

POLÍTICAS DE HABITAÇÃO EM PORTUGAL: INSTRUMENTOS DE ESTÍMULO ECONÓMICO E TRANSFORMAÇÃO URBANA

HOUSING POLICIES IN PORTUGAL: TOOLS FOR ECONOMIC GROWTH AND URBAN TRANSFORMATION

NUNO TRAVASSO

Universidade de Coimbra, Departamento de Arquitectura | Universidade do Porto,
Centro de Estudos de Arquitectura e Urbanismo, Faculdade de Arquitectura

nuno.travasso@uc.pt

<https://orcid.org/0000-0002-6692-720X>

Texto recebido em / Text submitted on: 18/10/2024

Texto aprovado em / Text approved on: 13/02/2025

Resumo

A crise habitacional que afeta Portugal tem levado à introdução de novas políticas públicas de habitação, gerando intenso debate público. Este artigo visa contribuir para essa discussão, evidenciando que, para entender tais políticas, é essencial ter presente que elas não se destinam apenas a responder às carências habitacionais. Elas são, também, instrumentos de política económica, que visam apoiar o setor da construção e do imobiliário.

Para tal, parte-se da teoria de *rent gap* de Neil Smith (1979a, 1979b), para analisar a relação que as políticas públicas de habitação estabeleceram com a promoção privada ao longo das cinco décadas da democracia portuguesa; bem como o modo como essas políticas fomentaram os diferentes ciclos de urbanização que foram moldando tanto o mercado habitacional como o território.

A análise sugere que o mais recente pacote de políticas governamentais – *Construir Portugal* – deve ser entendido, em primeira instância, como um

instrumento de apoio ao setor da promoção imobiliária que visa abrir um novo ciclo de urbanização assente na expansão, num momento em que o investimento nos núcleos centrais parece dar sinais de esgotamento.

Palavras-chave

Políticas de habitação; *rent gap*; ciclos de urbanização; mercado de habitação; crise de habitação.

Abstract

The housing crisis in Portugal has led to the introduction of new public housing policies, sparking intense debate. This paper aims to contribute to the discussion by emphasizing that these policies are not only designed to address the lack of access to decent housing, but also serve as economic policy tools aimed at supporting the construction and real estate sectors.

Drawing from Neil Smith's rent gap theory (1979a, 1979b), the housing policies of the five decades of Portuguese democracy are analysed, highlighting the relationship they established with private development and how, through this connection, they fostered different urbanization cycles that shaped both the housing market and the urban landscape.

The analysis suggests that the latest government policy package – named *Construir Portugal* – should primarily be understood as a support instrument for the real estate sector, aiming to open a new urbanisation cycle based on expansion at a time when investment in central areas appears to be showing signs of exhaustion.

Keywords

Housing policies; rent gap; urbanisation cycles; real estate market; housing crisis.

Introdução

A crise habitacional que afeta Portugal tem conduzido à introdução de novas políticas públicas de habitação, gerando intenso debate público. Este debate focou-se na capacidade dessas políticas responderem às carências habitacionais. Contudo, olhar para essas medidas apenas sob este prisma não permite compreender a razão de muitas das suas opções, levando a um debate onde parte dos argumentos permanece oculta.

Uma análise das políticas públicas com impacto na habitação deverá partir do princípio de que elas não se movem por um desígnio único. Atuam em, pelo menos, dois domínios em simultâneo, com interesses e objetivos distintos, muitas vezes conflitantes. Por um lado, pretendem assegurar a todos o acesso a uma habitação condigna. Por outro lado, visam apoiar o setor da construção e do imobiliário, entendido como central para a economia do país.

O presente artigo coloca em evidência o segundo aspeto, com vista a contribuir para uma melhor leitura das novas propostas governamentais. Defende-se que é sob este prisma que elas se tornam mais compreensíveis: como instrumento de apoio ao setor imobiliário, que visa abrir um novo ciclo de urbanização assente na expansão, num momento em que o investimento na reabilitação dos núcleos centrais parece dar sinais de esgotamento.

Para fundamentar este argumento, apresenta-se uma análise das políticas de habitação nacionais das cinco décadas de democracia, focando a relação que a ação pública foi estabelecendo com o setor da promoção privada. Pretende-se demonstrar que, durante este período, o apoio a este setor económico foi o principal foco das políticas com impacto na habitação. Evidencia-se, também, como essas opções foram determinando o mercado da habitação e os diferentes ciclos de urbanização que vêm moldando as nossas paisagens.

O argumento desenvolve-se em seis secções. As primeiras três estabelecem o quadro conceptual para a análise. A primeira – *A crise* – apresenta o contexto da crise habitacional. A segunda – *Facilidades e mais facilidades* – recupera a situação vivida em 1945 para introduzir a questão da relação entre poderes públicos e promoção privada, demonstrando que nem o problema nem os termos do debate são novos. A terceira secção – *Rent gap e os ciclos da urbanização* – parte da teoria de Neil Smith para perceber os mecanismos de produção de valor nos quais assenta a promoção imobiliária, bem como o papel da ação pública nesse processo e como ela determina os diferentes ciclos de urbanização.

As três secções que se seguem tomam por base os princípios antes expostos, para apresentar uma leitura das políticas de habitação dividida em três ciclos de urbanização. O primeiro – *Expansão: 1976-2008* – corresponde ao tempo de crescimento urbano que decorreu entre o início do período democrático e a Crise Financeira Global. O segundo – *Reabilitação: 2008-2023* – corresponde ao período marcado

pela concentração do investimento na reabilitação dos principais centros urbanos, associado a processos de gentrificação e à emergência da crise habitacional. O terceiro – *Retorno à expansão* – centra-se nas dinâmicas mais recentes, que as políticas públicas parecem estar a tentar induzir.

O artigo termina com considerações finais que sintetizam as conclusões da análise e as recolocam sob a perspetiva do ordenamento do território.

A crise

Assistimos hoje a uma crise de habitação de escala internacional (Madden, Marcuse 2016; Fields, Hodgkinson 2017; Wetzstein 2017; Eurofound 2023), que em Portugal atingiu proporções particularmente graves. Portugal é o país onde os preços da habitação mais cresceram na última década, segundo o *Global Property Guide*⁽¹⁾, e o país onde o preço da habitação mais se afastou do rendimento das famílias desde o final da Crise Financeira Global, segundo a OCDE⁽²⁾.

Esta crise resulta, em primeira instância, do comportamento dos mercados imobiliários (Farha 2017a; Santos 2019). A sua crescente internacionalização e financeirização acentuava-se desde a viragem do século (Santos, Teles, Serra 2014; Aalbers 2016; Whitehead et al. 2023). Contudo, a Crise Financeira Global precipitou a reconfiguração súbita das dinâmicas de investimento, concentrando o capital disponível no imobiliário, eleito como ativo de refúgio. O investimento dirigiu-se para os nichos de mercado mais seguros – turismo e habitação de luxo, nos principais centros urbanos. O resultado desta concentração de capital foi a rápida subida dos valores fundiários e a intensificação de dinâmicas de gentrificação (Mendes, Carmo, Malheiros 2019).

Em Portugal, o processo foi ainda incentivado pelas políticas nacionais, conduzindo a uma dramática escalada dos preços da habitação, com particular incidência nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, bem como no Algarve dada a pressão turística. Nestas áreas, a habitação tornou-se

(1) De acordo com o *Global House Price Index* a 10 anos, ajustado à inflação, dados de setembro de 2024. Em valores nominais, Portugal encontra-se em segundo, ultrapassado apenas pela Hungria. Cf. <https://www.globalpropertyguide.com/home-price-trends>

(2) De acordo com o *Price to Income Ratio*, índice com base 2015, dados do segundo trimestre de 2024 (cf. OCDE 2024b).

inacessível, não só para os estratos mais vulneráveis, mas também para largas franjas das classes médias (Travasso et al. 2020; Antunes, Seixas 2020). Os jovens que procuravam aceder ao mercado foram os principais afetados.

Mais tarde, a situação agravou-se com a crise pandémica e a guerra na Ucrânia, que levaram ao aumento da inflação e das taxas de juro, estendendo o problema também àqueles que já haviam acedido a uma habitação, mas ainda se encontravam a pagar empréstimo.

A crise conduziu a contestação crescente e a debate público, colocando a habitação na agenda política (Ferrão 2018). A partir de 2017, sucederam-se as medidas governamentais que procuraram responder à situação de modos distintos, consoante a posição ideológica do executivo e os atores que dominavam o debate a cada momento. O presente texto olha para estas medidas: para o modo como elas procuraram moldar o mercado imobiliário e responder à crise por ele gerada.

Facilidades e mais facilidades

A situação atual não é inédita. Repete-se em momentos de crise, tal como se repetem as respostas públicas e o debate a elas associado.

A título de ilustração, recupera-se um texto de Francisco Keil do Amaral, publicado em 1945, que descreve a situação desse período, em muito semelhante à presente, focando o alastramento da crise às classes médias e a contestação daí resultante:

O problema do alojamento das populações citadinas assumiu, entre nós, nos últimos tempos, uma grande acuidade. Já de há muito afligia as classes humildes, mas agora a chaga alastrou até à classe média, menos habituada à resignação, ao sofrimento em silêncio. Então a grita começou, e as lamentações e os protestos surdiram por toda a parte, com frequência crescente (Amaral 1945 [2023]: 17).

O autor prossegue, enumerando os grupos mais afetados (com destaque para os jovens), a dinâmica de gentrificação e o debate público assente em simplificações e bodes expiatórios. De seguida, expõe a posição que o setor imobiliário assumiu nesse debate – disponibilizava-se para resolver o problema por via do incremento da construção, desde que o poder público lhe assegurasse determinadas condições:

Entretanto, os gaviões do negócio, tocados por esse coro de lamentos, decidiram lançar uma boia de salvação à classe média desamparada, propondo-se construir e fornecer-lhe casas em certa abundância. E com aquele desinteresse que os caracteriza, fazendo ressaltar até que a obra tinha uma feição francamente humanitária, começaram por pedir facilidades e mais facilidades – isenção de contribuições, terrenos baratos, entorses às boas regras da higiene e da intimidade, etc., etc. – para que os capitais a investir na empresa (por pura e desinteressada filantropia, nunca é demais recordá-lo) tivessem um benefíciozinho de 20 ou 30 por cento. Faltam as casas mas não as boas almas [...] (id.: 18).

Por fim – e não sem antes notar como o debate se focou no problema das classes médias, esquecendo a situação, muito mais grave, das classes mais vulneráveis – o autor descreve a resposta oferecida pelo setor imobiliário, realçando o seu desfasamento face às necessidades:

Como corresponderam a esse desejo, a essa necessidade tão reiteradamente manifestada e demonstrada os que se dedicam à construção civil? Pois muito simplesmente, edificando prédios de luxo para rendas elevadíssimas cada vez em maior número, e pondo quase inteiramente de lado os outros tipos de habitação. Por outras palavras, fazendo o contrário do que se desejava e se lhes pedia.

