desenhar-se em 2000 e que culminou em 2003 com taxas de crescimento negativas do PIB per capita em termos reais.

A comparação com o ciclo anterior, marcado também pela recessão de 1993, demonstra ainda que não só o ciclo de recuperação está a ser muito mais lento e de menor magnitude como se caracteriza por um crescimento mais forte do consumo privado, em detrimento das exportações e dos investimentos. Acontece que a situação actual, em que **o consumo privado cresce a um ritmo superior ao do rendimento disponível dos particulares** (Gráfico 4-35) e, consequentemente, **a taxa de poupança das famílias diminui de forma consistente**, parece ser menos um fruto da conjuntura do que um reflexo de características estruturais da trajectória da economia portuguesa nas últimas décadas: uma trajectória marcada por uma articulação não conseguida entre ritmos de expansão do consumo privado e do investimento, isto é, por uma dificuldade em conciliar as lógicas de “sementeira” das condições e de “colheita” dos frutos do progresso económico ou, em termos mais técnicos, por uma dificuldade de compatibilização do perfil temporal das decisões de consumo e de investimento, que conduziram quer a pressões significativas sobre as receitas e despesas públicas, quer a ajustamentos financeiros, através da significativa ascensão do endividamento.

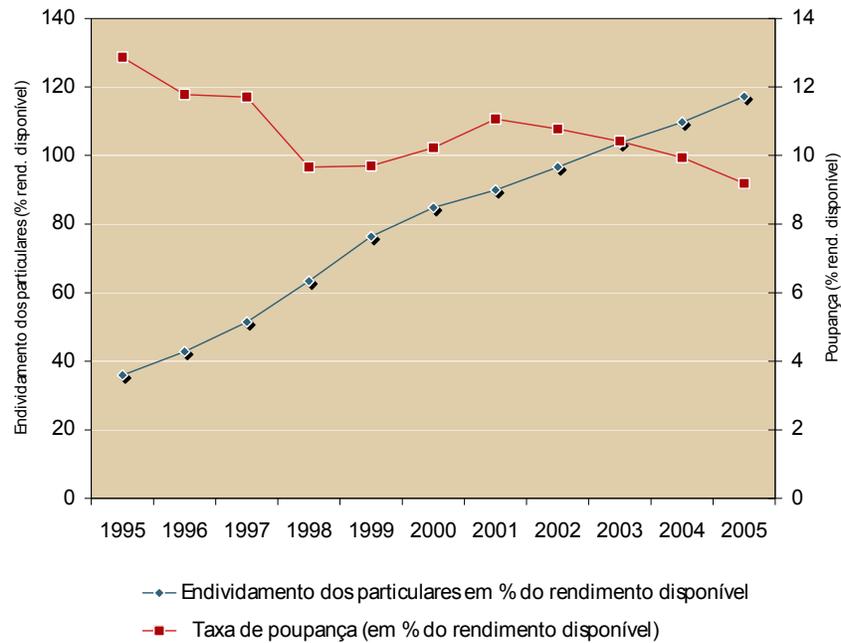
**GRÁFICO 4-35: TAXA DE CRESCIMENTO, RENDIMENTO DISPONÍVEL E DO CONSUMO DOS PARTICULARES, 1996-2005**



Fonte: Banco de Portugal.

Ainda que, após um ciclo de crescimento económico e da natural adaptação das expectativas e formas de consumo aos padrões dos países da UE, se tenha seguido um período de recessão, o facto é que as limitações do mercado de arrendamento, por um lado, e a profunda alteração dos mercados financeiros, por outro, têm permitido que o **crédito para compra de casa própria surja como uma alternativa viável à poupança**, verificando-se assim que o peso do endividamento no rendimento disponível cresce de forma consistente, ao contrário do que sucede com a taxa de poupança (Gráfico 4-36).

GRÁFICO 4-36: ENDIVIDAMENTO E POUPANÇA, 1995-2005



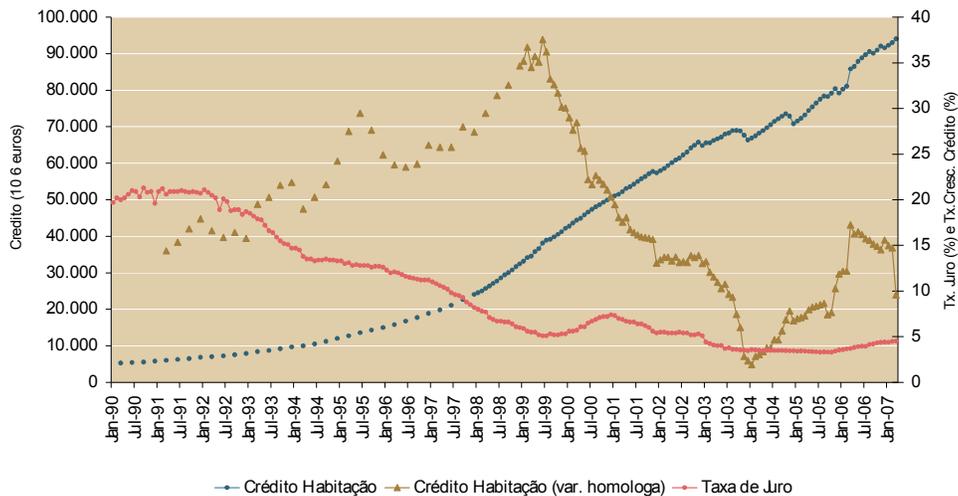
Fonte: Banco de Portugal.

Se a rapidez e a magnitude deste processo fica clara quando se verifica que, num contexto de aumento do desemprego e de reduzidos níveis de confiança quanto à evolução da política económica e social (por exemplo no que respeita à carga fiscal e à sustentabilidade dos sistemas de Segurança Social), **o rácio de endividamento dos particulares em Portugal está entre os mais elevados da UE**, as razões por detrás deste fenómeno também se clarificam quando avaliamos as dinâmicas financeiras na última década, nomeadamente, a evolução da taxa de juro e a alteração das regras impostas pelas instituições bancárias no processo de crédito à habitação.

### 4.3. DINÂMICAS FINANCEIRAS: O CRÉDITO E OS INCENTIVOS À AQUISIÇÃO DE HABITAÇÃO

No final dos anos 90, o crédito bancário para compra de habitação registou as taxas de crescimento mais elevadas da década (Gráfico 4-37), como resultado do impacto da evolução das taxas de juro nominais e reais e do dinamismo da actividade económica, que se traduziu numa forte quebra do preço do crédito, numa conseqüente diminuição das restrições de liquidez das famílias e num forte aumento dos níveis de endividamento.

GRÁFICO 4-37: CRÉDITO À HABITAÇÃO: MONTANTES E TAXA DE JURO, 1990-2006



Nota: Saldos em fim de período; taxa de juro de novas operações das Instituições Financeiras e Monetárias.

Fonte: Banco de Portugal.

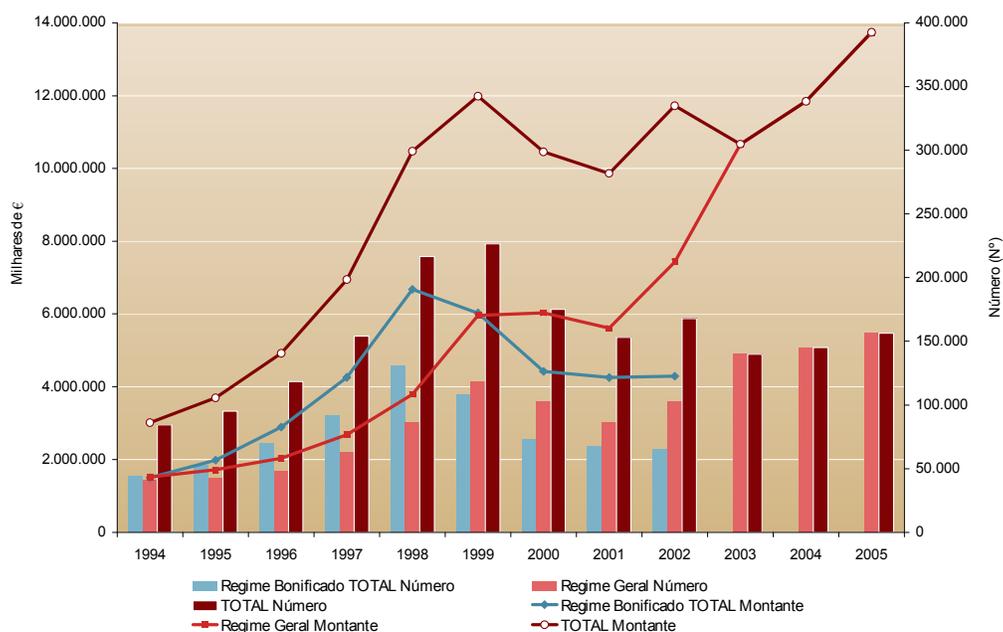
A redução das taxas de juro na segunda metade da década de 90, entendida pelos agentes como duradoura porque estava associada ao processo de convergência nominal que antecedeu a adesão de Portugal à União Económica e Monetária, é o principal factor explicativo do crescimento do crédito até 1999.

O aperto da política monetária em 2000 e a conseqüente subida das taxas de juro, a par da contracção do crescimento económico e das alterações introduzidas, já em 1999, às condições do regime de crédito bonificado explicam a descida do número de empréstimos concedidos em 2000 e 2001 (Gráfico 3-23). O ano de 2003 regista também uma diminuição do crédito concedido, não obstante a retoma da trajectória de decréscimo das taxas de juro, como resultado

do retrocesso registado ao nível do crescimento económico e da cessação do regime bonificado que ocorreu em 2002 e que representou, até aquela data, uma proporção significativa (entre 40% e 60%) dos empréstimos concedidos para aquisição de habitação.

O novo impulso do crédito à habitação a partir de 2004 (Gráfico 4-39), visível no aumento das taxas de variação homóloga do crédito em dívida e do número de empréstimos contratados, estará mais relacionado com as condições financeiras oferecidas pelos bancos, do que com as condições reais da economia portuguesa e as consequentes expectativas dos consumidores.

**GRÁFICO 4-38: EMPRÉSTIMOS CONTRATADOS: EVOLUÇÃO DO NÚMERO E MONTANTE TOTAL, POR REGIMES (BONIFICADO E GERAL), 1994-2005**



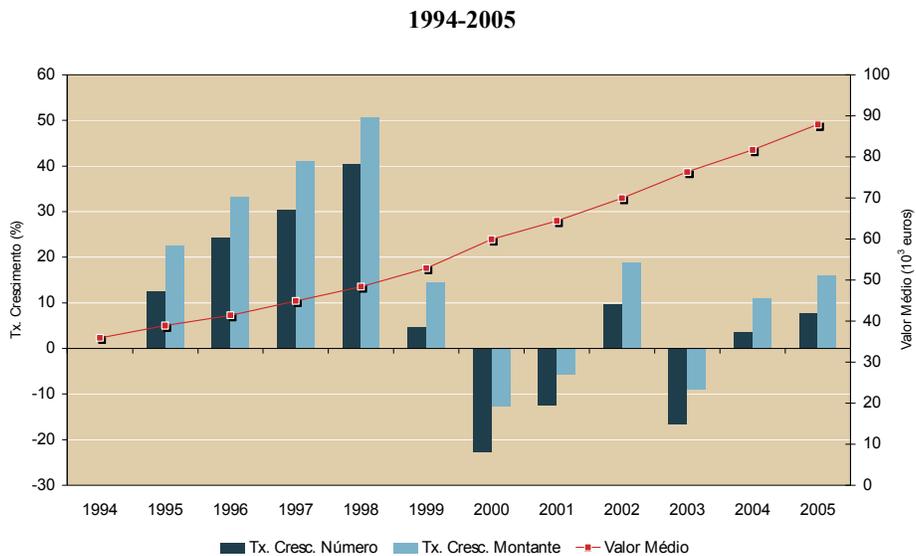
Fonte: Direcção-Geral do Tesouro.

Num contexto de intensificação da concorrência no mercado bancário, a prática de condições de aprovação de empréstimos menos restritivas no segmento do crédito para habitação – nomeadamente, o gradual alargamento do prazo máximo, chegando até um limite de 50 anos, o aumento do rácio *loan-to-value* até 100%, e a constituição de novas modalidades de crédito que permitem o deferimento temporal do pagamento (período de carência durante o qual o cliente paga apenas juros ou o diferimento do pagamento de até 30% do total do empréstimo para o final do contrato) – justifica o aumento consistente do montante de médio de empréstimo nos

últimos 10 anos (Gráfico 4-39) e o crescimento sustentado do crédito total no período em análise (Gráfico 4-41).

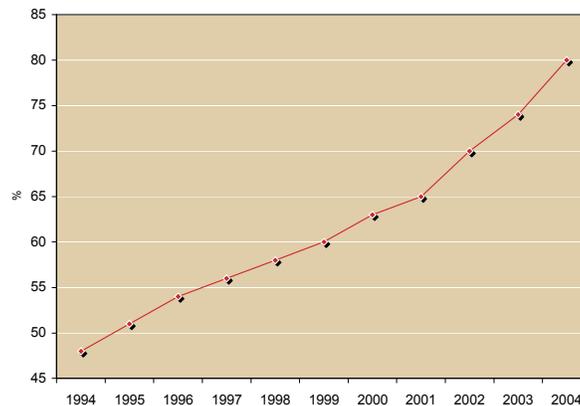
Este processo de recuperação do número e do montante do crédito culminou em 2005 com um aumento do total de juros a pagar, não obstante a redução da taxa de juro implícita. Note-se, no entanto, que o efeito das políticas comerciais das instituições bancárias tem sido contrariado em 2006 pelos aumentos sucessivos da taxa de juro, reflectindo-se no abrandamento do ritmo de crescimento do crédito, no aumento da prestação média e, conseqüentemente, na intensificação das pressões sobre os orçamentos familiares.

**GRÁFICO 4-39: TAXA DE CRESCIMENTO DO NÚMERO E MONTANTE DE EMPRÉSTIMOS E VALOR MÉDIO,**



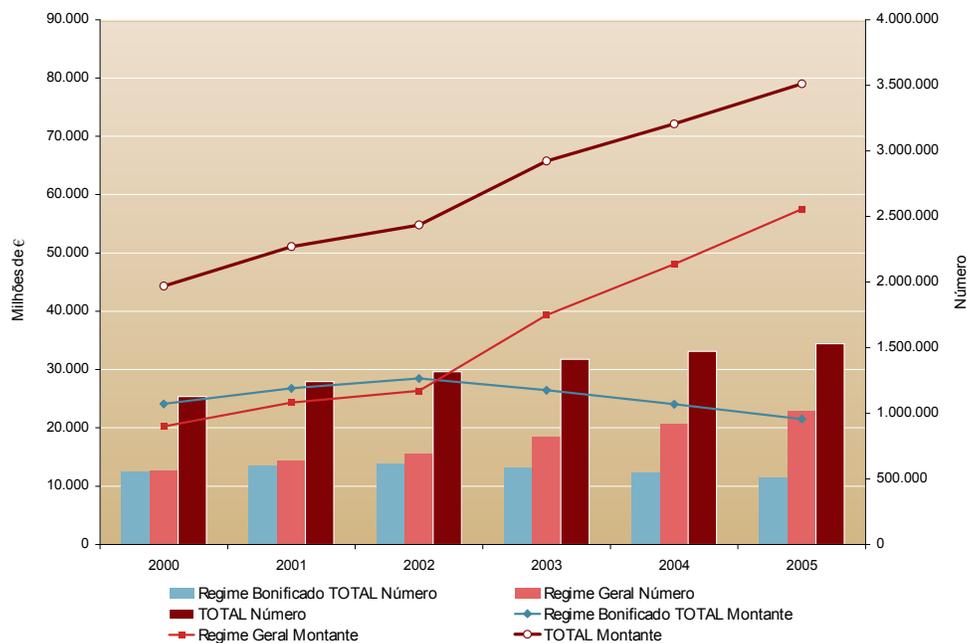
Fonte: Direcção Geral do Tesouro.

**GRÁFICO 4-40: LOAN-TO-VALUE MÉDIO NOS EMPRÉSTIMOS À HABITAÇÃO, 1994-2004**



Fonte: Banco de Portugal.

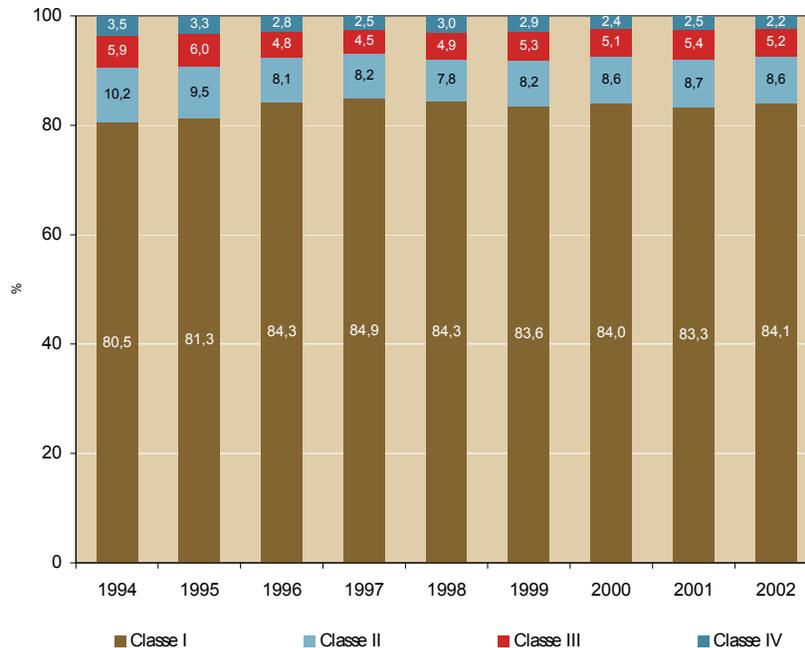
**GRÁFICO 4-41: EVOLUÇÃO DO NÚMERO E SALDO EM DÉVIDA DOS EMPRÉSTIMOS EM VIGOR NO FIM DO ANO, POR REGIME (VALORES ACUMULADOS), 1994-2005**



Fonte: Direcção-Geral do Tesouro.

Para além da intensificação da concorrência no mercado bancário, a acção do Estado enquanto facilitador do acesso à aquisição de habitação por parte dos agregados com menores rendimentos contribuiu também para o crescimento do endividamento dos particulares, possibilitando a aquisição de habitação a famílias que de outra forma não poderiam suportar o encargo com a amortização do empréstimo. O regime bonificado deu prioridade aos grupos socioeconómicos mais vulneráveis, sendo que os empréstimos concedidos ao abrigo do regime jovem corresponderam a cerca de 65% do total de crédito bonificado e pelo menos 80% dos empréstimos enquadraram-se na classe I de rendimento (valores de rendimento mais baixos).

**GRÁFICO 4-42: DISTRIBUIÇÃO DO MONTANTE DOS EMPRÉSTIMOS CONTRATADOS EM REGIME BONIFICADO POR CLASSES DE RENDIMENTO, 1994-2002**



Classe I: RABC\*= $\leq$ 3.25 SMNA \*\*

Classe II: RABC\*= $\leq$ 3.75 SMNA \*\*

Classe III: RABC\*= $\leq$ 4.25 SMNA \*\*

Classe IV: RABC\*= $\leq$ 4.75 SMNA \*\*

\* Rendimento Anual Bruto Corrigido; \*\* Salário Mínimo Nacional Ajustado

Fonte: Direcção-Geral do Tesouro.

A extinção do crédito bonificado em 2002 não terá sido estranha ao cenário de menor margem de manobra orçamental do Estado, fruto dos compromissos com a UE, mas também, do reconhecimento das pressões que tais níveis de endividamento exercem sobre os orçamentos familiares e que, nessa altura, já se reflectiam num aumento do rácio de incumprimento no crédito à habitação. Ainda assim, o facto desta medida não ter efeitos retroactivos – isto é, os contratos celebrados sob o regime bonificado continuam válidos até à liquidação da dívida desde que se mantenham as condições de acesso – implica, por um lado, que as poupanças orçamentais serão efectivas mas graduais, e por outro que parte dos proprietários dispõem de um factor extra de protecção face às previsões de uma política monetária progressivamente menos acomodatória nos próximos anos.

## 5. DINÂMICAS SUBJACENTES À OFERTA DE HABITAÇÃO

As tendências do mercado de habitação analisadas anteriormente foram também influenciadas pelas dinâmicas observadas ao nível da oferta de habitação em Portugal: aumento do número de empresas de construção e de imobiliárias, acompanhado de uma maior entrada de empresas de capital estrangeiro, aumento significativo da oferta de habitação nova até 2002, insipiência da reabilitação de habitação, aumento do número de fogos por edifício e dos custos de construção, aumento dos preços de venda e dinâmicas construtivas diferenciadas territorialmente.

### 5.1. IMPORTÂNCIA E EVOLUÇÃO DO SECTOR DA CONSTRUÇÃO

A indústria de construção em Portugal, à semelhança do que acontece em outros países, assume um papel importante no conjunto da economia nacional, medido pelo peso do sector no VAB, no Emprego e na FBCF: em 2004, o sector representava na economia nacional, 6,5% do VAB, 10,9% do emprego e 52,6% da FBCF (Quadro 5-11). Os dados das Contas Anuais Preliminares do INE relativos a 2005 e 2006 prolongam a tendência descendente do VAB e da FBCF iniciada nos anos 2002 e 2003, respectivamente.

**QUADRO 5-11: IMPORTÂNCIA DO SECTOR DA CONSTRUÇÃO NA ECONOMIA PORTUGUESA**

	1995	2000	2001	2002	2003	2004
VAB (%)	6,3	7,6	7,8	7,6	7,1	6,5
Emprego (%)	9,8	11,6	11,1	11,4	11,0	10,9
FBCF (%)	54,7	51,1	52,8	53,6	53,1	52,6
Produtividade (Sector) (10*3 euros/ pessoa empregada)	10,8	13,9	15,3	15,2	15,0	14,5
Produtividade (Total) (10*3 euros/ pessoa empregada)	16,4	21,2	22,0	22,9	23,5	24,4

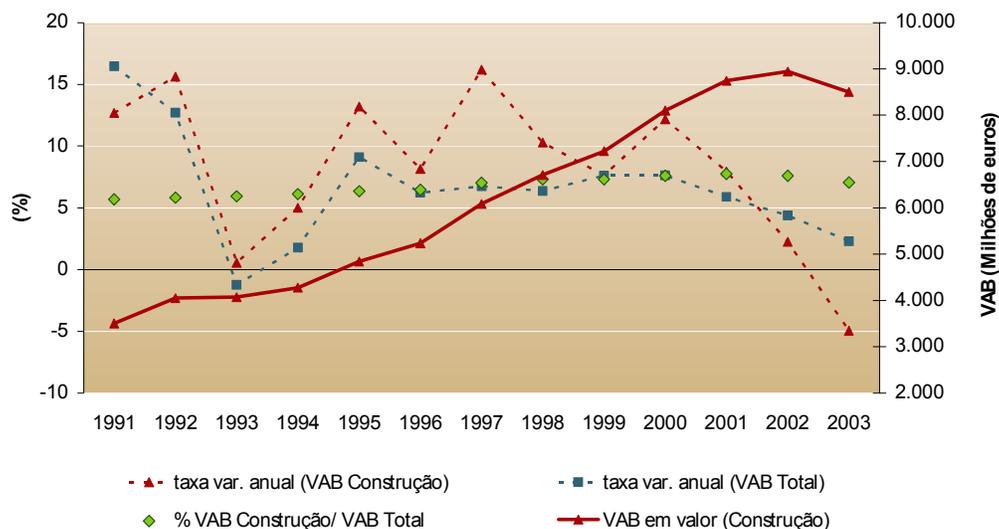
Fonte: AM&A com base em dados das Contas Nacionais, Base 1995 e Base 2000, INE.

Trata-se dum sector com uma actividade tendencialmente pró-cíclica (como pode ser observado no Gráfico 5-43 através da aproximação entre os perfis de evolução das taxas de crescimento anual do VAB da Construção e do VAB da economia global), que influencia e é influenciado pelo desenvolvimento da economia, que possui uma cadeia de valor muito extensa, sendo

gerador de fortes efeitos multiplicadores sobre as diversas actividades económicas situadas a montante e a jusante.

A procura dirigida ao sector da Construção depende em grande parte do grau de desenvolvimento da economia e da conjuntura económica (nível e variação da taxa de juro e do montante do investimento público, p.e., sendo este último muito correlacionado com o ciclo de execução dos Quadros Comunitários de Apoio e com as restrições impostas pelo combate ao défice orçamental), pelo que esta actividade económica beneficiou ao longo da década de 90 e até 2001 de um forte dinamismo proporcionado pela realização de projectos de grande envergadura (Expo 98 e Ponte Vasco da Gama) e pelo desenvolvimento de infra-estruturas de transporte, pela descida das taxas de juro que incentivaram a compra de habitação e pela aceleração da actividade económica global.

**GRÁFICO 5-43: EVOLUÇÃO DO VAB DO SECTOR DA CONSTRUÇÃO EM PORTUGAL**



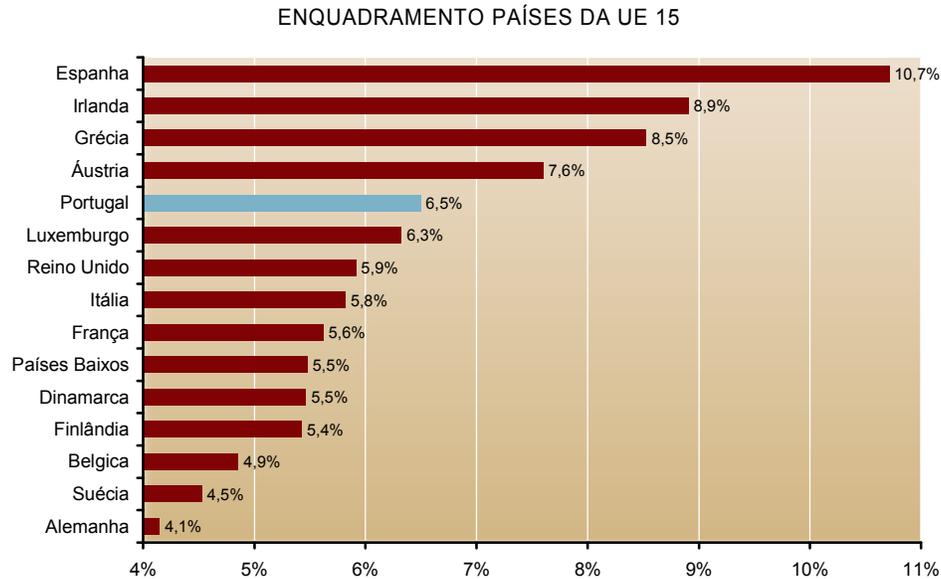
Nota: VAB calculado a preços de base.

Fonte: Contas Nacionais a 17 ramos de actividade, preços correntes, Eurostat.

Em 2001, ano em que o país atingiu um pico em termos de importância económica do sector (medida pelo contributo no VAB total), Portugal surgia na 3.ª posição do ranking da UE15 para esse indicador, *ex aequo* com a Irlanda, depois da Espanha e da Grécia. O posicionamento relativo no ano de 2004 (última informação disponível) é apresentado no gráfico seguinte.

A Irlanda, a Grécia e a Espanha foram os países da UE15 que mais viram o sector da Construção incrementar a sua contribuição para o VAB total das respectivas economias nacionais no período 1995-2004.

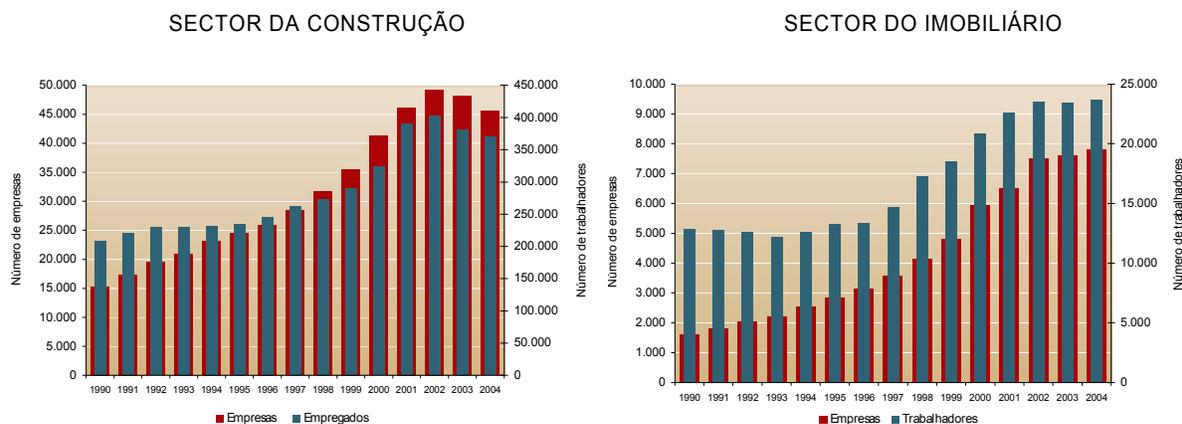
**GRÁFICO 5-44: IMPORTÂNCIA DO VAB DA CONSTRUÇÃO NO VAB TOTAL EM % (2004)**



Fonte: Contas Nacionais dos respectivos países, *Eurostat*.

O número de empresas pertencentes ao sector da Construção representava em 2004 cerca de 14,6% do tecido empresarial. A evolução do número de empresas e trabalhadores nos sectores da Construção e do Imobiliário foi particularmente forte no período 1996-2002, em que se registou, respectivamente para cada um dos sectores, taxas de crescimento médio anual de 11% e 16% (empresas) e de 9% e 10% (trabalhadores), observando-se a partir desse período, uma contracção do sector da Construção e uma estabilização do sector Imobiliário (Gráfico 5-45).

**GRÁFICO 5-45: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE EMPRESAS E TRABALHADORES NOS SECTORES DA CONSTRUÇÃO E DO IMOBILIÁRIO**



Fonte: AM&A com base em dados do DEEP, Quadros de Pessoal, 2004.

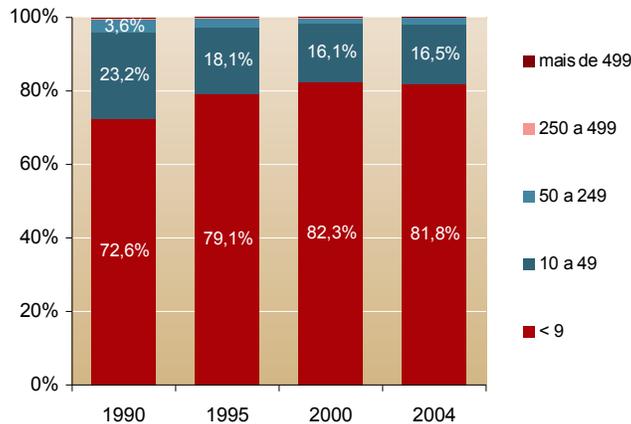
Refira-se a este propósito, o surgimento no mercado, de *franchisings* do ramo imobiliário em Portugal, a partir do ano de 1998, a maior parte de origem estrangeira, que contribuiu para a abertura dum número elevado de lojas dispersas por todo o território nacional<sup>8</sup>. Nos anos mais recentes, este fenómeno, em conjunto com a diminuição da procura de habitação, desencadeou o encerramento de um grande número de sociedades de mediação imobiliária de pequena dimensão, não associadas à força dos *franchisings* (em termos de *marketing*, nomeadamente) que também tinham proliferado nos últimos anos.

A actual estrutura e composição do sector da construção difere da existente no início da década de 90, tendo-se assistido, entre outros aspectos, ao aumento da escala do negócio, ao aumento da participação estrangeira no capital das empresas residentes em Portugal e à internacionalização da mão-de-obra (contratação no mercado informal de trabalhadores migrantes, envio de quadros nacionais para subempreitadas no exterior, colocação em subempreitadas no exterior com recurso a mão-de-obra residente nesses países). A necessidade de maior competitividade empresarial ditou estratégias de externalização de algumas funções produtivas, numa óptica de agilização da estrutura de custos, traduzidas no redimensionamento dos quadros das grandes empresas e no surgimento de empresas de pequena dimensão (subempreiteiras).

