

51 anos de Democracia: as Mudanças na Habitação em Portugal

51 years of Democracy: Changes in Housing in Portugal

Fátima Loureiro de Matos
Universidade do Porto, Porto, Portugal



RESUMO

Objetivo da Investigação: Portugal assistiu nos últimos 51 anos a uma extraordinária transformação, quantitativa e qualitativa, da habitação, ocorrida com a institucionalização da democracia e com a integração europeia. A democracia transformou o direito à habitação num princípio constitucional, mas o mercado passou por ciclos distintos de construção massiva, liberalização e, recentemente, forte valorização. Neste artigo, faz-se uma caracterização das mudanças ocorridas no parque habitacional entre 1970 e 2021, associada às mudanças demográficas, sociais, económicas e políticas.

Metodologia: Para compreender as mudanças na habitação, é necessário refletir as dinâmicas ocorridas, assim a metodologia adotada, baseia-se na análise de um conjunto de indicadores dos Censos da População e Habitação, realizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), entre 1970 e 2021.

Resultados: A melhoria das condições habitacionais, foi sem dúvida, uma das conquistas da nossa democracia. A dinâmica demográfica influenciou fortemente a distribuição territorial do edificado e do parque habitacional. A dinâmica de construção das últimas décadas fez com que uma parte muito significativa dos edifícios seja relativamente jovem, verificando-se, igualmente, uma melhoria das condições de conforto. As famílias tiveram um papel importante na produção habitacional; há um domínio da habitação própria, fortemente apoiada pela política habitacional; o mercado de arrendamento é residual, fruto, sobretudo, do prolongado congelamento das rendas; existe um elevado número de alojamentos vagos e de uso sazonal e há uma insignificante oferta de habitação pública. Ao longo da última década, assistimos às crescentes dificuldades de acesso, associadas aos preços elevados da habitação, face aos rendimentos das famílias, particularmente para os mais jovens, e a novas formas de privação de habitação.

Originalidade/Valor: Este artigo contribui para equacionar os desafios que se colocam à política de habitação em Portugal.

Palavras-chave: Parque habitacional; Direito à habitação; Democracia; Crise habitacional; Portugal

ABSTRACT

Research Purpose: Over the last 51 years, Portugal has undergone an extraordinary quantitative and qualitative transformation in housing, brought about by the institutionalisation of democracy and European integration. Democracy has transformed the right to housing into a constitutional principle, but the market has undergone distinct cycles of massive construction, liberalisation and, recently, strong price increases. This article characterises the changes that have taken place in the housing stock between 1970 and 2021, associated with demographic, social, economic and political changes.

Methodology: To understand the changes in housing, it is necessary to reflect on the dynamics that have occurred. Therefore, the methodology adopted is based on the analysis of a set of indicators from the Population and Housing Censuses conducted by the National Statistics Institute (INE) between 1970 and 2021.

Findings: The improvement in housing conditions was undoubtedly one of the achievements of our democracy. Demographic dynamics strongly influenced the territorial distribution of buildings and housing stock. The construction dynamics of recent decades have meant that a very significant proportion of buildings are relatively new, with an improvement in comfort conditions. Families have played an important role in housing production; there is a predominance of owner-occupied housing, strongly supported by housing policy; the rental market is residual, mainly as a result of the prolonged rent freeze; there is a high number of vacant and seasonal dwellings and public housing is insignificant. Over the last decade, we have seen increasing difficulties in access, associated with high housing prices in relation to household incomes, particularly for younger people, and new forms of housing deprivation.

Originality/Value: The article contributes to addressing the challenges facing housing policy in Portugal.

Keywords: Housing stock; Right to Housing; Democracy; Housing Crisis; Portugal

1. Introdução

Portugal assistiu nos últimos 51 anos a uma extraordinária transformação, quantitativa e qualitativa, da habitação, associada às transformações sociais, económicas e políticas, ocorridas com a institucionalização da democracia e com a integração europeia. Contudo, nos últimos anos, ressurgiu a crise habitacional, com crescentes dificuldades das famílias para adquirir ou arrendar casa e falta de habitação pública.

A habitação é, sem dúvida, uma necessidade básica, uma vez que todos almejamos um alojamento condigno, tratando-se, aliás, de um dos direitos consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no artigo 25º, que foi ratificada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948. No caso de Portugal este direito é consagrado na Constituição da República de 25 de abril de 1976, no seu artigo 65º como um dos direitos sociais.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, influenciou, nas décadas seguintes, diversos documentos de proteção e salvaguarda dos Direitos Humanos, entre estes o da habitação (Antunes, 2021; Matos, 2025; UNHABITAT, 2017).

As más condições habitacionais e a insalubridade habitacional sempre constituíram graves problemas que afectam a população, sobretudo, em períodos de crises económicas ou de grandes mutações sociais (Matos, 2001).

A habitação é um elemento fundamental à sobrevivência quotidiana, assumindo, entre muitas outras, a função de abrigo contra os elementos naturais, de segurança, privacidade, de vida familiar, de descanso, de reprodução e lazer (Antunes, 2021; Matos, 2001). A habitação é ainda fundamental na criação da identidade individual e familiar e determinante de classe e de status social (Antunes, 2021; Matos, 2001). A habitação apesar de ser uma necessidade de todas as famílias, ela é muito mais do que isso, é o resultado de um processo produtivo que envolve um conjunto de agentes. É também um elemento, porventura o de maior impacto devido ao espaço que ocupa, da estrutura e imagem do território, particularmente das áreas urbanas (Matos, 2001), assumindo um papel central na definição e na implementação de políticas sociais e marcando profundamente a qualidade de vida dos cidadãos.

Habitação é, ainda, um património para as famílias, uma forma de investimento e de captação de poupanças. A habitação possui, vários atributos que lhe são únicos: (1) imobilidade; (2) durabilidade; (3) pouca elasticidade da oferta face aos aumentos rápidos da procura; (4) é estratificada, isto é, existem várias formas de habitação, cada uma com promotores, utentes e preços de equilíbrio próprios; (5) está fortemente dependente de um conjunto de regulamentações impostas pelos diferentes níveis de poder (Bourne, 1981; Granelle, 1997; Matos 2001).

A habitação, como é um bem essencial e insubstituível, obriga a que cada família procure encontrar no mercado produto compatível aos seus rendimentos. Deste modo, o mercado habitacional aparece decomposto em vários submercados que oferecem produtos diferenciados conforme os utentes a que se destinam (Matos, 2001; Salgueiro, 1992).

As perspectivas acerca do que a habitação realmente é são, também, diversificadas, sendo que a principal distinção ocorre entre aqueles que entendem a habitação unicamente como um investimento, isto é, como uma mercadoria transacionada num mercado, e os que a vêem mais como um direito social que tem de ser fornecido a todos os membros da sociedade (Madden & Marcuse, 2016; Tulumello, 2024).

A habitação enquanto mercadoria, está sujeita às dinâmicas do mercado, sendo a rentabilidade priorizada em detrimento da acessibilidade. A mercantilização da habitação tende a agravar as desigualdades. Também afeta desproporcionalmente os grupos vulneráveis, incluindo populações de baixos rendimentos, que muitas vezes se veem impossibilitados de aceder a habitações seguras e estáveis devido aos preços elevados (Madden & Marcuse, 2016; Antunes 2021; International Union of Tenants, 2025).

Apesar do dinamismo do mercado habitacional em Portugal, particularmente do mercado privado que é o maior responsável pela oferta de habitação, ainda existe um número significativo de famílias que se encontram mal alojadas e se caracterizam pelas suas dificuldades de acesso a este mercado. É, por isso, necessária uma intervenção direta do Estado, na promoção de habitação social, ou indireta, através do apoio às famílias.

Em Portugal, a intervenção do Estado tem sofrido de uma constante indefinição e instabilidade desde 1974. Nunca existiu uma política de habitação definida de forma explícita e coerente, existindo apenas medidas e programas avulsos, patentes, aliás, no facto da oferta habitacional do Estado continuar a ser insignificante (Ferreira, 1987; Antunes, 2018, 2021; Malheiros & Mendes, 2023).

Assim, a sociedade portuguesa tem-se caracterizado por dificuldades de acesso ao alojamento, que é mais grave nas áreas metropolitanas, onde o crescimento demográfico foi mais acentuado e mais rápido, contribuindo para um forte desequilíbrio do mercado habitacional.

Estes 51 anos, ficaram, também, marcados pela crise financeira de 2008 e pela Pandemia do Covid-19, que agravaram as desigualdades no campo da habitação, contribuindo para a consolidação e aumento do fenómeno de segregação urbana e de injustiça social (Matos et al. 2024; Drago, 2021).

Tendo em conta este enquadramento, neste artigo procuramos analisar as mudanças ocorridas na habitação em Portugal, nestes 51 anos, com base na informação disponibilizada nos Censos da População e Habitação, publicados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE). Esta opção metodológica reside no facto dos Censos possibilitarem um retrato completo, exaustivo e evolutivo das mudanças ocorridas no parque habitacional nas suas diversas dimensões, permitindo identificar tendências estruturais.

O período em estudo compreende, os anos de 1970 a 2021, contudo, nem sempre foi possível obter todos os indicadores analisados, dadas as limitações de informação, inerentes aos Censos mais antigos. A análise incidiu numa visão conjunta do país, embora para alguns indicadores se tenha optado, por vezes, na sua desagregação por regiões NUT III, nomeadamente para o ano de 2021.