– É uma infâmia, um escândalo – clamou-se então. – Por que procede essa gente ao invés do desejo da maioria e do interesse geral?... Por que estranha perversidade? Lançou-se a pergunta, culpou-se meio mundo, e ficou-se à espera, com o cínico e antegozado prazer, de que as casas não se alugassem e o fracasso servisse de lição... Ao menos isso.

Mas aí! Alugou-se tudo [...]

Contra a expectativa arrendou-se tudo, absolutamente tudo; e surgiram novas reclamações e novos alvites; e ficou tudo na mesma, como é óbvio. (id.: 19).

Face ao debate dos últimos anos em torno da habitação em Portugal, a descrição oferecida por Keil do Amaral é familiar. Já na altura o era, considerando que as conclusões do autor não se afastam muito das apresentadas por Engels em 1873. Keil do Amaral critica veementemente as respostas públicas que assentam no apoio à iniciativa privada, na expectativa de que esta solucione uma crise resultante do seu próprio

modo de funcionamento. Segundo o autor, estamos perante o conflito insanável entre interesses opostos.

No entanto, o que se verificou mais tarde – em especial com a afirmação das políticas neoliberais que se seguiu à crise económica de 1973-79 – foi o acentuar deste modo de atuar, remetendo a promoção pública para um papel residual, e entregando a liderança da produção de habitação e da transformação urbana à iniciativa privada (Thornley 1991).

Por isto, nas páginas que se seguem, analisam-se as políticas de habitação em Portugal, nesse período – isto é, desde a instauração da democracia até ao momento atual – focando, não a componente de promoção pública – sempre residual – mas a relação das políticas públicas com a promoção privada. Entende-se que este ponto de vista será essencial para uma melhor interpretação das propostas governamentais recentemente apresentadas.

***Rent gap* e os ciclos da urbanização**

O setor do imobiliário e construção tem sido visto como central para a economia do país, por ser um dos seus principais empregadores e responsável por parte significativa do valor acrescentado gerado⁽³⁾. Criar as condições para esta geração de valor tornou-se um dos objetivos das políticas públicas com impacto nestas áreas de atividade. Por isto, antes de analisar essas políticas, importa determo-nos sobre os mecanismos de tal criação de valor.

Neil Smith (1979a; 1979b) propôs a noção de *rent gap* para explicar os ciclos de urbanização com base no fluxo de capitais, que se movem entre diferentes áreas do território, em busca dos investimentos mais rentáveis.

Por *rent gap*, Smith designa a diferença entre o rendimento efetivamente retirado de uma propriedade fundiária num dado momento e o rendimento que essa mesma propriedade poderia gerar se explorada no seu máximo potencial. Quando este intervalo cresce ao ponto de compensar financeiramente a intervenção necessária para dotar a

(3) Antes da crise financeira, o setor da construção absorvia 12% dos postos de trabalho, só ultrapassado pelos setores da indústria transformadora e do comércio. Também no que toca ao Valor Acrescentado Bruto das empresas, a área da construção e do imobiliário eram apenas ultrapassadas pela indústria e pelo comércio (INE).

propriedade das condições que permitam extrair maior rendimento, dá-se início a um novo ciclo de investimento e de urbanização.

É assim aquando da urbanização de uma área agrícola. É muito expressiva a diferença entre, de um lado, o rendimento retirado de um terreno tendo em conta a sua exploração agrícola e, do outro lado, o rendimento potencial que se pode extrair desse mesmo terreno, depois de urbanizado e edificado, por via da venda ou arrendamento de habitações. É este intervalo que fomenta e financia a transformação de solo agrícola em urbano, suportando as dinâmicas de expansão urbana (Amaral 2011).

O mesmo sucede na reabilitação. Uma área já urbanizada e economicamente explorada a valores próximos do seu potencial máximo deixa de ser atrativa para os investidores que aí não anteveem margem de lucro. A área é, então, progressivamente abandonada pelo investimento, entrando em processo de degradação e perda de valor (Smith 1979b). Esta perda continua até que o intervalo entre, de um lado, os preços e rendas aí praticados e, do outro lado, o seu valor potencial, torna atrativo o investimento na reabilitação que coloca essa área num segmento de mercado mais rentável. Assiste-se, então, a um processo de gentrificação, atraindo novos residentes e utilizadores de estratos sociais mais solventes, enquanto os anteriores são expulsos, incapazes de comportar os novos preços.

O fluxo de capitais, que, por esta via, se desloca de umas áreas para as outras, determina diferentes ciclos de urbanização. O processo varia consoante os contextos. Contudo, para efeitos de ilustração do argumento, é possível sintetizá-lo numa imagem esquemática, dividida em três fases sequenciais:

1 – *Expansão*: alargamento das áreas urbanas, assente na transformação do solo rústico em urbano; ao mesmo tempo que se assiste ao desinvestimento e progressivo abandono dos núcleos centrais.

2 – *Reabilitação*: quando a desvalorização das áreas centrais cria um *rent gap* que torna viável e atrativo o investimento, dá-se início a um processo de reabilitação e gentrificação desses núcleos, em sucessivas fases de valorização, até atingirem o seu valor potencial máximo.

3 – *Retorno à expansão*: atingido o limite da valorização das áreas centrais, o investimento retorna às áreas de expansão – seja para densificação e consolidação das zonas antes urbanizadas; seja para a abertura de novas áreas de expansão.

O tempo de recuperação do investimento imobiliário leva a que estes ciclos tendam a ser longos e marcados pela inércia. Daí que a viragem

de ciclo acabe, normalmente, por ser precipitada por momentos de crise económica, que alteram as lógicas de investimento e de fluxo de capital (Harvey 1978; Smith 1979b; Slater 2017).

Importa, ainda, salientar dois fatores determinantes para a análise que se segue:

O primeiro prende-se com a diversidade dos mecanismos de criação de um *rent gap*, que não decorre apenas da desvalorização das áreas urbanizadas (Walks, Soederberg 2021; Gray, Kallin 2023). Ele pode resultar também de outras condições que aumentam o rendimento potencial da propriedade: a alteração da capacidade construtiva por via dos planos, a qualificação dos espaços públicos, a crescente globalização dos mercados imobiliários formando «*rent gaps* planetários» (Slater 2017), ou a abertura de novos mercados, como aconteceu com as recentes dinâmicas de turismo (*airbnb*, *low cost*, ...) ou com os chamados nómadas digitais. A estas, somam-se condições que permitem reduzir os custos das operações por via da simplificação e facilitação dos processos, por incentivos fiscais ou apoios ao financiamento. Acrescem, ainda, condições que facilitam o acesso dos investidores à propriedade como a liberalização do mercado de arrendamento e simplificação dos despejos (Paton, Cooper 2016), ou a expropriação da propriedade depois entregue aos privados para rentabilização, como foi prática da Sociedade de Reabilitação Urbana do Porto.

O segundo fator prende-se com o papel do Estado, que tem uma intervenção determinante na criação das condições antes mencionadas (Smith 1979b; Hackworth, Smith 2001; Patton, Kooper 2016; Gray, Kallin 2023). Ou seja, os *rent gaps*, não são gerados apenas pelo livre funcionamento do mercado. Resultam, em grande medida, das políticas públicas que se tornam, assim, centrais no suporte à atividade do setor imobiliário.

É a partir deste ponto de vista que, nos capítulos que se seguem, se analisam as políticas públicas de habitação das cinco décadas de democracia, procurando perceber como estas foram apoiando o setor da promoção e construção, e qual o seu impacto no mercado da habitação e na definição dos diferentes ciclos de urbanização.

Expansão: 1976 – 2008

Em 1974, quando caiu a ditadura, a escassez de casas era gritante e a habitação surgia como uma das principais bandeiras da contestação nas ruas.

O novo regime trouxe, num primeiro momento, uma visão intervencionista, apostando na promoção pública através de vários programas: promoção do Fundo Fomento Habitação, Contratos de Desenvolvimento de Habitação, Cooperativas de Habitação Económica, Comissão de Apoio aos Refugiados, SAAL – Serviço de Apoio Ambulatório Local (Ferreira 2013; Antunes 2018).

Neste período, procurou-se também proteger os inquilinos da previsível subida das rendas, impondo o arrendamento dos fogos devolutos e alargando a todo o país o congelamento das rendas já vigente em Lisboa e no Porto (DL n.º 445/74). Este congelamento visava atacar o rentismo e a exploração dos inquilinos. Mas significava também que o investimento na manutenção dos edifícios arrendados seria cada vez menos rentável, levando à progressiva degradação e desvalorização dos principais centros urbanos do país.

Desincentivava-se, assim, o mercado de arrendamento. Por oposição, encaminhava-se a iniciativa privada para a construção de habitação nova destinada à venda a preços acessíveis, assegurando-se a sustentabilidade e o emprego no setor da construção. No dizer de Nuno Portas – Secretário de Estado da Habitação e do Urbanismo dos três primeiros governos provisórios – este seria um modelo «aceitável» (1975: 422), considerando que a recente nacionalização da banca (DL n.º 132-A/75) conferia à administração pública o controlo do crédito e, por essa via, o controlo do preço final das habitações. Isto é, o controlo do rendimento máximo potencial da propriedade. Nas suas palavras:

o problema futuro da tendência especulativa perde atualmente parte da sua acuidade, uma vez que o mercado (especulativo) do solo urbanizável tem vindo progressivamente a ‘morrer’, na medida em que, nas transações, os valores dos terrenos no mercado são determinados pelo valor potencial de venda do que se possa construir sobre eles. Ora, neste momento, a parte mais significativa da produção imobiliária depende, direta ou indiretamente, do Estado (através do crédito do seu sistema bancário), o que confere prioridade ao entendimento entre a nova banca e os municípios como instrumento privilegiado para controlar o imobiliário (Portas 1975: 421).

Portas sublinhava, por isso, que o sistema de crédito a implementar se deveria «limitar às categorias de custo mais acessíveis» e que esta

forma de financiamento não poderia «voltar a valorizar o fator terreno nem constituir um subsídio àquelas classes – embora disfarçado.» (id.: 422). Contudo, não foi isso que se verificou.

*

O pendor intervencionista do período revolucionário foi de curta duração. Era uma política em contraciclo, lançada quando a crise económica de 1973-79 reconfigurava o ambiente político internacional, abrindo caminho à hegemonia neoliberal. A Europa, na qual o país se procuraria integrar, começava a questionar o seu modelo de Estado Social e a liberalizar o setor da habitação, apostando na propriedade privada (Thornley 1991; Bogdanor 2012). Portugal seguiria o mesmo caminho, numa opção também decorrente da força da propriedade fundiária e do setor da construção e promoção imobiliária, que levaram a que a produção do espaço urbano mantivesse as lógicas vigentes no período ditatorial (Drago 2020).

