



**Universidade de Évora - Escola de Ciências Sociais**

Mestrado em Políticas Públicas e Projectos

Dissertação

**O papel dos municípios e a interdependência dos decisores públicos na implementação das políticas de habitação**

Joel Alexandre Neves Marques

Orientador(es) | Paulo Alexandre Neto

Évora 2022

---

---

---

---



**Universidade de Évora - Escola de Ciências Sociais**

**Mestrado em Políticas Públicas e Projectos**

Dissertação

**O papel dos municípios e a interdependência dos decisores públicos na implementação das políticas de habitação**

Joel Alexandre Neves Marques

Orientador(es) | Paulo Alexandre Neto

Évora 2022

---

---

---

---



A dissertação foi objeto de apreciação e discussão pública pelo seguinte júri nomeado pelo Diretor da Escola de Ciências Sociais:

Presidente | Adão António Carvalho (Universidade de Évora)

Vogais | Maria da Graça Igreja (Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana) (Arguente)  
Paulo Alexandre Neto (Universidade de Évora) (Orientador)



Aos meus pais.

À minha mulher Maria João e à minha filha Alice.

Aos que partiram, mas ficarão sempre comigo.

## AGRADECIMENTOS

A presente dissertação de mestrado é o corolário de um processo de aprendizagem que teve início com a decisão, tantas vezes adiada, de abandonar a minha zona de conforto e de empreender uma tarefa dura, mas reconhecidamente proveitosa. Não há maior riqueza do que o conhecimento.

Num percurso que cruzou dois anos de pandemia, é fundamental uma palavra de reconhecimento ao corpo docente que integra o Mestrado em Políticas Públicas e Projetos. A sua resiliência e adaptabilidade às circunstâncias só encontra paralelo na dinâmica de liberdade de pensamento, de ação, e de saudável discussão que sempre soube estimular. São a prova de que o ensino é muito mais do que a simples transmissão de conhecimento.

Ao meu Orientador, Professor Doutor Paulo Neto, um agradecimento especial pelo apoio constante e pelo permanente desafio. A sua orientação foi decisiva para que este trabalho de investigação integrasse novas perspetivas e contemplasse diferentes horizontes.

Uma palavra também para os colegas com quem partilhei este percurso, e cujo espírito de partilha enriqueceu o processo de aprendizagem.

Finalmente, um reconhecimento particular à minha família. Aos meus pais, pelo incentivo permanente ao longo da vida. Sem eles, os seus valores e o seu estímulo nos momentos mais difíceis, o meu percurso de vida seria certamente diferente. À minha mulher e à minha filha (o farol no meu horizonte), pela compreensão e apoio em todo este processo. Foram sem dúvidas as mais prejudicadas pela minha ausência, mesmo quando estive fisicamente presente. Aos que já partiram, mas cuja presença sempre me acompanha – em particular a minha avó Silvina e a minha bisavó Alice. Este trajeto que não viram foi norteador pelas lições de vida que me deixaram: o valor do trabalho árduo, a importância transformadora da educação, a resiliência face às adversidades, a superação de nós próprios. Para elas fica o meu eterno reconhecimento.

## RESUMO

### **O papel dos municípios e a interdependência dos decisores públicos na implementação das políticas de habitação**

Partindo das políticas de habitação (desde a sua evolução histórica até à Nova Geração de Políticas de Habitação, passando pela identificação da habitação como um direito e o nível de intervenção do Estado na garantia de acesso a esse direito), esta investigação pretende identificar claramente qual o papel a desempenhar pelos municípios na territorialização da NGPH, debruçando-se particularmente sobre a forma como a implementação de políticas centralmente definidas poderá estar profundamente dependente da disponibilidade dos decisores públicos locais. Pretende-se, de facto, dar resposta às seguintes questões:

- Qual o papel dos municípios na implementação das políticas de habitação?
- Poderão as políticas de habitação, e em particular a NGPH, ser integralmente concretizadas sem que a sua aplicação seja operacionalizada pelos decisores públicos locais?
- Poderá a interdependência entre os diversos decisores públicos (locais, regionais e nacionais) agilizar, adaptar e moldar de forma adequada os instrumentos de política pública às necessidades de cada território?

Nesse sentido, esta dissertação abordará o conceito de *new public administration* e a forma como esta abordagem impactará a concretização dos objetivos definidos para a Nova Geração de Políticas de Habitação, recorrendo às técnicas de observação e revisão bibliográfica para aferir inequivocamente a relação intrínseca entre a administração local, descentralizada, e a concretização da NGPH.

Palavras-chave: Políticas de habitação; *new public management*; decisores públicos locais; municípios; territorialização

## **ABSTRACT**

### **The role of municipalities and the interdependence of public decision-makers in the implementation of housing policies**

Starting from housing policies (from its historical evolution to the New Generation of Housing Policies, through the identification of housing as a right and the level of State intervention that guarantees access to this right), this investigation aims to clearly identify the role to be played by municipalities when territorializing the NGHP, focusing particularly in the way the implementation of centrally designed policies can be deeply dependent on the availability of public decision makers. In fact, it is intended to answer the following questions:

- What is the role of municipalities when implementing housing policies?
- Can housing policies, and in particular the NGHP, be implemented in their full extent without their application being operationalized by local decision-makers?
- Can the interdependence between the various public decision-makers (local, regional and national) adequately expedite, adapt and shape the public policy instruments to the necessities of each territory?

In this sense, this paper will address the concept of new public administration and how this approach will impact the realization of the objectives defined for the New Generation of Housing Policies, resorting to observation techniques and bibliographic review to unequivocally assess the intrinsic relationship between local, decentralized administration, and the implementation of the NGHP.

Key words: Housing policies; new public management; local public decision-makers; municipalities; territorialization



## ÍNDICE

DEDICATÓRIA .....	1
AGRADECIMENTOS .....	2
RESUMO .....	3
ABSTRACT .....	4
ÍNDICE DE QUADROS .....	7
ÍNDICE DE FIGURAS .....	8
GLOSSÁRIO DE TERMOS E ABREVIATURAS .....	9
CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO .....	10
1.1 INTRODUÇÃO .....	11
1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO .....	12
1.3 OS OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO .....	12
1.4 METODOLOGIA .....	13
1.5 A PERTINÊNCIA DA INVESTIGAÇÃO .....	15
1.6 A ESTRUTURA DA INVESTIGAÇÃO .....	15
CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO EM DEMOCRACIA: BREVE RESENHA HISTÓRICA .....	17
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO EM DEMOCRACIA: INTRODUÇÃO A UMA HISTÓRIA REATIVA .....	18
2.2 DETERMINANTES DA PROCURA POR HABITAÇÃO .....	21
2.3 O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO .....	25
CAPÍTULO 3 – NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO (NGPH) .....	31
3.1 INTRODUÇÃO À NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO: UM NOVO PARADIGMA .....	32
3.2 SENTIDO ESTRATÉGICO .....	34
3.3 OBJETIVOS E INSTRUMENTOS .....	35
3.3.1 OBJETIVO 1: DAR RESPOSTA ÀS FAMÍLIAS QUE VIVEM EM SITUAÇÃO DE GRAVE CARÊNCIA HABITACIONAL .....	37
3.3.2 OBJETIVO 2: GARANTIR O ACESSO À HABITAÇÃO A TODOS OS QUE NÃO TÊM RESPOSTA POR VIA DO MERCADO .....	40
3.3.3 OBJETIVO 3: CRIAR AS CONDIÇÕES PARA QUE A REABILITAÇÃO SEJA A PRINCIPAL FORMA DE INTERVENÇÃO AO NÍVEL DO EDIFICADO E DO DESENVOLVIMENTO URBANO .....	42
3.3.4 OBJETIVO 4: PROMOVER A INCLUSÃO SOCIAL E TERRITORIAL E AS OPORTUNIDADES DE ESCOLHA HABITACIONAIS .....	45

CAPÍTULO 4 – O PAPEL DOS DECISORES LOCAIS NA TERRITORIALIZAÇÃO DA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO .....	49
4.1 COMPETÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS .....	50
4.2 O PAPEL DOS DECISORES LOCAIS NA TERRITORIALIZAÇÃO DA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO .....	51
4.3 ESTRATÉGIAS LOCAIS DE HABITAÇÃO: O INSTRUMENTO DOS DECISORES LOCAIS PARA A CONSTRUÇÃO DOS TERRITÓRIOS .....	52
4.4 SOLUÇÕES ALTERNATIVAS DE ACESSO À HABITAÇÃO .....	55
4.5 MODELOS DE FINANCIAMENTO E RESPONSABILIDADES DE GESTÃO .....	56
CAPÍTULO 5 – INTERDEPENDÊNCIA DOS DECISORES PÚBLICOS E <i>NEW PUBLIC MANAGEMENT</i> .....	60
5.1 <i>NEW PUBLIC MANAGEMENT</i> : CONCEITO, FUNDAMENTOS E CRÍTICAS .....	61
5.2 A HABITAÇÃO COMO EXEMPLO DE APLICAÇÃO DA <i>NEW PUBLIC MANAGEMENT</i> .....	66
5.3 INTERDEPENDÊNCIA DOS DECISORES PÚBLICOS EM PORTUGAL .....	69
CAPÍTULO 6 – CONCLUSÃO .....	73
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	80
LEGISLAÇÃO CONSULTADA .....	83

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Despesa executada pelo Estado em habitação, por programas. Valor executado entre 1987 e 2011 (em euros).....	20
Quadro 2: Mediana do rendimento por adulto equivalente, por idade e regime de ocupação do alojamento, 2017 (€/ano) .....	23
Quadro 3: Taxa de variação da proporção de famílias proprietárias de habitação por escalão etário do seu representante, entre 1970 e 2011 .....	26
Quadro 4: Peso do setor da habitação de interesse social na União Europeia (2015) ...	32
Quadro 5: Matriz dos instrumentos existentes e a criar .....	36
Quadro 6: Matriz de dotações orçamentais necessárias por instrumento da Nova Geração de Políticas de Habitação .....	57

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Crédito à Habitação concedido, em milhões de euros (preços constantes de 2004) .....	22
Figura 2: Evolução dos salários e do preço mediano por m <sup>2</sup> , em euros (preços constantes de 2004).....	24
Figura 3: Evolução da despesa anual média das famílias com habitação (em percentagem da despesa total) .....	27
Figura 4: Evolução da FBCF em habitação (taxa de variação em volume) .....	28
Figura 5: Percentagem de jovens adultos (18-34 anos) a viver em casa dos pais, 2004-2017 .....	29

## **GLOSSÁRIO DE TERMOS E ABREVIATURAS**

ARU – Área de Reabilitação Urbana

AUGI – Área Urbana de Génese Ilegal

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CLAS – Conselhos Locais de Ação Social

ELH – Estratégia Local de Habitação

ENH – Estratégia Nacional para a Habitação

FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo

FFH – Fundo de Fomento da Habitação

IFRRU 2020 – Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas

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

IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT – Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

IUC – Imposto Único de Circulação

NGPH – Nova Geração de Políticas de Habitação

NPM – *New Public Management*

NRAU – Novo Regime de Arrendamento Urbano

PAICD – Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas

PARU – Planos de Ação de Reabilitação Urbana

PEDU - Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano

PER – Plano Especial de Realojamento

PIB – Produto Interno Bruto

POR – Programas Operacionais Regionais

POSEUR – Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos

PROHABITA – Programa de Financiamento para Acesso à Habitação

RAU – Regime de Arrendamento Urbano

SAAL – Serviço de Apoio Ambulatório Local



# CAPÍTULO 1

## INTRODUÇÃO

## 1.1 INTRODUÇÃO

“Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar” (nº 1 do artigo 65º da Constituição da República Portuguesa)

É partindo desta premissa, inscrita na Constituição da República Portuguesa, que surge este trabalho de investigação. Sendo o direito à habitação um direito inalienável, a Constituição da República Portuguesa – a nossa Lei Fundamental – define de forma clara as obrigações do Estado nesta matéria. Com efeito, para além da obrigação de adotar políticas conducentes ao estabelecimento de um sistema de renda compatível com o rendimento familiar de cada cidadão e que permita o acesso à habitação própria (nº 3 do artigo 65º), o Estado está também incumbido, para assegurar a prossecução desse direito, de promover a construção de habitações económicas e sociais em colaboração com as regiões autónomas e as autarquias locais (alínea *b*) do nº 2 do artigo 65º). Outras incumbências existem, mas é no papel dos municípios e na forma como estes se relacionam com a Administração Central na implementação de políticas públicas de habitação que esta investigação se irá centrar.

Do parágrafo acima, parece sobressair uma separação entre Estado e municípios. Mas o que é o Estado? Mais do que a pura reflexão filosófica, importa definir o que é o Estado no âmbito da organização político-administrativa portuguesa, e de que forma a sua organização é relevante para este estudo. Muito para além do simples conceito de *res publica* (a coisa pública que tem por objetivo a satisfação dos interesses e necessidades coletivos), torna-se relevante perceber como é que a Constituição da República Portuguesa define o Estado que diz ser responsável pela adoção de políticas de habitação. A resposta a esta pergunta consta do artigo 6º, que define o Estado como unitário – respeitando na sua organização e funcionamento a autonomia das regiões autónomas, das autarquias e da descentralização da administração pública. Temos, deste modo, um único Estado, que conta com diversos níveis de administração que interagem entre si. Estes diferentes níveis de administração – Central, Regional e Local – contam por sua vez com decisores públicos que, por conta da sua autonomia, podem não ter os mesmos objetivos entre si ou, mesmo que os partilhem, podem não lhes atribuir níveis de prioridade ou de financiamento equivalentes.

A implementação das políticas públicas de habitação está, pois, condicionada pela interdependência dos decisores públicos. É, por isso, pertinente perceber qual o papel a desempenhar pelos municípios na territorialização destas políticas e, aqui, qual a intervenção que estes escolhem ter (no âmbito da sua autonomia), e qual a intervenção que a Administração Central lhes destina diretamente. A descentralização da decisão e da ação no âmbito das políticas públicas é, na realidade, um dos pilares da *new public management*, aproximando a resposta pública do contexto e necessidade de cada território.

## **1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO**

Para melhor compreender as políticas presentes, é necessário olhar para as políticas passadas. Poderemos, desta forma, analisar objetivamente o modo como as respostas das diversas políticas públicas no domínio da habitação corresponderam (ou não) às necessidades identificadas e que estiveram na origem dessas mesmas políticas. Conseguiremos, também, apreender a evolução da necessidade por habitação. Finalmente, será possível aferir como o nível ao qual a decisão é tomada interfere na prossecução da política, e de que forma a territorialização dos instrumentos de política pública define a correspondência da resposta pública à necessidade dos cidadãos.

Num contexto de profundas alterações demográficas e socioeconómicas, em que o acesso à habitação se revela cada vez mais complexo para as famílias, a Administração Central decidiu estabelecer, através da Resolução do Conselho de Ministros nº 50-A/2018, uma nova estratégia, consubstanciada em novos objetivos e instrumentos de atuação. Surge assim a Nova Geração de Políticas de Habitação, desenhada com foco no aumento da oferta pública de habitação e na resposta, por esta via, às profundas necessidades da procura.

A Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH) transfere para a Administração Local a responsabilidade pela territorialização de diversos instrumentos de política. Os municípios assumem, assim, um papel central na territorialização da política – o sucesso ou insucesso da NGPH residirá, em grande parte, na disponibilidade da Administração Local para acolher essa responsabilidade. Não sendo novidade no âmbito das políticas de habitação em Portugal, esta interdependência entre decisores públicos de níveis distintos (Administração Central e Administração Local) é aprofundada na Nova Geração de Políticas de Habitação.

A descentralização de competências no âmbito da habitação, sendo fundamental para agilizar a implementação da resposta pública, acarreta também custos para a Administração Local. Sendo o custo da construção ou aquisição de habitação limitado ao momento em que essa construção ou aquisição ocorre, os custos de manutenção (bem como outros associados à propriedade do imóvel) prolongam-se no tempo. Pese embora a necessária resposta social que é dada pelo aumento da oferta de habitação pública, os custos associados à propriedade do imóvel podem constituir uma barreira à prossecução dos objetivos definidos pela Administração Central.

## **1.3 OS OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO**

Partindo das políticas de habitação (desde a sua evolução histórica em democracia até à Nova Geração de Políticas de Habitação, passando pela identificação da habitação



como um direito e o nível de intervenção do Estado na garantia de acesso a esse direito), esta investigação pretende identificar claramente qual o papel a desempenhar pelos municípios na territorialização da Nova Geração de Políticas de Habitação, debruçando-se particularmente sobre a forma como a implementação de políticas centralmente definidas poderá estar profundamente dependente da disponibilidade dos decisores públicos locais. Pretende-se, concretamente, dar resposta às seguintes questões:

- Qual o papel dos municípios na implementação das políticas de habitação?
- Poderão as políticas de habitação, e em particular a NGPH, ser integralmente concretizadas sem que a sua aplicação seja operacionalizada pelos decisores públicos locais?
- Poderá a interdependência entre os diversos decisores públicos (locais, regionais e nacionais) agilizar, adaptar e moldar de forma adequada os instrumentos de política pública às necessidades de cada território?

#### **1.4 METODOLOGIA**

Esta investigação pretende ser uma abordagem macro à Nova Geração de Políticas de Habitação, dissecando o seu paradigma de intervenção no território e as responsabilidades acometidas aos municípios para alavancar a concretização dos objetivos definidos pela Administração Central. Numa investigação que visa aprofundar a compreensão da interdependência entre decisores de diferentes níveis de administração, foi ponderada a pertinência de realizar um estudo de caso de um ou vários municípios, com opções distintas e abordagens diversificadas às políticas de habitação. Esta análise territorializada, que estudasse os modelos de intervenção de determinados municípios – aferindo não só a sua correlação com a NGPH, mas também as transformações socioeconómicas preconizadas para cada território – apresenta vantagens e desvantagens. É certo que o estudo de caso, enquanto abordagem micro, permite aprofundar as fórmulas de intervenção local e compreender os levantamentos de necessidades e a forma como cada município analisado escolhe integrar nas suas opções de política os instrumentos disponibilizados pela NGPH. No entanto, se a ausência dessa análise pode ser uma limitação ao aprofundamento da investigação, uma análise territorializada que não abarque a totalidade do universo potencial de intervenção poderá ser enviesada pelos condicionalismos financeiros, técnicos ou operacionais do(s) município(s) escolhido(s) – e até por preconceitos dogmáticos e ideológicos dos decisores locais. De facto, o objetivo desta investigação não é fazer uma apreciação política, mas sim da política – e, tendo certo o objetivo, as desvantagens do estudo de caso parecem sobrepor-se às vantagens.

Nesse sentido, a opção metodológica recaiu sobre as técnicas de observação e a revisão bibliográfica, o que permite uma perspetiva mista sobre as políticas de habitação. Sendo

o objeto de estudo a relação que se estabelece entre diferentes níveis de administração e a implementação das políticas de habitação, as técnicas de observação possibilitam uma visão isenta, que compreenda quer a abordagem da administração central, quer as diversas opções da administração local e dos seus agentes e decisores. As técnicas de observação constituem, assim, a metodologia de eleição para o estudo da interdependência entre decisores públicos, sem que esse estudo seja de algum modo prejudicado pelas opções individuais de cada decisor local.

Por outro lado, a revisão bibliográfica assumiu também um papel relevante na investigação. Em primeiro lugar, o enquadramento da NGPH não é possível sem uma apreciação histórica das políticas de habitação, dos seus beneficiários, e dos agentes públicos que as implementaram. Nesse sentido, torna-se necessário aprofundar os diferentes instrumentos de política pública de habitação que surgiram em Portugal desde a Revolução de Abril de 1974 e perceber o modelo escolhido para a sua operacionalização. Em segundo lugar, a investigação sobre o paradigma que a NGPH pretende implementar, bem como sobre a relevância dos decisores locais para a sua concretização, não é possível sem uma análise detalhada quer dos seus objetivos estratégicos e metas de médio e longo prazo, quer dos instrumentos especificamente desenhados para a sua prossecução.

É também relevante uma referência sobre a escolha do objeto de estudo. A abordagem ao estudo das políticas de habitação, e em particular da NGPH, pode ser suficientemente abrangente para que se abarquem aspetos como a desejável alteração ao modelo de subsidiação de renda, o conceito de Arrendamento Acessível, as políticas integradas de gestão do território, ou o papel do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) na oferta transversal de habitação pública. No entanto, para esta investigação, a opção recaiu especificamente sobre o papel dos municípios na implementação das políticas de habitação. Esta escolha consciente pode parecer redutora em face da multiplicidade de instrumentos e agentes envolvidos na implementação da NGPH. A realidade, porém, é bem distinta. Para além das responsabilidades que os municípios detêm na gestão do território, a sua proximidade aos cidadãos confere-lhes um conhecimento aprofundado do tecido social e das necessidades habitacionais das populações. Por outro lado, a oferta de habitação pública, quando promovida pelos municípios, representa muito mais do que o investimento imediato em projeto e construção: é um compromisso de décadas com a manutenção do edificado, com a gestão logística e administrativa da cobrança de rendas, com a gestão harmoniosa das intervenções no território. O estudo da intervenção dos municípios na territorialização das políticas de habitação, bem como da interdependência dos decisores públicos, reveste-se assim de primordial importância para a compreensão dos novos instrumentos de política, dos modelos de intervenção que estes preconizam, e da resposta efetiva que por esta via se pretende dar aos objetivos estratégicos e metas de médio e longo prazo da NGPH.

## **1.5 A PERTINÊNCIA DA INVESTIGAÇÃO**

Representando a Nova Geração de Políticas de Habitação um corte substancial com as políticas de habitação das últimas décadas – em primeiro lugar pelo seu sentido estratégico de incremento do parque habitacional com apoio público, e em segundo pela forma como a Administração Local é envolvida na prossecução desse mesmo sentido estratégico –, torna-se relevante analisar as abordagens passadas (ponto de partida, instrumentos de política e sua adaptação às necessidades reais, resultado final) e estudar as respostas da NGPH (quer ao nível dos objetivos, quer na construção dos instrumentos e sua aplicação).

Com efeito, ao longo das últimas décadas a intervenção do Estado no setor da habitação foi tradicionalmente executada por via da subsídio direta ou indireta da procura (quer no apoio ao arrendamento jovem, quer através do crédito bonificado), bem como da intervenção no mercado do arrendamento apenas por via legislativa. O Estado viu, assim, cristalizado o seu papel como regulador pouco interventivo, sem uma resposta eficaz que atuasse sobre a oferta de um bem de mérito que, por definição, não encontra nos instrumentos de mercado resposta adequada às necessidades da procura.

A Nova Geração de Políticas de Habitação, ao colocar a tónica no aumento do parque habitacional com apoio público, cria por si só uma cisão relevante com o passado recente que merece reflexão e aprofundado estudo. Por outro lado, a relevância atribuída à Administração Local na territorialização das políticas e aplicação dos seus instrumentos carece também de apreciação. São os decisores locais quem melhor identifica as necessidades de cada território, mas poderão também ser eles quem, numa perspectiva de gestão de longo prazo do parque habitacional público, maiores óbices colocarão à territorialização desta gestão. Poderá a Nova Geração de Políticas Públicas vingar num contexto de crescente interdependência entre decisores da Administração Central e da Administração Local?

## **1.6 A ESTRUTURA DA INVESTIGAÇÃO**

A investigação realizada resulta na elaboração deste documento, estruturado em seis capítulos.