2. As mudanças do parque habitacional

2.1. A Expansão do Parque

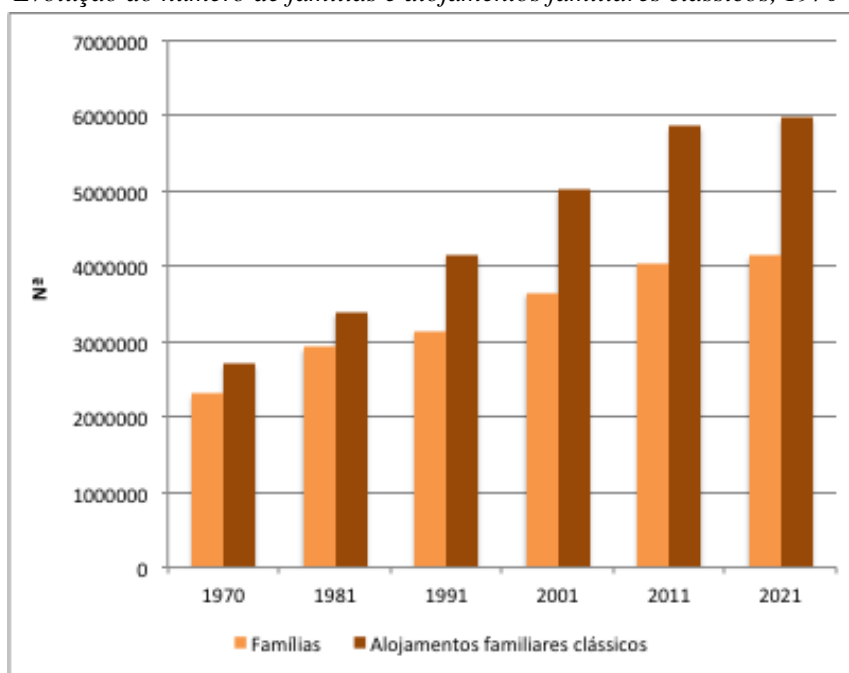
Entre 1970 e 2021, a população portuguesa registou um crescimento de 20,1%, equivalente a um aumento absoluto de cerca de 1,7 milhões de habitantes, contudo, na última década Portugal sofreu, pela primeira vez, nestes 51 anos, uma diminuição da população (-2,1%). Este declínio populacional resultou do saldo natural negativo verificado na década e na medida em que o saldo migratório, ainda que ligeiramente positivo, não foi suficiente para inverter esta tendência.

Em termos sociodemográficos, as décadas de 70 a 80 são caracterizadas por seis revoluções: demográfica (diminuição da natalidade e mortalidade, diminuição do crescimento natural e envelhecimento da população); epidemiológica (diminuição da mortalidade infantil e novas causas de morte); familiar (afirmação da família nuclear moderna - um casal e dois filhos); recomposição social (emergência da nova pequena burguesia urbana); terciarização da população ativa e crescente feminização do mercado de trabalho (Ferrão, 1996). A partir dos anos 90, a tendência foi para uma maior diversificação. Assistimos ao aumento do número de divórcios, das uniões de facto, casamentos e nascimentos mais tardios, aumento dos celibatários, diminuição da dimensão das famílias, crescente envelhecimento da população, isolamento dos idosos e aumento da imigração (Azevedo, 2020). A estas mudanças sociodemográficas, associam-se novas dinâmicas na relação casa-trabalho, terciarização crescente da economia, polarização das ocupações, maior escolaridade da população ativa e presença de um mercado de trabalho com contratos temporários e precários (Brinca, 2020), que aparecem como alguns dos sintomas dessa diversificação. Estas alterações da sociedade e da economia, vão-se refletir ao nível da procura habitacional, criando novas necessidades habitacionais que respondam a essas modificações.

A dinâmica demográfica influenciou fortemente a evolução do edificado entre 1970 e 2021, sendo que os alojamentos cresceram mais do que as famílias (Figura 1), ou seja, ao longo do tempo assistimos a um excedente de alojamentos em relação às famílias, mas o número de pessoas por família diminuiu, de uma dimensão média de 3,7 pessoas por família para apenas 2,5. O número de pessoas a viver sozinhas passou, entre 1981 e 2021, de 380 mil para mais de um milhão. Em 2021, meio milhão de pessoas idosas viviam sozinhas.

Em geral, o país aumentou 1 703 329 famílias, mas ganhou 3 225 724 alojamentos. Entre 2001 e 2011 observou-se uma desaceleração nesse crescimento, com menos 24 mil alojamentos relativamente ao crescimento registado entre 1991 e 2001. Essa tendência tornou-se ainda mais evidente na última década com um crescimento de menos 729 mil alojamentos entre 2011 e 2021, em comparação com o período anterior.

Relativamente aos edifícios, tal como os alojamentos, estes sofreram um aumento, no entanto, na última década, este crescimento foi inferior ao verificado em décadas anteriores, em que as taxas de variação foram sempre superiores a 10% para os edifícios, e entre os 16,7% a 22,8% para os alojamentos familiares (Tabela 1).

Figura 1*Evolução do número de famílias e alojamentos familiares clássicos, 1970-2021*

Fonte: INE, Censos

Tabela 1*Evolução do número de edifícios e alojamentos familiares clássicos, 1981-2021*

Ano	Edifícios	Alojamentos Familiares Clássicos	Ano	Taxa de variação Alojamentos Familiares Clássicos (%)	Taxa de variação Edifícios (%)
1981	2507706	3382884	1981/1991	22,8	14,1
1991	2861719	4154975	1991/2001	20,8	10,4
2001	3160043	5019425	2001/2011	16,7	12,2
2011	3544389	5859540	2011/2021	1,9	0,8
2021	3573416	5970677	1981/2021	76,5	42,5

Fonte: INE, Censos

A entrada do capital financeiro, no setor da construção, através do acesso ao crédito, sobretudo a partir de 1977, com a criação do regime de crédito bonificado estimulou a construção, quer legal, quer clandestina, e a expansão da propriedade horizontal (Salgueiro, 1986; Matos, 1990), conduzindo à suburbanização, sobretudo nas áreas metropolitanas, mas também à subutilização do parque habitacional existente e à aquisição de segundas e terceiras habitações. Na sequência da expansão suburbana, as cidades de Lisboa e Porto perderam 28% e 23% da sua população residente entre 1970 e 2021, respetivamente.

O crescimento do parque entre 1970 e 2021 foi suportado pelo aumento dos alojamentos vagos (90%) e pelos de uso sazonal (1335%)¹, evidenciando o excedente de produção das décadas de 1980-2000, enquanto os de residência habitual apenas registaram um aumento de 81%. O elevado número de fogos vagos espelha o progressivo abandono

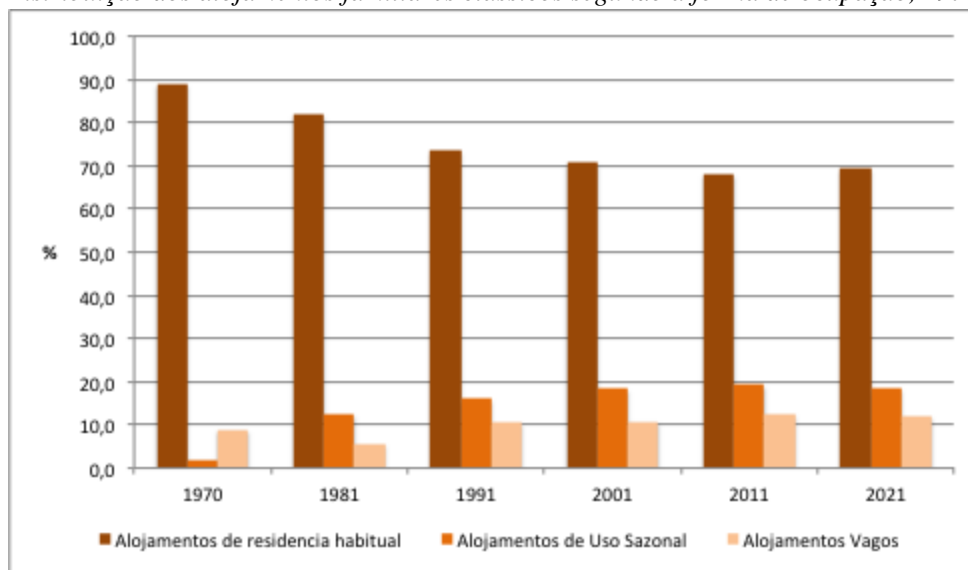
¹ O crescimento do uso sazonal, deve-se, entre outros fatores, ao aparecimento de novos modelos de compra, como é o caso, por exemplo do *time-sharing* e à possibilidade introduzida em 1986, pelo Decreto-Lei n.º 328-B/86, de 30 de Setembro, de conceder crédito para a aquisição de segundas habitações ou para investimento com fim de arrendamento.

dos principais centros urbanos, a que se assistiu durante este período, em grande medida provocado pelo congelamento das rendas. Por contraste, as casas novas espalharam-se pelo país perante um sistema de planeamento urbano em formação, que colocava poucos limites ao crescimento. Na verdade, os primeiros Planos Diretores Municipais, que só se generalizaram em meados da década de 90, possuíam perímetros urbanos alargados, com vastas áreas de solo urbanizável, sendo que, ainda hoje, cerca de metade da área classificada como urbana permanece por ocupar (Carmo & Seixas, 2024).

Os alojamentos de residência habitual aumentaram nos Censos 2021 (+3,8%), apesar de terem vindo a perder peso desde 1981 (Figura 2). Pelo contrário, os alojamentos de residência secundária e vagos, que vinham aumentando o seu peso desde 1981, registaram uma diminuição em 2021 (respetivamente de -2,5% e -1,6%), sendo de salientar que a diminuição dos alojamentos vagos, se deveu à forte diminuição dos alojamentos vagos por outros motivos (-46,9%), uma vez que se registou um aumento dos que estavam para venda ou arrendamento de 26,6% (INE/LNEC, 2024).

Entre 2011 e 2021, a maioria das NUTIII registaram taxas de crescimento positivas no número de alojamentos familiares clássicos ocupados como residência habitual (Figura 3), ainda que inferiores às verificadas entre 2001 e 2011.

