

Artigo submetido a 27 de Julho 2022; versão final aceite a 16 de Abril de 2023
Paper submitted on July 27, 2022; final version accepted on April 16, 2023
DOI: <https://doi.org/10.59072/rper.vi68.549>

A Resposta do Plano de Recuperação e Resiliência às Situações de Indignidade Habitacional: Um Olhar Sobre as Estratégias Locais de Habitação Traçadas e as Oportunidades em Aberto.

The Recovery and Resilience Plan's Response to Situations of Housing Indignity: a Look at Local Housing Strategies Outlined and Open Opportunities.

Sílvia Jorge

silviajorge@tecnico.ulisboa.pt

Investigadora do Centro para a Inovação em Território, Urbanismo e Arquitetura (CiTUA), Instituto Superior Técnico, Universidade de Lisboa, Pavilhão de Civil, Av. Rovisco Pais, 1049-001, Lisboa, Portugal.

Resumo

Na atual crise habitacional tende-se a destacar a crescente dificuldade de acesso à habitação por parte das classes médias, mas progressivamente, quer a nível global, quer a nível nacional, também se reconhecem as situações de precariedade e indignidade habitacional em que vivem desde há muito alguns grupos de menores recursos, aqui em enfoque. Em Portugal, a Nova Geração de Políticas de Habitação apresenta, em 2018, o 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação como a principal resposta a estas situações, enquanto no ano seguinte a Lei de Bases da Habitação determina os pilares de suporte à garantia de um direito consagrado na Constituição da República Portuguesa desde 1976. Contudo, é no rescaldo da pandemia de COVID-19 que, no quadro do Plano de Recuperação e Resiliência (2021-2026), se relança na prática em Portugal uma política pública de habitação dirigida às situações de precariedade e indignidade habitacional, sob a égide da coesão social e territorial e da transição verde. Com o olhar centrado nas estratégias locais de habitação aprovadas até março de 2022 – e que são condição de acesso a financiamento no âmbito do 1.º Direito –, traçamos um retrato geral da precariedade habitacional, procurando perceber o caminho percorrido e a sua pegada no território, mas também a distância ou proximidade a que se está da narrativa e das metas traçadas pelo atual quadro legal e financeiro.

Palavras-chave: indignidade habitacional; políticas públicas; Portugal; 1.º Direito; Plano de Recuperação e Resiliência.

Código JEL : R21 - Housing Demand

Abstract

In the current housing crisis, there is a tendency to highlight the increasing difficulty of access to housing by the middle classes, but progressively, both globally and nationally, the situations of precariousness and housing indignity in which low-income groups, here in focus, lived for a long time are also recognized. In Portugal, the New Generation of Housing Policies presents, in 2018, the 1st Right – Program to Support Access to Housing as the main response to these situations, while in the following year the Basic Housing Law determines the pillars that sustain the guarantee of a right enshrined in the Constitution of the Portuguese Republic since 1976. However, it is in the

aftermath of the COVID-19 pandemic that, within the framework of the Recovery and Resilience Plan (2021-2026), a public housing policy is relaunched in practice in Portugal aimed at situations of housing precariousness and indignity, under the aegis of social and territorial cohesion and the green transition. With a focus on local housing strategies approved until March 2022 – and which are a condition for access to financing under the 1st Right program –, we draw a general picture of housing precariousness, seeking to understand the path taken and its footprint in the territory, but also the distance or proximity to the narrative and goals outlined by the current legal and financial framework.

Keywords: housing indignity; public policy; Portugal; 1st Right; Recovery and Resilience Plan.

JEL Code: R21 - Housing Demand

1. INTRODUÇÃO

A habitação regressa à agenda política. Depois de uma longa ausência, durante a qual a expansão do setor imobiliário e a promoção do acesso a habitação própria, através do recurso ao crédito bancário, ditaram uma resposta habitacional dada sobretudo pelos mecanismos de mercado (ver, e.g., Rolnik, 2015; Aalbers, 2016; Madden & Marcuse, 2016), assiste-se nos últimos anos a uma mudança de narrativa (Ferrão, 2018). A nível global, a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável, aprovada em 2015 na Cimeira das Nações Unidas, assume o compromisso de, até 2030, assegurar o acesso universal a uma habitação adequada, segura e acessível – primeiro ponto do objetivo 17, denominado “Cidades e Comunidades Sustentáveis” (Nações Unidas, 2015). Da mesma forma, a Nova Agenda Urbana, aprovada no ano seguinte, na Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (HABITAT III), desdobra as referências à habitação, às políticas de habitação e aos instrumentos legais e financeiros a mobilizar, no sentido da salvaguarda deste direito (Nações Unidas, 2016). A nível europeu, na Agenda Urbana para a União Europeia, designada por Pacto de Amesterdão (Comissão da UE, 2016), acordada em 2016, a habitação surge como um dos dez temas prioritários – com ênfase no parque público a preços acessíveis, na regulamentação dos apoios estatais e na política geral em matéria de habitação –, tendo sido aprovado, em 2017, o projeto de Parecer do Comité das Regiões Europeu rumo a uma Agenda Europeia para a Habitação (Imane, 2018). A nível nacional, a criação, em 2017, da Secretaria de Estado da Habitação – hoje integrada no Ministério da Habitação –, e a publicação, em 2018, da Nova Geração de Políticas de Habitação (Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio. República Portuguesa, 2018a) anunciam uma nova ação e mobilização pública em torno do setor, reconhecendo-se a existência de problemas estruturais. É sobre esta narrativa e janela temporal que nos focamos.

Está presente um olhar mais abrangente sobre o tema, centrado, não só no objeto casa, mas também na sua base territorial, que engloba a questão da localização geográfica e o acesso a serviços e equipamentos, por exemplo, bem como a interseção com outras dimensões sociais, económicas e territoriais a considerar (Murphy, 2013; Ferrão, 2018). Neste sentido, apesar da habitação não ser da competência formal da União Europeia (ver, e.g., Allegra *et al.*, 2020), tende-se progressivamente a assumir uma abordagem integrada em torno desta problemática. Prova disso é o facto da Agenda Territorial 2030, adotada no final de 2020 à escala europeia, passar a cruzar a habitação com alguns dos domínios de ação associados à coesão territorial, nomeadamente os serviços de interesse geral – correlaciona a crescente dificuldade de acesso à habitação com os fenómenos de gentrificação e exclusão social – e os desequilíbrios demográficos e sociais – destaca o desafio da habitação num contexto pautado pelo envelhecimento e pela migração nacional e intraeuropeia, incluindo o despovoamento (Comissão da UE, 2020; IFICAUDT & ESPON, 2020). Em consequência, o pacote legislativo da Política de Coesão, lançado em junho de 2021 (Comissão da UE, 2021), prevê apoios para a construção de habitação a preços acessíveis, orientandos sobretudo para os grupos mais vulneráveis, nos quais se incluem pessoas migrantes, refugiadas e/ou sob proteção internacional. Esta visão estratégica incorpora igualmente o Mecanismo de Recuperação e Resiliência

desenvolvido para minorar o impacto da pandemia, em que se integram os planos de recuperação e resiliência desenvolvidos por cada estado-membro (Comissão da UE, 2022).

