

Políticas Públicas de Habitação em Portugal: As contribuições do Poder Público para combate ao déficit habitacional

Public Housing Policies in Portugal: The contributions of Public Authorities to combating the housing deficit

Heitor de Andrade Silva

Professor Doutor, UFRN, Brasil
andrade.silva@ufrn.br

Hugo José Abranches Teixeira Lopes Farias

Professor Doutor, ULISBOA, Portugal
hfarias@fa.ulisboa.pt

Ana Katarina Pessoa-de-Oliveira

Professora Doutora, UNIZAR, Espanha
apessoa@unizar.es

RESUMO

O problema da habitação tem-se mantido ao longo do tempo na realidade da maioria das cidades e tem-se revelado, com algumas particularidades, em diferentes contextos geográficos. Trata-se de uma questão crucial na quase totalidade das áreas urbanas dos países ocidentais, sobretudo no contexto neoliberal, que não tem respondido suficientemente às demandas sociais, econômicas, ambientais e culturais das populações. Naturalmente, as soluções precisam ser distintas, tendo o Estado um papel fundamental. O artigo tem o objetivo de descrever criticamente o conjunto de ações, inclusive algumas recentes, para o enfrentamento do déficit habitacional em Portugal com atenção às estruturas institucionais e às políticas públicas mais importantes. O estudo resulta de uma revisão de literatura sobre o tema em publicações locais e outros meios de divulgação do debate produzidos nos últimos anos. Os resultados confirmam a contribuição essencial do Poder Público, bem como de políticas voltadas para a solução do problema, considerando diversos aspectos associados – direito à cidade, qualidade arquitetônica e resiliência ambiental. É possível concluir que a questão habitacional precisa ser tratada de forma ampla e articulada, enquanto um direito constitucional, que promova a qualidade arquitetônica, bem como o direito à cidade, o fortalecimento da democracia e da cidadania, sendo às políticas públicas um meio crucial.

PALAVRAS-CHAVE: Habitação Social. Políticas Públicas. Direito à Cidade. Portugal.

SUMMARY

The housing problem has persisted over time in the reality of most cities and has emerged, with some particularities, in different geographic contexts. This is a crucial issue in almost all urban areas in Western countries, especially in the neoliberal context, which has not sufficiently responded to the social, economic, environmental and cultural demands of the populations. Naturally, the solutions need to be different, with the State playing a fundamental role. The article aims to critically describe the set of actions, including some recent ones, to combat the housing deficit in Portugal, paying attention to the most important institutional structures and public policies. The study results from a literature review on the topic in local publications and other means of disseminating the debate produced in recent years. The results confirm the essential contribution of the Public Power, as well as policies aimed at solving the problem, considering several associated aspects – right to the city, architectural quality and environmental resilience. It is possible to conclude that the housing issue needs to be addressed in a broad and articulated way, as a constitutional right, which promotes architectural quality, as well as the right to the city, the strengthening of democracy and citizenship, with public policies being a crucial means.

KEYWORDS: Social Housing. Public policy. Right to the City. Portugal.

1 CONTEXTO HISTÓRICO EM PORTUGAL

As políticas habitacionais promulgadas nos últimos duzentos anos em Portugal delinearão as cidades do país. Os acontecimentos historiados em sua capital, Lisboa, reúnem elementos para refletir sobre o caso nacional, uma vez que grande parte das ações foram nela iniciadas e posteriormente estendidas aos demais territórios. O diversificado conjunto de intervenções promovidas por instituições públicas e vinculadas ao Estado trouxe uma fundamental contribuição para a formação da paisagem urbana de Lisboa.

Desde meados do século XVIII, no contexto da Revolução Industrial, o espaço construído das cidades se desenvolveu rapidamente para atender ao grande contingente populacional majoritariamente proveniente de um ambiente rural. Os então camponeses, que passavam a operários, portanto os novos habitantes das cidades, instalaram-se em locais distantes das áreas onde se concentrava a oferta de serviços e infraestrutura e tornam-se os sujeitos dos primeiros sinais de segregação socioespacial. A maior parte das cidades europeias, que passaram pelo processo de industrialização, teve enorme dificuldade para atender a significativa demanda por habitação.

Na segunda metade do século XIX a população de Lisboa seguiu crescendo. As famílias que chegaram à capital precisaram se adaptar a condições precárias de habitabilidade. Até o final desse século não existiam registros de ações concretas promovidas pelos poderes públicos (monárquicos) para o enfrentamento do problema, estando a limitada ampliação do número de habitações a cargo de empreendedores privados. A transição dos séculos XIX para o XX é marcada pela construção de pátios e vilas operárias (foram registradas mais de mil pátios e vilas) voltadas às populações urbanas menos favorecidas.