<sup>8</sup> Um conjunto de 20 empresas de *franchising* a operar em Portugal têm actualmente cerca de 700 lojas abertas, sendo que 65% pertencem a *franchisings* de origem estrangeira (Fonte: sites e publicações sobre a actividade de *franchising*).

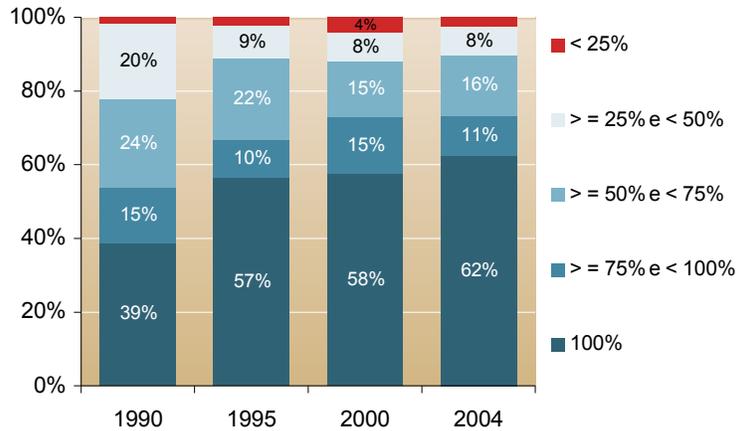
Os dois gráficos seguintes ilustram a atomização do tecido empresarial e o ganho de importância do número de empresas detidas a 100% por capital estrangeiro, no período 1990-2004. Refira-se no entanto, que em comparação com a actividade económica empresarial global: (i) as empresas do sector com menos de 10 trabalhadores detêm um peso muito similar (82% do sector contra 85%), (ii) o sector apresenta menor concentração do emprego (10% do emprego é absorvido por empresas com mais de 250 trabalhadores, contra 24%) e (iii) embora o número de empresas detidas na totalidade por capital estrangeiro tenha mais que quadruplicado no período 1990-2004, a importância do capital estrangeiro no sector é reduzida (0,3% de empresas são participadas com capital estrangeiro e detêm 1,5% do emprego, contra 1,2% e 11%, respectivamente, quando considerada a actividade económica empresarial global).

**GRÁFICO 5-46: DISTRIBUIÇÃO DAS EMPRESAS DO SECTOR DA CONSTRUÇÃO POR DIMENSÃO (NÚMERO DE EMPRESAS POR ESCALÃO DE TRABALHADORES AO SERVIÇO EM % DO TOTAL)**



Fonte: AM&A com base em dados do DEEP, Quadros de Pessoal, 2004.

**GRÁFICO 5-47: DISTRIBUIÇÃO DAS EMPRESAS DO SECTOR DETIDAS POR CAPITAL ESTRANGEIRO (NÚMERO DE EMPRESAS POR ESCALÃO DE IMPORTÂNCIA DO CAPITAL ESTRANGEIRO DETIDO) EM % DO TOTAL**



Fonte: AM&A com base em dados do DEEP, Quadros de Pessoal, 2004.

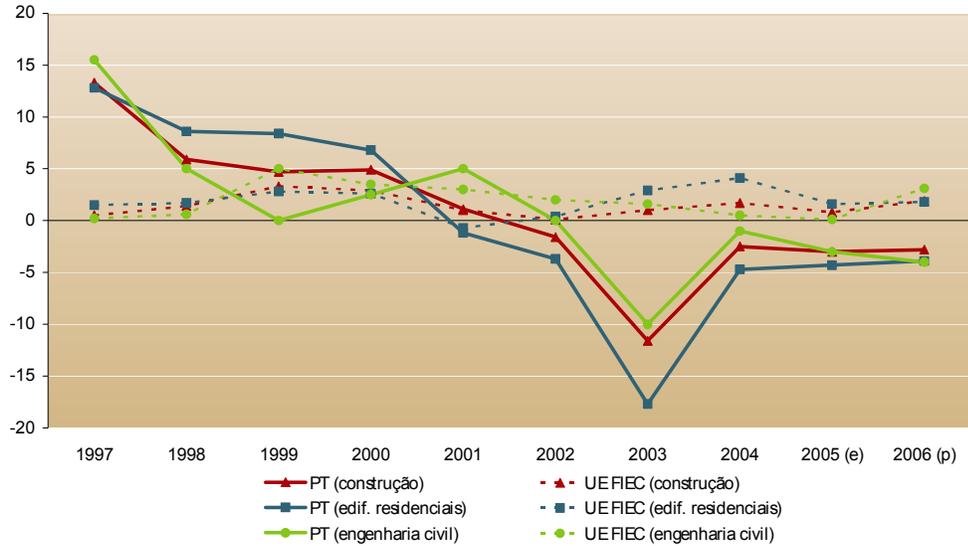
A conjuntura negativa que o sector da Construção e Obras Públicas atravessa em Portugal (com taxas de crescimento do valor bruto de produção de sinal negativo a partir de 2002) tem-se reflectido na produção dos seus dois segmentos de actividade: (i) na engenharia civil – o sector está a ser penalizado pela redução de investimento em infra-estruturas ditada pela necessidade de contenção do défice orçamental, e, ainda em maior escala, (ii) na construção de edifícios - a maior parte dos quais destinados à habitação, passando esta por uma fase de correcção da oferta excedentária criada (Gráfico 5-48).

Em Portugal, as Obras Públicas ainda detêm no sector um peso relevante (35%) quando se efectuam comparações com alguns países da UE15, sendo no entanto ultrapassado por alguns dos novos doze países-membros, pelo esforço de investimento em infra-estruturas associado à nova fase de desenvolvimento encetada (Gráfico 5-49).

A partir de 2001, a dinâmica de crescimento do segmento dos edifícios residenciais exhibe um pior desempenho do que o da engenharia civil, situação que não coincide com a média dos países da UE FIEC (conjunto de países da UE pertencentes a um organismo europeu do sector), cf. Gráfico 5-48. No seio da UE FIEC, existe alguma disparidade nas tendências de evolução do valor bruto de produção do sector: Portugal com uma retracção muito pronunciada a partir de 2001, traduzida em taxas de crescimento negativas até 2006 inclusive, Espanha e França exibem uma retracção moderada do crescimento no período 2000-2003, a Itália mantém taxas de crescimento positivas abaixo dos 5% a partir de 2000, enquanto nos extremos, a Suécia

apresenta por três vezes taxas de crescimento anuais a dois dígitos a partir de 2002 e a Alemanha mantém nos últimos sete anos consecutivos taxas de crescimento negativo.

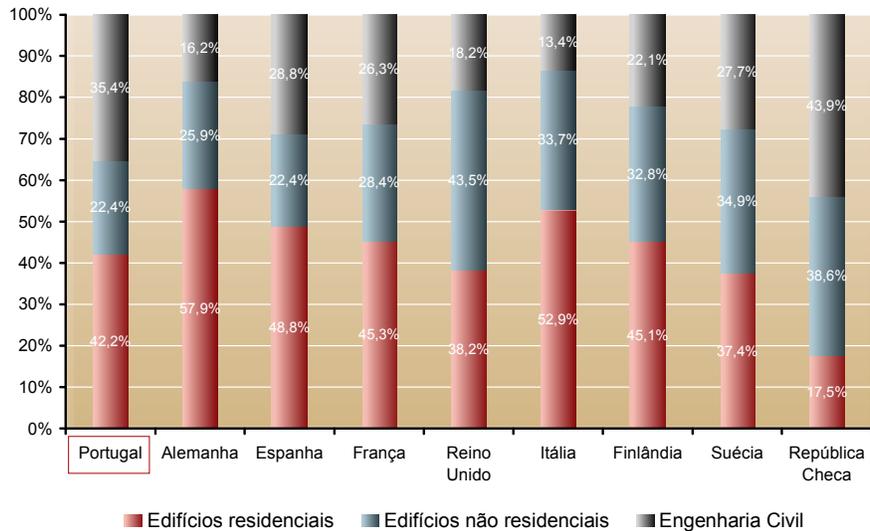
**GRÁFICO 5-48: TAXAS DE CRESCIMENTO ANUAL EM VOLUME DO VALOR BRUTO DE PRODUÇÃO DA CONSTRUÇÃO TOTAL E DE ALGUNS SEGMENTOS(%)**



Nota: UE FIEC= UE15 – (Grécia e Luxemburgo) + (Hungria, República Checa e Eslováquia)

Fonte: FIEC (Federação da Indústria Europeia de Construção).

**GRÁFICO 5-49: ESTRUTURA DO VALOR BRUTO DE PRODUÇÃO DA CONSTRUÇÃO POR SEGMENTOS  
(PREÇOS ACTUALIZADOS A 2006)**



Nota: Cálculos efectuados a partir de valores constantes de 1995, inflacionados para 2006 com os deflatores do PIB publicados pela *European Economy*.

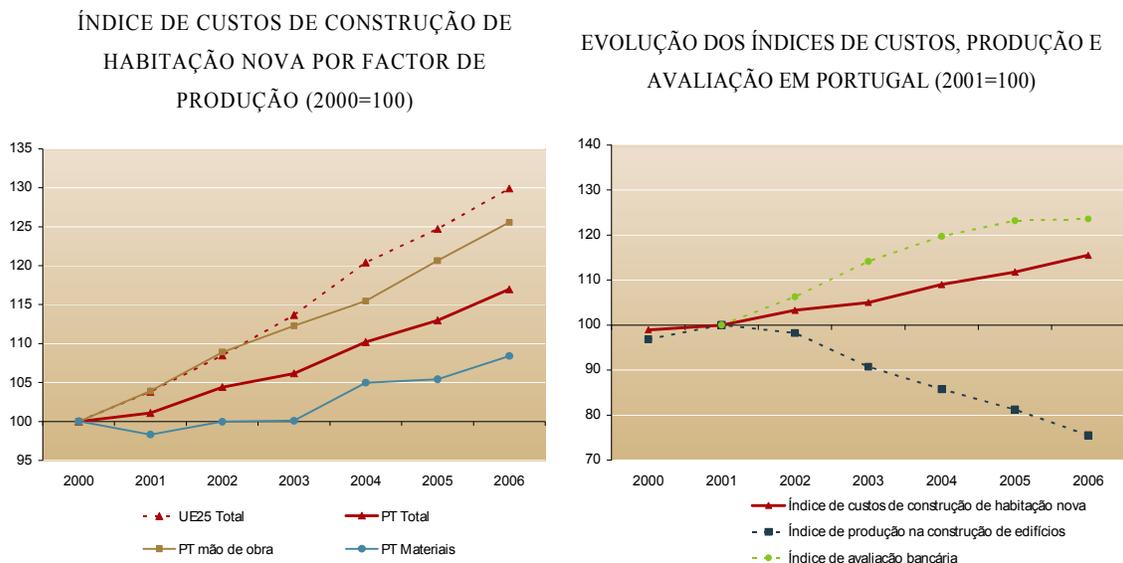
Fonte: FIEC, AECOPS.

A informação disponível sobre a evolução dos custos por factor de produção no sector indica que o custo do trabalho em Portugal tem acompanhado a tendência existente ao nível da EU 25, contrariamente ao que tem sucedido aos custos de materiais que têm evidenciado um ritmo de crescimento inferior ao da média europeia (Gráfico 5-50).

O valor médio de avaliação bancária na habitação é um indicador (*proxy*) do preço da habitação para os alojamentos objecto de financiamento bancário, que tem apresentado uma dinâmica positiva de crescimento superior à dos custos de produção no período 2001-2006, evidenciando, não obstante, um ligeiro indício de abrandamento (não confirmável em tendência devido ao número pouco significativo de anos da série), justificado em parte pela necessidade de escoamento da oferta excedentária criada. Note-se também que o indicador do valor médio de avaliação bancária inclui o mercado de habitação em 2.<sup>a</sup> mão que atravessa um período de dificuldade, motivado pela desactualização (do ponto de vista do *design*, conforto) deste segmento face ao segmento de habitação nova e pelo fenómeno de sobreavaliação do preço da habitação até sensivelmente aos anos 2000/2001 (existindo uma expectativa, difícil de concretizar, por parte dos proprietários que colocam à venda a sua habitação de não incorrer numa menos-valia).

As principais variáveis que influenciam o preço de habitação, para além dos custos de construção e os custos dos terrenos, prendem-se com: (i) a concorrência no sector de construção, (ii) a legislação sobre a construção e o ordenamento do território e (iii) os impostos/subsídios à compra de habitação e taxas de juro para crédito a particulares e a empresas desta actividade.

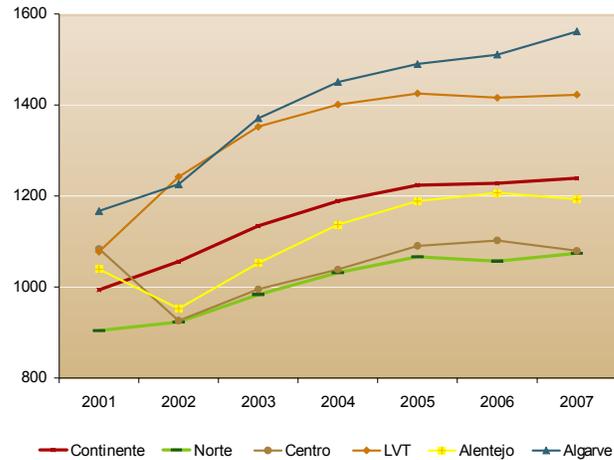
**GRÁFICO 5-50: ÍNDICES DE CUSTOS DE CONSTRUÇÃO DE HABITAÇÃO NOVA, DE PRODUÇÃO NA CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS E DE AVALIAÇÃO BANCÁRIA**



Fonte: Augusto Mateus & Associados com base em dados do *Eurostat* (Índice de custos e Índice de produção) e do Sistema de Indicadores de Preços na Construção e Habitação, INE (valores médios de avaliação bancária).

Do ponto de vista da diferenciação regional, observa-se que o nível dos preços de avaliação bancária da habitação são superiores em Lisboa e Vale do Tejo e no Algarve, sendo precisamente nestas duas regiões e na região do Alentejo que se regista uma dinâmica de subida de preços mais intensa.

**GRÁFICO 5-51: VALORES MÉDIOS DE AVALIAÇÃO BANCÁRIA NA HABITAÇÃO (EUROS/M<sup>2</sup>)**



Fonte: AM&A, com base em dados do Sistema de Indicadores de Preços na Construção e Habitação, INE.

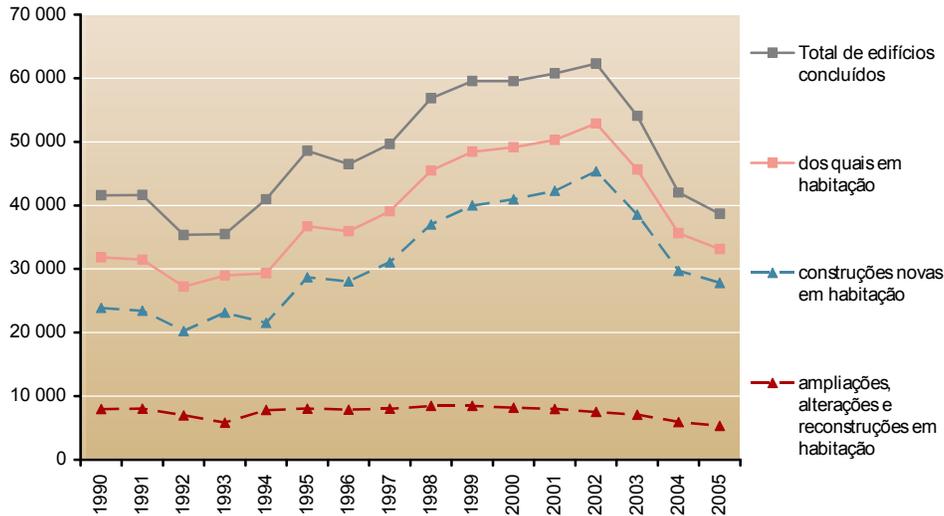
## 5.2. CARACTERIZAÇÃO DA OFERTA DE HABITAÇÃO

Analisando o período que medeia 1990 e 2005, no que diz respeito ao número de obras concluídas (Gráfico 5-52), identificam-se claramente dois períodos com evoluções em sentido oposto: (i) entre 1993 (ano em que se iniciou a descida sustentada das taxas de juro no crédito à habitação) e 2002 o número de obras em edifícios cresceu de forma significativa (76% no período considerado, a uma taxa média anual de 5,8%) enquanto que (ii) entre 2003 e 2005 se registou um decréscimo pronunciado deste indicador (-38% das obras face a 2002).

A evolução do número de obras foi fortemente influenciada pela construção de edifícios para habitação, que representaram entre 75% (no início do período) e 85% (em 2005) do número total de intervenções em edifícios.

Os edifícios para habitação intervencionados referem-se, no essencial e de forma crescente, a construções novas que representam no período em análise entre 75% e 85% das obras para habitação.

**GRÁFICO 5-52: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE OBRAS CONCLUÍDAS ENTRE 1990 E 2005 EM PORTUGAL**

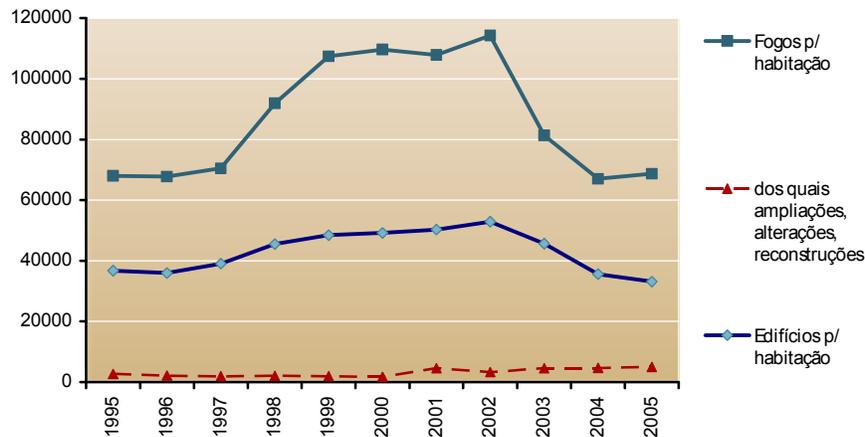


Fonte: INE. Estatísticas da Construção e da Habitação.

A evolução do número de fogos concluídos ao longo do período temporal considerado, segue a mesma tendência da observada para os edifícios concluídos mas intensifica o sentido das conclusões obtidas. Em termos globais, entre 1991-2005 o número de fogos cresceu a um ritmo superior ao número de edifícios, evidenciando um aumento do número de fogos por edifício construído. Esta evolução “divergente” foi especialmente acentuada entre 1997 e 2002 como se pode verificar no Gráfico 5-53.

Entre 1995 e 2002 o número de fogos concluídos para habitação cresceu 68% (taxa média de crescimento anual de 7,6%) e entre 2002 e 2005 diminuiu 40%. As construções novas representaram, entre 1995 e 2002, 98% dos fogos concluídos, tendo esta proporção baixado ligeiramente (93%) nos últimos 3 anos em análise. Estes resultados demonstram ainda mais a insipiência do segmento de reabilitação em Portugal, ainda que se verifique um aumento deste tipo de intervenção entre 2001 e 2005.

**GRÁFICO 5-53: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE FOGOS CONCLUÍDOS PARA HABITAÇÃO, EM PORTUGAL, ENTRE 1995 E 2005**



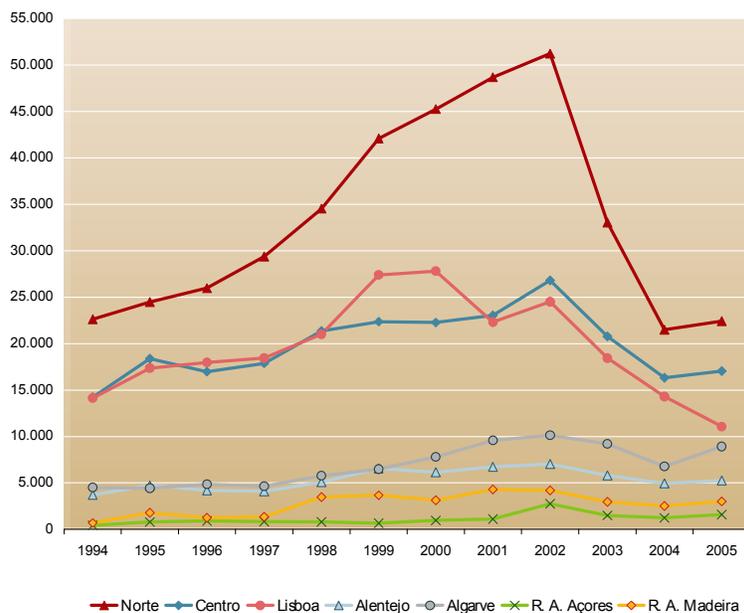
Nota: O número de fogos total e o número de fogos para habitação são praticamente iguais, razão pela qual não foi aqui representada a série do total.

Fonte: Estatísticas da Construção de Edifícios, 1995-2005.

Uma análise por NUTS II permite concluir que foi na região Norte que mais fogos se construíram, sendo igualmente aquela onde o decréscimo de construção nos anos de 2003 e 2004 foi mais pronunciado (Gráfico 5-54).

A distribuição do número de fogos em habitação pelas várias regiões do país não variou muito entre 1995 e 2005 (Quadro 5-12). Já no que respeita à repartição das construções novas por regiões se detectam algumas variações com significado, nomeadamente um decréscimo da proporção de fogos concluídos na região de Lisboa em 2002 e 2005 (o seu peso nos fogos intervencionados é bastante inferior ao peso que detém no parque habitacional) e um aumento na construção de fogos no Algarve no ano de 2005 (13% dos fogos concluídos face a um peso de 6% no parque habitacional).

**GRÁFICO 5-54: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE FOGOS CONCLUÍDOS POR NUTS II (1995-2004)**



Fonte: Estatísticas da Construção de Edifícios, 1995-2005.

**QUADRO 5-12: DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS FOGOS DO PARQUE HABITACIONAL E DOS FOGOS CONCLUÍDOS EM HABITAÇÃO (1995, 2002 E 2005)**

	Parque Habitacional			Fogos concluídos para habitação		
	1995	2002	2005	1995	2002	2005
Norte	31%	32%	32%	33%	40%	32%
Centro	25%	25%	25%	25%	21%	25%
Lisboa	25%	25%	25%	23%	19%	16%
Alentejo	9%	8%	8%	6%	5%	8%
Algarve	5%	6%	6%	6%	8%	13%
Reg. Aut. Açores	2%	2%	2%	1%	2%	2%
Reg. Aut. Madeira	2%	2%	2%	2%	3%	4%

Fonte: INE. Estimativas da construção e da habitação.

Em termos de análise das tipologias dos fogos, verifica-se que o número médio de divisões por alojamento registou um acréscimo na última década, não obstante ter diminuído o número

médio de pessoas por família: em 2005, em todo o país, predominavam os fogos de tipologia T2 e T3.

**QUADRO 5-13: FOGOS NOVOS PARA HABITAÇÃO LICENCIADOS POR TIPOLOGIA, 2005**

	T0 ou T1	T2	T3	T4 ou +
Apartamentos	15,5%	37,3%	40,2%	7,0%
Moradias	2,5%	12,4%	53,2%	31,9%

Fonte: INE. Estatísticas da Construção e Habitação.

O sector privado, composto por pessoas singulares e empresas privadas, é a entidade que mais investe nas construções novas de edifícios e fogos, sendo responsável por mais de 95% desta construção em Portugal. As cooperativas de habitação têm vindo a perder peso enquanto entidades investidoras no sector da construção, em especial a partir do ano 2000 (Quadro 5-14). Os organismos públicos tiveram entre 1995-2005 um investimento residual, embora com bastantes oscilações ao longo do período considerado.

**QUADRO 5-14: EDIFÍCIOS E FOGOS CONCLUÍDOS EM CONSTRUÇÕES NOVAS POR ENTIDADE INVESTIDORA EM 1995-2005**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Organismo público	2,3%	0,7%	1,8%	1,6%	2,8%	1,2%	2,4%	1,2%	2,2%	1,5%	1,8%
Cooperativa de habitação	1,3%	2,7%	3,5%	2,6%	3,3%	1,8%	1,7%	1,5%	1,4%	1,4%	0,7%
Sector privado	96,4 %	96,5 %	94,8 %	95,8 %	93,9 %	97,0 %	95,9 %	97,3 %	96,4 %	97,1 %	97,5 %

Fonte: INE. Estatísticas da Construção e da Habitação.

### 5.3. A REABILITAÇÃO NA HABITAÇÃO

A reabilitação<sup>9</sup> urbana tem assumido no contexto europeu uma importância relevante como vector da gestão do território, contribuindo de forma decisiva para a competitividade local (via

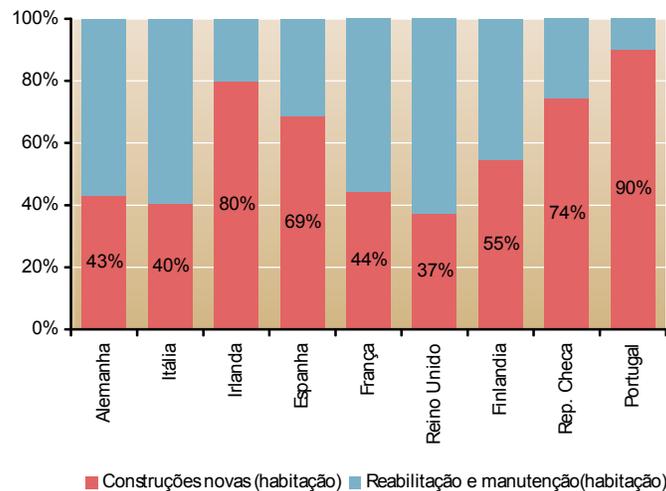
<sup>9</sup> Reabilitação: Obras que visam adequar e melhorar as condições de desempenho funcional de um edifício, com eventual reorganização do espaço interior, mantendo o esquema estrutural básico e aspecto exterior original (IPPAR, 1999).

melhoria da coesão económica e social dos territórios-alvo), sendo o Estado, na maior parte dos países europeus, o principal agente (facilitador/executor/regulamentador) deste segmento da construção civil.

O mercado de reabilitação é muito incipiente em Portugal comparativamente com o europeu. O volume de ampliações, alterações e reconstruções não sofreu grandes alterações nos anos 80 e 90, mantendo-se em níveis baixos, tendência contrária à de grande parte dos países europeus onde a construção nova em habitação tem vindo, gradualmente, a perder peso.

O Gráfico 5-55 ilustra a posição de Portugal face a outros países da UE no que concerne ao peso deste tipo de construção no valor de produção da construção de habitação. Em 2003, Portugal destacava-se de todos os países representados, com a mais elevada proporção de produção de construções novas, cerca de 90%, tendo como país mais próximo a Irlanda com 80%. O Reino Unido, Itália, Alemanha e França encontram-se na situação oposta, produzindo essencialmente no segmento de reabilitação face à construção nova de habitação.

**GRÁFICO 5-55: PRODUÇÃO DA CONSTRUÇÃO RESIDENCIAL: ESTRUTURA SEGUNDO O TIPO DE INTERVENÇÃO (NOVA OU REABILITAÇÃO E MANUTENÇÃO), PORTUGAL E OUTROS PAÍSES - 2003**



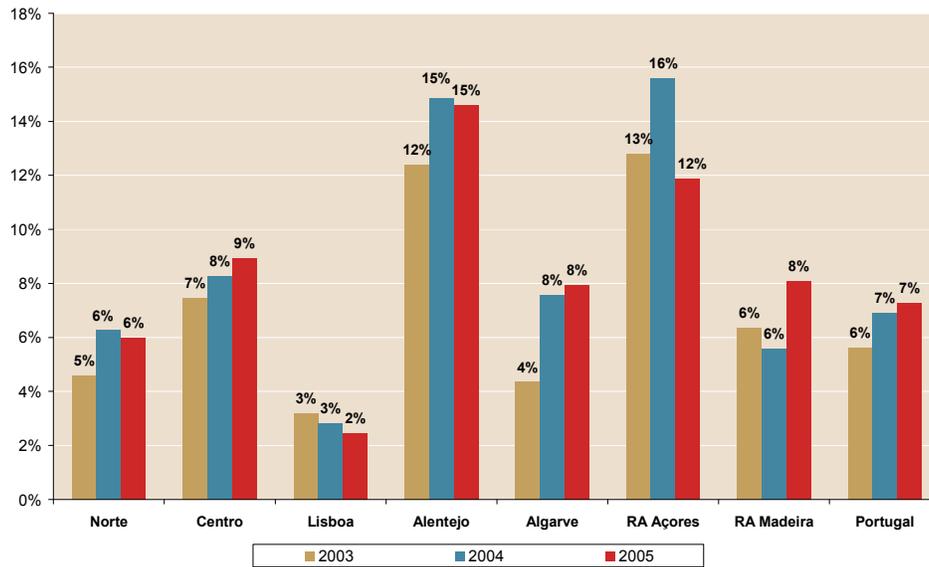
Nota: Valor de produção em euros correntes, excluindo impostos.

Fonte: Euroconstruct, "The Outlook for the European Construction Sector 2005-2007, Country Reports".

A reabilitação de fogos para habitação em Portugal não ultrapassou 4% do total de fogos intervencionados até ao ano 2000, tendo, a partir de 2001, reforçado a sua posição no contexto das intervenções (4% e 7% das intervenções nos fogos).

Uma análise mais desagregada em termos geográficos permite evidenciar, no período de 2003-2005, onde o reforço da reabilitação foi mais expressivo, o Alentejo e os Açores como as regiões que mais apostaram nas intervenções de reabilitação (Gráfico 5-56). Ao nível das NUTS III destacam-se o Alto Alentejo, a Beira Interior Norte, a Beira Interior Sul, o Baixo Alentejo e o Pinhal Interior Norte (Quadro 5-15).

**GRÁFICO 5-56: ALTERAÇÕES, AMPLIAÇÕES E RECONSTRUÇÕES EM % DO TOTAL DE FOGOS INTERVENZIONADOS (2003-2005)**



Fonte: INE, Estatísticas da Construção e Habitação.

**QUADRO 5-15: PESO DA REABILITAÇÃO NO TOTAL DE FOGOS INTERVENÇIONADOS, NUTS III**

Rank 2005	NUTS III	2004	2005	Rank 2005	NUTS III	2004	2005
1	Alto Alentejo	27%	30%	16	Reg. Aut. Madeira	6%	8%
2	Beira Interior Norte	27%	29%	17	Algarve	8%	8%
3	Beira Interior Sul	31%	25%	18	Médio Tejo	11%	8%
4	Baixo Alentejo	30%	25%	19	Baixo Mondego	4%	7%
5	Pinhal Interior Norte	22%	21%	20	Alto Trás-os-Montes	5%	6%
6	Douro	21%	18%	21	Lezíria do Tejo	4%	5%
7	Cova da Beira	17%	15%	22	Pinhal Litoral	4%	5%
8	Pinhal Interior Sul	23%	14%	23	Baixo Vouga	3%	4%
9	Alentejo Central	15%	14%	24	Entre Douro e Vouga	3%	4%
10	Dão-Lafões	10%	13%	25	Oeste	2%	4%
11	Minho-Lima	12%	13%	26	Grande Lisboa	4%	4%
12	Reg. Aut. Açores	16%	12%	27	Ave	6%	3%
13	Tâmega	10%	11%	28	Grande Porto	2%	3%
14	Alentejo Litoral	12%	9%	29	Cávado	2%	1%
15	Serra da Estrela	10%	8%	30	Península de Setúbal	1%	1%

Nota: Os dados relativos aos concelhos de Lisboa e de Sintra, por consequência a Grande Lisboa, encontram-se subavaliados por apenas incluírem informação dos proprietários das obras.

Fonte: INE. Estatísticas da Construção e Habitação.