No caso de Portugal, a adoção de uma abordagem integrada – ao nível das políticas setoriais, das escalas territoriais e dos atores – é apresentada na Nova Geração de Políticas de Habitação como condição para “uma mudança na forma tradicional de conceber e implementar a política de habitação” (República Portuguesa, 2018a, preâmbulo), sendo retomada no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) como condição para a “promoção de um futuro de Portugal robusto, coeso e sustentável, [...] onde ninguém é deixado para trás” (Ministério do Planeamento, 2021: 30). Enquadrado pela Estratégia 2030 (Ministério do Planeamento, 2020), o PRR surge como uma oportunidade para, até 2026, implementar um conjunto alargado de reformas e investimentos, nos quais a habitação assume particular destaque, dentro dos pilares da coesão social e territorial e da transição verde. Pretende-se, especificamente, “relançar e reorientar a política de habitação em Portugal, [...] através do reforço do parque habitacional público e da reabilitação das habitações indignas das famílias de menores recursos” (Ministério do Planeamento, 2021: 88). Este objetivo, vinculado à Nova Geração de Políticas de Habitação e, em particular, a um dos programas dirigido a este público-alvo, o 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho; República Portuguesa, 2018b), que recebe a maior fatia de investimento do PRR na componente habitacional – 1.200 milhões de euros –, abre um leque de possibilidades e desafios, mas também de interrogações: Face a uma realidade plural e heterogénea e à natureza limitada dos recursos disponíveis, o que orienta a execução do financiamento? A que territórios e situações de precariedade e indignidade habitacional se está a dar resposta? Que soluções se esboçam e quem as promove? Quem fica para trás?

A resposta a estas questões é explorada a partir da execução do PRR e, especificamente, da elaboração e implementação das estratégias locais de habitação (ELH), que são condição de acesso a financiamento no quadro do 1.º Direito. A sistematização e análise dos dados extraídos das ELH a que a que tivemos acesso, até março de 2022 – 158 de um total de 167¹ –, nomeadamente o tipo e número de situações de indignidade habitacional sinalizadas, as respostas habitacionais previstas e os respetivos promotores, permite-nos traçar um retrato geral da precariedade habitacional a nível nacional e regional, bem como perceber o caminho traçado para a suprimir, face ao atual quadro legal e financeiro. Ao restituir parte dos resultados deste levantamento e análise, o artigo visa contribuir para um conhecimento mais aprofundado da realidade do país e para um primeiro balanço da execução do PRR na componente habitacional, bem como estreitar o espaço entre as políticas públicas e o impacto da sua implementação. Num primeiro momento, contextualizamos o quadro legal, político e financeiro que enquadra a resposta às situações de precariedade e indignidade habitacional. De seguida, apresentamos e analisamos os principais dados e resultados extraídos das ELH consultadas. Num terceiro momento, antes de elencar as principais conclusões, dirigimos o olhar às orientações e opções tomadas ao nível da implementação destes instrumentos estratégicos, tendo em conta o investimento na habitação previsto até 2026, ao abrigo do PRR.

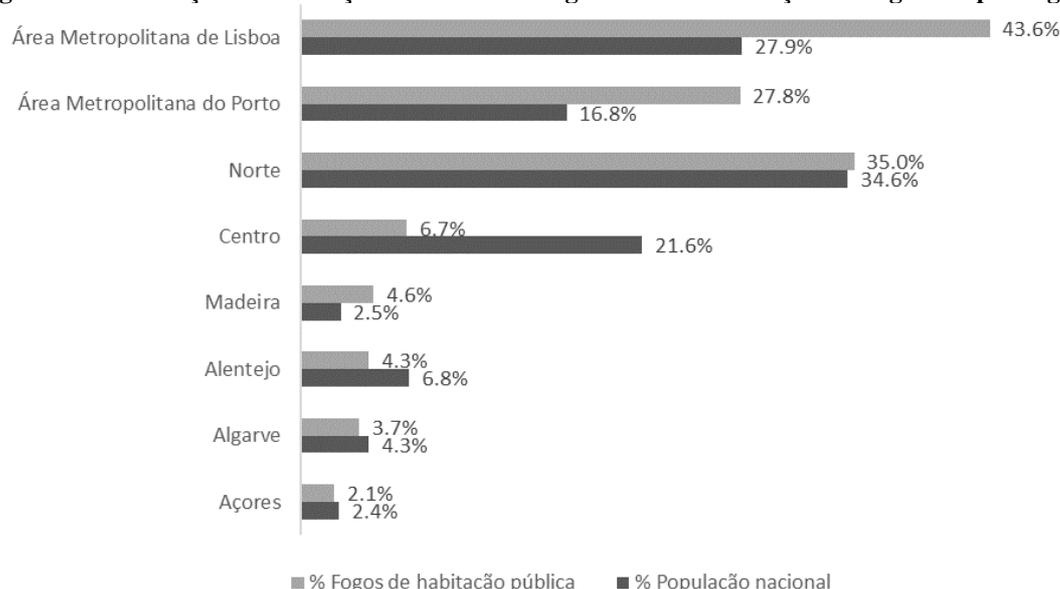
2. UMA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO E O ANÚNCIO DO 1.º DIREITO

Nas últimas décadas, a ação pública ao nível da habitação assumiu em Portugal um caráter pontual – cingida aos grupos mais vulneráveis e geralmente ao universo das áreas metropolitanas (ver, e.g., Guerra, 1999; Cachado, 2013) – ou funcionou como alavanca à crescente financeirização do setor – por via do apoio ao acesso a empréstimos bonificados para compra de casa própria e, mais recentemente, ao investimento estrangeiro (ver, e.g., Santos, Teles & Serra, 2014). Esta aposta continuada refletiu-se num forte aumento do parque habitacional privado e num crescente desequilíbrio do mercado imobiliário, ao qual uma parte cada vez maior da população não consegue aceder (Santos, 2018, 2020; Travasso *et al.*, 2020; Mendes, 2022). Se, em 1950, 71% das habitações

¹ Considerou-se a lista de municípios divulgada a 11 de março de 2022 pelo Governo (República Portuguesa, 2022). Os documentos foram recolhidos, entre março e junho de 2022, dos sites oficiais dos respetivos municípios ou solicitados diretamente via-email e/ou contacto telefónico. Não foi possível aceder às ELH de nove municípios (Beja, Carregal do Sal, Celorico de Basto, Entroncamento, Lamego, Miranda do Douro, Penela, Vila do Conde e Vizela).

em Portugal eram privadas (Santos, Teles & Serra, 2014: 13), atualmente esta percentagem ronda os 98%, ou seja, a habitação pública reduz-se a 2% do total, distribuída de forma desigual pelo território nacional (ver Figura 01) – as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto concentram aproximadamente 71% deste universo (INE, 2016). Em contraste com a média nacional, o parque habitacional público no município do Porto, por exemplo, chega aos 10,3% e o de Lisboa aos 8,2% (*Idem*). Por sua vez, o preço da habitação, quer no mercado de arrendamento, quer no de compra e venda, não para de atingir máximos históricos, sobretudo ao nível das grandes cidades (INE, 2020, 2021a), onde a crescente dificuldade de acesso a uma habitação condigna fez disparar a lista de pedidos de habitação junto dos municípios alvo de maior pressão imobiliária². Sobretudo entre os grupos de menores recursos, a crise no setor pode conduzir a situações de precariedade e vulnerabilidade extremas, decorrentes, quer da falta de condições mínimas de habitabilidade (áreas exíguas, sem infraestruturas básicas, como água e eletricidade, por exemplo), quer das elevadas taxas de esforço com a habitação, gerando ou agravando privações ao nível da alimentação e da saúde, por exemplo (Lages & Jorge, 2020; EAPN, 2021).

Figura 1. Distribuição da habitação social em Portugal versus distribuição demográfica por região.



Fonte: Figura elaborada pela autora, com base nos dados disponíveis no site do Instituto Nacional de Estatística - INE (www.ine.pt), relativos a 2015, especificamente fogos de habitação social com novos contratos de arrendamento (N.º) e população residente por localização geográfica (NUTS - 2013).