1.1 Primeira República: 1910 a 1926

Na Primeira República Portuguesa, iniciada em 1910, surgiram os “bairros de barracas”, como são chamados em Portugal os assentamentos informais, e, em 1918, iniciou-se uma política habitacional, com poucos resultados, que visavam construir casas econômicas no país por empreendedores privados com o apoio indireto do Estado. Em Lisboa, o conjunto da Boa Hora é um exemplo, inaugurado em 1930. Em 1919, o Ministério do Trabalho promove uma política habitacional com o propósito de edificar vários bairros operários em todo país, a maioria em Lisboa, como Alcântara, Ajuda e Braço de Prata e Arco do Cego; contudo, somente esse último foi concluído, também em 1930.

Em 1926, com o começo da ditadura militar em Portugal, revelou-se um extenso censo de moradias ilegais em Lisboa. De acordo com dados do Arquivo Municipal de Lisboa (LISBOA, 2023), foram identificadas 78 áreas de moradia irregular, abrangendo 12 mil casas e 42 mil pessoas, ou seja, 8% da população da cidade. Como medida, o governo iniciou a edificação de habitações populares a custos acessíveis. Em 1928, houve uma tentativa de revitalizar essa política habitacional, mas o efeito foi limitado, seguindo o padrão de esforços anteriores.

1.2 Estado Novo: 1933-1974

Em 1933, o Estado Novo em Portugal dá continuidade ao regime ditatorial iniciado com o golpe militar de 1926. O período compreendido entre esse ano e 1974, com os governos de António de Oliveira Salazar e Marcello José das Neves Alves Caetano, configura-se o mais longo regime autoritário na Europa Ocidental durante o século XX. As políticas habitacionais do momento focaram na construção de bairros residenciais acessíveis para funcionários públicos. Esta política, que prevaleceu por aproximadamente dez anos, resultou na criação de conjuntos com casas individuais distintas em termos morfológicos, sociais e arquitetônicos. Em Lisboa, surgiram vários bairros econômicos, como Alto da Ajuda e Madre de Deus, caracterizados por uma estética arcaizante e comuns em áreas rurais, que buscavam promover uma uniformidade social. A ideologia fascizante do regime sintetizada no lema “Deus, Pátria e Família” encontrava na política de casas econômicas o eco nas políticas habitacionais e a expansão das cidades.

Em 1938, Portugal adotou a política de casas desmontáveis, originando bairros de habitações térreas e pré-fabricadas. A década de 1940 foi um marco na transição das políticas habitacionais, com a política de casas de renda econômica de 1945. Esta política impulsionou a construção de cerca de 3000 habitações econômicas no bairro Alvalade, em Lisboa. Instituições de previdência foram cruciais nesse processo. Alvalade exemplifica a sinergia entre políticas habitacionais e urbanismo, alinhando-se com o Plano Diretor de Urbanização da década de 1940.

Durante os anos 1960, Lisboa testemunhou um impulso significativo na construção de habitação pública e semipública, exemplificado pelos projetos de Olivais Norte e Olivais Sul. O Gabinete Técnico de Habitação (GTH) introduziu uma estética modernista na cidade, inspirada nos princípios da Carta de Atenas, marcando uma mudança nas práticas habitacionais públicas. Os projetos implementaram diversas expressões arquitetônicas, visando incentivar a diversidade social e a construção em altura, uma novidade para a capital portuguesa.

1.3 Final do Estado Novo

Em 1971, o GTH mapeou 197 aglomerados de habitação informal em Lisboa, abrindo aproximadamente 19 mil residências e 22 mil famílias, representando 9% dos habitantes da cidade. Foi proposto um plano de realojamento, resultando na construção de habitações sociais, predominantemente no setor leste da cidade. É possível observar que nas quatro décadas do regime (Estado Novo) as políticas de habitação favoreceram as classes médias e certos setores profissionais, em detrimento da maior parte da população que se encontrava em condição de vulnerabilidade socioespacial.

Conforme Santos (2015), a Empresa Pública de Urbanização de Lisboa (EPUL), criada em 1971, constitui o meio para viabilizar programas habitacionais de cariz empresarial, podendo se enquadrar o Alto de Restelo (1971) e o Telheiras (1972) – operações simbólicas desse tipo de iniciativa, predominantemente, voltadas para a classe média – como modelos caracterizados por uma engenharia financeira própria e alinhada com ditames do mercado imobiliário, que tem se repetido nas promoções públicas contemporâneas.