No *Capítulo 1 – Introdução*, é feita uma contextualização genérica da forma como a Nova Geração de Políticas de Habitação se insere na necessária resposta pública à problemática da habitação, dando cumprimento ao disposto na Constituição da República Portuguesa, e de que modo a sua implementação depende da territorialização da resposta, transferindo para a Administração Local parte relevante da sua implementação.

No *Capítulo 2 – Políticas Públicas de Habitação em Democracia – breve resenha histórica*, é analisada a forma reativa como as políticas públicas de habitação foram sendo desenhadas e implementadas ao longo dos anos. São também abordados os determinantes da procura por habitação, cuja influência no desenho das políticas é indelével. Por fim, é feita uma abordagem ao papel das políticas públicas de habitação, não só no âmbito do acesso à habitação *per si*, mas também considerando as consequências demográficas e socioeconômicas que advêm das dificuldades desse mesmo acesso.

A Nova Geração de Políticas de Habitação é escalpelizada no *Capítulo 3 – Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH)*. Neste capítulo são aprofundadamente abordados os objetivos e os instrumentos de política, bem como o sentido estratégico que lhes deu origem.

O *Capítulo 4 – O papel dos decisores locais na territorialização da NGPH* aborda o modo como o sentido estratégico da Nova Geração de Políticas de Habitação, bem como parte fundamental dos seus instrumentos, estão intimamente dependentes da sua aplicação territorial. Serão, também, amplamente debatidas as Estratégias Locais de Habitação enquanto instrumentos de construção dos territórios.

No *Capítulo 5 – Interdependência dos decisores públicos e new public management*, é aprofundada a questão da descentralização de competências como forma de aproximação da implementação da política aos cidadãos que dela beneficiam. É também abordada a relação entre o sucesso da política e a disponibilidade dos decisores locais para procederem à sua implementação, numa simbiose entre os diferentes níveis de administração pública que expõe a verdadeira interdependência entre os decisores centrais e locais.

Finalmente, no *Capítulo 6 – Conclusão* são elencadas as principais limitações à investigação bem como as conclusões obtidas. São, ainda, sugeridas linhas de investigação futuras.



## CAPÍTULO 2

### POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO EM DEMOCRACIA: BREVE RESENHA HISTÓRICA

## 2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO EM DEMOCRACIA: INTRODUÇÃO A UMA HISTÓRIA REATIVA

A transformação demográfica e socioeconómica do país, operada após a Revolução de abril de 1974, alterou radicalmente a realidade de acesso à habitação. A profunda carência habitacional do país foi calculada pelo *Programa de Política Habitacional* de 1975 em 531.000 fogos, o que corresponde a perto do dobro dos fogos construídos nos oito anos que antecederam a Revolução. Como agente impulsionador da resolução do problema, o Estado correspondeu com o fomento direto da construção imediata (1975/76) de 77.000 fogos de âmbito social, 35.000 dos quais através dos programas-padrão do Fundo de Fomento da Habitação, criado em 1969. Apesar de um condicionamento inicial da iniciativa privada, que o contexto pós-revolucionário tentou reduzir ao papel de mera fornecedora de habitação social, o reconhecimento do papel da construção civil como indústria criadora de emprego direto e indireto conduziu a uma inversão desta visão redutora do setor. Assim, em 1976, foi aprovado o primeiro regime de crédito bonificado à aquisição de habitação própria (Agarez, 2018: 33-36). O crédito bonificado, que criou condições para que agregados familiares de menores rendimentos pudessem, ainda assim, aceder ao financiamento para adquirirem a sua própria casa, coloca o Estado no duplo papel de promotor direto e indireto de habitação. Este período correspondeu, de facto, àquele em que o investimento público direto em habitação teve a sua maior expressão: 1,5% do PIB entre 1974 e 1979 (Matos *et al.*, 2019: 71).

O Fundo de Fomento da Habitação (FFH), que transitou do período marcelista, foi a âncora encontrada no pós-revolução para o desenvolvimento do *Programa de Política Habitacional* já referido. De facto, o FFH não se limitou à dinamização direta dos seus programas-padrão. Coube também ao FFH constituir um corpo técnico especializado, logo em agosto de 1974, designada por SAAL – Serviço de Apoio Ambulatório Local (Agarez, 2018: 34). O SAAL visava, de acordo com o despacho conjunto dos Ministérios da Administração Interna e do Equipamento Social e do Ambiente que lhe deu origem (Despacho DD4630, de 6 de agosto), «(...) apoiar, através das Câmaras Municipais, as iniciativas das populações mal alojadas no sentido de colaborarem na transformação dos próprios bairros, investindo os próprios recursos latentes e, eventualmente, monetários». O despacho reconhece as dificuldades subjacentes ao arranque dos programas convencionais de construção, que – num país que vivia a convulsão de uma revolução com pouco mais de 3 meses – se revestiam sob a forma da simples logística da operação construtiva, regras de contratação pública, e ainda (diria a mais importante) disponibilidade financeira por parte do Estado ou das autarquias locais. A resposta habitacional para a qual o SAAL contribuía dependia sempre da iniciativa dos moradores, organizados sob a forma de associação ou cooperativa, numa tentativa de replicar um modelo consolidado na América Latina de promoção da autoconstrução. Reconhecendo ainda o direito à cidade, o SAAL afirmava o direito dos moradores a residir nos bairros recuperados (ao invés de promover o seu desenraizamento e deslocação para bairros de realojamento, tradicionalmente periféricos às metrópoles). Este princípio

programático era fundamental no desenho e construção do território, bem como no envolvimento das populações residentes. Aos municípios estava acometido o controlo urbanístico e cedência do solo sob a forma superficiária bem como a construção (e custeamento, embora pudessem vir a dispor de comparticipação estatal) das infraestruturas viárias e sanitárias. Ao SAAL competia o apoio puramente técnico, disponibilizando os recursos humanos necessários para a projeção, monitorização e fiscalização das operações – recursos de que os municípios raras vezes dispunham.

Em 1982, o Decreto-Lei nº 31/1982, de 1 de fevereiro, estabeleceu as normas quanto à venda das casas do Estado e da Segurança Social. Estavam assim criadas as condições para que os arrendatários de habitação pública pudessem adquirir o imóvel locado, a valores apelativos e com a benesse da facilitação de acesso ao crédito.

O FFH foi, ao longo dos anos, integrando em si todos os programas habitacionais públicos (Bandeirinha *et al.*, 2018: 275). Esta centralização, cujo racional assentava na melhor alocação de recursos (aumentando, por via das economias de escala, a eficiência, rapidez e economia dos diversos programas), resultou numa estrutura pesada e ingerível do ponto de vista organizacional e financeiro, para o que em muito contribuiu o avolumar de estruturas habitacionais sob gestão (Bandeirinha *et al.*, 2018: 275).

A par da habitação de índole social, que teve novo impulso em 1993 com a aprovação do PER – Plano Especial de Realojamento, o principal incentivo público ao acesso das famílias à habitação (o crédito bonificado) visou sempre promover a aquisição de habitação própria. Com efeito, só em 1992 é que surgiu o primeiro programa de Incentivo ao Arrendamento Jovem. Este enviesamento no apoio em função da propriedade contribuiu de forma decisiva para que em 2011 73% das famílias portuguesas fossem proprietárias da sua habitação, o que compara com cerca de 50% em 1970 (Xerez, Pereira e Cardoso, 2019: 7). Dados dos Censos de 2021 revelam que 70% da população portuguesa viva em casa própria – uma ligeira redução face a 2011. Este movimento tem profundo impacto na economia, na medida em que o favorecimento do arrendamento em detrimento da aquisição do imóvel favorece a mobilidade das famílias e uma maior flexibilidade do mercado de trabalho. Tal implica que, em última análise, a opção pelo incentivo ao arrendamento possa contribuir para um melhor ajustamento a desequilíbrios regionais. Ao contrário, a aquisição de habitação própria contribui para a fixação das famílias numa determinada região, reduzindo os incentivos à mobilidade em caso de desemprego. No entanto, para além do potencial constrangimento económico, há ainda que ter em conta um constrangimento social. Com efeito, a existência de um mercado de arrendamento que beneficie de estabilidade e que permita uma fácil troca de habitações tem impacto direto na redução da idade de formação das famílias. A aquisição de habitação própria exige o recurso ao financiamento bancário por parte dos jovens, em função do investimento avultado que essa aquisição representa. Tal implica que os orçamentos familiares necessitem quase sempre de dois salários para manter o necessário equilíbrio, o que retarda a idade de constituição das famílias e a sua dimensão (Santos, 2014: 79). A medida mais emblemática de apoio ao acesso à habitação própria poderá,

assim, ter contribuído para um enviesamento económico, social e demográfico do país, acrescentando pressão urbanística às grandes áreas metropolitanas e às suas periferias.

O Quadro 1 demonstra o volume do apoio público à habitação concedido por via das bonificações de juros no crédito à habitação, bem como o seu peso relativo no total de apoios concedidos pelo Estado.

Quadro 1: Despesa executada pelo Estado em habitação, por programas. Valor executado entre 1987 e 2011 (em euros)

PROGRAMAS	ORÇAMENTO EXECUTADO	
	VALOR	PERCENTAGEM
Bonificações de juros no crédito à habitação	7 046 685 145,77	73,34%
Programas de realojamento	1 353 426 012,54	14,09%
Incentivos ao arrendamento	803 874 566,02	8,37%
Programas de reabilitação de edifícios	166 594 609,24	1,73%
Subsídios de renda da Segurança Social	29 223 491,09	0,30%
Programas de promoção direta	193 944 373,62	2,02%
Contratos de desenvolvimento de habitação	13 868 736,35	0,14%
<b>TOTAL</b>	<b>9 607 616 934,63</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Xerez, Pereira e Cardoso (2019: 35)

Paralelamente a esta política de incentivo à compra, o congelamento de rendas (que teve início em 1948 em Lisboa e Porto e se estendeu em 1974 a todo o país) criou distorções que só a Lei das Rendas, aprovada em 1985, começou a procurar atenuar. De facto, rendas congeladas podem constituir um apoio por decreto às famílias que delas beneficiam, mas criam uma barreira significativa à colocação de novos imóveis no mercado de arrendamento. Acresce que, até à aprovação do Regime de Arrendamento Urbano em 1990, os contratos tinham maioritariamente duração ilimitada. A conjugação destes dois fatores foi sempre uma forte condicionante à oferta de imóveis e à existência de um verdadeiro mercado de arrendamento: colocar um imóvel no mercado de arrendamento significava, para o seu proprietário, um compromisso por tempo ilimitado a troco de uma retribuição não atualizável. No entanto, o regime de renda livre representou um aumento real do valor das rendas, com uma taxa de



crescimento que só atenuou no início da década seguinte (Xerez, Pereira e Cardoso, 2019: 30).

Apesar de a Lei das Rendas de 1985 prever a primeira subsídição direta do mercado de arrendamento, esta apenas poderia ser aplicável aos imóveis arrendados antes de 1980 e cujas rendas tivessem sido alvo de uma correção extraordinária no âmbito deste novo quadro legal. Assim, e apesar de introduzir alterações significativas no paradigma do arrendamento (como seja o regime de renda livre e atualizável anualmente), a Lei das Rendas não contribuiu para um apoio direto ao novo arrendamento por parte dos indivíduos / famílias de rendimentos médios (ao contrário do que sucedeu com o apoio à aquisição, em que o Estado subsidiava diretamente os juros suportados com o crédito à habitação).

Historicamente, o mercado tem revelado a sua inadequação como mecanismo de resolução do problema de alojamento para as famílias de menores rendimentos. Esta inadequação resulta acima de tudo do comportamento da oferta face às alterações de procura, o que não se revela uma surpresa: em condições normais de mercado, a oferta reage às circunstâncias em que a obtenção de maior lucro se revela possível, e não necessariamente à satisfação das necessidades da procura (Santos, 2014: 74). Esta inadequação torna ainda mais relevante o papel das políticas públicas na promoção do acesso à habitação, tendentes à correção e anulação das distorções emergentes da normal interação entre procura e oferta.

Por outro lado, assistimos também à substituição dos modelos de construção expansionistas por modelos claramente privilegiadores da reabilitação e regeneração urbanas (Serpa *et al.*, 2018: 413). Esta inversão de modelos de promoção pública de habitação consubstancia uma recuperação de edificado degradado nos centros urbanos, por substituição da expansão urbana concêntrica para as periferias e de todos os custos dela decorrentes – com especial relevo para a sustentabilidade resultante da redução de movimentos pendulares de (e para) cidades-dormitório.

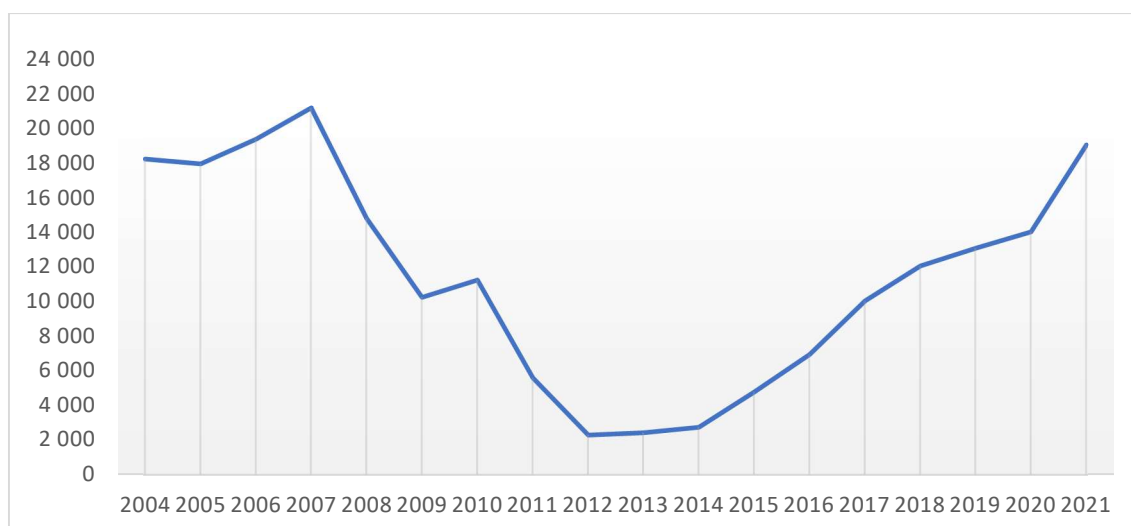
## **2.2 DETERMINANTES DA PROCURA POR HABITAÇÃO**

São diversos os fatores que competem para a definição da procura por habitação. Podemos, no entanto, entender como fatores determinantes no longo prazo o nível das taxas de juro, o rendimento disponível das famílias, as alterações demográficas (como o peso relativo entre gerações), e as características do sistema tributário (Lourenço e Rodrigues, 2017: 46). Considerando que a medição do acesso à habitação é feita através da observação da qualidade da habitação, da adequação do espaço e da acessibilidade económica da habitação (Dewilde e Lancee, 2013: 1190), importa particularmente compreender a influência das alterações do nível das taxas de juro, do emprego e do rendimento disponível das famílias como condicionantes do acesso à habitação.

Taxas de juro baixas têm um impacto significativo na procura por habitação, com reflexo em duas vertentes distintas. Do ponto de vista das famílias que adquirem, com recurso a crédito, a sua habitação própria, taxas de juro baixas implicam uma redução dos encargos com o serviço da dívida. Por outro lado, enquanto estratégia de poupança, o investimento em habitação pode ser atrativo como substituto dos depósitos (Lourenço e Rodrigues, 2017: 57).

As baixas taxas de juro, associadas ao aumento do rendimento disponível, contribuíram para um aumento do endividamento das famílias (medido como rácio entre os empréstimos à habitação e o rendimento disponível) de 25% em 1990 para perto de 90% em 2007 (Lourenço e Rodrigues, 2017: 50). No entanto, a crise financeira que o colapso do *subprime* americano anunciou em 2007 e que se acentuou com a falência da Lehman Brothers, em 2008, estendeu-se também às dívidas soberanas. As taxas de juro, que no início da crise subiram de forma descontrolada, registaram em 2009 uma queda abrupta como consequência de políticas monetárias altamente expansionistas. A concessão de crédito à habitação começou a cair em 2008, refletindo as elevadas taxas de juro e a instabilidade económica da época (Figura 1). A partir de 2011, a crise das dívidas soberanas acentuou essa contração, a que não foi alheia o processo de desalavancagem iniciado pelas instituições financeiras (Lourenço e Rodrigues, 2017: 50).

Figura 1: Crédito à Habitação concedido em Portugal, em milhões de euros (preços constantes de 2004)



Fonte: PORDATA<sup>1</sup>. Dados tratados pelo autor

De facto, a crise financeira resultou numa profunda escassez de oferta de crédito, bem como no incumprimento do pagamento por parte de muitas famílias. A conjugação

<sup>1</sup> Dados disponíveis em [www.pordata.pt](http://www.pordata.pt). Consultado em 01/09/2022.

destes dois fatores originou uma queda generalizada no preço da habitação (Lourenço e Rodrigues, 2017: 46).

A redução dos níveis de emprego (IEFP, 2011: 1) e a instabilidade social que dela advém contribuíram também, de forma decisiva, para um arrefecimento da procura por habitação a partir de 2011. As situações de desemprego geram uma redução de rendimentos que dificulta a integral satisfação das despesas das famílias. Por outro lado, a rigidez das despesas com habitação (seja uma renda ou uma prestação) impede a sua redução num curto espaço de tempo, aumentando a sobrecarga dos agregados (Xerez, Pereira e Cardoso, 2019: 33).

O rendimento disponível influencia quer a forma de acesso à habitação, quer a procura por habitação. De facto, as famílias que disponham de maior rendimento têm uma maior facilidade de acesso ao crédito e, conseqüentemente, à aquisição de habitação própria. Já as famílias de menores rendimentos vêm o acesso à habitação condicionado ao mercado de arrendamento, por não reunirem as condições que as entidades de crédito consideram suficientes e necessárias para a concessão de um empréstimo hipotecário. De facto, fatores como o vínculo, a antiguidade, a atividade profissional ou o título de residência (para cidadãos estrangeiros que não disponham de título de residência permanente) são condições que impedem muitas famílias de obter financiamento para a aquisição da sua habitação própria e permanente. Em contexto de pandemia, famílias cujos rendimentos dependiam de atividades fortemente impactadas pelos confinamentos e pelas restrições impostas à circulação e permanência em espaços fechados (como cabeleireiros, esteticistas, hotelaria e restauração) viram aumentar as dificuldades de acesso ao crédito.

O Quadro 2 torna perceptível a forma como o rendimento disponível das famílias contribui para a forma como estas acedem à habitação: os agregados com as medianas de rendimento mais elevadas são os que conseguem aceder a habitação própria, enquanto aqueles que têm menores rendimentos ocupam o seu alojamento em regime de arrendamento (seja a preços de mercado, seja a preços reduzidos).

Quadro 2: Mediana do rendimento por adulto equivalente, por idade e regime de ocupação do alojamento, 2017 (€/ano)

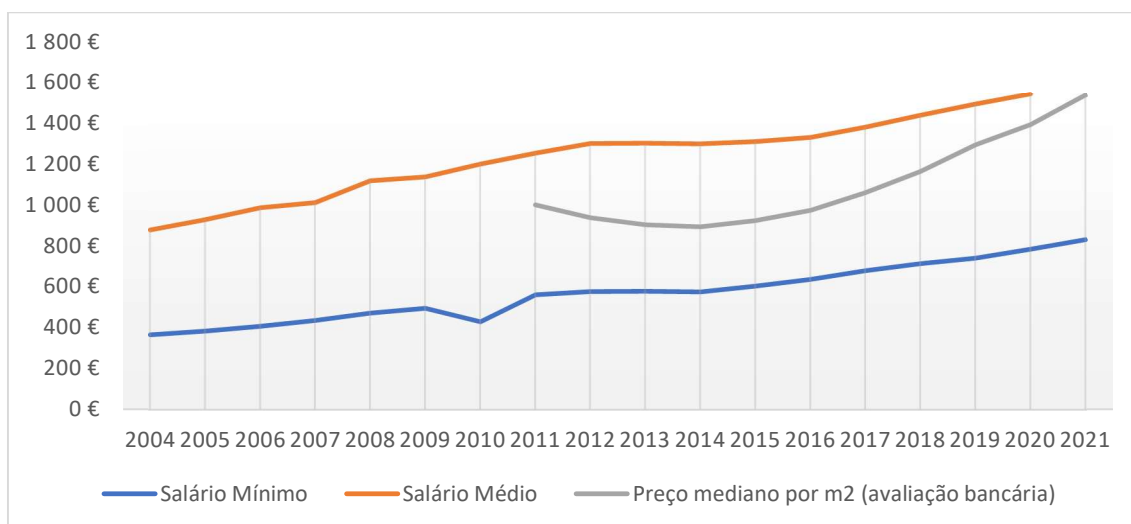
IDADE	PROPRIETÁRIOS SEM HIPOTECA	PROPRIETÁRIOS COM HIPOTECA	ARRENDATÁRIO OU SUB-ARRENDATÁRIO - RENDA A PREÇOS DE MERCADO	ARRENDATÁRIO OU SUB-ARRENDATÁRIO - RENDA A PREÇOS REDUZIDOS
Até 29 anos	9 745,56	14 465,92	8 977,00	6 960,95
30 - 44 anos	8 815,83	10 908,89	8 400,00	4 180,55
45 - 64 anos	8 706,67	11 011,00	7 769,57	5 645,65
65 ou mais anos	8 296,00	11 277,27	8 909,33	6 285,33

Fonte: Xerez, Pereira e Cardoso (2019: 34)

Em plena crise económica, o congelamento do salário mínimo (que não sofreu alterações entre janeiro de 2011 e outubro de 2014) contribuiu para o aprofundamento das desigualdades sociais. O salário mínimo divergiu (apesar dos progressos dos últimos anos) do salário médio auferido em Portugal, de acordo com os dados apresentados na Figura 2. Tal poderá dever-se ao aumento do emprego que se vem registando desde 2014, com variações trimestrais homólogas permanentemente positivas (que se mantiveram até 2019). Uma maior procura por emprego terá sempre como reflexo um aumento da remuneração, como forma de adaptação ao nível da oferta, que tende a ser menos elástico. Esta, quer por via da redução do desemprego, quer pelas condições mínimas que um trabalhador poderá considerar para mudar de emprego (e que passarão, quase sempre, pela melhoria do seu quadro remuneratório), forçará o ajustamento da procura e, conseqüentemente, o aumento do salário médio.

Importante é também realçar que a retoma da economia foi acompanhada pelo aumento do preço mediano por metro quadrado (quando considerado o valor da avaliação bancária – valor de referência tendo em conta que as avaliações bancárias obedecem a critérios estritos e que os valores das transações estão mais sujeitos a fatores especulativos do que as avaliações, de que são por exemplo as aquisições com vista à obtenção de vistos gold). Este valor tem subido mais rapidamente do que os salários, acompanhando a evolução do volume de crédito concedido e que consta da Figura 1.

Figura 2: Evolução dos salários e do preço mediano por m<sup>2</sup>, em euros (preços constantes de 2004)



Fonte: PORDATA<sup>2</sup>. Dados tratados pelo autor

<sup>2</sup> Dados disponíveis em [www.pordata.pt](http://www.pordata.pt). Consultado em 01/09/2022.