Figura 2
Distribuição dos alojamentos familiares clássicos segundo a forma de ocupação, 1970-2021 (%)

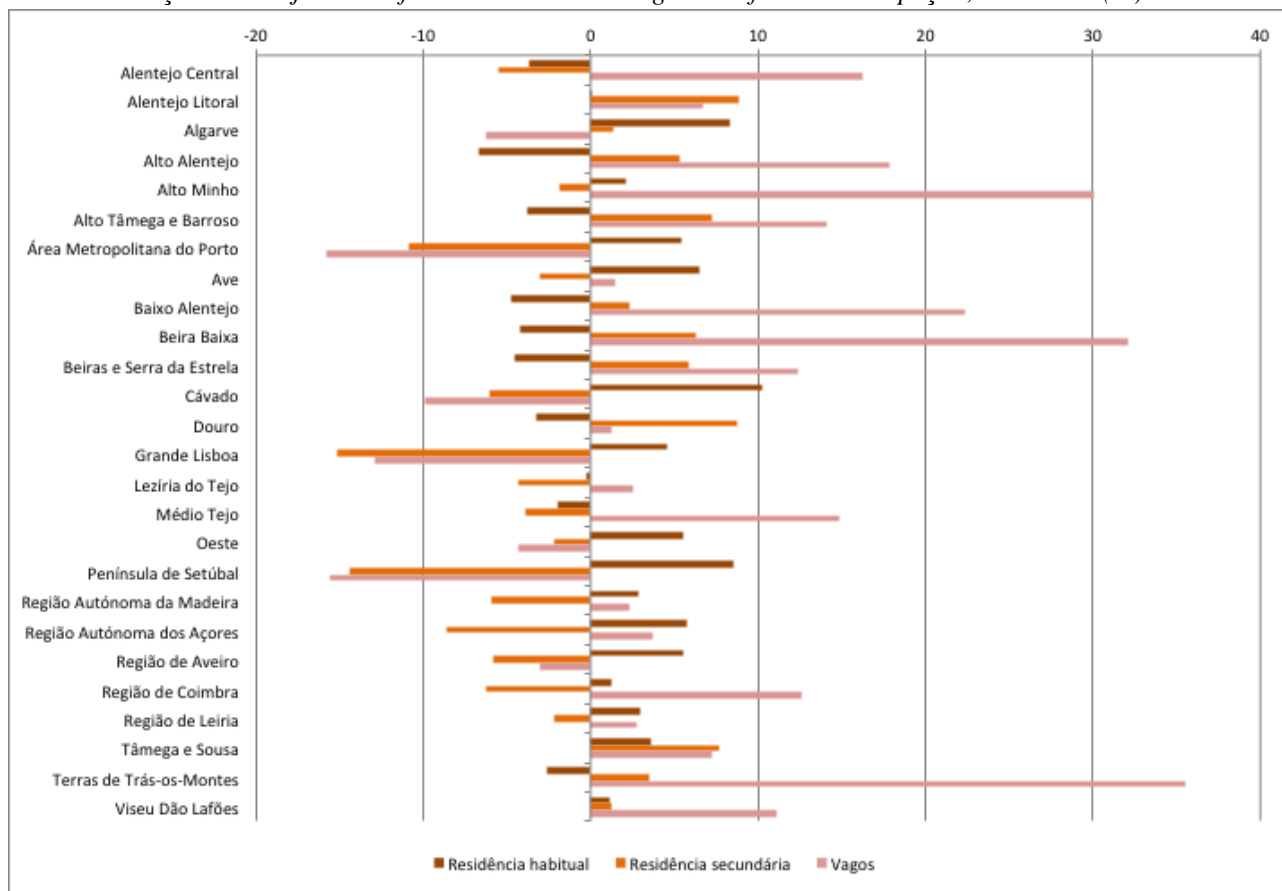


Fonte: INE, Censos

Analisando a taxa de variação do número de alojamentos ocupados como residência secundária entre 2011 e 2021, verifica-se, de uma maneira geral, uma diminuição nas regiões NUT III do litoral, enquanto as regiões do interior registaram as maiores taxas de crescimento, sendo de destacar, as regiões do Douro, Tâmega e Sousa, Alto Tâmega, Barroso, Beira Baixa, Beiras e Serra da Estrela, Alentejo Central e Alto Alentejo (Figura 3). Esta situação, demonstra uma maior procura por áreas rurais, caracterizadas por ambientes mais tranquilos e menos congestionados do que o litoral, sendo fruto do investimento quer para uso próprio, quer para o mercado turístico e para gozo de fins de semana e férias.

Figura 3

Taxa de variação dos alojamentos familiares clássicos segundo a forma de ocupação, 2011-2021(%)



Fonte: INE, Censos

Relativamente à distribuição geográfica dos alojamentos vagos, estes aumentaram na última década, sobretudo nas regiões do interior, com um crescimento que varia entre 1,3 % (no Douro) e os 35,5% (Terras de Trás-os-Montes) (figura 3), reflexo das dinâmicas de despovoamento que se traduzem no abandono e na desocupação, tendo diminuído nas do litoral, com maior pressão habitacional, como foi o caso, por exemplo, da Área Metropolitana do Porto (AMP) (-15,8%) e da Grande Lisboa (-12,9%).

Em 2021, 44% dos alojamentos familiares vagos, situados em edifícios anteriores ao fim da segunda guerra mundial, estavam em condições de serem habitados sem necessidade de obras ou apenas reparação ligeiras (INE/LNEC, 2024).

2.2. Os Edifícios

Como referido acima, o parque habitacional português cresceu de forma continuada e significativa nas últimas décadas. Analisando os edifícios por época de construção, quase metade dos edifícios clássicos existentes, em 2021, tinham sido construídos após 1980 (49,8%) (Tabela 2). A maior parte dos edifícios foi construída no período de 1981 a 2000 (31,9%), altura em que o país conhece um período de recuperação económica em consequência de uma conjuntura internacional favorável e da adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE). Na verdade, à data

da adesão à CEE “metade do investimento nacional era em habitação. No entanto, o crescimento verificado até 2000 deu lugar a uma persistente dinâmica negativa, limitando o seu peso no investimento total para 15% em 2013” (Mateus, 2015, p. 71). O período de acelerado crescimento estendeu-se até 2002, quando os apoios ao crédito foram cancelados (Lei nº 16-A/2002; Lei nº 32-B/200 e DL nº 305/2003) e a produção de habitação entrou em queda. Assim, apenas 17,9% do parque habitacional foi edificado já neste século, a partir de 2001.

Tabela 2
Percentagem de edifícios clássico por época de construção, 2021

Edifícios construídos	%
Antes de 1919-1960	23,1
1961-1980	27,1
1981-2000	31,9
2001-2010	14,8
2011-2021	3,1

Fonte: INE, Censo de 2021

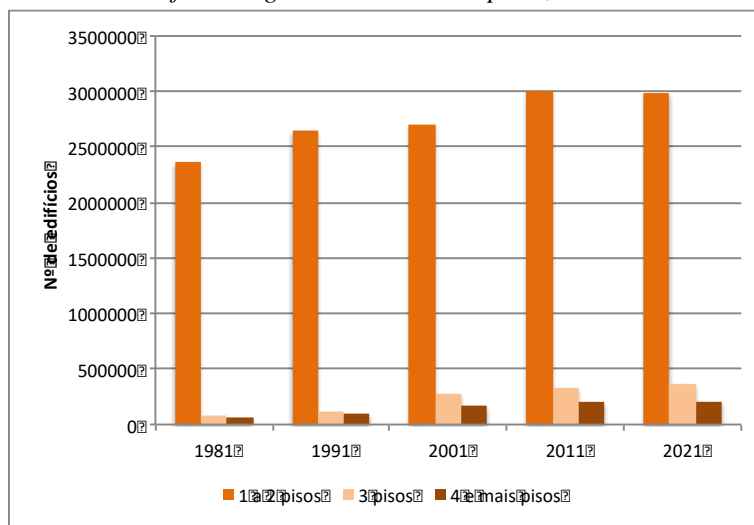
Dos edifícios construídos antes de 1919, mantêm-se preservados 4,9%, 7,8% dos construídos entre 1919 a 1945 e 10,5 % dos construídos entre 1946 e 1960, continuam com condições habitáveis em 2021.

Em relação ao perfil do edificado, verifica-se um predomínio dos edifícios com um ou dois pisos e um alojamento (Figuras 4 e 5), o que demonstra que a construção em altura não é predominante no país, ainda que haja uma diferenciação entre os contextos urbanos e suburbanos, onde os edifícios com mais pisos e mais alojamentos, são em maior número, e as áreas rurais, com um predomínio dos edifícios mais baixos e com apenas um alojamento. Contudo, entre 1981 e 2021, assistimos ao aumento de edifícios mais altos (com mais de 3 pisos), que aumentaram 314% e com mais alojamentos .

Relativamente ao estado de conservação dos edifícios, entre 2001 e 2021², verificou-se uma melhoria generalizada, com um aumento dos edifícios sem necessidades de reparação (22,8%) e uma redução dos edifícios com necessidade de reparações médias e profundas (14,7%) (Tabela 3).

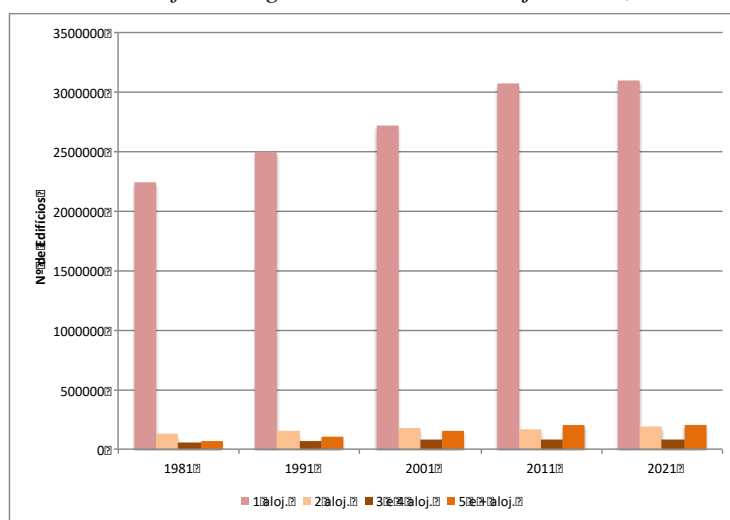
² Para 1981 e 1991, não existem dados.