Face a este cenário, as principais metas da Nova Geração de Políticas de Habitação são precisamente o aumento do peso da habitação com apoio público de 2% para 5% (um acréscimo de cerca 170 000 fogos), denunciando uma reestruturação do modelo de intervenção pública, que não se cinge ao parque habitacional público, e a redução da taxa de sobrecarga de despesas com habitação no regime de arrendamento de 35% para 27% (República Portuguesa, 2018a, preâmbulo). Para as alcançar, define como objetivos: (1) responder às famílias em situação de grave carência habitacional; (2) garantir o acesso à habitação a quem não encontra resposta no mercado livre; (3) tornar a reabilitação na principal abordagem de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano; e (4) promover a inclusão social e territorial, bem como as oportunidades de escolha habitacionais (*Idem*). A habitação e a reabilitação são lidas como “domínios inseparáveis” e elementos-chave na promoção da coesão social e territorial, dentro de “uma política orientada para o acesso universal a uma habitação adequada”, e de “um modelo de governança multinível, integrado, descentralizado e participado” (*Idem*). Ao nível dos instrumentos de política diretamente vinculados à resposta às famílias em situação de grave carência habitacional, destacam-

² Consultar, por exemplo, a lista de pedidos das câmaras municipais de Lisboa e Porto, disponíveis respetivamente em: <https://www.lisboa.pt/cidade/habitacao/listas-de-candidaturas>; <https://www.domussocial.pt/pedidos-de-habitacao/lista-de-pedidos-de-habitacao> (acesso em julho de 2022).

se o 1.º Direito, aqui em enfoque, e o Porta de Entrada – Programa de Apoio ao Alojamento Urgente (Decreto-Lei n.º 29/2018, de 4 de maio; República Portuguesa, 2018d).

Dirigido aos grupos mais vulneráveis, em comprovada situação de indignidade habitacional e carência financeira, o 1.º Direito assenta na concessão de apoio financeiro a diferentes entidades – como sendo municípios, empresas municipais e instituições de solidariedade social, associações de moradores ou cooperativas de habitação (artigo 26.º) – ou diretamente aos agregados beneficiários – os designados beneficiários diretos (artigo 25.º) – para promoção das soluções habitacionais previstas. O conceito de indignidade habitacional a que aqui nos referimos compreende, segundo o diploma, diferentes tipos de situação, nomeadamente de precariedade (pessoas em situação de sem abrigo e vítimas de violência doméstica, e.g.), insalubridade e insegurança (sem condições mínimas de habitabilidade), sobrelocação (número de divisões insuficiente face à composição do agregado) e inadequação (habitações desajustadas às características ou limitações de quem as habita, em caso de comprovada incapacidade ou deficiência), contemplando-se ainda no leque de pessoas vulneráveis as requerentes e beneficiárias de proteção internacional. O mesmo acontece com as soluções habitacionais, que vão desde a reabilitação, à construção nova, aquisição ou arrendamento para subarrendamento (ver Jorge, 2022a). A sinalização das pessoas/agregados elegíveis e a definição das respetivas respostas habitacionais ficam a cargo de cada município, responsável pela elaboração da sua Estratégia Local de Habitação (ELH), sujeita à aprovação do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU). Esta representa, simultaneamente, um instrumento de diagnóstico, de gestão territorial e de governança, mas também o principal suporte de avaliação por parte da administração central, especificamente do IHRU, e de operacionalização dos trabalhos e ações previstas (Allegra & Colombo, 2019; Jorge, 2022a).

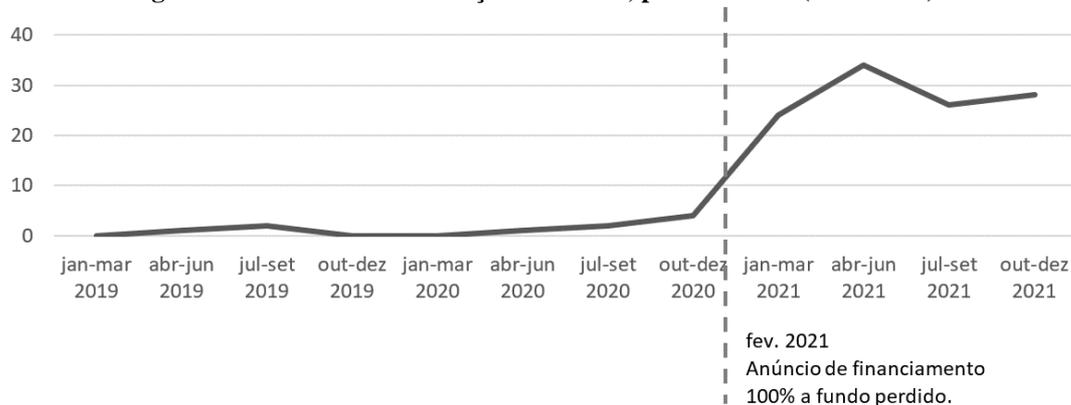
Como base à preparação e implementação do 1.º Direito, e muito antes de anunciado o financiamento ao abrigo do PRR, realizou-se o primeiro Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (IHRU, 2018), que sinalizou, com base em inquéritos realizados aos municípios, cerca de 26.000 famílias em situação de precariedade, 74% das quais concentradas nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Contudo, este Levantamento partiu de critérios restritos, quando comparados com os do 1.º Direito, cingindo-se apenas às construções a demolir/remover, onde existiam situações de precariedade habitacional e constituíam residência permanente dos agregados, o que em parte justifica a distância entre o número lançado e o que, entretanto, corresponde à totalidade de agregados sinalizados nas ELH (Jorge, 2022b). Segundo o nosso levantamento, as 167 ELH aprovadas pelo IHRU, até 11 março de 2022, somavam pelo menos 80.000 agregados em situação de indignidade habitacional, aproximadamente três vezes mais do que apontava o Levantamento Nacional de 2018.

Paralelamente a esta progressiva tentativa de quantificar o problema, a publicação da Lei de Bases da Habitação em 2019 (Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, República Portuguesa, 2019) estabelece as bases do direito à habitação e as incumbências e tarefas a assumir pelo Estado na sua efetivação, bem como a estrutura de governança subjacente à política traçada. Também na perspetiva de retratar e melhor conhecer a realidade habitacional do país, este diploma determina a realização de diagnósticos periódicos das carências habitacionais no âmbito do Programa Nacional de Habitação e das Cartas Municipais de Habitação, duas figuras por ele introduzidas: a primeira, como o nome indica, de âmbito nacional, estabelece os objetivos, prioridades, programas e medidas da política nacional de habitação (artigo 17.º); a segunda, de âmbito local, determina, em articulação com os planos diretores municipais e demais instrumentos aprovados ou previstos, a execução das políticas regionais e locais de habitação (artigo 22.º). Contudo, o Programa Nacional de Habitação, a propor pelo Governo, tardou em chegar. Alvo de várias críticas em fase de consulta prévia, no final de 2021, nomeadamente por não ir ao encontro do estipulado na Lei de Bases da Habitação (ver, e.g., Rede H, 2022), acaba por ser aprovado em janeiro de 2023, ancorando-se sobretudo no PRR, que termina em 2026. Em relação às Cartas Municipais de Habitação, da iniciativa dos municípios e com um olhar à partida mais abrangente da problemática habitacional comparativamente com as ELH (ver Jorge, 2022a), a sua cobertura a nível nacional é ainda pouco expressiva, estando por analisar a sua repercussão prática.

Para lá do presente quadro político e legislativo e das leituras e abordagens subjacentes, sobre as quais nos detemos no ponto seguinte, a partir do universo de ELH analisadas, a implementação do 1.º Direito depende de pelo menos duas variáveis: da iniciativa dos municípios, que podem ou não avançar com a elaboração de uma ELH, que, como referimos anteriormente, é condição de acesso a

financiamento; e dos recursos financeiros disponíveis, por via do Orçamento de Estado, onde as verbas alocadas à habitação não têm refletido as metas traçadas na Nova Geração de Políticas de Habitação (Roseta, 2020), ou de fundos específicos, como o PRR. Cerca de 54% dos municípios tinha até março de 2022 a sua ELH aprovada, o que significa que uma percentagem ainda considerável do território nacional não estava coberta por estes instrumentos, colocando em clara desvantagem quem aí se encontra numa situação de indignidade habitacional. Apesar disso, a perspetiva de maior financiamento ao abrigo do PRR tem vindo a alterar progressivamente este panorama, verificando-se um aumento, quer do número de ELH em elaboração, quer dos acordos de colaboração assinados entre o IHRU e os municípios após a sua aprovação, sobretudo depois de anunciado, em fevereiro de 2021, financiamento 100% a fundo perdido (ver Figura 02). A perspetiva de maior financiamento incutiu maior velocidade ao processo, fazendo igualmente aumentar as expectativas junto das administrações locais e de quem aguarda o acesso a uma habitação digna (Jorge, 2022a).