Na sequência da reorientação política resultante do 25 de Novembro de 1975, o ministério onde se integrava a Secretaria de Estado da Habitação e do Urbanismo foi extinto e substituído pelo novo Ministério da Habitação, Urbanismo e Construção, cuja justificação e objetivos ficaram expressos no preâmbulo do diploma legal que o criou:

1. Considerando que para o relançamento da economia e resolução das graves carências habitacionais, na situação de crise que o País atravessa, tem importância relevante a reanimação do setor da construção civil;
2. Considerando a existência de grande número de pequenas e médias empresas de construção civil de tipo artesanal, cuja reestruturação se impõe;
3. Considerando o elevado volume de mão-de-obra utilizada quer diretamente quer nas atividades afins, empregando no conjunto um total de cerca de 25% da mão-de-obra ativa nacional;
4. Considerando a importância de todas as indústrias ligadas ao setor da construção civil e a elevada percentagem de incorporação de produtos nacionais, como fatores decisivos no setor secundário da economia;
5. Considerando que para a reanimação do setor da construção civil se torna necessária uma eficaz coordenação dos gabinetes de estudo e projeto e de consultadoria nacionais;

6. Considerando a necessidade de incentivar e de se definirem com rigor as fronteiras e formas de intervenção da iniciativa privada no setor habitacional;

7. Considerando a necessidade de se definirem normas de financiamento, incrementar a aquisição para habitação própria e para arrendamento e de se fazer a gestão do crescente parque público habitacional;

8. Considerando a necessidade de criar estatutos e definir o âmbito das empresas nas quais o Estado participa e de, para a generalidade, coordenar e reestruturar as empresas do setor da construção civil. (DL nº 117-E/76: Preâmbulo).

Ficavam, assim, claros os objetivos que passariam a dirigir as políticas de habitação: apoiar o setor da construção civil e fomentar a promoção privada. Catorze dias depois, lançava-se um programa de crédito bancário destinado à aquisição de habitação própria com condições especialmente favoráveis: prazos alargados e juros baixos, variáveis em função dos rendimentos dos requerentes (Resolução do Conselho de Ministros de 24 de fevereiro 1976), com a bonificação dos juros suportada pelo Orçamento do Estado.

O programa destinava-se às classes médias, capazes de pagar as prestações. Os «expressivos subsídios» destinados às «famílias de menores recursos» que se prometiam (id.: ponto 3) nunca foram criados. Ao invés, as revisões que se seguiram tornaram o programa mais abrangente, aumentando o valor máximo das habitações que poderiam obter crédito (DL nº 515/77; DL nº 435/80). Contrariava-se, assim, o espírito das propostas de Nuno Portas que via no crédito um instrumento de controlo dos preços.

*

O regime de crédito bonificado sofreu restrições durante os períodos de assistência externa liderados pelo FMI, em 1978 e 1983-85 (DL nº 459/83). Contudo a intervenção externa teve impactos mais fundos. Foram impostas reformas estruturais guiadas pelos princípios neoliberais que o FMI começava então a aplicar (Nunes 2010), com o objetivo de superar a crise económica instalada e, sobretudo, guiar o país no seu processo de adesão à CEE, iniciado em 1977. Este processo obrigou

à redefinição do modelo económico nacional e à reprivatização e reestruturação do setor bancário, que se iniciaria em 1984, estendendo-se por mais de uma década.

É este cenário que permite perceber o forte incentivo à compra de habitação a que se assistiu a partir de 1986, data da adesão à CEE. No quadro da integração europeia, marcado pelo expectável aumento dos salários e pelo fim das barreiras alfandegárias, era necessário que o maior rendimento das famílias não se convertesse no aumento das importações. Daí a necessidade de reter em solo nacional parte substancial desse rendimento. A promoção da poupança e a drenagem dos recursos disponíveis para o setor da construção – visto como resistente à concorrência externa – surgiam como fórmula simples e eficaz. A fórmula era também benéfica para a banca, em processo de reformulação, que concedia os créditos (tanto a compradores como a construtores) e se capitalizava com o aumento da poupança.

Como ficou expresso nos diplomas legais, os novos incentivos justificavam-se, não só com a necessidade de apoiar o setor da construção, mas também com a «necessidade de preservação dos equilíbrios macroeconómicos» (DL n° 382/89: Preâmbulo), procurando, para tal, «fomentar a poupança das famílias, de forma a que o aumento possível dos salários reais não se converta, por inteiro, em excessos de consumo, refletindo-se assim negativamente ao nível do défice externo» (DL n° 35/86: Preâmbulo).

Com este objetivo, o regime de crédito bonificado foi, então, reforçado: menos juros, mais bonificações, e alargamento à aquisição de segunda residência, habitação para arrendamento e terrenos para construção (DL n° 328-B/86). Em simultâneo, associou-se ao regime um sistema de contas poupança-habitação (DL n° 35/86) com elevadas taxas de juro e amplos benefícios fiscais. O sistema de contas foi ainda fortalecido em 1989, com novos incentivos fiscais e uma garantia pública que assegurava a concessão futura de crédito. Criou-se mesmo um sorteio, financiado pelo Orçamento de Estado, que duplicava o montante depositado em dez contas a cada mês.

O resultado foi a explosão do crédito, a difusão da propriedade e a mais intensa expansão urbana a que o país assistiu. Se, em 1980, Portugal aparecia como o terceiro país da OCDE com menor número de habitações por família, em 2005 tinha-se tornado o segundo país com maior número (Glocker e Plouin 2016). E é, ainda hoje, o país da OCDE

com maior proporção de habitações vagas e de segunda habitação (OCDE 2024a), evidenciando o excedente de produção das décadas de 1980-2000 (Amaral 2011). O elevado número de fogos vagos espelha o progressivo abandono dos principais centros urbanos, a que se assistiu durante este período, em grande medida provocado pelo congelamento das rendas. Em 2021, contavam-se, apenas nas duas áreas metropolitanas, 243.608 alojamentos vagos (INE). Por contraste, as casas novas espalharam-se pela paisagem ante um sistema de planeamento urbano em formação, que colocava poucos limites ao crescimento. Os primeiros PDM, que se generalizaram apenas em meados da década de 1990, traziam perímetros urbanos alargados, com vastas áreas de *solo urbanizável*. Ainda hoje, cerca de metade da área classificada como urbana permanece por ocupar (Carmo, Seixas 2024).

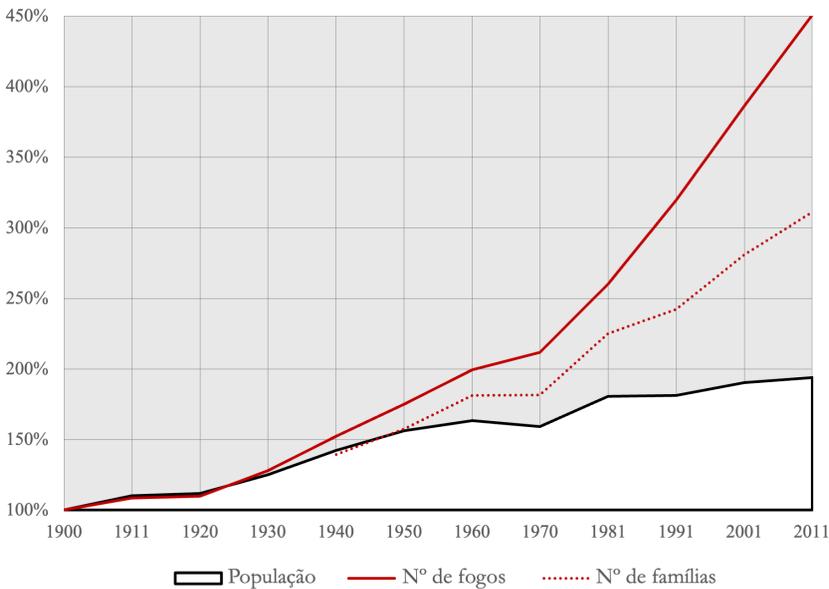


Figura 1 – Crescimento urbano.

Variação, em percentagem, do número de alojamentos, agregados familiares e população, em Portugal, entre 1900 e 2011. Dados: Censos, INE. Elaboração do autor.

O gráfico evidencia o rápido crescimento urbano, mostrando como o número de novos fogos cresceu muito mais rápido do que a população e do que o número de famílias, em especial após 1970.

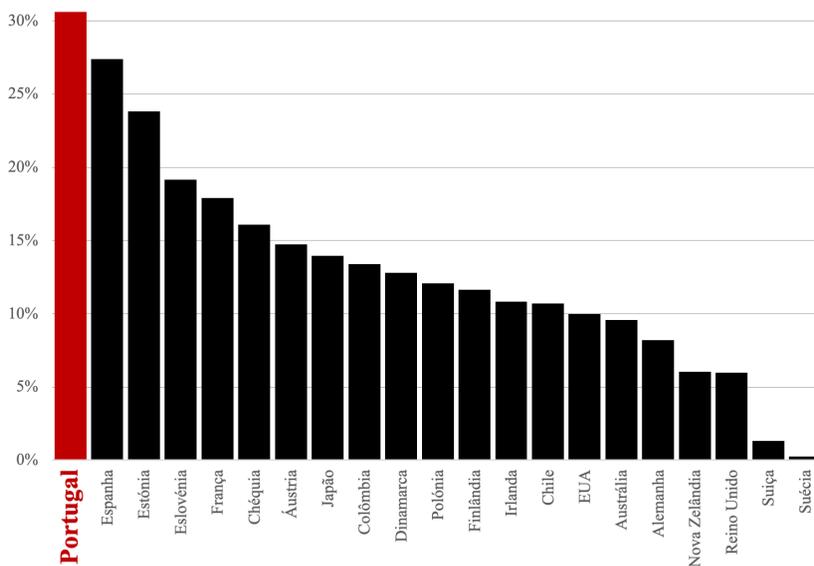


Figura 2 – Habitação subutilizada.

Percentagem de alojamentos vagos e de segunda habitação, em relação ao número total de alojamentos, por país, em 2022 ou ano mais próximo com dados disponíveis. Dados: OCDE. Elaboração do autor.

O gráfico mostra Portugal como o país com maior proporção de habitação subutilizada da OCDE.

O período de acelerado crescimento estendeu-se até 2002, quando os apoios ao crédito foram cancelados (Lei n° 16-A/2002: art. 5°; Lei n° 32-B/2002: art. 7°; DL n° 305/2003) e a produção de habitação entrou em queda. Mas este foi também o tempo dos juros baixos, assegurados pela moeda única, e do surgimento de novos instrumentos financeiros, como os fundos de investimento e a titularização da dívida, que permitiram que os preços da habitação, o número de vendas e os montantes de crédito continuassem a crescer (Santos, Teles e Serra 2014). A casa tornava-se, cada vez mais, um ativo financeiro.