Figura 4
Número de edifícios segundo o número de pisos, 1981-2021



Fonte: INE, Censos

Figura 5
Número de edifícios segundo o número de alojamentos, 1981-2021



Fonte: INE, Censos

Tabela 3
Número de edifícios segundo as necessidades de reparação, 2001-2021

Ano	Nº de Edifícios sem necessidades de reparação	Nº de Edifícios com necessidades de reparação ligeiras	Nº de Edifícios com necessidades de reparações médias e profundas	Ano	Tx. Var. Ed. sem necessidades de reparação (%)	Tx. Var. Ed. com necessidades de reparação ligeiras (%)	Tx. Var. Ed. com necessidades de reparação médias e profundas (%)
2001	1868342	706716	584985	2001-2011	34,8	-11,7	-31,5
2011	2519452	624322	400615	2011-2021	-8,9	25,0	24,5
2021	2294590	780126	498700	2001-2021	22,8	10,4	-14,7

Fonte: INE, Censos

2.3. O papel das famílias e o regime de propriedade dos alojamentos

No contexto português, as casas são simultaneamente espaços de habitação e redes de segurança financeira para as famílias, contribuindo para a transferência de riqueza entre gerações, especialmente tendo em conta o limitado apoio à habitação proporcionado pelo Estado (Allen et al., 2004). Da mesma forma, a habitação própria é altamente valorizada pelo seu potencial para aumentar a riqueza e proporcionar uma rede de segurança para a reforma. O arrendamento é muitas vezes visto de forma menos favorável devido à ênfase social e económica colocada na posse de propriedade.

A Figura 6 mostra bem a importância crescente dos alojamentos ocupados pelo proprietário e a perda de importância dos arrendados.

Esta situação resultou de um conjunto de fatores, internos e externos, que se cruzaram ao longo do tempo e que são referidos por diversos autores (Santos, 2019; Mendes et al. 2019; Mendes, 2020; Marques et al., 2022; Tullumelo & Alegria, 2023; Batista et al., 2022; Drago et al., 2026), sendo de salientar:

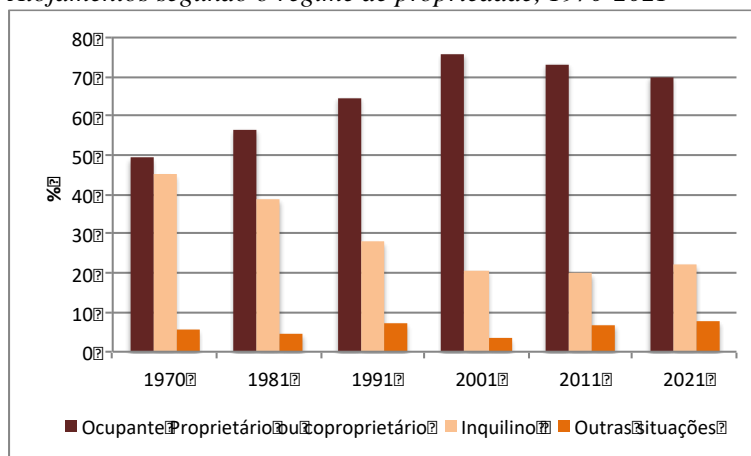
- o prolongado congelamento das rendas e do regime vinculístico³ dos contratos contribuiu claramente para a estagnação e diminuição do mercado de arrendamento privado, com grandes implicações na quebra, na dimensão e diversidade da oferta habitacional;
- a forte deterioração dos níveis de rentabilidade do arrendamento habitacional, a par da inconstância das políticas, tem sido um fator de desincentivo à oferta privada para arrendamento, contribuindo também para a degradação dos alojamentos arrendados;
- a integração económica e financeira na União Europeia, com a diminuição das taxas de juro e a expansão do crédito bonificado, foram um forte incentivo para as famílias investirem as suas poupanças na aquisição de casa própria;
- o Estado e a banca financiaram a aquisição de casa própria, nomeadamente à classe média-baixa, aumentando o acesso à habitação de um grande número de beneficiários⁴;
- as restrições económicas e financeiras desencadeadas pela crise económica de 2008, originaram uma diminuição dos apoios do Estado à aquisição, ao mesmo tempo que impôs às instituições bancárias maiores limitações ao crédito hipotecário, afectando a procura de habitação em regime de propriedade;

³ Estes contratos de arrendamento são sem duração limitada e englobam os contratos de arrendamento habitacional celebrados antes ou na vigência do Regime do Arrendamento Urbano (DL. n.º 321-B/90, de 15 de Outubro), aos quais tem vindo a ser aplicado o regime transitório, previsto na Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro – Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU), com as respetivas alterações de que tem sido objeto. Desde 2012, quando entrou em vigor o NRAU, que a transição dos contratos de arrendamento anteriores a 1990 para o atual regime jurídico está suspensa desde que os arrendatários cumpram pelo menos um dos três requisitos: tenham 65 anos ou mais; tenham grau comprovado de incapacidade igual ou superior a 60%; tenham um rendimento anual bruto corrigido inferior a cinco vezes a retribuição mínima nacional anual.

⁴ Entre 1987 e 2011, 73% do investimento do Estado no setor habitacional, foi dirigido à bonificação do crédito à habitação (IHRU, 2015).

- as iniciativas públicas destinadas a atrair o investimento estrangeiro no imobiliário no período pós-crise, dirigidas a investidores institucionais e a uma procura externa com um poder de compra superior ao dos residentes nacionais⁵, assim como a expansão do Alojamento Local (AL)⁶ e da habitação de luxo, contribuíram para a subida generalizada dos preços, comprometendo o acesso à habitação de um grande número de famílias.

Figura 6
Alojamentos segundo o regime de propriedade, 1970-2021



Fonte: INE, Censos

Apesar das alterações legislativas ao arrendamento urbano ocorridas após 1985⁷, sendo de salientar, sobretudo o Regime do Arrendamento Urbano (Decreto-Lei n.º 321-B/90) e o Novo Regime do Arrendamento Urbano (Lei n.º 6/2006, alterada pela Lei 31/2012), que pretendiam dinamizar o mercado de arrendamento, tal não foi conseguido. Contudo, na última década verificou-se um aumento deste regime de ocupação de 16,2%, que passou a representar 22% dos alojamentos familiares de residência habitual em 2021, o que demonstra uma ligeira dinâmica de recuperação deste mercado. Em termos de NUTS II, verifica-se uma variação positiva do número de alojamentos arrendados em todas as regiões face a 2011, sendo que a menor variação ocorreu no Alentejo (+11,3%) e a maior variação deu-se na Região Autónoma dos Açores (+40,4%) (IHRU, 2023). Em termos municipais, eram as áreas metropolitanas que apresentavam os maiores números deste regime de propriedade em 2021, com 186 037 alojamentos na AMP e 347 994 na AML (IHRU, 2023).

Relativamente à época de celebração dos contratos, é entre 2017 e 2021 que se verifica o maior peso, com 45,3%, variando entre os 35,7% na região do Ave e os 60,4% na região de Leiria (IHRU, 2023). Os contratos anteriores a 1991, as designadas rendas antigas, correspondem a 16,4% do total, a 43,1% dos alojamentos arrendados com

⁵ Sendo de salientar o regime de benefícios fiscais destinado a residentes não-habituais, lançado em 2009; o regime de Autorização de Residência para Investimento (os também designados Golden Visa), iniciado em 2012; o Regime fiscal para trabalhadores remotos de 2022; o Real Estate Investment Trust, mecanismo criado para atrair o investimento estrangeiro para o imobiliário, além de um amplo quadro legal de isenções fiscais excepcionais para entidades coletivas, como fundos e sociedades de investimento imobiliário.

⁶ O estudo de Cunha (2022), citado por Tavares et al. (2023) conclui que o aumento de um ponto percentual no peso dos imóveis afetos ao AL no stock das habitações, resulta, num aumento de 27,4%, no caso de Lisboa, e 16,1% para o Porto, nos preços das habitações.

⁷ Lei n.º 46/85, de 20 de setembro, que procede ao descongelamento das rendas e sua atualização anual de acordo com coeficientes aprovados pelo governo.

rendas inferiores a 200€ e 90,5% dos arrendatários residem há mais de 30 anos na habitação (IHRU, 2023). 71% destes contratos localizavam-se nas Áreas Metropolitanas (46,3% na AML e 24,4% na AMP) (IHRU, 2023). Os valores mais elevados das rendas, 650€ ou mais, referem-se a contratos feitos a partir de 2017. Estes resultados provam que as gerações mais velhas tiveram acesso e continuam a ter a habitações a preços acessíveis, enquanto as novas gerações, que neste momento tentam aceder ao arrendamento, enfrentam preços mais elevados.

Devido às alterações legislativas ao arrendamento urbano, verifica-se que o valor médio mensal das rendas tem vindo a subir. Em 2011 este valor era de 235€, atingindo em 2021 334€ (INE/LNEC, 2024). Os alojamentos arrendados, em 2021, com uma renda mensal de 200€ a 399€, eram os que apresentavam a percentagem mais alta, 40,4%, sendo aqueles com renda superior a 1 000€, os com peso mais baixo, 2,2% (INE/LNEC, 2024). A Grande Lisboa, o Algarve, o Alentejo Litoral e a AMP eram as regiões com maior proporção de alojamentos arrendados com valores mensais de renda superiores a 1 000€ (INE/LNEC, 2024).

Em 2021, os alojamentos arrendados com contratos mais recentes (celebrados após 1991), apresentam uma sobrelotação maior que os contratos mais antigos (anteriores a 1990), existindo uma correlação negativa entre a época de celebração do contrato e a sublotação, ou seja, quanto mais antigo é o contrato maior é a percentagem de alojamentos sublotados (IHRU, 2023). Contexto que evidencia a fraca mobilidade residencial das famílias, que permanecem, durante vários anos, no mesmo alojamento, apesar das alterações da estrutura familiar.