A avaliação bancária é o reflexo do valor de mercado dos imóveis, sendo maioritariamente calculada com recurso ao método comparativo (e que harmoniza o valor dos imóveis, por metro quadrado, tendo em consideração fatores como o estado de conservação, a idade, e indicadores de conforto da habitação). Assim, este indicador não incorpora apenas os imóveis que foram alvo de avaliação bancária, mas sim os imóveis que, em comparação com aquele que foi avaliado, estavam disponíveis no mercado no momento da avaliação. É comum a utilização do valor médio de transação na definição de métricas comparativas do mercado habitacional. No entanto, a análise da evolução do valor mediano por metro quadrado em contexto de avaliação bancária (e não do preço médio, de forma a expurgar focos especulativos de alguns mercados) e a sua comparação com a evolução salarial permite-nos aferir, de forma mais eficaz, como o preço de um imóvel com determinadas características diverge de forma crescente do salário médio das famílias.

### **2.3 O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO**

A habitação é um bem de mérito (bem ao qual os cidadãos têm direito, mesmo não tendo capacidade financeira para a ele aceder em condições de mercado), o que significa que os instrumentos de mercado não respondem adequadamente às necessidades da procura. As políticas públicas de habitação consubstanciam-se, por isso, num conjunto de medidas legislativas, reguladoras e regulamentadoras que visam melhorar a eficiência e a equidade no acesso a um bem de características tão específicas (Santos, 2014: 74).

“Os objetivos da intervenção pública no setor habitacional são a eficiência, a equidade e os critérios de ordem política e social” (Santos, 2014: 71). Se do ponto de vista da eficiência o Estado procurará aprimorar a utilização dos recursos, do ponto de vista da equidade o Estado deverá distribuir os recursos com critérios objetivos de justiça e igualdade. Já nos critérios de ordem política e social podemos considerar, respetivamente, preocupações de manutenção da ordem, de segurança e de natureza sanitária (Santos, 2014: 77), e de desenvolvimento económico e regional (Santos, 2014: 79).

Fatores de equidade e eficiência são, pois, decisivos no desenho de políticas públicas de habitação. No entanto, como já demonstrado pela análise dos Quadros 1 e 2, a grande fatia dos recursos públicos afetos à habitação estava historicamente concentrada na subsídio dos juros do crédito bonificado – quando, na verdade, as famílias com possibilidade de recurso ao crédito apresentam maiores rendimentos do que aquelas que arrendam a habitação onde residem.

Em Portugal, o Estado, enquanto promotor de políticas públicas de habitação, tem historicamente privilegiado a intervenção indireta no setor. Com efeito, ao contrário do

que acontece com outros setores (como a educação ou a saúde) em que, a par da oferta privada, o Estado intervém com oferta pública relevante, na habitação a despesa pública direta nunca ultrapassou 1,5% do PIB. De facto, os momentos de intervenção direta mais relevantes foram os períodos de 1974-1979 (anos de grande fomento de construção para alojamento social de famílias de baixos recursos) e de 1995-2003, período que coincidiu com o PER e no decorrer do qual os municípios puderam erradicar (nalguns casos de forma definitiva) os bairros de alojamentos precários que floresceram da década anterior (Matos *et al.*, 2019: 71).

De facto, com especial incidência na Área Metropolitana de Lisboa, a redução na oferta de habitações sociais promoveu a proliferação de alojamentos informais (Xerez, Rodrigues e Cardoso, 2018: 481), para o que terá também contribuído o aumento real das rendas de regime livre.

A intervenção pública no acesso à habitação pautou-se, até ao lançamento em 1992 do Incentivo ao Arrendamento Jovem, por uma relevante dicotomia na ação: o Estado investia diretamente na disponibilização de casas para arrendamento social às famílias mais desfavorecidas, mas não intervinha de forma relevante no mercado de arrendamento em regime livre; apenas atuava na subsidiação da compra, através do apoio ao crédito bonificado. O fim do crédito bonificado, em 2002, veio alterar significativamente as condições de acesso à habitação, particularmente para as gerações mais jovens. O Quadro 3 demonstra esta nova realidade: entre 2001 e 2011, a taxa de variação da proporção de famílias proprietárias de habitação, até aos 29 anos, caiu de forma relevante face ao período anterior. O período de 2001-2011 é, na verdade, o único em que tal acontece.

Quadro 3: Taxa de variação da proporção de famílias proprietárias de habitação por escalão etário do seu representante, entre 1970 e 2011

	ATÉ 24	25 - 29	30 - 44	45 - 64	65 OU MAIS	TOTAL
<b>1970 - 2011</b>	<b>59,3%</b>	<b>115,4%</b>	<b>82,7%</b>	<b>37,1%</b>	<b>14,8%</b>	<b>48,1%</b>
1970 - 1981	110,4%	77,5%	26,1%	8,4%	-1,2%	13,5%
1981 - 1991	5,0%	26,2%	24,8%	13,5%	4,0%	15,4%
1991 - 2001	19,8%	31,1%	22,1%	14,0%	12,4%	16,8%
2001 - 2011	-39,8%	-26,6%	-4,9%	-2,2%	-0,5%	-3,2%

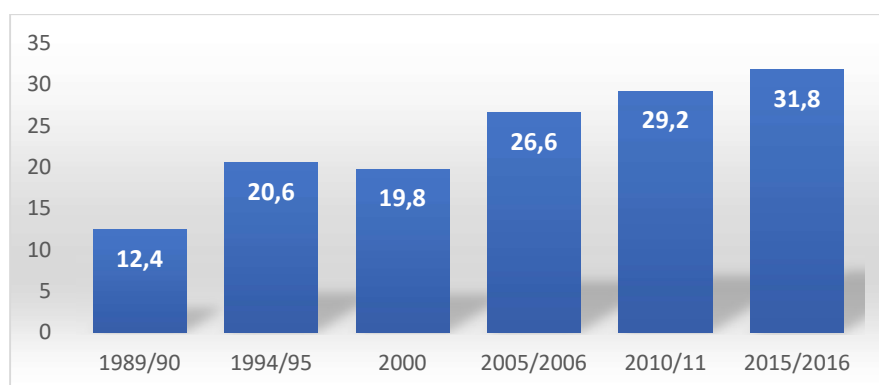
Fonte: Xerez, Pereira e Cardoso (2019: 17)

O fim do crédito bonificado marca o início de um novo ciclo de políticas de habitação. Em 2007 o Incentivo ao Arrendamento por Jovens foi substituído pelo Programa Porta 65, que se consubstanciava na atribuição de uma subvenção mensal não reembolsável por um período de um ano (podendo ser renovável por dois períodos adicionais). Esta subvenção, cujo valor se apresentava decrescente a cada renovação, introduziu um paradigma distinto do anterior: se no crédito bonificado a subvenção pública se mantinha enquanto se mantivessem as condições de acesso (podendo os cidadãos beneficiar da bonificação durante toda a maturidade do crédito), as limitações temporais de apoio introduzidas pelo Porta 65 condicionam as escolhas dos beneficiários em função da sobrecarga no período pós-subvenção. Atualmente, o programa permite a atribuição de uma subvenção até 60 meses (5 anos), sendo elegíveis jovens até aos 35 anos de idade.

Registou-se, assim, um progressivo aumento da equidade vertical no apoio público indireto ao acesso à habitação, na medida que os beneficiários dos programas públicos deixaram de ser aqueles que reúnem condições para acesso ao crédito para passarem a ser aqueles que se encontram no mercado de arrendamento.

No entanto, a ineficiência própria do mercado de arrendamento, a que não são alheios quer o sistema de estabelecimento de preços em regime livre, quer a limitação da duração dos contratos, quer o nível da oferta de habitação (perceptível na evolução da formação bruta de capital fixo na habitação), impõe uma sobrecarga das despesas das famílias com habitação. De facto, cerca de 35% dos inquilinos no mercado livre de arrendamento apresentam uma sobrecarga das despesas com habitação (Resolução do Conselho de Ministros nº 50-A/2018), o que significa que mais de 40% do rendimento destes agregados familiares é alocado às despesas com habitação. Também o NRAU, introduzido em 2006 com o objetivo de incutir uma nova dinâmica no mercado de arrendamento de renda livre (estabelecendo ainda um regime especial de atualização das rendas antigas), parece ter tido um impacto significativo no aumento desta sobrecarga (Xerez, Rodrigues e Cardoso, 2018: 499).

Figura 3: Evolução da despesa anual média das famílias com habitação (em percentagem da despesa total)

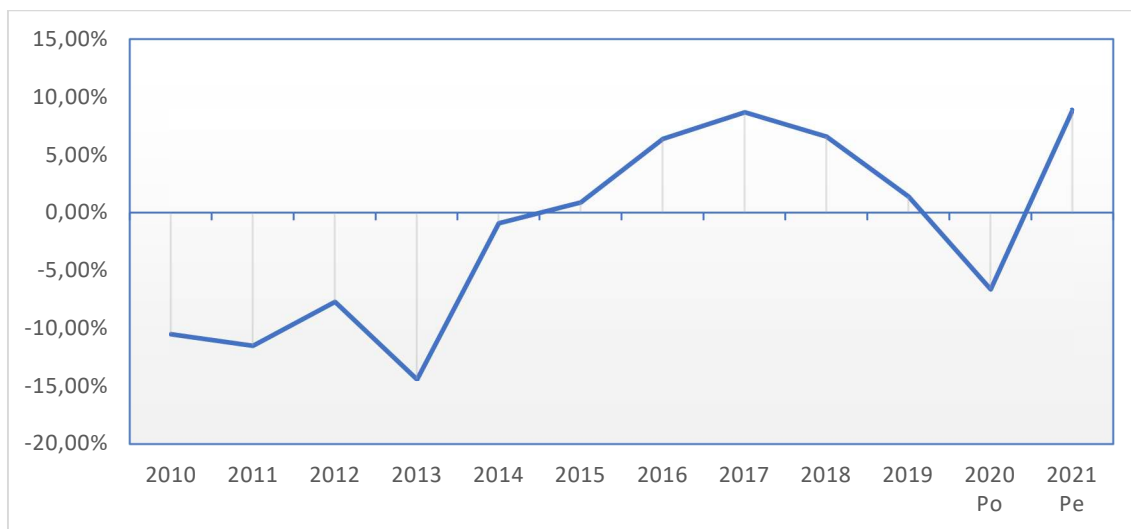


Fonte: Xerez, Pereira e Cardoso (2019: 38)

Na verdade, a evolução da despesa anual média das famílias com habitação tem sido crescente, como expressa a Figura 3. Este incremento da despesa, impulsionado por disrupções no equilíbrio entre oferta e procura, resulta no aparecimento de novos riscos sociais (Mendes, 2020: 82). Com efeito, as famílias de classe média, até há pouco não tão expostas a riscos sociais, têm sido confrontadas com flutuações de rendimentos resultantes de situações de desemprego, aumento das despesas com habitação e progressiva precariedade do trabalho, que afeta especialmente os mais jovens (Xerez, Pereira e Cardoso, 2019: 37).

A formação bruta de capital fixo (FBCF) em habitação acompanha a oferta de habitação no mercado. Com um natural crescimento no período pós-crise, a FBCF em habitação apresentou um valor positivo entre 2014 e 2019, embora com uma tendência decrescente desde 2017 (com resulta da análise da Figura 4). Os impactos da pandemia COVID 19 fizeram-se sentir também na FBCF em habitação, sendo 2020 um ano de decréscimo acentuado. No entanto, 2021 reflete já um crescimento significativo, fruto da retoma da atividade económica e de um crescimento da procura por casas com espaços exteriores de maior dimensão (uma consequência do confinamento do ano anterior e das crescentes ferramentas de teletrabalho).

Figura 4: Evolução da FBCF em habitação (taxa de variação em volume)



Fonte: INE, Estatísticas da Construção e Habitação (2021: 23). Dados tratados pelo autor

No entanto, este aumento da oferta tem sido acompanhado por um aumento de preço, na medida em que para a formação do preço da habitação concorrem não só o nível da oferta, mas também fatores como as taxas de juro e o rendimento disponível. Taxas de juro baixas, aumento do emprego e crescimento do rendimento disponível das famílias



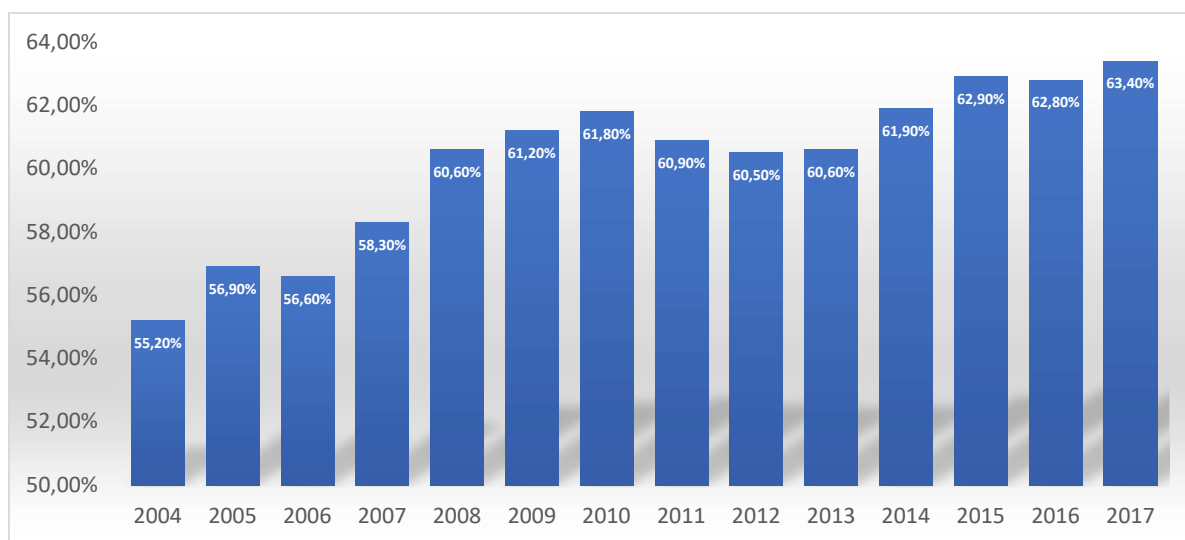
têm apresentado um impacto significativo nos preços da habitação, resultando numa pressão ascendente (Lourenço e Rodrigues, 2017: 57).

Esta conjugação de fatores, pelo acréscimo que induz aos preços, tem aumentado a ineficiência do mercado na resposta às necessidades dos indivíduos. O acesso à primeira casa é disso exemplo: com efeito, a percentagem de jovens adultos a viver em casa dos pais era, em 2017, quase 15% superior à de 2004, como decorre da leitura da Figura 5 (Xerez, Rodrigues e Cardoso, 2019: 41).

Resulta, pois, como evidência que existe uma crescente dificuldade, em particular dos mais jovens, em aceder a uma habitação própria ou no mercado de arrendamento livre (Xerez, Rodrigues e Cardoso, 2019: 40).

Desde o fim do crédito bonificado que a resposta pública tem sido dada por via do mercado de arrendamento. O NRAU – Novo Regime de Arrendamento Urbano (criado em 2006 e revisto sucessivamente em 2012 e 2014), que veio substituir o RAU (que, por sua vez, é uma evolução da Lei das Rendas de 1985), introduziu alterações ao mercado de arrendamento que deveriam tender a um aumento da oferta (por via da flexibilização dos contratos). No entanto, atendendo à falta de oferta alternativa à privada, em regime de renda livre, a não introdução de mecanismos relevantes de acesso ao mercado (do lado da procura) conduziu a uma desadequação dos preços praticados ao rendimento das famílias. A este fenómeno não é também alheia a absorção de imóveis pela dinâmica do alojamento local, num processo de turistificação e gentrificação dos centros urbanos, nem a atração de investidores estrangeiros pela atribuição dos designados Vistos Gold (Lei nº 29/2012, de 9 de agosto) e do Estatuto de Residente Não Habitual (definido pela Portaria nº 12/2010, de 7 de janeiro) (Drago, 2019: 303), incrementando a pressão da procura num mercado com rigidez e constrangimentos de oferta.

Figura 5: Percentagem de jovens adultos (18-34 anos) a viver em casa dos pais, 2004-2017



Fonte: Xerez, Pereira e Cardoso (2019: 41)

A Nova Geração de Políticas de Habitação, lançada em 2018, e que será aprofundada no capítulo seguinte, parece apontar no sentido da alteração deste paradigma.



## CAPÍTULO 3

### NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO (NGPH)

### 3.1 INTRODUÇÃO À NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO: UM NOVO PARADIGMA

Sendo a habitação, simultaneamente, um direito consagrado na Constituição e um bem de mérito, a intervenção pública é fundamental para regular a oferta privada e o acesso à habitação digna. Por outro lado, Portugal é, na União Europeia, um dos países com menor oferta pública de habitação (a habitação de interesse social ronda os 2% do parque habitacional), tendo essa oferta sido concentrada, ao longo dos anos, na habitação de renda apoiada. O Quadro 4 expressa o peso do setor da habitação de interesse social na União Europeia (dados de 2015), e permite desde logo identificar que os países que apresentam uma maior percentagem de habitação de interesse social são os países do Norte da Europa. Ao invés, os países onde a habitação de interesse social tem menor peso no parque habitacional são os do Sul e do Leste.

Quadro 4: Peso do setor da habitação de interesse social na União Europeia (2015)

		GRANDE (> 19%)	MÉDIO (11% - 19%)	PEQUENO (5% - 10%)	MUITO PEQUENO (0% - 4%)
<b>MODELO</b>	<b>UNIVERSAL</b>	Países Baixos			
		Dinamarca			
		Suécia			
	<b>GENERALISTA</b>	Áustria	Chéquia	Bélgica	Luxemburgo
			França	Alemanha	Eslováquia
			Finlândia	Itália	Grécia
				Polónia	
				Eslovénia	
			Reino Unido	Irlanda	Bulgária
				Malta	Chipre
<b>ORIENTADO</b>			Hungria		
<b>RESIDUAL</b>			Letónia		
			Lituânia		
			Estónia		
			Roménia		
			Espanha		
			Portugal		

Fonte: Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação: Pacote Legislativo (Ministério do Ambiente, abril de 2018)

Enquanto pilar que nos permite construir o nosso percurso de vivência familiar e em sociedade, a habitação constitui uma ponte para o acesso dos cidadãos ao emprego, educação e saúde, entre outros direitos fundamentais.

A Nova Geração de Políticas de Habitação teve o seu primeiro impulso com a aprovação da Estratégia Nacional para a Habitação, em 2015. Os seus sentido estratégico, objetivos

e instrumentos de atuação foram definidos pela Resolução do Conselho de Ministros nº 50-A/2018, de 2 de maio, sendo de ressaltar a ambição de aumentar o parque habitacional com apoio público de 2% para 5%, no prazo de 8 anos – o que representa um acréscimo de mais de 170.000 fogos, criando oferta em renda acessível e baixando em 8 p.p. a percentagem de população cujos agregados familiares registam uma sobrecarga de despesas com habitação no regime de arrendamento, passando de 35% para 27%. Para mais, pretende-se que a oferta pública de habitação abandone um modelo de oferta direcionada para os cidadãos mais carenciados e transite para um modelo de acesso que tem como universo potencial qualquer agregado familiar que se encontre em falha de mercado – ou seja, qualquer agregado de rendimentos intermédios para o qual o acesso a uma habitação adequada em condições de mercado resulta invariavelmente numa sobrecarga sobre o seu orçamento familiar (o que, no enquadramento do Quadro 4, disponível na página anterior, corresponderá a uma transição do modelo orientado residual, dirigido fundamentalmente a uma população com menores recursos, para um modelo orientado generalista, que tem como beneficiário potencial qualquer agregado em falha de mercado). Esta ambição enquadra-se na missão atribuída à NGPH de, por um lado, alargar de forma significativa quer o parque habitacional com apoio público, quer o âmbito dos seus beneficiários; e, por outro, criar as condições para que o paradigma de intervenção na edificação urbana passe a ter como regra a reabilitação do edificado, por contraponto à nova construção. O alargamento do parque habitacional com apoio público pretende colocar Portugal, no que respeita ao peso do setor de habitação de interesse social no parque habitacional geral, numa posição aproximada à de países como a Bélgica e a Alemanha.

Se, do ponto de vista da regulação do setor privado, as medidas adotadas se revestem de um âmbito territorial alargado – são aplicáveis a todo o território nacional –, do ponto de vista da oferta pública de habitação a operacionalização das ferramentas disponibilizadas pelo Estado depende dos municípios. Tal resulta da necessidade de aproximar a política pública do real interesse público e do serviço aos cidadãos, territorializando a implementação da política em estreita colaboração com os decisores locais. Pretende-se, assim, transformar a abordagem tradicionalmente centralizada às políticas de habitação, integrando-a ao nível das escalas territoriais, dos agentes, e das políticas setoriais. Esta abordagem diferenciada representa, também, uma significativa alteração de paradigma no que respeita ao objeto das políticas de habitação. Se, tradicionalmente, as políticas de habitação tinham o seu cerne na «casa», o foco da NGPH incide sobre o «acesso à habitação». Tal resulta necessariamente num acréscimo de flexibilidade e adaptabilidade face ao *status quo*, permitindo aos instrumentos de política uma aproximação às necessidades reais de cada território. Para tal, será necessário incrementar os níveis de cooperação entre os diversos níveis de administração pública e, também, entre os setores público e privado.

O reconhecimento da proximidade dos municípios aos cidadãos e o conhecimento que aqueles detêm das necessidades destes, dos territórios, e dos recursos localmente disponíveis e alocáveis à concretização destas políticas, coloca os municípios no centro da ação. Deste modo, os municípios assumem um papel fundamental no desenho e

concretização de respostas habitacionais, num âmbito de crescente descentralização de competências para a administração local. A isto não é alheio o tipo de intervenção no território preconizado pela Nova Geração de Políticas de Habitação: um planeamento urbano eminentemente estratégico, com intervenções de fundo cuja dimensão ultrapassa a simples ação sobre o edificado (Mendes, 2020: 84). A dimensão desta nova política urbana, com implicações no âmbito do ordenamento do território e da construção e requalificação da cidade, requer uma efetiva participação dos municípios. Esta transformação na abordagem estratégica, que encontra eco na generalidade dos países europeus, é a antítese de modelos que resultaram na guetização das populações mais vulneráveis e associaram à habitação estigmas sociais, económicos e urbanísticos (Guerra, 2011: 42).

### **3.2 SENTIDO ESTRATÉGICO**

Pese embora a problemática da habitação tenha beneficiado, ao longo das décadas, de diferentes políticas públicas, a verdade é que as opções tomadas tiveram como alvo, numa primeira fase, o combate ao flagelo da habitação indigna e a procura de soluções para alojamento daqueles que não conseguem aceder ao mercado e, numa segunda fase, o incentivo à aquisição de habitação própria (que, mesmo acompanhado por programas de apoio ao arrendamento, acabou por absorver quase três quartos dos recursos). De facto, após a estabilização democrática, assistimos à implementação de modelos que despejavam dinheiro no mercado sem resolver a dificuldade de acesso à habitação a valores de mercado. Fosse através da bonificação dos juros ou do apoio ao arrendamento (consubstanciado em subsídios de renda), esta abordagem algo simplista transferia integralmente o apoio para o lado da oferta (fosse para a entidade financiadora do crédito habitação, fosse para o senhorio – que não tinha incentivo para ajustar em baixa o valor do arrendamento).