A redução do IVA aplicável à reabilitação urbana para 5%, a partir deste ano (2007)<sup>10</sup>, torna o esforço de reabilitação mais acessível face à construção nova e traduz-se num incentivo para a captação de investimentos nesta área que tem ainda pouca expressão no nosso País (segundo as Estatísticas da Construção e Habitação do INE, ano 2005, cerca de 93% dos fogos concluídos para habitação referem-se a construções novas, correspondendo os restantes tipos de obra, a ampliações, alterações e reconstruções).

<sup>10</sup> Este modelo fiscal já era aplicado em alguns programas habitacionais.

A reduzida expressão do segmento da reabilitação em Portugal é explicada por alguns factores, como a emigração, o êxodo rural, a debilidade do mercado de arrendamento e as facilidades de acesso ao crédito para aquisição de habitação, características que marcam os últimos anos. O contexto de subidas das taxas de juro, a dificuldade dos jovens em arranjar um emprego não precário e a dificuldade crescente em colocar no mercado as casas em 2.<sup>a</sup> mão pode acabar, a prazo, por ter um efeito positivo no mercado de arrendamento, o que em conjunto com os fenómenos de construção de 2.<sup>a</sup> habitação em meio rural, perspectiva, eventualmente, melhores dias para o segmento da reabilitação. Está em fase de finalização o programa ProReabilita, muito ligado ao Novo Regime de Arrendamento Urbano, prevendo um novo regime de apoio à recuperação de imóveis arrendados e de imóveis destinados à habitação de famílias carenciadas.

*PARTE II*

**DIAGNÓSTICO DAS CARÊNCIAS E  
PROBLEMAS HABITACIONAIS**



## **EM FORMA DE PREÂMBULO...**

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

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

Finalmente, a problemática das necessidades de habitação também questiona a relação entre a oferta e procura de habitação, não apenas nas suas dimensões mais materiais, mas simbólicas e culturais. Por exemplo, a partir dos dados existentes sobre os novos contratos de arrendamento a mobilidade habitacional em Portugal atinge níveis próximos dos 30%. Porque mudam as famílias de alojamento? Que alojamentos procuram? Ou ainda, como justificar a forte presença de dupla habitação nas estatísticas dos países da Europa do Sul? Assim, a discussão sobre as *necessidades de habitação* não se referencia apenas aos agregados que não têm acesso ao mercado privado de habitação mas a um número alargado de famílias e a uma grande diversidade de dimensões.

No âmbito da formulação de políticas públicas, o enfoque faz-se sobre as famílias que têm níveis elevados de insolvência face ao mercado privado e que precisam de apoio do Estado para ter *direito à habitação*. Claro, que muitas destas famílias têm necessidade de outros apoios públicos para a reinserção pois a questão do alojamento nem sempre vem só na problemática multidimensional da pobreza.

Torna-se difícil pensar as políticas públicas sem um conhecimento pormenorizado das dinâmicas habitacionais privadas, das descoincidências entre oferta e procura e sem o aprofundamento da diversidade de situações que formatam hoje as necessidades habitacionais dos vários grupos-alvo.

O desconhecimento das *necessidades de habitação*, mesmo ao nível mais elementar e quantitativo não é um pormenor nem um acaso, manifesta a falta de atenção a uma dimensão fundamental da qualidade de vida e da coesão social a que nem o Estado, nem os municípios, nem a sociedade civil têm estado suficientemente atentos.

Sendo a estimativa das carências essencial para fundamentar qualquer política de habitação, organiza-se neste dossier uma análise através dos dados disponíveis face ao parque habitacional existente e seguidamente face à identificação de carências de vários grupos sociais. Trata-se de um trabalho que deve ser lido com precaução, assumindo a provisoriedade do conhecimento, as limitações e desfasamento temporal das informações disponíveis.

Uma análise pormenorizada dos dados censitários conjuga perspectivas complementares, todas elas focadas na exploração das diferenças e especificidades territoriais, caracterizando o edificado a partir de algumas variáveis consideradas chave para aferir a situação de carência do parque habitacional actual: i) sobrelotação e o ii) estado de degradação e necessidade de reparações.

## 6. DIAGNÓSTICO DAS CARÊNCIAS DO PARQUE HABITACIONAL

### 6.1. DIFICULDADES DE ACESSO AO MERCADO DE HABITAÇÃO

#### *Análise a partir do rendimento das famílias*

No final de 2001, viviam em Portugal 10,36 milhões de pessoas organizadas em 3,65 milhões de agregados. O parque residencial era de 5,05 milhões de habitações das quais 72,7% eram ocupadas como residências habituais e as restantes 27,8% eram segundas residências ou estavam desocupadas.

Mais de 75% dos agregados familiares viviam em habitações próprias, 21% em habitações de aluguer e 4% em habitações cedidas. Os dados do Painel de Agregados Domésticos Privados da União Europeia (PADPUE) permite situar os agregados de maiores dificuldades económicas no conjunto destas formas de acesso à habitação. Com efeito, o capital económico detido por cada família determina a sua capacidade de acesso à habitação, e a qualquer regime de posse da habitação, facto que mostra claras diferenças, quer entre os rendimentos das famílias, quer em relação às famílias portuguesas e à média europeia. Salientam-se as situações de vulnerabilidade relacionadas com agregados em situação de pobreza, famílias monoparentais, famílias constituídas por casais jovens ou por idosos.

Cerca de 20% da população portuguesa situa-se abaixo do limiar de pobreza<sup>11</sup>, no entanto, mesmo as famílias de menores rendimentos apresentam um número elevado de acesso à propriedade (78,1% comparativamente com os 73,4% da média nacional) e quase 20% acima da média europeia (58,3%). Esta situação curiosa deve-se, provavelmente, à ocupação de habitações em meio rural, tradicionalmente de auto-promoção de uma parte significativa da população de fracos recursos económicos. Inversamente, e como seria natural, o arrendamento está menos presente nas populações pobres.

---

<sup>11</sup> Considerado quando a pessoa, ou o agregado a que pertence detém menos de 60% da média de rendimentos nacionais.

**QUADRO 6-16: REGIME DE OCUPAÇÃO DAS RESIDÊNCIAS HABITUAIS, 2001**

	Total famílias %	Famílias Pobres %	Casais Jovens %	Agregados Idosos %
<b>Portugal</b>				
Propriedade	<b>73,4</b>	<b>78,1</b>	<b>71,9</b>	<b>73,0</b>
Aluguer	<b>26,5</b>	<b>21,9</b>	<b>28,1</b>	<b>27,0</b>
Privado	20,8	17,0	22	23,8
Social	5,7	4,9	5,6	3,2
<b>Europa</b>				
Propriedade	<b>65,8</b>	<b>58,3</b>	<b>59,6</b>	<b>47,3</b>
Aluguer	<b>34,2</b>	<b>41,7</b>	<b>40,3</b>	<b>32,7</b>
Privado	20,4	19,7	26,2	15,7
Social	13,8	22,0	14,1	17,0

Fonte: PADPUE in BBVA, Situação Imobiliária, 2004.

Em termos globais, o peso do acesso à propriedade da casa é mais elevado em Portugal do que nas médias europeias mas o acesso em arrendamento privado é semelhante às médias europeias, com uma diferença substantiva no acesso ao arrendamento social, que é cerca de metade das médias europeias. Em geral, a percentagem de famílias com encargos de amortização ou de arrendamento da habitação em Portugal parece ser bem menor do que no contexto europeu: no país, apenas 40% das famílias têm de pagar custos de compra ou de arrendamento enquanto que a média europeia é de 60%.

Considerando apenas os encargos de compra, em Portugal, em 2001, havia um total de 2,7 milhões de famílias que tinham encargos com a habitação, isto é, 24% mantinham encargos de pagamento. O inquérito que vimos referindo (PADPUE) realizado no contexto europeu em 2004 apresenta informações semelhantes aos dados do INE.

Dessa informação há a salientar o seguinte:

- o encargo mensal para as famílias em situação de aluguer é de 9,3% do seu rendimento enquanto que para as famílias em propriedade é de 32,3% no contexto das famílias pobres estas percentagens são de 14,5% dos encargos para o arrendamento (28,8% na Europa) e 66,2% para as amortizações o que é francamente elevado (na Europa vai no mesmo sentido mas é de 57,5%);

- também nos casais jovens e de idosos o pagamento da casa é superior às médias da população (inversamente à situação europeia).

**QUADRO 6-17: REGIME DE OCUPAÇÃO DAS RESIDENCIAS HABITUAIS, 2001**

	Total famílias %	Famílias Pobres %	Casais Jovens %	Agregados Idosos %
<b>Portugal</b>				
Aluguer mensal/rendimento familiar (%)	9,3	14,5	15,4	7,5
Hipoteca mensal/Rendimento familiar (%)	32,3	66,2	39,5	40,0
Agregados com Hipoteca/Agregados em Propriedade	24,1	7,2	60,9	2,7
Pagamento da Habitação/rendimento familiar-média sobre total de agregados	8,2	6,9	21,6	2,8
<b>Europa</b>				
Aluguer mensal/rendimento familiar (%)	23,0	28,8	20,7	24,0
Hipoteca mensal/Rendimento familiar (%)	33,8	57,5	30,3	35,6
Agregados com Hipoteca/Agregados em Propriedade	40,7	24,4	73,8	7,5
Pagamento da Habitação/rendimento familiar-média sobre total de agregados	16,9	20,2	19,2	9,6

Fonte: PADPUE e BBVA in BBVA, Situação Imobiliária, 2004.

Numa população com menores rendimentos seria natural a procura de habitações em regime de aluguer que permitissem taxas de despesa em habitação menores do que no acesso à propriedade. A questão que se coloca em Portugal é menos a da acessibilidade das rendas, do que a acessibilidade quantitativa de disponibilidade do alojamento em arrendamento. De facto, no contexto europeu, o número de alojamentos em regime de arrendamento é bem superior ao número disponibilizado em Portugal. Inversamente, as condições qualitativas de acesso (valor da renda) considerando as populações pobres e uma capacidade de gasto não superior a 33% do rendimento do agregado familiar – são melhores em Portugal onde os arrendamentos estão acessíveis para 78,2% das famílias e apenas para 39,1% das famílias pobres europeias.

Mas é preciso considerar que essa acessibilidade se faz à custa do mercado privado pois no mercado social, a situação inverte-se: o acesso à habitação em arrendamento social acessível existe para 26,8% dos agregados pobres e para 54,7% dos agregados pobres europeus. Ao contrário do que acontece na Europa, onde o aluguer no parque público é o tipo de acesso mais fácil para populações pobres, em Portugal é o sector privado que oferece três de cada quatro habitações acessíveis em regime de arrendamento enquanto que a oferta pública é metade da oferta pública europeia<sup>12</sup>.

Esta constatação demonstra bem que uma parte significativa da população pobre detém alojamento face a uma *sociedade providência* (neste caso proprietários de habitações para arrendar) no contexto do défice de oferta pública.

**QUADRO 6-18: REGIME DE ALUGUER DE HABITAÇÕES ACESSÍVEIS**

	Portugal	Europa
<b>Habitações em Aluguer (milhões)</b>	0,83	51,5
Com renda “acessível” * (milhões)	0,60	20,3
% habitações em aluguer	78,2	39,1
% do total de habitações principais	18,2	13,7
<b>Habitações com “renda acessível”</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Habitação Social	26,8	54,7
Habitação Particular	73,2	45,3
Habitações Acessíveis/L. Pobres	79,3	72,8

Fonte: PADPUE in BBVA, Situação Imobiliária, 2004.

Obs: Habitação com renda acessível é aquela cuja renda mensal é equivalente a um terço das receitas brutas dos agregados familiares em situação de pobreza

---

<sup>12</sup> BBVA, 2004, Situação Imobiliária em Portugal. Disponível em [www.bbva.pt](http://www.bbva.pt)

*Análise a partir do preço da oferta:*

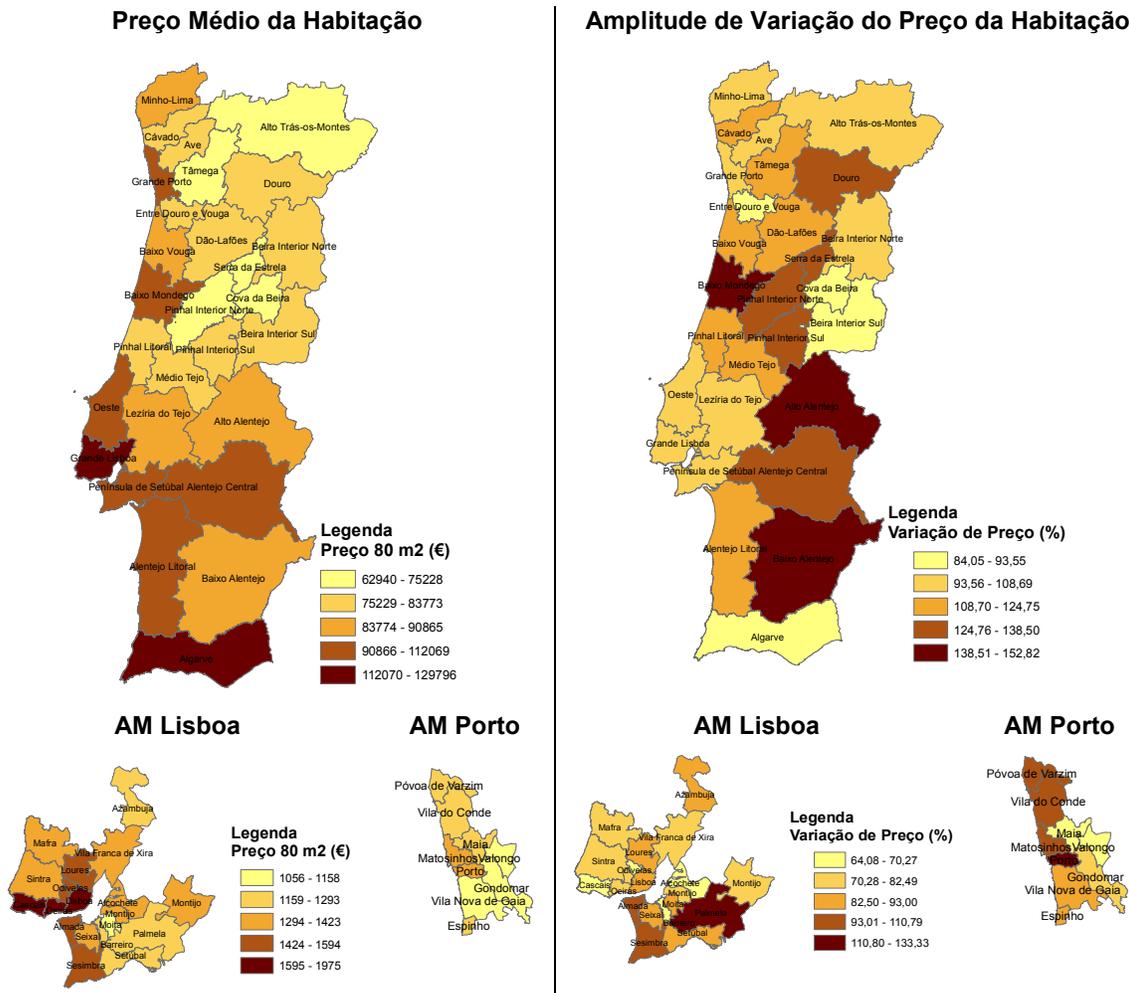
*Acessibilidade ao mercado*

A concretização de uma política de habitação que privilegie os grupos com menores rendimentos implica, necessariamente, a definição de um limiar de acessibilidade ao mercado de habitação, que traduza o rendimento abaixo do qual as famílias não conseguem aceder ao mercado privado.

O cálculo da acessibilidade à habitação pode ser efectuado de diversas formas, envolvendo normalmente um conjunto de variáveis – preços mínimos de aquisição ou de arrendamento, rendimentos das famílias, número de fogos disponíveis no mercado, número de agregados familiares – que os sistemas estatísticos nacionais não acompanham de forma regular. Em Portugal, o INE dispõe de informação actualizada (2007) sobre o valor de avaliação bancária da habitação transaccionada via crédito à habitação, mas os dados sistematizados sobre os agregados familiares, o seu rendimento e o valor das rendas reportam-se a 2001. Por esta razão o cálculo do limiar de acessibilidade é, neste estudo, efectuado apenas para o mercado de aquisição de habitação e utiliza o preço de venda por m<sup>2</sup> para calcular, com base nas condições de acesso ao crédito hipotecário vigentes nas instituições bancárias, o valor mínimo de rendimento que um agregado familiar terá que dispor para adquirir uma casa no mercado privado.

Num mercado de concorrência perfeita, em que os custos associados à compra/venda de imóveis e à mudança de habitação são negligenciáveis, o preço da habitação seria relativamente constante no território e faria sentido calcular um limiar de acessibilidade médio para o país. Contudo, a análise da variação dos preços da habitação no território nacional revela, como seria de esperar, que esta hipótese está longe de ser verdadeira: as diferenças de preços nas diversas regiões (ver Figura 6-6) são de tal modo significativas (por exemplo, o preço por m<sup>2</sup> na região na Grande Lisboa é cerca de dobro do praticado na Serra da Estrela), que se justifica calcular limiares regionais e municipais.

**FIGURA 6-6: PREÇO DA HABITAÇÃO POR NUTS III E NOS CONCELHOS DAS AM DE LISBOA E PORTO, (1.º TRIMESTRE 2007)**

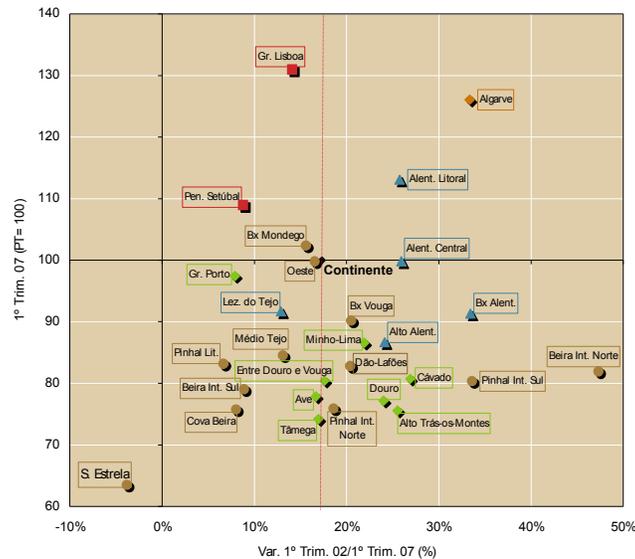


Nota: O cálculo foi efectuado tendo em consideração o preço médio de aquisição de uma habitação de 80 m<sup>2</sup>. A amplitude de variação do preço é calculada da seguinte forma: preço das 25% mais caras - preço das 25% mais baratas / preço das 25% mais baratas

Fonte: Cálculos da equipa de projecto com base em dados do INE, Inquérito à Avaliação Bancária na Habitação

As diferenças de preço reflectem sobretudo a tendência de litoralização do desenvolvimento económico e a pressão populacional nas principais áreas metropolitanas do país, registando-se os preços médios mais elevados nas NUTS III Grande Lisboa e Algarve, seguidas do Alentejo Litoral, Península de Setúbal, Baixo Mondego, Alentejo Central, Oeste e Grande Porto. O Algarve e o Alentejo Litoral assumem-se como as regiões que apresentam preços elevados e taxas de crescimento mais dinâmicas entre 2001 e 2007, o que se justifica também à luz das tendências de aquisição de 2.ª habitação e procura de natureza eminentemente turística (Gráfico 6-57).

**GRÁFICO 6-57: PREÇO DA HABITAÇÃO E TAXA DE VARIAÇÃO POR NUTS 3  
(1.º TRIMESTRE 2002/1.º TRIMESTRE 2007)**



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

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

- Cálculos efectuados para aquisição de uma habitação de 80 m<sup>2</sup> através de empréstimo bancário;
- O custo da habitação calculado corresponde exclusivamente ao valor da prestação mensal paga à instituição bancária, isto é, não são considerados outros custos fixos associados (por exemplo, os seguros obrigatórios);
- O agregado familiar dispõe de 10% do valor de aquisição, garantindo um *loan-to-value* de 90% (a aceitação de um rácio superior, ainda que esteja previsto pela maioria das instituições bancárias, é avaliada como um factor adicional de risco de crédito e implica, frequentemente, garantias adicionais e aumento do *spread*);
- O prazo de pagamento do empréstimo é de 40 anos, no sistema de prestações constantes;

- De forma a acautelar o caso em que os agregados familiares, pelas condições que apresentam junto das instituições bancárias, dispõem de um fraco poder de negociação, é tomado como hipótese um *spread* de 0,6%, somado à taxa indexante (Euribor a 3 meses, em Julho de 2007);
- A taxa de esforço – percentagem do rendimento anual bruto do agregado que é canalizado para o pagamento da prestação bancária – é de 33%<sup>13</sup>. A taxa de esforço é fixa e independente da composição do agregado familiar, isto é, por razões que se prendem com a simplificação dos cálculos e da posterior análise, o peso dos custos com a habitação no orçamento familiar não é ajustado pelo número de dependentes a seu cargo.

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

Os valores mais elevados de limiar de acessibilidade registam-se, como seria de esperar, na Grande Lisboa (um rendimento anual bruto de 13 859€ é o mínimo que permite o acesso ao mercado privado), seguindo-se o Algarve (13 802€), Península de Setúbal (11 704€) e Alentejo Litoral (11 593€). No outro extremo está a Serra da Estrela, onde bastará um rendimento anual de 6 013€, Tâmega (7 449€) e Pinhal Interior Norte (7 472€) e Douro (7 587€).

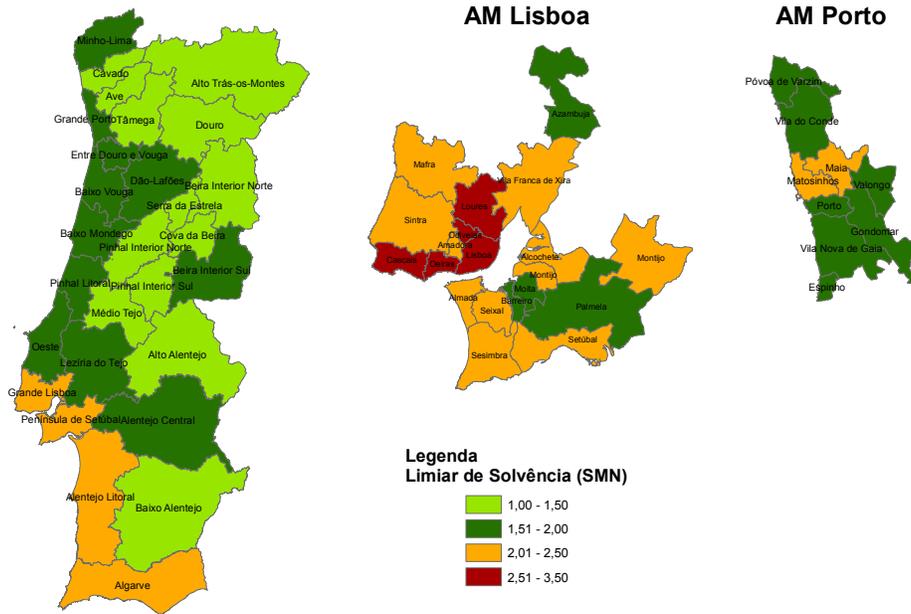
A conversão do limiar de acessibilidade em salários mínimos nacionais anuais (considerando que em cada ano um trabalhador recebe 14 salários), permite verificar (ver Figura 6-7) que um agregado familiar que disponha de um rendimento mensal equivalente a dois SMN consegue adquirir uma habitação na maioria das NUTS III do país; por outro lado, o acesso à maioria dos concelhos da Área Metropolitana de Lisboa está vedado aos agregados que não dispõem de um rendimento familiar superior a 2 SMN. O concelho de Lisboa e os concelhos vizinhos da margem Norte ocupam as posições cimeiras do ranking: o limiar de acessibilidade em Cascais é de 3,3 SMN, seguindo-se Lisboa (3,0), Oeiras (2,9) e Odivelas (2,6).

Ao nível das 40 cidades médias consideradas, os limiares de acessibilidade mais elevados situam-se em Faro, Olhão, Portimão, Torres Vedras, Coimbra e Évora (ver quadros seguintes).

---

<sup>13</sup> Diversos estudos internacionais sobre esta matéria consideram taxas de esforço sobre os rendimentos brutos do agregado familiar que variam entre 30% e 35%. Estes valores representam o limite máximo do que se considera aceitável para o peso das despesas com a habitação face ao rendimento bruto.

**FIGURA 6-7: LIMIAR MÍNIMO DE ACESSIBILIDADE (CONVERTIDO EM SALÁRIOS MÍNIMOS NACIONAIS),  
POR NUTS 3 E NOS CONCELHOS DAS AM DE LISBOA E PORTO, 1.º TRIMESTRE 2007**



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

**QUADRO 6-16: RENDIMENTO BRUTO MÍNIMO ANUAL CORRESPONDENTE AOS LIMIARES DE ACESSIBILIDADE, CONVERTIDO EM SALÁRIOS MÍNIMOS NACIONAIS (SMN), POR ESCALÕES**

NUTS 2	SMN	NUTS 3	SMN	C. Médias	SMN	Concelhos das AM	SMN
<b>Até 2 SMN</b>							
Centro	1,5	S. Estrela	1,1	Abrantes	1,3	Gondomar	1,7
Norte	1,6	Tâmega	1,3	St. Tirso	1,3	V. Conde	1,7
Alentejo	1,6	Pinhal Interior Norte	1,3	Fafe	1,4	Valongo	1,8
		Douro	1,3	Penafiel	1,4	V.N Gaia	1,8
		Alto Trás-os-Montes	1,4	Chaves	1,4	Moita	1,8
		Ave	1,5	Paredes	1,4	Palmela	1,8
		Pinhal Interior Sul	1,5	Mirandela	1,4	AM Porto	1,9
		Cávado	1,5	Covilhã	1,5	Póvoa de Varzim	1,9
		Beira Interior Norte	1,5	Peso da Régua	1,5	Espinho	2,0
		Cova da Beira	1,5	Entronc.	1,5	Azambuja	2,0
		Baixo Alentejo	1,5	Braga	1,5	Barreiro	2,0
		Alto Alentejo	1,5	Bragança	1,5	Porto	2,0
		Médio Tejo	1,5	Barcelos	1,5	Maia	2,0
		Beira Interior Sul	1,5	Castelo Branco	1,5		
		Dão-Lafões	1,5	V.N. Famalicão	1,5		
		Pinhal Litoral	1,5	Santa Maria da Feira	1,5		
		Entre Douro e Vouga	1,6	Guimarães	1,5		
		Minho-Lima	1,6	São João da Madeira	1,5		
		Baixo Vouga	1,7	Vila Real	1,6		
		Alentejo Central	1,7	Lamego	1,6		
		Lezíria do Tejo	1,7	Guarda	1,6		
		Baixo Mondego	1,7	Marinha Grande	1,6		
		Grande Porto	1,9	Oliveira de Azeméis	1,6		
		Oeste	1,9	Portalegre	1,6		
				Santarém	1,7		
				Beja	1,7		
				Leiria	1,7		
				Torres Novas	1,7		
				Figueira da Foz	1,7		
				Viseu	1,7		
				Caldas da Rainha	1,8		
				Tomar	1,8		
				Aveiro	1,8		
				Viana do Castelo	1,9		
<b>]2-2,5] SMN</b>							
LVT	2,1	Al. Litoral	2,1	Évora	2,1	Setúbal	2,1
Algarve	2,4	Pen. Setúbal	2,1	Coimbra	2,1	Matos.	2,1
		Algarve	2,4	Torres Vedras	2,1	Montijo	2,2
		Gr. Lisboa	2,5	Portimão	2,3	Seixal	2,2
				Olhão	2,3	Sintra	2,2
				Faro	2,5	Mafra	2,2
						AM Lisboa	2,3

NUTS 2	SMN	NUTS 3	SMN	C. Médias	SMN	Concelhos das AM	SMN
						V.F. Xira	2,3
						Sesimbra	2,3
						Alcochete	2,4
						Amadora	2,4
						Almada	2,5
						Loures	2,5
<b>Mais de 2,5 SMN</b>							
						Cascais	3,3
						Lisboa	3,0
						Odivelas	2,6
						Oeiras	2,9

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

## 6.2. CARÊNCIAS HABITACIONAIS

Para além das dificuldades de acesso à habitação analisada no capítulo anterior e da forte taxa de esforço de algumas famílias para manterem a sua habitação, uma primeira abordagem genérica das características do parque habitacional a partir das dimensões que se consideram geralmente como carências “quantitativas” de alojamento, integrando a sobrelotação e as famílias alojadas em situação precária, permite aferir da necessidade de cerca de 200 mil fogos. Seria ainda necessário, considerando apenas os alojamentos de residência habitual, realizar obras em 190 mil fogos, com necessidades de forte renovação com grandes obras, estando em mau estado de conservação. A região Norte e Centro concentram uma percentagem significativa dessas necessidades.

**QUADRO 6-20: ESTADO DE OCUPAÇÃO**

	Portugal	Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira
<b>Alojamentos não clássicos</b>	27.319	6.686	4.268	11.960	1.750	1.587	430	638
<b>Famílias clássicas em hotéis e similares e em convivências</b>	8.178	1.938	1.947	1 981	981	738	261	332
<b>Alojamentos para as fam. que residem em regime de ocupação partilhada</b>	68.299	21.161	14.660	21.376	4.482	2.974	2.247	1.399
<b>Sobrelotação (com falta de 2 ou 3 divisões)</b>	568.886 (154.726)	219419 (61504)	60911 (19845)	200512 (42875)	27966 (9301)	23982 (6276)	21243 (6296)	14853 (8629)

Fonte: INE Recenseamento da habitação, 2001.

### 6.2.1. Degradação dos alojamentos

A relativa juventude do parque habitacional português não impede uma forte degradação do edificado. De facto, existe cerca de 1 milhão e 600 mil fogos a necessitar de pequenas e médias reparações e 326 mil fogos, muito degradados ou a precisar de grandes reparações. Deve, no entanto, analisar-se estes números com cautela pois do parque degradado apenas 57% é de residência habitual, enquanto  $\frac{1}{3}$  está vago (provavelmente devido à sua degradação) e 12% é residência sazonal.

Em Portugal, 59% do parque edificado não necessita de qualquer reparação, sendo que 33% necessita de pequenas e médias reparações e 8% está muito degradado e precisa de grandes reparações.

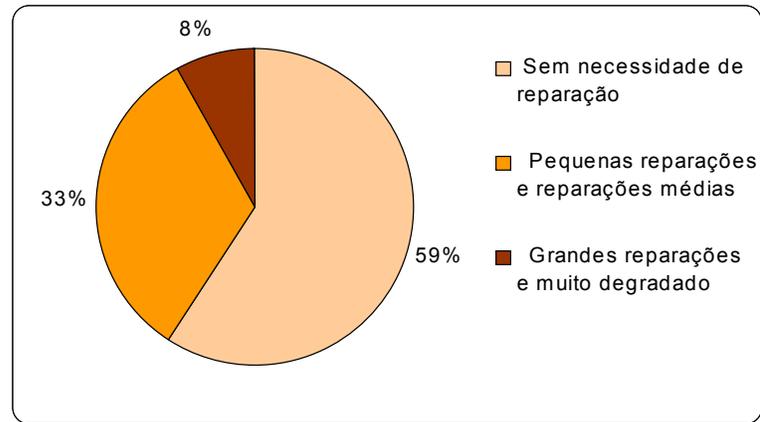
A degradação física afecta sobretudo os edifícios mais antigos e, por isso, o estado de degradação domina nas áreas com uma estrutura edificada mais antiga, ou seja, nos centros históricos, nomeadamente, de Lisboa e Porto. Nestas duas cidades, cerca de metade do parque habitacional (52%-53%) necessita de intervenção de reabilitação física do seu parque edificado.

**QUADRO 6-21: NÚMERO DE ALOJAMENTOS CLÁSSICOS, POR ESTADO DE CONSERVAÇÃO, PORTUGAL, LISBOA E PORTO**

<b>Alojamentos Clássicos</b>		
	<b>Estado de conservação</b>	<b>Total</b>
<b>Portugal</b>	Sem necessidade de reparação	3 091 013
	Pequenas reparações e reparações médias	1 602 909
	Grandes reparações e muito degradado	325 503
<b>Lisboa</b>	Sem necessidade de reparação	137 984
	Pequenas reparações e reparações médias	121 365
	Grandes reparações e muito degradado	29 132
<b>Porto</b>	Sem necessidade de reparação	58 770
	Pequenas reparações e reparações médias	50 236
	Grandes reparações e muito degradado	15 488

Fonte: INE, Recenseamento Geral da População e Habitação – 2001.