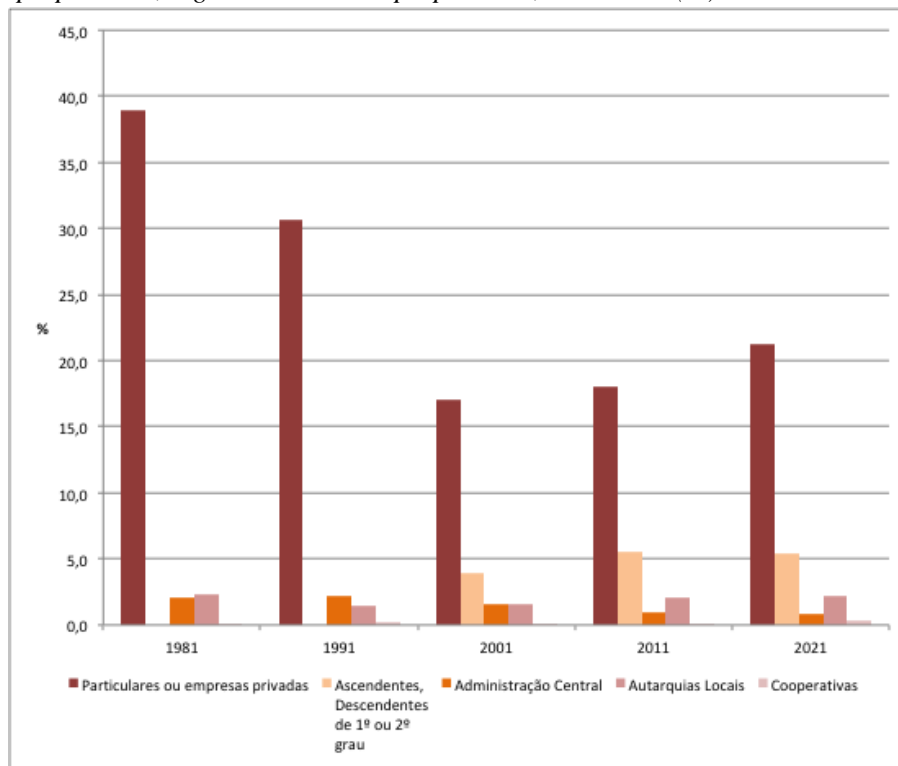
O parque habitacional arrendado é mais antigo do que aquele que é ocupado pelo proprietário e em 2021 os alojamentos ocupados pelo proprietário há mais de 30 anos representam 55,1%, enquanto que no arrendamento correspondem a 69,4% (IHRU, 2023). Quanto mais recentes são os alojamentos familiares de residência habitual, menor é o peso dos que se encontram em arrendamento, variando entre os 33,9% para alojamentos antes de 1961 (201 791) e os 14,8% (16 913) para os alojamentos mais recentes (2011-2021) (IHRU, 2023). Esta situação demonstra a quebra da oferta do arrendamento e o aumento da ocupação própria, ao longo do tempo.

Quanto aos proprietários dos alojamentos arrendados, verificam-se variações significativas entre 1981 e 2001. As propriedades de particulares ou empresas privadas registaram decréscimos, tendo depois aumentado entre 2001 e 2021. O número de alojamentos propriedade da Administração Central, Empresas Públicas, Institutos Públicos ou outras Instituições sem Fins Lucrativos, aumentam entre 1981 e 1991, decrescendo nos períodos seguintes, devido à venda de uma parte deste património público. Os alojamentos não ocupados pelo proprietário que eram propriedade das autarquias locais registaram um decréscimo entre 1981 e 1991, registando nos períodos seguintes um crescimento, sendo de destacar o período entre 2001 e 2011, fruto da descentralização da política habitacional e da construção dos bairros do Programa Especial de Realojamento (PER)⁸ (Figura 7). Em 2021, os alojamentos propriedade de particulares ou empresas privadas e de ascendentes/descendentes, representavam 27% dos alojamentos de residência habitual, enquanto os pertencentes ao Estado Central ou Local, representavam 2,9%. Esta insignificante percentagem é o resultado do fraco investimento em habitação pública. Na verdade, segundo dados

⁸ Programa criado pelo DL. 163/93 de 7 de maio posteriormente alterado pela Lei 34/96 de 29 de Agosto, para as duas Áreas Metropolitanas, com vista a erradicar os bairros de barracas ou outros tipos de habitação indigna, e o realojamento dos moradores em casas construídas a custos controlados, em regime de arrendamento.

do IHRU (2015), que analisou as dotações orçamentais totais destinadas ao setor da habitação entre 1987 e 2011, o Estado apenas investiu nos programas de realojamento 16,1%.

Figura 7
Alojamentos familiares clássicos de residência habitual não ocupados pelo proprietário, segundo a entidade proprietária, 1981-2021 (%)



Fonte: INE, Censos

A análise por região do regime de propriedade dos alojamentos não ocupados pelo proprietário, em 2021, não revela grandes disparidades inter-regionais. Em todas as regiões NUTS III estes alojamentos eram maioritariamente propriedade de privados, com as maiores proporções a registarem-se na Região de Leiria (76,0%), Oeste (74,2%) e Grande Lisboa (74,1%) (INE/LNEC, 2024). Contudo, a Região Autónoma da Madeira, em 2021, destaca-se por ser a região que detinha a maior proporção de alojamentos que eram propriedade da Administração Central, Empresas Públicas, Institutos Públicos ou outras Instituições sem fins lucrativos (11,9%), seguida da Região Autónoma dos Açores (8,9%). A Área Metropolitana do Porto surge como a que detinha a maior proporção de alojamentos pertencentes às autarquias locais (12,0%), seguindo-se o Alto Alentejo (10,8%) e a Região Autónoma dos Açores (10,4%) (INE/LNEC, 2024).

Os alojamentos arrendados de propriedade de particulares ou de empresas privadas eram os que, em termos médios, tinham rendas mais elevadas (140€ em 2001, 262€ em 2011 e 371€ em 2021), enquanto o menor valor de renda, em termos médios, se manteve no parque habitacional pertencente às autarquias locais (43€ em 2001, 85€ em 2011 e 81€ em 2021).

Relativamente aos alojamentos propriedade do ocupante o crescimento em termos relativos, tem vindo a desacelerar, entre 1970 e 1981, atingiu um valor de 38%, na década seguinte de 26%, entre 1991 e 2001, de 35%, entre 2001 e 2011, de 8,7% e na última década verificou-se uma diminuição de 0,8%, reduzindo o seu peso relativo para 70% (figura 6). A Grande Lisboa e a Área Metropolitana do Porto foram as regiões que em 2021 apresentavam a menor proporção de alojamentos ocupados pelo proprietário (INE/LNEC, 2024). Na Madeira e nos Açores, assim como no interior do país, sobretudo no Norte e Centro, foram registadas as maiores proporções de alojamentos ocupados pelo proprietário, com valores compreendidos entre os 70% e os 84% (INE/LNEC, 2024).

Este aumento da propriedade do alojamento está relacionado com o facto de até ao final do séc. XX, a provisão de habitação própria ter ficado marcada por estratégias de construção baseadas na capacidade em mobilizar recursos próprios e ajudas fornecidas gratuitamente no âmbito das relações de parentesco, de amizade e vizinhança (Serra, 2002; Santos, Teles & Serra, 2014). Esta estratégia foi significativa nas áreas rurais, tendo também alguma expressão nos bairros clandestinos das áreas metropolitanas⁹. Este mercado informal de habitação permitiu romper “com o monopólio classista da propriedade ao estendê-la a quase todos os estratos sociais” (Salgueiro, 1986, p. 685).

Saliente-se, ainda que, a partir de 1977¹⁰, a política habitacional dirige-se, essencialmente, à aquisição de casa própria, quer através da bonificação do crédito, que perdurou até 2002¹¹, quer das isenções fiscais, condições que favoreceram a intensa expansão urbana, além de tornar a compra de casa mais barata do que o seu arrendamento.

A diminuição da propriedade do alojamento na última década, deveu-se ao agravamento das condições de acesso ao mercado, resultante do aumento desproporcional dos preços de venda dos imóveis face à evolução dos rendimentos das famílias (Matos, 2025), bem como de condições de crédito mais restritivas que se agravaram sucessivamente com a crise financeira internacional e com a crise da Zona Euro de 2010-2012. Esta situação afeta, sobretudo, os mais jovens, uma vez que as famílias com casa própria, cujo representante tem menos de 35 anos, diminuiram a partir de 2001, passando de 70% para 40% em 2021.

Entre 1981 e 2021, os alojamentos propriedade dos ocupantes sem encargos por compra têm o maior peso, contudo estes têm vindo a diminuir, salientando-se o aumento dos com encargos (Figura 8). Em 2021, 52,8% dos alojamentos com encargos por compra as mensalidades médias situavam-se entre os 200€ e os 399€ e os superiores a 650€ representavam 8,6% do total de alojamentos, existindo 2,9% com encargos superiores a 1 000€ (INE/LNEC, 2024).

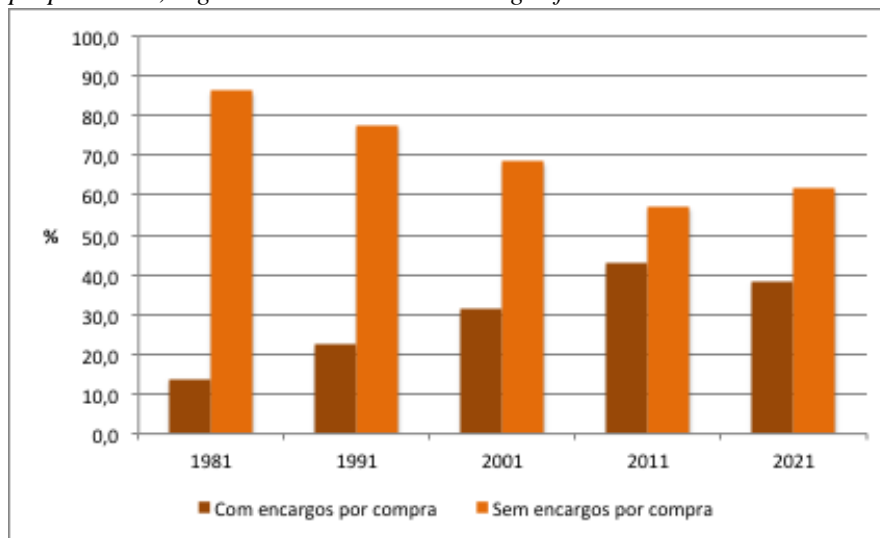
⁹ “A nível nacional, “entre 1970 e 1981 foram construídos ilegalmente cerca de 230 000 fogos, ou seja, uma média de 21 000 fogos/ano” (Matos, 2001, p.153).

¹⁰ A Resolução do Conselho de Ministros n.º 67/76 de 24 de Fevereiro criou o regime de crédito bonificado para aquisição e construção de habitação própria, a conceder pela Caixa Geral de Depósitos, Crédito Predial Português e Montepio Geral. Esta decisão é depois seguida por um conjunto de diplomas que vão alargando os benefícios em termos de taxas de juro e prazos de amortização, ampliando o leque de beneficiários. Com o D.L. n.º 34/86 de 3 de Março, abre-se aos bancos comerciais a possibilidade de concessão de crédito bonificado.