Resume-se, assim, a parte mais significativa das políticas públicas de habitação do último quartel do século XX. É certo que, neste período, foram também implementadas políticas de outra natureza: de apoio à reabilitação com manutenção dos inquilinos e rendas acessíveis, de subsídio de renda,

de promoção pública. Entre estas, importa destacar o Programa Especial de Realojamento (PER), que deu resposta a mais de 45 mil famílias das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Contudo, os programas dirigidos às camadas da população mais necessitadas mantiveram-se residuais. Quase três quartos da despesa pública em habitação foi consumida nas políticas de apoio à promoção privada dirigida às classes médias (IHRU 2015). Políticas estas que, como vimos, foram formuladas não tanto como políticas de habitação, mas sobretudo como instrumentos de estímulo económico com um papel determinante na definição do modelo de desenvolvimento económico português. Um modelo em grande parte assente no imobiliário e na banca, que deixou poucos recursos para os setores dos bens transacionáveis e uma enorme dívida externa que alimentou o crédito hipotecário. Um modelo que deixou Portugal numa situação particularmente frágil face à crise que se seguiu.

Reabilitação: 2008 – 2023

A Crise Financeira Global, gerada no seio dos mecanismos de crédito à habitação norte-americanos (Financial Crisis Inquiry Commission 2011), atacou o cerne do modelo de desenvolvimento económico nacional – banca, mercado imobiliário, crédito hipotecário, dívida externa –, obrigando a novo programa de intervenção externa.

No setor da construção, o impacto foi dramático. Entre 2007 e 2014, o número de fogos em construções novas licenciados por empresas caiu 96%, mais de metade dos empregos foram perdidos e mais de um terço das empresas encerrou (INE), deixando um rasto de obras inacabadas (Sousa 2012), imagem eloquente da retirada súbita do investimento privado dos territórios da expansão urbana. Manter as lógicas de produção dos anos anteriores tornava-se inviável, o que deixou o setor da construção e do imobiliário mais aberto a propostas de alteração do quadro legal que regia a sua atuação.

Ao mesmo tempo, assistiu-se a uma igualmente súbita, e não planeada, retirada do investimento público dessas mesmas áreas, fruto das medidas de austeridade implementadas (Ferrão 2014; Figueiredo 2011). Como resultado instalou-se uma dinâmica de perda e abandono em parte significativa dos territórios da expansão das décadas precedentes (Travasso, Fernandes, Sá 2014).

Foram anos de transformações profundas, também visíveis na alteração das narrativas dominantes. Condenava-se o anterior modelo de desenvolvimento e a paisagem urbana daí resultante, marcada pelo crescimento descontrolado. Defendia-se, por isso, uma mudança estrutural: da construção nova para a reabilitação dos centros degradados, da compra para o arrendamento, da expansão para a contenção dos perímetros urbanos.

O objetivo ficou explícito nos diplomas legais publicados. O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (DL n.º 80/2015) propôs-se inverter «a tendência, predominante nas últimas décadas, de transformação excessiva e arbitrária do solo rural em solo urbano», pretendendo «contrariar a especulação urbanística, o crescimento excessivo dos perímetros urbanos e o aumento incontrolado dos preços do imobiliário». A Estratégia Nacional de Habitação (Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015) estabeleceu como pilares a dinamização do mercado de arrendamento (por oposição à casa própria) e a promoção da reabilitação urbana, visando «uma viragem nos paradigmas que deram prioridade à expansão urbana e à construção nova». Também o memorando que guiou a intervenção externa impunha alterações às políticas de habitação com o objetivo de dinamizar o mercado de arrendamento, fomentar a reabilitação e travar os incentivos ao endividamento das famílias por via do crédito à compra de casa (CE, BCE, FMI e Governo de Portugal 2011; Antunes 2020).

Assim, entre 2008 e 2015 – e em especial durante a intervenção externa – promoveu-se uma ampla revisão legislativa que procurou concretizar os objetivos fixados. Procurou, também, alavancar os setores da construção e do turismo como meio de reanimar a economia em crise. Esta reforma tocou vários domínios:

No domínio do ordenamento urbano, promoveu-se a revisão da política de solos e do sistema de planeamento, visando conter a expansão urbana. Para tal, eliminou-se dos PDM a categoria de *solo urbanizável* e determinou-se que a reclassificação de solo para novas áreas de expansão só poderia ser feita quando manifestamente necessário e por meio de Plano de Pormenor com execução programada (Lei n.º 31/2014; DL n.º 80/2015).

No que toca ao mercado de habitação – contrastando com o anterior regime de contratos vinculísticos e rendas congeladas que vinha sendo

desmantelado desde 1990 – assistiu-se a uma profunda liberalização e desregulação (Lei nº 31/2012), que abriu caminho a inúmeros despejos, facilitando a transferência de propriedade e as dinâmicas de gentrificação.

No que se refere à promoção da reabilitação, foi criado o Regime Jurídico de Reabilitação Urbana (DL nº 307/2009; Lei nº 32/2012), que trouxe novos instrumentos de planeamento e benefícios fiscais (Lei nº 64-A/2008). A isso somaram-se instrumentos de financiamento como o IFRRU (Resolução do Conselho de Ministros nº 52-A/2015), e a suspensão das normativas que controlam a qualidade, segurança e salubridade das construções, por via do Regime Extraordinário para a Reabilitação Urbana (DL nº 53/2014). Em simultâneo, procurou-se fomentar o setor turístico pela simplificação de procedimentos e desregulação – nomeadamente pela criação da figura do Alojamento Local (DL nº 39/2008; DL nº 128/2014; DL nº 63/2015) – bem como por via da política fiscal e de instrumentos de financiamento próprios. Acresce ainda a criação dos chamados *vistos gold* (Lei nº 29/2012; Lei nº 63/2015) e de benefícios fiscais para fundos de investimento, como forma de atração de investimento estrangeiro dirigido ao setor imobiliário.

Conjugadas, estas medidas procuraram aproveitar o baixo valor fundiário dos centros históricos – resultado de décadas de desinvestimento – para gerar um *rent gap* atrativo, por meio da contenção do investimento noutras áreas, da mobilização da propriedade, da redução dos custos das operações de reabilitação, da abertura de novos mercados e da atração de investimento estrangeiro. Às políticas nacionais somaram-se as alterações no contexto internacional (Madden e Marcuse 2016; Aalbers 2016; Çelik 2024). O resultado foi a súbita concentração do investimento na reabilitação dos principais centros urbanos do país (cf. figura 3), centrada nos segmentos de mercado mais seguros e lucrativos – turismo e na habitação de luxo –, cujos efeitos se tornaram patentes a partir de 2015, aos primeiros sinais de retoma económica.

A imagem, usos, residentes e utilizadores dos núcleos centrais de Lisboa e Porto alteraram-se repentinamente, numa dinâmica transformadora que recolocou estas áreas num outro segmento de mercado. Como consequência, os preços da habitação subiram rapidamente, afastando-se dos rendimentos medianos das famílias

(cf. figura 4) (Travasso et al. 2020; Antunes, Seixas 2020) e obrigando muitos a procurar casa cada vez mais longe dos centros onde residiam ou pretendiam residir. Este movimento pressionou os preços nas coroas das duas cidades, numa onda de choque que se foi alastrando a quase toda a faixa litoral, arrastando consigo os custos de toda a fileira da construção.

Formava-se, assim, uma grave crise no acesso à habitação (Santos 2019) que atingia, não só os mais carenciados, mas também largas franjas das classes médias. Uma crise que resultou, em grande medida, de um processo de concentração de capital, de atividades e de atenção mediática nos principais centros, enquanto as anteriores áreas de expansão eram abandonadas.

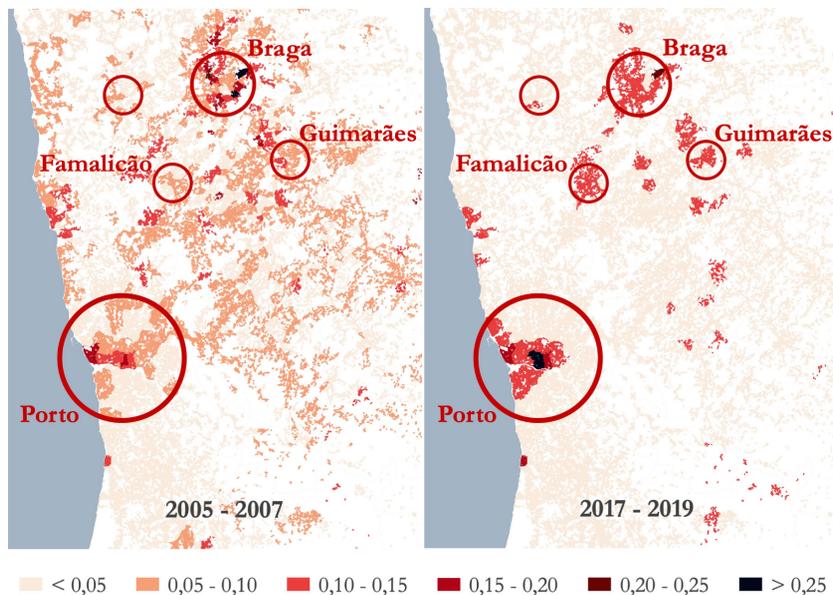


Figura 3 – Concentração do investimento imobiliário.

Número de licenciamentos por hectare (valor anual médio para cada período), comparando período pré-crise (2005-2007) e pós-crise (2017-2019), no Arco Metropolitano Noroeste. Dados: INE. Elaboração do autor.

O mapa evidencia que, no período anterior à crise financeira, a promoção imobiliária surgia difundida pelo território, ao contrário do que se verificou no período seguinte, com a promoção fortemente concentrada nos principais centros urbanos.