**GRÁFICO 6-58: ESTRUTURA DOS ALOJAMENTOS CLÁSSICOS, POR ESTADO DE CONSERVAÇÃO, PORTUGAL, 2001**



Fonte: INE, Recenseamento Geral da População e Habitação – 2001.

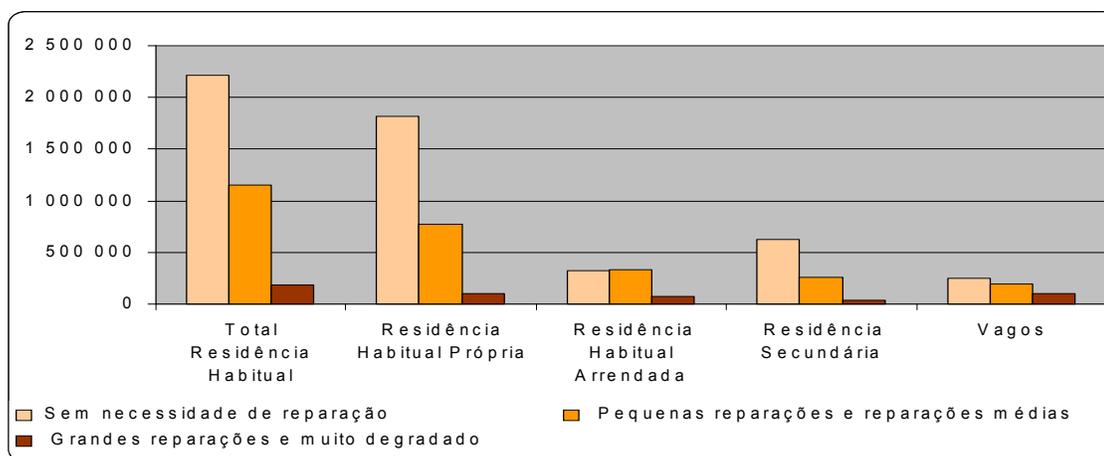
**QUADRO 6-22: NÚMERO DE ALOJAMENTOS CLÁSSICOS, SEGUNDO A FORMA DE OCUPAÇÃO E O ESTADO DE CONSERVAÇÃO, PORTUGAL, 2001**

<b>Alojamentos Clássicos</b>							
	Estado de conservação	Total Geral	Alojamento clássico, segundo a forma de ocupação				
			Residência habitual			Residência secundária	Vagos
			Total*	Própria	Arrendada		
<b>Portugal</b>	Sem necessidade de reparação	3 091 013	2 214 208	1 816 298	327 126	624 481	252 324
	Pequenas reparações e reparações médias	1 602 909	1 150 295	772 129	335 150	261 446	191 168
	Grandes reparações e muito degradado	325 503	186 726	100 042	78 149	38 492	100 285

\* Contém Alojamentos Clássicos de Residência Habitual cedida gratuitamente

Fonte: INE, Recenseamento Geral da População e habitação – 2001.

**GRÁFICO 6-59 ALOJAMENTOS SEGUNDO A FORMA E REGIME DE OCUPAÇÃO POR NECESSIDADES DE REPARAÇÃO, 2001**



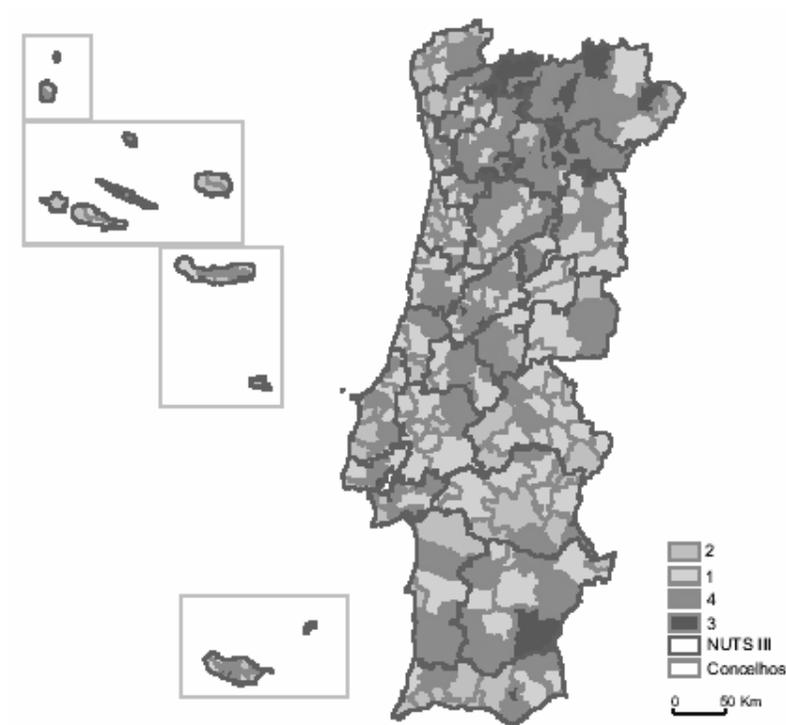
Fonte: INE, Recenseamento Geral da População e Habitação – 2001.

Avaliar o estado de conservação dos alojamentos clássicos segundo a forma de ocupação permite compreender o estado do parque habitacional em função do regime de propriedade habitacional ou vínculo com essa propriedade. Assim, é possível constatar que em termos de residência habitual (própria, arrendada ou outro tipo), 1 milhão e 337 mil alojamentos apresentam necessidades de reparação, representando 38% dos alojamentos clássicos.

Como é fácil de depreender pelo gráfico, e em termos relativos, o grau de degradação afecta mais os alojamentos arrendados do que os próprios, o que ilustra o estado do fenómeno do arrendamento no país e a conseqüente estagnação do mercado. Por seu turno, uma significativa parcela das residências de uso sazonal ou secundárias, revelam sinais de degradação e carência de reparações. Assim, cerca de 33% dos alojamentos de uso sazonal (equivalente a 300 mil fogos) evidenciam necessitar de reparações, sendo que 29% dos quais relativas a pequenas e médias e cerca de 4% a grandes reparações e degradados.

Os alojamentos vagos, que representam uma parcela importante no parque habitacional, apresentam um estado de degradação bastante evidente. Com efeito, 291.453 fogos vagos, 54% do total, necessitam de intervenção ao nível de reparações.

**FIGURA 6.8 - CARACTERIZAÇÃO DOS CONCELHOS PORTUGUESES SEGUNDO O ESTADO DE CONSERVAÇÃO DOS ALOJAMENTOS CLÁSSICOS, ANO DE 2001.**



Legenda:

1. Parque Habitacional com Necessidades de Reparações
2. Parque Habitacional com Alguma Necessidade de Reparações
3. Parque Habitacional com Muitíssima Necessidade de Reparações
4. Parque Habitacional com Muita Necessidade de Reparações

Fonte: Censos 2001.

São as cidades de Lisboa e do Porto, bem como os seus concelhos limítrofes que apresentam sinais mais evidentes de necessidades de reparação, ou seja, de intervenção no âmbito da reabilitação. Com efeito, em Lisboa, a degradação física atinge mais de 50% do parque habitacional.

Concelhos	Pequenas e Médias reparações *	Reparações Grandes e Muito degradado *
Lisboa	121 mil	29 mil
Porto	50 mil	15 mil
Sintra	49 mil	6 mil
Vila Nova de Gaia	40 mil	7 mil

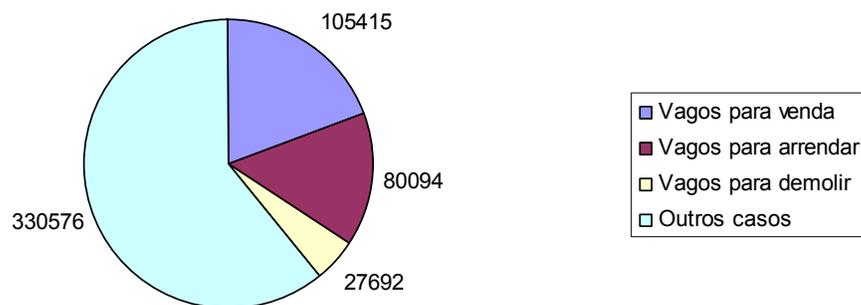
\* valores aproximados

Fonte: Censos 2001.

Almada, Loures, Matosinhos, Coimbra, Cascais, Odivelas, Braga, Gondomar, Oeiras, Setúbal, Guimarães e Seixal, aparecem a seguir na lista

Em termos relativos, a situação mais grave é a de Trás-os-Montes e Alto-Douro, particularmente os concelhos de Montalegre, Boticas, Vieira do Minho, Ribeira da Pena, Cinfães, Baião, Resende e Lamego, Vinhais, Vimioso, Alijó, Murça, Carrazeda de Ansiães, São João da Pesqueira, Tabuaço, Sabrosa e mais a sul Mértola e Alportel.

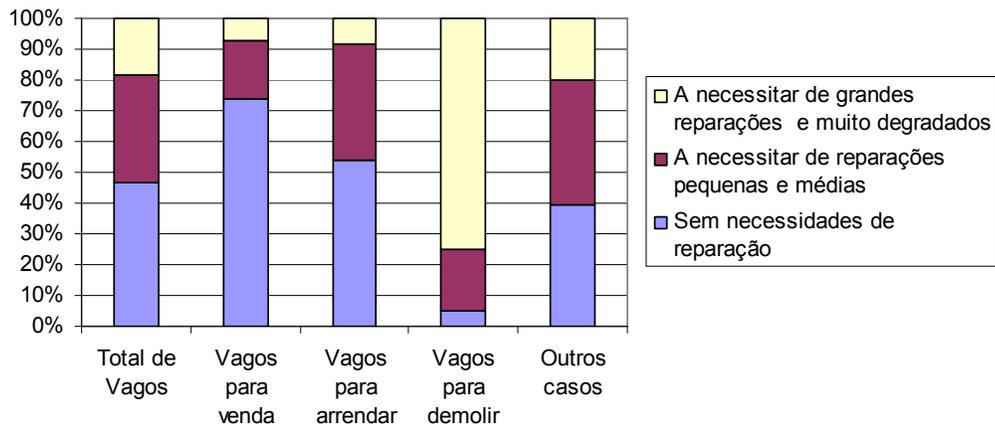
**GRÁFICO 6-60 ESTRUTURA DOS ALOJAMENTOS CLÁSSICOS VAGOS, PORTUGAL – ANO 2001**



Fonte: Censos 2001.

A análise dos alojamentos vagos revela que uma importante componente destina-se a venda ou a arrendamento. Trata-se de 34,1% dos alojamentos, ou seja, 185 509 fogos cujo fim serve directamente o mercado.

**GRÁFICO 6-61 PESO DO ESTADO DE CONSERVAÇÃO DOS ALOJAMENTOS CLÁSSICOS VAGOS,  
ANO DE 2001**



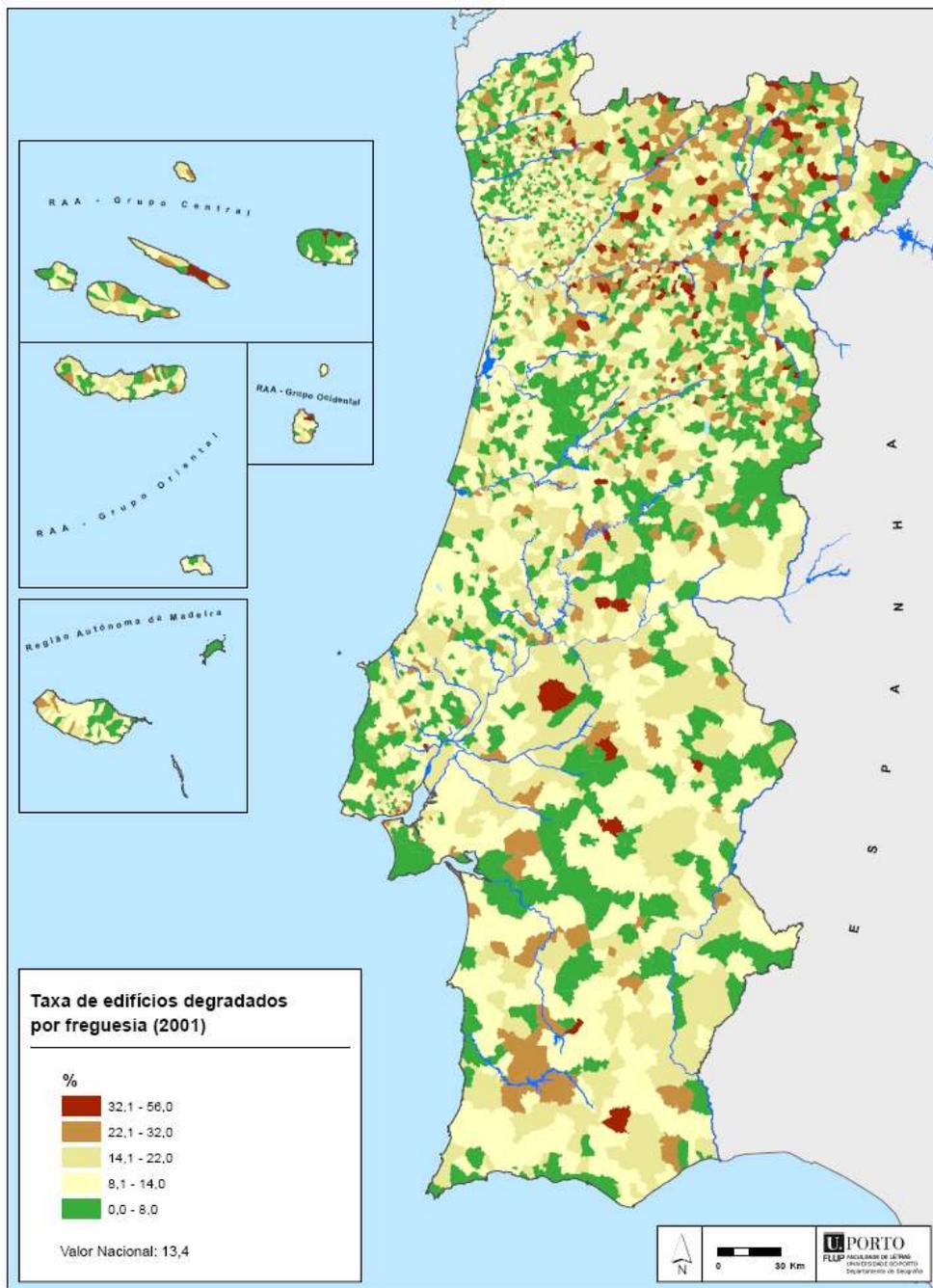
Fonte: Censos 2001.

Neste âmbito, avaliando o estado de conservação do total de alojamentos vagos, destaca-se o elevado peso das necessidades de reparação rondando os 55%. Por seu lado, analisando cada parcela dos alojamentos vagos, evidencia-se o importante peso que as necessidades de reparação desempenham nas componentes de venda (cerca de 30%) e de arrendamento (cerca de 50%).

Analisando o estado de conservação dos alojamentos em função da forma e regime de ocupação podemos concluir que:

- do universo de fogos com necessidade de grandes reparações e muito degradado (325 mil), cerca de 190 mil são de residência habitual o que corresponde a cerca de 57% (destes 78 mil são de aluguer);
- desse mesmo universo, 31% constituem alojamentos vagos e os restantes 12% segunda residência;
- a degradação do património edificado proporcionalmente afecta mais os alojamentos arrendados do que os próprios (32% dos alojamentos próprios necessitam de reparações e 50% dos arrendados necessitam de reparações), o que se explica em parte pela lei do congelamento das rendas que faz com que o problema se focalize nos centros das duas principais cidades;
- do total de fogos vagos, apenas 46% não necessita de qualquer tipo de reparação.

FIGURA 6-9: TAXA DE DEGRADAÇÃO POR FREGUESIAS, 2001



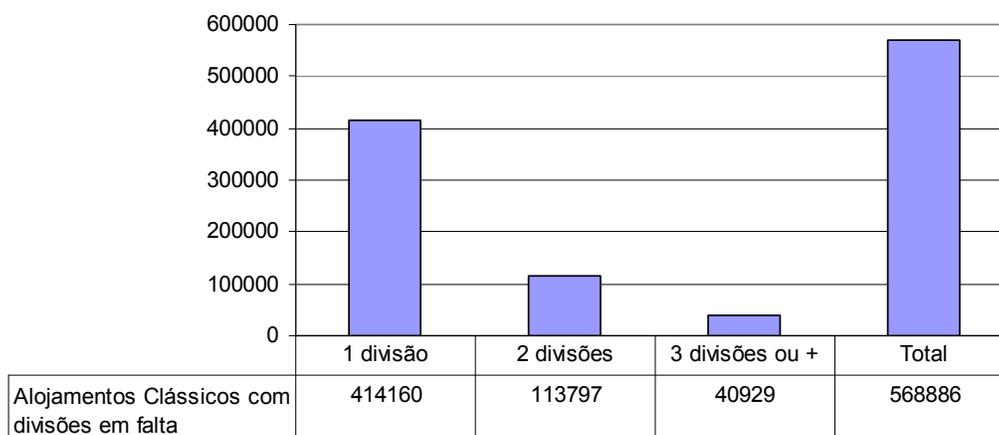
Fonte: INE, Recenseamento Geral da População e Habitação – 2001.

### 6.2.2. Sobrelotação

Em Portugal mais de meio milhão de fogos estão sobrelotados, sendo que a maioria se situa nas zonas simultaneamente de maior povoamento e de menores recursos como é o caso do Vale do Ave. Em 2001, 568 886 alojamentos encontravam-se sobrelotados, o que equivale a 16% do parque habitacional. Contudo, os casos de maior incidência do problema representam cerca de 10% da totalidade dos casos de sobrelotação. Assim, do total de fogos nesta situação, 414 160 têm falta de uma divisão, 113 797 têm falta de duas divisões e 40 929 têm falta de 3 ou mais divisões.

Estes valores mostram alguma desadequação entre a dimensão dos alojamentos e as características das famílias, situação que aponta para a existência de algumas barreiras à mobilidade habitacional. Os mapas seguintes reflectem a espacialização deste indicador sendo que uma das manchas com maior incidência deste indicador é justamente o Noroeste, nomeadamente a zona do Vale do Ave.

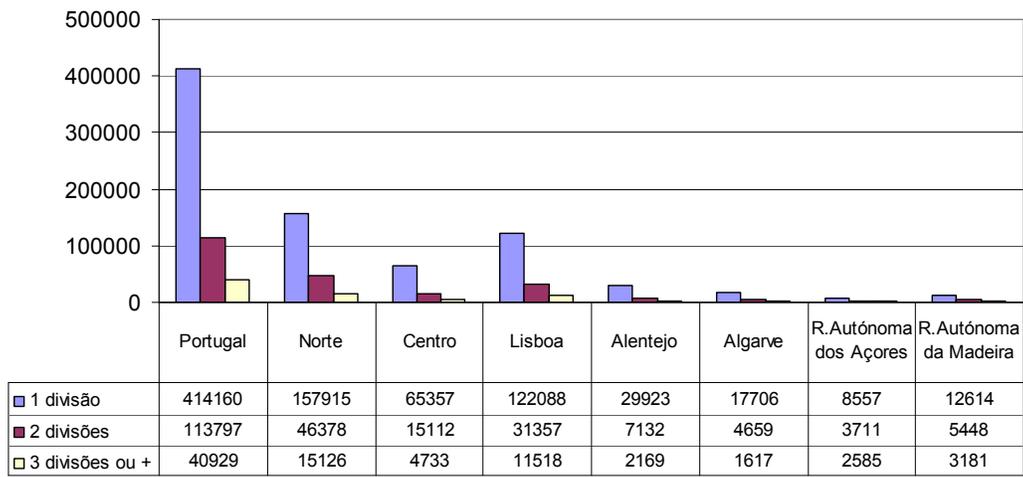
**GRÁFICO 6-62 ALOJAMENTOS CLÁSSICOS SOBRELOTADOS, PORTUGAL - ANO 2001**



Fonte: Censos 2001.

Os alojamentos considerados sobrelotados constituem actualmente 16% do total do parque habitacional correspondendo a 601 mil famílias. De acordo com o Censos 2001, a superlotação crítica, definida como a falta de 2 divisões, atinge as 155 mil famílias. Esta situação habitacional de carácter penalizador da qualidade de vida, só é superada na Europa pela Grécia.

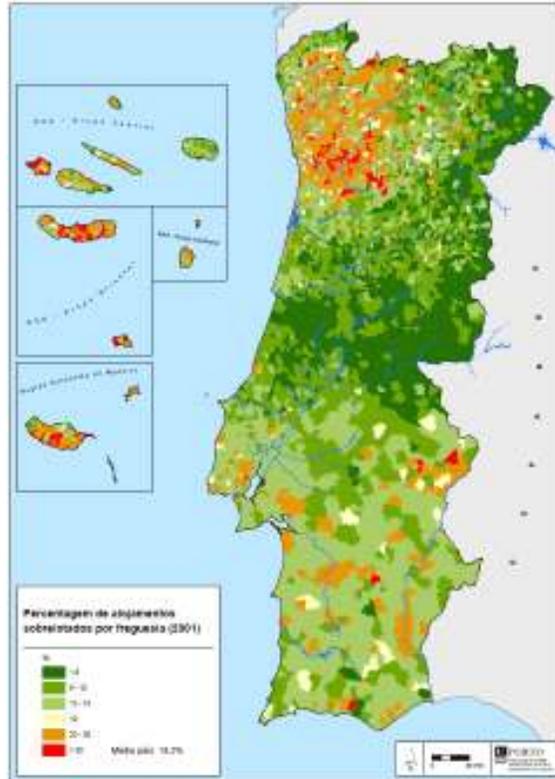
**GRÁFICO 6-63 ALOJAMENTOS CLÁSSICOS SOBRELOTADOS, PORTUGAL - ANO 2001**



Fonte: Censos 2001

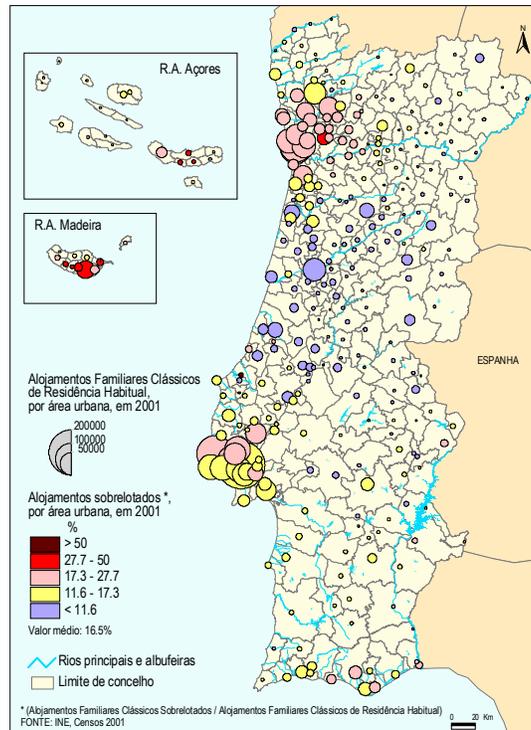
**FIGURA 6-10: SOBRELOTAÇÃO POR FREGUESIAS E ÁREAS URBANAS, 2001**

**TAXA DE SOBRELOTADOS POR FREGUESIAS**



Fonte: INE, Recenseamento Geral da População e Habitação – 2001.

FIGURA 6-11 TAXA DE SOBRELOTADOS POR ÁREAS URBANAS



Fonte: Censo 2001.

Trata-se de facto de uma informação que vem ao encontro de vários outros estudos sobre o fenómeno da pobreza. Num estudo relativamente recente da responsabilidade do ISS (Capucha:2005), é desenvolvida uma tipologia de situações de exclusão em Portugal, sendo a zona do Noroeste tipificada como “território industrial com forte desqualificação”, relativamente ao qual são evidenciadas as seguintes características:

- a) população mais desqualificada/elevada taxa de desemprego, sendo que 40% da população se encontra em situação de desemprego de longa duração;
- b) elevadíssima taxa de abandono escolar em idades muito precoces, num universo populacional bastante jovem;
- c) rendimentos inferiores à média nacional, com valores de IRS *per capita* ao ano de cerca de €230;
- d) elevada proporção de famílias numerosas.

**QUADRO 6-23: SÍNTESE – SOBRELOTAÇÃO / DEGRADAÇÃO**

**SOBRELOTAÇÃO**

<b>Território Nacional</b>	Em termos de distribuição territorial verifica-se que a sobrelotação é maior nas freguesias do Noroeste, na Madeira e em S. Miguel, nos Açores. Nas áreas urbanas a sobrelotação é maior nos centros urbanos da Madeira, do Noroeste, na Região de Lisboa e em alguns centros urbanos do Algarve.		
<b>Regiões</b>	Áreas de maior incidência da sobrelotação: Região Metropolitana do Porto; Região Metropolitana de Lisboa. A sobrelotação é um problema nas duas áreas metropolitanas, nas freguesias centrais e em algumas freguesias periféricas.		
		<b>Alojamentos Sobrelotados - 2001</b>	<b>%</b>
	<b>Norte</b>	219419	39%
	<b>Centro</b>	60911	4%
	<b>Lisboa e Vale do Tejo</b>	200512	12%
	<b>Alentejo</b>	27966	5%
	<b>Algarve</b>	23982	4%
	<b>Madeira</b>	21243	4%

**DEGRADAÇÃO**

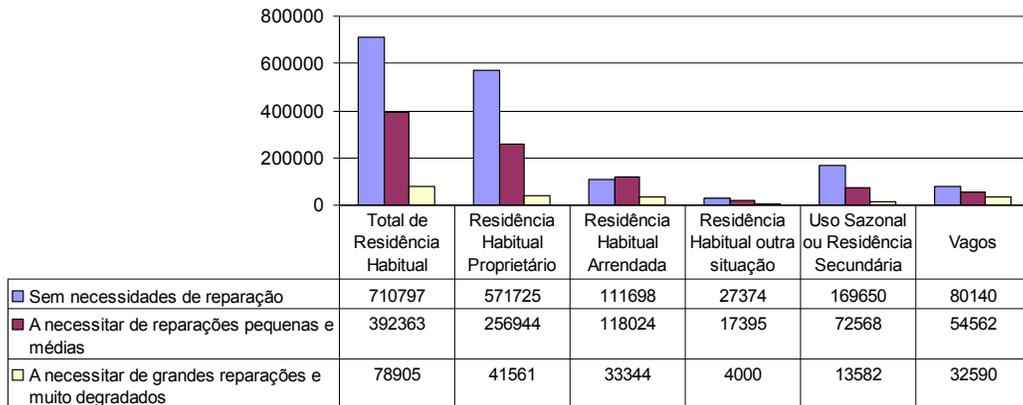
<b>Território Nacional</b>	Em termos relativos a degradação do parque é aparentemente mais grave em Trás-os-Montes e Alto Douro, onde se destacam várias freguesias com os valores relativos mais elevados. Na Madeira e nos Açores, algumas freguesias possuem um parque muito degradado. Nas áreas urbanas a degradação é maior em Lisboa e Porto, destacando-se, ainda, alguns centros urbanos do interior Norte (Vila Real, Peso da Régua, Mesão Frio, Montalegre, Vila Pouca de Aguiar, Ribeira de Pena e Vila Nova de Foz Côa), do Alentejo (Serpa, Mértola e Redondo) e do Algarve (Tavira, Olhão e S. Brás de Alportel).
<b>Regiões</b>	Áreas de maior incidência da sobrelotação: Região Metropolitana do Porto; Região Metropolitana de Lisboa. Na região Metropolitana do Porto, em termos relativos é de destacar com um parque mais degradado as freguesias do centro histórico, algumas freguesias do concelho de Arouca, Cinfães, Resende, Baião e Amarante. Em termos absolutos destacam-se as freguesias do Porto e concelhos periféricos, para além de um conjunto de freguesias pertencentes aos concelhos de Póvoa de Varzim, Fafe, Famalicão, Guimarães, Trofa, S. Tirso, Penafiel, Paços de Ferreira, Espinho, Vila da Feira, Oliveira de Azeméis, Vale de Cambra, Arouca e Cinfães. Na Região de Lisboa e Vale do Tejo, em termos relativos, destacam-se as freguesias mais centrais de Lisboa, e algumas freguesias de concelhos mais periféricos, como Chamusca, Barreiro e Setúbal. Quanto aos valores absolutos, destacam-se as freguesias dos concelhos de Lisboa, Loures, Oeiras, Sintra, Cascais, Seixal e Vila Franca de Xira, para além de outras mais periféricas, como é o caso de algumas freguesias de Alcobça, Ourém, Torres Novas, Abrantes, Caldas da Rainha, Lourinhã e Torres Vedras.

Ao nível territorial, a região Norte (designadamente o Noroeste) e de Lisboa, evidenciam os valores mais relevantes do fenómeno.

**6.2.3 RETRATO REGIONAL: FORMA DE OCUPAÇÃO, CONSERVAÇÃO E VAGOS**

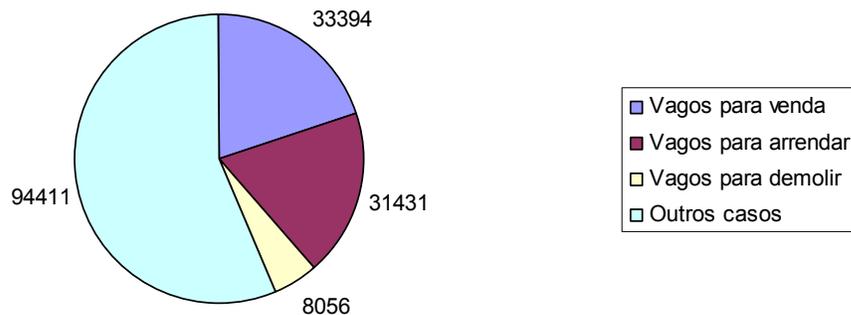
**REGIÃO NORTE**

**GRÁFICO 6-64 NÚMERO DE ALOJAMENTOS CLÁSSICOS, SEGUNDO FORMA DE OCUPAÇÃO E ESTADO DE CONSERVAÇÃO, NORTE – ANO DE 2001**



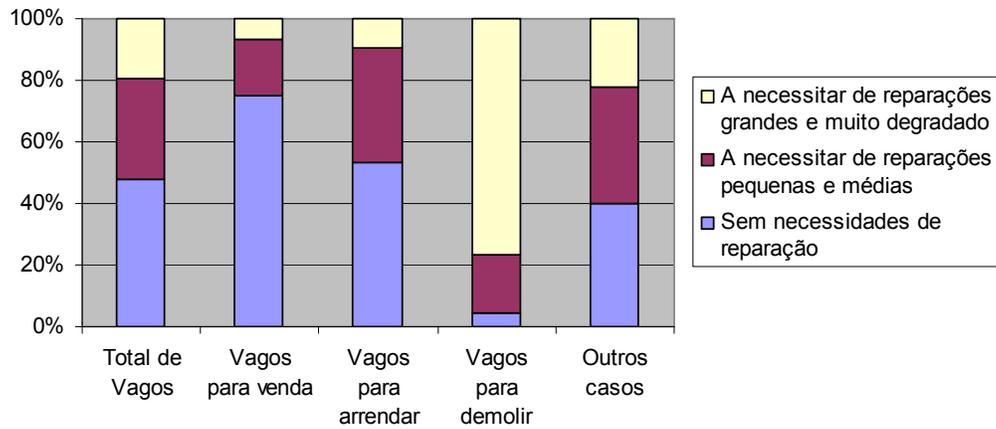
Fonte: Censo 2001

**GRÁFICO 6-65 ESTRUTURA DOS ALOJAMENTOS CLÁSSICOS VAGOS, NORTE – ANO 2001**



Fonte: Censo 2001

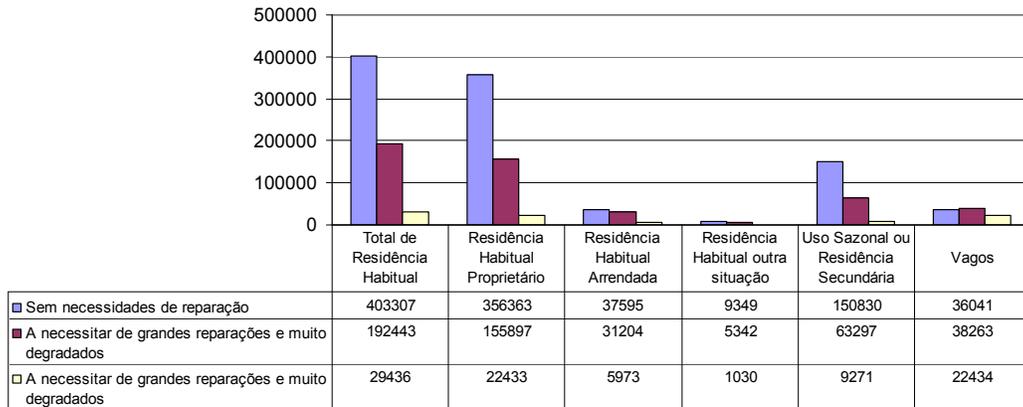
**GRÁFICO 6-66 PESO DOS ALOJAMENTOS CLÁSSICOS VAGOS, NORTE - ANO DE 2001**



Fonte: Censo 2001.