Mesmo considerando a redução progressiva dos níveis de carência habitacional, subsistem ainda matérias de natureza estrutural para as quais é necessário encontrar respostas adequadas. A NGPH pretende, pois, contribuir para essa transformação estrutural, nomeadamente melhorando as condições de acesso à habitação, equilibrando os vários segmentos de ofertas habitacionais (pela via do incremento de oferta pública a preços equilibrados), e contribuindo para uma maior qualificação do edificado e coesão socioterritorial (pela via do incentivo à reabilitação e requalificação urbana, por oposição à nova construção nas periferias).

O sentido estratégico delineado, ao transformar uma abordagem centralizadora numa resposta focalizada nas necessidades de cada território e comunidade, enfrenta desafios de ordem social, ambiental, económica e funcional que só poderão ser corretamente atendidos se abordados a uma escala territorial de menor dimensão – o município – e

com o envolvimento dos decisores locais – mantendo, necessariamente, a visão global centralmente definida.

### 3.3 OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

A Nova Geração de Políticas de Habitação assenta em quatro grandes objetivos estratégicos, definidos pela Resolução do Conselho de Ministros nº 50-A/2018, de 2 de maio:

- **Objetivo 1:** Dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional;
- **Objetivo 2:** Garantir o acesso à habitação a todos os que não têm resposta por via do mercado;
- **Objetivo 3:** Criar as condições para que a reabilitação seja a principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano;
- **Objetivo 4:** Promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais.

O Quadro 5 identifica quais os instrumentos de política existentes e que se manterão, os que são objeto de adaptação, e os que são criados para responder aos objetivos estratégicos da Nova Geração de Políticas de Habitação. Estes instrumentos de política, que serão seguidamente elencados e aprofundados, decorrem da Resolução do Conselho de Ministros nº 50-A/2018, de 2 de maio.

Para além da evidente resposta social, o cumprimento destes objetivos permitirá também convergir com a União Europeia no que respeita ao peso da habitação com apoio público no parque habitacional do país (alavancando-a em mais 170.000 fogos), bem como no que concerne à percentagem de população que integra agregados familiares com sobrecarga de despesas com habitação em regime de arrendamento (reduzindo-a de 35% para 27%).

A prossecução dos quatro grandes objetivos acima identificados é fundamental para que as metas identificadas no parágrafo anterior sejam alcançadas. Para tal, foram criados novos instrumentos e mantidos ou adaptados instrumentos já existentes, como consta da matriz apresentada no Quadro 5, e que se detalharão nos subcapítulos que se seguem.

Quadro 5: Matriz dos instrumentos existentes e a criar

	INSTRUMENTOS EXISTENTES		NOVOS INSTRUMENTOS
	CONTINUIDADE	ADAPTAÇÃO	
<b>OBJETIVO 1</b>	1º Direito		X
	Porta de Entrada		Em substituição do ProHabita e do PER
<b>OBJETIVO 2</b>	Programa de Arrendamento Acessível		X
	Instrumentos de promoção da segurança e estabilidade no arrendamento		X
	Instrumentos de captação de oferta		X
	Indicadores de preços e acessibilidade habitacional		X
<b>OBJETIVO 3</b>	Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado	X	
	Porta 65 - Jovem		X
	Projeto Reabilitar como Regra		X
	Medidas de promoção da manutenção regular e da plena utilização do edificado		X
	Reabilitar para Arrendar		X
	IFRRU 2020	X	
	Casa Eficiente 2020	X	
	PEDU / PARU	X	
	PEDU / PLAICD	X	
	Programa de Reabilitação Urbana de Bairros Sociais na Vertente da Eficiência Energética	X	
<b>OBJETIVO 4</b>	Da Habitação ao Habitat		X
	Porta ao Lado		X
	Programa de mobilidade habitacional no parque habitacional público		X
	Chave na Mão		X

Fonte: Diário da República, 1ª série – Nº 84 (2018: 17). Quadro 3.6



### **3.3.1 OBJETIVO 1: DAR RESPOSTA ÀS FAMÍLIAS QUE VIVEM EM SITUAÇÃO DE GRAVE CARÊNCIA HABITACIONAL**

Historicamente, o investimento no alargamento do parque habitacional público teve sempre na sua génese a necessidade de responder às necessidades dos agregados residentes em alojamentos precários. Concomitantemente, e tratando-se de um esforço direcionado, a resposta pública foi satisfatória para a resolução de problemas identificados em territórios específicos, mas não permitiu dotar o parque habitacional público de uma bolsa de alojamentos que desse resposta eficaz a outros tipos de núcleos habitacionais degradados.

De facto, programas como o PER ou o PROHABITA demonstraram ser demasiado rígidos para responder adequadamente a outras necessidades. Apesar dos esforços de adaptação às necessidades identificadas, que resultaram na introdução de alterações aos respetivos regimes jurídicos, a resposta decorrente destes programas ficou sempre aquém de uma adaptabilidade conveniente a todas as situações de emergência. Assistimos, pois, a uma ausência de resposta destes programas ao crescente número de construções abarracadas e precárias, alojando agregados não abrangidos pelos programas atrás descritos (desde logo por residirem em construções não identificadas nos levantamentos que deram origem aos programas). Por outro lado, problemas resultantes de bloqueios à regularização de Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) e outras construções não licenciadas (muitas vezes insanáveis em função da sensibilidade ambiental dos territórios onde as construções se encontram edificadas), bem como a ausência crónica de um local para habitar, a sobreocupação dos imóveis (que se revelam de dimensão desadequada ao agregado familiar), ou a ausência de condições básicas de salubridade e habitabilidade dos alojamentos, também não encontraram resposta nos programas de apoio existentes (Resolução do Conselho de Ministros nº 50-A/2018, de 2 de maio).

Em fevereiro de 2018, no âmbito do Levantamento Nacional de Necessidades de Realojamento Habitacional (IHRU, 2018: 1), 187 municípios identificaram 25.762 agregados familiares em situação de grave carência habitacional. Tal corresponde a 0,78% do total de famílias residentes nestes municípios; no entanto, em 8 deles – 3 dos quais na Área Metropolitana de Lisboa (Amadora, Almada e Loures) – esta percentagem excede os 3%.

A transformação estrutural proposta pela NGPH, e que visa alargar o universo de beneficiários de habitação pública, não pode ser feita sem primeiro dar resposta às populações mais vulneráveis ao risco de pobreza nem sem garantir a solução devida às situações de emergência social e aos grupos sociais com necessidades específicas.

É, também, necessário encontrar soluções para a progressiva degradação do parque habitacional público, muitas vezes fruto de problemas de construção (cuja génese pode ser identificada na má qualidade de construção inerente à necessidade de controlar os custos). Os problemas dos edifícios, agravados pela vetustez e deficiente manutenção

ao longo dos anos, transformam, muitas vezes, o que deveria ser uma solução habitacional num foco de ainda maior exclusão social e territorial (Resolução do Conselho de Ministros nº 50-A/2018, de 2 de maio). Esta dimensão da habitação pública (os custos de propriedade, que se estendem da logística da manutenção do edificado à carga burocrática e administrativa da gestão dos arrendamentos) constitui uma verdadeira barreira à dinamização pelos municípios de ações próprias de promoção de habitação pública. Há, ainda, que ter em conta o modelo de financiamento das autarquias. Com exclusão dos grandes centros urbanos, onde as receitas com impostos diretos assumem valores significativos e permitem uma maior elasticidade da despesa, a capacidade de investimento (e de endividamento) dos municípios de menor dimensão é limitada. A promoção municipal de habitação é, por isso, uma opção pouco apetecível, na medida em que condiciona financeiramente o município quer no momento da construção, quer na gestão e manutenção do edificado e da sua ocupação.

A prossecução de uma bolsa dinâmica de alojamentos que permita, em tempo real, adequar a resposta pública às necessidades mais prementes, depende, deste modo, da criação de instrumentos de apoio flexíveis e adaptáveis quer aos agregados que deles beneficiarão, quer dos diferentes contextos locais; do reforço dos instrumentos e recursos que permitam incrementar a oferta de habitação para este fim; e da requalificação e reabilitação do parque habitacional público, dotando-o de condições de qualidade e salubridade compatíveis com o fim a que se destina.

Para dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional, a NGPH definiu dois instrumentos: o 1º Direto – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, e o Porta de Entrada – Programa de Apoio ao Alojamento Urgente.

O **Programa 1º Direito** (Decreto-Lei nº 37/2018, de 4 de junho) assume uma centralidade fundamental no âmbito das políticas de habitação, na medida em que se destina a garantir o acesso a uma habitação adequada a todos aqueles que residam em condições habitacionais indignas. Incluem-se, deste modo, os agregados familiares que ocupem habitações precárias, insalubres, inseguras (no que se inclui o risco ambiental), sobrelotadas ou inadequadas face a necessidades específicas de pessoas com deficiência. Ao abrigo do 1º Direito, será concedido apoio financeiro aos municípios, empresas municipais, IPSS, associações de moradores e cooperativas de habitação e construção constituídas por agregados elegíveis ao abrigo do programa, mas também aos próprios agregados familiares. Será, deste modo, disponibilizado um elenco de soluções habitacionais a valores enquadrados com a capacidade financeiras dos destinatários, permitindo atuar sobre:

- Reabilitação de edifícios ou frações autónomas para habitação;
- Aquisição (podendo também contemplar a reabilitação) de edifícios ou frações autónomas para habitação;
- Arrendamento de edifícios ou frações autónomas para subarrendamento (medida em que o arrendatário, usualmente o município ou empresa pública com esse fim, acede a imóveis em condições de mercado para subarrendar a agregados em situação de grave carência habitacional);

- Autopromoção;
- Aquisição de terrenos no âmbito de processos de regularização de AUGI;
- Construção de empreendimentos habitacionais, em casos excepcionais relacionados com comprovada insuficiência de oferta de habitação disponível em determinada área territorial ou com o alojamento de população residente em áreas de génese ilegal e clandestina; e
- Aquisição e reabilitação ou, alternativamente, construção de equipamento social funcionalmente complementar de um empreendimento habitacional.

O 1º Direito coexiste com outros instrumentos de apoio ao mesmo universo de beneficiários (como a renda apoiada e apoio técnico e social, onde se inclui o Rendimento Social de Inserção), pelo que é fundamental garantir não só a sua coerência, como também a necessária articulação com os municípios e os Conselhos Locais de Ação Social da Rede Social. Importa, pois, que a articulação entre os diferentes níveis de administração pública, bem como entre políticas setoriais distintas, concorra para que as respostas às necessidades específicas de cada território ou comunidade sejam as mais adequadas. Na sequência destes fatores críticos, foi definida para a operacionalização do programa 1º Direito a necessidade de criar Estratégias Locais de Habitação. Estas ELH, de âmbito municipal e cuja definição depende das autarquias, constitui a base fundamental do programa. Foram, também, tidos em conta princípios como os da participação e integração, privilegiando soluções de ocupação dispersas em zonas habitacionais previamente existentes, inseridas na malha urbana, e que garantam diversidade social. O apoio ao acesso à habitação, ao não incluir o apoio a soluções de exclusão e afastamento do tecido urbano, pretende combater a guetização social dos empreendimentos de habitação pública e contribuir para a extinção de situações de exclusão e segregação socioterritorial.

Tendo por objetivo encontrar resposta para os agregados em risco iminente de perda da sua habitação, ou que já a tenham perdido, foi criado o **Porta de Entrada – Programa de Apoio ao Alojamento Urgente** (Decreto-Lei nº 29/2018, de 4 de maio). Assim, para os agregados que, em função de factos imprevisíveis ou excepcionais (como desastres naturais ou migrações coletivas), se vejam privados da sua habitação, são criados apoios que lhes permitam retomar o seu percurso residencial. Deste modo, as soluções apresentadas permitem:

- Alojamento temporário em empreendimento turístico ou similar;
- Arrendamento de longa duração de uma habitação adequada ao agregado, independentemente de pertencer ao parque habitacional público ou privado;
- Reconstrução ou reabilitação de habitação de que o agregado beneficiário seja proprietário;
- Autopromoção da construção em terreno de que o agregado beneficiário seja proprietário; e
- Aquisição ou construção de nova habitação, em casos excepcionais, resultante da transferência da implantação da habitação preexistente para outro local de que os agregados beneficiários sejam proprietários.

### **3.3.2 OBJETIVO 2: GARANTIR O ACESSO À HABITAÇÃO A TODOS OS QUE NÃO TÊM RESPOSTA POR VIA DO MERCADO**

O novo paradigma preconizado pela Nova Geração de Políticas de Habitação consubstancia-se numa alteração de orientação de foco sobre a «casa» (o objeto), deslocando-o para o acesso a uma habitação (o objetivo). Esta alteração reflete-se, naturalmente, no universo de beneficiários das políticas de habitação, que é alargado muito para além das camadas mais desfavorecidas da população, mas também na adequação da dimensão do parque habitacional com apoio público – através do qual será possível responder às necessidades desse novo e ampliado universo de beneficiários.

O alargamento da resposta na facilitação do acesso à habitação, acima identificado, exige o envolvimento do setor privado numa perspetiva de diversificação dos promotores de habitação com apoio público. Por outro lado, fruto do incentivo público à compra de habitação própria (através da bonificação de juros no crédito à habitação), Portugal é hoje um país com um enorme desequilíbrio de regimes de ocupação da habitação – 70% dos cidadãos são proprietários da habitação onde residem (INE, 2022: 97). Este desequilíbrio introduz uma excessiva rigidez à mobilidade das famílias (Mendes, 2020: 81) que se reflete, entre outros, no mercado de trabalho.

As dinâmicas próprias do mercado de arrendamento resultam em barreiras ao desenvolvimento do arrendamento habitacional, particularmente no que se refere à oferta a preços acessíveis (entendidos como aqueles que não introduzem sobrecarga das despesas das famílias com habitação). Riscos de incumprimento, ineficiência do sistema judicial, limitações de financiamento ao investimento, e instabilidade das orientações de política são alguns dos obstáculos comumente associados ao défice de oferta. Já no que se refere à procura, a sobrecarga resultante dos preços excessivos das rendas, a oferta reduzida, e até fatores de discriminação em função da nacionalidade e origem racial são barreiras tangíveis nesta matéria. De facto, a ideia de que num cenário de juros baixos e inflação controlada é mais barato comprar do que arrendar, associada a fatores socioculturais relativos à importância da posse do imóvel (e que foram acentuados ao longo de décadas pela bonificação do crédito) é historicamente um dos mais relevantes obstáculos do lado da procura.

Resulta, pois, necessária a criação de instrumentos que, a par da facilitação do acesso à habitação, permitam reequilibrar os regimes de ocupação, promovendo o arrendamento habitacional duradouro. Garantir o acesso à habitação a todos os que não têm resposta por via do mercado implica necessariamente alargar a oferta de habitação para arrendamento a preços reduzidos, mas também equilibrar a relação entre senhorios e inquilinos, num quadro de promoção de estabilidade no arrendamento habitacional. No âmbito da NGPH, os programas delineados para prosseguir este objetivo são o Programa de Arrendamento Acessível e o Porta 65 – Jovem, que introduzem instrumentos de promoção da segurança e estabilidade no arrendamento e

de captação de oferta, bem como indicadores de preços e de acessibilidade habitacional.

O **Programa de Arrendamento Acessível** (Decreto-Lei nº 68/2019, de 22 de maio) introduz uma política de promoção de oferta de imóveis privados a preços compatíveis com os rendimentos das famílias. Destinado aos agregados cujo rendimento é insuficiente para uma solução de arrendamento em condições de mercado mas, ainda assim, suficientemente elevado para que não se enquadrem em soluções de arrendamento apoiado, este programa institui um enquadramento fiscal dos rendimentos prediais mais favorável do que aquele que incide sobre as rendas recebidas em condições de mercado. O ajuste no preço é feito por via do benefício fiscal ao proprietário, que beneficia da isenção de IRS ou IRC sobre os rendimentos prediais resultantes destes contratos. Em compensação, o valor da renda deverá ser pelo menos 20% inferior a um valor de referência calculado com base em múltiplos fatores e definido pelo programa, e o prazo mínimo de contrato não poderá ser inferior a 5 anos (ou 9 meses, no caso de alojamentos destinados a estudantes do ensino superior). Este programa representa, pois, um *trade-off* entre o senhorio e o Estado: o primeiro reduz o valor da renda, mas, em compensação, está isento da entrega de imposto sobre esse rendimento ao segundo. Por outro lado, a definição de prazos mínimos de arrendamento suficientemente dilatados permite conferir estabilidade aos arrendatários, retirando o efeito de sobrecarga decorrente da rotatividade entre imóveis e consequente exposição a movimentos especulativos. Adicionalmente, num contexto de adesão alargada a este instrumento, poderemos assistir a descidas adicionais de preços para nova oferta (tendo em consideração os mecanismos de formação de preço dos imóveis alocados ao programa).

O programa prevê ainda o incremento da promoção de oferta pública para este fim, numa lógica de complementaridade entre os setores público e privado, mas também de subsidiariedade, com políticas e programas de âmbito municipal de incremento de oferta pública neste segmento de renda.

Igualmente neste âmbito, o **Porta 65 – Jovem** (Decreto-Lei nº 308/2007, de 3 de setembro, na sua redação atual) apresenta-se como instrumento de apoio ao arrendamento de regime livre. No entanto, ao contrário do Programa de Arrendamento Acessível, o Porta 65 tem uma limitação temporal mais redutora (um ano) e subsidia diretamente o arrendatário, limitando ainda a idade dos beneficiários ao intervalo entre os 18 e os 35 anos. Esta subvenção está condicionada a um quadro de rendas máximas definidas por município. Este programa, não sendo uma novidade, reflete a importância da manutenção de políticas no regime de renda livre.

### **3.3.3 OBJETIVO 3: CRIAR AS CONDIÇÕES PARA QUE A REABILITAÇÃO SEJA A PRINCIPAL FORMA DE INTERVENÇÃO AO NÍVEL DO EDIFICADO E DO DESENVOLVIMENTO URBANO**

O reforço da importância da reabilitação do edificado, que a Nova Geração de Políticas de Habitação pretende definir como intervenção predominante (por substituição da nova construção), alicerça-se numa intervenção integrada sobre o quadro legal e regulamentar em vigor, adequando-o às especificidades da reabilitação, mas também no financiamento das intervenções de reabilitação, particularmente as que se destinem a arrendamento habitacional. A reabilitação do edificado, enquanto elemento fundamental das estratégias de reabilitação urbana, está intrinsecamente associada ao rejuvenescimento do tecido urbano como um todo, onde se enquadram também as infraestruturas e os equipamentos de utilização coletiva (Santos, 2017: 64).

Num contexto de desenvolvimento concêntrico da urbe, comum a todo o território e particularmente incidente na malha urbana das áreas metropolitanas, a promoção de nova construção decorreu de ganhos territoriais às periferias. Esta terciarização do centro urbano, muitas vezes despovoado e objeto de processos de gentrificação, constitui uma situação de vulnerabilidade e de desequilíbrio na relação entre territórios. Questões relevantes no âmbito da mobilidade, associadas à problemática ambiental decorrente dos movimentos pendulares, torna a intervenção no âmbito da reabilitação urbana uma necessidade com impactos intergeracionais. De facto, a logística, a infraestruturização e a construção de novos complexos habitacionais resultam num consumo de recursos significativamente superior ao da reabilitação, a que se soma o consumo de um recurso finito e cada vez mais escasso em ambiente urbano – o solo.

Ao longo dos anos, a contraposição a um quadro legal e regulatório da construção e do urbanismo orientado para a construção nova foi feita por via da criação de regimes excepcionais. Pese embora o seu contributo para a atenuação de desadequações diversas, estes regimes mantiveram o *status quo* do quadro legal existente, abordando a reabilitação como solução particular e não massiva.

A adequação da reabilitação enquanto intervenção mais corrente no edificado impõe uma reforma global do quadro legal e regulamentar, adequando-o às especificidades deste tipo de intervenção, sem desconsiderar os padrões de segurança, conforto e habitabilidade mais apropriados. Acresce, também, a necessidade de garantir princípios fundamentais como a sustentabilidade ambiental e a proteção do património.

De acordo com a Resolução do Conselho de Ministros nº 50-A/2018, de 2 de maio, uma das pedras de toque da reabilitação urbana é a conservação e manutenção do edificado já existente, impedindo a sua deterioração. Por outro lado, em zonas de relevante carência de oferta, a pressão de mercado justifica uma maior proatividade municipal, para a qual deverá concorrer uma simplificação dos processos de intimação municipal para execução de obras de conservação, bem como o reforço da penalização pela não utilização dos edifícios de cariz habitacional.

Embora tradicionalmente a reabilitação urbana seja associada aos centros históricos, a escala territorial da sua intervenção é necessariamente superior. Torna-se, por isso, fundamental que os instrumentos a criar resultem numa melhor integração territorial das políticas setoriais. Adicionalmente, subsistem barreiras inerentes aos modelos de financiamento disponíveis no mercado, cuja rigidez e matriz de risco não se adequam quer ao ciclo de negócios da reabilitação, quer à reabilitação para arrendamento habitacional. Importa, por isso, que os instrumentos de política a utilizar se adequem ao modelo de negócio inerente ao investimento em reabilitação, particularmente a que se destina a arrendamento habitacional, alavancando a captação de investimento de promotores públicos e privados.

De modo a criar condições para que a reabilitação seja a principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano, foram definidos como instrumentos de política o Projeto Reabilitar como Regra, medidas de promoção da manutenção regular e da plena utilização do edificado, o programa Reabilitar para Arrendar, o Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU 2020), o programa Casa Eficiente 2020, os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano / Planos de Ação de Reabilitação Urbana, os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano / Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas, e o Programa de Reabilitação Urbana de Bairros Sociais na Vertente da Eficiência Energética.

O **Projeto Reabilitar como Regra** incide sobre a reformulação do enquadramento legal e regulamentar da construção, adequando-o às características específicas da reabilitação do edificado, e em estreita articulação com outras iniciativas nesta área como, por exemplo, as que incidem no domínio da segurança estrutural dos edifícios.

A revisão do enquadramento legal e regulatório tendente à redução dos constrangimentos à manutenção regular do edificado, com particular incidência naquele que está constituído em propriedade horizontal, integra um conjunto de medidas de promoção da manutenção regular e da plena utilização do edificado. Estas medidas incluem também a revisão do regime fiscal aplicável aos imóveis devolutos, fazendo uso de uma maior penalização pela não utilização dos edifícios habitacionais como forma de incrementar a oferta de habitação em zonas sujeitas a forte pressão de mercado.

O financiamento de operações de reabilitação urbana destinadas ao arrendamento habitacional, em condições vantajosas face às de mercado, será assegurado pelo programa **Reabilitar para Arrendar**. Este instrumento será previsivelmente compatibilizado com o Programa de Arrendamento Acessível, que visa garantir o acesso à habitação a todos os que não têm resposta por via do mercado. Os apoios atribuídos poderão ser majorados em função do contributo das operações de reabilitação para as prioridades de política e função social.