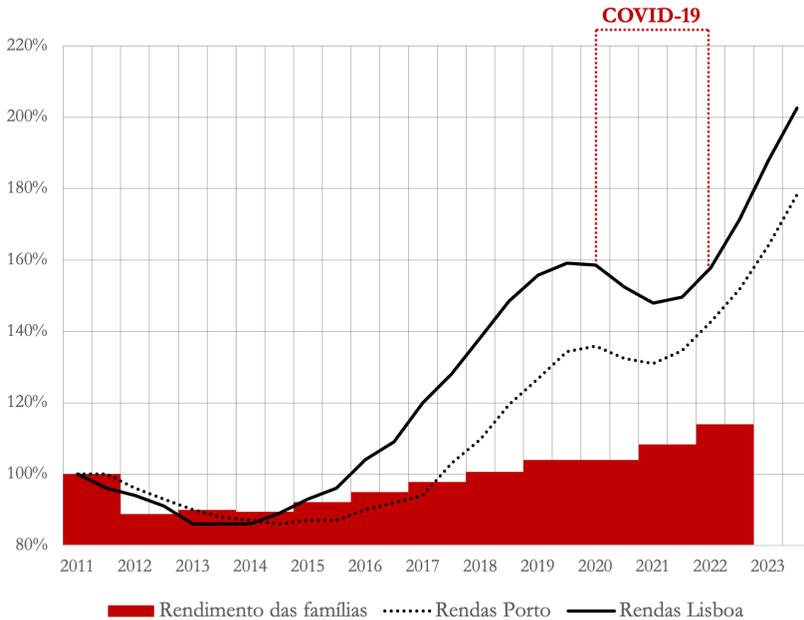


Figura 4 – Rendas e rendimentos.

Variação, em percentagem (base 100%=2011), do valor médio do rendimento bruto dos agregados familiares declarado em sede de IRS e do valor mediano das rendas por m² de novos contratos de arrendamento em Lisboa e no Porto. Dados: INE e Confidencial Imobiliário (para índice das rendas entre 2011 e 2017). Elaboração do autor.

O gráfico evidencia um aumento das rendas muito mais acelerado do que o aumento dos rendimentos. Percebe-se também uma quebra acentuada nas rendas durante o período da crise pandémica, bem como um aparente abrandamento do crescimento dos valores, no primeiro semestre de 2024, ainda antes da apresentação do programa Construir Portugal.

*

Em 2017, o problema era já demasiado evidente, e o então recente governo viu-se obrigado a responder à crescente pressão social (Farha 2017b; Tulumello et al. 2023). Criou a Secretaria de Estado da Habitação (desaparecida havia mais de uma década), reverteu parte das políticas implementadas pelo anterior executivo – fim do Regime Extraordinário para a Reabilitação Urbana (DL n° 95/2019) e alterações ao regime de arrendamento (Lei n° 43/2017; Lei n° 12/2019;

Lei nº 13/2019), Alojamento Local (Lei nº 62/2018) e *vistos gold* (DL nº 14/2021) – e apresentou a *Nova Geração de Políticas de Habitação* (Governo de Portugal 2017; Resolução do Conselho de Ministros nº 50-A/2018), que estabelecia como primeiro objetivo «garantir o acesso de todos a uma habitação adequada», procurando oferecer soluções àqueles que as não encontravam por via do mercado. Em 2019, surgiu também a Lei de Bases da Habitação (Lei nº 83/2019), de iniciativa parlamentar. Desenhou-se, assim, um novo quadro institucional e regulamentar para as políticas de habitação.

No que toca ao modelo de urbanização, mantinha-se e reforçava-se a aposta na reabilitação, no arrendamento e na contenção dos perímetros urbanos. Isso fica explícito na *Nova Geração de Políticas de Habitação* que estabelece como princípio orientador a passagem «[d]e uma política de habitação cujos principais instrumentos assentaram na construção de novos alojamentos e no apoio à compra de casa para uma política que privilegia a reabilitação e o arrendamento» (Resolução do Conselho de Ministros nº 50-A/2018: ponto 1). Também a lei de bases «[p]rivilegia a reabilitação urbana e a dinamização do mercado de arrendamento» (Lei nº 83/2019: art. 29º).

Quanto ao resto, as novas políticas afastavam-se das opções do período anterior. Voltava-se a apostar na promoção pública e procurava-se travar o caminho de liberalização do mercado de arrendamento, defendendo maior regulação e uma política fiscal capaz de desencorajar tanto o entesouramento como o arrendamento de curta duração. Ao mesmo tempo, incentivava-se a promoção de arrendamento acessível por parte da iniciativa privada através de benefícios fiscais (DL nº 68/2019; Travasso et al. 2020). A intenção era travar a contínua progressão do mercado livre e dirigir o investimento privado para um tipo de promoção que melhor servisse as necessidades de habitação e a qualificação dos territórios.

Apesar da falta de adesão dos proprietários ao arrendamento acessível (Relvas 2024), o novo posicionamento do governo parece ter correspondido a um período de abrandamento do mercado, se bem que sem reflexo significativo nos preços (cf. figura 5) ou na disponibilidade de casas. Contudo, não houve tempo para avaliar o real impacto das novas políticas que começavam a chegar ao terreno quando, uma vez mais, as condições se alteraram abruptamente.

Retorno à Expansão: a abertura de um novo ciclo?

A crise pandémica e a guerra na Ucrânia conduziram ao aumento da inflação na fileira da construção, elevando ainda mais os preços da habitação e retirando margem à promoção imobiliária. Conduziram também à subida dos juros, estendendo a crise àqueles que haviam já acedido à habitação mas se mantinham a pagar empréstimos, e contribuindo para retrair a procura dado o acréscimo de encargos com o crédito⁽⁴⁾.

Assim, por um lado, assistia-se ao alastrar e agravar da crise habitacional, aumentando a pressão sobre o governo. Por outro lado, adivinhavam-se maiores desafios para o setor imobiliário, dada a redução das margens e retração da procura. Acresce que já antes da pandemia o crescimento dos preços em Lisboa havia abrandado, levando a crer que estariam já próximo do seu valor máximo potencial e, por isso, próximo do fim da sua progressiva valorização (cf. figura 4). O mercado com maior potencial de crescimento parecia ser agora, já não o das áreas centrais, mas o das franjas envolventes e núcleos secundários que poderiam absorver as classes médias que não encontravam lugar nos grandes centros (cf. figura 6). Contudo, este era ainda um mercado por reativar.

Neste quadro, ganhou expressão na esfera pública a voz do setor imobiliário. Defendia que a crise se devia sobretudo a um problema de escassez de oferta resultante da retração do setor provocada pela crise financeira e pela regulação excessiva. E oferecia como solução a intensificação da construção nova destinada às classes médias, a qual poderia ser assegurada pela promoção privada desde que lhe fossem garantidas três condições (Caiado 2024; Campos 2024; Ferreira 2024; Santo 2024a, 2024b; Soares 2024):

(4) A par das alterações mencionadas, importaria também referir as alterações decorrentes do Plano de Recuperação e Resiliência, criado na sequência da crise pandémica. O plano permitiu financiar a execução da promoção pública prevista pela *Nova Geração de Políticas de Habitação*, mas também alterou as condições desta execução desvirtuando parte das suas intenções iniciais, nomeadamente no que toca à sua aposta na reabilitação urbana e articulação com o ordenamento urbano. Apesar da sua relevância, optou-se por não desenvolver aqui este tema, uma vez que o artigo se centra na relação com a promoção privada, e não na promoção pública.

1 – Revisão da política fiscal, em particular a redução da taxa de IVA para 6% para toda a construção de habitação.

2 – Disponibilização de terrenos a baixo preço, nomeadamente pela reversão das limitações à expansão urbana instituídas pela alteração legislativa de 2014.

3 – Redução das exigências regulamentares associadas à qualidade construtiva e sustentabilidade ambiental, como forma de reduzir os custos de produção, bem como simplificação dos procedimentos de licenciamento.

Parecem retornar, assim, os pedidos que Keil do Amaral elencava em 1945: «[...] facilidades e mais facilidades – isenção de contribuições, terrenos baratos, entorses às boas regras da higiene e da intimidade, etc., etc.» (Amaral 1945 [2023]: 18).

*

Em fevereiro de 2023, reagindo à pressão crescente – tanto de residentes, como de promotores – o Governo apresentou o programa *Mais Habitação* como um conjunto de «medidas que procuram responder de forma completa a todas as dimensões do problema da habitação» (Costa 2023).

Por um lado, tentava «combater a especulação», «aumentar o número de casas no mercado de arrendamento» e «proteger as famílias» (Governo de Portugal 2023), por via de uma maior regulação do mercado, com medidas como a revisão do regime fiscal do arrendamento, limites ao aumento das rendas, o arrendamento coercivo das habitações devolutas, a manutenção dos contratos de arrendamento anteriores a 1990 (com compensação aos senhorios), ou o fim dos *vistos gold*. Estas propostas poderão ter contribuído para um novo abrandamento do mercado que se verificou, não tanto na evolução dos preços, mas na redução do número das transações (cf. figura 5).

Por outro lado, a nova política procurava responder a alguns dos anseios do setor imobiliário, através da publicação do *Simplex Urbanístico* (DL n° 10/2024). A intenção deste diploma é expressa no preâmbulo, que começa por apontar os desafios que Portugal enfrenta «no seu ambiente de negócios, prejudicando a competitividade do país e dificultando a atratividade de investimento nacional e estrangeiro». Desafios estes que se considera serem em grande medida provocados

pelas «barreiras excessivas no licenciamento», que o diploma visa minorar de modo a «fomentar a competitividade, a concorrência, o investimento e o crescimento». Fica, assim, evidente que o principal foco deste decreto-lei não é a resposta às carências habitacionais, mas sim a dinamização económica.

O mesmo preâmbulo identifica ainda dois objetivos centrais: «disponibilizar mais solos para habitação acessível, mas também simplificar os procedimentos na área do urbanismo e ordenamento do território».

Para cumprir o primeiro – disponibilizar mais solos – reverte-se as opções da revisão legislativa de 2014, recuperando a categoria de *solo urbanizável* que volta a poder ser utilizado pelos municípios que ainda o não tivessem retirado dos seus PDM, para aí promover operações de habitação de promoção pública (DL n.º 10/2024: art. 14.º). Na mesma linha, cria-se um regime de exceção para a reclassificação do solo rústico em urbano quando destinado a atividades económicas ou a fins habitacionais desde que enquadrados por Estratégia Local de Habitação ou Carta Municipal de Habitação (DL n.º 10/2024: art. 13.º, 15.º, 16.º). Um regime *ad-hoc* que, para além de contrariar os objetivos de consolidação das áreas urbanas e contenção da expansão, desvirtua o próprio sistema de planeamento.

Para cumprir o segundo objetivo – simplificar procedimentos – anula-se a necessidade de várias licenças e procedimentos, eliminam-se exigências regulamentares, simplificam-se e uniformizam-se procedimentos de licenciamento, e limitam-se os poderes dos municípios em sede de controlo prévio.

Deste modo, enquanto procurava controlar o mercado e travar a escalada dos preços, o *Mais Habitação* avançou também no sentido de facilitar a ação de promotores e construtores. Um caminho que viria a aprofundar-se nos meses que se seguiram.

*

A 10 de maio de 2024, o recém-eleito governo de maioria social-democrata reage tanto à crise habitacional como ao debate público gerado por algumas medidas do *Mais Habitação* (Travasso, Alves 2024) com a apresentação do documento *Construir Portugal: Nova Estratégia para a Habitação* (Governo de Portugal 2024).