¹¹ O artigo 5.º da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de março, extingue o crédito bonificado, sendo que a bonificação do juro deixou de existir para todas as escrituras realizadas a partir de 1 de Outubro de 2002. A legislação que revogou formalmente os regimes de crédito bonificado para novas operações entrou em vigor em 1 de janeiro de 2004 através, do Decreto-Lei 3005/2003 de 9 de Dezembro que revogou os regimes de crédito bonificado e crédito jovem bonificado. Contudo, as prestações com bonificação concedidas até então continuam a constituir uma fatia importante das despesas do Estado com habitação. Em 2023, segundo o Tribunal de Contas (2023, 2024), as despesas do Estado com bonificação de juros foram de 31M€ em 2023 e em 2024 de 59M€.

Figura 8

Alojamentos familiares clássicos de residência habitual, ocupados por proprietários, segundo a existência de encargos financeiros



Fonte: INE, Censos

Em 2021, a Grande Lisboa registou o valor médio mensal mais elevado dos encargos financeiros com aquisição de habitação (410,8€). Com exceção da Região Autónoma da Madeira (394,3€), do Algarve (374,3€) e da Península de Setúbal (367,7€), todas as restantes regiões apresentavam um valor médio dos encargos mensais abaixo do valor médio do país (360,5 €) (INE/LNEC, 2024).

“Entre as famílias mais jovens proprietárias, a percentagem com empréstimos reduziu-se entre 2011 e 2021, mas permaneceu muito acima da observada no início da década de 1990 (70% na classe etária inferior a 35 anos, face a 40% em 1991 e um máximo de 82% em 2011). Até 2011, a percentagem mais elevada de proprietários com encargos de empréstimos observava-se na classe dos 25 aos 34 anos (83%), mas em 2021 a percentagem mais elevada registava-se na classe dos 35 a 44 anos (77%)” (Costa et al., 2023, p. 29). Esta situação, comprova mais uma vez, a dificuldade crescente dos jovens em aceder ao alojamento.

Destaque-se que em 2021 o valor médio das rendas (334€) aproximou-se do valor médio dos encargos mensais com a aquisição de habitação própria (361€). Dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual com encargos, 17,9% tinham encargos de menos de 200€ e os em arrendamento representavam 30,1%. Os encargos e rendas mais altas, acima dos 650€, representavam, respetivamente 8,6% e 8,5%. Os dados de 2021 mostravam que no escalão mais baixo de encargos com habitação há uma predominância do regime de arrendamento (IHRU, 2023), condição que resultou do prolongado congelamento das rendas.

3. Carências habitacionais e o ressurgimento da crise

Como referido acima, entre 1970 e 2021, os alojamentos cresceram mais do que as famílias e esta evolução poderia conduzir a que se considerasse que não existiriam em Portugal carências habitacionais. Contudo, continuam a existir carências habitacionais quantitativas e qualitativas, resultantes de alguns fatores construtivos e de ocupação

que condicionam a qualidade residencial, pelo que muitas famílias continuam a viver em condições indignas.

O aumento populacional, sentido sobretudo a partir de finais dos anos sessenta, com os fluxos migratórios do campo para os principais centros urbanos, a que se junta, após o 25 de abril, a migração oriunda das ex-colónias, explicam as carências existentes no país e nessa altura. De facto, as condições de ocupação e habitabilidade dos centros urbanos degradaram-se, assistindo-se frequentemente a fenómenos de sobrelotação do parque habitacional existente e ao desenvolvimento de um mercado paralelo de habitação, constituído a partir de loteamentos ilegais e da construção clandestina nos grandes centros urbanos, em particular na AML e na AMP (Salgueiro, 1977; Matos, 1990).

Os dados do recenseamento de 1970 mostram que existiam no continente 620 000 famílias que viviam em casas sobrelotadas e 31 110 em alojamentos não clássicos (barracas e outros alojamentos precários). A falta de alojamentos era mais grave nos distritos de Lisboa (200 000 alojamentos), Porto (90 000) e Setúbal (70 000) (Ferreira, 1987). Quanto às infraestruturas básicas, 35% dos alojamentos clássicos de residência habitual não dispunham de eletricidade, 53% não tinham abastecimento de água, 67% não tinham casa de banho, 40% não possuíam retrete e 57% não tinham saneamento básico (Ferreira, 1987).

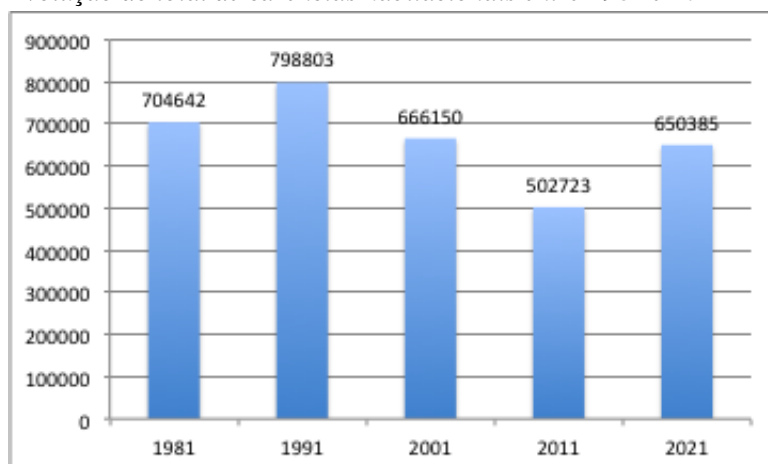
O Programa de Política Habitacional, elaborado pelo IV Governo Provisório entre maio e julho de 1975, considerou claramente insuficiente a construção de 280 000 fogos verificada entre 1966 e 1974, estimando em 531 000 fogos a carência total de habitação no final da Ditadura (Agarez, 2018).

Mas como evoluíram essas carências após a Democracia e a Constituição?

Entre 1981 e 2021, observamos uma redução das carências habitacionais¹², contudo essa redução não foi uniforme, uma vez que entre 1981- 1991 e 2011- 2021 houve um aumento (Figura 9). Em 2021, as carências habitacionais eram de 650 385 alojamentos, correspondendo a 16% do total de alojamentos familiares ocupados como residência habitual.

Os diferentes indicadores considerados neste cálculo não evoluíram da mesma forma, sendo de salientar, sobretudo a redução do número de alojamentos não clássicos (-91%) e das famílias a residir em alojamentos coletivos (-60%). Os alojamentos sobrelotados, tiveram uma redução de 2%, enquanto os alojamentos partilhados registaram um aumento de 1,4% (Figura 10). A sobrelotação era particularmente grave em 1991, com 707 882 alojamentos nesta situação, correspondendo a 23% do total de alojamentos familiares ocupados como residência habitual. Entre 2011 e 2021, verificou-se um aumento de 17% dos alojamentos sobrelotados (mais 77 126 alojamentos). A sobrelotação tem consequências graves para a saúde dos indivíduos, comprometendo a sua privacidade e saúde mental, além de agravar os riscos sanitários e evidencia falhas profundas na política de habitação.

¹² Para o cálculo das carências habitacionais, considerou-se os seguintes indicadores: (i) Número de alojamentos não clássicos; (ii) Famílias a residir em alojamentos coletivos; (iii) Alojamentos sobrelotados, com uma ou mais divisões a menos; (iv) Alojamentos partilhados. Optou-se por estes indicadores, uma vez que são os que, normalmente configuram as situações de maior indignidade habitacional, conforme expresso no D.L. 37/2018 (artigo 5º, pontos 1 do artigo 11º e 12º) e na Lei de Bases da Habitação (D.L. 83/2019, artigo 9º) além de serem os únicos em que conseguimos ter dados para o período em análise considerado neste ponto (1981-2021).

Figura 9*Evolução do total de carências habitacionais entre 1981 e 2021*

Fonte: INE, Censos (cálculos do autor)

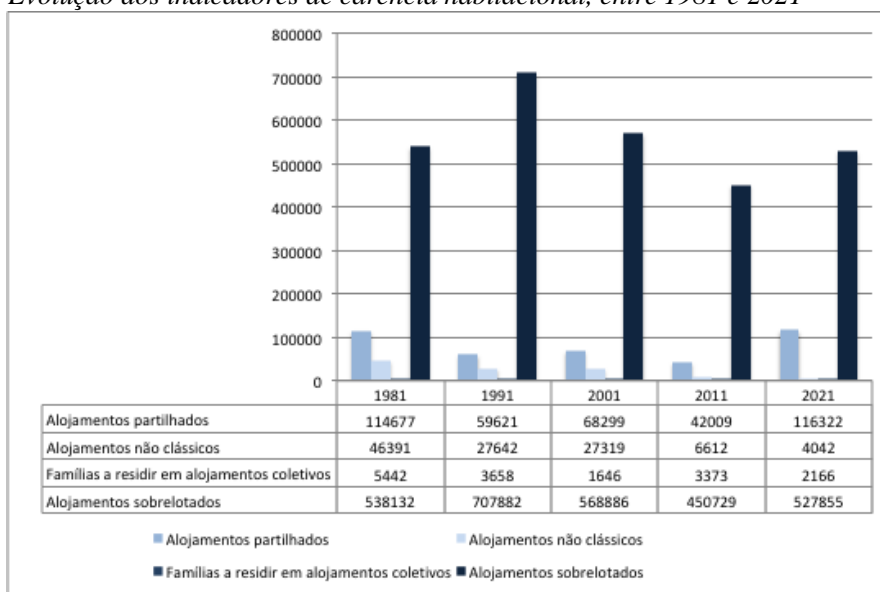
Em 2021, os alojamentos sobrelotados concentravam-se sobretudo no litoral de Portugal Continental e nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, ambas com proporções de alojamentos sobrelotados acima do valor nacional (12,7%). No Continente destacavam-se com os valores mais altos o Algarve (17%), a Grande Lisboa (15,9%), o Alentejo Litoral (14%), a Área Metropolitana do Porto (14%) e o Tâmega e Sousa (13%) (INE/LNEC 2024). Os municípios com a proporção mais elevada de alojamentos sobrelotados eram: Albufeira (25,3%), Amadora (20%), Odemira (20,5%), Paredes (15,8%), Porto (15,7%), Gondomar (15%) e Paços de Ferreira (15,7%).