Figura 2. Acordos de colaboração assinados, por trimestre (2019-2021).



Fonte: Figura elaborada pela autora, com base na recolha das datas dos acordos de colaboração celebrados entre o IHRU e os municípios com ELH aprovada.

Dentro do chapéu da resiliência, o PRR prevê precisamente até 2026 “apoiar 26 mil agregados familiares com habitação digna” (Ministério do Planeamento, 2021: 18), tendo em conta o Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional referido anteriormente. Face aos critérios de diagnóstico aí considerados, depreende-se que este instrumento financeiro privilegia as situações de precariedade extremas. Contudo, o próprio Ministério das Infraestruturas e Habitação referiu que as situações mais difíceis e complexas demorarão à partida mais tempo a resolver (Pinto, 2022a), o que significa que o financiamento do PRR se dirige, não necessariamente aos agregados sinalizados em 2018 pelo IHRU, mas à generalidade dos que integram as respetivas ELH aprovadas.

3. UM RETRATO NACIONAL DAS ELH

A cobertura das ELH aprovadas até março de 2022 é territorialmente desigual (ver Figura 03). Destacam-se pela negativa os arquipélagos dos Açores e da Madeira, onde a grande maioria dos municípios não avançou ou concluiu a elaboração da sua estratégia, embora correspondam às regiões do país com maiores taxas de risco de pobreza (EAPN, 2021: 36). Simultaneamente, ao nível do continente, é nos territórios de baixa densidade³, onde o fenómeno da desertificação populacional se agudiza (INE, 2021b), que a ausência de ELH aprovadas mais se faz sentir, nomeadamente nas regiões Centro e do Alentejo.

³ A classificação de territórios de alta e baixa densidade considerada segue a deliberação da CIC Portugal 2020, acionada para a aplicação de medidas de diferenciação positiva dos territórios, apenas disponível para Portugal continental.

Figura 3. Cobertura das ELH aprovadas (até março de 2022).



Fonte: Figura elaborada por Aitor Varea Oro (2022), com base nos dados disponibilizados pelo Governo (República Portuguesa, 2022).
Legenda: os municípios com ELH aprovada estão representados a cinzento mais escuro e o território remanescente a cinzento mais claro. As áreas delimitadas a preto, maioritariamente no litoral, correspondem aos territórios de alta densidade, de acordo com a classificação presente na deliberação da CIC Portugal 2020.

A grande maioria das ELH aprovadas, cerca de 84%, foi elaborada por entidades externas aos municípios – três das quais asseguraram aproximadamente 40% deste universo⁴ –, contratadas através do recurso ao apoio financeiro disponibilizado pelo IHRU, previsto no 1.º Direito (artigo 16.º). Apoiadas em diagnósticos globais das carências habitacionais existentes em cada município – com as características e o número de agregados em situação de indignidade habitacional, seguindo os critérios do 1.º Direito –, estes documentos estratégicos devem incluir as soluções habitacionais a desenvolver e a respetiva programação e priorização – por forma a cobrir todas as pessoas ou agregados, objeto do diagnóstico, num período máximo de seis anos –, bem como demonstrar o enquadramento da estratégia nos princípios do programa (artigo 2.º da Portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto; República Portuguesa, 2018c).

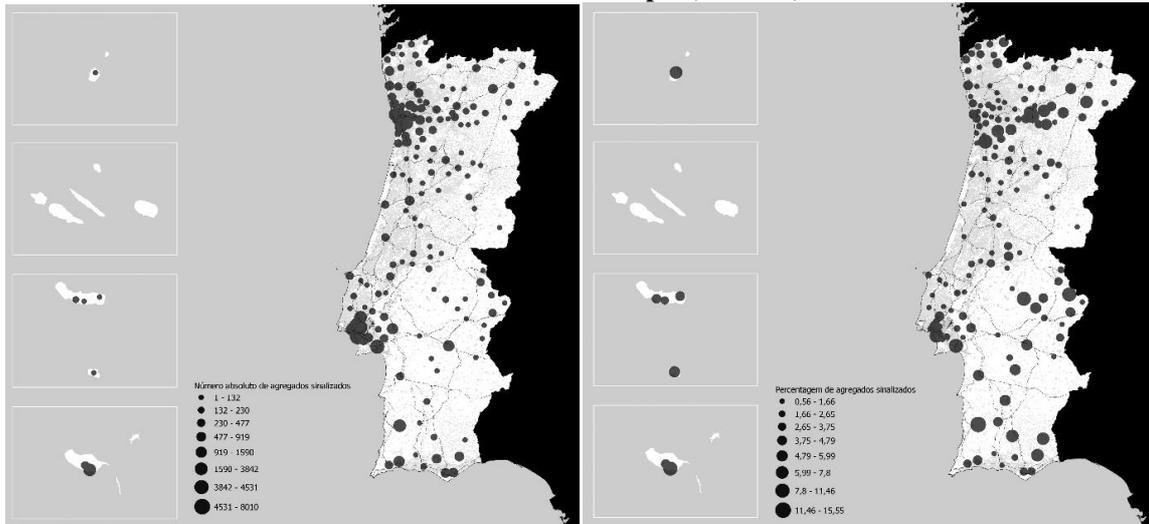
Elaboradas por diferentes equipas, com experiências e composições disciplinares diversas, a realização do diagnóstico constitui assim uma das principais fases do processo, sendo a partir dela que toda a estratégia de ação e intervenção se define. Tendo em conta as ELH consultadas, mas também análises e reflexões anteriores a partir da experiência partilhada por alguns coordenadores responsáveis pela elaboração destes instrumentos (Jorge, 2022a), ressaltamos a profusão de metodologias de diagnóstico adotadas: algumas apoiadas em estimativas calculadas a partir dos resultados dos Censos de 2011 e/ou nos pedidos de habitação que chegaram às respetivas câmaras municipais; outras em levantamentos exaustivos no terreno, sobretudo em territórios de baixa densidade; outras ainda em fóruns e sessões públicas, por exemplo, promovidos precisamente para reforçar o conhecimento sobre a realidade. Face a esta aparente discricionariedade, algumas ELH excluem grupos específicos, como os requerentes e beneficiários de proteção internacional, as pessoas vítimas de violência doméstica e, sobretudo, as comunidades ciganas, por incapacidade ou inoperância técnica e operativa ou por persistência de um racismo estrutural e institucional, que, como destaca Alves (2021), ainda está presente nas relações e práticas políticas e administrativas vigentes. Quer os níveis de participação, quer as fontes de informação usadas são, por isso, distintos e muito variados, limitando fortemente uma leitura comparada entre diagnósticos e resultados alcançados.

Apesar destas limitações, o número de agregados em situação de indignidade habitacional sinalizados nas ELH aprovadas até 11 de março de 2022 revela-se importante no momento de reconhecer a existência de um problema transversal e estrutural na sociedade portuguesa. Contudo, a leitura e interpretação em torno dos cerca de 80.000 agregados totalizados são, também elas,

⁴ A SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação, a Agenda Urbana e a Terrisirga.

variáveis (ver Figuras 04 e 05). Se considerarmos apenas o número absoluto, ou seja, o total de agregados sinalizados por município, a leitura mais imediata – ver, e.g., entrevista a Luísa Salgueiro, presidente da Associação Nacional de Municípios Portugueses (Pinto, 2022b) – é a de que os municípios das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto concentram a maioria dos problemas habitacionais, especificamente 58% deste universo. Se considerarmos a percentagem de agregados sinalizados nesta situação face ao total de agregados residentes em cada município, o cenário altera-se substancialmente, verificando-se uma maior dispersão territorial da problemática. Esta ambivalência alerta para a necessidade de analisar e interpretar os dados para lá dos números, cruzando-os com outras informações e dimensões sociais, económicas, territoriais e processuais, às quais regressaremos mais adiante, no ponto seguinte.