1.4 1974: Revolução dos Cravos

Em 1970, conforme dados do Arquivo Municipal de Lisboa (LISBOA, 2023), não existia alojamento para todas as famílias portuguesas e apenas 64% das habitações tinham acesso a eletricidade, 58% possuíam instalações sanitárias, 47% possuíam acesso a água canalizada e 29% usufruíam de chuveiro (para o banho). Em 1974, o acesso à habitação se dava principalmente por meio de arrendamento e predominavam condições precarizadas de moradia. No país, a habitação estava entre as principais reivindicações da população, juntamente com educação e saúde. Em 1974, ocorreu o importante acontecimento político e social em Portugal, conhecido como “Revolução de 25 de Abril” ou “Revolução dos Cravos”, que significou o encerramento do regime autoritário do Estado Novo e o início do processo que instituiu um regime democrático, formalizado com a implantação da nova Constituição a 25 de abril de 1976 (com forte orientação socialista), dia em que se iniciam as primeiras eleições legislativas da nova República. Na ocasião, as atenções se voltaram à criação de políticas habitacionais às populações mais carentes, sobretudo nas duas maiores cidades de Portugal, Porto e Lisboa.

Antunes (2019) corrobora com a compreensão de que a questão habitacional era uma das demandas mais urgentes da população, evidência encontrada nas várias mobilizações que reivindicavam melhores condições de vida. O ambiente de participação ativa das comunidades locais favoreceu a implementação de políticas habitacionais participativas, que se materializaram em 1974, com a criação do Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL). Este serviço visava eliminar moradias inadequadas, adotando uma abordagem participativa no desenvolvimento de projetos, com as famílias desempenhando um papel decisivo.

A metodologia SAAL rejeitava os processos tipicamente *top-down* e privilegiava uma abordagem *bottom-up*, que pretendia fomentar a governação de proximidade e a participação da população. Para tal, eram constituídas brigadas ambulatórias que funcionavam na órbita do Fundo de Fomento da Habitação (FFH), sendo compostas por equipas multidisciplinares (Bandeirinha, 2007). As brigadas entravam em diálogo directo com as comissões de moradores, debatendo-se em sessões de esclarecimento as tipologias habitacionais a serem construídas no novo bairro, de forma a que estivessem de acordo com as expectativas da população que, em muitas situações, era convidada a participar na construção das casas e do bairro, num modelo de autoconstrução. (ANTUNES, 2019, p.9).

O SAAL capacitou comunidades para formar cooperativas e associações, discutindo e escolhendo soluções de habitação. Vários bairros sociais foram construídos, honrando o direito à cidade. Antunes (2019) vê o SAAL como um exemplo de democracia direta, que enfraqueceu com o fortalecimento da democracia representativa. A partir de 1976, o SAAL enfrentou mudanças visando sua extinção, apesar da alta demanda (246 pedidos de intervenção e 170 operações iniciadas). Com o fim do SAAL, muitos projetos pararam. Obstáculos burocráticos persistem, e entre os anos 1980 e 1990, Lisboa tinha 200 áreas de moradia precária, afetando 11% da população.

1.5 Os anos entre 1976 e 2000: programas habitacionais importantes

Teresa Heitor (2001), citada por Santos (2015), tendo em conta a dimensão e as estratégias de desenvolvimento urbano, considera dois grupos de intervenções habitacionais de carácter social: as “operações pontuais”, que visam mitigar o déficit habitacional e são

tipicamente periféricas; e as “operações de grande escala” que promovem a expansão urbana com infraestruturas relacionadas à moradia. As cooperativas habitacionais, apesar de sua presença histórica desde o século XIX, enfrentaram limitações devido à inexperiência com o modelo cooperativo, no século XIX, à dependência do autofinanciamento, durante a ditadura, e ao ceticismo político. Em 1974, foram criadas as condições para fomentar a ação das cooperativas de habitação que tivessem o objetivo de construir ou adquirir habitações de interesse social, ainda como uma modalidade de enfrentamento do problema habitacional. No início dos anos oitenta, em 1982, surge uma lei própria das “cooperativas de construção e habitação”, criando, a partir de então, diversos modelos de financiamento, adaptações às alterações institucionais, voltadas a aquisição de casa própria caracterizadas como “habitação social” e, posteriormente, “habitação a custos controlados”¹.

No que respeita à experiência das cooperativas, salienta-se que entre 1974 e 1979 existiu uma explosão significativa na formação de cooperativas de habitação (Coelho, 2013; Pedrosa, 2018). Apesar do forte crescimento, o número de fogos construídos manteve-se reduzido até 1980, devido à tardia consolidação dos apoios financeiros e ao pedido de ajuda externa. [...]. Nos anos seguintes, as alterações legislativas que estabilizaram os apoios permitiram que, entre 1985 e 1995, se consolidasse o momento mais produtivo da história das cooperativas de habitação no nosso país. [...]. Depois da explosão da construção de fogos por cooperativas de habitação entre 1985 e 1995, a actividade voltou a diminuir, até regressar a valores residuais no século XXI. Do ponto de vista espacial, as cooperativas de habitação construíram habitações em todos os distritos, com especial incidência nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (Pedrosa, 2018). (ANTUNES, 2019, p10).

