

(Des)envolvimento da habitação em Portugal. Tendo em conta os compromissos assumidos no 25 de Abril, este artigo centra-se na evolução das políticas públicas de habitação em Portugal, nomeadamente na distância entre a garantia do direito à habitação e a sua concretização. Analisa três programas paradigmáticos – o Serviço de Apoio Ambulatório Local, o Programa Especial de Realojamento e o 1.º Direito –, identificando os principais avanços, ausências e paradoxos gerados. Face à necessidade de uma abordagem integrada, multidimensional e participativa sobre a habitação, destaca a urgência de reformas estruturais e do envolvimento das ciências sociais na definição de um modelo de desenvolvimento territorial mais justo e equitativo.

PALAVRAS-CHAVE: direito à habitação; políticas públicas; desenvolvimento; habitat; Portugal.

(Un)development of housing in Portugal. This article explores the evolution of public housing policies in Portugal, reflecting on the democratic commitments made on April 25th. It focuses on the persistent gap between the constitutional right to housing and its effective implementation. Through an analysis of three key programs — the *Serviço de Apoio Ambulatório Local*, the *Programa Especial de Realojamento*, and *1.º Direito* — the article identifies major advances, limitations, and structural paradoxes. Emphasizing the need for an integrated, multidimensional, and participatory approach, it argues for urgent structural reforms and highlights the critical role of the social sciences in promoting a fairer and more equitable territorial development model.

KEYWORDS: right to housing; public policy; development; habitat; Portugal.

SÍLVIA JORGE

(Des)envolvimento da habitação em Portugal

HABITAÇÃO NA AGENDA

Com o 25 de Abril assumiram-se compromissos de transformação social e política em Portugal assentes em três pilares – Democratizar, Descolonizar e Desenvolver –, que haveriam de orientar os desafios do país nas décadas subsequentes.¹ Neste contexto, o conceito de desenvolvimento, que orienta a minha reflexão, não assumia apenas uma dimensão económica. Contemplava uma transformação social e política que, entre outros aspetos, devia garantir o direito à habitação, sobre o qual recai o meu olhar, em complemento com o contributo da Ana Drago, neste mesmo número da *Análise Social*. Refiro-me a uma ideia de desenvolvimento comprometida com a promoção de melhores condições de vida, que ganha expressão na década de 1970 e que assume um caráter multidimensional, multiterritorial e necessariamente participativo (Amaro, 2003). Por sua vez, parto do direito à habitação consagrado na Constituição da República Portuguesa e aprofundado na Lei de Bases da Habitação de 2019 (Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro), que estabelece as bases, incumbências e tarefas do Estado na garantia deste direito, reiterando o modelo de desenvolvimento presente na sua origem.

Decorridos 50 anos desde o 25 de Abril, percorro aqui aquelas que considero serem as principais presenças e ausências do Estado ao nível das políticas públicas de habitação em Portugal, procurando medir a distância entre a narrativa e a prática. Começo por centrar-me no direito à habitação, saindo

1 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 (3.ª edição) e acolhido pelo Centro para a Inovação em Território, Urbanismo e Arquitetura do Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa (CITUA/ISTUL), com financiamento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT).

da esfera da casa e entrando no *habitat*, entendido como a habitação e tudo o que a rodeia, desde serviços e equipamentos até à vizinhança e à comunidade envolvente. Posteriormente, sublinho as principais mudanças operadas e recupero três iniciativas voltadas para o acesso à habitação dos grupos de menores recursos, nomeadamente o Serviço de Apoio Ambulatório Local (1974-1976), o Programa Especial de Realojamento (1993-2018) e o 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (desde 2018). Finalmente, numa breve nota final, destaco a necessidade de se definir uma estratégia de curto, médio e longo prazos, capaz de estreitar distâncias e projetar uma comemoração do cinquentenário do 25 de Abril mais próxima do espírito que o desencadeou.