Aqui, o problema é descrito como uma «crise de oferta habitacional» (id.: 2), e a solução é o incentivo à construção. O governo adere, assim, ao ponto de vista do setor da promoção e construção, e dirige grande parte das 30 medidas propostas para a dinamização do mercado, procurando dar resposta às três condições requeridas pelo setor:

1 – Regulação:

Para além de revogar várias das regras de controlo do mercado antes criadas⁽⁵⁾, as medidas [18] «Regulamentação, aprofundamento e aperfeiçoamento da legislação de desburocratização e simplificação administrativa urbanística» e [20] «Implementação da utilização metodologia BIM e aproximação de plataformas municipais de licenciamento de interface com os agentes económicos» dão continuidade ao percurso já iniciado de simplificação e uniformização dos procedimentos de licenciamento. A medida [4] «Criação de Bónus Construtivo (aumento dos índices e limites de densidade urbanística)» aponta para a flexibilização das regras de ordenamento urbanístico, e a medida [19] «Aprovar o Código da Construção» visa a uniformização e simplificação da regulamentação, sendo expectável uma redução na exigência que possa contribuir para a redução dos custos da construção.

2 – Fiscalidade e financiamento:

A medida [9] «Redução de IVA para a taxa mínima de 6%» não só para obras de reabilitação, mas também para obras de construção nova para habitação (ainda que «com limites em função dos preços») responde diretamente a um dos mais recorrentes pedidos do setor. À redução fiscal, acrescem novos mecanismos de financiamento à construção por meio da banca, avançados pelas medidas [7] «Linhas de crédito para promoção do *build to rent*» e [6] «Garantia do Estado a crédito para construção de cooperativas».

Os mesmos princípios aplicam-se também ao lado da procura, apoiando a compra de habitação por parte dos jovens com as medidas [25] «Isenção IMT e IS jovem» e [24] «Garantia Pública aos jovens para viabilizar o financiamento bancário».

(5) Cf. medidas [13], [14], [15], [22].

No seu conjunto, estas medidas parecem retornar às políticas anteriores à crise financeira, voltando ao apoio público à construção nova, à compra e ao crédito. Em simultâneo, ao apoiar financeiramente os jovens de classe média conferindo-lhes maior capacidade aquisitiva, esta linha de ação não só contribui para dinamizar o mercado, como corre o risco de fomentar o aumento dos preços.

3 – Solos

Aprofundando o caminho encetado pelo *Mais Habitação*, a nova estratégia propõe a medida [3] «Alteração da Lei dos Solos para permitir o uso de solos rústicos» para operações de urbanização destinadas à habitação. A esta soma-se a medida [5] «Novas Centralidades Urbanas na envolvente das zonas de pressão urbanística». Juntas, anunciam uma aposta na dinamização do mercado fora dos centros urbanos, retomando a lógica da expansão feita à custa da mobilização de solo rústico. Como clarificou o próprio Ministro das Infraestruturas e Habitação,

estamos a fechar o processo legislativo da nova Lei dos Solos, que vai permitir também aqui alargar e trazer mais terrenos, a custos mais reduzidos, para mais construção: mais construção a custos controlados, mais construção para a renda apoiada, mas também, e muito importante, para a classe média. Repito, para a classe média. (Luz, *apud*. DN/Lusa 2024).

*

Ainda é cedo para tirar conclusões sobre o impacto do *Construir Portugal*, cuja concretização começa agora a fazer o seu caminho. Até porque é difícil estabelecer relações de causalidade em dinâmicas que são influenciadas por múltiplos fatores, nacionais e internacionais. De qualquer forma, nota-se que os dados dos últimos meses apontam para uma inversão do abrandamento do mercado a que se vinha assistindo desde o início de 2022, contando-se um assinalável crescimento tanto dos preços como do número de aquisições (cf. figura 5), com especial contributo da habitação nova (INE 2024) e da maior dinâmica dos municípios das coroas metropolitanas, em detrimento dos municípios centrais (cf. figura 6).

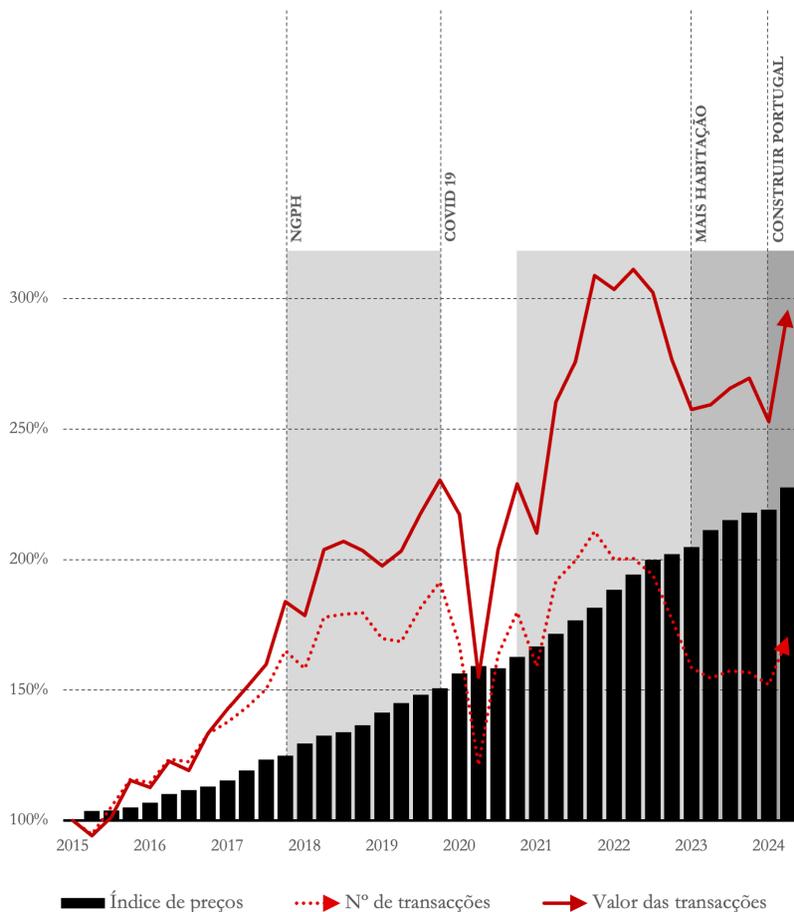


Figura 5 – O impacto das políticas no mercado habitacional.

Evolução, em percentagem, do índice de preços da habitação, do número de transações de alojamentos familiares e do valor total dessas transações, entre 2015 e 2024 (base 100%=2015), com marcação da vigência dos diferentes pacotes legislativos – Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), Mais Habitação e Construir Portugal. Identifica-se também o período da crise pandémica, que explica a queda abrupta dos valores durante aquele período. Dados: INE. Elaboração do autor.

O gráfico permite depreender que, durante a fase inicial de implementação da NGPH e do Mais Habitação se terá verificado um abrandamento do mercado, se bem que com efeitos modestos na evolução dos preços. Os dados posteriores ao anúncio do Construir Portugal apontam para um acelerado crescimento dos três indicadores: preços, transações, valor total investido.

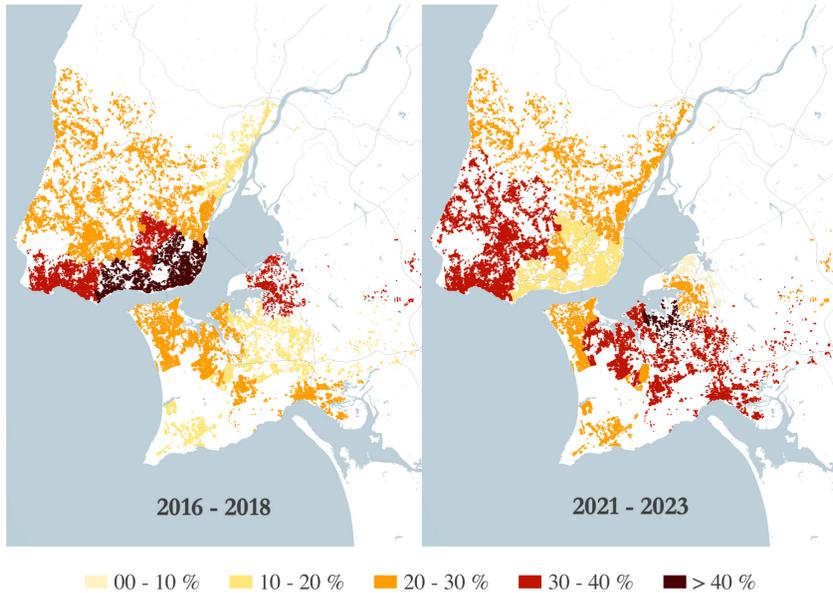


Figura 6 – Maior dinâmica fora do centro.

Varição, em percentagem, do valor mediano das vendas por m² de alojamentos familiares por município, na Área Metropolitana de Lisboa, comparando o período 2016-2018 e o período 2021-2023. Dados: INE. Elaboração do autor.

O mapa evidencia que, no período inicial de formação da crise, a área com o aumento dos preços mais acelerado era o núcleo central da área metropolitana – Lisboa e Oeiras. No período mais recente, essa é a área que menos cresce (sendo, contudo, a que mantem os preços mais elevados).

De facto, a nova estratégia não visa já travar o aumento dos preços. Pretende, sim, reativar o mercado e abrir novas áreas de expansão urbana com base em solos de baixo custo que constituam novos espaços de mercado para o setor imobiliário, dirigidos às classes médias que não encontram já lugar nos centros urbanos.

Inverte-se, assim, a política seguida nos últimos anos – de aposta na reabilitação, no mercado de arrendamento e na contenção e consolidação dos perímetros urbanos. O objetivo parece ser a criação de condições para abertura de novos *rent gaps* e o início a um novo ciclo de urbanização, assente na expansão, na apropriação da mais-valia decorrente da reclassificação dos solos rústicos, na construção nova, na compra e no crédito.

Aparentemente, retorna-se ao modelo anterior à crise financeira. Contudo, desta vez, a expansão não vem a par do abandono dos centros; pelo menos, por enquanto. Como demonstra Hester Booi (2024), o novo ciclo de urbanização faz-se em simultâneo e por complemento ao intenso processo de gentrificação dos centros que transborda para novas áreas de expansão por forma a absorver os segmentos de mercado que não encontram resposta nos centros e que geram uma nova procura, reconfigurando – e valorizando – o mercado das áreas de expansão. É esta nova fase da urbanização que a nova política pública parece disposta a fomentar e financiar, como meio de apoiar o setor da construção e do imobiliário, num momento em que o modelo de negócio dos últimos anos começa a dar sinais de esgotamento.

