

Habitação

Sandra Marques Pereira

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa e Dinâmia'CET-Iscte



Consolidação de uma tendência: o recuo da propriedade habitacional

Os Censos 2021 mostram a consolidação do recuo da propriedade, uma tendência iniciada em 2011: em 2001, 76% dos agregados eram proprietários da casa que habitavam, em 2011, esse valor era de 73% e em 2021, 70%.

A expansão da propriedade é frequentemente explicada pelo congelamento das rendas presente em vários momentos da história de Portugal, desde a Primeira República. Mas há um momento de viragem incontornável: a criação da propriedade horizontal em 1955. Ignorá-lo limita a compreensão da história nacional da propriedade e a sua diversidade geográfica, designadamente as especificidades das cidades: territórios diversos com volumes significativos de habitação multifamiliar anterior a 1960 e cuja transformação em propriedade horizontal ocorreu em diferentes momentos. Em 1981, Lisboa e Porto mantinham níveis de propriedade bastante baixos: 18% e 23%. Diferente é a história das suas periferias onde a maioria dos edifícios é posterior a 1960, 83% na AML e 79% na AMP¹: aqui, a propriedade em 1981 era já superior a 40%², ultrapassando os 70%³ em 2001.

Se a década de 1960 representa o arranque da propriedade, o último vinténio do século XX sinaliza a sua generalização, crescendo a nível nacional de 57% em 1981 para 76% em 2001. A excepcionalidade de Portugal não está tanto na elevada propriedade, mas mais no atraso da melhoria generalizada da situação habitacional dos portugueses: entre 1970 e 2001 as casas com água canalizada passam de 47% para 98% e as que dispõem de banho/duche de 32% para 94%. É que esse atraso confrontou o emergente Portugal democrático com uma adversidade – a necessidade de resolver esse problema num contexto internacional marcado pelo início do retrocesso do Estado-Providência/diminuição da habitação pública – a que se associou a expansão de uma

conjuntura favorável à aquisição de habitação através de empréstimo. Se a democracia abriu Portugal, também o tornou mais permeável às tendências internacionais: limitou-o na prossecução de uma política habitacional universalista, concretizada por outros nas décadas do pós-guerra, convidando-o a trilhar o caminho do robustecimento da propriedade, também facilitado pela melhoria dos rendimentos.

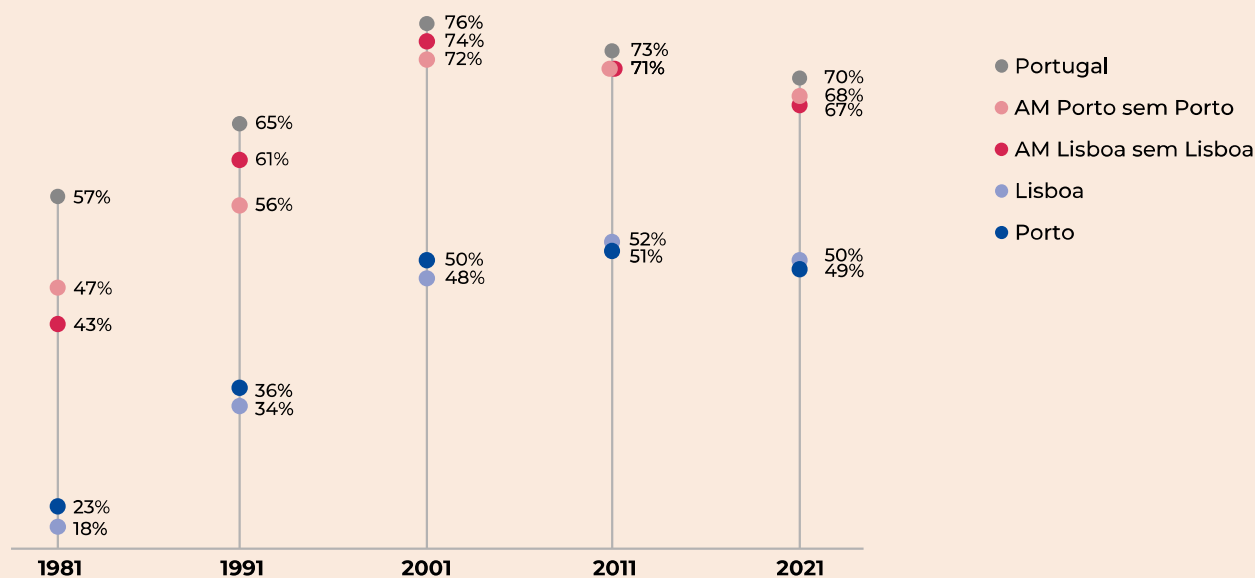
Todavia, o Estado esteve presente na provisão direta de habitação, mesmo só respondendo às situações mais problemáticas concentradas nas áreas metropolitanas e, aqui, em Lisboa e Porto. Isto explica a superioridade do arrendamento público nestas cidades face ao país⁴, e, parcialmente, os seus níveis inferiores de propriedade.