Figuras 4 e 5. Espacialização do número de agregados em situação de indignidade habitacional sinalizados por município (à esquerda) versus percentagem de agregados em situação de indignidade habitacional à escala do município (à direita).



Fonte: Figura elaborada por Aitor Varea Oro (2022), com base nos dados recolhidos nas ELH consideradas na presente análise (ver nota metodológica na Introdução). Na Figura 04 considerou-se apenas o número absoluto de agregados em situação de indignidade habitacional considerado em cada ELH, enquanto na Figura 05 se calculou a percentagem de agregados nesta situação face ao total de agregados residentes em cada município, segundo os dados disponíveis no site do INE (www.ine.pt), relativos a 2021.

Tendo em conta o conceito de indignidade habitacional considerado no 1.º Direito, identificam-se entre as ELH analisadas⁵ diferentes tipos de situação, cada um com o seu peso no computo geral: 69,9% das situações sinalizadas enquadra-se na designação predefinida de insalubridade e insegurança, 17,5% de precariedade, 8% de sobrelotação, 4,3% de inadequação e, por fim, 0,3% em outras situações específicas previstas no diploma (ver Figura 06). Esta repartição apertada – uma vez que cada agregado, no âmbito da ELH, apenas pode ser enquadrado num único tipo de situação – serve, a par da composição do agregado e das características em que vive, de base à escolha da abordagem de intervenção que melhor se adapta a cada caso. Entre as diferentes soluções habitacionais previstas, 64,2% dos casos recaem na reabilitação – que, tal como previsto na Nova Geração de Políticas de Habitação, corresponde à abordagem dominante –, 20,4% na construção nova, 12,1% na aquisição (de frações/prédios destinados à habitação ou de terrenos destinados à construção) e 3,4% no arrendamento para subarrendamento (ver Figura 06). Dentro do universo da reabilitação, cerca de 40,9% destina-se à reabilitação do parque habitacional municipal. Tal significa que nem todas as soluções previstas se enquadram na meta da Nova Geração de Políticas de Habitação de aumentar o peso da habitação com apoio público de 2% para 5%.

⁵ Das 158 ELH consideradas na análise, cinco delas (Almada, Faro, Lisboa, Oeiras, Silves) não nos permitem ter uma informação sistematizada relativamente às situações de indignidade habitacional identificadas, nem às soluções propostas.

Figura 6. Peso e distribuição global (A) do tipo de situações de indignidade identificadas, (B) das abordagens de intervenção propostas e (C) de quem as promove.

A.	B.	C.
69,9% insalubridade e insegurança	64,2% reabilitação	59,1% Estado, Regiões Autónomas, municípios
17,5% precariedade	20,4% construção	29,0% beneficiários diretos
8,0% sobrelocação	12,0% aquisição	5,5% Misericórdias /3º set
4,3% inadequação	3,4% arrendamento	4,5% emp./ent./inst. públicos
0,3% específicas (apenas c/ esta designação)		1,4% proprietários núcleos degradados 0,5% associações e cooperativas

Fonte: Dos dados recolhidos nas ELH consideradas na presente análise (ver nota metodológica na Introdução).

Segundo os dados recolhidos, cerca de 59,1% das respostas habitacionais propostas serão promovidas pelo Estado, pelas Regiões Autónomas e pelos municípios, 5,5% pelas Misericórdias e pelo terceiro setor, 4,5% por empresas, entidades e institutos públicos, 1,4% pelos proprietários de núcleos degradados – geralmente designados por «ilha», «pátio» ou «vila», com um enquadramento específico no 1.º Direito (artigo 12.º) – e, por fim, 0,5% por associações de moradores e cooperativas de habitação e construção (ver Figura 06). As restantes 29,0% serão autopromovidas pelos próprios beneficiários – os designados beneficiários diretos. Esta distribuição revela o peso, por um lado, da administração central e, sobretudo, local na resposta às situações de indignidade habitacional, por outro, o dos próprios beneficiários, proprietários das casas onde moram, mas sem capacidade para as manter e dignificar. Apesar do 1.º Direito abrir o leque de entidades passíveis de beneficiar de apoio financeiro, as ELH analisadas apontam assim para a necessidade de um forte compromisso da administração pública com o acesso a uma habitação digna, tanto pela escala das respostas com que se compromete, como pelo apoio que necessariamente terá de prestar aos beneficiários diretos, sem o qual dificilmente conseguirão submeter e ver aprovadas as suas candidaturas (Jorge, 2022a, 2022b).

4. UMA LEITURA EM TORNO DOS CRITÉRIOS QUE REGEM A EXECUÇÃO DO PRR

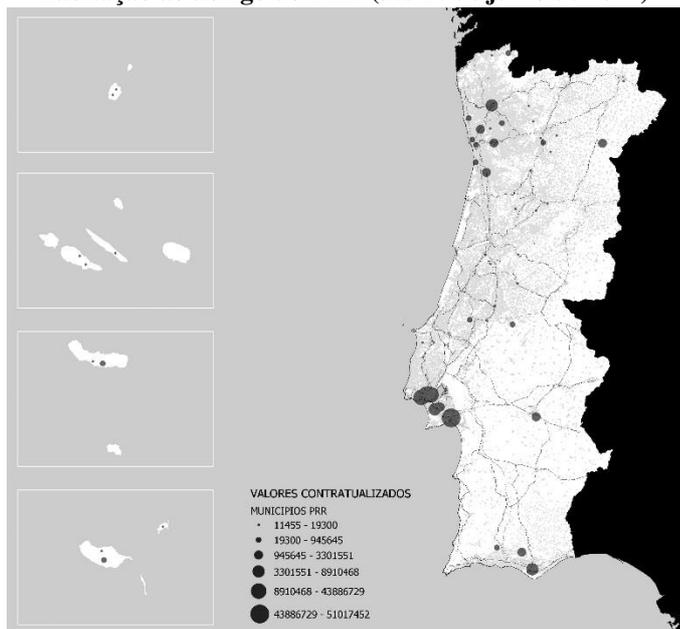
O PRR surge precisamente como uma oportunidade ímpar para aumentar o investimento público na habitação nos próximos anos, sob requisitos e determinações específicos (Aviso de Publicitação N.º 01/CO2-i01/2021, de 27 de dezembro; República Portuguesa, 2021). O seu tempo de implementação termina em 2026, mais precisamente a 30 de junho desse ano, altura em que a execução e o processo de entrega das habitações aos agregados terão de estar necessariamente concluídos. O apoio financeiro não reembolsável, ou seja, 100% a fundo perdido, dirigido à promoção das soluções habitacionais integradas nas ELH visa, como referimos antes, a entrega de, pelo menos, 26.000 habitações até à data estipulada, por forma a responder a igual número de agregados em situação de indignidade habitacional. Esta resposta integra ainda medidas e determinações técnicas associadas à dimensão ambiental, determinando elevados padrões de eficiência energética na construção nova e a melhoria do desempenho energético dos edifícios alvo de reabilitação. O desafio a este nível coloca-se sobretudo nos novos edifícios, dependentes do cumprimento de critérios de eficiência energética e de procura de energia primária inferior a, pelo menos, 20% dos requisitos estabelecidos no NZEB – *Nearly Zero Energy Building* (Decreto-Lei n.º 101-D/2020, de 7 de dezembro; República Portuguesa, 2020). Apenas os projetos em curso e orçamentados para 2021-2022, até 70 milhões de euros, estão excluídos destes requisitos (República Portuguesa, 2021: 7-8). Cabe ao IHRU implementar este investimento, financiando as soluções

apoiadas com verbas do PRR, bem como gerir e monitorizar as candidaturas a ele associadas. Já as entidades promotoras, incluindo os beneficiários diretos, ficam responsáveis pela implementação física e financeira dos investimentos correspondentes.