Durante os anos 1980, as cooperativas focaram na construção para a classe média, apesar de uma produção habitacional significativa. O programa Contratos de Desenvolvimento para Habitação (CDH), iniciado em 1974, reformou a política de habitação acessível de 1947. Este programa sofreu várias modificações, visando integrar as Habitações a Custos Controlados (HCC) em 1985, simplificar processos em 1989, e incluir cooperativas na promoção de HCC em 1993. Paralelamente, o Plano de Intervenção a Médio Prazo (PIMP) foi criado no final dos anos 1980 para realojar residentes de áreas precárias em Lisboa, mas não conseguiu atender à demanda total de habitação.

Em 1993, surge o Programa Especial de Realojamento (PER), que poderia se enquadrar no segundo grupo de intervenções habitacionais de carácter social, “operações de grande escala”. O programa é marcado pela promoção da relocação de moradores de bairros de habitação precária existentes nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto. Em Lisboa, o PER permitiu a construção de 9.500 alojamentos. Ao longo da década de 1990 o PIMP e o PER tiveram percursos paralelos, sendo que em Lisboa foram construídos 17 mil alojamentos cedidos à população por meio de arrendamento residencial. Análises dos resultados do estoque habitacional dão conta de um cenário heterogêneo e, em alguns casos, com qualidade duvidosa. A década de 1990 é o último momento em que tamanho estoque de unidades habitacionais é edificado.

No que respeita à promoção directa, o PER tornou-se o programa mais importante e marcante da história da habitação portuguesa. No contexto da entrada de Portugal na

¹ PORTUGAL, Portaria nº 65, de 19 de fevereiro de 2019.

Comunidade Económica Europeia, o desenvolvimento do PER possibilitou a construção de dezenas de milhares de habitações por todo o país, aumentando de forma significativa o parque habitacional municipal. A década de 1990 foi não só o momento mais importante para a construção de habitação pública, como o único da história da habitação portuguesa em que existiu um claro desígnio nacional de erradicar situações chocantes de indignidade humana. (ANTUNES, 2019, p.14).

Em 2004, surgiu o PROHABITA (Decreto-Lei nº 135/2004, de 3 de junho), que regulava a concessão de financiamento para a resolução de situações de carência habitacional para todo o território nacional. O programa também foi importante para modificar a forma como as operações de realojamento eram traçadas, ao se privilegiar ações de reabilitação de edifícios em detrimento da construção nova e também ao melhorar a eficiência energética do edificado social. (ANTUNES, 2018).

2 CONTEXTO ATUAL

2.1 Demandas contemporâneas

A discussão sobre as demandas habitacionais contemporâneas deve considerar algumas particularidades. A alternativa dos alojamentos arrendados é uma vertente bastante reconhecida no contexto de Portugal, tendo em vista que essa, juntamente com a casa própria, constitui um dos principais meios atuais de solução do problema da crise da habitação no país. A primeira situação predominou até o final da década de 1960, quando passou a prevalecer a aquisição da casa própria com recursos de crédito bancário.

A retração do acesso à propriedade (em razão de menos oferta de créditos, instabilidade no trabalho da população, turismo e imigração, imóveis desocupados), associada à elevação recente dos preços dos aluguéis são marcas evidentes da recente crise habitacional. Esse contexto tem gerado a precarização da situação de habitabilidade das camadas populares mais vulneráveis, que precisam deixar as áreas centrais, passam a coabitar apartamentos não projetados para essa forma de uso, bem como a ocupar unidades habitacionais subdimensionadas ou superlotadas etc.

A cultura neoliberal da individualidade que inclui o valor de viver só como sinônimo de uma privacidade necessária, portanto um item de qualidade habitacional, tem-se tornado uma realidade para idosos de classe média, que assim vivem por uma contingência social. Os mais jovens que poderiam optar por essa alternativa em determinado momento da vida não estão mais tendo condições econômicas de realizar essa escolha e talvez não alcancem essa possibilidade.

2.2 Estrutura estatal para o problema da habitação em Portugal

A estrutura estatal, em Portugal, destinada à questão habitacional remonta da década de oitenta. O Instituto Nacional de Habitação (INH), criado em 25 de maio de 1984 (Decreto-Lei nº 177/84, de 25 de maio), surge com distintas atribuições nos domínios do financiamento, dos estudos e da elaboração da normativa para a problemática habitacional no país.