Os alojamentos não clássicos representam uma expressão concreta da precariedade habitacional que resulta da ausência de alternativas formais de acesso à habitação. Como referido o seu número diminuiu, em parte devido ao PER e a outros programas de realojamento, contudo há ainda um conjunto de municípios com valores significativos de alojamentos não clássicos, sendo de destacar: Vila do Conde (com 81), Vila Nova de Gaia (com 87), Aveiro (com 101), Lisboa (com 99), Loures (com 140), Almada (com 127), Odemira (com 191), Beja (com 75), Olhão (com 88) e Portimão (com 106) (INE, Censo de 2021).

Segundo a análise do INE/LNEC (2024), que considera para os cálculos das carências habitacionais quantitativas outros indicadores¹³, em 2021 “as carências habitacionais quantitativas existentes em Portugal eram de 136 800 alojamentos, correspondendo a 3,3% do total de alojamentos familiares ocupados como residência habitual” (INE/LNEC 2024, p. 100), um valor inferior ao que calculámos. Este estudo refere que as carências eram mais graves na Grande Lisboa, com um défice de 34 923 alojamentos (25,5%) e na AMP, com um défice de 24 152 alojamentos (17,7%), salientando ainda, que estas regiões, mais a Península de Setúbal e o Algarve, “concentravam mais de metade (58,7%) das carências habitacionais quantitativas do país” (INE/LNEC, 2024, p. 101).

¹³ Foram considerados os seguintes indicadores: (i) número de alojamentos não clássicos; (ii) número de agregados domésticos privados residentes em alojamentos coletivos (iii) número de alojamentos sobrelotados ocupados por agregados com um núcleo familiar com outras pessoas e (iv) número de alojamentos sobrelotados ocupados por agregados com dois ou mais núcleos familiares (INE/LNEC, 2024, p.100). Além destes indicadores de carência quantitativa, este estudo analisa as carências qualitativas, considerando neste caso os alojamentos sobrelotados, os agregados domésticos privados em alojamentos degradados e a acessibilidade dos alojamentos de pessoas com mobilidade condicionada.

Figura 10
Evolução dos indicadores de carência habitacional, entre 1981 e 2021



Fonte: INE, Censos

As carências habitacionais dos últimos anos são fruto de um conjunto de fatores desencadeados pela crise económica de 2008, que enunciamos no ponto 2.3, além da insuficiente provisão pública, pelo que uma parte significativa da população não consegue aceder a uma habitação condigna.

O aumento da imigração, a que assistimos nos últimos anos, tem também contribuído para aumentar as carências habitacionais em alguns contextos territoriais e desencadeado situações de indignidade habitacional, que necessitam de soluções. Saliente-se, particularmente, o caso de Odemira, onde as situações de sobrelotação e indignidade habitacional, estão sobretudo associadas à imigração e têm sido expostas pelos meios de comunicação.¹⁴

O envelhecimento da população e a consequente perda de mobilidade de um número cada vez maior de indivíduos¹⁵ contribui, igualmente, para aumentar as situações de indignidade habitacional, sendo necessário, políticas públicas, que apoiem a transformação das habitações para se adaptarem às novas características destes residentes.

O Programa 1º Direito (D.L. n.º 37/2018, de 4 de Junho¹⁶) pretende reduzir as situações de habitação indigna. Num primeiro momento este programa destinava-se a responder às carências habitacionais identificadas no Levantamento efetuado pelo IHRU em 2018 (26 000 famílias, IHRU, 2018), num segundo momento, passaram a ser considerados, os agregados incluídos no levantamento efetuado pelas câmaras municipais nas suas Estratégias

¹⁴ Cite-se, por exemplo, "Odemira: seis mil trabalhadores agrícolas não têm condições de habitabilidade," Público, 3 de maio de 2021. "Odemira: viagem ao mundo dos imigrantes explorados e invisíveis", Visão, 6 de maio de 2021.

¹⁵ Em 2021, existiam em Portugal 337 563 alojamentos familiares clássicos ocupados por pessoas com dificuldade em andar ou subir escadas que não eram acessíveis a pessoas em cadeiras de rodas, correspondendo a 63% do total de alojamentos familiares clássicos ocupados por pessoas com dificuldades em andar ou subir escadas (INE/LNEC, 2024).

¹⁶ Última alteração Decreto-Lei n.º 44/2025 de 27 de Março.

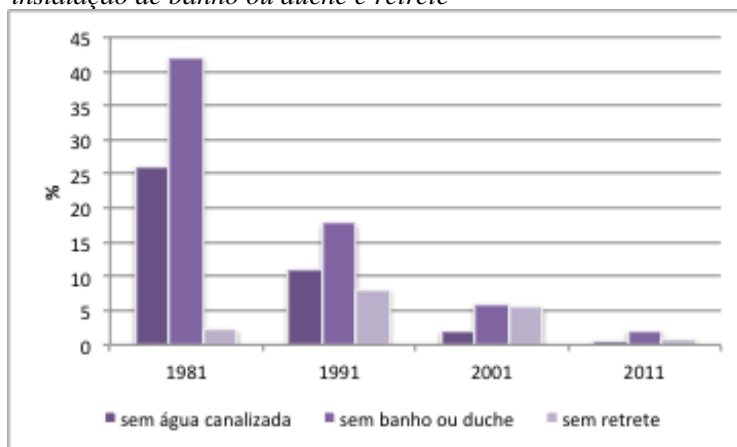
Locais de Habitação¹⁷.

Se consideramos o número de alojamentos vagos em 2021, 700 000, dos quais cerca de 400 000 estavam em bom estado de conservação, eles são suficientes para suprir as carências quantitativas, contudo, a sua distribuição territorial não se encontra onde as carências são maiores, uma vez que, eles se concentram, sobretudo, nos municípios do interior .

Quanto às infraestruturas (água canalizada, eletricidade, retrete, banho ou duche e sistema de esgotos), foi sem dúvida onde o país sofreu um avanço significativo, com uma melhoria geral das condições de habitabilidade, decorrente da redução do número de alojamentos familiares clássicos com carência de infraestruturas básicas (Figura 11).

Figura 11

Evolução dos alojamentos familiares clássicos, ocupados como residência habitual, segundo a inexistência de água canalizada, instalação de banho ou duche e retrete



Fonte: INE, Censos

Nota: Face ao elevado grau de cobertura apurado para as infraestruturas básicas, nos Censos de 2011, nos Censos de 2021, estas não foram apuradas.

4. Considerações finais

A melhoria das condições habitacionais, foi sem dúvida uma das conquistas da nossa democracia. Nestes 51 anos houve profundas mudanças na habitação, o parque habitacional cresceu mais que a população, suprimindo em termos gerais o *deficit* habitacional. Este crescimento foi suportado pelo aumento dos alojamentos vagos e pelos de uso sazonal, enquanto os de residência habitual aumentaram mais timidamente. O aumento dos alojamentos de uso sazonal resultou quer da aquisição para uso próprio, quer da expansão da oferta no mercado turístico.

¹⁷ O financiamento a 100% deste programa é garantido pelo Programa de Recuperação e Resiliência Recuperar Portugal de 2021 (PRR), que prevê, pela primeira vez, apoio financeiro da Comissão Europeia para a política habitacional. Para candidatarem-se a este financiamento, as Câmaras Municipais tiveram que realizar as Estratégias Locais de Habitação (ELH), previstas na Nova Geração de Políticas de Habitação (Resolução do Conselho de Ministros nº50-A/2018). Nas ELH, os municípios identificaram mais de 120 000 famílias em situação habitacional indigna. Além dos 26 000 alojamentos a financiar pelo PRR, estão previstos mais 33 330 alojamentos a financiar pelo Estado.

A dinâmica de construção das últimas décadas fez com que uma parte muito significativa dos edifícios seja relativamente jovem, verificando-se, igualmente, uma melhoria das condições de conforto e uma diminuição dos alojamentos não clássicos e dos sobrelotados.

Quanto às formas de ocupação dos alojamentos, constatou-se um aumento dos alojamentos ocupados pelo próprio, representando, em 2021, 70% dos alojamentos ocupados como residência habitual, enquanto os arrendados foram diminuindo. Ainda que a maioria dos alojamentos arrendados continuem a ser de propriedade privada nos últimos anos, assistimos a um aumento do património, das autarquias locais. Contudo o parque público de Portugal é um dos mais reduzidos da Europa e foi destinado, essencialmente, às populações economicamente mais vulneráveis.

Relativamente aos encargos com a habitação, estes têm aumentado, quer no arrendamento, quer na compra, situação que demonstra um esforço financeiro cada vez maior por parte das famílias para aceder à habitação.

Os problemas habitacionais contextualizam-se na dinâmica de desenvolvimento do país, refletindo situações de pobreza e desigualdades no acesso à habitação, nomeadamente dos grupos mais desfavorecidos. Mas, também espelham disparidades territoriais em matéria de infraestruturas habitacionais, custos de habitação e condições de habitabilidade.

O problema da habitação é, também, um problema de justiça intergeracional. Por um lado, os indivíduos das gerações mais novas que ainda não possuem casa são negativamente afetados pelo aumento dos preços, pois necessitam de pagar rendas mais elevadas e têm mais dificuldades em adquiri-las. Por outro lado, para as gerações mais velhas de proprietários, o aumento dos preços beneficia-os, pois podem vender ou arrendar as suas habitações a um preço mais elevado. Isto é especialmente importante, quando o preço da habitação aumenta a uma velocidade superior ao rendimento, como é a situação atual.

As políticas de habitação têm sido sobretudo fragmentadas e ineficazes na atenuação de desigualdades sistémicas, não existindo uma integração intersectorial dessas políticas, nem uma visão estratégica de longo prazo, além de não atenderem à diversidade de situações do território nacional.

No que respeita à promoção direta, o PER tornou-se o programa mais importante e marcante da história da habitação portuguesa após o 25 de abril, sendo o único em que existiu um claro desígnio nacional de erradicar situações indignidade habitacional. “No contexto da entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia, o desenvolvimento do PER possibilitou a construção de dezenas de milhares de habitações, aumentando de forma significativa o parque habitacional municipal” (Antunes, 2019, p. 14).