Entre os jovens, as desigualdades no acesso à habitação são marcadas pelas diferentes condições económicas dos pais

A crise de 2008 inverteu a tendência internacional de crescimento da propriedade na sequência das restrições do acesso ao crédito à habitação e da crise no trabalho. Em Portugal a maior queda de crédito ocorre nos anos da troika. Mesmo assim, o decréscimo da propriedade teve início em 2011, exceptuando Lisboa e Porto: aqui a descedida só ocorre em 2021, depois do aumento substancial dos preços da habitação face aos salários.⁵ Um problema

Agregados familiares que são proprietários da casa que habitam (%)

Fonte: INE | Censos



A percentagem de agregados familiares que é proprietário da sua casa diminuiu desde a viragem do século no conjunto do país, sendo inferior à média nas duas maiores cidades.

que se soma à crise de 2008, reforçando e agravando a tendência então iniciada. Esta situação, aliada à redução e/ou à residual oferta de arrendamento público, tem conduzido ao afunilamento das soluções habitacionais, revigorando o arrendamento privado, hoje muito atractivo para o investimento financeiro.

Lisboa e Porto, apesar de muito afectadas por esta crise, têm na última década um decréscimo pequeno da propriedade. A transformação da estrutura de proprietários destas cidades é uma das questões que emerge no contexto atual e que poderá ser (relativamente) esclarecida depois de publicados mais dados dos Censos 2021.

Durante décadas a investigação dissecou criticamente a “ideologia” da propriedade, mas atualmente vários investigadores enfatizam a dificuldade de lhe aceder e as iniquidades daí resultantes⁶. O conceito de “generation rent” – jovens incapazes de comprar casa e obrigados a gastar grande parte do seu salário nas rendas – sintetiza o agravamento das desigualdades inter-geracionais no acesso à propriedade. Porém, é importante não limitar

a questão a uma leitura geracional: é verdade que os jovens são particularmente vulneráveis, pois a sua autonomização é posterior a estas mudanças. Mas nem a precariedade, nem os baixos rendimentos são especificidades deste grupo, mesmo que nele se concentrem. Um estudo da Resolution Foundation⁷ mostra que o suporte parental é hoje ainda mais diferenciador no acesso à habitação: entre os jovens, as desigualdades são marcadas pelas diferentes condições económicas dos pais, também estas expostas à crescente desvalorização do trabalho. ▶

¹ As percentagem excluem as cidades de Lisboa e Porto

² Idem

³ Idem

⁴ Em Lisboa, 11% da população vive em habitação pública, no Porto, 12%, e no país, 2,5%.

⁵ Ver diagnósticos deste tema dos relatórios “Estado da Nação e Políticas Públicas” 2020 e 2021.

⁶ Veja-se o trabalho de Rowan Arundel.

⁷ <https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2018/12/House-of-the-Rising-Son.pdf>

Residências universitárias: as incógnitas de um plano em curso

Em 2019, a taxa de cobertura de camas para estudantes deslocados era 7% em Lisboa, 9% em Braga, 11% no Porto e em Coimbra, e 13% no conjunto do país

O ressurgimento da questão do alojamento universitário ocorre em 2017 e é indissociável da crise de acesso à habitação que nessa altura invadiu o debate público e político. Um relatório da Uniplaces de 2017¹ dava conta de que em Lisboa o preço médio de um quarto individual sem casa de banho era 328 euros, mais 62 euros que no Porto e mais 100 euros que em Coimbra. O mesmo relatório estimava que nestas três cidades faltariam quase 20 mil camas: um alerta ao Estado, mas também uma oportunidade de negócio, reforçada pelo crescimento de estudantes estrangeiros.

Em maio de 2018, aquando do primeiro anúncio do Plano Nacional para o Alojamento no Ensino Superior (PNAES), o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior divulga os resultados de um diagnóstico de 2017: a taxa de cobertura de camas para estudantes deslocados era então, no país, de 12%². Nesse anúncio, o PNAES era pouco mais do que uma medida da Nova Geração de Políticas de Habitação, associada ao Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE) gerido pela FUNDIESTAMO³.