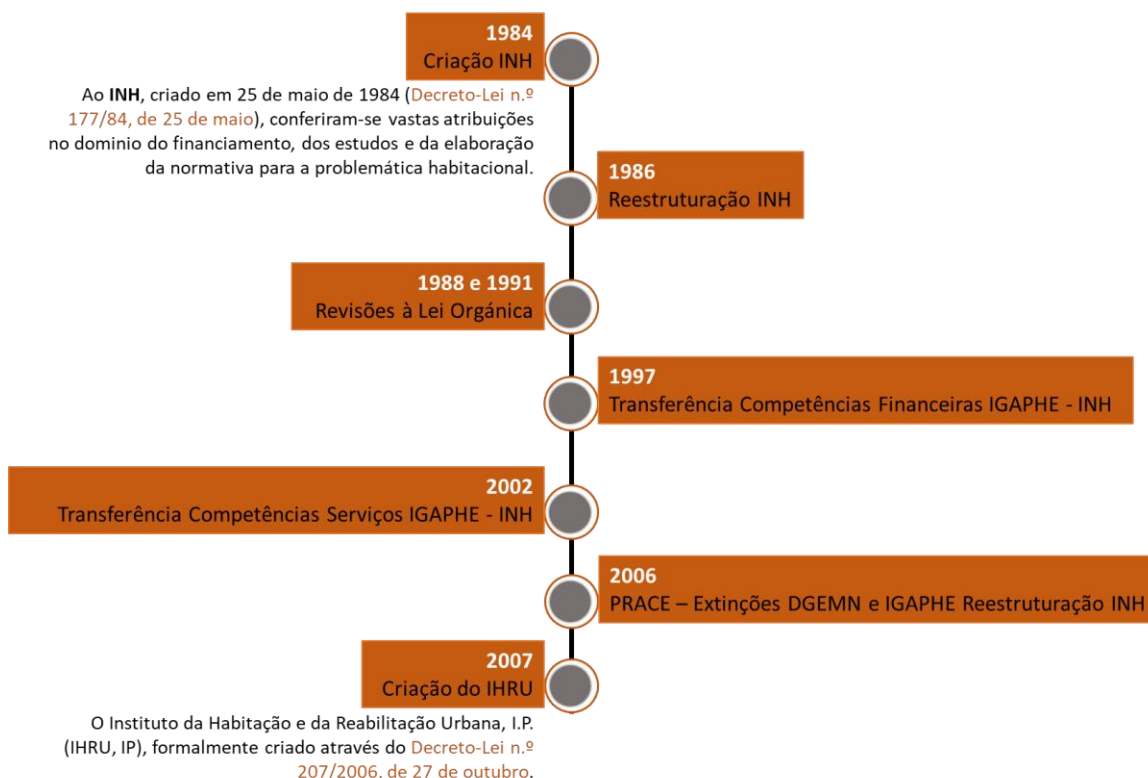
Tinha como objetivo, dotar o Estado de um instrumento de intervenção financeira no sector da habitação, com especial ênfase, à data, na concessão de apoio à construção de habitação social promovida por Cooperativas, Câmaras Municipais, Instituições Particulares de Solidariedade Social e Empresas Privadas, e destinada aos estratos populacionais que não tivessem recursos para aceder a uma habitação em mercado livre. [...]. Entretanto, através de duas revisões à sua lei orgânica, uma em 1988 e outra em 1991, o estatuto jurídico do INH foi redefinido, quer quanto à sua estrutura, que passou a ser dotada de capital participado por entidades públicas e privadas, quer ao nível da flexibilização e agilização das suas competências, visando habilitá-lo a desenvolver a sua atividade de financiamento de modo mais eficaz e consentâneo com a adequada concretização das políticas de habitação. (PORTUGAL, Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana - IHRU, 2019).

Em 1987, foi criado o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) - Decreto-Lei n.º 88/87, de 26 de fevereiro. O Instituto destinava-se ao desinvestimento de parte do património habitacional, bem como à gestão, conservação e alienação do parque habitacional, equipamentos e terras, ao apoio técnico a autarquias locais e outras instituições promotoras de habitação social. Em 2002, o Decreto-Lei n.º 243/2002, de 5 de novembro, definiu e regulou a fusão do IGAPHE com o INH, procedendo à transferência para o INH de uma significativa parte das atribuições e competências do IGAPHE.

Em 2006, foi criado o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e procedeu-se à avaliação dos organismos da administração direta e indireta integrados ao Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR), bem como à redefinição das respectivas estruturas. Conforme argumento da instituição, a ação visava articular as atribuições de diferentes organismos. Do ponto de vista político, foram ampliadas as atribuições do INH, que passou a ser denominado Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU).

O Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU), criado através do Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de outubro, é atualmente a principal instituição pública de promoção de políticas públicas de habitação em Portugal. Reúne um conjunto de experiências, que tem sido acumulada desde o final dos anos 1960, e, hoje, foca na execução da política habitacional, inclusive, no domínio da reabilitação urbana e no desenvolvimento do mercado do arrendamento. A Figura 1 retrata o percurso histórico desta instituição.

Figura 1: Resumo Histórico



Fonte: PORTUGAL, Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana - IHRU, 2019².

O Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P., abreviadamente designado por IHRU, I.P., é a entidade pública promotora da política nacional de habitação, com a natureza de instituto público de regime especial e gestão participada integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, e prossegue as atribuições do Governo na área da habitação, sob superintendência e tutela do membro do Governo responsável por essa área governativa. [...] tem por missão garantir a concretização, coordenação e monitorização da política nacional de habitação e dos programas definidos pelo Governo para as áreas da habitação, do arrendamento habitacional e da reabilitação urbana, em articulação com as políticas regionais e locais de habitação, no quadro da lei de bases da habitação, aprovada pela Lei n.º 83/2019 - Diário da República n.º 168/2019, Série I de 2019-09-03 (LBH). PORTUGAL, Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana - IHRU, 2019.

A recente estrutura estatal portuguesa para tratar da problemática habitacional, consolidada na década de oitenta, é, portanto, marcada com a constituição dos Institutos Nacionais INH (1984) e IGAPHE (1987), sendo esse último extinto e o primeiro substituído pelo IHRU, criado em 2006. Esse conjunto de ações revela a importância do Estado para o enfrentamento da questão da habitação. Nesse contexto, uma devida gestão dos recursos públicos destinados a produção de moradias torna-se crucial, sobretudo, considerando os aportes percebidos decorrentes de crises financeiras, imobiliárias e decorrentes das mudanças climáticas, com destaque para pandemias.

² Acessível em: <<https://www.ihru.pt/resumo-historico1>>.

2.3 Entrada de Portugal na Comunidade Econômica Europeia (1986)

Conforme Mendes (2023), a adesão de Portugal à União Europeia intensificou duas tendências no setor habitacional: a liberalização do arrendamento privado e a financeirização do mercado imobiliário. A crise habitacional tornou-se um tema central nos debates públicos, destacando as dificuldades enfrentadas por diversos grupos sociais. Esta crise, persistente por décadas, agravou-se com a recessão de 2008 e a pandemia de 2020, e agora é exacerbada pela inflação, especulação imobiliária, turistificação³, gentrificação e financeirização da habitação, com epicentro em Lisboa e afetando não apenas os grupos mais material e socialmente vulneráveis, mas também os estudantes e jovens, os idosos, os imigrantes e as famílias de baixo estatuto socioeconômico, revelando-se como uma crise que atravessa gerações e classes sociais.

A expansão do turismo tem alterado a essência de bairros históricos de Lisboa, substituindo residências fixas e comércios por alojamentos temporários, causando segregação e deslocamento de moradores. A recuperação econômica da capital e do Porto, impulsionada pelo setor imobiliário e capital estrangeiro, tem limitado a disponibilidade de habitação a preços acessíveis a grande parte da população residente. O aumento generalizado dos custos de habitação e aluguel, evidenciado pelo Instituto Nacional de Estatística, tem afetado todo o território nacional. As transformações sociodemográficas, a diversidade nas estruturas familiares e a volatilidade do mercado de trabalho exigem adaptações no mercado imobiliário para atender às novas necessidades habitacionais.

2.4 Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)

O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)⁴, criado em 2021, é um amplo programa traçado pela Comissão Europeia, que permitiu ao Governo Português definir uma base orçamentária de 2,7 bilhões de euros para o eixo da habitação a fim de superar desafios surgidos com a crise pandêmica (da Covid-19) e que visa implementar um conjunto de reformas e investimentos destinados a reposição de um crescimento econômico sustentável, prevendo a construção de 26 mil habitações até 2026.

Segundo Pinto (2023), Lisboa, beneficiária de cerca de um terço dos fundos do PRR, tem implementado iniciativas através da Sociedade de Reabilitação Urbana (SRU) e do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) para mitigar a crise da habitação, incluindo concursos para projetos em terrenos estatais. Este é um passo positivo, mas os resultados ainda são incipientes, principalmente devido à falta de coordenação com as entidades que historicamente geriram políticas habitacionais e ao afastamento dos debates públicos e especializados sobre habitação coletiva nas últimas duas décadas.

O imperativo do direito constitucional à habitação, reiterado na Lei de Bases da Habitação de 2019, implica um aumento do peso do setor da habitação de interesse social e, consequentemente, do parque habitacional público, cuja presença deveria passar de 2% a 5% da habitação disponível. Para tornar possível cumprir este desafio,

³ Lisboa viveu entre 2009 e 2019 um pico de projeção internacional enquanto destino turístico ao mesmo tempo em que o seu mercado de habitação adquiriu formato de ativo financeiro e atraiu dinâmicas globais de procura e investimentos estrangeiros. (Mendes, 2023).

⁴ <https://recuperarportugal.gov.pt/prr/>

será necessário reerguer estruturas fundamentais e agregar massa crítica. (PINTO, 2023, p.97).