Outro instrumento de financiamento de operações de reabilitação urbana, promovendo simultaneamente a eficiência energética do edificado, é o **Instrumento Financeiro para**

**a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU 2020)**<sup>3</sup>. Pretendendo ser um dinamizador do desenvolvimento económico e social dos centros urbanos, este instrumento apresenta particularidades de intervenção, na medida em que as operações elegíveis devem incidir sobre a reabilitação integral de edifícios com pelo menos 30 anos (ou, alternativamente, com estado de conservação mau ou péssimo), e localizados dentro do perímetro das áreas de reabilitação urbana definidas pelos municípios ou, alternativamente, enquadrados geograficamente por um Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas. O financiamento é assegurado por produtos financeiros disponibilizados pela banca comercial, sendo o apoio atribuído sob a forma de subsídios reembolsáveis. O IFRRU 2020 conta com um envelope financeiro de fundos comunitários de aproximadamente 2.000 milhões de euros para financiar operações de revitalização urbana e de melhoria da eficiência energética na habitação. Estes fundos correspondem a dotações no âmbito dos Programas Operacionais Regionais (POR) e do Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos (POSEUR) – ambos englobados no Portugal 2020 –, a que se somam verbas provenientes do Banco Europeu de Investimento e do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa. Poderão, ainda, ser prestadas garantias financeiras que permitam facilitar a concessão de crédito em condições ajustadas aos investimentos em reabilitação.

A melhoria da eficiência energética, hídrica e de gestão dos resíduos sólidos é o foco do programa **Casa Eficiente 2020**. Dinamizado pela Confederação Portuguesa da Construção e do Imobiliário (em parceria estratégica com as áreas governativas do ambiente, economia, e do planeamento e infraestruturas, e em parceria institucional com a Agência Portuguesa do Ambiente, EPAL – Empresa Portuguesa das Águas Livres e ADENE – Agência para a Energia), este é um programa promovido pelo Estado e que beneficia de financiamento reembolsável atribuído pelo Banco Europeu de Investimento e intermediado pela banca comercial.

Os **Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano / Planos de Ação de Reabilitação Urbana** constituem instrumentos de programação cujo objetivo é suportar a contratualização com os municípios de apoios financeiros destinados à regeneração das ARU, entre outras áreas de relevante interesse para o território intervencionado. Para serem passíveis de financiamento ao abrigo destes programas, as intervenções de reabilitação deverão estar incluídas nos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano ou, no caso dos municípios dispensados da sua apresentação, nos Planos de Ação de Reabilitação Urbana. Assumindo a forma de subvenções não reembolsáveis, este programa de apoio tem a sua gestão global e operacional garantida pela área governativa do planeamento e infraestruturas.

No âmbito de intervenções de regeneração física, económica e social de territórios carenciados, nos quais se incluem bairros de cariz social ou outros complexos habitacionais onde residam comunidades desfavorecidas, bem como os respetivos equipamentos de utilização coletiva destinados à promoção da inclusão social, os

---

<sup>3</sup> <https://ifrru.ihru.pt/>. Consultado em 01/09/2022.



municípios poderão contar com apoios financeiros concedidos ao abrigo dos instrumentos de programação identificados como **Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano / Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas**. Estes instrumentos permitem financiar as intervenções de reabilitação incluídas nos PAICD e integradas nos PEDU, assumindo os apoios a forma de subvenções não reembolsáveis. Tal como no programa PEDU / PARU, o programa PEDU / PAICD tem a sua gestão global e operacional garantida pela área governativa do planeamento e infraestruturas.

O último instrumento de política destinado a concretizar o objetivo de criar condições para que a reabilitação seja a principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano é o **Programa de Reabilitação Urbana de Bairros Sociais na Vertente da Eficiência Energética**. Num contexto de construção maioritariamente antiga, de baixo custo e reduzida qualidade, a deficiente eficiência energética do edificado de cariz social contribui de forma significativa para o aumento da pobreza energética das populações nele residentes. Tendo em consideração este aspeto, o programa está orientado para o incremento da eficiência energética do edificado, bem como para a utilização de energias renováveis para autoconsumo em edifícios de habitação social. A sua gestão global e operacional é assegurada pela área governativa do planeamento e infraestruturas, podendo candidatar-se aos apoios os municípios ou empresas municipais que sejam gestoras ou proprietárias de fogos de habitação social.

#### **3.3.4 OBJETIVO 4: PROMOVER A INCLUSÃO SOCIAL E TERRITORIAL E AS OPORTUNIDADES DE ESCOLHA HABITACIONAIS**

Historicamente, a promoção de oferta habitacional pública em Portugal destinou-se a dar resposta aos agregados familiares com maiores fragilidades do ponto de vista económico e social. Este modelo de promoção, assente na construção de complexos habitacionais de grande dimensão (os chamados bairros sociais), contribuiu para fenómenos de segregação social e territorial. Se é verdade que os moradores destes bairros encontraram uma oferta habitacional, não é menos verdade que as dinâmicas de exclusão se manifestam nestes complexos habitacionais por via da pobreza, do desemprego, do abandono escolar, entre outras vulnerabilidades sociais e económicas.

Ao centrar o foco da política no acesso à habitação, e não na habitação propriamente dita, a Nova Geração de Políticas de Habitação procura quebrar este ciclo. Definindo a habitação como parte integrante do sistema urbano e como um meio de melhoria generalizada das condições de vida dos cidadãos, pretende-se passar de um modelo de redução quantitativa das carências habitacionais para um paradigma de melhoria qualitativa do acesso à habitação. Deste modo, a integração dos bairros sociais, muitas vezes periféricos à restante malha urbana (ou isolados, mesmo quando dela fazem

parte) assume particular importância. Para esta integração concorrem respostas de política pública ao nível da educação, transportes, saúde, emprego, ação social, entre outras, fundamentais para a melhoria generalizada das condições de vida da população residente e que se estenda para lá de um simples teto.

Se é importante criar condições para uma integração harmoniosa das soluções habitacionais promovidas no passado, não menos importante é garantir que as novas respostas habitacionais destinadas aos agregados familiares em situação de carência beneficiam de uma melhor integração territorial e social desde a primeira hora. É, também, necessário garantir que necessidades diferentes beneficiam de respostas diferenciadas, adequadas e integradas, otimizando os recursos públicos empregues e maximizando a melhoria expetável das condições de vida dos beneficiários. Para esta diferenciação concorre a dispersão territorial da oferta pública de habitação, que é em si mesma uma medida profilática de exclusão social e territorial e promotora de inclusão.

O programa **Da Habitação ao Habitat** pretende atuar sobre as respostas habitacionais do passado (os bairros sociais), promovendo dinâmicas de coesão e integração socioterritorial dos bairros e dos seus moradores. Para tal, o programa dinamizará soluções inovadoras de gestão integrada e participada do território, numa abordagem inclusiva e adaptada aos contextos locais, e articulando o processo de decisão e a construção de compromissos de ação entre os diferentes atores territoriais. Deste modo, pretende-se envolver os diferentes níveis administrativos, em particular aqueles que:

- São proprietários ou gestores de património habitacional público, bem como todos os outros que sobre ele tenham responsabilidade e competências de gestão;
- Possuem os meios, as competências e a informação necessários para o desenho e implementação de uma estratégia integrada e correspondente plano de ação. Neste domínio, inserem-se as estratégias no âmbito, entre outras, das políticas sociais, de emprego, saúde, educação, e em estreita articulação com instrumentos já existentes neste domínio, de que são exemplo a Rede Social, o programa Escolhas, ou as redes de Desenvolvimento Local de Base Comunitária. Tendo em conta o espectro local de alguns dos instrumentos enunciados, a intervenção dos municípios assume especial relevância neste domínio; e
- Os beneficiários das intervenções – sejam eles moradores, individualmente ou constituídos em associação, a restante comunidade local, ou os decisores de outras áreas e políticas a mobilizar para este efeito.

Resulta, pois, que o programa assume como orientação a flexibilidade no planeamento (em função das necessidades de intervenção de cada território) e a criação de equipas de intervenção locais, numa ótica de implementação de projetos-piloto cujas soluções e práticas bem sucedidas permitam a replicação no resto do território. A operacionalização do programa Da Habitação ao Habitat poderá ser feita complementarmente ao programa 1º Direito, e deverá ter sempre presente a

articulação com instrumentos que visem responder às necessidades e especificidades de grupos de especial vulnerabilidade social.

**O Porta ao Lado – Programa de informação, encaminhamento e acompanhamento de proximidade para acesso à habitação** tem características distintas dos restantes instrumentos da Nova Geração de Políticas de Habitação, na medida em que não atua diretamente no âmbito da resposta ou da articulação de instrumentos que otimizem o acesso à habitação, mas sim na sistematização e simplificação do acesso à informação. Deste modo, e tendo em consideração a diversidade de meios e recursos, o programa Porta ao Lado cumpre o seu desígnio através do Portal da Habitação, da Linha de Apoio ao Acesso à Habitação, e do reforço do acompanhamento integrado e de proximidade.

O novo Portal da Habitação<sup>4</sup> assumirá um modelo de acesso à informação centrado nas necessidades dos utilizadores. O portal irá listar as habitações com apoio social que estejam disponíveis para receber novos beneficiários dos diversos programas de apoio, agregando informação caracterizadora dos imóveis como sejam a sua localização, preço e tipologia. Por outro lado, permitirá também simular eventuais apoios e validar a elegibilidade dos agregados familiares que pretendam beneficiar dos programas Porta 65 Jovem e Arrendamento Acessível, garantindo também a operacionalização das candidaturas. Adicionalmente, a Plataforma do Arrendamento Apoiado, prevista na Lei nº 81/2014, de 19 de dezembro, será integrada neste novo portal.

Funcionando como linha de triagem e encaminhamento para um segundo nível de resposta, a Linha de Apoio ao Acesso à Habitação oferecerá também um serviço informativo a todos aqueles que a ela recorram. O segundo nível de resposta será adequado à necessidade emergente do contacto, e poderá ir do encaminhamento para os serviços técnicos responsáveis pelos apoios disponíveis até ao direcionamento para uma resposta urgente de alojamento, em estreita articulação com a Linha Nacional de Emergência Social.

O reforço do acompanhamento integrado e de proximidade será feito junto das respostas e atores de âmbito local, reforçando o apoio às autarquias e associações de moradores, a qualificação dos serviços e entidades responsáveis pela área social e habitacional, e a promoção da integração nos CLAS e na Rede Social das entidades com responsabilidades em matéria de habitação, como sejam o IHRU, departamentos municipais da área da habitação, e, entre outros, os gestores do parque habitacional público.

Tal como a propriedade da habitação, também o arrendamento público tem funcionado como uma barreira à mobilidade das famílias. Com efeito, os agregados que residam no parque habitacional público vêem-se muitas vezes confrontados com a contingência e não podem alterar a sua área de residência, particularmente quando essa mudança ocorra para fora do município onde residam. O **Programa de mobilidade habitacional no parque de arrendamento público** pretende possibilitar essa alteração de área de residência, promovendo ainda a coesão social e a inclusão dos moradores dos

---

<sup>4</sup> Disponível em <https://www.portaldahabitacao.pt/> e consultado em 01/09/2022.

complexos públicos de habitação. A operacionalização do programa passará pela introdução de um sistema de troca de casa no parque habitacional público e privado com apoio público, permitindo aos proprietários disponibilizar os alojamentos desocupados. A mobilidade não se circunscreve aos segmentos de renda apoiada, podendo ser efetuada entre fogos originalmente afetos a outros segmentos de arrendamento (como a renda condicionada ou no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível). Deve, no entanto, ser garantida a manutenção do regime de renda ao agregado familiar em mobilidade, bem como a não diminuição de fogos afetos ao segmento de renda apoiada.

A erosão populacional dos territórios de baixa densidade é também uma preocupação da Nova Geração de Políticas de Habitação. Neste âmbito, a promoção da inclusão territorial e das oportunidades de escolha habitacionais é operacionalizada através do **Chave na Mão - Programa de mobilidade habitacional para a coesão territorial**. Este programa tem como objetivo simplificar a mobilidade habitacional interterritorial, mas também entre regimes de ocupação de habitação. Deste modo, e por via do IHRU, o programa facilitará a fixação em territórios de baixa densidade de agregados que o pretendam e que residam em áreas de forte pressão urbana. A operacionalização do programa consiste na gestão ou arrendamento, por parte do IHRU, da habitação própria dos agregados residentes em áreas de forte pressão urbana e que fixem a sua residência permanente num território de baixa densidade, e posterior disponibilização desses imóveis através do Programa de Arrendamento Acessível. Deste modo, para além da promoção da mobilidade dos agregados para territórios de baixa densidade, é também incrementada a oferta de habitação para arrendamento acessível nas áreas mais sujeitas à elevada pressão da procura.



## CAPÍTULO 4

### O PAPEL DOS DECISORES LOCAIS NA TERRITORIALIZAÇÃO DA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

## 4.1 COMPETÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS

A Constituição da República Portuguesa define as autarquias locais como sendo as pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos e que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas. São autarquias as freguesias, os municípios e as regiões administrativas, pese embora apenas os arquipélagos da Madeira e dos Açores disponham de autonomia administrativa instituída. Apesar do papel relevante a desempenhar pelas regiões administrativas na prossecução dos objetivos da Nova Geração de Políticas de Habitação, a atual divisão administrativa do território português torna mais pertinente uma análise territorializada ao nível dos municípios.

O regime jurídico das autarquias locais, estabelecido pela Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, define para este nível de administração competências de consulta, de planeamento, de investimento, de gestão, de licenciamento e controlo prévio, e ainda de fiscalização. O Artigo 4º da supramencionada Lei define como princípios gerais a respeitar na prossecução das atribuições e exercício das competências das autarquias:

- A descentralização administrativa;
- A subsidiariedade;
- A complementaridade;
- A prossecução do interesse público;
- A proteção dos direitos e interesses dos cidadãos; e
- A intangibilidade das atribuições do Estado.

Na promoção e salvaguarda dos interesses próprios das suas populações, os municípios dispõem (como definido pelo Artigo 23º da Lei nº 75/2013) de atribuições nos domínios do equipamento rural e urbano, energia, transportes e comunicações, educação, património cultural e ciência, tempos livres e desporto, saúde, ação social, habitação, proteção civil, ambiente e saneamento básico, defesa do consumidor, promoção do desenvolvimento, ordenamento do território e urbanismo, polícia municipal, e cooperação externa.

A lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (Lei nº 50/2018, de 16 de agosto) define, no âmbito da habitação, que é da competência dos municípios gerir os programas de apoio ao arrendamento urbano e à reabilitação urbana. Adicionalmente, e nos termos definidos pelo Decreto-Lei nº 105/2018, de 29 de novembro, são transferidas para os municípios a titularidade e a gestão dos bens imóveis destinados a habitação social que integram o parque habitacional da administração direta e indireta do Estado.

## 4.2 O PAPEL DOS DECISORES LOCAIS NA TERRITORIALIZAÇÃO DA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

A resolução do Conselho de Ministros nº 50-A/2018 destaca, no seu preâmbulo, o reconhecimento do papel imprescindível a desempenhar pelos municípios na implementação da Nova Geração de Políticas de Habitação. Essa capacidade de intervenção, que se pretende reforçada, tem respaldo na necessária relação de proximidade entre os decisores locais, os territórios e os cidadãos, relação essa que permite conhecer mais aprofundadamente as necessidades locais, os modos de atuação mais adequados, e os recursos locais passíveis de mobilização. A alteração de paradigma da habitação para o habitat, compreendendo o acesso à habitação como ponto fulcral no desenvolvimento das políticas públicas e no combate a fenómenos de segregação socioterritorial, dificilmente seria bem sucedida sem uma profunda territorialização da ação e da tomada de decisão. Os municípios – em boa verdade, os decisores locais – têm, pois, uma ação instrumental decisiva, no âmbito da NGPH e dos seus instrumentos, no desenho e construção de respostas com eficiência e eficácia acrescidas, sendo também acrescida a orientação destas para os cidadãos.

É, no entanto, importante recordar que o reforço da participação dos municípios se alicerça num histórico de intervenção de base local com raízes profundas, embora nem sempre com competências e responsabilidades claramente definidas. Se atentarmos na intervenção municipal no âmbito das políticas de habitação do Portugal democrático, encontramos exemplos de participação dos decisores locais em programas como o SAAL, a promoção municipal de construção para arrendamento ou venda, ou a cedência e infraestruturização de terrenos para construção cooperativa. De facto, mesmo considerando a reduzida vontade política (aliada a uma parca capacidade financeira) dos municípios em promover a construção de fogos para realojamento dos agregados mais vulneráveis, ao abrigo do Programa de Desenvolvimento da Habitação a Custos Controlados – 1988-1991, estes vieram a assumir, a partir de 1995, um papel de referência na promoção de habitação para realojamento, tendo construído mais de 68.000 fogos (Vilaça e Ferreira, 2018: 346-347). A Presidência Aberta do primeiro trimestre de 1993, que levou o então Presidente Mário Soares a um périplo pelos 19 concelhos integrantes da Área Metropolitana de Lisboa, mediatizou as condições de vida de todos quantos habitavam em alojamentos precários, destacando as construções abarracadas, a falta de saneamento básico, a pobreza, e os mais diversos problemas sociais e ambientais destas populações. Sob esta forte pressão mediática, todos os municípios das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto aderiram ao PER, criado em maio do mesmo ano, e contratualizaram com o INH e o IGAPHE a construção de mais de 48.000 fogos destinados a realojar as populações residentes em núcleos de barracas (Vilaça e Ferreira, 2018: 349-350). A esta pressão para resolver o problema da habitação indigna não é também alheia a exposição internacional da capital portuguesa quer por via da Lisboa Capital Europeia da Cultura, realizada em 1994, quer por via da Expo'98 (cujo processo de candidatura se iniciou no início da década). Ademais, a forte pressão

urbanística iniciada na década de 70 alargou o perímetro das cidades e integrou nos centros urbanos as suas periferias, expondo a pobreza e as condições de vida das populações que habitavam os bairros informais que nelas tinham crescido (Cachado, 2013: 149). A adesão ao PER permitiu não só resolver o problema da habitação indigna, mas também criar condições de combate à pobreza e exclusão social e ainda valorizar e ordenar o território.

Resulta, pois, evidente que a Administração Local foi sempre chamada a intervir na prossecução de políticas de habitação destinadas ao realojamento das populações mais vulneráveis. No entanto, como identificado no Quadro 1, o investimento público destinado ao realojamento correspondeu a apenas 14,09% do total no período de 1987 a 2011, sendo ainda menos relevante o investimento em programas de promoção direta (2,02%) e em contratos de desenvolvimento de habitação (0,14%).

Por outro lado, também os programas de incentivo ao arrendamento, que são dinamizados pela Administração Central, se ficaram por 8,37% do investimento total (Xerez, Pereira e Cardoso, 2019: 35). Este valor é substancialmente baixo quando comparado com os recursos alocados a outro tipo de apoios, o que contribuiu para a criação de dois polos de apoio público: a bonificação de juros, atribuída à faixa da população com capacidade financeira para a aquisição de casa própria, e que absorveu quase três quartos dos recursos; e o investimento no apoio ao realojamento, destinado a alavancar a qualidade da habitação dos agregados mais desfavorecidos.

Se nas políticas anteriores os municípios foram chamados a identificar os agregados em situação de carência que residiam nos seus territórios, a Nova Geração de Políticas de Habitação mantém, no que se refere ao programa 1º Direito, essa necessidade. Com efeito, os municípios que pretendam beneficiar dos apoios concedidos no âmbito do 1º Direito para promover a construção de habitação destinada aos agregados que vivem em condições habitacionais indignas e não têm capacidade para aceder a uma habitação adequada em condições de mercado têm necessariamente que apresentar uma Estratégia Local de Habitação. Este instrumento, no entanto, vai (ou pode ir) muito além de um simples levantamento de necessidades imediatas ou do número de agregados em situação de elevada vulnerabilidade, abarcando a totalidade das necessidades de habitação do território sobre o qual incide.

#### **4.3 ESTRATÉGIAS LOCAIS DE HABITAÇÃO: O INSTRUMENTO DOS DECISORES LOCAIS PARA A CONSTRUÇÃO DOS TERRITÓRIOS**

A Estratégia Local de Habitação (ELH) deve, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros nº 50-A/2018, de 2 de maio, ser o documento basilar da estratégia de intervenção de cada município no âmbito das políticas de habitação. Beneficiando de uma escala municipal, supramunicipal ou, ainda, regional (no caso das regiões



autónomas), a ELH incide sobre a integralidade do território de quem a promove, devendo apresentar uma perspectiva integrada e ampla das necessidades habitacionais do território, das suas dinâmicas de funcionamento, e dos recursos mobilizáveis para a sua concretização. No entanto, a incidência sobre o território como um todo não impede que as Estratégias Locais de Habitação se debrucem mais aprofundadamente sobre núcleos habitacionais específicos, delimitados formal ou funcionalmente, ou de construção precária ou degradada, atendendo à complexidade da atuação decorrente das características particulares destes polos habitacionais.

Começamos, pois, pela construção do diagnóstico: a ELH deverá elencar as carências existentes em cada território no que se refere ao acesso à habitação (no que se incluem todas as situações que configurem dificuldade no acesso à habitação), mas também os recursos necessários e a mobilizar para a sua concretização, bem como as dinâmicas que se pretende empregar nos territórios a transformar. Tal permitirá identificar as metas e objetivos a alcançar no período de vigência da Estratégia, bem como detalhar as soluções de alojamento a desenvolver; permitirá também estabelecer prioridades de intervenção, em função das necessidades mais prementes ou dos recursos disponíveis ou mais facilmente mobilizáveis. Adicionalmente, é necessário que a ELH seja construída de modo que os objetivos e ações definidos estejam devidamente articulados com as restantes políticas setoriais que incidam sobre o mesmo território, particularmente as referentes ao urbanismo, questões sociais, de emprego, saúde, transportes e educação. No que se refere particularmente às situações habitacionais indignas, passíveis de candidaturas a apoios no âmbito do programa 1º Direito, as Estratégias Locais de Habitação deverão identificar e caracterizar os agregados considerando a precariedade da sua situação habitacional (nomeadamente em situação de sem-abrigo ou em quadro de violência doméstica), a insalubridade e insegurança do alojamento atual, a sobrelotação (no contexto do agregado familiar em causa), e a inadequação das condições da habitação às características de quem nela reside (como, por exemplo, no caso de cidadãos com incapacidade ou deficiência).

Mais do que pedra de toque das carências habitacionais (e do próprio habitat), cabe à Estratégia Local de Habitação a definição do modelo de intervenção no território sobre o qual incide e o devido enquadramento estratégico, norteando de forma transparente, realista e mensurável a intervenção em matéria de habitação e a articulação das políticas com as diversas entidades intervenientes.

Daqui resulta que as Estratégias Locais de Habitação constituem a ferramenta mais relevante da NGPH para uma verdadeira adequação dos instrumentos de política centralmente definidos às reais necessidades de cada território. Através das ELH, os instrumentos desenhados pela Nova Geração de Políticas de Habitação podem construir uma abordagem integrada e estratégica que concorra para a transformação social e do próprio território, corporizando a mudança de paradigma preconizada pela NGPH – que tem por objetivo uma intervenção que vá para além da própria habitação, transformando todo o habitat.