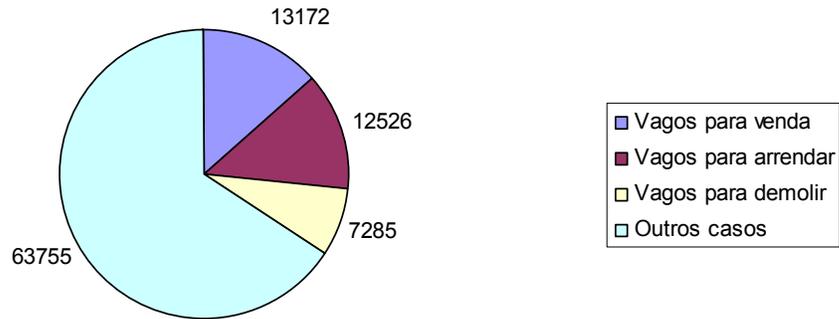
**REGIÃO CENTRO**

**GRÁFICO 6-67 NÚMERO DE ALOJAMENTOS CLÁSSICOS, SEGUNDO FORMA DE OCUPAÇÃO E ESTADO DE CONSERVAÇÃO, CENTRO - ANO DE 2001**



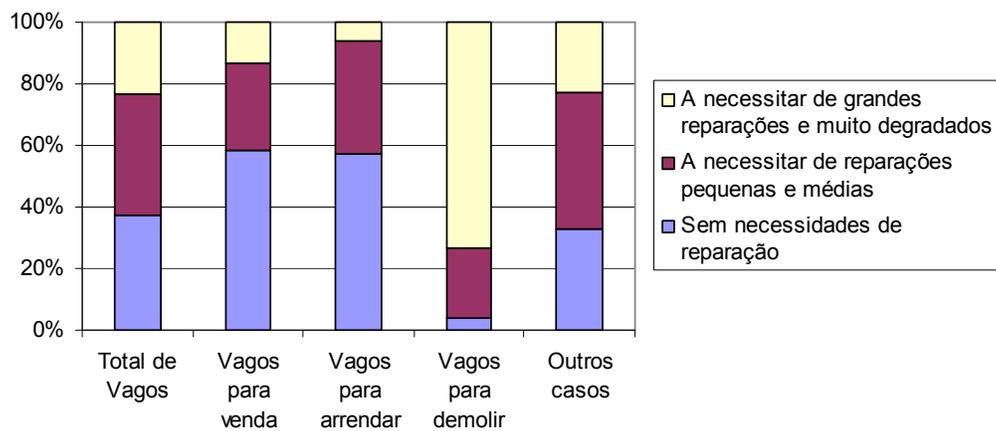
Fonte: Censo 2001.

**GRÁFICO 6-68 ESTRUTURA DOS ALOJAMENTOS CLÁSSICOS VAGOS, CENTRO – ANO 2001**



Fonte: Censo 2001.

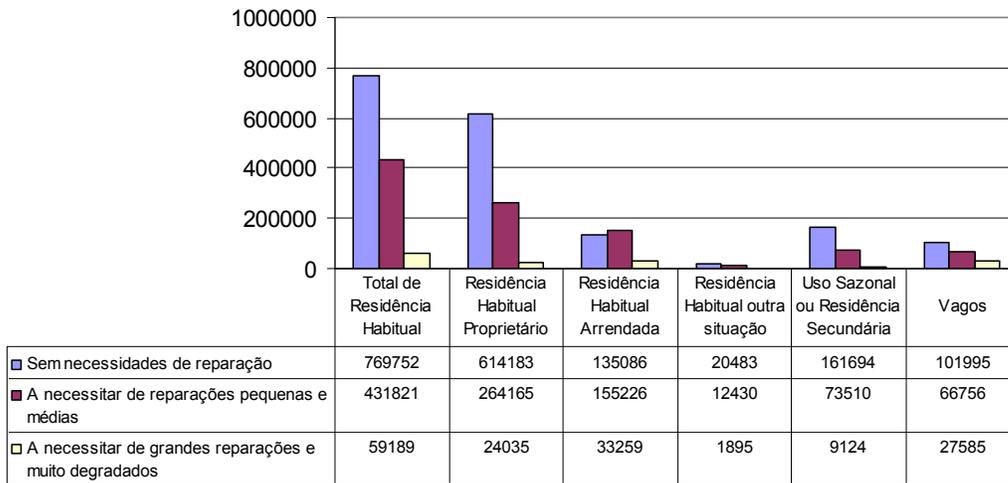
**GRÁFICO 6-69 PESO DOS ALOJAMENTOS CLÁSSICOS VAGOS, CENTRO - ANO DE 2001**



Fonte: Censo 2001.

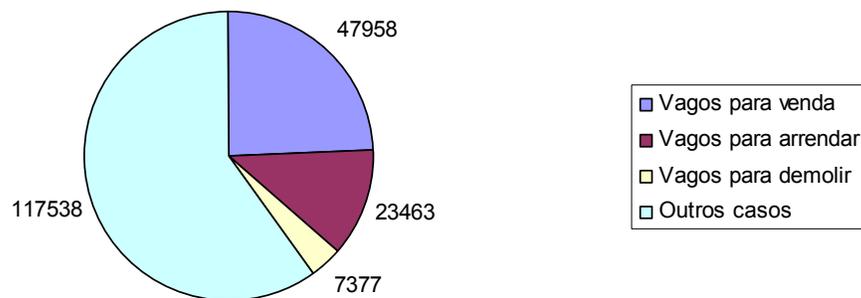
**REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO**

**GRÁFICO 6-70 NÚMERO DE ALOJAMENTOS CLÁSSICOS, SEGUNDO FORMA DE OCUPAÇÃO E ESTADO DE CONSERVAÇÃO, LISBOA E VALE DO TEJO – ANO DE 2001**



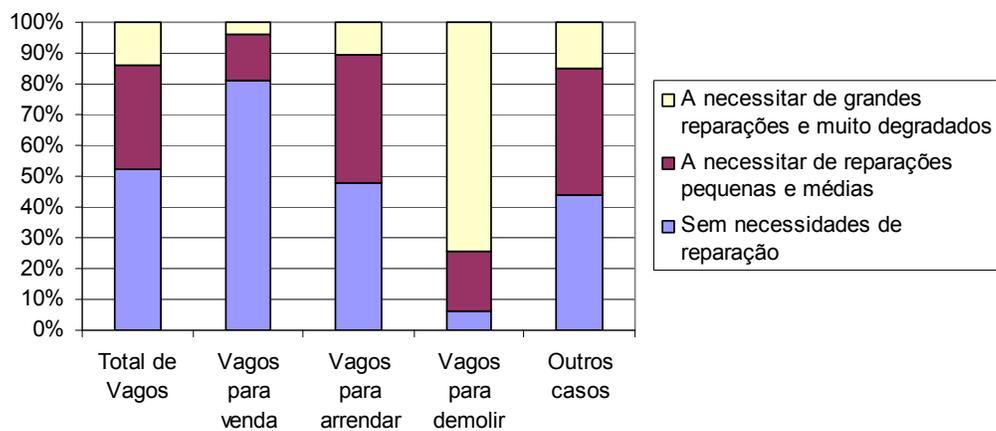
Fonte: Censo 2001.

**GRÁFICO 6-71 ESTRUTURA DOS ALOJAMENTOS CLÁSSICOS VAGOS, LISBOA E V. TEJO – ANO 2001**



Fonte: Censo 2001.

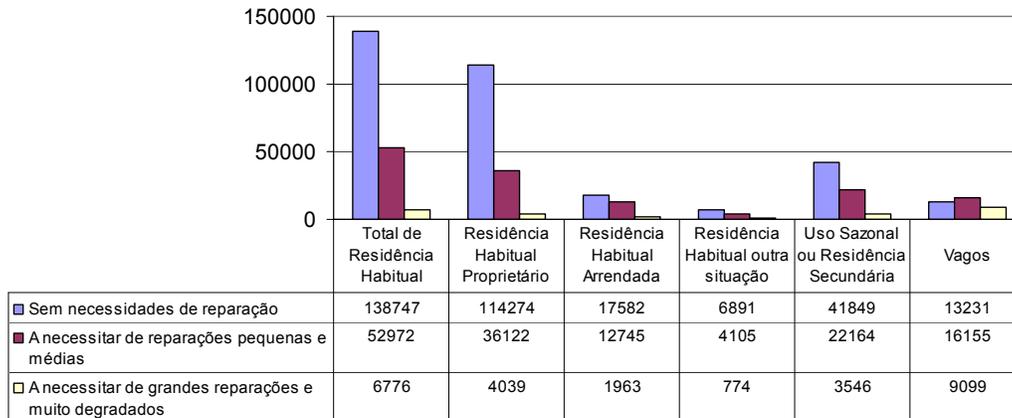
**GRÁFICO 6-72 PESO DOS ALOJAMENTOS CLÁSSICOS VAGOS, LISBOA E V. TEJO, 2001**



Fonte: Censo 2001.

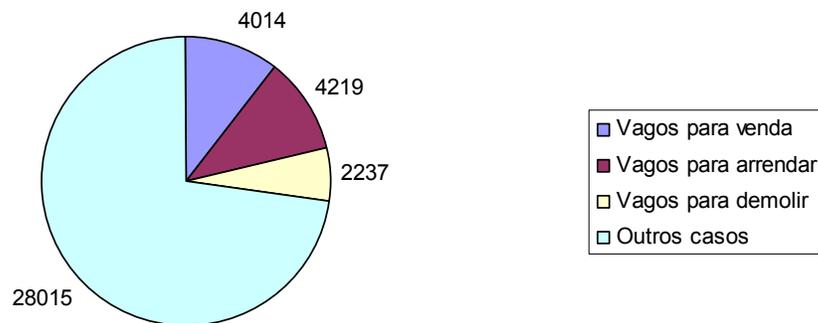
**REGIÃO DO ALENTEJO**

**GRÁFICO 6-73 NÚMERO DE ALOJAMENTOS CLÁSSICOS, SEGUNDO FORMA DE OCUPAÇÃO E ESTADO DE CONSERVAÇÃO, ALENTEJO - ANO DE 2001**



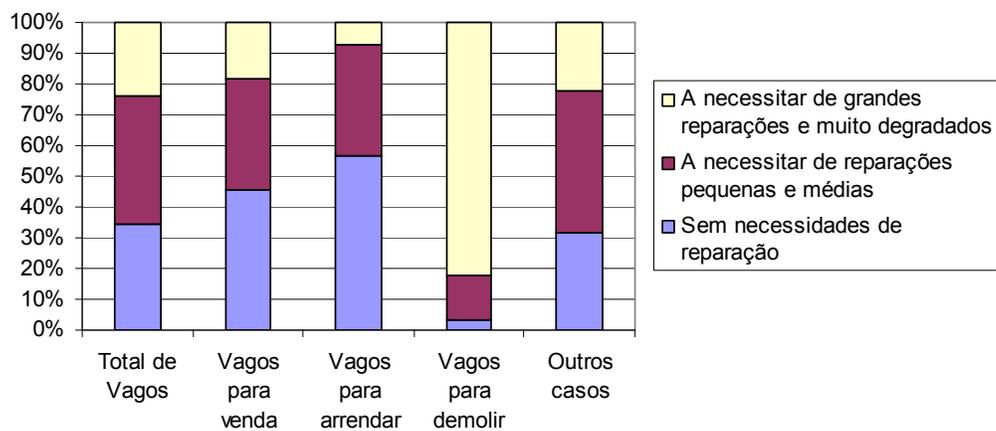
Fonte: Censos 2001.

**GRÁFICO 6-74 ESTRUTURA DOS ALOJAMENTOS CLÁSSICOS VAGOS, ALENTEJO – ANO 2001**



Fonte: Censo 2001.

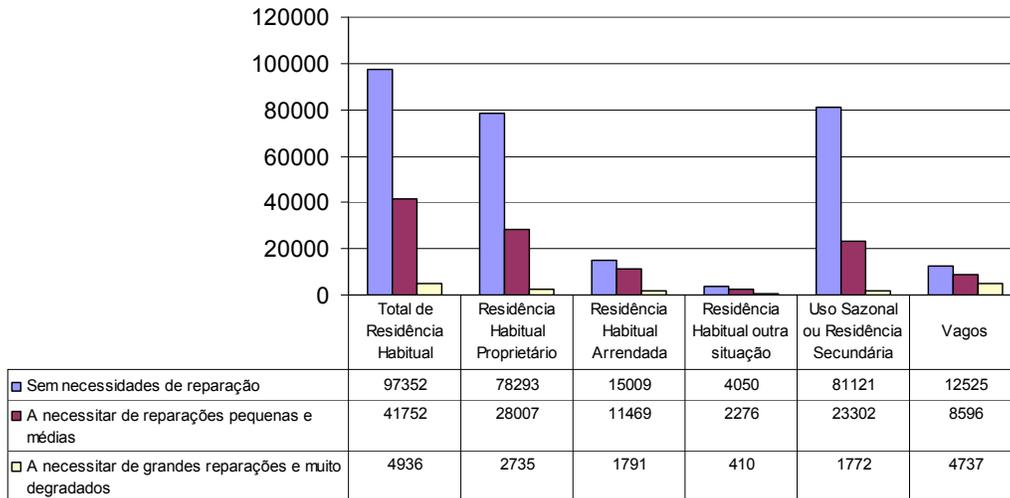
**GRÁFICO 6-75 PESO DOS ALOJAMENTOS CLÁSSICOS VAGOS, ALENTEJO - ANO DE 2001**



Fonte: Censos 2001.

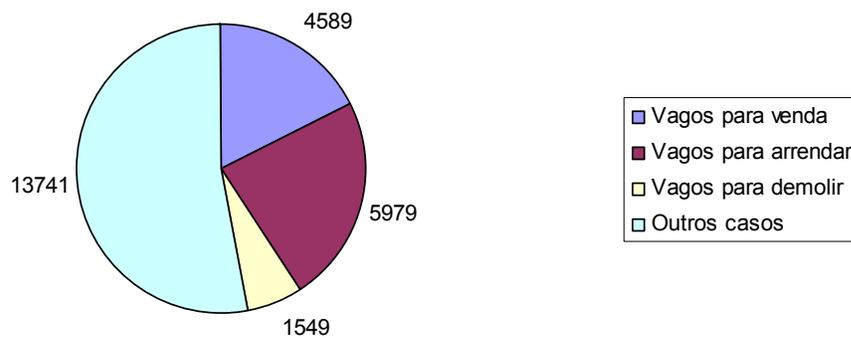
**REGIÃO DO ALGARVE**

**GRÁFICO 6-76 NÚMERO DE ALOJAMENTOS CLÁSSICOS, SEGUNDO FORMA DE OCUPAÇÃO E ESTADO DE CONSERVAÇÃO, ALGARVE - ANO DE 2001**



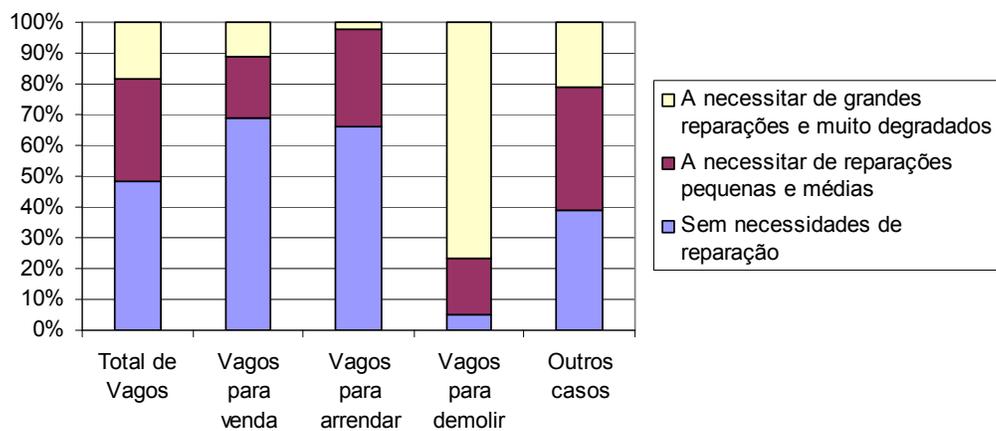
Fonte: Censo 2001.

**GRÁFICO 6-77 ESTRUTURA DOS ALOJAMENTOS CLÁSSICOS VAGOS, ALGARVE – ANO 2001**



Fonte: Censo 2001.

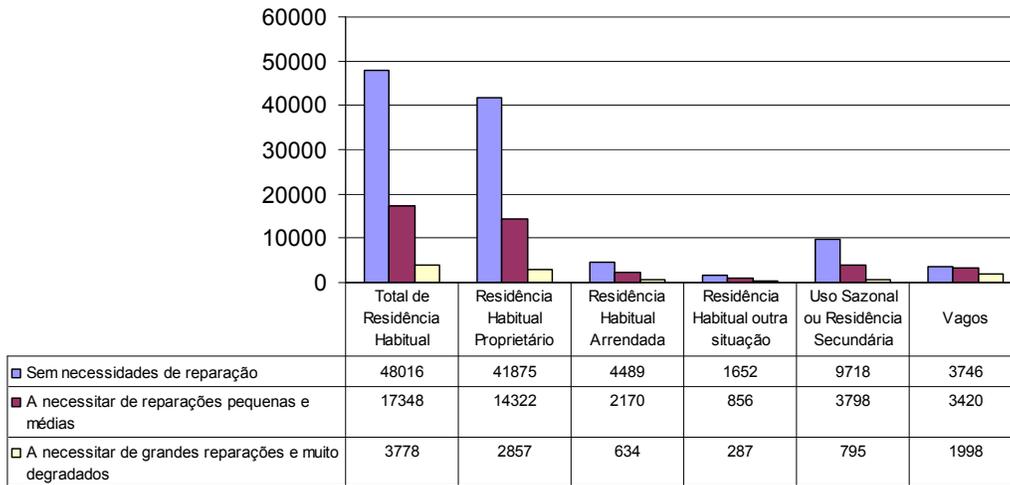
**GRÁFICO 6-78 PESO DOS ALOJAMENTOS CLÁSSICOS VAGOS, ALGARVE - ANO DE 2001**



Fonte: Censos 2001.

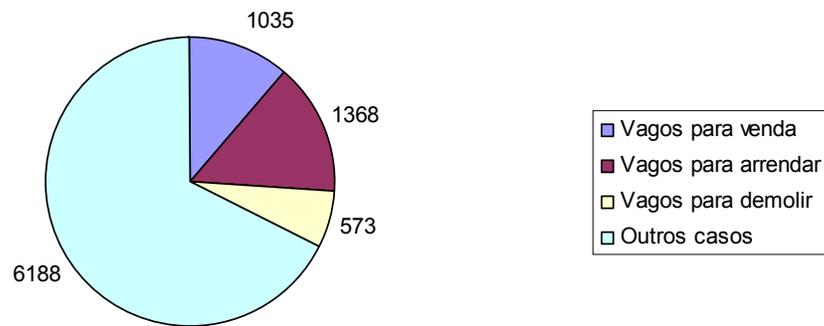
**REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES**

**GRÁFICO 6-79 NÚMERO DE ALOJAMENTOS CLÁSSICOS, SEGUNDO FORMA DE OCUPAÇÃO E ESTADO DE CONSERVAÇÃO, REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES – ANO DE 2001**



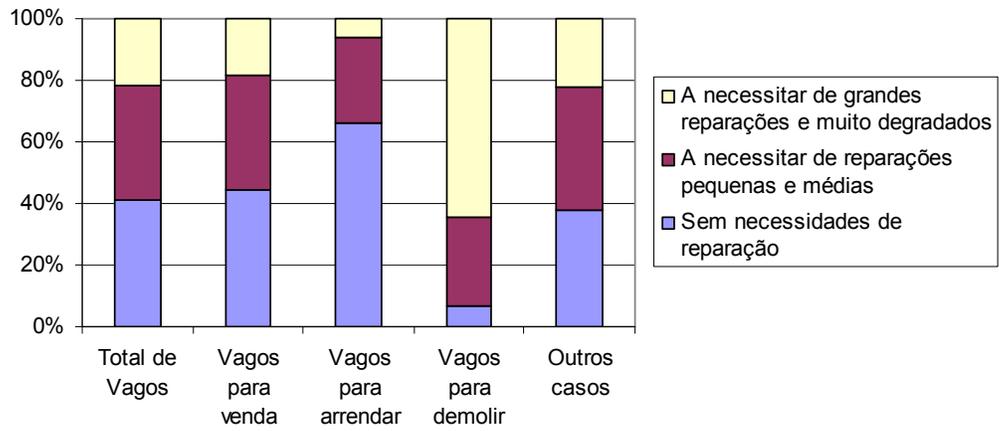
Fonte: Censo 2001.

**GRÁFICO 6-80 ESTRUTURA DOS ALOJAMENTOS CLÁSSICOS VAGOS, R.A. DOS AÇORES – ANO 2001**



Fonte: Censo 2001.

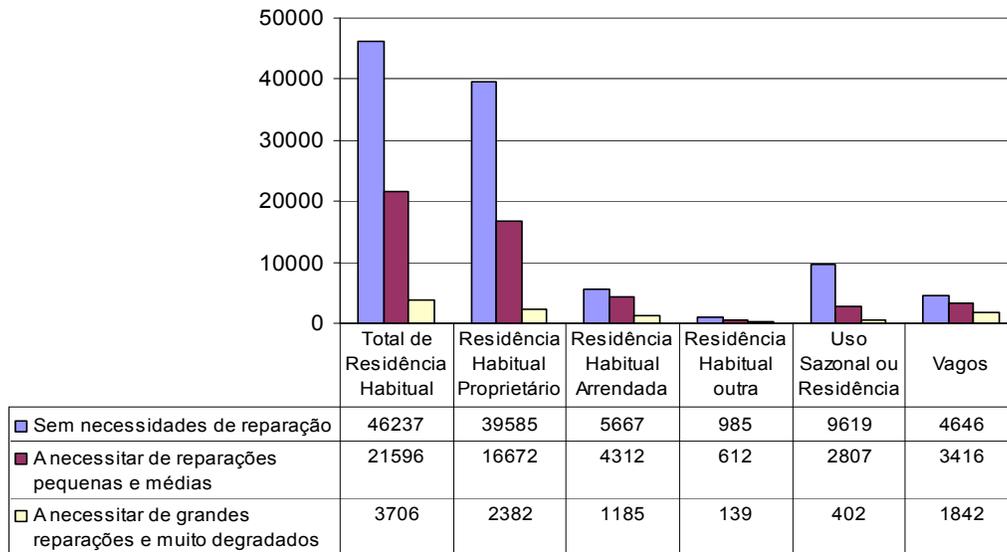
**GRÁFICO 6-81 PESO DOS ALOJAMENTOS CLÁSSICOS VAGOS, R.A. DOS AÇORES – ANO DE 2001**



Fonte: Censos 2001.

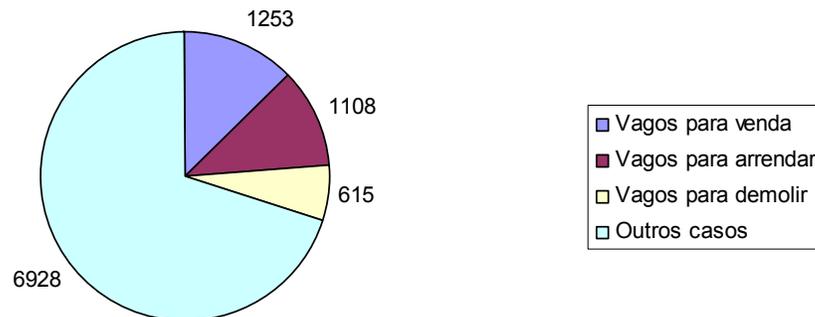
**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**

**GRÁFICO 6-82 NÚMERO DE ALOJAMENTOS CLÁSSICOS, SEGUNDO FORMA DE OCUPAÇÃO E ESTADO DE CONSERVAÇÃO, R.A. MADEIRA – ANO DE 2001**



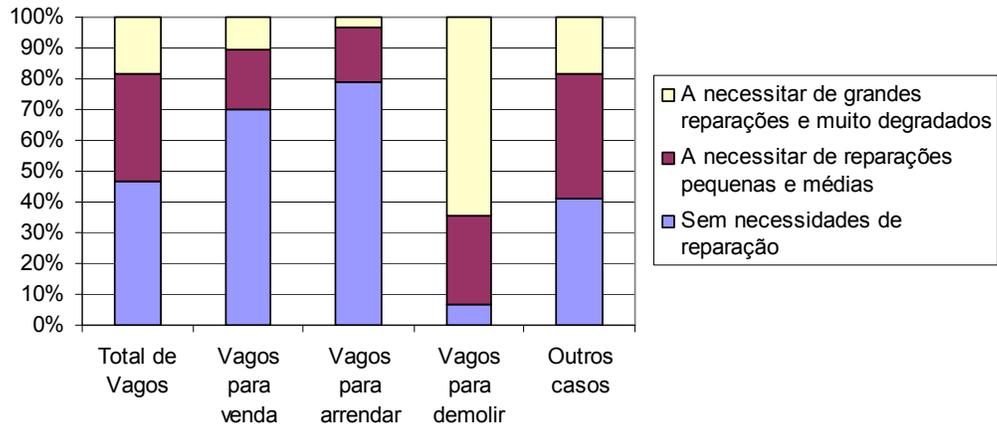
Fonte: Censo 2001.

**GRÁFICO 6-83 ESTRUTURA DOS ALOJAMENTOS CLÁSSICOS VAGOS, R.A. MADEIRA – ANO 2001**



Fonte: Censo 2001.

**GRÁFICO 6-84 PESO DOS ALOJAMENTOS CLÁSSICOS VAGOS, R.A. MADEIRA – ANO DE 2001**



Fonte: Censo 2001.

## 7. CARÊNCIAS HABITACIONAIS E GRUPOS ESPECÍFICOS

### 7.1. AGREGADOS MAL ALOJADOS

A análise das carências “qualitativas” poderá também fazer-se através da análise da relação entre oferta e procura. A situação regular seria o normal funcionamento do mercado, permitindo a todas as famílias encontrar um alojamento que, quer em termos económicos, quer em termos de qualidade e localização satisfizesse as suas necessidades. No entanto, a relação entre rendimentos das famílias e custos de habitação no mercado privado tem-se revelado desajustado para um número significativo de agregados de baixo rendimento.

Recorde-se que Portugal apresenta:

- Cerca de 2 milhões de pobres, cerca de 800 000 famílias, com rendimentos inferiores a 60% do rendimento nacional médio e 200 000 famílias em situação de forte privação;
- Estima-se a existência de aproximadamente 5 000 sem abrigo, concentrados sobretudo nas maiores cidades do país;
- Só nos municípios de Lisboa e Porto há cerca 16 000 famílias inscritas nas câmaras municipais para habitação social e estima-se que, no conjunto dos municípios do país, estejam inscritas em *listas de espera* para as habitações sociais mais de 40 000 famílias;
- Cerca de 250 mil pessoas com deficiência vivem em habitações consideradas não adequadas;
- Mais de 11 000 imigrantes vivem em habitações não clássicas.

Também aqui se situam níveis diversos de necessidade. Esta listagem de carências qualitativas, muito provisória, permite considerar que, pelo menos 20% da população residente (800 mil famílias que se situam abaixo do limiar de pobreza) não têm condições de acesso à habitação sem apoio público.

No entanto, uma parte significativa dessas famílias terá resolvido de várias formas a sua situação e não está de imediato dependente de apoio público. Esta percentagem de população com dificuldades de

acesso ao mercado privado é semelhante a outras estimativas<sup>14</sup>. Ora, considerando que a fatia do parque público é hoje de 5% do total do parque é de estimar as condições de deficiente alojamento por parte destas populações. A distribuição desta população de baixa renda é generalizada a todo o país.

Podem assim estimar-se as situações de população em deficientes condições de alojamento ou sem alojamento (emigrantes, pessoas inscritas nos municípios e sem-abrigo) em mais de 65 000 prevendo, no entanto, uma grande diversidade de soluções. Restam ainda as situações de (des)adequação dos alojamentos às necessidades de populações com necessidades especiais.

**QUADRO 7-24: CARÊNCIAS HABITACIONAIS “QUALITATIVAS”**

	Portugal	Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira
<b>Famílias em listas de espera nas autarquias</b>	Estimativa 40 000	5200 (valor sub-representado)	(Aguarda-se resposta)	10 675 (Valor sub-representado)	(Aguarda-se resposta)	(Aguarda-se resposta)	(Aguarda-se resposta)	(Aguarda-se resposta)
<b>População sem abrigo</b>	Autarquias: 1 497 CDSS: 1 659 Instituições: 4 539	21%	9%	58%	4%	5%	-	-
<b>População com deficiência e alojamento desadequado</b>	575 651	201 525	149 309	135 563	46 576	21 505	9 829	11 344
<b>População estrangeira habitando alojamentos não clássicos</b>	11 540 <b>100%</b> (dos A.N.C.)	1 747 15,1% (dos A.N.C.)	1 320 11,4% (dos A.N.C.)	6 810 59% (dos A.N.C.)	757 6,6% (dos A.N.C.)	551 4,8% (dos A.N.C.)	159 1,4% (dos A.N.C.)	196 1,7% (dos A.N.C.)

Fonte: Estudo dos Sem-Abrigo, 2005; Relatório INH-PER; *National Analytical Study on Housing* in Censo de 2001 e Relatório Estatístico do S.E.F, Ministério de Administração Interna.

<sup>14</sup> Em França a lei SRU de Dezembro de 2000 propõe uma “miscigenação” entre o alojamento apoiado e o alojamento privado prevendo 20% para o primeiro in Christian Julienne, 2006, *Logement: solutions pour une crise fabriquée, Les Belles Lettres*, Paris.

## 7. 2. SEM-ABRIGO

A definição e as estimativas da população sem abrigo são bastante fluidas e as informações quantitativas divergem consoante as fontes.

FIGURA 7-12 MAPA DA DISTRIBUIÇÃO DOS SEM-ABRIGO AO NÍVEL DISTRITAL



Fonte: Estudo dos Sem-Abrigo, Instituto de Segurança Social, 2005

No relatório “Estudo dos Sem-Abrigo” publicado pelo Instituto de Segurança Social (2005) é apresentada a expressão mais recente deste fenómeno a nível nacional.

Deste modo, considerando os grupos referidos, ou seja, Pessoas Sem Domicílio Convencional e Pessoas com Alojamento (mas em situação de risco de o perder), o fenómeno encontra-se presente em todo o país embora a problemática se revele essencialmente urbana.