Considerações finais

A análise apresentada procurou demonstrar que, ao longo das cinco décadas da democracia, as políticas públicas de habitação nacionais não procuraram apenas suprir as carências habitacionais. Elas foram, sobretudo, instrumentos de estímulo económico centrados no apoio ao setor imobiliário, fomentando um mercado de habitação que só residualmente se dirigiu às populações de menores rendimentos. Por esta via, as políticas públicas foram também responsáveis pela formação dos diferentes ciclos de urbanização que vêm modelando as paisagens urbanas que habitamos.

A leitura das políticas de habitação recentemente apresentadas deverá considerar este ponto de vista, sob pena de ignorar parte importante dos termos da sua formação. Como se pretendeu evidenciar, tanto o *Simplex Urbanístico* como o *Construir Portugal* visam, em primeira instância, responder à pressão criada pelo setor imobiliário que reclama um conjunto de condições para a criação de novos mercados de modo a sustentar a sua atividade. Uma opção que, como explicava Keil do Amaral em 1945, dificilmente será resposta adequada às carências habitacionais que se avolumam.

Como se defendeu, as novas políticas apontam para a geração de um novo ciclo de urbanização assente na expansão urbana, na construção nova, no mercado de aquisição e no crédito, que poderá

ter grande impacto no território. Trata-se de uma inversão face às políticas da última década, que se haviam desenhado a partir da crítica aos territórios formados pelo modelo da expansão urbana anterior à crise financeira. Modelo ao qual, se parece agora retornar.

Estranhamente, este ponto ficou ausente das novas políticas e do debate. Na Estratégia Nacional de Habitação, na *Nova Geração de Políticas de Habitação* e na Lei de Bases da Habitação defendia-se uma visão para o território e propunha-se a articulação entre as políticas de habitação e o ordenamento do território como via para a concretizar. Mas, à medida que se acentuou a pressão, quer do lado dos que procuram habitação, quer do lado daqueles que a pretendem construir, a preocupação com o ordenamento do território desvaneceu-se. E as novas propostas de expansão fazem-se sem o devido debate sobre o território que irão reconfigurar.

As forças que moldam o nosso território continuarão, assim, a ser determinadas por opções e dinâmicas que não tomam em conta esse mesmo território. Esquecendo que, provavelmente, um planeamento adequado do modo como as diferentes atividades, movimentos e investimentos se distribuem no território seria um caminho seguro para dar melhor resposta tanto aos interesses económicos do setor imobiliário, como, sobretudo, às prementes necessidades de acesso, não só à habitação, mas também a um habitat qualificado.

Nota

O presente artigo foi submetido para publicação em outubro de 2024. Durante o período de revisão, o Governo apresentou iniciativas relevantes no sentido de procurar concretizar o programa *Construir Portugal*, que não são considerados no texto. Nota-se, contudo, que a alteração ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (DL n.º 117/2024, de 30 de dezembro) – que visa concretizar a medida [3] «[...] permitir o uso de solos rústicos» – alterou a natureza do debate. A forte contestação gerada veio, finalmente, reintroduzir as questões do território e do ordenamento urbano no debate sobre habitação e evidenciar a total ausência destes temas tanto na elaboração do diploma legal como no argumentário do Governo.

Referências bibliográficas

- Aalbers, Manuel (2016). *The financialization of housing: A political economy approach*. Abingdon/ New York: Routledge.
- Amaral, Francisco Keil do (1945 [2023]). “O Problema da Habitação”, in Francisco Keil do Amaral, *Sobre a Ganância, o Amor e Outros Materiais de Construção*. Lisboa: Estúdio, 15-44.
- Amaral, Pedro Bingre do (2011). *Análise das relações da política de solos com o sistema económico: Estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo*. Lisboa: DGOTDU.
- Antunes, Gonçalo (2018). *Políticas de habitação: 200 anos*. Casal de Cambra: Caleidoscópio.
- « — » (2020). *Housing policies in (the) crisis: The Troika memorandum and the housing market in Portugal*. Lisboa: Friedrich Ebert Stiftung.
- Antunes, Gonçalo, Seixas, João (2020). “Housing Market Access in the Lisbon Metropolitan Area Between the Financial and the Pandemic Crises”, *Critical Housing Analysis*, 7, 2, 58-72.
- Bogdanor, Vernon (2012). “Britain in the 20th century: Thatcherism, 1979-1990”. Conferência apresentada no Gresham College, 24 abril de 2012. Disponível em: <https://www.gresham.ac.uk/watch-now/britain-20th-century-thatcherism-1979-1990> (acedido em abril 2013).
- Booi, Hester (2024). “Spillover of urban gentrification and changing suburban poverty in the Amsterdam metropolis”, *Urban Studies*, 61, 3, 495-512.
- Caiado, Paulo (2024). “Polarização e soluções”, *Público – Imobiliário*. 23 outubro, 16.
- Campos, Manuel Reis (2024). “Redução do IVA na habitação tem que ser concretizada”, *Público – Imobiliário*, 11 dezembro, 7.
- Carmo, Fernanda do, Seixas, Ana (coord.) (2024). *REOT – Relatório do Estado do Ordenamento do Território*. Lisboa: DGT
- CE, BCE, FMI, Governo de Portugal (2011). *Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality*. Disponível em: https://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf. (acedido em outubro 2024).
- Çelik, Özlem (2024). “Cracking the housing crisis: financialization, the state, struggles, and rights”, *Housing Studies*, 39, 6, 1385–1394.
- Costa, António (2023). Conferência de imprensa do Conselho de Ministros, 16 fevereiro. Disponível em: <https://www.portugal.gov>.

- pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=governo-aprova-pacote-mais-habitacao (acedido em outubro 2024).
- DN/Lusa (2024). “Pinto Luz defende que Governo já está a construir habitação destinada à classe média”, *Diário de Notícias*, 30 setembro 2024. Disponível em: <https://www.dn.pt/7439405968/pinto-luz-defende-que-governo-ja-esta-a-construir-habitacao-destinada-a-classe-media/> (acedido em outubro 2024).
- Drago, Ana (2020). *Um país a tornar-se urbano e democrático: a questão urbana na primeira década da democracia portuguesa*. Tese de doutoramento, ISCTE-IUL / FCSH-UNL.
- Engels, Friedrich (1873 [1971]). *A questão do alojamento*. Porto: Cadernos para o diálogo.
- Eurofound (2023). *Unaffordable and inadequate housing in Europe*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Farha, Leilani (2017a). *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context: Financialization of housing and the right to adequate housing*. Geneva: United Nations.
- « — » (2017b). *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context: Mission to Portugal*. A/HRC/34/51/Add.2. Geneva: United Nations.
- Ferrão, João (2014). “Fecho de serviços está a destruir limiares mínimos de vida colectiva”, in *Público*, 22 setembro 2014, 6-8.
- « — » (2018). “A habitação regressa à agenda política?”, *Blogue Shift: Grupo de Investigação Ambiente, Território e Sociedade do ICS-ULisboa*.
- Ferreira, António Fonseca (2013). “As décadas de setenta e oitenta na habitação em Portugal: do Fundo de Fomento da Habitação ao Instituto Nacional de Habitação”, in Nuno Portas (coord.), *Habitação para o Maior Número: Portugal, os anos de 1950-1980*. Lisboa: IHRU, 67-78.
- Ferreira, Hugo Santos (2024). “Habitação acessível: uma solução em três passos”, *Público – Imobiliário*, 25 setembro, 15.
- Fields, Desiree J., Hodkinson, Stuart N. (2017). “Housing Policy in Crisis: An International Perspective”, *Housing Policy Debate*, 28, 1, 1-5.
- Figueiredo, António (2011). “Economia do(s) território(s) e sustentabilidade”. Comunicação oral, *VIII Congresso Ibérico de Urbanismo: A mudança do ciclo: Um novo urbanismo*. UBI, Covilhã.

- Financial Crisis Inquiry Commission (2011). *The financial crisis inquiry report: Final report of the national commission on the causes of the financial and economic crisis in the United States*. Washington, D.C.: US Government Printing Office.
- Glocker, Daniela, Plouin, Marissa (2016). "Overview of Housing Policy Interventions in Poland", *OECD Regional Development Working Papers*. Paris: OECD Publishing.
- Governo de Portugal (2017). *Para um Nova Geração de Políticas de Habitação*. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/consulta-publica?i=213> (acedido em outubro 2024).
- « — » (2023). *Mais Habitação*. Documento colocado a consulta pública.
- « — » (2024). *Construir Portugal: Nova Estratégia para a Habitação*. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDEyMAcA36s%2bZQUAAAA%3d> (acedido em outubro 2024).
- Gray, Neil, Kallin, Hamish (2023). "Capital's welfare dependency: Market failure, stalled regeneration and state subsidy in Glasgow and Edinburgh", *Urban Studies*, 60, 6, 1031-1047.
- Hackworth, Jason, Smith, Neil (2001). "The changing state of gentrification", *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 92, 464-477.
- Harvey, David (1978). "The urban process under capitalism: a framework for analysis", *International Journal of Urban and Regional Research*, 2, 101-131.
- IHRU (2015). *25 anos de esforço do Orçamento de Estado com a habitação*. Lisboa: IHRU.
- INE (2024). "Preços da habitação aumentaram 7,8% e o número de transações aumentou 10,4%", *Destaque*, 20 setembro.
- Madden, David, Marcuse, Peter (2016). *In Defense of Housing: The Politics of Crisis*. London/ New York: Verso.
- Mendes, Luís, Carmo, André, Malheiros, Jorge. (2019). "Gentrificação transnacional, novas procuras globais e financeirização do mercado de habitação em Lisboa", in Ana Cordeiro Santos (coord.), *A nova questão da habitação em Portugal*. Coimbra: Actual, 111-142.
- Nunes, Ana Bela (2011). "The International Monetary Fund's stand-by arrangements with Portugal: An ex-ante application of the Washington Consensus?". Lisboa: GHES-ISEG.
- OCDE (2024a). "OECD Affordable Housing Database – indicator HM1.1", *Housing stock and construction*. Disponível em: <https://oe.cd/ahd> (acedido em outubro 2024).