O Programa Mais Habitação, parte do Plano de Recuperação e Resiliência, foi lançado em 07 de outubro de 2023 para enfrentar a crise habitacional em Portugal. Com todas as medidas legislativas já em ação, o programa está plenamente ativo. Destacam-se iniciativas como o subsídio ao aluguel; a regulação governamental das locações; e os limites aos aumentos de preços de imóveis. Medidas como o arrendamento compulsório de imóveis vazios não tiveram o impacto esperado. Novas políticas incluem incentivos fiscais para aluguéis acessíveis. Contudo, mudanças governamentais em 2024 podem revogar algumas dessas medidas, afetando o alcance do programa.

Segundo Mendonça; Adrião; Gordon (2023), a discussão segue sem incluir a componente qualitativa, que envolve o desenho da cidade, aspectos culturais e ambientais, a resiliência etc. O uso dos recursos públicos disponíveis, que são expressivos, porém finitos, demanda um amplo debate público, a fim de não apenas ampliar o estoque de habitações no país, mas, sobretudo, promover a construção de cidades com qualidade, com espaços públicos e privados adequados e devidamente integrados no meio ambiente.

3 ANÁLISES

Segundo Antunes (2019, p.7), em Portugal “as políticas de habitação social foram essencialmente casuísticas, circunstanciais e pontuais, não se tendo criado a médio ou a longo prazo uma estratégia de promoção de habitação social apoiada pelo Estado”. O autor observa sobre o limitado orçamento destinado aos programas de promoção direta e indireta de habitação.

De acordo com um estudo apresentado em 2015 [Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015] sobre as dotações do Orçamento do Estado executadas no período 1987-2011, foi reconhecido que dos 9,6 mil milhões de euros investidos em políticas de habitação, 73,3% foram destinados para apoios à pessoa, nomeadamente para bonificações de juros no crédito à habitação, sendo que apenas 16,1% foram aplicados em programas de promoção directa e 0,1% em programas de promoção indirecta. Tendo sido este o momento mais importante de construção habitacional no nosso país, pode-se concluir que nos últimos 45 anos a “estratégia” habitacional consubstanciou-se na bonificação de juros no crédito à habitação, que aglutinou o esforço financeiro e colocou em segundo plano as restantes opções, como a promoção indirecta ou a promoção directa de habitação social. (ANTUNES, 2019, p.14).

Ao analisar a situação habitacional em Portugal, pode-se concordar que as intervenções, especialmente no âmbito da habitação social, ainda tendem a responder às demandas mais imediatas e carecem de uma continuidade efetiva a longo prazo. Essa intermitência resulta na continuidade de problemas de acesso à habitação condigna em todo território nacional, subsistindo bairros com moradias precárias (construídas com materiais impróprios), ainda deficitários de serviços básicos como eletricidade, água encanada, saneamento e iluminação pública. É crucial que os programas de habitação sejam integrados a um espectro mais amplo de políticas públicas, que abordem a questão de maneira holística e coordenada, englobando as esferas sociais, ambientais e econômicas, e levando em

consideração fatores culturais, territoriais e materiais, para que se possam alcançar soluções sustentáveis e inclusivas para a crise habitacional.

4 CONCLUSÕES

A questão habitacional em Portugal tem sido um desafio persistente, abordado por meio de iniciativas tanto do setor privado quanto do público. As políticas públicas, em particular, têm o potencial de tratar o problema de maneira holística e integrada, reconhecendo a habitação como um direito constitucional que assegura qualidade arquitetônica, assim como um elemento essencial do direito à cidade e à plena cidadania.

As políticas de habitação pública são fundamentais para enfrentar as complexidades do acesso à moradia, bem como as suas qualidades e sustentabilidades num longo prazo. Conforme apontado por Ortiz Sánchez e Vilchez Vargas (2023), a habitação é mais do que um abrigo; é um conceito que tem como princípio a promoção da proteção e do bem-estar individual e coletivo, sendo reconhecido como um direito humano básico e um pilar das sociedades democráticas.

Essas políticas servem como ferramentas para facilitar o acesso a moradias seguras, acessíveis e adequadas, garantindo padrões de qualidade e coordenando as diversas condicionantes envolvidas, como as de natureza reguladoras (legislação) e promotoras (programas habitacionais). Elas também representam um meio de mediar conflitos políticos e interesses de diferentes setores sociais, como comunidades interessadas, grupos políticos, mercados imobiliários e seguimentos turísticos. Assim, as políticas públicas de habitação são vitais para estabelecer um equilíbrio entre as necessidades da população e os diversos interesses em jogo no contexto urbano e social do contexto em que se insere.