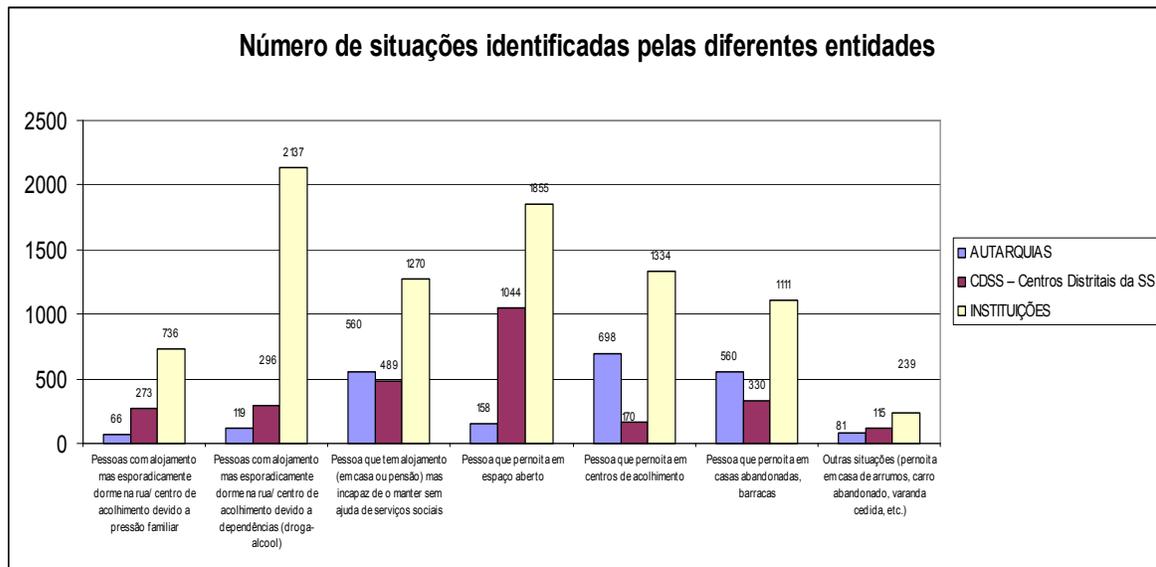
O mapa, extraído do mencionado relatório (Figura 7-12), correspondente às percentagens totais, indica uma maior percentagem de casos no distrito de Lisboa (48%), verificando-se ainda um valor

significativo no distrito do Porto, e com menor peso estatístico nos distritos de Setúbal (7%), Faro (5%) e Aveiro (4%).

O Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) do MTSS para o período de 2006-2008, identifica da seguinte forma os sem-abrigo:

“Em Portugal, desconhece-se o número global de pessoas sem-abrigo. Sabe-se, contudo, que são sobretudo homens em idade activa (30 aos 49 anos), solteiros e divorciados, de nacionalidade portuguesa, com escolaridade básica, distribuídos essencialmente pelas grandes áreas metropolitanas (Lisboa e Porto), seguindo-se as cidades médias de Setúbal, Faro e Braga. Já não são somente os marginalizados clássicos, sendo visível a emergência de uma nova geração de pessoas com peso crescente de doentes mentais, toxicodependentes, alcoólicos, ex-reclusos e outras de pessoas que se encontram em situação de ruptura com as normas e Instituições vigentes – quebra de laços sociofamiliares, instabilidade profissional, inacessibilidade à habitação, dificuldades de acesso ao emprego, baixos rendimentos, ausência de regras e rotinas, automarginalização, diluição de hábitos de trabalho, regressão nas capacidades cognitivas – e sem qualquer tipo de suporte social, psicológico e económico. Mencione-se, ainda, o aparecimento de "novos sem-abrigo", caracterizados por possuírem níveis de qualificação mais elevados (ensino secundário e curso médio/superior), que por motivos de rupturas profissionais são excluídos de participarem socialmente.”

**GRÁFICO 7-85: NÚMERO DE FAMÍLIAS IDENTIFICADAS**



Fonte: Estudo dos Sem-Abrigo, Instituto de Segurança Social, 2005

A análise deste fenómeno social revela o subgrupo das “pessoas sem domicílio convencional”, como mais representativo. As estimativas relativas a pessoas sem casa variam entre mil e quinhentos e quatro mil segundo as várias instituições. No entanto, importa destacar a disparidade entre as entidades no que respeita aos números identificados, que se deve essencialmente a diferentes formas de organização dos serviços autárquicos, bem como à forma como foram interpelados alguns conceitos apresentados e com as funções específicas de cada um dos serviços.

No estudo é possível ainda constatar que:

- a pernoita em espaço aberto é referida como a situação mais frequente pelos CDSS e como a segunda pelas instituições;
- a pernoita em casas abandonadas e barracas é indicada pelas autarquias como a segunda situação mais frequente, e pelos CDSS como a terceira situação em números de casos conhecidos;
- a pernoita em Centros de Acolhimento representa para as autarquias a situação com maior número de casos, sendo indicada em terceiro lugar pelas instituições.

No mencionado estudo do ISS, realizado em parceria com o CESIS/Centro de Estudos para a Intervenção Social, apresentam-se algumas recomendações de acção algumas delas centradas na questão do alojamento:

- O impacto decorrente da possibilidade de disporem de um alojamento revelou-se de extrema importância, seja no que respeita às pessoas idosas que apenas desta forma conseguem aceder e permanecer alojados, seja à população mais jovem, com percursos ligados à toxic dependência que estando em recuperação, o fazem de forma mais digna.
- O apoio ao alojamento é considerado um factor de grande relevância, mas em simultâneo importa encontrar formas de contribuir para a continuidade do alojamento, substituindo o seu carácter transitório. É neste sentido que se destaca a necessidade de se apostar de uma forma evidente na perspetivação do futuro dos indivíduos, por meio de soluções habitacionais inovadoras que caminhem no sentido da sua autonomização.
- Considerou-se fundamental reflectir sobre a duração e as condições dos apoios concedidos, assegurando que exigências institucionais de natureza normativa não inviabilizem a

prossecução de uma etapa fundamental de reinserção, designadamente no que se refere à inserção profissional.

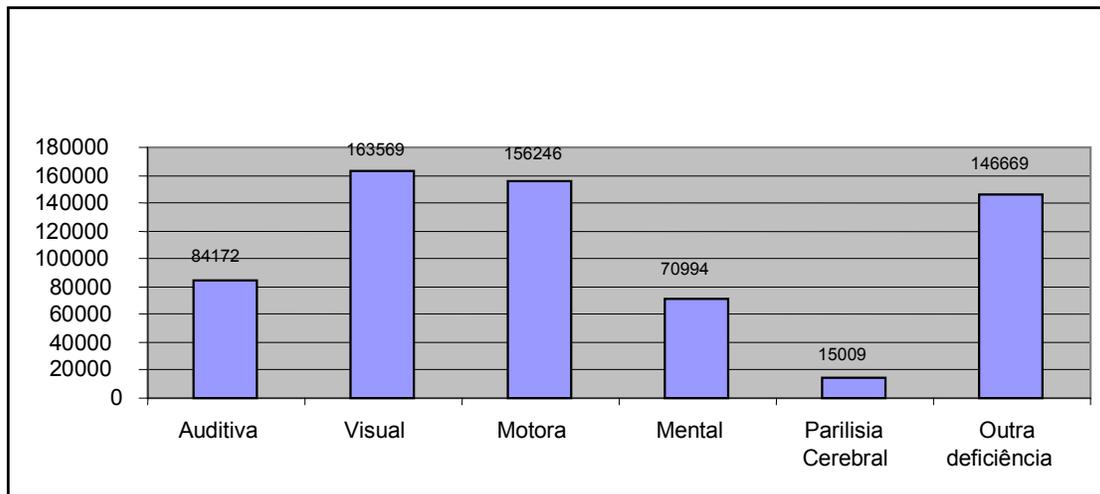
### **7.3. POPULAÇÃO PORTADORA DE DEFICIÊNCIA**

Como consequência da alteração dos valores da sociedade contemporânea, promotora do “direito à diferença”, a população com deficiência tem vindo a ser encarada menos como tendo um *handicap* e mais como tendo uma diferença que deve ser considerada na diversidade das formas de organização social.

Considerando o direito a essa diversidade a sociedade tem de estar preparada para lidar com as diferenças que a compõem e a reflexão sobre a qualidade do parque habitacional tem integrado crescentemente a questão da acessibilidade dos indivíduos como o demonstra a legislação mais recente sobre a matéria. Contudo, ao nível das práticas reais a mudança e a adopção de determinadas normas tem sido lenta.

A redução ou a incapacidade grave de realização de actividades relacionadas com a deslocação, quer do próprio, quer dos objectos, constitui um dos tipos de incapacidade mais relevante, segundo um estudo implementado a nível nacional pelo SNRIPD em cooperação com o INE e o Departamento de Estatística do ex-Ministério do Emprego e da Segurança Social. Deste modo, 357 492 pessoas apresentam esta incapacidade representando uma taxa de 220 pessoas em cada mil.

É um facto que o envelhecimento demográfico tem impactes na problemática das dificuldades de locomoção, sendo o grupo com idade superior a 75 anos um dos mais significativos responsáveis pelo peso que esta incapacidade assume na população. Pelo seu impacte crescente, a adequação dos fogos às necessidades de mobilidade (e não só) das pessoas com necessidades especiais é um fenómeno que deve ser tido em conta no espaço que quotidianamente é produzido.

**GRÁFICO 7-86: POPULAÇÃO PORTADORA DE DEFICIÊNCIA, POR TIPO DE DEFICIÊNCIA**

Fonte: Censos 2001.

O Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) do MTSS para o período de 2006-2008, identifica as pessoas com deficiências ou incapacidade em Portugal e associa os problemas relacionados com a pobreza, a exclusão e a falta de condições de habitabilidade:

“Segundo os Censos de 2001, em Portugal existiam 634 408 pessoas com deficiências, numa população (residente) de 10,3 milhões de indivíduos, ou seja, 6,13% da população tinha uma deficiência, com base na tipologia utilizada nos Censos 2001. Desta, o universo masculino representa 53,63% e o feminino 47,37%.

De acordo com os dados obtidos no inquérito nacional às incapacidades, deficiência e desvantagens (INIDD-1994), realizado por amostragem, constatamos que para uma população residente de 9,8 milhões de indivíduos apuram-se 905 488 pessoas com deficiências, ou seja, uma percentagem de 9,16%.

Comparativamente ao valor do Censos de 2001, o valor actual é substancialmente superior, sobretudo nos grupos etários extremos. Por outro lado, a taxa de pessoas com deficiências obtida através do INIDD é aquela que tem um valor aproximado do valor apurado noutros países da União Europeia e ainda dos valores que, a nível internacional, se estimam para a população com deficiência. (...) Entre os grupos vulneráveis a fenómenos de pobreza e

exclusão, a população com deficiência constitui o grupo, cuja multiplicidade de problemas e défice histórico de respostas torna necessária uma aposta premente e reforçada (...)

As condições de habitabilidade e de acesso à habitação devem ser também analisadas na óptica da sua adequabilidade e adaptabilidade a diversos públicos, nomeadamente às pessoas em situação de maior dependência. Por exemplo, em Portugal (2001), 37% das pessoas com deficiência viviam ainda em habitações sem rampas.”

**QUADRO 7-25: POPULAÇÃO PORTADORA DE DEFICIÊNCIA**

<b>Regiões</b>	<b>População com deficiência em alojamento desadequado</b>	<b>População com deficiência a viver em edifícios sem rampas de acesso, não acessíveis ou não clássicos</b>
Norte	201525	86933
Centro	149309	53506
Lisboa	135563	73662
Alentejo	46576	13357
Algarve	21505	7224
Açores	9829	3208
Madeira	11344	4385
Portugal	575651	242275

Fonte: Censos 2001.

As adaptações das habitações mais frequentemente referenciadas relacionam-se com a existência de elevadores, rampas e localização dos pisos de residência. Se considerarmos, estas condições e de acordo com os Censos de 2001, um terço da totalidade dos edifícios de habitação nacionais e 43% dos edifícios de habitação com mais de um piso não são acessíveis. Como cerca de 70% das habitações se localizam em edifícios com mais do que um piso, conclui-se que cerca de 40% das habitações não são acessíveis (Cachadinha, 2007).

As informações censitárias são frequentemente relativizadas como insuficientes, na medida em que não consideram as inclinações da rampa ou as dimensões dos elevadores que podem condicionar significativamente a mobilidade do indivíduo.

#### **7.4. IMIGRANTES E MINORIAS ÉTNICAS**

De acordo com a estimativa do Alto Comissariado para a Imigração e as Minorias Étnicas (ACIME) em 2005, residiam ou permaneciam de forma legal em Portugal 415 934 cidadãos de nacionalidade estrangeira, distribuídos entre titulares de autorizações de residência (275 906), de prorrogações de autorizações de permanência (93 391) e de prorrogações de vistos de longa duração (46 637).

A análise da população estrangeira, ao abrigo dos vários títulos legais, salienta que os nacionais de Cabo Verde (67 457) e do Brasil (63 654) eram as comunidades mais representativas em Portugal. Os nacionais da Ucrânia, com um total de 43 799 indivíduos, assumiam o terceiro lugar em termos de dimensão.

**QUADRO 7-26: CONDIÇÕES DE ALOJAMENTO DOS ESTRANGEIROS, 2001**

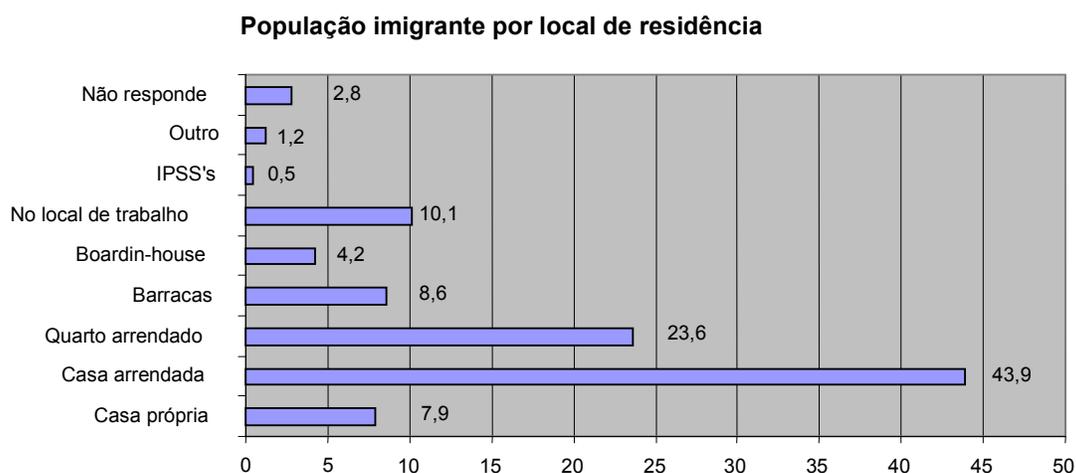
Nacionalidade	Aloj. não clássicos	Aloj. arrendados	*Aloj. C/ arrendamento inferior a 99,76 €	Aloj. próprio	Aloj. Próprio c/ encargos	Aloj. sobreletados	Alojamentos partilhados (+ 1 família)
	Percentagens de população						
<b>Total</b>	<b>1,4</b>	<b>30,4</b>	<b>17,6</b>	<b>69,6</b>	<b>33,1</b>	<b>24,7</b>	<b>2,3</b>
Portugal	1,1	29,4	18,1	70,6	33,8	23,2	1,8
EU - 15	0,7	45,3	7,9	54,7	31,8	14,6	5,8
Europa de Leste	4,7	79,6	5,0	20,4	11,6	64,9	41,4
PALOP	9,3	46,1	12,5	53,9	19,0	64,2	8,9
Cabo Verde	14,1	48,1	21,0	51,9	22,5	60,5	5,8
Guiné-Bissau	8,7	48,1	9,6	51,9	11,9	68,2	15,6
Angola	4,3	44,8	6,4	55,2	16,9	65,8	9,2
S.Tomé e Príncipe	13,0	42,3	11,1	57,7	26,3	70,7	8,5
Moçambique	2,6	41,5	11,3	58,5	21,1	47,1	5,4
Outros - África	2,0	58,6	4,6	41,4	17,8	52,5	24,3
América do Norte	0,6	38,4	5,4	61,6	39,4	12,0	4,6
Brasil	1,3	71,7	3,1	28,3	11,0	51,6	23,0
China, Índia e Paquistão	1,3	65,3	5,4	34,7	18,3	65,7	31,7
Paquistão	2,0	78,0	3,3	32,0	17,7	79,2	51,9
Índia	1,7	61,0	9,2	39,0	22,8	70,8	28,2
China	0,2	62,0	2,4	38,0	17,6	50,7	22,3
Resto da Ásia	0,3	59,6	5,9	40,4	24,3	38,8	23,5

Fonte: MALHEIROS, J, 2007, *Espaços e expressões de conflito e tensões entre autóctones, minorias migrantes e não migrantes na AML.*

O recente Relatório do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia, considera a habitação como a principal fonte de discriminação dos imigrantes em Portugal salientando as precárias condições de alojamento de uma parte significativa dos imigrantes, em garagens, no local de trabalho ou nos bairros de barracas dos grandes centros urbanos.

No entanto, algumas informações disponíveis permitem diagnosticar que os imigrantes vivem maioritariamente em casas ou quartos arrendados e que 11 000 vive em habitação precária.

**GRÁFICO 7-87: CONDIÇÕES DE ALOJAMENTO DOS ESTRANGEIROS, 2001**



Fonte: *National Analytical Study on Housing, 2003 in Imigrantes, Direitos Iguais, Associação Olho Vivo, 2003.*

**QUADRO 7-27: CONDIÇÃO HABITACIONAL DOS IMIGRANTES, 2001**

Região	Alojamentos Não Clássicos (Barracas)		Alojamentos Clássicos	
	2001	%	2001	%
<b>Norte</b>	1747	15,1	1182065	33,3
<b>Centro</b>	1320	11,4	827768	23,3
<b>Lisboa</b>	6810	59,0	970762	27,3
<b>Alentejo</b>	757	6,6	285913	8,1
<b>Algarve</b>	551	4,8	144040	4,1
<b>Açores</b>	159	1,4	69142	1,9
<b>Madeira</b>	196	1,7	71539	2,0
<b>Total</b>	11540	100	3551229	100

FONTE: *National Analytical Study on Housing in Censo de 2001 e Relatório Estatístico do S.E.F, Ministério de Administração Interna.*

Segundo informadores privilegiados, no contexto de dificuldade de integração económica e de precariedade de emprego, esse aluguer emerge e floresce num mercado de arrendamento paralelo de “aluguer de camas e quartos” desfavorável aos imigrantes. Um estudo de Maria Lucinda Fonseca (“Reunificação Familiar e Imigração em Portugal” e publicado pelo ACIME), realizou 1600

questionários e identificou as habitações de fraca qualidade e a sobrelotação como as principais características dos lares dos imigrantes.

Refira-se, como cita o relatório publicado pelo Observatório Europeu (Raxen) que estão a aumentar os sem-abrigo entre os estrangeiros, nomeadamente oriundos da Europa de Leste.

As regras das entidades bancárias são consideradas frequentemente um obstáculo no acesso à casa, exigindo requisitos que dificilmente podem ser satisfeitos pelo tipo de inserção social e económica dos imigrantes de que falamos. Assim, constitui-se como uma das exigências a apresentação de um contrato de trabalho efectivo o que é de difícil concretização no contexto de precariedade profissional em que frequentemente vivem estes indivíduos. Uma outra exigência citada, difícil de satisfazer é a obrigatoriedade da existência de um fiador português.

Por outro lado, às dificuldades mencionadas juntam-se os fenómenos de discriminação quotidiana, que se traduzem com alguma frequência na recusa por parte de proprietários em arrendar a pessoas imigrantes, bem como a existência de oposição por parte de vizinhos ou a repentina subida do preço da renda como forma de desencorajar e desinteressar.

No Relatório da EUCM<sup>15</sup> sublinha-se ainda o evidente contexto de segregação no qual vivem as Comunidades Ciganas em Portugal. A sua “guetização” e sobrevivência em condições de deficiente alojamento são frequentemente encaradas com naturalidade e justificadas apenas pela auto-segregação. A diversidade da comunidade faz com que existam diferentes soluções de alojamento de apoio público que não têm sido avaliadas nos seus impactes.

Apesar de uma grande diversidade regional nas condições de inserção geográfica, a concentração da população imigrante no distrito de Lisboa justifica uma análise particularmente atenta das suas condições de alojamento neste território. Confirma-se a expectável relação entre o “tempo de residência” dos imigrantes no país de acolhimento e as suas condições de alojamento.

Assim, é possível identificar uma tendência que, tendo obviamente excepções e até variações “interétnicas”, poderá caracterizar a trajectória de uma parte significativa da população imigrante – a um tempo de residência superior no país de acolhimento corresponde um *upgrade* qualitativo em

---

<sup>15</sup> Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia

termos de alojamento, o que se traduz em três aspectos: 1) no aumento da propriedade; 2) na diminuição da sobrelotação; 3) na diminuição dos alojamentos não clássicos.

A confirmação desta tendência é demonstrada pelos dados censitários relativos a três comunidades em especial – imigrantes originários dos PALOPS, do Leste e do Brasil.

i) As condições de alojamento dos imigrantes dos PALOPS, com um processo migratório mais antigo e portanto mais “enraizados”, revelam:

- um aumento de quase 10% ao nível da propriedade entre 1991 e 2001;
- uma diminuição de 14,7% em termos de alojamentos não clássicos, valores muito provavelmente relacionados com o PER: foram recenseados em 2001, 11 540 estrangeiros a residir em alojamentos não clássicos, 60% dos quais na RLVT (6 810), 15% no Norte e 11% no Centro;
- uma diminuição de 3,7% de situações de sobrelotação, sendo de salientar que ainda se trata de facto de uma situação que revela valores elevados (64.2%), muito acima da média nacional (16.5%);

As informações relativas aos imigrantes originários de Cabo Verde devem ser interpretados a partir do facto de se tratar da maior “comunidade” migratória em Portugal e aquela que genericamente se defronta com problemas habitacionais mais estruturais, os quais subsistem com alguma relevância;

- um aumento do acesso em propriedade na ordem dos 5,2%, 4% abaixo da média dos PALOPS;
- uma diminuição de 15,4% de alojamentos não clássicos (mais 0,7% do que a média dos PALOPS), sendo ainda assim a comunidade imigrante mais significativa nessas condições;
- uma diminuição da taxa de sobrelotação (7%) superior em 4% à média dos PALOPS, mas que se mantém na ordem dos 60%.

ii) As comunidades imigrantes de Leste e do Brasil têm em comum o facto de serem ambas relativamente recentes, sendo que no caso do Brasil é importante perceber que o período que decorre entre os dois últimos Censos corresponde a uma transformação do tipo e dimensão de imigração. De facto, com a entrada na UE houve um *boom* da imigração brasileira mais qualificada, mas o final da

década viria a alterar este ciclo com o crescimento de uma outra vaga menos qualificada e superior em termos numéricos. Assim, em ambos os casos denota-se:

- uma diminuição acentuada da proporção de proprietários relativamente a arrendatários, o que deve ser lido em termos relativos dado o aumento do número absoluto de imigrantes de ambas as origens;
- um aumento significativo da sobrelotação que, no caso dos imigrantes de Leste de forma mais acentuada do que no caso do Brasil tem uma forte componente multifamiliar; de facto, a comunidade dos países de Leste é aquela, logo a seguir à do Paquistão, com a maior proporção de situações de partilha de um mesmo alojamento por mais do que 1 família – esta situação opõe-se de forma clara aos PALOPS, a maioria dos quais regista valores de coabitação multifamiliar abaixo dos 10%.

iii) Por seu turno, a imigração asiática (Paquistão, China e Índia) revelam também um aumento do número de arrendatários e de sobrelotação.

Em termos genéricos, pode afirmar-se que a sobrelotação (sobretudo em regime de arrendamento) é uma característica de todas as comunidades imigrantes, com excepção das oriundas dos países “ocidentais” (América do Norte e UE) as quais distinguem-se genericamente das restantes quer ao nível das motivações para a imigração, quer ao nível do protagonismo económico e social.

## 8. TIPOLOGIA REGIONAL DAS NECESSIDADES DE HABITAÇÃO

Portugal, apesar de ser um país de pequena dimensão tem uma grande diversidade regional nomeadamente a que caracteriza a separação entre litoral e interior e a que estrutura as metrópoles de Lisboa e Porto e outras cidades de dimensão menor ao nível do território. Esta diversidade regional é tal que nos Fóruns<sup>16</sup> realizados pelo Plano Estratégico foi afirmado com alguma frequência que as políticas de habitação ensaiadas até agora tinham sido estruturadas sobretudo considerando as áreas metropolitanas e tinham pouco impacte noutros territórios. Alguns autarcas chegaram a afirmar que deveria existir um Plano Estratégico próprio para as zonas rurais.

O cruzamento entre a informação estatística e a informação recolhida nos fóruns regionais permite ensaiar tipologias diversificadas de territórios onde, de facto, a *questão habitacional* e as *necessidades de habitação* se colocam com alguma diversidade<sup>17</sup>.

De forma a obter-se uma análise cruzada entre os problemas de habitação e as características sociais da população residente, construiu-se uma base de dados com cerca de 60 indicadores, estruturados por domínios (ver Anexo 2) e ensaiou-se uma análise de correspondências múltiplas, activando as variáveis habitacionais do primeiro grupo de indicadores. A análise efectuada identificou 12 grupos de freguesias em função do seu comportamento habitacional e das características da população e das famílias residentes. Trata-se de uma primeira síntese, que será posteriormente aprofundada e valorizada.

A aplicação da metodologia oferece uma tipologia rica. Globalmente pode-se considerar dois tipos de áreas: territórios de baixa densidade e áreas urbanas.

---

<sup>16</sup> O IRHU e a equipa do PEH promoveram conjuntamente cinco Fóruns Regionais entre o mês de Abril e o de Maio, tendo sido convidados a participar diversos actores com responsabilidades no sector, destacando-se as autarquias e os promotores de habitação a custos controlados, nomeadamente representantes do sector cooperativo (ver ANEXO 4).

<sup>17</sup> Ainda no âmbito da avaliação regional de programas de Habitação, o IHRU organizou no mês de Junho, uma reunião com a equipa do PEH alargada aos técnicos do Instituto na qual se procedeu a uma análise mais detalhada dos principais programas promovidos e seus regimes jurídicos (ver ANEXO 5).

## **8.1. TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE**

### ***8.1.1. “Rural profundo”***

Nestas áreas de baixa densidade, rurais, com uma fraca percentagem de população residente jovem, com fracos níveis de escolaridade e de actividade, mas com uma significativa população aposentada, dominam os seguintes tipos de problemas:

1. muito fraca presença de alojamentos sobrelotados e vagos;
2. muito fraca presença de alojamentos vagos, mas com níveis de degradação do edificado altos, associados a baixos níveis de infra-estruturação (sem água no alojamento) e de conforto habitacional (alojamentos sem banho ou duche); os ocupantes dos alojamentos são predominantemente os seus proprietários;
3. áreas com ainda alguns problemas na infra-estruturação do alojamento (sem água no alojamento) mas com graus razoáveis de conforto (alojamentos com banho ou duche);
4. áreas onde a degradação do edificado associada aos alojamentos vagos se evidencia. A idade média do edificado é relativamente alta.

Os Fóruns regionais apresentaram para estas áreas como principais problemas:

- “Degradação habitacional” e “falta de infra-estruturas básicas”, agravados pelo envelhecimento e pauperização das populações, nomeadamente as que ainda dependem da actividade agrícola;
- Idosos em habitações degradadas e com incapacidade financeira e operacional para a sua reabilitação – tanto em meio rural como nos centros históricos. Resistências da população idosa e dificuldades de adaptação às transformações introduzidas;
- Abandono crescente da população e portanto uma alta presença de habitações abandonadas que se vão degradando havendo dúvidas sobre o destino a dar-lhes;

- Problemas jurídicos (habilitação de herdeiros, inexistências de registo de propriedade, etc.);
- Algumas intervenções de fachada com omissão do interior dos fogos (apoios UE) – reprodução das más condições de habitabilidade numa espécie de “folclorização do objecto de intervenção”: “aldeias de xisto”/ “aldeias de Portugal”;
- Necessidade de repensar a oferta de habitação social tendo em conta as características da população sobretudo ao nível do envelhecimento.

### ***8.1.2. “Rural intermédio”***

Nestas áreas rurais, com uma fraca percentagem de população residente e de baixa densidade, mas com maiores níveis de actividade que nas áreas anteriores, dominam os seguintes tipos de problemas:

1. áreas com problemas de infra-estruturas (água no alojamento) e de conforto (alojamentos com banho e duche). Os ocupantes dos alojamentos são os próprios proprietários, com baixos níveis de qualificação e dedicados ainda ao sector primário;
2. Pouca capacidade atractiva dos centros históricos devida à inexistência de infraestruturas exigidas pelos estilos de vida contemporâneos e/ou determinados tipos de famílias (estacionamento/equipamentos para crianças...);
3. áreas com melhor infra-estruturação que as anteriores e com níveis de conforto claramente superiores. Há uma presença razoável de alojamentos sazonais. Há uma forte ocupação de população jovem e os níveis de actividades são mais altos.

Os Fóruns regionais apresentaram para estas áreas como principais problemas:

- Sector imobiliário inflacionado, sobretudo nos centros históricos e em determinadas zonas de predomínio de procura turística havendo uma “competição” entre a capacidade da procura, sobretudo estrangeira e os “locais”;
- Mercado de arrendamento fundamentalmente dirigido ao turismo pelo que não só os seus preços são elevados, para compensar a concentração sazonal da procura, como a própria

selecção dos arrendatários poderá ser mais restritiva por motivos de salvaguarda do património.

- Desajustamento dos critérios de elegibilidade dos programas à diversidade local/programas muito formatados para as grandes cidades (públicos/ regimes de ocupação/apoios financeiros/critérios “etários” do edificado, % de participação;
- Problemas jurídicos (habilitação de herdeiros, inexistências de registo de propriedade, etc.);
- Algum “purismo”/rigidez regulamentar e das instituições responsáveis/“cultura imperialista da reabilitação” – incompatibilidade entre a estandarização normativa (RGEU) e as idiosincrasias do edificado “antigo”;
- Públicos residentes com dificuldades de acesso à habitação (jovens/jovens casais/agregados com apenas 1 empregado) e públicos sazonais ligadas às actividades de construção ou turismo;
- Necessidade de repensar a oferta de habitação social tendo em conta as características da população sobretudo ao nível da população sazonal (imigrante, na maioria) e da disseminação no território das necessidades de habitação social.

## **8.2. TERRITÓRIOS URBANOS**

### ***8.2.1. Urbano “pobre”***

São áreas urbanas, com maior densidade populacional, com estruturas etárias mais jovens que os tipos anteriores e com níveis de escolaridade e profissionais baixos, onde dominam os seguintes problemas:

- 1) áreas com alojamentos que apresentam níveis de sobrelotação muito elevados. A variação da população é acima da média, a população residente é jovem e as famílias têm uma dimensão considerável (face à média nacional);

- 2) identifica as áreas onde se realça o peso dos alojamentos em “bairros sociais”<sup>18</sup>. A população residente tem níveis de escolaridade baixos (predomina o ensino básico), população predominantemente activa no sector terciário e exercendo profissões pouco ou razoavelmente qualificadas. A população desempregada é significativa.

Os Fóruns regionais apresentaram para estas áreas como principais problemas:

- Existência de zonas profundamente degradadas de muito más condições de vida e de habitabilidade ocupadas por população migrante com problemas de integração;
- Foram identificados como factores de vulnerabilidade: toxicodependência e alcoolismo; “novos pobres”, vindos da instabilidade e precariedade do mercado de trabalho; “rupturas familiares”; violência familiar; idosos isolados;
- Críticas frequentes ao modelo e às formas de gestão dos bairros sociais: lógica de ocupação vitalícia de fogos; complexidade processual de ruptura do contrato de arrendamento social (longo prazo); alienação dos fogos “sociais” a preços reduzidos; desajustamento entre as tipologias existentes e as estrutura dos agregados; degradação acelerada da envolvente dos bairros: desinvestimento na manutenção e pouca durabilidade do mobiliário urbano; etc;
- Subsistência de barracas não contempladas nos recenseamentos PER = problema da incapacidade municipal em assumir os compromissos estipulados nos Acordos de Adesão, em que se previa um estancamento do problema;
- Desactualização dos parâmetros de custos controlados estabelecidos pela administração central face aos preços actuais das diversas componentes do produto habitação;
- Alto valor da renda fundiária e dificuldades na obtenção de solo para habitação social.