PROBLEMA(S) DE HABITAÇÃO

A dificuldade de acesso a uma habitação é hoje uma questão global, com diferentes manifestações, em função das especificidades de cada território. Mais do que um problema único, trata-se na verdade de um leque de desafios de natureza multidimensional, como sublinham a Agenda 2030 das Nações Unidas e a Agenda Europeia (Jorge, 2023). Mais do que uma casa, trata-se de garantir o acesso a um *habitat* condigno, ou seja, a um contexto social e territorial envolvente dotado de infraestruturas, equipamentos, serviços essenciais e redes de transporte e comunicação que qualifiquem e dignifiquem o lugar onde se insere. Mais do que uma política de habitação setorial, está em causa a adoção de políticas públicas integradas.

É este o entendimento que quer a Constituição da República Portuguesa, quer a Lei de Bases da Habitação, fazem do direito à habitação (Roseta, 2024). Desde a revisão constitucional de 1997 que o artigo 65.º apresenta a Habitação e o Urbanismo como indissociáveis. Refere que “[t]odos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”, cabendo ao Estado: programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento territorial e apoiada em planos de urbanização que garantam uma rede adequada de transportes e equipamentos; estimular a construção privada, subordinada ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada; e incentivar e apoiar as iniciativas cidadãs dirigidas à resolução dos respetivos problemas habitacionais, fomentando a criação de cooperativas de habitação e de autoconstrução (n.º 1 do artigo 65.º).

A Lei de Bases da Habitação vai mais longe e, nos princípios gerais (artigo 3.º), aponta para a programação e execução de uma política de habitação integrada, ancorada: na universalidade do direito à habitação; na igualdade de oportunidades e coesão territorial; na sustentabilidade social, económica e

ambiental, promovendo a melhor utilização e reutilização dos recursos disponíveis; na descentralização administrativa, subsidiariedade e cooperação, reforçando uma abordagem de proximidade; na transparência dos procedimentos públicos; e na participação cidadã. Simultaneamente, o direito à habitação é vinculado à “existência de um *habitat* que assegure condições de salubridade, segurança, qualidade ambiental e integração social” (artigo 14.º).

Esta leitura integrada reflete-se nos dois instrumentos previstos na Lei de Bases, especificamente o Programa Nacional de Habitação (artigo 17.º), que estabelece os objetivos, prioridades, programas e medidas traçados a nível nacional, e as cartas municipais de habitação (artigo 22.º), que em articulação com outros instrumentos de gestão territorial sinalizam as necessidades e as intervenções a desenvolver. Neste sentido, o Programa Nacional de Habitação e o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território devem articular-se entre si, “garantindo um compromisso recíproco de integração e compatibilização das respetivas prioridades, objetivos e metas e o respeito das obrigações do Estado em matéria do direito à habitação, desenvolvimento sustentável e coesão territorial” (artigo 35.º).

Já ao nível do envolvimento dos diversos atores, a Lei de Bases da Habitação estabelece que todas as cidadãs e cidadãos têm direito a participar na elaboração e revisão dos instrumentos, ao nível nacional, regional e local, cabendo ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias promoverem a participação (artigo 53.º). Cabe igualmente ao Estado incentivar e apoiar iniciativas cidadãs comprometidas com a resolução dos problemas habitacionais, como cooperativas de habitação e autoconstrução ou associações e organizações de moradores (artigos 53.º, 55.º e 56.º).

AÇÃO DO TEMPO

Os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE)² revelam parte das mudanças operadas nos últimos 50 anos. A população portuguesa passou sensivelmente de 8,8 milhões de pessoas para pouco mais de 10 milhões (um aumento de cerca de 14%). O padrão de litorização e concentração populacional reforçou-se. Hoje, perto de 20% da população reside nos sete municípios mais populosos do país (Lisboa, Sintra, Gaia, Porto, Cascais, Loures e Braga), que ocupam pouco mais

² Dados disponíveis no site do INE: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_base_dados&contexto=bd&selTab=tab2 (acedido em novembro de 2024). Para facilitar a leitura recorro às palavras casas e famílias para designar respetivamente os “alojamentos familiares clássicos” e os “agregados domésticos privados”, terminologias que sofreram alterações ao longo do tempo.

de 1% da área total do território nacional (INE, 2024). Simultaneamente, Portugal envelheceu – as pessoas com mais de 65 anos correspondem a um quarto da população – e as famílias tornaram-se mais pequenas – um quarto das famílias são hoje unipessoais. Ao nível do ensino, o país aproximou-se dos padrões de escolaridade da maioria dos países europeus – a taxa real de escolarização no ensino secundário, por exemplo, passou de 5% para 88% (Vieira, 2024). Estas tendências, como mostram Craveiro, Carraça e Silva (2024), refletem o resultado positivo das políticas sociais adotadas com o 25 de Abril, mas também as suas limitações. O peso das determinantes sociais, nomeadamente nas desigualdades em saúde e na mortalidade, continua a determinar ou a influenciar fortemente a esperança média de vida e os anos vividos com saúde entre géneros e grupos socioeconómicos (Craveiro, Carraça e Silva, 2024).