- « — » (2024b). “OECD Affordable Housing Database – indicator HM1.2”, Housing stock and construction. Disponível em: <https://oe.cd/ahd> (acedido em outubro 2024).
- Paton, Kirsteen, Cooper, Vickie (2016). “It’s the State, Stupid: 21st Gentrification and State-Led Evictions”, *Sociological Research Online*, 21, 3, 134-140.
- Portas, Nuno (1975 [2005]). “O que pode ser uma política realista de solo urbano?”, in Nuno Portas, *Arquitetura(s): Teoria e desenho, investigação e projecto*. Porto: FAUP Publicações, 420-429.
- Relvas, Rafaela Burd (2024). “Só 0,1% do mercado privado tem rendas acessíveis”, *Público*, 10 janeiro. Disponível em: <https://www.publico.pt/2024/01/10/economia/noticia/so-01-mercado-privado-rendas-acessiveis-2076227> (acedido em outubro 2024).
- Santo, Fernando (2024a). “Habitação: Que futuro para Portugal?”, *Ingenium*, 186, 52-54.
- « — » (2024b). Entrevista no programa *Contra-corrente*, Rádio Observador, 17 maio. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qThpGh5mWGg&list=PLuA3C1Hw3DNWff-axCIPK5J79IJCx&index=6> (acedido em outubro 2024).
- Santos, Ana Cordeiro (coord.) (2019). *A nova questão da habitação em Portugal*. Coimbra: Actual.
- Santos, Ana Cordeiro, Teles, Nuno, Serra, Nuno (2014). “Finança e habitação em Portugal”, *Cadernos do Observatório*, 2.
- Slater, Tom (2017). “Planetary Rent Gaps”, *Antipode*, 49, 114-137.
- Smith, Neil (1979a). “Gentrification and capital: Practice and ideology in Society Hill”, *Antipode*, 11, 3, 24-35.
- « — » (1979b). “Toward a theory of Gentrification: A back to the city movement by capital, not people”, *Journal of the American Planning Association*, 45, 4, 538-548.
- Soares, Rosa (2024). “Presidente do BPI pede «fortíssimo programa de construção de novas casas»”, *Público*, 30 abril. Disponível em: <https://www.publico.pt/2024/04/30/economia/noticia/presidente-bpi-pede-fortissimo-programa-construcao-novas-casas-2088772> (acedido em outubro 2024)
- Sousa, Hélder (2012). *Unfinished Projects*. Ermesinde: Fórum Cultural de Ermesinde.
- Thornley, Andy (1991). *Urban planning under Thatcherism*. London / New York: Routledge.

- Travasso, Nuno, Alves, Sónia (2024). “Habitação vaga e instrumentos de política pública: O debate em torno do arrendamento coercivo”, in Fernanda Paula Oliveira (ed.), *Atas do III Congresso de Direito do Urbanismo*. Coimbra: Almedina, 221-241.
- Travasso, Nuno, Fernandes, Ana, Sá, Manuel Fernandes de (2014). “Reacting to the Investment Withdrawal: Planning Within Scarcity in the Northwest of Portugal”, in Gülsün Sağlamer et al. (org.), *Proceedings: European Symposium on Research in Architecture and Urban Design – EURAU 2014. Istanbul – Composite Cities*. Istanbul: Istanbul Technical University.
- Travasso, Nuno, Varea Oro, Aitor, Almeida, Mariana Ribeiro de, Ribeiro, Luísa Sousa (2020). “Acesso ao mercado de arrendamento em Portugal: Um retrato a partir do programa de arrendamento acessível”, *Finisterra*, LV, 114, 105-126.
- Tulumello, Simone, Kühne, Jannis, Frangella, Simone, Silva, Rita & Falanga, Roberto (2023). *A caravana pelo direito à habitação: Da mobilização à construção de um movimento*. Lisboa: Outro Modo.
- Walks, Alan, Soederberg, Susanne (2021). “The New Urban Displacements? Finance-Led Capitalism, Austerity, and Rental Housing Dynamics”, *Urban Geography*, 42, 5, 571-82.
- Wetzstein, Steffen (2017). “The global urban housing affordability crisis”, *Urban Studies*, 54, 14, 3159-3177.
- Whitehead, Christine, Scanlon, Kath, Voigtländer, Michael, Karlsson, Jacob, Blanc, Fanny, Rotolo, Martina (2023). *Financialization in 13 cities: An international comparative report*. London: LSE/ Boligøkonomisk Videncenter.

Diplomas legais

- Decreto-Lei n° 445/74 (12-09-1974). *Diário do Governo*, 213, Série I, 1062-1067. (Medidas relativas ao arrendamento habitacional, nomeadamente o alargamento a todo o país do sistema de controlo de rendas em vigor em Lisboa e no Porto).
- Decreto-Lei n° 132-A/75 (14-03-1975). *Diário do Governo*, 62, Série I, 1° Suplemento, 394(2)-394(3). (Nacionaliza as instituições de crédito bancário).
- Decreto-Lei n° 117-E/76 (10-02-1976). *Diário do Governo*, 34, Série I, 1° Suplemento, 304(2)-304(4). (Cria o Ministério da Habitação, Urbanismo e Construção).

- Resolução do Conselho de Ministros de 24 de Fevereiro de 1976 (19-03-1976). *Diário do Governo*, 67, Série I, 2º Suplemento, 566(3)-566(4). (Estabelece o regime de crédito à habitação).
- Decreto-Lei nº 515/77 (14-12-1977). *Diário da República*, 287, Série I, 804-806. (Revê o regime de crédito à habitação).
- Decreto-Lei nº 435/80 (02-10-1980). *Diário da República*, 228, Série I, 3093-3096. (Revê o regime de crédito à habitação).
- Decreto-Lei nº 459/83 (30-12-1983). *Diário da República*, 300, Série I, 1º Suplemento, 4164(6)-4164(10). (Revê o regime de crédito à habitação).
- Decreto-Lei nº 35/86 (03-03-1986). *Diário da República*, 51, Série I, 519-522. (Estabelece o regime das contas poupança-habitação).
- Decreto-Lei nº 328-B/86 (30-09-1986). *Diário da República*, 225, Série I, 3º Suplemento, 2810(19)-2810(24). (Revê o regime de crédito à habitação).
- Decreto-Lei nº 382/89 (06-11-1989). *Diário da República*, 255, Série I, 4978-4880. (Revê o regime das contas poupança-habitação).
- Lei nº 16-A/2002 (31-05-2002). *Diário da República*, 125, Série I-A, 1º Suplemento, 4776(2)-4776(17). (Alteração ao Orçamento do Estado para 2002, onde é vedada a contratação de novos créditos bonificados à habitação, artigo 5º).
- Lei nº 32-B/2002 (30-12-2002). *Diário da República*, 301, Série I-A, 2º Suplemento, 8186(136)-8186(603). (Orçamento do Estado para 2003, que veda a concessão de novos créditos bonificados à habitação, artigo 7º).
- Decreto-Lei nº 305/2003 (09-12-2003). *Diário da República*, 283, Série I-A, 8294. (Revoga o regime de crédito bonificado).
- Decreto-Lei nº 39/2008 (07-03-2008). *Diário da República*, 48, Série I, 1440-1456. (Regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos).
- Decreto-Lei nº 307/2009 (23-10-2009). *Diário da República*, 39, Série I, 7956-7975. (RJRU – Regime Jurídico da Reabilitação Urbana).
- Lei nº 64-A/2008 (31-12-2008). *Diário da República*, 252, 1º Suplemento, Série I, 2-389. (Orçamento de Estado para 2009).
- Lei nº 29/2012 (09-08-2012). *Diário da República*, 154, Série I, 4191-4256. (Alteração ao regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional).
- Lei nº 31/2012 (14-08-2012). *Diário da República*, 157, Série I, 4411-4452. (NRAU – Novo Regime do Arrendamento Urbano).

- Lei nº 32/2012 (14-08-2012). *Diário da República*, 157, Série I, 4452-4483. (RJRU – Regime Jurídico da Reabilitação Urbana).
- Decreto-Lei nº 53/2014 (08-04-2014). *Diário da República*, 69, Série I, 2337-2340. (RERU – Regime Excepcional para a Reabilitação Urbana).
- Lei nº 31/2014 (30-05-2014). *Diário da República*, 104, Série I, 2988-3003. (Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo).
- Decreto-Lei nº 128/2014 (29-08-2014). *Diário da República*, 166, Série I, 4570-4577. (Regime jurídico de exploração dos estabelecimentos de alojamento local).
- Resolução do Conselho de Ministros nº 48/2015 (15-07-2015). *Diário da República*, 136, Série I, 4826-4850. (ENH – Estratégia Nacional de Habitação).
- Decreto-Lei nº 63/2015 (23-04-2015). *Diário da República*, 79, Série I, 2048-2049. (Alteração ao regime jurídico de exploração dos estabelecimentos de alojamento local).
- Decreto-Lei nº 80/2015 (14-05-2015). *Diário da República*, 93, Série I, 2469-2512. (RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial).
- Lei nº 63/2015 (30-06-2015). *Diário da República*, 125, Série I, 4521-4522. (Alteração ao regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional).
- Lei nº 43/2017 (14-06-2017). *Diário da República*, 114, Série I, 2996-3007. (Alteração ao NRAU – Novo Regime do Arrendamento Urbano).
- Resolução do Conselho de Ministros nº 50-A/2018 (02-05-2018). *Diário da República*, 84, 1º Suplemento, Série I, 2-18. (NGPH – Nova Geração de Políticas de Habitação).
- Lei nº 62/2018 (22-08-2018). *Diário da República*, 161, Série I, 4300-4312. (Alteração ao Regime Jurídico de Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local, na qual se concede aos municípios e condomínios instrumentos de limitação à criação de novas unidades de alojamento local).
- Lei nº 12/2019 (12-02-2019). *Diário da República*, 30, Série I, 1172. (Alteração ao NRAU – Novo Regime do Arrendamento Urbano).
- Lei nº 13/2019 (12-02-2019). *Diário da República*, 30, Série I, 1173-1181. (Medidas destinadas a corrigir situações de desequilíbrio entre arrendatários e senhorios).
- Lei nº 83/2019 (03-09-2019). *Diário da República*, 168, Série I, 11-33. (Lei de bases da habitação).

- Decreto-Lei nº 68/2019 (22-05-2019). *Diário da República*, 98, Série I, 2546-2553 (cria o Programa de Arrendamento Acessível).
- Decreto-Lei nº 95/2019 (18-07-2019). *Diário da República*, 136, Série I, 35-45. (Cria o Regime Aplicável à Reabilitação de Edifícios e Fracções Autónomas, revogando o RERU – Regime Excepcional para a Reabilitação Urbana).
- Decreto-Lei nº 14/2021 (12-02-2021). *Diário da República*, 30, Série I, 21-24. (Revê o regime de autorização de residência para investimento, designada por *visto gold*).
- Decreto-Lei nº 10/2024 (08-01-2024). *Diário da República*, 5, Série I, 5-52. (Simplex Urbanístico).
- Decreto-Lei nº 117/2024 (30-12-2024). *Diário da República*, 252, Série I. (Alteração ao RJGT).

Dados estatísticos

INE. Disponível em: <http://www.ine.pt>

OCDE. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org>

Global Property Guide. Disponível em: <https://www.globalpropertyguide.com>

Confidencial Imobiliário. Disponível em: <https://www.confidencialimobiliario.com>