Apresentadas as condições e requisitos gerais de financiamento, e uma vez que o PRR não dará resposta a todas as situações de indignidade habitacional sinalizadas nas ELH já aprovadas, destacam-se os dois critérios que à partida determinam o acesso às verbas disponíveis: (1) a afetação de 5% do valor total do montante disponível a cada região do país (Norte, Centro, Área Metropolitana de Lisboa, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira) até 1 de julho de 2024, no caso dos valores não comprometidos através de contratos celebrados até este dia com o IHRU; e, precisamente, (2) a contratação com o IHRU, uma vez que os financiamentos com verbas do PRR serão contratados até ser atingido o valor total disponível – 1200 milhões de euros (República Portuguesa, 2021: 10). Ambos os critérios determinam, entre os municípios com ELH aprovada, uma corrida contra o tempo, regida pela celeridade e rapidez de resposta de cada um na submissão, aprovação e contratualização de candidaturas ao abrigo do 1.º Direito. A realidade territorial e a diversidade de situações sinalizadas nas ELH não são evidenciadas nesta corrida, colocando-se o ónus nos municípios, na sua capacidade e motivação em responder ao problema. Esta responsabilidade atribuída aos municípios – lida como uma primeira etapa do processo de descentralização em curso – surge associada à ideia de que as oportunidades são iguais para todos, ou seja, de que “[n]ão há nenhuma discriminação” – palavras de Luísa Salgueiro, presidente da Associação Nacional de Municípios Portugueses (Pinto, 2022b). Contudo, a realidade aponta noutra direção.

Os dados relativos à execução do PRR na componente habitação, disponíveis no portal Mais Transparência (www.transparencia.gov.pt), recolhidos a 14 de julho de 2022, revelam o quão desigual está a ser a corrida ao financiamento disponível. No total, foram contratualizadas até à data 98 candidaturas – 28 delas destinadas a apoio técnico –, distribuídas por 55 municípios, cobrindo aproximadamente 13% do valor total do montante disponível (ver Figura 07). Se considerarmos as contratualizações e valores aprovados por região do país, tendo em conta o montante total atribuído, verificamos que: a Área Metropolitana de Lisboa concentra 80,5% desse montante (28 contratos/7 municípios); o Norte 11,2% (37 contratos/21 municípios); o Algarve 6,2% (7 contratos/3 municípios); o Alentejo 1,1% (2 contratos/1 município); o Centro 0,8% (14 contratos/13 municípios); os Açores 0,1% (7 contratos/7 municípios); e a Madeira 0,1% (3 contratos/3 municípios). Por sua vez, essa distribuição também é desigual à escala dos municípios, sendo que na Área Metropolitana de Lisboa, por exemplo, o valor médio atribuído por município coberto ronda os 18 milhões de euros, enquanto na Região Norte não vai além dos 840 mil euros, embora o número de candidaturas seja superior, o que revela à partida intervenções de menor escala. No computo geral, o município que soma até à data o montante mais elevado é o de Setúbal, consumindo cerca de 32% do total já alocado a nível nacional, seguindo-se o de Lisboa, que fica com aproximadamente 28% desse bolo. Em contrapartida, no fundo da tabela dos municípios cobertos por contratos aprovados estão Cabeceiras de Basto e Lourinhã, cada um com cerca de 0,01% do total. Não foram fornecidos dados sobre o número de agregados associados a estes montantes, nem a que tipo de situações correspondem, ficando igualmente em aberto a natureza das intervenções.

Figura 7. Distribuição a nível nacional das contratualizações e valores aprovados na componente habitação ao abrigo do PRR (até 14 de julho de 2022).



Fonte: Figura elaborada por Aitor Varea Oro (2022), com base nos dados disponíveis no portal Mais Transparência (www.transparencia.gov.pt), recolhidos e atualizados a 14 de julho de 2022.

Apesar dos espaços em branco e de se tratar de um processo em curso, o balanço do primeiro ano de execução do PRR evidencia, até à data, uma clara vantagem por parte dos municípios localizados em territórios de alta densidade, em particular os que integram a Área Metropolitana de Lisboa. Retomando as diferentes leituras possíveis em torno do universo de situações de indignidade habitacional identificadas nas ELH – uma vinculada ao número total de agregados sinalizados por município e à concentração da problemática nas áreas metropolitanas, outra à percentagem de agregados em situação de indignidade no concelho e a uma maior dispersão territorial do fenómeno (ver ponto 2.) –, a desigualdade na atribuição de financiamento mostra um país a diferentes velocidades. Por um lado, expressa o problema dos grandes centros urbanos, mais populosos, que concentram tendencialmente maior número de situações de indignidade habitacional e onde alguns municípios estão particularmente motivados e capacitados para avançar com candidaturas e beneficiar das condições de financiamento atribuídas. Por outro lado, reitera a existência de realidades outras.

Na realidade, nesta corrida ao PRR, nem todos os municípios partem do mesmo lugar. A complexidade do 1.º Direito – decorrente dos vários elementos instrutórios que exige e da burocracia e desafios técnicos em que assenta, em função do tipo de solução habitacional e de quem a promove (ver Jorge 2022a) – e os requisitos e determinações específicos do PRR requerem, por parte dos municípios, a constituição de uma equipa em permanência e dedicação exclusiva à execução das ELH, capaz de elaborar e acompanhar as candidaturas associadas a cada situação sinalizada. Destacamos, a este nível, três fatores que dificultam ou impedem um acesso equitativo aos fundos e condições de financiamento disponíveis.

Primeiro, os recursos técnicos de que se pode munir cada município não são mesmos. Relembramos que o município de Lisboa, por exemplo, para além do peso político e simbólico que transporta enquanto capital do país, dispõe de mais técnicos superiores que o próprio IHRU⁶, o que significa que, à partida, reúne melhores condições para instruir e apoiar a fase das candidaturas, comparativamente com a esmagadora maioria das câmaras municipais, sobretudo com as de menor dimensão e/ou densidade populacional. Por sua vez, mesmo quando atribuído o apoio financeiro previsto no diploma e inscrito no PRR, para colmatar uma possível falta de recursos na fase de instrução das candidaturas, através da requisição de serviços externos, o valor deste apoio é limitado e muitas vezes insuficiente para cobrir o tempo e a natureza do trabalho em causa.

⁶ Questão levantada no Debate “Habitação e a Nova Cidade”, realizado em julho de 2021 na Casa da Arquitetura, em Matosinhos, disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=IPqI9_CubAg&t=1958s (acesso em julho de 2022).

Segundo, permanece uma cultura técnica, política e administrativa pouco favorável à narrativa inscrita na Nova Geração de Políticas de Habitação, na Lei de Bases da Habitação e no próprio PRR, nomeadamente no que se refere à abordagem preconizada – integrada, descentralizada e participada –, bem como ao ordenamento do território (ver, e.g., Ferrão, 2011) e à promoção de uma maior coesão social e territorial, evidente na falta de articulação entre diferentes instrumentos de gestão territorial e na ausência de um Programa Nacional de Habitação. Esta cultura está presente, quer no seio da administração local, quer na administração central. Com recursos limitados para fazer frente às responsabilidades que o atual quadro legal e financeiro lhe atribuiu, o IHRU tende a assumir uma estrutura de funcionamento centralizada e um olhar eminentemente quantitativo sobre o problema habitacional, em detrimento de uma visão crítica e reflexiva relativamente ao processo e aos resultados alcançados (Jorge, 2022a; Pinto, 2022b).

Terceiro, a fórmula de cálculo dos valores de referência e dos montantes máximos de financiamento a considerar nas intervenções realizadas no âmbito do 1.º Direito, a par da atual dinâmica do setor da construção civil, podem promover assimetrias no acesso ao programa. Os valores medianos divulgados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), relativos às rendas por m² de alojamentos familiares, usados no cálculo da comparticipação ao arrendamento (artigo 39.º), ou às vendas por m² de alojamento novos, a que se recorre para calcular o financiamento à aquisição (artigo 50.º), por exemplo, nem sempre estão disponíveis à escala do concelho, mas sim de distrito. Neste sentido, alguns municípios podem, dependendo dos valores reais neles praticados comparativamente com outros do mesmo distrito, sair desfavorecidos. Da mesma forma, a subida em flecha dos materiais de construção e dos custos de mão de obra nos últimos anos (INE, 2020, 2021a), a pequena escala do setor da construção civil em Portugal e as exigências associadas aos vários concursos públicos que terão de ser lançados, sujeitos ao cumprimento do Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas, tendem a tornar, do ponto de vista das empresas de construção, alguns territórios mais atrativos do que outros.