Desde o 25 de Abril, o número de casas mais que duplicou (de 2,7 milhões para 6 milhões), registando-se um aumento brutal de segundas habitações (cerca de 14 vezes mais). O número de casas próprias (em regime de propriedade ou copropriedade) também aumentou, correspondendo atualmente a 70% do parque habitacional existente, fruto do apoio do Estado no acesso ao crédito à habitação, através de juros bonificados. O número de alojamentos não clássicos,³ ou seja, casas à partida sem condições mínimas de habitabilidade, diminuiu mais de 90% (em 1981 registaram-se perto de 125 500 casas nesta categoria e em 2021 cerca de 11 000). O expressivo alargamento do acesso a infraestruturas básicas contribui para isso. Em 1974, o abastecimento de água não chegava a metade do parque habitacional (40%) e o sistema de esgotos cobria menos de um terço do mesmo (17%). Hoje, as carências a este nível são residuais e decorrem sobretudo dos desafios impostos pelas alterações climáticas (Guerra, Madeira e Schmidt, 2024).

Contudo, as carências habitacionais persistem e, nos últimos anos, acentuaram-se. Segundo o INE (2024), em 2021 rondavam os 136 800 alojamentos, destacando-se, para além dos alojamentos não clássicos antes referidos, as situações de sobrelotação. Em contrapartida, registraram-se em Portugal mais de 700 000 alojamentos vagos, dos quais perto de 400 000 estavam em bom estado de conservação, ou seja, o número de alojamentos vagos é suficiente para suprir as carências habitacionais quantitativas. Para este paradoxo contribuem vários fatores, como as dinâmicas demográficas que comecei por

³ O INE define como alojamento familiar não clássico aquele “que não satisfaz inteiramente as condições de alojamento familiar clássico pelo tipo e precariedade da construção, porque é móvel, improvisado e não foi construído para habitação, mas funciona como residência habitual de pelo menos uma família”. Informação disponível em: https://censos.ine.pt/bddXplorer/htdocs/minfo.jsp?var_cd=0006473&lingua=PT (acedido em novembro de 2024).

referir, a distância entre os preços da habitação e os rendimentos *per capita* – em 2023 o preço das casas mais do que duplicou face a 2015, enquanto os salários aumentaram 35%⁴ –, mas também a ausência de políticas públicas de habitação claras e devidamente orçamentadas (Roseta, 2024).

POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO

Desde 1974, apenas se destacam três programas – o Serviço de Apoio Ambulatório Local, o Programa Especial de Realojamento e o 1.º Direito – dirigidos aos grupos de menores recursos, mais vulneráveis à lógica económica e financeira que progressivamente tomou de assalto a habitação (Santos, 2019).

1. *Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL)* – Criado em 1974 (despacho de 6 de agosto), o SAAL respondeu à precariedade habitacional através de um modelo participado e descentralizado. Lançado por Nuno Portas, na altura secretário de Estado da Habitação e Urbanismo, apostou no envolvimento direto das populações no planeamento e construção das casas e na constituição de equipas técnicas locais – as chamadas brigadas –, em articulação com as câmaras municipais. Durante a sua curta existência (1974-1976), esta iniciativa foi posta em marcha em várias regiões do país (e.g., Costa e Fernández, 2019; Santos e Drago, 2024), desencadeando diferentes processos e, consequentemente, diferentes resultados, unidos pela garantia do direito à habitação e pela adoção de um modelo de desenvolvimento comprometido com o combate às desigualdades herdadas da ditadura. À data da sua extinção, o SAAL apoiava a construção de 2259 casas e previa-se o arranque de mais 5741 até março de 1977 (SAAL, 1976). Sem querer entrar na discussão maniqueísta a que se refere Portas (1986) de que “o SAAL é que foi bom”, esta iniciativa qualificou o território e criou em alguns casos espaços abertos à cidade, ainda hoje geridos pelas associações e cooperativas então criadas.