A relevância das ELH para a implementação dos instrumentos de apoio ao acesso à habitação dos agregados que se encontram em situação de grave carência habitacional é identificável na sua relação com o 1º Direito – o instrumento de política mais próximo desta resposta. De facto, a necessidade de adequar os meios às necessidades de cada território condiciona as candidaturas aos apoios no âmbito do 1º Direito à prévia aprovação da respetiva ELH pelo município (ou pelos órgãos competentes das estruturas supramunicipais sempre e quando a Estratégia Local de Habitação assuma também uma dimensão supramunicipal). Os apoios concedidos são, deste modo, direcionados às necessidades identificadas e a soluções habitacionais integradas.

Cada município é livre de estabelecer, ou não, uma Estratégia Local de Habitação. Caso não o faça, seja por entender que no seu território não se registam necessidades habitacionais relevantes, seja por já se encontrar a implementar políticas locais com respostas enquadradas com a sua realidade, seja ainda por indisponibilidade dos decisores locais em desenvolver as competências que a legislação atribui aos municípios no âmbito da habitação, apenas verá vedado o acesso aos apoios no âmbito do 1º Direito. Com efeito, os territórios que não se encontrem abrangidos por uma Estratégia Local de Habitação podem, ainda assim, beneficiar dos restantes instrumentos desenhados pela Nova Geração de Políticas de Habitação.

A ELH confere aos municípios (e, por natureza, aos decisores locais) a tripla função de promotores da estratégia em si, com responsabilidades acrescidas no que concerne à supervisão e apreciação da sua implementação; executores da ELH, particularmente no domínio da promoção direta de soluções habitacionais; e de responsáveis por parecer sobre soluções habitacionais que venham a ser candidatas a apoios no âmbito do programa 1º Direito, ainda que não sejam dinamizadas por si. As Estratégias Locais de Habitação concretizam de forma indelével o papel dos decisores locais na territorialização da Nova Geração de Políticas de Habitação: são construídas por decisão destes, expressam a sua visão para o desenvolvimento harmonioso e integrado do território sobre o qual decidem, e, sendo obrigatórias para a candidatura a apoios no âmbito do 1º Direito – programa basilar na concretização da NGPH –, a opção dos decisores locais pela elaboração ou não de uma ELH é por si só definidora da forma como a NGPH irá ou não incidir sobre esse território.

As Estratégias Locais de Habitação são, também, exigentes do ponto de vista temporal. Embora as ELH devam ser construídas como instrumentos de planeamento de médio prazo, a programação das soluções habitacionais apoiadas por candidaturas ao programa 1º Direito tem uma limitação máxima de 6 anos, período no qual deverão ser concretizadas as respostas habitacionais destinadas aos agregados familiares identificados no diagnóstico como residindo em situação habitacional indigna.

Pese embora a procura por soluções habitacionais incida primordialmente no alargamento do parque habitacional público, as Estratégias Locais de Habitação poderão também incidir sobre o parque habitacional privado. Os privados podem ser chamados a participar não só no diagnóstico, mas também no planeamento das respostas habitacionais. Com efeito, o programa 1º Direito pode apoiar os privados que sejam

proprietários de frações ou prédios localizados em áreas urbanas degradadas e com especificidades de organização espacial, antiguidade, construção ou risco. Outros instrumentos criados (ou alterados) pela Nova Geração de Políticas Habitação propõem o apoio financeiro à reabilitação urbana, mesmo quando esta não é promovida pelo setor público. Paralelamente, o 1º Direito pode também apoiar a aquisição pública de frações ou prédios em venda no mercado livre, destinando-os a habitação pública. Note-se, por exemplo, que a regulamentação da Lei de Bases da Habitação vem definir o direito de preferência de que o Estado (leia-se Administração Central ou institutos públicos dela dependentes), as regiões autónomas e os municípios gozam nas alienações onerosas de imóveis de uso habitacional. Esse direito de preferência, incidindo sobre os imóveis transacionados dentro de zonas de pressão urbanística ou de territórios identificados no Programa Nacional de Habitação (ainda não aprovado), constitui uma ferramenta célere de resposta às situações de mais grave carência, permitindo encontrar uma solução que não dependa da complexidade, morosidade e burocracia inerentes à construção de complexos habitacionais.

#### **4.4 SOLUÇÕES ALTERNATIVAS DE ACESSO À HABITAÇÃO**

O desenho de soluções de acesso à habitação que não passem somente pela construção e promoção de habitação destinada aos agregados com maiores fragilidades de cariz económico é um dos desígnios da Nova Geração de Políticas de Habitação, para os quais os municípios também se encontram convocados. Na verdade, estando os diversos programas de realojamento na génese do parque habitacional público, as famílias da classe média em falha de mercado deparam-se com uma oferta de habitação com apoio público residual e que não responde às suas necessidades (Antunes, 2019: 14). Uma proposta de intervenção municipal que visa responder a estes agregados é o Programa de Arrendamento Acessível que, não estando necessariamente integrado numa Estratégia Local de Habitação, permite que os municípios atuem diretamente na oferta habitacional dos seus territórios orientada para uma franja da população que, não se integrando num quadro de carência habitacional e económica profunda, não consegue, ainda assim, aceder a uma habitação adequada em condições de mercado.

As políticas públicas desenhadas pelos decisores locais podem, deste modo, ser articuladas com os instrumentos de política delineados pela Administração Central, complementando-os e adaptando-os às especificidades de cada território. No que respeita ao Programa de Arrendamento Acessível, os municípios podem, por exemplo, disponibilizar terrenos ou edifícios a custo reduzido para a construção de habitação destinada ao arrendamento acessível, bem como reduzir (ou isentar) de impostos e taxas municipais os imóveis que a este se destinem. Adicionalmente, os municípios podem também, caso o entendam, promover diretamente a construção de habitações públicas para arrendamento acessível, assim como forçar (pelos mecanismos legais que

se encontram disponíveis) a reabilitação de imóveis habitacionais devolutos, cuja não utilização reduz a oferta habitacional disponível no mercado.

Também o Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado permite aos municípios recuperar património habitacional público que se encontre devoluto ou disponível. Estes imóveis podem ser alocados ao arrendamento habitacional de renda acessível, aliviando a pressão do mercado de arrendamento como um todo. Particularmente relevante para mercados alvo como o alojamento estudantil, esta ferramenta permite otimizar os recursos públicos já construídos e aliviar a pressão do mercado de arrendamento.

Por último, uma palavra para a construção de habitação a custos controlados. Não sendo um vetor relevante das políticas de promoção de acesso à habitação, a construção de habitações a custos controlados continua a ser um instrumento que permite aceder à aquisição de habitação própria a valores não especulativos (podendo também ser destinada a arrendamento pelo seu promotor). Esta construção beneficia do apoio financeiro do Estado, nomeadamente através de benefícios fiscais e financeiros à sua promoção.

A promoção de habitação a custos controlados pode ser feita por quatro entidades distintas:

- Câmaras Municipais;
- Instituições Particulares de Solidariedade Social;
- Cooperativas de Habitação;
- Empresas privadas.

Os benefícios financeiros são extensíveis a todo o circuito de promoção da construção (desde a aquisição e infraestruturação dos solos até à construção propriamente dita), podendo os promotores aceder a linhas especiais de crédito disponibilizadas para o efeito. O financiamento pode ser extensível até 80% do valor de venda das habitações, com uma bonificação de taxa de juro até um terço da taxa de referência para o cálculo das bonificações. Esta ferramenta permite, pois, que os municípios atuem diretamente sobre a oferta de imóveis para venda, diversificando a sua intervenção pelos mercados de arrendamento e venda.

#### **4.5 MODELOS DE FINANCIAMENTO E RESPONSABILIDADES DE GESTÃO**

A Nova Geração de Políticas de Habitação viu vertida, na Resolução do Conselho de Ministros que lhe deu origem, a matriz de dotações necessárias por cada instrumento de política identificado. Esta matriz de dotações, transposta no Quadro 6, apresenta o

modelo original de financiamento da NGPH com origem no Orçamento do Estado, bem como a capacitação proveniente dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento ou outras vertentes de financiamento.

Da matriz apresentada resulta a evidência de mais de 91% do valor global a disponibilizar pelo Orçamento de Estado se destinar ao programa 1º Direito (700 milhões de euros de um total de 768,7 milhões de euros).

Quadro 6: Matriz de dotações orçamentais necessárias por instrumento da Nova Geração de Políticas de Habitação

		DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS	JUSTIFICAÇÃO
OBJETIVO 1	1º Direito	700M€ (2018-2024)	A dotação prevista corresponde aos apoios não reembolsáveis no âmbito do 1º Direito e tem por base o objetivo de erradicar as carências habitacionais graves de 26.000 famílias até 2024, considerando os resultados do Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional
	Porta de Entrada	4,9M€ (2018)	Dotação variável, em função da natureza do programa e da ocorrência de acontecimentos que resultem em necessidades de alojamento urgentes
	Programa de Arrendamento Acessível	1M€ (2018) 5M€ (2019)	A dotação inclui a estimativa de custos relativa aos instrumentos de segurança e estabilidade no arrendamento (seguros / garantias) e à plataforma eletrónica para operacionalização do programa
	Instrumentos de promoção da segurança e estabilidade no arrendamento	-	Dotação necessária incluída no Programa de Arrendamento Acessível
OBJETIVO 2	Instrumentos de captação de oferta	-	-
	Indicadores de preços e acessibilidade habitacional	-	-
	Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado	-	Instrumento sem custos orçamentais e com potencial de gerar rentabilidade para as entidades participantes, entre as quais o Estado
	Porta 65 - Jovem	18M€ (2018) 20M€ (2019)	Dotação reforçada tendo em consideração o alargamento do grupo etário elegível e do período máximo de renovação de candidaturas
OBJETIVO 3	Projeto Reabilitar como Regra	0,2M€ (2018)	Valor global do projeto a ser financiado pelo Fundo Ambiental
	Medidas de promoção da manutenção regular e da plena utilização do edificado	-	-
	Reabilitar para Arrendar	-	O instrumento aplica uma linha de financiamento do BEI/CEB com dotação total de 50M€
	IFRRU 2020	20,5M€	O montante total passível de mobilização é de 1.400M€, com origem nos FEEI, BEI, CEB e intermediários financeiros. O valor de 20,5M€ corresponde à Contrapartida Pública Nacional dos financiamentos dos FEEI
	Casa Eficiente 2020	-	Financiamento total de 200M€ no período 2017-2020, assegurado em partes iguais pelo BEI e por intermediários financeiros
	PEDU / PARU	-	No período entre 2016 e 2020, os FEEI disponibilizaram um total de 785M€ para os centros urbanos de nível superior e 197M€ para os centros urbanos complementares
	PEDU / PLAICD	-	
	Programa de Reabilitação Urbana de Bairros Sociais na Vertente da Eficiência Energética	-	O financiamento é assegurado pelos Programas Regionais do Norte, Centro, Lisboa e Alentejo, permitindo um investimento potencial global de 115M€ alicerçado em 82M€ de fundos comunitários
	Da Habitação ao Habitat	0,5M€/ano (2018 e 2019)	Dotação necessária para assegurar a gestão dos projetos-piloto a implementar
	Porta ao Lado	1,3M€/ano (2018 e 2019)	A verba constante da dotação inclui o desenvolvimento das três vertentes do programa: plataforma informática, linha de atendimento e acompanhamento de proximidade
OBJETIVO 4	Programa de mobilidade habitacional no parque habitacional público	-	-
	Chave na Mão	-	-

Fonte: Resolução do Conselho de Ministros nº 50-A/2018, de 2 de maio

Tal transmite um sinal evidente do caminho preconizado pela Administração Central: a urgência da resposta aos agregados em situação habitacional indigna, a incidência na ampliação do parque habitacional com apoio público, mas também (e sobretudo) o envolvimento da Administração Local no levantamento das necessidades e no desenho de soluções integradas para o seu território, alicerçada numa Estratégia Local de Habitação. Este caminho, no entanto, não está isento de sobressaltos, na medida em que assenta no pressuposto de que os municípios estão disponíveis para corresponder técnica e materialmente. Se a questão técnica pode ser secundarizada (o IHRU pode apoiar financeiramente a contratação de apoio técnico para a elaboração da ELH), a questão relativa aos meios a mobilizar para a concretização da Estratégia Local de Habitação não se revela fácil. Com efeito, os apoios públicos no âmbito do 1º Direito previam que os custos associados às novas soluções habitacionais tivessem a comparticipação partilhada entre o IHRU e os municípios. Em 2020, o Plano de Recuperação e Resiliência veio alterar o modelo de comparticipação (através do Programa de Apoio ao Acesso à Habitação), prevendo que esta decorra a fundo perdido e contemple uma dotação total de 1.211 milhões de euros para uma resposta, no âmbito do 1º Direito, a pelo menos 26.000 agregados familiares e a concretizar até 2026.

Os dados disponíveis em março de 2022 apontavam para um total de 167 Estratégias Locais de Habitação elaboradas, o que corresponde a apenas 54,22% dos 308 municípios portugueses. No entanto, a concretização destas ELH prevê soluções habitacionais para 46.495 famílias, 26.000 das quais terão acesso a um fogo financiado a fundo perdido pelo IHRU (através do Plano de Recuperação e Resiliência). As restantes soluções habitacionais terão os seus encargos partilhados entre os promotores (maioritariamente municípios) e o IHRU, sendo que o total de respostas habitacionais corresponde a quase 2.900 milhões de euros de investimento<sup>5</sup>.

Se o Plano de Recuperação e Resiliência veio incentivar os municípios a aderir ao programa 1º Direito, garantindo o financiamento integral a fundo perdido de cada operação por oposição aos 50% inicialmente previstos, a manutenção adequada do edificado será sempre da integral responsabilidade de quem o gere e possui. Esta não é uma questão de somenos importância: prova disso é que a própria NGPH propõe um instrumento de reabilitação urbana nos bairros sociais que, pese embora a sua incidência particular na vertente da eficiência energética, reconhece a falta de investimento neste edificado público.

Podemos encontrar diversas justificações limitadoras da capacidade de intervenção dos municípios nos complexos públicos de habitação. Em municípios de menor dimensão, a capacidade operacional e financeira é um entrave substancial (até porque o valor das rendas recebidas em regime de renda apoiada, predominante neste tipo de edificado, tem uma componente de índole social que não corresponde ao investimento realizado na construção nem ao investimento necessário para a sua manutenção). Já nos

---

<sup>5</sup> Informação constante da nota à Comunicação Social emitida pela Secretaria de Estado da Habitação, disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=1-direito-ja-chega-ainda-mais-de-metade-dos-municipios-do-pais>. Consultado em 01/09/2022.

municípios de maior dimensão, para além da capacidade operacional e financeira há que contar, muitas vezes, com as dificuldades decorrentes da propriedade dos fogos. A política de venda de habitação pública aos seus arrendatários, iniciada em 1982, contribuiu para a disseminação da propriedade do edificado por numerosos agregados. A falta de constituição de condomínio organizado, nuns casos, a que se alia a incapacidade financeira de muitos agregados para fazer face a obras substantivas de manutenção dos edifícios onde residem, constituem entraves particularmente relevantes à operacionalização da gestão e manutenção do parque habitacional público.



## CAPÍTULO 5

### INTERDEPENDÊNCIA DOS DECISORES PÚBLICOS E *NEW PUBLIC MANAGEMENT*



## 5.1 NEW PUBLIC MANAGEMENT: CONCEITO, FUNDAMENTOS E CRÍTICAS

O final da década de 70 do século XX assistiu ao surgimento de reformas estruturais no âmbito das administrações públicas, alicerçadas em novas doutrinas administrativas, e transversalmente implementadas por vários países integrantes da OCDE. A grande dimensão e rigidez do modelo tradicional de administração pública, de elevado pendor burocrático, tornava-o cada vez menos adequado a uma realidade na qual a recolha e tratamento da informação apresenta um crescente valor económico (Pfiffner, 2004: 4). Por outro lado, fatores como a otimização de recursos (principalmente os de índole financeira) e a necessidade de robustecer a legitimidade da administração pública e da sua ação reforçaram o movimento de introdução de reformas administrativas (Schedler e Proeller, 2002: 165). Estas reformas, que deram origem à tendência a que se chamou *new public management*, parecem ter origem em quatro grandes eixos reformistas em voga à data:

- A redução (ou mesmo reversão) do crescimento da despesa pública e do número de funcionários das administrações;
- A progressiva privatização das funções do Estado, em favor de empresas privadas ou públicas de grande autonomia, numa lógica de subsidiariedade que conduz necessariamente ao afastamento dos centros de decisão das administrações centrais;
- A crescente automação na produção e distribuição de serviços públicos aos cidadãos, em particular no que se refere ao desenvolvimento das tecnologias de informação; e
- Uma abordagem cada vez mais geral e menos particular da gestão pública, em que se insere o desenho das políticas e os modelos de decisão e cooperação intergovernamental (Hood, 1991: 3).

Este movimento de progressiva descentralização do Estado pretendia, por um lado, introduzir uma cultura empresarial na prestação do serviço público, numa ótica de maior desburocratização, otimização de recursos e proximidade do prestador do serviço ao seu beneficiário, e, por outro, conferir uma maior sindicância e transparência à gestão do serviço, prestando contas e demonstrando resultados. Não se trata, porém, de um movimento orgânico de transformação. As reformas não resultam da normal evolução das dinâmicas das administrações – são alterações disruptivas e intencionais. A aplicação dos princípios de *new public management* resulta, pois, de uma ação deliberada por parte dos decisores político-administrativos da Administração Central, e que visa uma alteração estrutural, de processos e, até, de recursos humanos da Administração Pública (Christensen e Lægreid, 2002: 268).

As doutrinas que se identificam na base destes eixos reformistas (e, por consequência, da *new public management*) têm a sua génese em duas correntes de pensamento: a nova economia institucional e a ideia de gestão empresarial aplicada ao setor público. A nova economia institucional, nascida dos escombros da Segunda Guerra Mundial,

assenta nos princípios de livre escolha, transparência e sindicância. Estes princípios contrapõem-se a um sistema burocrático altamente hierarquizado, que é por natureza centralizador da decisão e da ação. A ideia de gestão empresarial aplicada ao setor público, por seu lado, preconiza um entendimento de que o conhecimento acumulado da gestão privada é transferível para o setor público, primando sobre o conhecimento técnico. Esta permutabilidade exige também um alto nível de discricionariedade na gestão, à semelhança do elevado grau de independência que os gestores privados têm dos seus acionistas nos aspetos fundamentais do seu trabalho. Sendo, nalguma extensão, compatíveis, estas duas correntes são também conflituantes, o que significa que uma corrente dominante diferente representará sempre uma abordagem diferente às reformas preconizadas pela *new public management*. Há, de facto, diferenças substantivas entre a liberdade de escolha e a liberdade de gestão, na medida em que os objetivos de ambos os conceitos não são coincidentes (Hood, 1991: 5-6).

Alicerçada em fundamentos como a neutralidade política e a permutabilidade e simplicidade de difusão, a *new public management* foi sendo adotada como um enquadramento quase universal e de aplicabilidade geral. O fundamento da neutralidade política encontra, aliás, paralelismo com o modelo burocrático e centralista de administração pública que a *new public management* visa substituir, na medida em que ambos se apresentam como sistemas ajustáveis em função dos objetivos dos decisores políticos – independentemente do seu posicionamento ideológico. Os modelos diferem, pois, na forma de executar e desmultiplicar as ações decorrentes da tomada de decisão, não interferindo no processo de decisão em si. A permutabilidade e simplicidade de difusão do modelo são, no entanto, fundamentos menos escaláveis. Pese embora a tentativa de replicar transversalmente modelos de gestão, os diferentes contextos de aplicação, bem como as inalienáveis especificidades de cada setor, impedem uma permutabilidade e uma difusão puras. De facto, estes novos paradigmas de gestão são mais eficazes (porque mais facilmente aplicáveis) em contexto nacional do que internacional, tal como obtém melhores resultados em departamentos de primeira linha do que em agências públicas sujeitas a um maior controlo (Hood, 1991: 8). A explicação para este facto pode residir no primado das teorias de base económica e na construção ideológica da *new public management* em função da racionalização dos recursos, o que secundariza abordagens mais latas e dificulta a aplicabilidade do novo paradigma em contextos de maior tensão e abrangência (Christensen e Lægread, 2002: 268).

Se ao conceito de *new public management* falta, ainda, uma certa tangibilidade de definição, não é menos verdade que a sua afirmação e disseminação assentam sobretudo na capacidade de transmutação que o próprio conceito representa – flutuando entre a liberdade de escolha do beneficiário e a liberdade de gestão do decisor. À semelhança deste paradigma de administração pública, também as quatro grandes críticas que lhe são feitas parecem pouco tangíveis e sistematizáveis (Hood, 1991: 8).

A primeira dessas críticas aponta à *new public management* a falta de conteúdo substantivo (Hood, 1991: 9). Os defensores desta perspectiva entendem a *new public management* como um estilo diferente de gestão e comunicação, mas que não representa um verdadeiro movimento transformador da administração pública. Para estes autores, a transformação obrigaria não a um retorno ao modelo burocrático anterior, mas à dissolução da estrutura de emprego existente no serviço público e à formalização contratual, entre decisores políticos e administradores públicos, dos objetivos decorrentes da tomada de decisão.

Uma segunda crítica assenta no pressuposto do modelo de proximidade e simplificação preconizado pela *new public management* prometer um custo mais baixo por serviço prestado, mas ser ineficiente no cumprimento desta meta (Hood, 1991: 9; Osborne e McLaughlin, 2002: 11). Os autores desta crítica sustentam que este novo paradigma de administração pública conduz a um aumento do nível de burocracia na gestão intermédia, em consequência das entropias criadas por novos e crescentes reportes de gestão e indicadores de performance. Por outro lado, o declínio e, até, a destruição de competências essenciais nos serviços de primeira linha são diretamente relacionáveis com as alterações orçamentais e de enquadramento dos serviços. Para estes críticos, é necessário que o novo modelo de administração adote e publique indicadores de desempenho verdadeiramente mensuráveis e que permitam determinar com exatidão os custos e benefícios do próprio sistema.

A terceira linha de crítica sustenta a tese de que a *new public management* é mais competente na promoção das carreiras de gestão da administração pública do que na melhoria efetiva do serviço prestado – ou na redução do seu preço (Hood, 1991: 9). Esta perspectiva defende que o sistema criado por este modelo se alimenta da propagação de novos gestores intermédios e de topo dentro da administração pública, originando uma nova elite que, por sua vez, não permite a quebra do ciclo. A solução implícita será a implementação de cortes profundos nos níveis de gestão intermédia e superiores, e não nos níveis operacionais. Adicionalmente, o reforço do poder dos beneficiários sobre a administração (por exemplo criando sistemas de democracia direta que incidam sobre os diferentes níveis de gestão, e não apenas sobre o decisor político) é apontado como fundamental para um correto funcionamento do sistema. Alguns autores defendem, ainda, a necessidade de equilibrar a gestão de recursos escassos com a prossecução de valores como a equidade e a eficiência, intrínsecos à atividade pública (Alford, 1995: 66).

Finalmente, a quarta grande crítica de que a *new public management* é alvo aponta ao sofisma do princípio da universalidade, consubstanciado na permutabilidade de modelos de gestão entre o setor privado e o setor público e entre setores da própria administração pública (Hood, 1991: 9). Para os críticos que subscrevem esta perspectiva, os princípios e valores subjacentes a diferentes modelos de gestão têm também implicações diferentes no que se refere ao próprio desenho do sistema administrativo. Essas implicações, defendem, incidem sobre aspetos fundamentais do sistema, e não são amenizáveis por simples alterações de configuração de cada sistema administrativo. No entanto, o que aproxima ou afasta os modelos de gestão são as contingências com

que cada organização se depara a cada momento (Alford, 1995: 74). A permutabilidade de modelos de gestão está, deste modo, mais dependente das circunstâncias da organização do que do modelo em si.