---

<sup>18</sup> Alojamentos familiares clássicos de residência habitual em que a entidade proprietária é o Estado, ou os Institutos Públicos autónomos, da Segurança Social ou de outras instituições sem fins lucrativos, ou pertencem às autarquias locais ou às empresas públicas.

### ***8.2.2. Urbano***

São áreas urbanas com alojamentos com infra-estruturas e com razoáveis níveis de conforto. A variação da população é baixa e a população tem preferencialmente o ensino básico ou secundário. A população residente empregada tem profissões com graus de qualificação intermédia. O que diferencia estas áreas é:

1. São áreas com taxas de actividade muito elevadas. Estas áreas mostram níveis de escolaridade e graus profissionais ligeiramente inferiores ao grupo seguinte;
2. Nestas áreas há uma forte presença de grupos profissionais com qualificações intermédias e fraquíssima presença dos grupos profissionais desqualificados. A população residente activa trabalha quase exclusivamente no terciário.

Nestas áreas de maior qualidade urbanística, os Fóruns regionais apresentaram como principais questões:

- Apelo pelas zonas históricas mas dificuldades quer financeiras dos proprietários quer dificuldades legais (RGEU, nova lei das acessibilidades, etc.) de reabilitação de edificado antigo;
- Pouca capacidade atractiva dos centros históricos devida à inexistência de infraestruturas exigidas pelos estilos de vida contemporâneos e/ou determinados tipos de famílias (estacionamento/equipamentos para crianças...);
- Burocracia dos programas de reabilitação e taxa de aprovação de candidaturas diminuta;
- População idosa: proporção significativa dos actuais ocupantes do edificado com necessidades de reabilitação (descapitalizados e resistentes à mudança);
- Apoios exclusivamente dirigidos ao edificado, com omissão do espaço público.

*PARTE III*

**DIAGNÓSTICO HABITACIONAL: A DIVERSIDADE  
REGIONAL E SOCIAL**



## **9. AS NECESSIDADES DE HABITAÇÃO E A DIVERSIDADE REGIONAL E SOCIAL**

### **9.1. PONTO DA SITUAÇÃO: AS NECESSIDADES DE HABITAÇÃO**

Como se disse anteriormente, a dificuldade das fontes estatísticas dificulta um olhar mais integrado sobre as carências habitacionais mais urgentes. As informações disponíveis para além de se sobreporem (por exemplo, uma casa em degradação pode estar sobrelotada), e portanto ser impossível uma simples soma das necessidades, referenciam níveis diferentes de “necessidades”. Repare-se que as dificuldades referentes ao edificado não exigem necessariamente substituição das habitações mas a sua requalificação enquanto que outras necessidades se referenciam às famílias, por exemplo sobrelotação, imigrantes em alojamento precário indiciando a necessidade de acesso a novas habitações.

São identificadas como necessidades prioritárias:

- A reparação de cerca de 190 mil residências habituais necessitando de grandes reparações sendo que o Norte e o Centro concentram uma percentagem significativa destas necessidades;
- A falta de alojamentos traduzida nas inscrições em listas de espera autárquicas, na presença de famílias autóctones e de imigrantes em habitações não clássicas, no excesso de lotação (estima-se um desdobramento para metade das famílias) indiciariam a necessidade de ocupação de novos alojamento (novos no sentido de outros alojamentos para além dos ocupados) para cerca de 160 famílias;
- Os apoios à amortização e à renda, para algumas famílias demasiado elevada, nomeadamente na situação dos jovens, famílias monoparentais, idosas com baixas reformas são de mais difícil estimativa.

A satisfação das necessidades de habitação, sendo um direito consagrado na constituição, obriga o Estado a encontrar, a título de subsidiariedade, os recursos e as formas que permitam o acesso ao alojamento em tempo, lugar e a custo adequados aos segmentos sociais reconhecidamente excluídos ou de limitada solvência em relação à oferta do mercado.

Comparada com períodos anteriores, as necessidades de habitação sofrem sensíveis alterações. Alterações que na dimensão quantitativa se traduzem em efeitos conjugados, com diferentes impactes,

que vão desde o aumento de rendimentos médios da população portuguesa à já referida queda do custo real do crédito e do regime de bonificação. Outras alterações são de cariz mais qualitativo e relacionam-se com a deslocação de activos, alterações nos modos de vida e composição das famílias, acompanhada da mudança estrutural do emprego com efeitos preocupantes no endividamento; e ainda, no que respeita às zonas antigas (onde dominava o aluguer) o envelhecimento dos residentes, confrontados com a actualização das rendas, e a obsolescência dos edifícios que ocupam.

Do lado da oferta pública directa, central ou municipal, a insuficiência (aliás coincidente com a suspensão do sistema de bonificação) prejudicou o acesso à habitação de segmentos populacionais de menores recursos, mais jovens ou deslocalizados por efeito da mobilidade das oportunidades de trabalho. A oferta pública, nas suas diversas formas, dá sinais de evolução que a presente estratégia deverá reforçar no sentido de maior equilíbrio entre o simples fomento de alojamentos de baixo custo e a preocupação de integração urbanística e social; ou seja, do clássico “bairro social” para a inserção de segmentos de oferta apoiada nos bairros existentes das cidades ou periferias, contribuindo assim para a qualificação e coesão do meio urbano.

Por razões económicas, mas também sociais – ou da evolução dos modos de vida – a tendência das ofertas de mercado livre ou mesmo controlado transitou do regime de aluguer para a quase exclusividade da oportunidade de aquisição de casa própria com efeitos que importa ainda escrutinar, nomeadamente no que respeita ao endividamento, ao aluguer pós-aquisição, à adequação às mudanças regionais ou metropolitanas das famílias, etc.

No entanto, as formas de satisfazer esta necessidade tão básica está sujeita a fortes pressões que na sociedade portuguesa se traduzem em:

- Um mercado habitacional de difícil acesso face às condições de vida de uma percentagem significativa das famílias portuguesas dificultando as condições de alojamento adequado e a escolha de novas localizações;
- Deficiente qualidade e degradação habitacional em muitas regiões do país e desadequação entre a localização do parque e os novos movimentos migratórios;
- O acesso à habitação representa um encargo muito pesado entre certos grupos com necessidades especiais (população idosa de baixos rendimentos, deficientes) e entre os mais vulneráveis (população com habilitações mais baixas, desempregados);

- As políticas públicas, tal como a iniciativa privada têm privilegiado programas de construção nova em detrimento da reabilitação;
- Deficientes condições de adequação dos alojamentos a grupos especiais, recaindo sobre as famílias e as pessoas com necessidades especiais uma parte significativa dos encargos na readaptação dos fogos;
- Insuficiente disponibilização de políticas públicas na provisão de habitações para famílias de menores recursos e poucos apoios ao arrendamento;
- Instabilidade dos regimes de provisão, complexidade desnecessária, burocracia e ausência de controlo sobre as actuais políticas públicas de habitação.

## **9.2 DIVERSIDADE REGIONAL E LOCAL**

As necessidades habitacionais não se apresentam em todo o país, nem mesmo em cada região com as mesmas características e proporções, razão suficiente para se adequarem soluções de política a essa diversidade.

A análise realizada identifica:

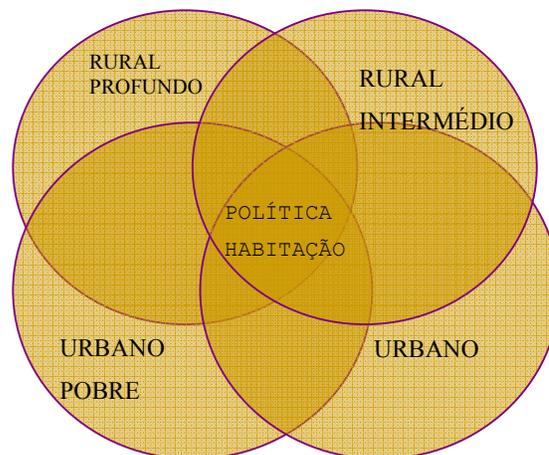
Um **RURAL “PROFUNDO”**, constituído por áreas de baixa densidade, rurais, com uma fraca percentagem de população residente jovem, com fracos níveis de escolaridade e de oportunidades de emprego; por outro lado, presença significativa de população idosa e reformada. Do ponto de vista habitacional trata-se de zonas de muito fraca presença de alojamentos vagos, mas com altos níveis de degradação do edificado, associados a baixos níveis de infra-estruturas e de acesso aos equipamentos.

Um **RURAL INTERMÉDIO**, consubstanciado em áreas rurais, com uma fraca percentagem de população residente e de baixa densidade, mas com maiores níveis de actividade do que nas áreas anteriores. São áreas com problemas de infra-estruturas (água no alojamento) e de conforto (alojamentos com banho e duche) onde os ocupantes dos alojamentos são os próprios proprietários, com baixos níveis de qualificação e dedicando-se ainda ao sector primário ou aos serviços locais.

Zona **URBANA “POBRE”**, com maior densidade populacional, com estruturas etárias rejuvenescidas, presença de imigrantes, com níveis de escolaridade reduzidos e profissões de baixa qualificação onde os alojamentos apresentam níveis de sobrelotação muito elevados e onde se realça o peso dos alojamentos em “bairros sociais”, áreas de génese ilegal e periferias antigas, etc.

Zona **URBANA**, são áreas urbanas com alojamentos infra-estruturados e com razoáveis níveis de conforto. A variação da população é baixa e a população tem preferencialmente o ensino básico ou secundário. A população residente empregada tem profissões com graus de qualificação intermédia. O que diferencia estas áreas é a presença de altas taxas de actividade e de grupos profissionais com qualificações intermédias e, inversamente, a pouca presença dos grupos profissionais desqualificados. A população residente activa trabalha quase exclusivamente no terciário e maioritariamente situa-se acima do nível de insolvência.

**ESQUEMA 9-1: TIPOLOGIAS DE ZONAS HABITACIONAIS**



### 9.3. DIVERSIDADE SOCIAL

Para além da diversidade regional, a diversidade social é também um factor a considerar nas políticas de habitação. Esta diversidade social é uma vantagem e como tal deve ser entendida mas essa constatação deve acautelar as soluções a propor para grupos específicos que corram o risco de estigmatizar públicos ao contrário da integração que se pretende. No entanto, há que considerar que, pelo menos provisoriamente, há públicos que concentram factores de vulnerabilidade o que se relaciona sobretudo com a incapacidade, mais ou menos conjuntural, de aceder a um rendimento “básico”, capaz de permitir o seu acesso ao mercado privado de habitação.

Assim, as necessidades habitacionais não se colocam da mesma forma para todos os grupos sociais e não podem pois ser equacionadas da mesma forma, haverá que ter em conta especificidades socio-culturais transversais à diversidade territorial, como:

- grupos etários extremos – os mais jovens e os mais velhos – com problemas de rendimentos para aceder a alojamentos adequados ou que correspondam às necessidades das respectivas fases do ciclo de vida;
- populações migrantes, nacionais ou estrangeiras, com a insegurança temporária de adaptação e estabilização no trabalho, carecendo de oferta acessível que permita a progressiva inserção nas comunidades urbanas tendo em conta ainda a sua diversidade etária e familiar;
- situações de necessidades especiais que o mercado não contempla sobretudo nos casos de baixo rendimento e que importa considerar sobretudo face aos défices de locomoção, de saúde, etc.

Em todas estas (e outras) especificidades, a questão da inclusão territorial e social, associada às limitações económicas e de estabilidade no emprego das procuras, não podem deixar de ter resposta na modulação das formas e condições da oferta pública.

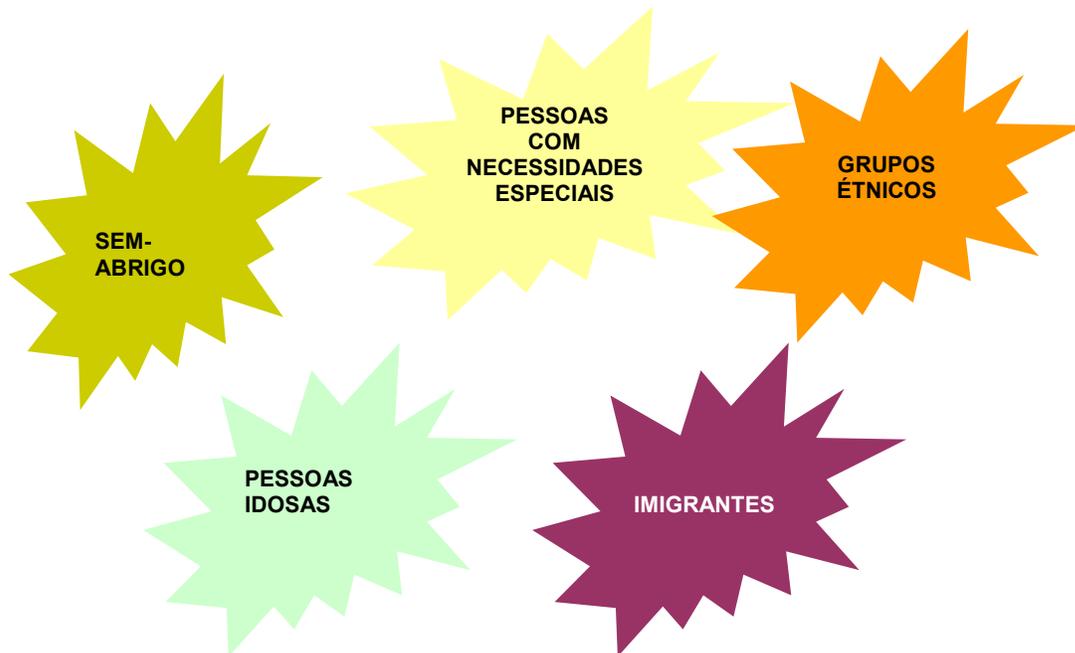
No que diz respeito à caracterização da procura identifica-se:

- A especificidade das situações da *população mais envelhecida* com baixos recursos que merece um olhar específico de forma a permitir a diversidade de escolha e a mobilidade

desejada em função das fases do ciclo de vida mas também as novas necessidades ao nível da qualidade do alojamento, da adaptação dos espaços às necessidades, etc.;

- As situações de pessoas com *necessidades especiais*, nomeadamente do uso de equipamentos de locomoção, de dormida ou de apoio de terceiros devem ser pensada através da qualidade do alojamento, da adaptação dos espaços às necessidades, etc.;
- Alguns grupos e formas de estar, como os sem-abrigo e alguns grupos étnicos, que não podem ser excluídos das preocupações sociais e do acesso ao alojamento adequado às suas necessidades mais diversificadas e de difícil conhecimento e abordagem;
- As populações migrantes, ocupando alojamentos temporários frequentemente em sobreocupação e sujeitos a condições de precariedade devido à sua situação de ilegalidade no país.

ESQUEMA 9-2: GRUPOS COM NECESSIDADES SOCIAIS



**ANEXOS**



**ANEXO 1 – CARÊNCIAS “QUALITATIVAS” POR REGIÃO: VALORES ABSOLUTOS E RELATIVOS (AO PAÍS E À REGIÃO)**

	Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira	Portugal
ALOJAMENTOS SOBRELOTADOS	219.419	85.202	164.963	39.224	23.982	14.853	21.243	568.886
	<b>38,5%</b>	14,9%	<b>28,9%</b>	6,8%	4,2%	2,6%	3,7%	100%
	18,5%	10,2%	16,9%	13,7%	16,6%	<b>21,4%</b>	<b>29,6%</b>	<b>16%</b>
ALOJAMENTOS SOBRELOTADOS C/ FALTA DE 1 DIVISÃO	157.915	65.357	122.088	29.923	17.706	8.557	12.614	414.160
	<b>38,1%</b>	15,7%	<b>29,4%</b>	7,2%	4,2%	2,0%	3,0%	100%
	<b>13,3%</b>	7,8%	12,5%	10,4%	12,2%	12,3%	<b>17,6%</b>	<b>11,6 %</b>
ALOJAMENTOS SOBRELOTADOS C/ FALTA DE 2 DIVISÕES	46.378	15.112	31.357	7.132	4.659	3.711	5.448	113.797
	<b>40,7%</b>	13,2%	<b>27,5%</b>	6,26%	4,0%	3,26%	4,7%	100%
	3,92%	1,82%	3,2%	2,4%	3,2%	<b>5,3%</b>	4,4%	<b>3,20</b>
ALOJAMENTOS SOBRELOTADOS C/ FALTA DE 3 OU + DIVISÕES	15.126	4.733	11.518	2.169	1.617	2.585	3.181	40.929
	<b>36,9%</b>	11,5%	<b>28,1%</b>	5,2%	3,9%	6,3%	7,7%	100%
	1,2%	0,5%	1,1%	0,7%	1,1%	<b>3,7%</b>	<b>4,4%</b>	<b>1,15%</b>
EDIFÍCIOS PRECISANDO DE MÉDIAS E GRANDES REPARAÇÕES E EDIFÍCIOS MUITO DEGRADADOS	231.618	174.374	68.533	58.973	24.402	6.474	74.799	639.173
	<b>39,5%</b>	<b>29,8%</b>	11,7%	10,0%	4,1%	2,4%	2,1%	100%
	<b>21%</b>	17,5%	17,3%	16,8%	15,1%	16,6%	16,7%	<b>18,5%</b>
EDIFÍCIOS PRECISANDO DE GRANDES REPARAÇÕES E EDIFÍCIOS MUITO DEGRADADOS	105.631	75.914	26.719	25.242	10.293	6.474	5.107	255.380
	<b>41,3%</b>	<b>29,7%</b>	10,4%	9,8%	4%	2,5%	1,9%	100%
	<b>9,5%</b>	7,6%	6,7%	7,2%	6,4%	7,3%	6,8%	<b>8,0%</b>
ALOJAMENTOS SEM PELO MENOS 2 INFRA-ESTRUTURAS BÁSICAS	38.203	24.709	14.257	12.345	7.964	3.359	5.425	106.262
	<b>35,9%</b>	<b>23,2%</b>	13,4%	11,6%	7,4%	3,1%	5,1%	100%
	3,2%	2,9%	1,4%	4,2%	<b>5,4%</b>	4,8%	<b>7,5%</b>	<b>2,9%</b>

	Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira	Portugal
ALOJAMENTOS SEM ELECTRICIDADE	4.198	4.775	2.088	3.507	1.399	97	369	16.433
	25,5%	29%	12,7%	21,3%	8,5%	0,5%	2,2%	100%
	0,3%	0,5%	0,2%	1,2%	0,9%	0,1%	0,5%	0,4%
ALOJAMENTOS SEM RETRETE	29.126	28.112	5.827	16.204	6.229	1.668	1.425	88.591
	35,2%	30,0%	12,9%	12,2%	4,7%	1,9%	2,8%	100%
	6,1%	7,4%	2,7%	8,8%	6,7%	5,7%	8,1%	5,7%
ALOJAMENTOS COM RETRETE SEM DISPOSITIVO DE RECARGA	39.094	21.339	14.890	8.189	3.236	1.512	2.629	90.889
	43%	23,5%	16,4%	9%	3,7%	2,9%	1,7%	100%
	3,3%	2,6%	1,5%	2,8%	2,2%	3,6%	2,2%	2,5%
ALOJAMENTOS SEM ÁGUA CANALIZADA NO PRÓPRIO ALOJAMENTO OU EDIFÍCIO	22.293	15.370	4.296	7.180	4.348	187	722	54.396
	41%	28,3%	7,9%	13,2%	8%	1,3%	0,3%	100%
	1,9%	1,8%	0,4%	2,5%	3%	1%	0,3%	1,5%
ALOJAMENTOS SEM INSTALAÇÃO DE BANHO OU DUCHE	97.820	58.105	21.481	27.764	9.965	3.919	4.862	22.3916
	43,7%	25,9%	9,6%	12,4%	4,5%	1,6%	2,2%	100%
	8,2%	7%	2,2%	9,7%	8,6%	5,6%	6,7%	6,25%
ALOJAMENTOS SEM AQUECIMENTO CENTRAL	250.952	7.7587	255.510	29.328	58.220	50.068	61.435	783.100
	32,4%	22,8%	28%	8,4%	4,2%	2%	2,1%	100%
	92,4%	92,6%	96,7%	98,5%	98,6%	99,3%	98,7%	94,63%
TOTAL DE ALOJAMENTOS/ REGIÃO	1.182.065	827.768	970.762	285.913	144.040	69.142	71.539	

## **ANEXO 2 – VARIÁVEIS INTERVENIENTES NA IDENTIFICAÇÃO DO ZONAMENTO PROPOSTO**

### **ALOJAMENTOS: IDADE E OCUPANTE**

Alojamentos com o ocupante arrendatário  
 Alojamentos com o ocupante proprietário  
 Alojamentos construídos antes de 1919  
 Alojamentos construídos de 1919 a 1945  
 Alojamentos construídos de 1945 a 1970  
 Alojamentos construídos de 1970 a 1985  
 Alojamentos construídos de 1985 a 2001  
 Idade média do edificado

### **POPULAÇÃO E IDADES**

População residente  
 Variação da população residente  
 Densidade populacional  
 População com menos de 20 anos de idade  
 População com 20 a 39 anos de idade  
 População com 40 a 64 anos de idade  
 População com mais de 65 anos de idade

### **PROBLEMAS HABITACIONAIS E CARACTERÍSTICAS**

Alojamentos sobrelotados  
 Alojamentos sem água  
 Alojamentos sem banho ou duche  
 Degradação do edificado  
 Alojamentos uso sazonal  
 Alojamentos vagos  
 Alojamentos em bairros sociais

### **INSTRUÇÃO ESCOLAR**

População analfabeta  
 População com mais de 9 anos com nenhum nível de ensino  
 População com mais de 15 anos com ensino básico  
 População com mais de 20 anos com o ensino secundário  
 População com mais de 25 anos com o ensino superior

### **ACTIVIDADES ECONÓMICAS, PROFISSÕES E OCUPAÇÃO**

Taxa de actividade da população residente  
 População residente activa no CAE 0  
 População residente activa no CAE 1-4  
 População residente activa no CAE 5-9  
 População residente empregada dos grupos profissionais 1-2 (mais qualificados)  
 População residente empregada dos grupos profissionais 3-5 (qualificações intermédias)  
 População residente empregada dos grupos profissionais 6-9 (menos qualificados)  
 População residente, com mais de 15 anos, com actividade económica  
 População residente, com mais de 15 anos, sem actividade económica  
 População residente, com mais de 15 anos, desempregada  
 População residente, com mais de 15 anos, reformada, pensionista ou na reserva  
 População residente, com mais de 15 anos, doméstica  
 População residente, com mais de 15 anos, incapacitada

### **FAMÍLIAS**

Famílias monoparentais  
 Famílias conjugais sem filhos  
 Famílias com filhos maiores não casados  
 Famílias sem núcleos  
 Famílias alargadas  
 Pessoas por família média  
 Famílias sem pessoas dos 15 aos 64 anos  
 Famílias sem pessoas com mais de 65 anos  
 Pessoas a residirem sós  
 Famílias só de idosos (1, 2 ou 3 idosos)  
 Pessoas idosas a residirem em família só de idosos (1, 2 ou 3 idosos)



**ANEXO 3 – CARACTERÍSTICAS POR GRUPOS IDENTIFICADOS**

	TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE							TERRITÓRIOS URBANOS				
	RURAL “PROFUNDO”				RURAL INTERMÉDIO			URBANO “POBRE”			URBANO	
	Alojamentos sazonais. População muito idosa e proprietária do alojamento	Habitação degradada e sem infraestruturas	Habitação infra-estruturas e com aloj. sazonal	Habitação muito degradada e com alojamentos vagos	Habitação com falta de infraestruturas	Habitação com presença de infraestruturas	Média (forte ocupação, mais jovens e com mais actividade)	Sobrelotação casos extremos	Sobrelotação contexto geral	Áreas urbanas com forte presença de bairros sociais	Áreas urbanas infraestruturadas	Áreas urbanas intermédias
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>% de indivíduos</b>	<b>9,2</b>	<b>5,2</b>	<b>9,3</b>	<b>6,2</b>	<b>6</b>	<b>24,9</b>	<b>10</b>	<b>1,4</b>	<b>4,7</b>	<b>1,2</b>	<b>18,2</b>	<b>3,7</b>
Alojamentos sem água												
Alojamentos sem banho ou duche												
Degradação do edificado												
Alojamentos sobrelotados												
Alojamentos vagos												
Alojam. em bairros sociais												
Ocupante arrendatário												
Ocupante proprietário												
Alojamentos uso sazonal												
Idade média do edificado												
Alojamentos antes de 1919												
Alojamentos de 1919 a 1945												
Alojamentos de 1945 a 1970												
Alojamentos de 1970 a 1985												
Alojamentos de 1985 a 2001												
População residente												

PLANO ESTRATÉGICO DE HABITAÇÃO – 2008/2013

DOCUMENTO DE DIAGNÓSTICO E ESTRATÉGIAS

Densidade populacional												
Varição da População												
Menores de 20 anos												
	TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE							TERRITÓRIOS URBANOS				
	RURAL “PROFUNDO”				RURAL INTERMÉDIO			URBANO “POBRE”			URBANO	
	Alojamentos sazonais. População muito idosa e proprietária do alojamento	Habitação degradada e sem infraestruturas	Habitação infra-estruturas e com aloj. sazonal	Habitação muito degradada e com alojamentos vagos	Habitação com falta de infraestruturas	Habitação com presença de infraestruturas	Média (forte ocupação, mais jovens e com mais actividade)	Sobrelotação casos extremos	Sobrelotação contexto geral	Áreas urbanas com forte presença de bairros sociais	Áreas urbanas infraestruturadas	Áreas urbanas intermédias
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
População 20 a 39 anos												
População 40 a 64 anos												
Pop. mais de 65 anos												
Analfabetos												
Sem escolarização												
Ensino básico												
Ensino secundário												
Ensino superior												
Taxa de actividade												
Pop res. activos do CAE 0												
Pop res. activos do CAE 1-4												
Pop res. activos do CAE 5-9												
Grupos profissionais 1-2												
Grupos profissionais 3-5												
Grupos profissionais 6-9												
Pop com actividade económica												
Pop desempregada												
Pop sem activ. econ.												
Reformados												





## **ANEXO 4 – DIAGNÓSTICO FÓRUNS REGIONAIS**

O IRHU e a equipa do PEH promoveram conjuntamente cinco Fóruns Regionais entre o mês de Abril e o de Maio, tendo sido convidados a participar diversos actores com responsabilidades no sector, destacando-se as autarquias e os promotores de habitação a custos controlados, nomeadamente representantes do sector cooperativo. Estes fóruns tinham fundamentalmente dois objectivos:

- 1) envolvimento dos actores no PEH, fomentando assim a sua adesão e participação no processo, o que aliás foi sistematicamente referido como um procedimento meritório;
- 2) diagnóstico regionalizado vocacionado para a identificação dos problemas e soluções das questões habitacionais susceptíveis de intervenção pública.

O quadro que se apresenta de seguida é portanto o resultado desse diagnóstico que se revela mais forte em termos processuais e operativos, demonstrando um conhecimento efectivo decorrente da intervenção prática no sector, e mais fraco em termos de uma monitorização sistemática da realidade. Em todo o caso, tendo em vista um enriquecimento desta monitorização, que a prazo deverá ser uma responsabilidade do Observatório da Habitação, foi distribuído um questionário aos intervenientes (também disponível no site do PEH) para reenvio posterior à equipa, dando-lhes assim tempo para uma maior reflexão e sistematização da informação. A taxa de resposta tem no entanto sido relativamente diminuta – cerca de 30 inquéritos até à data – mas a equipa ainda mantém em aberto a recepção de inquéritos.