2. *Programa Especial de Realojamento (PER)* – Publicado em 1993 (Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de maio), o PER comprometeu-se a erradicar as chamadas barracas das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto. Ao contrário do antecessor, o envolvimento das populações foi inexistente: levantadas as necessidades de realojamento, os seus nomes figuravam (ou não) na lista da administração local e, decorridos anos, eram-lhes atribuídas casas num lugar pré-determinado, tendencialmente periférico, deficitário em serviços e equipamentos (ver, e.g., Alves, 2021). Com base em processos autoritários

⁴ Dados disponibilizados pela Pordata, no âmbito do Dia Internacional para a Erradicação da Pobreza, a 17 de outubro, disponíveis em: https://www.pordata.pt/sites/default/files/2024-10/pr_dia_internacional_pobreza_2024_pordata_vf.pdf (acedido em novembro de 2024).

e violentos de demolição, construíram-se cerca de 35 000 fogos ao longo de aproximadamente 10 anos (IHRU, 2018). A aposta nestes processos e em realojamentos em massa, sem um *habitat* condigno, retratam a máxima de que “as pessoas não são coisas que se metam em gavetas”, cunhada em 1994 por Isabel Guerra. A tendente falta de qualidade arquitetónica e urbanística dos conjuntos habitacionais erigidos alimentou estudos e reflexões em torno do modelo de cidade e de desenvolvimento promovido, gerador de novos processos de exclusão e segregação socioespacial (e.g., Coelho e Baptista, 1994; Ferreira, 1994; Freitas, 1994; Cachado, 2013).

3. 1.º Direito – Apresentado em 2017, com a Nova Geração de Políticas de Habitação, o 1.º Direito apoia-se na elaboração de estratégias locais de habitação, a cargo de cada município, e visa ultrapassar a indignidade habitacional. Este conceito abrange desde as situações de insalubridade consideradas nos programas anteriores até às de precariedade (pessoas em situação de sem abrigo, por exemplo), sobrelotação e inadequação (casas desajustadas às características físicas de quem as habita). O 1.º Direito possibilita várias abordagens de intervenção – construção nova, reabilitação, aquisição, arrendamento – e diferentes promotores – municípios, empresas municipais e instituições de solidariedade social, associações de moradores e cooperativas de habitação e construção –, preconizando um modelo participado e integrado (Jorge, 2022). Até 2026, a meta são as 26 000 casas e, até 2030, perto de 60 000, incluindo-se neste universo a reabilitação do parque habitacional pré-existente. Apesar da mudança de narrativa e da abrangência e amplitude das intervenções previstas, persiste entre técnicos e políticos uma cultura e forma de operar resistentes a uma mudança efetiva de paradigma, resistente à participação e limitada ao objeto casa (Jorge, 2022).

NOTA CONCLUSIVA

Os últimos cinquenta anos mostram-nos que a dificuldade de acesso à habitação resiste à passagem do tempo, ou seja, que o direito à habitação difficilmente será verdadeiramente universal. São necessárias respostas permanentes hoje, amanhã e daqui a 25 anos, o que requer planeamento estratégico. Mostram-nos que uma narrativa comprometida com uma visão e intervenção integrada da habitação não basta. São necessários recursos, instrumentos e práticas alinhados com os objetivos e princípios assumidos, mas também processos de monitorização e avaliação que acompanhem o impacto das políticas e as dinâmicas sociais e territoriais que não só as respostas geradas como a própria passagem do tempo desencadeiam. Mostram-nos que quando não se assegura um envolvimento alargado, o modelo de desenvolvimento desvia-se da melhoria