A tangibilidade da crítica é fundamental para aferir a sua pertinência sobre o modelo de administração. A discussão sobre a permutabilidade de modelos de gestão e a bondade da gestão empresarial, mais desburocratizada, aplicada à administração pública, tem que se centrar sobre os valores da própria administração, da qualidade que desta se espera, e dos efeitos que a alteração de paradigma sobre si farão recair. Uma discussão mais vasta e ideológica sobre a extensão da intervenção do Estado nos diversos setores da administração pública, a privatização de serviços ou, em última análise, o papel do Estado na sociedade, estará a incidir sobre os valores políticos dos decisores e não sobre o modelo de administração que melhor defende os beneficiários do serviço público (Hood, 1991: 10).

Como definir, então, quais os valores a considerar nessa avaliação? Podemos identificar a existência de três conjuntos de valores administrativos fundamentais, comumente reconhecidos como tal. Estes conjuntos de valores, tendo características particulares (que, por vezes, parecem ser antagónicas entre conjuntos), devem ser compatibilizados de modo que a avaliação ao modelo de administração seja ampla e ofereça um elevado grau de resistência. Esta compatibilização pressupõe, pois, um certo nível de sobreposição entre conjuntos, num exercício de equilíbrio necessário para aferir a robustez do sistema. Este equilíbrio, no entanto, não permite a satisfação equitativa dos três conjuntos de valores em simultâneo (Hood, 1991: 15).

Começemos pelos valores *Sigma*, que visam adequar os recursos às tarefas. Esta adequação é um valor central mesmo na abordagem mais tradicionalista da administração pública. Os valores desta categoria incidem, por isso, no corte dos excessos e desperdícios da administração, aplicando uma certa frugalidade de recursos que não permite que a prestação de um serviço público gere externalidades positivas que vão para além do próprio serviço prestado. O corte de excessos e desperdícios depende, naturalmente, da sua identificação, pelo que a definição de objetivos claros e facilmente mensuráveis é condição necessária para que tal possa acontecer. Adicionalmente, a compartimentação clara de responsabilidades, separando o desenho da operacionalização do serviço, permite segmentar de forma mais eficiente a informação e aproxima o modelo de gestão pública do modelo de gestão empresarial (Hood, 1991: 12).

Os valores *Theta* correspondem à justiça na relação entre a administração e os beneficiários do serviço. São valorizados fatores como a equidade, justiça e honestidade, por contraposição aos abusos de poder da administração sobre o cidadão ou o enviesamento ou distorção do serviço prestado. Também este quadro de valores encontra paralelismos no modelo tradicional de administração pública, sendo avaliado por conceitos como honestidade ou retidão. Estes conceitos, sendo passíveis de definição, são difíceis de medir de forma concreta. Com efeito, os níveis de confiança pública no sistema, sendo subjetivos, serão os que melhor permitem medir a

observância a estes valores. No entanto, o incumprimento tem muitas vezes reflexo na má alocação ou desperdício de recursos, o que é mensurável. Torna-se, pois, mais simples aferir níveis de incumprimento do que validar o cumprimento. Por isso, desenhar o modelo de administração dando particular ênfase a esta categoria de valores centrará os objetivos no controlo do processo, e não no serviço público prestado. Neste aspeto, a transparência e sindicância da administração pública assumem particular relevância, numa abordagem que vai para além ética da administração (Hood, 1991: 13).

Finalmente, os valores *Lambda* correspondem a conceitos como a resiliência do sistema, a sua robustez e adaptabilidade. Estes conceitos têm correspondência em valores como confiança, segurança e fiabilidade, e que são também eles valores universais do modelo tradicionalista de administração pública. O sucesso de um modelo concebido em torno desta categoria de valores depende do grau de integração e interdependência dos diversos departamentos (uma menor integração isola os decisores e faz perigar a resistência do sistema como um todo), de uma cultura não autocrática e com abertura aos processos de aprendizagem, e da partilha contínua de informação dentro da organização (que, numa perspectiva de resiliência de sistema, se assume como um ativo de todo o sistema) (Hood, 1991: 14-15).

A *new public management* pode ser percecionada como um paradigma essencialmente construído em torno da eficiência de utilização de recursos. Deste modo, o conjunto de valores *Sigma* parece destacar-se dos demais. No entanto, é necessário aferir se a eficiência de recursos na qual esta construção de centra é conseguida à custa de valores como a resiliência e segurança do sistema ou até da honestidade e justiça na relação entre beneficiário e prestador do serviço. Podemos, de uma forma genérica, considerar que a honestidade é uma característica intrínseca do serviço público, pelo menos em democracia, e a instituição de uma administração no âmbito da *new public management* não resulta num *trade-off* entre eficiência e honestidade. Já a resiliência e a segurança do sistema podem não ser integralmente compatíveis com uma cultura centrada em eficiência de custos e numa certa compartimentação de serviços (Hood, 1991: 14-16).

Os decisores públicos atuais são, simultaneamente, burocratas conscientes do cumprimento dos normativos legais e gestores responsáveis pela mobilização de recursos, resolução de problemas e maximização de resultados. Num modelo de administração que se movimenta entre o poder da autoridade, os benefícios da cooperação e a rivalidade da concorrência, a organização administrativa do Estado tanto pode ser uma ferramenta organizacional de extrema eficiência na implementação de políticas como um sistema marginal de simples procura e retenção do poder dos decisores que o integram (Olsen, 2005: 26-27). Há, no entanto, um bem maior que deverá estar permanentemente no centro da ação do decisor público: a criação de valor público – que poderá ser entendida como a prossecução do interesse público – e que decorre quer da prestação de serviços, quer da criação de leis e regulamentação, quer ainda de outras ações. O decisor público e as suas ações são, assim, instrumentais para a concretização do interesse público (O’Flynn, 2007: 358).

## 5.2 A HABITAÇÃO COMO EXEMPLO DE APLICAÇÃO DA *NEW PUBLIC MANAGEMENT*

A iniciativa pública tem sido historicamente determinante no acesso a uma habitação digna pelas camadas mais frágeis da população. O modelo de promoção de habitação pública protagonizado pelo Fundo de Fomento da Habitação, criado em 1969, tinha como claros objetivos a centralização e sistematização dessa promoção na órbita do Estado. De facto, o FFH, ao nascer de uma aglomeração de diversos organismos públicos que atuavam no âmbito do urbanismo e habitação, integrou nos seus quadros pessoal técnico altamente especializado, o que lhe permitia assumir a responsabilidade direta de projetar, promover e gerir um elevado número de complexos residenciais (Bandeirinha *et al.*, 2018: 244-245). Essa construção administrativa centralizadora e à qual foram sendo adicionadas novas valências no período pós-revolução culminou num FFH com mais dimensão do que agilidade, o que resultou numa estrutura pesada e com grande dificuldade em fazer a correta gestão financeira e operacional da quase universalidade do parque habitacional público (Bandeirinha *et al.*, 2018: 275). A sua extinção, em 1982, não foi alheia a essa incapacidade de corresponder a um quadro de eficiência na gestão de recursos e de entrega do serviço público ao nível perspectivado pelos beneficiários e pela própria Administração Central. Mas essa extinção correspondeu também a uma inflexão dogmática sobre a propriedade da habitação de promoção pública, abrindo a possibilidade de venda dos fogos públicos aos seus arrendatários, e sobre o modelo centralizado de promoção de habitação (não deixa de ser irónico que ao Fundo de Fomento da Habitação suceda o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado). De facto, desde a década de 80 do século passado que a intervenção da Administração Central tem convergido para o financiamento das operações de alojamento, delegando na Administração Local a responsabilidade pela promoção da construção e pela gestão e manutenção do parque habitacional (Pinto, 2017: 133-134).

As alterações do paradigma de promoção e gestão do parque habitacional público, bem como das políticas públicas tendentes à facilitação do acesso à habitação, são compatíveis com o modelo administrativo associado à *new public management*. Com efeito, estas alterações correspondem às grandes tendências reformistas nas quais a *new public management* se baseia, e visam a redução de custo pela otimização de recursos (curiosamente, um dos argumentos que esteve na origem da criação do Fundo de Fomento da Habitação), a descentralização dos centros de decisão (numa lógica de subsidiariedade), a automação na distribuição do serviço público aos cidadãos, e a afirmação de um modelo de desenho e decisão das políticas alicerçado na cooperação entre os diferentes níveis de administração.

A otimização de recursos e redução de custos está patente, desde logo, na transição do modelo de propriedade pública para um modelo misto, decorrente da venda de fogos públicos aos seus arrendatários. A venda de fogos representava, neste contexto, uma dupla otimização de recursos: por um lado, libertava recursos no imediato, que seriam alocados à redução do valor do capital em dívida dos financiamentos contratados

(reduzindo também o serviço da dívida); por outro, eliminava o ónus da manutenção do edificado vendido, reduzindo os custos de propriedade.

A lógica de subsidiariedade é atendível pela descentralização da promoção de habitação pública, mas também pela descentralização da gestão do parque habitacional público. Com efeito, não só este novo paradigma retira da esfera centralizadora do FFH a promoção direta quase exclusiva de novos complexos habitacionais de índole social, como o próprio património já edificado e não vendido foi em boa parte transferido do IGAPHE para os municípios.

As políticas públicas de habitação que procuraram melhorar as dinâmicas de mercado para quem a ele recorria no acesso à habitação, entroncam numa ótica de crescente automação na distribuição do serviço público aos cidadãos. De facto, numa perspetiva de apoio transversal ao arrendamento, a definição das regras de candidatura e a criação de canais claros de acesso automatiza o procedimento. Por outro lado, a criação do crédito bonificado (para o qual foi canalizada grande parte dos apoios públicos) externalizou para a banca a concessão e gestão do apoio, e para promotores maioritariamente privados a promoção da oferta habitacional à qual os beneficiários pretendiam aceder.

O afastamento da Administração Central da promoção própria e a alocação maioritária de recursos a programas de apoio ao acesso à habitação em condições de mercado reflete também uma abordagem cada vez mais geral e menos particular da gestão pública. É neste contexto que se insere o desenho das políticas que foram sendo criadas e a adoção de um modelo de cooperação entre os diferentes níveis de administração. Este modelo resulta, também ele, numa maior intervenção de âmbito eminentemente local em aspetos como as políticas sociais e de promoção integrada e equilibrada do território. A administração local tem vindo, ao longo dos anos, a assumir as responsabilidades pela promoção da reabilitação urbana, a que se somam diversas ações na definição de áreas de intervenção prioritárias e no envolvimento da comunidade (Pinto, 2017: 137).

Importa, no âmbito desta discussão, procurar avaliar a permutabilidade de modelos de gestão e a bondade de uma gestão mais desburocratizada aplicada à administração pública no âmbito das políticas de habitação. Essa discussão será necessariamente centrada nos conjuntos de valores da própria administração, na qualidade que desta se espera, e nos efeitos que a alteração de paradigma sobre si farão recair.

Num paradigma como a *new public management*, construído em torno da otimização e eficiência de recursos, as alterações efetuadas às políticas de habitação nos últimos 40 anos deixam um sabor agridoce. É certo que um modelo centralizador e burocrático de políticas de habitação, orientado quase exclusivamente para a promoção pública de habitação de índole social, respondeu afirmativamente a necessidades prementes. No entanto, não é menos verdade que este modelo resultou numa afetação desequilibrada de recursos. Com efeito, não só as rendas recebidas estavam longe de fazer integralmente face ao serviço da dívida, como os custos de propriedade se tornaram

crecentes quer com o avolumar do parque habitacional público, quer com a necessidade de manutenção decorrente da progressiva degradação a que mesmo foi sendo sujeito. Por outro lado, a mudança de paradigma correspondeu a um processo de descentralização da promoção e da própria propriedade do parque habitacional público, que ficou disperso pela administração central, pelos municípios, e pelos particulares que adquiriram os fogos onde já residiam. Paralelamente, a orientação central da política deslocou-se da promoção de habitação de índole social para o apoio ao acesso à habitação em condições de mercado, fosse por via do arrendamento ou por via da aquisição de habitação própria. É aqui, precisamente, que podemos identificar o sabor algo amargo das alterações de política. A alteração de paradigma resultou, efetivamente, numa transmutação da afetação de recursos. No entanto, essa diferente afetação não parece ter resultado numa efetiva otimização – prova disso é que o instrumento de política que mais recursos consumiu ao longo dos anos (o crédito bonificado) assumiu proporções de tal ordem que foi descontinuado em 2002. Poderemos, então, concluir que o novo paradigma fracassou enquanto modelo de gestão? Uma análise aos seus objetivos revelará que a resposta a esta questão é negativa. A diversificação de soluções de acesso à habitação tornou-se, de facto, uma realidade. Por outro lado, o novo modelo de gestão aligeirou o peso burocrático do sistema, sem comprometer a resiliência e segurança do mesmo (na verdade, o modelo anterior de acumulação de fogos sob gestão de uma estrutura pública centralizada esteve mais perto de comprometer essa resiliência). Resta, pois, analisar questões de honestidade do sistema e de justiça na relação entre beneficiário e prestador do serviço. E se, do ponto de vista da honestidade, o novo paradigma não parece apresentar riscos evidentes, na ótica da justiça na relação entre beneficiário e prestador de serviço (ou, genericamente, entre sociedade e Estado) a resposta não é tão linear. Com efeito, se ao modelo anterior correspondia uma perspetiva assistencialista da habitação, com um acentuado pendor de resposta social, o novo modelo criou uma realidade distinta, com a maior fatia dos apoios públicos a ser consumida pelos beneficiários com maiores rendimentos – os que conseguiam, em condições de mercado, aceder à compra de habitação e ao seu financiamento. Esta circunstância propiciou um enviesamento do ponto de vista da coesão e da justiça sociais. Adicionalmente, o beneficiário final do apoio não é a família que contratou o crédito, mas a instituição bancária que financiou a aquisição, o que resulta numa transferência de fundos do Estado para a banca. A gradual transformação da habitação num ativo financeiro que, não sendo de liquidez imediata, possibilita historicamente acrescentar valor ao capital investido, permitiu que as classes médias e médias/baixas constituíssem e acumulassem património (beneficiando para tal da bonificação dos juros). Porém, o recurso ao imobiliário como salvaguarda de investimento (num cenário de reduzido retorno dos investimentos de baixo risco alternativos) tem contribuído para a diminuição da oferta de habitação para venda a preços acessíveis. Adicionalmente, a instabilidade profissional decorrente da natureza dos vínculos de trabalho (um fator decisivo para a obtenção de crédito) concorre também para que as novas gerações não tenham a facilidade de acesso à constituição de património de que as anteriores beneficiaram (Aalbers, 2019: 14). Esta circunstância criou uma efetiva iniquidade intergeracional no acesso à habitação.



Porém, um dos fundamentos da *new public management* é também a capacidade de transmutação que o próprio conceito representa, flutuando entre a liberdade de escolha do beneficiário e a liberdade de gestão do decisor. Atualmente, questões como a separação entre o mercado e as políticas públicas de habitação, a promoção pública de habitação para franjas específicas da população, e a opção das famílias pela compra ou pelo arrendamento não têm uma resposta clara e exigem uma abordagem mais aprofundada (Pinto e Guerra, 2019: 112). É a partir desta circunstância que a Nova Geração de Políticas de Habitação foi construída.

A NGPH representa uma evolução no desenho de instrumentos que facilitem o acesso à habitação em condições de mercado (e que, em condições ideais, permitam o ajustamento do mercado como um todo em função da capacidade de acesso das famílias). Exemplo disso é o Programa de Arrendamento Acessível, mas também a promoção pública de habitação para este fim. Por outro lado, a sistematização dos programas de incentivo exclusivamente no âmbito do arrendamento visa corrigir o enviesamento em função da propriedade que decorre de décadas de concentração de apoios públicos à aquisição de casa própria. Adicionalmente, a promoção pública de habitação para franjas específicas da população tem duas derivações: por um lado, a habitação orientada para o arrendamento acessível; por outro, a resposta às situações de grave carência habitacional dos agregados que não conseguem aceder a uma habitação digna em condições de mercado. Nesta última derivação, os princípios de *new public management* assumem particular destaque, seja pela descentralização dos centros de decisão, pela otimização de recursos, ou pela afirmação de um modelo de desenho e decisão das políticas alicerçado na cooperação entre os diferentes níveis de administração. O apoio às respostas habitacionais de cariz eminentemente social, no âmbito do 1º Direito, depende da construção de Estratégias Locais de Habitação pelos municípios, numa clara descentralização para a Administração Local de uma responsabilidade que vai além do simples levantamento de necessidades – antes potencia o conhecimento e compreensão da realidade de cada território, articulando instrumentos de outras políticas setoriais numa visão integrada e potenciadora de verdadeiras reformas.

### **5.3 INTERDEPENDÊNCIA DOS DECISORES PÚBLICOS EM PORTUGAL**

Numa investigação orientada para a análise da interdependência entre os decisores de diferentes níveis de administração – e em particular entre a Administração Central, entendida como o Governo ou, de forma mais genérica, o Estado, e a Administração Local, os municípios –, importa também aferir a estrutura da Administração Pública como um todo e a forma como esta promove ou compromete a interdependência dos decisores.

A estrutura da Administração Pública consagrada após a revisão constitucional de 2005 não é, nos seus princípios básicos, muito diferente da que estava inscrita no texto original de 1976. Com efeito, as linhas orientadoras da construção da estrutura da Administração assentam, hoje como antes, em dois pilares básicos e liminarmente definidos no Artigo 267º da Constituição da República Portuguesa: um princípio de desburocratização tendente a aproximar os serviços das populações e a incentivar a participação democrática na sua gestão efetiva, e o estabelecimento de formas adequadas de descentralização e desconcentração administrativas.

Estes princípios de descentralização e desconcentração administrativas não só estão vertidos na Constituição, como têm aplicabilidade prática e tangível. Disso são exemplo as transferências de competências da administração central para os municípios no âmbito da educação, da saúde, da cultura, mas também da habitação e do património imobiliário público sem utilização, entre outros.

Do ponto de vista dos municípios, a descentralização de determinada competência (e, conseqüentemente, da tomada de decisão) reforça a responsabilidade e a autoridade municipais quer na gestão do território, quer na implementação da política. Na Europa, são vários os municípios que, conscientemente, definem políticas e reformas locais aplicando os princípios da *new public management* (Schedler e Proeller, 2002: 163). De facto, se nos centrarmos nas competências no âmbito da habitação, e em particular nas possibilidades no âmbito da gestão do território que a construção de uma Estratégia Local de Habitação origina, podemos concluir que, no limite, será possível termos 308 abordagens distintas às políticas de habitação. Esta diversidade de construções do território é reflexo de uma verdadeira territorialização da ação. Feita esta leitura, importa avaliar porque é que, a dados de março de 2022, apenas 167 Estratégias Locais de Habitação estavam concluídas.

A ELH é um instrumento de planificação. No entanto, em termos práticos, é mais do que isso: é o instrumento que permite que um determinado território beneficie de apoios a candidaturas no âmbito do 1º Direito. Se, numa primeira leitura, tal seria argumento suficiente para que todos os municípios contruissem uma Estratégia Local de Habitação, a realidade prova ser diferente. De facto, em territórios de baixa densidade populacional, a existência de agregados em situação de grave carência habitacional pode ser residual, ou resolúvel sem recurso às soluções previstas no 1º Direito. Adicionalmente, a estrutura técnica do município pode também não ter capacidade de resposta para a elaboração de um documento extenso e de alguma complexidade e, pese embora seja possível recorrer a apoio externo para a construção da Estratégia Local de Habitação, esta é percecionada mais como uma entropia do sistema do que como um instrumento útil para a construção equilibrada do território.

Não é possível abordar um instrumento de política e discutir a sua aplicabilidade sem que nos debrucemos também sobre o modelo de financiamento que lhe está subjacente. Nas políticas de habitação não é diferente, e a disponibilidade política ou orçamental dos decisores locais para assumirem compromissos de índole financeira é instrumental para o sucesso da implementação das políticas. Com efeito, das 46.495

soluções habitacionais desenhadas pelas 167 Estratégias Locais de Habitação já aprovadas em março de 2022, 26.000 correspondiam a fogos financiados a fundo perdido por intermédio do PRR. Dizer que o financiamento a fundo perdido é garantido por intermédio do PRR significa também afirmar que, antes da existência do Plano de Recuperação e Resiliência, os fogos a construir no âmbito do 1º Direito pressupunham uma divisão de encargos entre a Administração Central e os municípios. Esse é também o modelo de financiamento adotado para as soluções habitacionais não enquadradas no 1º Direito, e é por isso que mais de 20.000 soluções habitacionais serão financiadas num modelo de comparticipação entre os municípios e o IHRU. Este modelo de financiamento coloca o município no duplo papel de parceiro na territorialização da política e de financiador da sua implementação. E se o financiamento da promoção pública de habitação poderá ser uma mera questão de gestão orçamental, a manutenção do edificado público, a gestão dos contratos e a cobrança dos arrendamentos acrescem carga administrativa e orçamental permanentes (e potencialmente crescentes) aos municípios.

O financiamento das competências descentralizadas é uma questão primordial para a análise da interdependência dos decisores públicos em Portugal. Sendo um território de reduzida dimensão quando comparado com outros países da União Europeia ou da OCDE (principais grupos de referência na comparação internacional), a divisão administrativa portuguesa não beneficia ainda de uma escala territorial intermédia que permita aligeirar o modelo de descentralização e desconcentração administrativas. Com as exceções administrativas das regiões autónomas (fruto das especificidades da insularidade), a escala intermédia assenta nas cinco Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional. No entanto, se as CCDR poderão ser vistas como uma antecâmara de futuras regiões administrativas, o seu modelo de funcionamento enquanto serviços periféricos da administração direta do Estado é limitador, do ponto de vista da decisão política, da equidistância e autonomia atendíveis aos restantes níveis de administração. Daqui resulta que, em matéria de descentralização e desconcentração administrativas e de competências, a escala administrativa imediatamente abaixo da administração central é a dos municípios.

O modelo de financiamento dos municípios é limitado. Se, nos municípios de elevada densidade populacional, as receitas inerentes aos impostos diretos (como o IMI, o IMT, o IUC e a derrama) assumem valores significativos, nos territórios de baixa densidade as principais receitas municipais são as transferências da Administração Central. Num cenário de transferência de competências ou de responsabilidades pela territorialização das políticas, o correspondente envelope financeiro é decisivo para que aos ganhos de proximidade corresponda uma verdadeira adequação dos recursos.

Para o decisor público local, a territorialização de uma política pública corresponde muitas vezes a um *trade-off* entre a resposta às necessidades do território e a assunção de responsabilidades financeiras de longo prazo, que nem sempre está disponível para aceitar. No caso das políticas de habitação, centrais nesta investigação, o IHRU é peça basilar na operacionalização das Estratégias Locais de Habitação – não só pelos meios

materiais de que dispõe e que podem ser mobilizáveis para a execução das ELH, nomeadamente terrenos urbanos, mas também pelo conhecimento técnico que aporta aos municípios que não tenham experiência na gestão de habitação pública (ou onde esta seja residual).