A informação recolhida nos fóruns e que se apresenta de seguida foi tratada em três dimensões:

### 1- Temas Transversais

- i) Reabilitação
- ii) “Subsidição” Futura e Parque Público Existente
- iii) Arrendamento
- iv) Habitação a Custos Controlados - CDH's e Cooperativas

### 2- Especificidades Territoriais

### 3- Princípios Gerais

**1. Temas transversais**

(por nível de consenso, entende-se sobretudo a frequência com que as questões foram referidas)

REABILITAÇÃO				
	PROBLEMAS	GRAU DE CONSENSO	SOLUÇÕES	GRAU DE CONSENSO
<b>CUSTOS</b>	<p>1 - Custos elevados nomeadamente por comparação com a construção nova/ 3 factores de encarecimento: A+B+C</p> <p>A)Terrenos (mais elevados nos c. históricos)</p> <p>B)Obra (metodologias artesanais)</p> <p>C)Escala (pequena)</p>	<p>MUITO ELEVADO</p>	<p>1. Introdução de medidas de discriminação positiva – medidas de compensação como resultado de uma “opção política”:</p> <p>A) Medidas fiscais (redução dos custos, nomeadamente por comparação com a construção nova)</p> <p>B) Medidas processuais (desburocratização/ - centralização dos procedimentos num mesmo local de atendimento ....)</p> <p>C) Soluções “pontuais” de negociação local</p> <p>D) Medidas “fundárias”</p>	<p>MUITO ELEVADO</p>
<b>PROGRAMAS EXISTENTES: RECREIA/RECRIPH/ SOLARH/ PROHABITA</b>	<p>2- Burocracia dos programas de reabilitação/ taxa de aprovação de candidaturas diminuta</p>	<p>ELEVADO</p>	<p>2. Introdução de economias de escala/estandardização de componentes e/ou metodologias (aumento da dimensão das intervenções)</p> <p>3. Lógica intermunicipal das entidades responsáveis pela intervenção de modo a exponenciar competências que, ao nível estritamente municipal, se revelam insuficientes</p>	<p>MÉDIO</p> <p>MUITO ELEVADO (PRINCÍPIO)</p>

	3. Desajustamento dos critérios de elegibilidade dos programas à diversidade local/ programas muito formatados para as grandes cidades (públicos/ regimes de ocupação/ apoios financeiros/ critérios “etários” do edificado, % de comparticipação, nomeadamente no caso dos idosos que, a partir dos 60 anos, não têm acesso ao crédito bancário – PROHABITA)	ELEVADO	4. Programas com maior ancoragem local da legislação/ autonomia de programação e maior articulação com programas comunitários  5. Reavaliação do PROHABITA	MUITO ELEVADO  MÉDIO ELEVADO
ESTATUTO DA REABILITAÇÃO	4. “Purismo”/ rigidez regulamentar e das instituições responsáveis/ “cultura imperialista da reabilitação” - incompatibilidade entre a estandardização normativa (RGEU) e as idiossincrasias do edificado “antigo”	MÉDIO ELEVADO	6. Relativização do estatuto da reabilitação e criação de uma cultura de maior flexibilidade: a reabilitação e a construção nova podem conviver, quer se trate das zonas históricas quer se trate de zonas de urbanização recente/ não se trata de um jogo de soma nula	MÉDIO
	6. Fachadismo de intervenções e omissão do interior dos fogos (apoios UE) – reprodução das más condições de habitabilidade numa espécie de “folclorização do objecto de intervenção”: “aldeias de xisto”/ “aldeias de Portugal” ...	MÉDIO	7. Capitalização do património edificado como recurso de diferenciação identitária da região e de acréscimo da sua competitividade (riscos de folclorização não referidos)	MÉDIO
OUTROS	7. População idosa: proporção significativa dos actuais ocupantes do edificado com necessidades de reabilitação (descapitalizados e resistentes à mudança)  8. Resistências da população idosa e dificuldades de adaptação às transformações introduzidas	MÉDIO		
	9. Problemas jurídicos (habilitação de herdeiros, inexistências de registo de propriedade/ etc.)	MÉDIO	8. Extensão do conceito de reabilitação para lá dos centros históricos	MÉDIO
	10. Pouca capacidade atractiva dos centros históricos devida à inexistência de infra-estruturas exigidas pelos estilos de vida contemporâneos e/ou determinados tipos de famílias (estacionamento/equipamentos para crianças...)	BAIXO		

	11. Desajustamento das tipologias aos modos de vida actuais – sub-dimensionamento/ sobre-dimensionamento/ configuração tipológica/ equipamento	MÉDIO		
	12. Apoios exclusivamente dirigidos ao edificado, com omissão do espaço público	MÉDIO		

<b>“SUBSIDIAÇÃO” FUTURA E PARQUE PÚBLICO EXISTENTE</b>				
	<b>PROBLEMAS</b>	<b>GRAU DE CONSENSO</b>	<b>SOLUÇÕES</b>	<b>GRAU DE CONSENSO</b>
	1.Lógica de ocupação vitalícia de fogos “sociais”= injustiça social/ incentivo ao “conformismo dos residentes	<b>MUITO ELEVADO</b>	1.Reequacionamento da duração dos apoios públicos de habitação: passagem de uma lógica vitalícia para um lógica de transitoriedade - “transitoriedade dos apoios” quer se trate de apoios à pessoa (subsídio limitado no tempo), quer se trate de apoios à pedra – incentivo à mobilidade	<b>MUITO ELEVADO</b>
	2.Complexidade processual de ruptura do contrato de arrendamento social (longo prazo)	<b>MÉDIO</b>	2.Canalização dos apoios para os realmente necessitados  3.Clarificação das regras de elegibilidade e identificação de uma hierarquia de prioridades(tempo/rendimento/ tipo de habitação considerada necessitada/territórios)  4.Aumento do controlo dos direitos de elegibilidade – reavaliação periódica do estatuto de beneficiário	
<b>ALIENAÇÃO DOS FOGOS SOCIAIS E GESTÃO</b>	3.Alienação dos fogos “sociais” a preços muitíssimo reduzidos”, permitindo a realização de mais valias a prazo às custas do Estado – a dimensão das mais valias depende sobretudo dos territórios, dada a grande variação dos preços do mercado no espaço nacional	<b>ELEVADO</b>		
	4.Dificuldades de gestão acrescidas devido a:  a) Alienação dos fogos: coexistência de “regimes de ocupação” (propriedade privada e arrendamento social)		5.Actualização da tabela oficial de preços de venda dos fogos aos proprietários (IHRU) tendo especial atenção as variações territoriais dos preços da habitação  6.Aumento do período de “carência”	<b>MÉDIO ELEVADO</b>

	<p>b) Acumulação do parque da administração central (ex-IGAPHE)</p> <p>c) Cobrança de rendas/valores desactualizados</p> <p>d) Reprodução de uma cultura de “inquilinato social” mesmo entre os novos proprietários que não assumem o estatuto de “condóminos”</p>	ELEVADO	7.Criação de diversos patamares de subsídio no sentido de ajudar à “descolagem” progressiva dos agregados subsidiados	
			8. “Centros de estágio habitacional” como fase de preparação dos realojamentos	BAIXO
	<p>5.Desajustamento entre as tipologias existentes e as estrutura dos agregados:</p> <p>a) Grande sobreocupação e alguma subocupação/</p> <p>6.Inexistência de uma intervenção de monitorização da “ocupação do parque”</p>	MÉDIO ALTO	9.Incremento da monitorização das “dinâmicas” do parque social e agilização das “transferências intraparque público e interpúblico e privado (relação c/ controlo e c/ mobilidade)	MÉDIO
	7.Convivência interétnica	MÉDIO		MÉDIO ALTO
	<p>8. Degradação acelerada da envolvente dos bairros: desinvestimento na manutenção e pouca durabilidade do mobiliário urbano</p> <p>9. Custo dos terrenos</p>	MÉDIO	10. Exploração do “direito de superfície”	
		ELEVADO		
	10. Insuficiência de receitas para a gestão/manutenção dos bairros (apenas as rendas)	BAIXO		
	11. Efeitos inter-municipais das carências – contiguidade territorial	MÉDIO BAIXO	11.Lógica de intervenção intermunicipal	MUITO ELEVADO (PRINCÍPIO ESTRATÉGICO)

	12. Programas de realojamento demasiado formatados para as grandes zonas urbanas/ critérios de visibilidade	MÉDIO BAIXO		
	13. Subsistência de barracas não contempladas nos recenseamentos PER = problema da incapacidade municipal em assumir os compromissos estipulados nos Acordos de Adesão, em que se previa um estancamento do problema	MÉDIO BAIXO		

<b>ARRENDAMENTO</b>				
	<b>PROBLEMAS</b>	<b>GRAU DE CONSENSO</b>	<b>SOLUÇÕES</b>	<b>GRAU DE CONSENSO</b>
<b>GERAL</b>	1. Preços elevados	<b>MUITO ELEVADO</b>	1. Medidas de discriminação positiva ao arrendamento: incentivo à mobilidade  2. Exploração de “nichos de procura” com maior apetência para o arrendamento: a) estudantes; b) os casais em fase de instalação; c) imigrantes... (considerados factor de inflaccionamento dos preços de arrendamento = aceitação dos preços suportada em sobreocupação – problema ou estratégia típica do imigrante de inserção progressiva no mercado imobiliário da sociedade de acolhimento.	<b>ELEVADO/</b>
	2. Perda de capacidade competitiva face às condições de empréstimo bancário	<b>MÉDIO</b>		
	3. Capacidade de atracção dos investidores reduzida	<b>MÉDIO BAIXO</b>		
	4. Cultura (ideologia) de “penalização dos proprietários”	<b>MÉDIO BAIXO</b>		
	5. Problemas do foro judicial (despejos, etc.)	<b>MÉDIO</b>		
<b>NRAU</b>	6. Atraso de implementação do NRAU	<b>MÉDIO</b>	3. Necessidade de reavaliação/ monitorização = vocação observatório	<b>MÉDIO</b>
	7. Desajustamento de alguns aspectos (especificação omissa)			

<b>HABITAÇÃO A CUSTOS CONTROLADOS - CDH'S E COOPERATIVAS</b>				
	<b>PROBLEMAS</b>	<b>GRAU DE CONSENSO</b>	<b>SOLUÇÕES</b>	<b>GRAU DE CONSENSO</b>
	<p>1. Desactualização dos parâmetros de custos controlados estabelecidos pela administração central face aos preços actuais das diversas componentes do produto habitação: muito particularmente o custo dos terrenos (normativa momento em reavaliação pelo IHRU)</p>	<b>ELEVADO</b>	<p>1. “Recurso optimizável”, nomeadamente na área da gestão habitacional /</p> <p>novas competências já asseguradas por algumas cooperativas:</p> <p>a) gestão e acompanhamento de manutenção de qualidade pós-ocupacionais - garante de competitividade do cooperativismo em relação à promoção privada</p>	<b>ELEVADO</b>
	<p>2. Acréscimo dos custos da construção resultante das novas regulamentações sectoriais (energias renováveis/ acessibilidades e outros)</p>	<b>MÉDIO</b>		
	<p>3. Publicação intermitente de novos regulamentos (tendem a sair “a conta gotas”) - a informação não chega ao “promotor” em tempo útil, o que dificulta o seu cumprimento e o próprio percurso normal da construção – este aspecto deve ser articulado com a duração do processo produtivo deste bem que é de facto longo (pelo menos três anos)</p>	<b>MÉDIO</b>		
	<p>4. Inacessibilidade da reabilitação, devido aos custos dos terrenos (necessidade de maior especificação)</p>	<b>ELEVADO</b>		

**2. Especificidades territoriais**

	DIFICULDADES	POTENCIALIDADES/TEMAS FORTES DISCUTIDOS – DEPENDENTES DA PERTENÇA INSTITUCIONAL DOS PROTAGONISTAS DAS INTERVENÇÕES
COIMBRA	<p>1. Meio urbano:</p> <p>1) Reprodução de algumas situações de precariedade habitacional</p> <p>2) Factores de vulnerabilidade:</p> <p>A) Toxicodependência e alcoolismo</p> <p>B) “Novos pobres”, o que sugere sobretudo a questão da própria “transitoriedade laboral”</p> <p>C) “Rupturas familiares”</p> <p>D) Violência familiar</p> <p>E) Idosos</p>	<p>Articulação entre política de habitação e outras políticas públicas: carácter multidimensional da habitação</p>
	<p>2. Meio rural:</p> <p>a) “Degradação habitacional” e “falta de infra-estruturas básicas”, agravados pelo envelhecimento e pauperização das populações, nomeadamente as que ainda dependem da actividade agrícola</p>	<p>Níveis de governação/decisão e regulação: descentralização</p>
ÉVORA	<p>1. Idosos em habitações degradadas e com incapacidade financeira e operacional para a sua reabilitação – tanto em meio rural como nos centros históricos</p>	<p>Cooperativismo</p>
		<p>Reabilitação</p>
FARO	<p>1. Sector imobiliário extremamente inflacionado devido à vocação turística do território</p>	<p>Vocação turística</p>
	<p>2. Mercado de arrendamento fundamentalmente dirigido ao turismo pelo que não só os seus preços são elevados, para compensar a concentração sazonal da procura, como a própria selecção dos arrendatários poderá ser mais restritiva por motivos de salvaguarda do património.</p>	

	<p>3. Dificuldades de acesso ao mercado de:</p> <p>Públicos residentes (jovens/jovens casais/ agregados com apenas 1 empregado)</p> <p>Públicos sazonais (construção civil e empregados de serviços turísticos)</p>	
	<p>4. Meio urbano: envelhecimento e insolvência – senhorios descapitalizados e arrendatários sem recursos – incapacidade funcional e financeira de reabilitação</p>	
	<p>5. Interior: habitação degradada especialmente ocupada por idosos sem capacidade financeira (e eventualmente “executiva”) para a sua reabilitação</p>	
	<p>Concentração dos bairros sociais em Vila Real de St.º António e Olhão</p>	
<p>LISBOA</p>	<p>1. públicos específicos idosos insolventes (meio urbano e peri-urbano) imigrantes (cf. arrendamento) populações pós-PER</p> <p>2. diversidade de territórios pouco explorada – “territórios de génese clandestina” – habitações sem condições de habitabilidade</p>	<p>Discurso de “cidadania”/ associativo</p>
<p>PORTO</p>		<p>Transitoriedade e Controlo dos Apoios Públicos</p>
<p>VILA REAL</p>	<p>1. Fogos abandonados – emigração</p> <p>2. Conflitualidade entre os estilos de vida tradicionais (centrados na agricultura) e as condições de via em meio urbano</p> <p>3. Falta de condições de habitabilidade sobretudo nas aldeias</p>	<p>Despovoamento do interior</p>

### *3. Princípios gerais*

#### 1 – Intervenção intermunicipal

- a) Compatibilização com os princípios estruturadores do QREN
- b) Contiguidade territorial geradora de dinâmicas “em cadeia” – impactos intermunicipais das carências
- c) Optimização e articulação de competências técnicas
- d) “Economia de escala”

#### 2 – Incentivo à mobilidade

- a) Espacial
- b) Entre diferentes tipo de promoção habitacional
- c) Intraparque público

#### 3 – Aumento do controlo das despesas públicas/optimização dos recursos existentes

- a) Património edificado: fogos ocupados subdimensionados ou desajustados (sobretudo do parque público) + fogos vagos
- b) Agilização dos mecanismos de controlo dos direitos de “subsidição”
- c) Promotores não lucrativos: Coop. e CDH’s

#### 4 - Articulação/concertação com outras políticas públicas – identificação clara dos pontos de intersecção de modo a evitar propostas demasiado generalistas e abstractas

- a) Segurança social:
  - harmonização dos critérios de providência/subsidiariedade social
  - coordenação dos apoios para evitar sobreposições (ligado a princípio 3)
- b) “Solos”/ ordenamento do território e cidades (discutir/ ligado a princípios 1 e 2)
- c) Justiça (reabilitação e arrendamento)

d) Emprego (ligado a princípio 2)

e) Fiscal: instrumento de opções estratégicas de discriminação positiva ou negativa



**ANEXO 5 – SÍNTESE DA REUNIÃO DE ANÁLISE AOS PROGRAMAS DE APOIO DO IHRU**

<b>HABITAÇÃO DE CUSTOS CONTROLADOS</b>	
<p><b>Enquadramento das HCC</b>  <b>Portaria n.º 500/97, de 21 de Julho</b></p> <p><b>Aquis. de terrenos e Infra-estruturas</b>  <b>DL 385/89 de 8 de Novembro</b></p> <p><b>Produção HCC</b>  <b>DL 220/83 de 26 de Maio</b></p> <p><b>Produção HCC</b></p>	<p>A portaria 500, que enquadra as Habitações de Custos Controlados (HCC), recebeu uma opinião generalizada, por parte dos técnicos presentes, como estando em termos práticos ultrapassada embora ainda seja usada na medida em que os DL se vão complementando.</p> <p><b>Obstáculos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A revisão do número de zonas, fazer adequar o código do IMI às realidades.</li> <li>• As questões das acessibilidades e da sustentabilidade não estão previstas nesta portaria.</li> <li>• Necessidade de repensar a validade actual do coeficiente conjuntural, produzido na altura da criação da portaria, e compreender a pertinência de um coeficiente com muito maior incidência.</li> <li>• Verifica-se alguma complexidade na aplicação da portaria 500 relativamente aos 7% não bonificados, o que corresponde a dois metros ou três sem bonificação. Esta situação impede a mais valia e permite que a poupança do Estado seja mínima.</li> <li>• Foi assinalada a necessidade de separar mais eficazmente a questão do terreno da questão da construção, procedimento que poderá conferir ao IHRU um papel de maior relevância em termos de regulação.</li> <li>• Uma das razões de desactualização da presente portaria deve-se ao facto de ter sido criada com a taxa de juro a 20 e tal % e sempre mantendo os mesmos coeficientes. Os terrenos naquela altura eram adequados para a portaria que se tinha. Entretanto, os terrenos subiram, mas a taxa de juro baixou.</li> </ul> <p>A política de custos controlados é fundamental para o segmento da procura jovem que se confronta com os problemas associados ao 1.º emprego e emprego precário, i.e., para os segmentos que se encontram no limiar da solvência. Trata-se de uma solução válida na alternativa a um estado construtor, proporcionando alguma importância na regulação do mercado. Entre outros, nesta área entram cooperativas,</p>

<p><b>DL 278/88 com alterações introduzidas pelo DL 150-A/91</b></p> <p><b>Const. Aquisição para Arrendamento Regime de Renda Apoiada DL 110/85 de 18 de Abril</b></p> <p><b>Construção de Equip. Sociais DL 371/97 de 6 de Junho</b></p> <p><b>Contratos de Desenvolvimento para Habitação (CDH) L 165/93 de 7 de Junho</b></p>	<p>promotores privados, etc. Neste âmbito, o município pode condicionar negociando os alvarás de licenciamento de loteamento e planos de pormenor de forma a definir uma certa percentagem de custos controlados. Esta é uma estratégia que permite manter alguma mistura social nos bairros. Este processo significa igualmente pressionar o valor dos terrenos para baixo.</p> <p><b>Recomendações:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tendo em consideração que os municípios são, por um lado, na sua generalidade detentores de um significativo número de terrenos, e por outro, agentes beneficiários dos financiamentos, é sugerido que estes passem a participar no processo com os seus terrenos disponíveis.</li> <li>• A Habitação a Custos Controlados deve afirmar o seu carácter volátil e transitório estando disponível para certos grupos populacionais. Não deve ser permitida a sua venda no mercado como se vai assistindo, e com preços especulativos. O programa PROHABITA, através dos regimes especiais já consegue controlar esses procedimentos desviantes.</li> <li>• No âmbito da Habitação a Custos Controlados e numa perspectiva que sustenta a diferenciação entre os solos e a construção, foi sugerido que se aumentasse a margem superior do valor do terreno (Ex. HCC a 14.000 contos só permite que o terreno valha 1.500 contos). A subida do preço final é justificada com a ampliação da actividade das cooperativas, empresas e as câmaras. Contudo esta proposta confronta-se com o problema da subida de patamar, que de acordo com algumas opiniões de outros técnicos presentes não constitui uma solução <i>per se</i>.</li> <li>• Por outro lado, e de acordo com alguns técnicos, deve ser reprimida a prática frequente assumida por diversos municípios de construção de HCC's em REN's e RAN's desafectando as referidas áreas.</li> <li>• É fundamental para o IHRU, promover condições para que as cooperativas e os promotores adquiram terrenos para a realização do que se designa de Habitação a Custos Controlados.</li> </ul>
--	---

- Grande parte dos PDM's prevê nos seus loteamentos que haja uma parte para Habitação de Custos Controlados. No entanto, raramente se cumpre a realização dessa parte. Tal deve-se provavelmente, por um lado, ao entendimento que se trata de uma tarefa a ser desenvolvida pela Secretaria de Estado e Administração Central. Por outro lado, verifica-se alguma tendência para se considerar que os concelhos perdem competitividade se fixarem nos PDM's a contrapartida pública na iniciativa privada. Neste caso, existe o receio que os construtores prefiram os concelhos vizinhos. Ao nível da sensibilização institucional poderá ser uma solução que o apoio seja concedido aos concelhos se cumprirem o que vem definido nos Planos Directores Municipais.

Um dos grandes obstáculos à operacionalidade dos programas deve-se aos mais de 50 diplomas e decretos-lei que regulam esta área de edificação. Os próprios técnicos têm dificuldade em interpretar e encaixar os diferentes aspectos regulatórios, que se manifestam frequentemente desarticulados. Neste sentido, é sugerida a simplificação da malha regulatória, por exemplo, em 2 grandes pólos, como a Reabilitação Urbana e a Habitação a Custos Controlados.

## COOPERATIVAS

<p><b>Promoção Cooperativa DL 145/97 de 11 de Junho</b></p>	<p>Considerando a evolução da produção de fogos acabados pelas cooperativas constata-se a sua substancial queda, numa proporção de 10 para 1, facto que parece vislumbrar o seu progressivo desaparecimento. O processo de queda tem início quando se considerou que as cooperativas constituíam um promotor como qualquer outro, que deve por si próprio procurar o crédito ao banco. Tal era suportável num contexto de crédito bonificado, facto que já não acontece actualmente, com a baixa do juro do crédito bonificado. De contrato colectivo passaram a contratos individuais. E entretanto, o mercado tornou-se mais competitivo na oferta. Entre as grandes vantagens das cooperativas está: a organização da procura (fundamental para a organização humanizada do bairro), ainda que tal presentemente não se verifique na totalidade dos casos; está a possibilidade do indivíduo poder introduzir alguma diferenciação no seu espaço doméstico; o possibilitar a mistura dos grupos sociais.</p>
<p><b>Estatuto Fiscal Cooperativo DL 85/98 de 16 de Dezembro</b></p>	<p>O incentivo essencial que existe no apoio às cooperativas constitui a redução do IVA.</p> <p>Foi referido que durante os Fóruns Regionais implementados no âmbito do Plano Estratégico, os problemas levantados pelas cooperativas revelaram ser predominantemente na área da gestão. A actividade da construção constitui-se progressivamente como uma área pouco dinâmica.</p>
<p><b>Promoção Cooperativa DL 76/85 de 25 de Março</b></p>	<p><b>Recomendações:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Da análise do Estatuto Fiscal Cooperativo foi identificado enquanto aspecto negativo o facto de se verificar “a procura por parte de estratos que dispensariam os apoios do estado associados a este programa (os preços finais são na maioria dos casos, superiores aos fixados pelo INH)”. A identificação deste facto mereceu o espanto de alguns presentes, recomendando-se, perante o conhecimento</li></ul>

	<p>do fenómeno a denúncia do mesmo.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Por outro lado, importa repensar se o estado deve ou não realizar investimento público no caso de cooperativas que dirigem a sua actividade para as classes médias e médias altas. O estado quando dá dinheiro é para promover a equidade social. Deverá neste sentido, ser útil a definição de um patamar de rendimentos no acesso aos benefícios fiscais proporcionados por esta modalidade de construção.</li><li>• No plano da legislação a promoção cooperativa tinha dois fins, o da habitação e do arrendamento. Actualmente não existe a promoção cooperativa para arrendamento. O Instituto deve repensar os condicionalismos estabelecidos e que contribuem para a inibição das entidades relativamente a seguirem esta via, e promover mecanismos que possibilitem as cooperativas investirem na oferta de arrendamento.</li></ul>
--	---

## REALOJAMENTO

<p><b>PER</b> <b>DL 163/93 de 7 de Abril</b></p> <p><b>PER FAMÍLIAS</b> <b>DL 271/2003 de 27 de Outubro</b></p> <p><b>ACORDOS DE COLABORAÇÃO</b> <b>DL 226/87 de 6 de Junho</b></p> <p><b>PROHABITA</b> <b>DL 135/2004 com a</b></p>	<p>O Programa Especial de Realojamento foi criado em 1993, e é um programa governamental, mediante o qual o Instituto Nacional de Habitação (INH, actualmente IHRU) concede apoio financeiro para a construção de habitações destinadas ao realojamento de famílias carenciadas que residam em casas abarracadas sem condições de higiene e salubridade e que tenham sido recenseadas nesse programa. Recebeu as candidaturas de todas as áreas metropolitanas para a assinatura de acordos. As câmaras continuam a esgotar esta possibilidade de construir com apoio, como forma de responder às carências habitacionais identificadas.</p> <p>O PROHABITA é um programa de financiamento para acesso à habitação. O seu principal objectivo constitui resolver o problema não apenas de pessoas residentes em barracas ou casas abarracadas (como acontecia anteriormente), mas quaisquer situações de grave carência habitacional das famílias residentes no território nacional. Decreto-lei no 135/2004 de 3 de Junho.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Uma das grandes vantagens do PER é não contar para a capacidade de endividamento das autarquias. Em comparação com o PROHABITA o apoio público e a bonificação são maiores no PER.</li><li>• O PROHABITA exige que as câmaras façam uma justificação rigorosa das carências habitacionais do concelho. Neste sentido, e actualmente, já são bastantes as câmaras que estão a realizar as bases de dados do levantamento de carências.</li><li>• Apesar do Programa PROHABITA tornar possível outras soluções de realojamento, que não seja a construção nova e massificada, característica dos bairros sociais, a maior parte das câmaras municipais não está a adoptar respostas inovadoras. A reduzida opção pela Reabilitação é disso exemplo. São ainda poucas as câmaras que optam pela aquisição e pela recuperação. Com efeito, regista-</li></ul>
--	---

<p><b>redacção dada pelo DL 54/2007</b></p>	<p>se a continuidade dos contratos de construção social nova, promotora de uma política de concentração de população em bairros sociais. Ainda que com o conhecimento dos previsíveis resultados.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Na via do realojamento pela reabilitação é necessário contactar os proprietários, negociar a aquisição do fogo, reabilitá-lo. No final, os benefícios em termos quantitativos são limitados na medida em que se realoja uma família de cada vez. O realojamento através de construção nova é preferido pelas câmaras devido à simplicidade e brevidade do processo.</li> </ul> <p><b>Recomendações:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trata-se de um problema cultural, político e burocrático-administrativo. Neste âmbito, de forma a vencer o espírito de emergência do PER e promover a via necessária da reabilitação, recomenda-se que o IHRU possa exercer uma influência mais significativa junto das câmaras quanto às soluções a adoptar.</li> <li>• Contudo, algumas câmaras começam a adquirir e a recuperar fogos. Alguns bons exemplos são: Porto, Portalegre, Castelo Branco, Benavente, Guimarães, Lagos e Braga. É neste sentido importante analisar as práticas prosseguidas como inspiradoras de novas soluções.</li> <li>• Em relação ao PROHABITA, uma das vantagens da reabilitação é que não entra para a capacidade de endividamento, enquanto que a construção nova já entra.</li> <li>• No âmbito do Realojamento, é importante ter presente o carácter transitório que constitui a habitação social. A partir do momento em que o agregado aumenta os seus rendimentos para uma condição de solvência deve ser encaminhado para o mercado.</li> <li>• As experiências mais inovadoras no campo da habitação são geradas em áreas geridas e dinamizadas por GTL's - Gabinetes Técnicos Locais.</li> </ul>
---	---

## REABILITAÇÃO

<p><b>RECRIA (1)</b> <b>DL 329-C/2000 de 22</b> <b>de Dezembro</b> <b>DL 56-A/2001 de</b> <b>Port. 1152/2006 de 20</b> <b>de Setembro</b></p> <p><b>REAHABITA</b> <b>DL 52-C-C/2000 de</b> <b>22 de Dezembro</b> <b>Port. 1152/2006 de 20</b> <b>de Setembro</b></p> <p><b>RECRIPH</b> <b>DL 106/96 de 31 de</b></p>	<p><b>QUESTÃO I – Sobre a possibilidade de existência de uma legislação que contemple a diversidade de situações que a reabilitação exige, nomeadamente: centros históricos e periferias, de fogos, edifícios e de conjuntos.</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Quanto à possibilidade da existência de uma legislação única, os programas foram aparecendo conforme as necessidades foram sendo identificadas. O RECRIA tem uma vocação mais dirigida, embora não exclusiva, para os arrendamentos. O RECRIPH visa resolver os problemas de obras em espaços comuns. O SOLARH é habitação própria de agregados que não têm acesso por formas aos sistemas de crédito de mercado. Eventualmente, poderá existir um programa único, no entanto, para que se afinassem os diplomas teria que se alterar a lógica dos diplomas.</li></ul> <p><b>QUESTÃO II – Não seriam os processos mais ágeis se fossem descentralizadas as formas de gestão, não apenas ao nível do município mas das organizações de proprietários, associações de proprietários imobiliários, etc.?</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Por norma, o período de espera desde que uma candidatura dá entrada nos serviços é bastante longo. Contudo, o maior tempo de espera verifica-se na fase de análise do processo na câmara. Mas este tempo varia muito de município para município. A Câmara de Viana do Castelo, cujos serviços trabalham de forma considerada célere, demora como tempo mínimo 9 meses e como máximo um ano e meio. É possível dizer que, em grande parte, o sucesso ou o insucesso dos programas está dependente das câmaras. Quem se pretende candidatar pensa duas vezes quando toma conhecimento da morosidade dos processos. Neste sentido, é difícil realizar uma avaliação clara dos programas</li></ul>
--	---

<p><b>Julho</b></p> <p><b>SOLARH</b></p> <p><b>DL 39/2001 de 9 de</b></p> <p><b>Fevereiro</b></p> <p><b>Port. 1152/2006 de 20</b></p> <p><b>de Setembro</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As Sociedades de Reabilitação Urbana podem constituir um instrumento potencial na reabilitação da cidade, no entanto, importa considerar as suas limitações. Ao nível do seu Plano Estratégico as SRU's devem conciliar a vertente da recuperação física com a vertente social e económica. Por outro lado, é identificada como vantagem a sua intervenção dirigida a uma área específica da cidade e a sua capacidade de identificação e implementação de parcerias. Contudo, uma das suas grandes desvantagens, é não se dotarem de instrumentos financeiros adequados à intervenção que propõem realizar, facto que penaliza os seus resultados. Por outro lado, o seu pessoal técnico é bastante escasso para as necessidades, se devidamente comparado com o peso das suas administrações.</li> <li>• Importa destacar o trabalho desenvolvido pelos GTL's na área da Reabilitação. Com efeito, é onde existem GTL's que se verificam melhores resultados. No âmbito do RECRUA, existe o GTL do Porto, de Guimarães e de Viana do Castelo, etc. Efectivamente, afirma-se como importante a capacidade do pessoal técnico na intervenção da Reabilitação Urbana.</li> </ul> <p>Determinados problemas foram referidos como resultantes da conjugação das rendas estabelecidas pelo RECRUA e pelo NRAU. Considerando que existirá uma actualização de rendas no âmbito do NRAU, tanto o inquilino como o senhorio, poderão consultar o valor exacto da renda por meio da plataforma. Só necessitam de estar na posse do seu número de contribuinte, dispensando a ida às finanças.</p> <p><b>QUESTÃO III – Quanto a alguns factores que podem ser corrigidos na criação de uma nova legislação:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Referência a alguma falta de transparência quanto ao cálculo da renda através do RECRUA.</li> <li>• A correcção extraordinária das rendas. Segundo a Portaria n.º 1238/2003, de 29 de Outubro, a tabela III, está quase a atingir o termo, ou seja, ao se atingir o patamar da correcção extraordinária deixa de haver fogos que não tenham sido objecto de correcção extraordinária das rendas.</li> <li>• Possibilidade de acumulação de dois incentivos da Segurança Social e, por exemplo, do SOLARH.</li> <li>• A morosidade dos processos desde que dão entrada na câmara, os quais chegam a demorar dois a três anos até serem recebidos no IHRU.</li> <li>• Alargamento do âmbito do Programa Recria aos prédios e fogos devolutos.</li> <li>• O Programa SOLAH estabelece como exigência que os candidatos sejam proprietários da habitação há 5 anos.</li> </ul>
---	---

## NOVO REGIME DE ARRENDAMENTO URBANO

**NRAU  
Lei n.º 6/2006, de 27  
de Fevereiro**

A actualidade da aplicação do Novo Regime de Arrendamento Urbano não permite ainda que se tirem ilações sobre a legislação. Neste sentido, a matéria substancial do NRAU poderá e deverá ser debatida numa futura oportunidade.

Anteriormente a Segurança Social era responsável pelo financiamento dos subsídios de renda para os grupos mais carenciados sendo de seguida reembolsada pelo Ministério das Obras Públicas. Actualmente, existe uma conta aberta no banco e é por esta via que é pago o subsídio de renda, sendo esta conta alimentada pela Direcção-Geral do Tesouro.

Num contexto de carência habitacional a solução mais imediata prosseguida actualmente, não consiste em dar apoio à família para se manter numa casa, mas sim em disponibilizar a casa. Numa lógica de apoio à pedra ou apoio à família, o apoio à renda aparenta ser uma medida mais coerente e legítima. Poderá fazer sentido conter essa oferta pública, fazendo uso do património vago, através do arrendamento. Este cenário poderá resultar em menos pressão do estado para a construção.

Considerando as dificuldades que atravessa o mercado de arrendamento, este mercado deveria ter um papel estratégico, e ser pensado em termos de retoma de um certo tipo de mercado apetecível aos novos moldes de vida. Neste sentido, o Estado poderá tentar adquirir casas e arrendá-las ou arrendar as casas e por sua vez proceder ao seu subarrendamento. É possível encontrar exemplos destas soluções no Porto e em Braga.

## GESTÃO DE SOLOS

### GESTÃO DE SOLOS

**QUESTÃO I – Os programas de apoio e incentivo não deveriam dissociar a habitação dos solos, tanto em termos de construção como de arrendamento.**

- Neste âmbito, é sugerido não serem mantidos os 50 documentos legislativos, nomeadamente no que respeita aos solos. Entre os diferentes diplomas e programas o solo é tratado de diferentes formas. Os diversos intervenientes no processo de licenciamento tratam os solos e os edifícios de formas diferentes, designadamente quando se referem à contabilização de financiamentos em função de áreas. Uns utilizam área útil como referencial e outros usam a área bruta. Neste sentido recomenda-se que sejam utilizados os mesmos referenciais para todo o percurso desde o solo até à utilização da habitação, tanto em termos de habitação própria como de arrendamento.

**QUESTÃO II – O Plano Estratégico de Habitação deve promover orientações para uma estratégia e política de solos.**

- A política de solos não poderá estar desintegrada do apoio à construção e do apoio à equidade social. Tem de existir uma complementaridade e coerência.
- Actualmente os solos do IHRU não têm um potencial estratégico, na medida em que estão concentrados em dois municípios, Setúbal e Almada. Actualmente estas áreas estão a ser alvo de planos estratégicos.

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Permanece como princípio a criação de uma bolsa de terrenos públicos para uma gestão centralizada e participada. No entanto, deve ser considerada a possibilidade da gestão descentralizada de modo a que os municípios consigam controlar os PDM's com maior firmeza.</li><li>• O próprio IHRU deveria se dotar, ao nível dos solos, de uma programação estratégica para ser capaz de actuar no mercado de solos e de negociar com os restantes ministérios e autarquias os terrenos públicos.</li><li>• O Estado tem poucas reservas em áreas urbanas e tem de adquirir solos seja por compra seja por operações mistas. Torna-se por isso imprescindível estar atento ao mercado para agir no contexto mais apropriado.</li></ul>
--	--