das condições de vida e acaba por reproduzir desigualdades estruturais. São necessárias reformas na administração central e local capazes de construir soluções concertadas. Mas também é necessário olhar para o passado de uma forma propositiva, crítica e reflexiva, reforçando o papel e o contributo, quer das ciências sociais, quer da sociedade no geral, na consagração de um direito basilar. As ciências sociais, especificamente, devem ser capazes de: por um lado, contribuir com uma visão integrada, multidimensional e interdisciplinar da habitação e do que ela representa face ao modelo de desenvolvimento preconizado, reconhecendo a existência de uma realidade plural e heterogénea, que não se cinge aos principais núcleos urbanos, sobre os quais se tende a limitar o conhecimento produzido; por outro lado, devem assumir uma voz mais ativa e aberta à sociedade, ultrapassando os muros das universidades e a linguagem hermética em que muitas vezes se refugiam, eminentemente conceptual e pouco operativa. Em suma, desenvolve-se envolvendo mais e para os demais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, A. R. (2021), *Quando ninguém Podia Ficar. Racismo, Habitação e Território*, Lisboa, Tigre de Papel.
- AMARO, R. (2003), “Desenvolvimento – um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria”. *Cadernos de Estudos Africanos*, 4, pp. 35-70.
- CACHADO, R. (2013), “O Programa Especial de Realojamento. Ambiente histórico, político e social”. *Análise Social*, 206, XLVIII (2), pp. 134-152.
- COELHO, A., BAPTISTA, J. M. (1994), “É preciso integrar a ‘habitação social’ na continuidade urbana”. *Sociedade e Território*, 20, pp. 71-78.
- COSTA, A. A., FERNÁNDEZ, S. (2019), *Cidade Participada: Arquitetura e Democracia – Antas*, Lisboa, Tinta-da-china.
- CRAVEIRO, D., CARRAÇA, J., SILVA, P. A. (2024), “Somos muitos, muitos mil: 50 anos de transformação democrática em Portugal”. In A. Delicado, J. Ferrão (eds.), *Portugal Social em Mudança: 50 Anos do 25 de Abril*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pp. 37-47.
- FERREIRA, A. F. (1994), “Habitação social: lições e prevenções para o PER”. *Sociedade e Território*. 20, pp. 8-10.
- FREITAS, M. J. (1994), “Os paradoxos do realojamento”. *Sociedade e Território*, 20, pp. 26-34.
- GUERRA, I. (1994), “As pessoas não são coisas que se metam em gavetas”. *Sociedade e Território*. 20, pp. 11-16.
- GUERRA, J., MADEIRA, P. M., SCHMIDT, L. (2024), “Água e saneamento: do caos às conquistas”. In A. Delicado, J. Ferrão (eds.), *Portugal Social em Mudança: 50 anos do 25 de Abril*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pp. 49-59.
- INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REabilitação URBANA (2018), *Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional*, Lisboa, IHRU.

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2024), *O Parque Habitacional: Análise e Evolução – 2011-2021*, Lisboa, INE.
- JORGE, S. (2022), “A alavanca do 1.º Direito: um olhar sobre a primeira geração de estratégias locais de habitação”. *Finisterra*, 119, pp. 109-128.
- JORGE, S. (2023), “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”. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 68, pp. 121-136.
- PONTAS, N. (1986), “O processo SAAL: entre o Estado e o poder local”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18-20, pp. 635-644.
- ROSETA, H. (2024), *Habitação e Liberdade*, Lisboa, Caleidoscópio.
- SANTOS, A. C. (ed.) (2019), *A Nova Questão da Habitação em Portugal*, Lisboa, Actual Editora.
- SANTOS, R., DRAGO, A. (2024), *Cidade Participada: Arquitetura e Democracia – Lisboa*, Lisboa, Tinta-da-china.
- SERVIÇO DE APOIO AMBULATÓRIO LOCAL (1976), *Livro Branco do SAAL, 1974-1976*, Lisboa, Conselho Nacional do SAAL.
- VIEIRA, M. M. (2024), “Todos à escola! A escolarização de crianças e jovens nos 50 anos de democracia”. In A. Delicado, J. Ferrão (eds.), *Portugal Social em Mudança: 50 anos do 25 de Abril*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pp. 23-35.

Recebido a 27-11-2024. Aceite para publicação a 20-06-2025.

JORGE, S. (2025), “(Des)envolvimento da habitação em Portugal”. *Análise Social*, 257, LX (4.º), 44078. <https://doi.org/10.31447/44078>.