As novas soluções políticas mais recentes para a crise habitacional, incidem não só na promoção direta, com o objetivo de aumentar o parque habitacional público e mitigar a habitação indigna, como em medidas destinadas a promover habitação acessível, ou seja soluções para segmentos sociais bem mais alargados do que a anterior habitação social dirigida apenas aos mais pobres (Drago, 2021; Tulumello 2024).

A componente da habitação do Plano de Recuperação e Resiliência (2021-2026), é sem dúvida um contributo importante para procurar resolver as situações de maior indignidade habitacional, através do programa 1º direito. Contudo o acesso é determinado sobretudo pela capacidade de resposta dos municípios, beneficiando os que têm maiores recursos técnicos e financeiros, além de que uma parte deste financiamento destina-se à reabilitação do parque habitacional público existente, não para o expandir (Rede H, 2025).

“Perante uma realidade cada vez mais crítica e dinâmica, urge um diagnóstico nacional, público, atualizado e objetivo, dos resultados e impactos do que está a ser feito em matéria de habitação e dos obstáculos que persistem (...). A dimensão da crise exige um consenso alargado quanto às políticas a perseguir e às formas de financiamento” (Rede H, 2025, s/p.).

Informação Suplementar

Fátima Loureiro de Matos – Universidade do Porto, Faculdade de Letras, Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território. Porto, Portugal.

fmatos@letras.up.pt

<http://orcid.org/0000-0002-0156-863X>

Data de submissão: 2026-04-08

Data de aceitação: 2026-06-11

Data de publicação: 2026-06-30

Referências

- Agarez, R. (2018). Cem anos de políticas públicas para a habitação em Portugal. Notas para uma história em construção. In R. Agarez, (Coord.), *Habitação – cem anos de políticas públicas em Portugal 1918-2018* (pp. 11-39). Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.
- Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T. & Padovani, L. (2004). *Housing and Welfare in Southern Europe*. Blackwell Publishing Ltd.
- Antunes, G. (2018). *Políticas de Habitação 200 anos*. Caleidoscópio.
- Antunes, G. (2019). Política de habitação social em Portugal: de 1974 à actualidade, *Forum Sociológico*, 34, 7-17 <https://doi.org/10.4000/sociologico.4662>
- Antunes, G. (2021). *Direitos Humanos e Habitação. Evolução do direito à habitação em Portugal*. Caleidoscópio.
- Azevedo, A. B. (2020). *Como vivem os portugueses-população e famílias, alojamentos e habitação*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Batista, P., Marques, J. L. & Castro, E. A. (2022). Territorial patterns of housing affordability in Portugal. In: P., Rodrigues (coord.), *The real estate market in Portugal Prices, rents, tourism and accessibility* (pp. 73-105) Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Bourne, L. S. (1981). *The Geography of Housing*. Edward Arnold.
- Brinca, P. (2020). *Como trabalham os portugueses - trabalho, emprego, economia*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Carmo, F. & Seixas, A. (2024). *REOT – Relatório do Estado do Ordenamento do Território*. Lisboa: DGT.
- Costa, S., Farinha, L., Lourenço, N. & Mesquita, R. (2023). Habitação em Portugal nos últimos 40 anos: regime de ocupação e recurso ao crédito. *Boletim Económico do Banco de Portugal*, outubro, 25-35.
- Drago, A. (2021). Habitação entre crises: partição das classes médias, políticas de habitação acessível e o impacto da pandemia em Portugal. *Cadernos do Observatório*, 15. https://www.ces.uc.pt/ficheiros2/files/crisalt/Caderno%2015_Habitacaoentre%20crises_fev2021.pdf
- Drago, A., Santos, A.C., Serra, N., Silva, R., & Ferreira, V. (2026). *HOUSE ECONOMICS: Procuras externas na habitação em Portugal: impactos multidimensionais e o papel das políticas públicas*. Policy Brief. PLANAPP/FCT. https://www.planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2026/03/PLANAPP-S4P-PB_5638_2023_PT.pdf
- Ferreira, A. F. (1987). *Por uma Nova Política de Habitação*. Afrontamento.
- Ferrão, J. (1996). Demografia Portuguesa. *Cadernos do Público*, 6.
- Granelle, J. (1997). Le Logement comme bien de consommation. In B. Cooloos (Dir.), *Comprendre les marchés du logement* (pp. 25-59). L' Harmattan.
- INE/LNEC, (2024). *O Parque Habitacional: Análise e Evolução – 2011-2021*. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=436990434&PUBLICACOESmodo=2&xlang=pt
- IHRU (2015). *Estratégia nacional para a habitação 2015-2031*.
- IHRU (2023). *Relatório sobre o Arrendamento Habitacional em Portugal*. https://www.portaldahabitacao.pt/documents/20126/35972/Relatorio+sobre+o+Arrendamento+Habitacional_maio2023_re_v_outubro.pdf/04c2c551-b170-4ae2-068e-33043d942432?t=1700490702472
- IHRU (2018). *Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional*. https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portaldahabitacao/levantamento_necessidades_habitacionais/Relatorio_Final_Necessidades_Realojamento.pdf

- International Union of Tenants (2025). *IUT Policy Priorities*. https://www.iut.nu/wp-content/uploads/2025/04/IUT-Policy-Priorities_2025_v1.pdf.
- Madden, D. & Marcuse, P. (2016). *In Defense of Housing*. Verso.
- Malheiros, J. & Mendes, L. (23-04-2023). Vamos falar de habitação, *Jornal Público*, Secção Nacional, pp. 1-15.
- Marques, T. S., Saraiva, M., Matos, F.L., Maia, C., Ribeiro, D., Ferreira, M & Van Heerden, S. (2022). *Property investment and housing affordability in Lisbon and Porto*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, Coleção: JRC science for policy report. 10.2760/55085
- Mateus, A. (2015). *Três décadas de Portugal europeu: balanço e perspectivas*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Disponível em: <https://ffms.pt/sites/default/files/2022-07/tres-decadas-de-portugal-europeu.pdf>.
- Matos, F. L. (2025). Problemas e Desafios da Habitação e a Nova Política Habitacional: uma abordagem a partir de Portugal. In: D., Santomil Mosquera; J. A.R. Fernandes & R. C. Lois González (Eds), *Cidades e Comunidades Sostibles do Noroeste Ibérico : Estratexias e Desafios da Axenda Urbana dende o concello de Ames* (pp. 139-166). Universidade de Santiago de Compostela. Grupo de Análise Territorial.
- Matos, F. L. (2001). *A Habitação no Grande Porto - Uma perspectiva geográfica da evolução do mercado e da qualidade habitacional desde finais do séc. XIX até ao final do milénio* [Tese de Doutoramento]. Universidade do Porto. <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/14995>
- Matos, F.L. (1990). A Construção Clandestina em Vila Nova de Gaia - o caso dos Bairros do Picão e da Madalena Nascente. *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto – Geografia*, 1(6), 149-280. <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/9069>
- Matos, F. L., Marques, T. S., Maia, C., Ribeiro D. & Varady, D. (2024). Stuck at home: Housing and neighborhood conditions during the COVID-19 pandemic, a case study of Lisbon and Porto metropolitan areas. *Journal of Urban Affairs*, 47(9), 3217–3235. 10.1080/07352166.2024.2323527
- Matos, F. L. (2025). Problemas e Desafios da Habitação e a Nova Política Habitacional: uma abordagem a partir de Portugal. In: D., Santomil Mosquera; J. A.R. Fernandes, R. C. Lois González (eds.), *Cidades e Comunidades Sostibles do Noroeste Ibérico : Estratexias e Desafios da Axenda Urbana dende o concello de Ames* (pp. 139-166). Universidade de Santiago de Compostela. Grupo de Análise Territorial.
- Mendes, L, Carmo, A. & Malheiros, J. (2019). Gentrificação Transnacional, Novas Procuras Globais e Financeirização do Mercado de Habitação em Lisboa. In: A. C. Santos (coord.), *A Nova Questão da Habitação em Portugal* (pp. 111-142.). Conjuntura Actual Editora.
- Mendes, L. (2020). Nova Geração de Políticas de Habitação em Portugal: contradições entre o discurso e as práticas no direito à habitação. *Finisterra*, LV(114), 77-104. <https://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/19635>
- Rede H – Rede Nacional de Estudos sobre a Habitação (2025, 27 de Março). *De que políticas de habitação precisamos?* *Jornal Expresso*. <https://www.rede-h.pt/documentos/de-que-politicas-habitacao-precisamos>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 57/2018, de 8 de Maio, Diário da República n.º 88/2018, Série I, 2035 – 2036.*
- Santos, A.C. (2019). Habitação em Tempos Financeiros em Portugal. In: A. C. Santos (coord.), *A Nova Questão da Habitação em Portugal*. (pp. 15-52). Conjuntura Actual.
- Santos, A., Teles, N. & Serra, N. (2014). Finança e habitação em Portugal. *Cadernos do Observatório*. https://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/cadernos/CadernoObserv_II_julho2014.pdf
- Salgueiro, T.B (1992). *A cidade em Portugal: uma Geografia Urbana*. Afrontamento.
- Salgueiro, T. B. (1986). A promoção habitacional e o 25 de Abril. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18/19/20, 673-691.
- Salgueiro, T. B. (1977). Bairros clandestinos na periferia de Lisboa. *Finisterra* 12, 28-55. <http://dx.doi.org/10.18055/finis2281>
- Serra, N. (2002). *Estado, Território e Estratégias de Habitação*. Quarteto.
- Tavares, C., Alves, C., Pedras, R., Arroja, R & Mendes, V. (2023). *Habitação e Políticas de Habitação para Portugal, Policy Paper*, SEDES, Observatório de Políticas Económicas e Financeiras.
- Tullumelo, S. & Allegra, M. (2023). Habitação e Gentrificação. In: P. Chamusca & A. Bento Gonçalves (ed.), *Os Desafios (geográficos) da Governação territorial* (pp.223-235). <https://ebooks.uminho.pt/index.php/uminho/catalog/view/70/169/2701>
- Tulumello, S. (2024). *Habitação para além da “crise”: Políticas. Conflito. Direito*. Tigre de Papel.
- UNHABITAT (2017). *The Human Rights Based Approach to Housing and Slum Upgrading*. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/The%20Human%20Rights-Based%20Approch%20to%20Housing%20and%20Slum%20Upgrading.pdf>