5. CONCLUSÃO

Como começámos por sublinhar, o reacender da habitação na agenda política vem alicerçado a uma narrativa abrangente sobre o tema, que coloca o foco na casa e na sua base territorial, e à adoção de uma abordagem integrada, descentralizada e participada em resposta ao atual problema habitacional. Em Portugal, a Nova Geração de Políticas de Habitação traz consigo um alargado leque de programas e instrumentos orientado para as várias faces do problema, entre eles o 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, orientado para as situações de maior precariedade habitacional, sobre o qual centrámos aqui a nossa atenção. Com a posterior publicação da Lei de Bases da Habitação também se introduzem mudanças, quer ao nível da estrutura governativa associada à construção e implementação de uma política de habitação, quer das ferramentas de suporte: a nível nacional, o Programa Nacional de Habitação; a nível local, as Cartas Municipais de Habitação.

Já no rescaldo da COVID-19, o PRR traçado para fazer frente ao impacto da pandemia, reitera a necessidade de relançar e reorientar a política de habitação, trazendo novas oportunidades e condições de financiamento: apoio 100% a fundo perdido dirigido à promoção de, pelo menos, 26.000 soluções habitacionais integradas nas ELH – instrumento enquadrado no 1.º Direito –, até 30 de junho de 2026. Inicia uma corrida contra o tempo entre os municípios com ELH aprovada, que, em março de 2022, chegavam aos 167, perfazendo, no total, pelo menos 80.000 agregados em situação de indignidade habitacional, aproximadamente o triplo do teto estipulado pelo PRR. Apoiadas em múltiplas e distintas abordagens e metodologias de diagnóstico, umas mais participadas e abrangentes do que outras, a análise a este universo de ELH aprovadas revela um olhar tendencialmente restrito e quantitativo sobre o problema habitacional, cingido ao número de agregados em situação de indignidade habitacional e dos fogos em falta, bem como à estimativa do financiamento necessário à implementação das respostas habitacionais traçadas. A maioria das situações (69,9%) enquadra-se na designação de insalubridade e insegurança predefinida no 1.º Direito, que corresponde a locais destituídos de condições básicas de salubridade, segurança estrutural, estanquicidade e higiene. Ao nível das soluções habitacionais, o destaque recai sobre a

reabilitação, entre elas a do parque habitacional municipal, concentrado nos municípios das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, que superam a média nacional dos 2% de habitação pública. Já entre os possíveis promotores destas respostas destaca-se o forte peso do poder público e dos próprios beneficiários, no caso dos proprietários, chamados a autopromover a sua solução habitacional.

A corrida a financiamento do PRR, onde a celeridade e motivação dos municípios na submissão, aprovação e contratualização de candidaturas ditam quem ocupa os lugares da frente, dá-se num contexto adverso. Em traços gerais, o surgimento tardio de um Programa Nacional de Habitação e a adesão ainda pouco expressiva às Cartas Municipais de Habitação dificultam uma leitura estratégica e concertada sobre a problemática habitacional e a melhor política a adotar, a nível nacional e local, num momento em que se prevê um dos maiores investimentos das últimas décadas no setor. Já as flutuações sentidas nos últimos anos nos mercados imobiliário e da construção civil apontam para respostas limitadas, face aos valores praticados e à subida da inflação – intervir no setor da habitação será necessariamente mais oneroso do que em contextos do passado. Por sua vez, a leitura em torno dos critérios que regem a execução do PRR e o balanço dos contratos aprovados até meados de julho de 2022 dão conta de um acesso desigual ao financiamento, concentrado sobretudo na Área Metropolitana de Lisboa, que arrecada 80,5% da fatia consumida, distribuída por apenas sete municípios. A afetação de 5% do valor total do montante disponível a cada região, prevista até 1 de julho de 2024, está muito longe de se concretizar. São vários os fatores que podem estar a dificultar ou impedir maior equidade, destacando-se: os diferentes recursos técnicos disponíveis por parte dos municípios com ELH aprovada, atendendo à complexidade do diploma que rege a execução do PRR e aos requisitos e determinações específicos e particularmente desafiantes que este instrumento financeiro exige; a permanência de uma cultura técnica, política e administrativa ainda pouco favorável à mudança de narrativa preconizada na Nova Geração de Políticas de Habitação, na Lei de Bases da Habitação e no próprio PRR; e a inexistência de dados uniformes e transversais a nível nacional no momento de calcular os valores de referência e os montantes máximos de financiamento considerados.

Tendo em conta, por um lado, a oportunidade trazida pelo PRR de, até 30 de junho de 2026, se poder beneficiar de condições excecionais de financiamento e, por outro lado, a incapacidade de, neste período temporal e com o montante alocado, suprimir o problema da maioria dos agregados em situação de indignidade habitacional sinalizados, incluindo as situações mais precárias – como reconheceu o próprio Ministério das Infraestruturas e Habitação (Pinto, 2022a) –, urge repensar e reequacionar como e por onde começar ou prosseguir. Apesar da tentativa de diagnosticar as carências e promover soluções, o caminho até agora percorrido não só contraria, como vimos, a abordagem integrada, descentralizada e participada em que assenta o atual quadro legal e financeiro, como agrava as desigualdades e assimetrias que pautam um país plural, mas tendencialmente regido pela realidade e pelas especificidades dos grandes centros urbanos. Tratando-se de um processo em aberto, importa reconhecer a necessidade premente de clarificar e executar uma estratégia concertada a nível nacional – que não equivale ao somatório de ELH já aprovadas, nem finda a 30 de junho de 2026 –, bem como reconhecer que, a nível local, não estão todos no mesmo pé de igualdade e que a diferença faz parte da resposta ao problema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aalbers, M. (2016). *The Financialization of Housing: A political economy approach*. Londres: Routledge.
- Allegra, M., & Colombo, A. (2019). “A governança das políticas de habitação: (co)produção do conhecimento e capacitação institucional”. *CIDADES, Comunidades e Territórios*, 38, 8-13.
- Allegra, M.; Tulumello, S.; Colombo, A.; Ferrão, J. (2020). “The (hidden) role of the EU in housing policy: the Portuguese case in multi-scalar perspective”. *European Planning Studies*, 28(12), 2307-2329.
- Alves, A. R. (2021). *Quando Ninguém Podia Ficar. Racismo, habitação e território*. Lisboa: Tigre de Papel.
- Cachado, R. (2013). “O Programa Especial de Realojamento. Ambiente histórico, político e social”. *Análise Social*, 206(48), 134-152.