Ou seja, as políticas públicas de habitação representam um aspecto fundamental da governança urbana, abrangendo uma visão integrada e sistêmica que reconhece a moradia como mais do que um simples espaço físico. Elas devem garantir as necessidades básicas de segurança, privacidade e conforto, ao mesmo tempo em que se alinham com os imperativos sociais, econômicos e ambientais da sociedade contemporânea. A implementação eficaz dessas políticas requer a coordenação de um órgão público que possa facilitar e harmonizar a colaboração entre todos os *stakeholders* envolvidos no processo habitacional, incluindo comunidades locais, movimentos sociais, desenvolvedores imobiliários, proprietários, agentes governamentais em vários níveis e especialistas do setor.

Ao se concentrar nas raízes dos desafios habitacionais e não apenas nos sintomas, as políticas públicas têm o potencial de promover o desenvolvimento de sistemas de habitação que sejam resilientes diante de crises, acolhedores para todos os segmentos da população e sustentáveis a longo prazo. Isso não apenas pode melhorar a qualidade de vida dos indivíduos, como também pode fortalecer as comunidades e contribuir para o bem-estar coletivo da sociedade. Portanto, é fundamental que as políticas de habitação sejam concebidas e implementadas de maneira que reflitam e respeitem a complexidade e a interconexão das necessidades humanas e ambientais, assim como corroborem com a qualificação das cidades e com o fortalecimento da democracia.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Também, foi financiado por fundos nacionais (Portugal) através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do Projeto Estratégico com as referências UIDB/04008/2020 e UIDP/04008/2020. Agradece-se, ainda, ao Grupo de Investigação LabiArq e ao Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design (CIAUD) da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa, onde a investigação, parte de pós-doutoramento, foi desenvolvida.

5 REFERÊNCIAS

ANTUNES, Gonçalo. Política de habitação social em Portugal: de 1974 à actualidade. **Forum Sociológico [Online]**, n. 34. p. 7-17, 2019. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/sociologico/4662>> Acesso em: 07 maio 2024.

ANTUNES, Gonçalo. **Políticas de Habitação - 200 Anos**. Lisboa: Caleidoscópio; Câmara Municipal de Lisboa. Lisboa: 2018. DOI: 10.30618/978-989-658-538-9

DRAGO, Ana. **A Cidade Democrática**: Habitação e participação política no pós-25 de Abril. Lisboa, Tinta da China, 2024.

PORTUGAL, Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana - IHRU. [Lisboa]. 2019. **Site**. Disponível em: <https://www.ihru.pt/quem-somos>. Acesso em: 8 maio 2024.

MENDES, Luís. Multiescalar e pluridimensional: a territorialização das políticas de habitação. In: SEQUEIRA, Marta. **Habitar Lisboa**. Centro Cultural de Belém, Lisboa, Dinâmica'CET - Iscte, Monade Books, 2023.

MENDONÇA, Cristina de; ADRIÃO, José; GORDON, Ricardo Bak. Habitar Lisboa: Como desenhamos? O que pode a Arquitetura? In: SEQUEIRA, Marta. **Habitar Lisboa**. Centro Cultural de Belém, Lisboa, Dinâmica'CET - Iscte, Monade Books, 2023.

LISBOA, Arquivo Municipal de Lisboa. **Políticas de Habitação em Lisboa, da Monarquia à Democracia**. – Videoteca, 10 de mar. de 2023. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=86RRaPIDIP8>> Acesso em: 24 abr.2024.

PORTUGAL, Portaria nº 65, de 19 de fevereiro de 2019. Diário da República n.º 35/2019, Série I de 19.fev.2019, páginas 1287-1289. Ambiente e Transição Energética. 19.fev.2019. Disponível em: <<https://files.diariodarepublica.pt/1s/2019/02/03500/0128701289.pdf>>. Acesso em: 07.jun.2024.

PINTO, Paulo Tormenta. Laboratório da habitação em Lisboa: 50 anos de contingências. In: SEQUEIRA, Marta. **Habitar Lisboa**. Centro Cultural de Belém, Lisboa, Dinâmica'CET - Iscte, Monade Books, 2023.

SANTOS, Filipa Viegas Serpa dos. Entre Habitação e Cidade Lisboa, os projectos de promoção pública: 1910|2010. Tese. Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa, 2015.

SANTOS, Ricardo; DRAGO, Ana (Coord.). **Cidade Participada**: Arquitetura e democracia - Lisboa. Série Operações SAAL. Vol. 5. Tinta da China, 2024.

ORTIZ SÁNCHEZ, I.; VILCHEZ VARGAS, X. El Derecho a la vivienda: problemas, regulación y retos en el contexto peruano. **Revista de Derecho Administrativo**, 22, p.116-138, 2023. Disponível em: <<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/27658>>. Acesso em: 07 maio 2023.

AGAREZ, Ricardo (Organizador). **Habitação**: 100 anos de políticas públicas em Portugal (1918-2018), Lisboa: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana: 2018. 525 p.