Em última análise, a interdependência entre decisores públicos manifesta-se pela incapacidade dos decisores centrais em territorializar adequadamente as políticas e seus instrumentos sem o conhecimento do território aportado pelas autarquias, e pela dificuldade dos decisores locais em corresponder apropriadamente às necessidades das populações dos seus territórios sem o recurso aos instrumentos de política e aos reforços financeiros provenientes da Administração Central.



# CAPÍTULO 6

## CONCLUSÃO

As políticas públicas de promoção do acesso à habitação têm sofrido significativas alterações ao longo dos anos. Partindo de um contexto pós-revolucionário que colocava a tónica na promoção da construção de habitação de cariz social e se estendia ao congelamento de rendas, o Estado parecia querer limitar significativamente a oferta decorrente da iniciativa privada. Porém, num curto espaço de tempo, houve uma inversão significativa que criou aquela que foi a medida de maior relevo na promoção do acesso à habitação por parte da classe média: o crédito bonificado. Quando este terminou, em 2002, o paradigma alterou-se novamente, sendo as novas políticas desenhadas de modo a facilitar o acesso ao arrendamento em regime de renda livre ou renda condicionada.

A subsidiação pública coloca sempre a possibilidade de se verificarem efeitos perniciosos. Na verdade, as bonificações de juros no crédito à habitação, que representaram 73,3% do orçamento despendido pelo Estado em programas de promoção de habitação no período entre 1987 e 2011, podem ser vistas como uma transferência de dinheiros públicos para o setor financeiro. De facto, atendendo à evolução das taxas de juro e à forte concorrência entre instituições de crédito para a concessão de crédito à habitação, é possível (e bastante provável) que um número significativo de beneficiários do crédito bonificado ficasse numa melhor condição ao transferir o seu crédito para o regime geral, noutra instituição de crédito, em condições de mercado. Por outro lado, as políticas de subsidiação direta de rendas não são um apoio direcionado para o seu beneficiário, mas sim para o senhorio – que beneficia indiretamente do apoio público para manter o arrendamento a níveis de mercado, eventualmente especulativos.

A intervenção pública pautou-se, deste modo, pelas políticas de ação indireta no mercado de habitação. A intervenção direta foi quase sempre dirigida às franjas mais desfavorecidas da sociedade, contribuindo para uma certa guetização e discriminação social em relação à habitação de promoção pública.

Porém, mais intervenção pública não é necessariamente uma melhor intervenção pública. Se, por um lado, a bonificação dos juros do crédito à habitação representou a maior fatia dos gastos públicos entre 1987 e 2011 (o que assume ainda maior relevância, tendo em consideração que desde 2003 não são feitos novos contratos com juro bonificado), por outro lado parece ser possível afirmar que essa bonificação beneficiou os indivíduos e famílias com rendimentos mais elevados – os que tinham efetivamente capacidade de acesso ao crédito.

A mudança de paradigma resultante do fim do crédito bonificado, e que se consubstanciou em políticas de apoio e afinação do mercado de arrendamento, teve resultados distintos. Se, por um lado, pode ter contribuído para um aumento da oferta de imóveis no mercado de arrendamento, a flexibilização progressiva dos contratos (de que o NRAU será talvez o maior expoente) introduziu algum nível de instabilidade. Com efeito, a possibilidade de celebrar contratos por períodos relativamente curtos (quando comparados com a realidade anterior) induz os proprietários à não renovação, de forma

a aproveitar o efeito do aumento de preços do regime de renda livre (e que as simples atualizações anuais, definidas por decreto, não permitem acompanhar).

A evolução das condições de acesso à habitação no período de 2004 a 2019 pautou-se, pois, pelo condicionalismo de um progressivo afastamento do Estado do seu papel de regulador do mercado. A relação entre os agentes foi deixada à mercê do mercado, intervindo o Estado, de forma muito controlada no tempo (num período de um a três anos), através da subsídio de renda por via do Programa Porta 65.

O aumento de preços no mercado de arrendamento é, talvez, o fator determinante na análise das condições de acesso à habitação por parte da classe média. O índice de preços de renda da habitação, em termos reais, tem mantido uma cadência de crescimento relativamente estável desde 1995. Este fator tem particular relevo para as famílias que, não estando em situação de carência, não conseguem, ainda assim, aceder ao crédito para aquisição de habitação própria. A sobrecarga de despesas com habitação assume particular relevância para os agregados que residem em imóvel arrendado em regime de renda livre.

O aumento do rendimento das famílias não parece oferecer um contributo para a redução dessa sobrecarga: o aumento do PIB *per capita* tem um efeito positivo na formação do preço da habitação, na medida em que aumenta a pressão da procura. De facto, se atendermos ao mercado de renda livre, o preço não parece apresentar grande elasticidade em momentos de crise. As variações negativas nos níveis de emprego, entre 2011 e 2013, não se refletiram na redução do índice de preços de renda.

A Nova Geração de Políticas de Habitação, paralelamente à Lei de Bases da Habitação, parece querer introduzir fatores de correção às distorções de mercado. É disso exemplo o Programa de Arrendamento Acessível, que substitui a subvenção direta pela indireta – troca a transferência para o arrendatário pela isenção fiscal ao senhorio. Ao fazê-lo, introduz um fator de estabilidade no mercado – obriga a que o contrato tenha uma duração prolongada. Por outro lado, retira às famílias a sobrecarga do preço, na exata medida em que define uma redução de preço de pelo menos 20% face ao mercado. E, finalmente, consubstancia uma alteração na gestão de tesouraria pública: o Estado não paga, deixa de receber.

A Lei de Bases da Habitação vem colocar a tónica na ação direta do Estado, nomeadamente no que respeita à mobilização do património habitacional público para arrendamento, à manutenção e ocupação da habitação pública, à melhoria das condições de habitabilidade do parque habitacional, e à promoção da construção, reabilitação ou aquisição para habitação pública. A oferta de habitação pública poderá, assim, migrar de um contexto de realojamento social de famílias em situação de carência para um contexto em que a habitação disponibilizada pelo Estado concorre com a oferta privada, contribuindo para uma aproximação dos preços de mercado (em regime de renda livre) aos preços adequados ao rendimento disponível das famílias.

Instrumentos de reabilitação e revitalização urbanas, como o IFRRU, que contribuem para a melhoria da habitabilidade e eficiência energética da habitação de génese

pública, poderão permitir a redução do estigma e da guetização com que famílias em situação de carência se têm visto confrontadas ao longo dos anos.

Estas políticas parecem, também, integrar fatores conducentes a uma maior equidade vertical, na medida em que sistematizam o apoio nos agregados em situação de carência e também naqueles que, não estando em situação de carência, apresentam maiores dificuldades no acesso ao arrendamento a valores de mercado.

Não é despiciendo que a Lei de Bases da Habitação preveja a subsídio exclusivamente para o mercado de arrendamento. Com efeito, são os agregados com rendimentos mais elevados aqueles que têm maior facilidade no acesso ao crédito – e são também aqueles cujos encargos com habitação representam uma menor sobrecarga. No entanto, o apoio à aquisição de habitação própria de que as anteriores gerações beneficiaram cria uma iniquidade intergeracional no acesso à habitação. A aspiração legítima das novas gerações à aquisição de habitação própria fica, assim, à mercê das condições de mercado, sendo certo que o preço por metro quadrado tem registado uma evolução crescente e mais pronunciada do que a evolução dos salários. Seria, pois, relevante (até de um ponto de vista de equidade intergeracional) a definição de políticas que permitissem – mesmo que através da promoção pública – o acesso dos agregados familiares à aquisição de habitação própria a preços comportáveis. Este acesso, que hoje apenas está previsto através dos mecanismos de promoção de habitação a custos controlados, não representa necessariamente um movimento contrário ao da promoção da reabilitação urbana sobre o expansionismo da construção nova. Bastaria, de facto, alocar uma parte do património habitacional do Estado, agora mobilizado para programas de arrendamento, a programas de aquisição de habitação de génese pública. Porém, será também relevante a alavancagem do movimento cooperativo, que historicamente permitiu o acesso a habitação própria às famílias que, mesmo com o crédito bonificado, não encontravam no mercado uma solução comportável pelos seus rendimentos. Este é, pois, o desafio do Estado: encontrar o equilíbrio e equidade intergeracional na definição de políticas, sem que tal coloque em causa a equidade vertical consubstanciada no apoio àqueles que maiores dificuldades apresentam no acesso à habitação.

Após década e meia de secundarização do papel do Estado enquanto regulador e limitador das normais ineficiências do mercado de habitação, as distorções introduzidas pelo aumento dos preços, pelo fim da subsídio à compra (por via da bonificação dos juros), e pelas alterações do mercado de trabalho (quer por via das variações no nível de emprego, quer pela precariedade laboral das novas gerações) culminaram numa redução da capacidade de acesso à habitação. A Nova Geração de Políticas de Habitação, cuja recente implementação não permite ainda medir a eficácia na correção das ineficiências de mercado, coloca novamente o setor público no papel de agente transformador do habitat e do acesso à habitação, reforçando a capacidade de intervenção da Administração Local.

Esta investigação procurou responder a três questões essenciais para a compreensão da Nova Geração de Políticas de Habitação, do seu impulso reformista na transformação



do paradigma da habitação em Portugal, e dos instrumentos de territorialização que poderão caucionar o seu sucesso ou condená-las ao fracasso.

A primeira questão pretendia identificar, inequivocamente, o papel dos municípios na implementação das políticas de habitação. A intervenção da Administração Local está orientada para a construção das Estratégias Locais de Habitação. Estas representam muito mais do que um levantamento de carências habitacionais, cabendo-lhes a definição do modelo de intervenção no território sobre o qual incidem e o devido enquadramento estratégico. As ELH orientam de forma transparente, realista e mensurável a intervenção em matéria de habitação e a articulação das políticas com as diversas entidades intervenientes. Não estando a intervenção dos decisores públicos locais limitada à construção e implementação das Estratégias Locais de Habitação, estas representam uma condição necessária para a aprovação de candidaturas que incidam sobre um determinado território no âmbito do 1º Direito. Este programa absorve mais de 91% das dotações que se previa inscrever no Orçamento de Estado para a concretização da NGPH, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros que lhe deu origem. No entanto, esta aparente discrepância de meios concorre para a concretização de uma das principais metas definidas pela Nova Geração de Políticas de Habitação: aumentar o peso do parque habitacional com apoio público de 2% para 5% até 2026.

Daqui resulta que as Estratégias Locais de Habitação constituem a ferramenta mais relevante da NGPH para uma verdadeira adequação dos instrumentos de política centralmente definidos às reais necessidades de cada território, mas também aquela que melhor alavanca os resultados ambicionados pela Administração Central. Através das ELH (expressão da intervenção dos municípios), os instrumentos desenhados pela Nova Geração de Políticas de Habitação podem construir uma abordagem integrada e estratégica que concorra para a transformação social e do próprio território, corporizando a mudança de paradigma preconizada pela NGPH – que tem por objetivo uma intervenção que vá para além da própria habitação, transformando todo o habitat.

Esta leitura da expressão da intervenção dos municípios é central para uma resposta à segunda questão, que parece ser linear: a concretização das políticas de habitação, e em particular da NGPH, decorre em grande parte da sua operacionalização pelos decisores públicos locais. A Resolução do Conselho de Ministros que aprova o sentido estratégico, objetivos e instrumentos da Nova Geração de Políticas de Habitação é clara no reconhecimento da relevância dos municípios para a sua implementação, numa lógica de subsidiariedade que valoriza a intervenção dos decisores locais na territorialização das políticas. Esta centralidade da ação dos decisores locais para a concretização da NGPH não se esgota na sistematização da informação sobre o território e as suas necessidades – antes se prolonga para a identificação e mobilização dos recursos, sejam eles financeiros, técnicos ou materiais, que se revelem instrumentais para a concretização das respostas habitacionais que a política preconiza.

Esta interdependência entre os decisores de diferentes níveis de administração concorre não só para que os instrumentos de política pública se moldem

adequadamente às necessidades de cada território, mas também para que o façam com maior agilidade do que se a sua aplicação fosse centralmente definida – o que responde à terceira questão na gênese desta investigação. Com efeito, embora o modelo de territorialização e de mobilização de meios pudesse ser centralmente definido, o apartamento dos decisores locais desse processo concorreria para uma potencial desadequação dos meios às necessidades efetivas de cada território, para a sobrecarga administrativa e operacional das agências e institutos na dependência da Administração Central, e, em última análise, para o agravamento da iniquidade entre territórios.

Parece, pois, ser possível concluir que a interdependência dos decisores públicos concorre para que a implementação das políticas de habitação decorra com maior adequação de meios às necessidades de cada território, mas também para que a territorialização resulte da transposição dos instrumentos disponibilizados pela Administração Central para a perspectiva integrada que os decisores locais têm do seu próprio território. Esta conclusão não se limita às políticas de habitação e pode ser extrapolada para outros setores de intervenção pública – da saúde à educação, da ação social ao desporto, o princípio de subsidiariedade no qual assenta a Nova Geração de Políticas de Habitação pode concorrer para respostas mais ágeis e adequadas e possibilitar uma maior eficiência na mobilização de meios e na concretização das políticas.

Esta investigação resultou numa abordagem macro à Nova Geração de Políticas de Habitação, dissecando o seu paradigma de intervenção no território e as responsabilidades acometidas aos municípios para alavancar a concretização dos objetivos definidos pela Administração Central. Numa investigação que visava aprofundar a interdependência entre decisores de diferentes níveis de administração, foi ponderada a pertinência de uma análise territorializada e que estudasse os modelos de intervenção de determinados municípios – aferindo não só a sua correlação com a NGPH, mas também com as transformações socioeconómicas preconizadas para cada território. Se é certo que a ausência dessa análise pode ser uma limitação ao aprofundamento da investigação, uma análise territorializada que não abarque a totalidade do universo potencial de intervenção poderá ser enviesada pelos condicionalismos financeiros, técnicos ou operacionais do(s) município(s) escolhido(s) – e até por preconceitos dogmáticos e ideológicos dos decisores locais. De facto, o objetivo desta investigação não foi fazer uma apreciação política, mas sim da política.

A limitação apontada a esta investigação sugere também as principais linhas de investigação futuras. Importa perceber, para lá dos objetivos definidos pela administração central, qual será o estado da arte de cada município em 2026 – limite temporal definido para a concretização das metas nacionais. Essa investigação deverá radicar não apenas nas métricas territoriais dos municípios que construíram e implementaram Estratégias Locais de Habitação, mas também no nível de integração com outros instrumentos setoriais de política e na transformação socioeconómica que tenha ocorrido nos territórios intervencionados. Adicionalmente, deverá aprofundar as transformações socioeconómicas ocorridas nos municípios que optaram por não ter

uma Estratégia Local de Habitação, identificando os seus instrumentos de planeamento territorial e o grau de penetração nesses territórios das políticas públicas de habitação que não dependiam da existência de uma ELH.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aalbers, M. B. (2019). *Financial Geographies of Real Estate and the City. A Literature Review*. Financial Geography Working Paper Series ISSN 2515-0111. Financial Geography Working Paper nº 21. Disponível em [http://www.fingeo.net/wordpress/wp-content/uploads/2019/01/FinGeoWP\\_Aalbers-2019-2.pdf](http://www.fingeo.net/wordpress/wp-content/uploads/2019/01/FinGeoWP_Aalbers-2019-2.pdf) (consultado em 06/10/2022)

Agarez, R. C. (2018). Cem anos de políticas públicas para a habitação em Portugal: Notas para uma história em construção. Em *Habitação. Cem anos de políticas públicas em Portugal 1918 – 2018*. 11-39. Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

Alford, J. (1995, julho – setembro). Towards a New Public Management model: beyond “managerialism” and its critics. *Thai Journal of Development Administration*. 35 (3). 62-88.

Antunes, G. (2019, agosto). Política de habitação social em Portugal: de 1974 à atualidade. *Fórum Sociológico*. 34. 7-17.

Bandeirinha, J. A., Castela, T., Aristides, R., e Alves, J. G. (2018). O Fundo de Fomento da Habitação de 1969 a 1982: Ordenamento, alternativas e mercado. Em *Habitação. Cem anos de políticas públicas em Portugal 1918 – 2018*. 235-279. Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

Cachado, R. A. (2013, primeiro trimestre). O Programa Especial de Realojamento. Ambiente histórico, político e social. *Análise Social*. 206. 134-152.

Christensen, T., e Lægreid, P. (2002). New Public Management: Puzzles of democracy and the influence of citizens. *The Journal of Political Philosophy*. 10 (3). 267-295.

Dewilde, C., e Lancee, B. (2013). Income Inequality and Access to Housing in Europe. *European Sociological Review*. 29 (6). 1189-1200.

Drago, A. I. (2019). *Um país a tornar-se urbano e democrático: a questão urbana na primeira década da democracia portuguesa*. Tese de Doutoramento, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa e FCSH – Universidade Nova de Lisboa.

Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. (2019). *Salário Mínimo Nacional – 45 anos depois. Balanço e perspetivas atuais sobre emprego e salários em Portugal*.

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

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*. 69. 3-19.

IEFP. (2011). *Informação Mensal do Mercado de Emprego*. 12.

IHRU. (2018). *Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional*.

INE. (2022). *Censos 2021. XVI Recenseamento Geral da População. VI Recenseamento Geral da Habitação: Resultados definitivos*.

INE. (2022). *Estatísticas da Construção e Habitação 2021*.

Lourenço, R. F., e Rodrigues, P. M. M. (2017). *Preços da habitação em Portugal: uma análise pós-crise*. Banco de Portugal.

Matos, F., Marques, T. S., Maia, C., e Ribeiro, D. (2019). *O acesso à habitação e as políticas públicas*. Livro de Atas. XII Congresso da Geografia Portuguesa. Geografias de Transição para a Sustentabilidade. Associação Portuguesa de Geógrafos e Universidade do Minho. 70-75.

Mendes, L. (2020, agosto). Nova Geração de Políticas de Habitação em Portugal: contradições entre o discurso e as práticas no direito à habitação. *Finisterra*. 55 (114). 77-104.

Ministério do Ambiente. (2018). *Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação: Pacote Legislativo*.

O'Flynn, J. (2007, setembro). From New Public Management to Public Value: paradigmatic change and managerial implications. *The Australian Journal of Public Administration*. 66 (3). 353-366.

Olsen, J. P. (2005). *Maybe it is time to rediscover bureaucracy?* Working paper nº 10. Disponível em <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.138.8379&rep=rep1&type=pdf> (consultado em 06/10/2022).

Osborne, S. P., e McLaughlin, K. (2002). The New Public Management in context. *New Public Management. Current trends and future topics*. 7-14. Routledge.

Pfiffner, J. P. (2004). *Tradicional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency*. Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König. 443-454. Disponível em [https://pfiffner.gmu.edu/files/pdfs/Book\\_Chapters/NewPublicMgt.doc.pdf](https://pfiffner.gmu.edu/files/pdfs/Book_Chapters/NewPublicMgt.doc.pdf) (consultado em 06/10/2022).

Pinto, T. C. (2017, junho). Moving to a new housing pattern? New trends in housing supply and demand in times of changing. The Portuguese case. *Critical Housing Analysis*. 4 (1). 131-141.

Pinto, T. C., e Guerra, I. (2019, dezembro). Housing policies, market and home ownership in Portugal: beyond the cultural model. *Cidades, Comunidades e Territórios*. 39. 101-114.

Santos, A. J. G. D. (2014). *As políticas públicas da habitação em Portugal: avaliação longitudinal da promoção imobiliária*. Tese de Doutoramento, Universidade Autónoma de Lisboa.

Santos, A. M. R. (2017). *O contributo da reabilitação urbana para a sustentabilidade das cidades: o caso de estudo do centro histórico do Porto*. Tese de Doutoramento, Universidade Fernando Pessoa.

Schedler, K., e Proeller, I. (2002). The New Public Management: a perspective from mainland Europe. *New Public Management. Current trends and future topics*. 163-180. Routledge.

Serpa, F., Fonte, M. M., Allegri, A., Arenga, N., e Monteiro, M. L. (2018). Habitação de promoção pública: Da construção nova à reabilitação, uma leitura dos projetos. Em *Habitação. Cem anos de políticas públicas em Portugal 1918 – 2018*. 407-463. Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

Vilaça, E., e Ferreira, T. (2018). Os anos de crescimento (1969 – 2002). Em *Habitação. Cem anos de políticas públicas em Portugal 1918 – 2018*. 317-363. Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

Xerez, R., Rodrigues, P. G., e Cardoso, F. D. (2018). A política de habitação em Portugal de 2002 a 2017: Programas, políticas públicas implementadas e instituições envolvidas. Em *Habitação. Cem anos de políticas públicas em Portugal 1918 – 2018*. 465-511. Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

Xerez R., Pereira, E., e Cardoso, F. D. (2019). *Habitação Própria em Portugal numa Perspetiva Intergeracional*. Fundação Calouste Gulbenkian.

## LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Decreto de aprovação da Constituição. *Diário da República*, 1ª série, nº 86, de 10 de abril de 1976.

Decreto-Lei nº 31/82, de 1 de fevereiro. *Diário da República*, 1ª série, nº 26. Ministérios dos Assuntos Sociais e da Habitação, Obras Públicas e Transportes.

Decreto-Lei nº 321-B/90, de 15 de outubro. *Diário da República*, 1º suplemento, 1ª série, nº 238. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Decreto-Lei nº 308/2007, de 3 de setembro. *Diário da República*, 1ª série, nº169. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

Decreto-Lei nº 29/2018, de 4 de maio. *Diário da República*, 1ª série, nº86. Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei nº 37/2018, de 4 de junho. *Diário da República*, 1ª série, nº 106. Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei nº 105/2018, de 29 de novembro. *Diário da República*, 1ª série, nº 230. Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei nº 68/2019, de 22 de maio. *Diário da República*, 1ª série, nº 98. Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei nº 89/2021, de 3 de novembro. *Diário da República*, 1ª série, nº 213. Presidência do Conselho de Ministros.

Despacho DD4630, de 6 de agosto de 1974. *Diário do Governo*, 1ª série, nº 182.

Lei Constitucional nº 1/2005, de 12 de agosto. *Diário da República*, 1ª série A, nº 155. Assembleia da República.

Lei nº 46/85, de 20 de setembro. *Diário da República*, 1ª série, nº 217. Assembleia da República.

Lei nº 6/2006, de 27 de fevereiro. *Diário da República*, 1ª série A, nº 41. Assembleia da República.

Lei nº 29/2012, de 9 de agosto. *Diário da República*, 1ª série, nº 154. Assembleia da República.

Lei nº 75/2013, de 12 de setembro. *Diário da República*, 1ª série, nº 176. Assembleia da República.

Lei nº 81/2014, de 19 de dezembro. *Diário da República*, 1ª série, nº 245. Assembleia da República.

Lei nº 50/2018, de 16 de agosto. *Diário da República*, 1ª série, nº 157. Assembleia da República.

Lei nº 83/2019, de 3 de setembro. *Diário da República*, 1ª série, nº 168. Assembleia da República.

Portaria nº 12/2010, de 7 de janeiro. *Diário da República*, 1ª série, nº 4. Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Resolução do Conselho de Ministros nº 50-A/2018, de 2 de maio. *Diário da República*, 1º suplemento, 1ª série, nº 84. Presidência do Conselho de Ministros.