- Comissão da União Europeia – UE (2016). *Establishing the Urban Agenda for the EU, ‘Pact of Amsterdam’*. Bruxelas: Comissão da UE. Disponível em: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf (acesso em junho de 2022).
- Comissão da UE (2020). *Official Journal of the European Union L231*, 64, Luxemburgo: Comissão da UE. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2021:231:FULL&from=EN> (acesso em junho de 2022).
- Comissão da UE (2021). *Agenda Territorial 2030. Um futuro para todos os territórios*. Bruxelas: Comissão da UE. Disponível em: https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_jun2021_pt.pdf (acesso em junho de 2022).
- Comissão da UE (2022). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Recovery and Resilience Facility*. Bruxelas: Comissão da UE.
- EAPN – Rede Europeia Anti-Pobreza (2021). *Pobreza e Exclusão Social em Portugal. Relatório 2021*. Porto: EAPN-Portugal.
- Ferrão, J. (2018, janeiro). “A Habitação regressa à agenda política?”. *Bloque A TS*. Disponível em: <https://ambienteterritoriosociedade-ics.org/2018/01/17/a-habitacao-regressa-a-agenda-politica/> (acesso em junho de 2022).
- Ferrão, J. (2011). *O Ordenamento do Território como Política Pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Guerra, I. (coord.) (1999). *Diagnóstico sobre a Implementação do Programa PER nos Municípios das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto*. Lisboa: Instituto Nacional de Habitação.
- Imane, H. (2018). “Opinion of the European Committee of the Regions – Towards a European Agenda for Housing”. *Official Journal of the European Union* (2018/C 164/10), 57-61. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IR1529&rid=7> (acesso em junho de 2022).
- Instituto Federal de Investigação sobre Construção, Assuntos Urbanos e Desenvolvimento Territorial – IFICAUDT; Rede Europeia de Observação do Desenvolvimento e da Coesão Territorial – ESPON (2020). *Atlas da Agenda Territorial 2030: Mapas do Desenvolvimento Territorial Europeu*. Berlim/Bona: Ministério Federal do Interior, da Construção e da Comunidade, IFICAUDT.
- Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (2018). *Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional*. Lisboa: IHRU.
- Instituto Nacional de Estatística (INE) (2016). *Caracterização da Habitação Social em Portugal 2015*. Lisboa: INE.
- INE (2020). *Estatísticas da Construção e Habitação 2019*. Lisboa: INE.
- INE (2021a). *Estatísticas da Construção e Habitação 2020*. Lisboa: INE.
- INE (2021b). *Censos 2021 – Divulgação dos Resultados Preliminares*. Lisboa: INE.
- Jorge, S. (2022a). “A Alavanca do 1.º Direito: um olhar sobre a primeira geração de estratégias locais de habitação”. *Finisterra*, LVII(119), 109-128.
- Jorge, S. (2022b). “Habitação em Portugal: Perguntas que carecem de resposta”. *IntelCities*, 9, 28-29.
- Lages, J. P.; Jorge, S. (2020). *Crise Pandémica e Crise na Habitação – Mulheres em foco*. Lisboa: DINÂMIA’CET-Iscte.
- Madden, D.; Marcuse, M. (2016). *In Defense of Housing: The Politics of Crisis*. Londres/Nova Iorque: Verso.
- Mendes, L. (2022). “The Dysfunctional Rental Market in Portugal: A Policy Review”. *Land* 2022, 11, 1-17.
- Ministério do Planeamento (2020). *Estratégia Portugal 2030. Documento de Enquadramento Estratégico*. República Portuguesa.
- Ministério do Planeamento (2021). *Plano de Recuperação e Resiliência: Recuperar Portugal, Construindo o futuro*. República Portuguesa.
- Murphy, E. (2013). “Housing Questions Past, Present, and Future”. In Murphy, E.; Hourani, N. (eds.). *The Housing Question: Tensions, Continuities and Contingences in the Modern City*. London/NY: Routledge, 1-20.
- Nações Unidas (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1*. Nova Iorque: Nações Unidas. Disponível em:

- <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf> (acesso em junho de 2022).
- Nações Unidas (2016). *Nova Agenda Urbana*. Quito: Nações Unidas. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf> (acesso em junho de 2022).
- Pinto, L. (2022a, julho). “Plano de Recuperação e Resiliência: Câmaras podem receber 100% a fundo perdido para investir em habitação”. *Público*. Disponível em: <https://www.publico.pt/2022/07/04/economia/noticia/execucao-prr-ameaca-agravar-desigualdades-acesso-habitacao-2011648> (acesso em julho de 2022).
- Pinto, L. (2022b, julho). “Luísa Salgueiro: ‘a descentralização na habitação é apenas parcial’”. *Público*. Disponível em: <https://www.publico.pt/2022/07/04/economia/noticia/luisa-salgueiro-descentralizacao-habitacao-apenas-parcial-2011651> (acesso em julho de 2022).
- Rede H – Rede Nacional de Estudos sobre Habitação (2022). “Contributos da Rede Nacional de Estudos sobre Habitação para a discussão pública da Proposta de Lei 1226/XXII – Programa Nacional de Habitação (PNH): *Ceci n’est pas* um Programa Nacional de Habitação”. *IntelCities*, 9, 14-23.
- República Portuguesa (2018a). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 02/05/2018 – Aprova o sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação para uma Nova Geração de Políticas de Habitação*. República Portuguesa.
- República Portuguesa (2018b). *Decreto-Lei n.º 37/2018, de 04/06/2018 – Cria o 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação*. República Portuguesa.
- República Portuguesa (2018c). *Portaria n.º 230/2018, de 17/08/2018 – Define o modelo e os elementos essenciais à instrução dos processos de candidatura a apoios ao abrigo do programa 1.º Direito*. República Portuguesa.
- República Portuguesa (2018d). *Decreto-Lei n.º 29/2018, de 04/05/2018 – Estabelece o Porta de Entrada – Programa de Apoio ao Alojamento Urgente*. República Portuguesa.
- República Portuguesa (2019). *Lei n.º 83/2019, de 03/09/2019 – Lei de bases da habitação*. República Portuguesa.
- República Portuguesa (2020). *Decreto-Lei n.º 101-D/2020, de 07/12/2020 – Estabelece os requisitos aplicáveis a edifícios para a melhoria do seu desempenho energético e regula o Sistema de Certificação Energética de Edifícios, transpondo a Diretiva (UE) 2018/844 e parcialmente a Diretiva (UE) 2019/944*. República Portuguesa.
- República Portuguesa (2021). *Aviso de Publicitação. Investimento RE-CO2-i01-Programa de Apoio ao Acesso à Habitação. N.º 01/CO2-i01/2021, de 27/12/2021 – Acrescenta o ponto 1.1 e altera a redação da alínea f) do ponto 3.2*. República Portuguesa.
- República Portuguesa (2022). *Nota à Comunicação Social: 1.º Direito já chega a mais de metade dos municípios do país, 11 de março de 2022*. República Portuguesa. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=1-direito-ja-chega-a-mais-de-metade-dos-municipios-do-pais> (acesso em julho de 2022).
- Ribeiro, R.; Santos, A. C. (2019). “Financeirização da habitação e desigualdades socioterritoriais: um estudo comparado das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto”.
- Rolnik, R. (2015). *Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo.
- Roseta, H. (2020). “A Habitação no Orçamento do Estado: uma gota de água”. *Le Monde diplomatique*. Edição Portuguesa, 160, 4-5.
- Santos, A. C.; Teles, N.; Serra, N. (2014). *Finança e habitação em Portugal*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra; Observatório Sobre Crises e Alternativas.
- Santos, A. C. (2018). *A Nova Questão da Habitação em Portugal*. Coimbra: Actual.
- Santos, A. C. (2020). “Financeirização do Estado e vulnerabilidade sociais”. In J. Reis (coord.), *Como reorganizar um país vulnerável?*. Coimbra: Actual, 25-62.
- Travasso, N.; Varea Oro, A.; Almeida, M.; Ribeiro, L. (2020). “Acesso ao mercado de arrendamento em Portugal. Um retrato a partir do Programa de Arrendamento Acessível”. *Finisterra – Revista Portuguesa de Geografia*, 55(114), 105-126.

Agradecimentos

O trabalho apresentado integra uma investigação em curso, realizada no quadro do projeto “Habitação como 1.º Direito: Enfrentando a precariedade habitacional na Europa contemporânea. Contribuições a partir da realidade portuguesa” (2020.01858.CEECIND), integrado na Iniciativa Estímulo ao Emprego Científico (3ª edição) e acolhido pelo Centro para a Inovação em Território, Urbanismo e Arquitetura do Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa (CiTUA/IST-UL), com financiamento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT). A autora agradece a colaboração do investigador Aitor Varea Oro, investigador do Centro de Estudos de Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto, na espacialização de parte da informação recolhida, através do recurso a um Sistema de Informação Geográfica.