O PNAES definitivo seria publicado em Diário da República em fevereiro de 2019, tendo por base dados que mantinham quase inalterados os de 2017: uma taxa de cobertura de 13%, sendo a gravidade da situação mais evidente nas principais cidades – Lisboa, 7%; Braga, 9%; Porto e Coimbra, 11%. O plano recuperava a ideia lançada pela Nova Geração de Políticas de Habitação, concentrando a resolução do problema no FNRE: fazia-o agora num plano faseado concreto, tendo como objectivo a duplicação da oferta de camas, para 30 mil, em 10 anos. Para a primeira fase (2019-2022), correspondente à legislatura, projetava-se 12.000 camas⁴, parte dessas resultado da reabilitação dos imóveis constantes numa lista então publicada, na sua maioria imóveis públicos sem utilização, com grande variedade de localização, tipologia, dimensão ou época. Para além do FNRE, previa-se o recurso direto pelas entidades promotoras (instituições de ensino superior/IES, autarquias e outras) a empréstimos do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Reconversão Urbana (IFRU) e do programa Reabilitar para Arrendar.⁵

Chegados a 2021 a execução do PNAES era muito reduzida: entre fevereiro 2019 e dezembro de 2020 foram intervencionadas 1.343 camas. A pandemia e a falta de financiamento específico foram as principais razões para tão baixa execução. Desenhado como uma solução “virtuosa” que tentava a quadratura do círculo – fazer políticas públicas com rentabilidade atrativa – o FNRE revelar-se-ia

¹ <https://www.worx.pt/uploads/2017/10/59f0be1a582dd.pdf>

² <https://www.publico.pt/2018/05/17/sociedade/noticia/so-ha-camas-nas-residencias-para-12-dos-estudantes-deslocados-1830354>. O predomínio esmagador do sector privado na oferta de quartos para estudantes (ainda muito marcado pela economia paralela) e os baixos rendimentos em Portugal, desde logo os dos pais dos estudantes que, na esmagadora maioria dos casos, são quem financia as suas despesas (80% em 2020/21 e 90% em 2016/17 de acordo com dois estudos realizados no âmbito do projecto Eurostudent com coordenação de Susana Cruz Martins/ CIES-Iscte e promoção do DGES-MCTES) que não se esgotam no alojamento, atestam a seriedade do problema.

³ Criado em 2016, o FNRE é um fundo imobiliário público destinado à reabilitação de imóveis (essencialmente) públicos para arrendamento habitacional, a financiar sobretudo pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS).

desadequado: um desfecho previsível resultante dos critérios de rentabilidade impostos, dificilmente compatíveis com as mensalidades a cobrar. Em simultâneo, surgiam dificuldades de licenciamento dos poucos projetos em curso, em parte resultado da inexistência de legislação para este tipo de edifícios.

Neste contexto, o Plano de Recuperação e Resiliência surge no momento certo. Se o PNAES acabaria por contribuir para alimentar o PRR – cuja urgência requeria conteúdos e metas concretas, e projetos prontos a arrancar – o PRR trazia ao PNAES o que lhe faltava: um financiamento de 375 milhões de euros destinado a 15 mil camas.

Em meados de Janeiro de 2022, dias depois da publicação da portaria que estabelecia as condições definitivas de financiamento das residências de estudantes no âmbito do PRR⁶, eram publicadas as normas técnicas para este tipo de projetos, colmatando a lacuna legislativa referida. Com base num trabalho do LNEC, estas definem com enorme detalhe todas as componentes das residências a construir/reabilitar: da localização aos inúmeros compartimentos e suas áreas mínimas, não esquecendo o mobiliário. Estabelecem ainda os princípios da sustentabilidade (ambiental, económica e social) e inovação (projetual e construtiva).

Em fevereiro de 2022 foi lançada a primeira fase do concurso para os projetos a financiar pelo PRR, tendo por base três critérios de avaliação articulados com os princípios das normas técnicas, um dos quais a garantia de execução até março de 2026⁷. Das 201 manifestações de interesse/projetos inicialmente propostos, 145 foram submetidos às fases seguintes, correspondentes à seleção definitiva de candidaturas a financiar e cujos resultados preliminares saíram a 30 de junho: foram admitidos e classificados 135 projetos/18.449 camas divididos em dois tipos de operações – adaptação, aquisição e renovação de imóveis, 102 projetos, e construção de novos edifícios, 33. Estes resultados mantinham a incerteza sobre os projetos e o número de camas a financiar.⁸

Mas o PNAES não se esgota nos projetos candidatados ao PRR. A estes acresce uma centena em situações diversas: projetos já concluídos ou bastante adiantados, como alguns da Universidade de Lisboa, outros com um futuro mais incerto, como parece ser o caso de vários da FUNDIESTAMO.

Nesta fase inicial da execução do PNAES, podemos discutir a sua adequação à resolução do problema do alojamento dos estudantes, sendo sempre possível considerar outras soluções: 1. abordagens mais ambiciosas, que vão à raiz do problema, tentando reduzir os preços da habitação; 2. soluções mistas que articulem a criação de residências públicas com medidas de qualificação e regulação da oferta privada ou de criação de novos protocolos; 3. soluções relativas às opções de localização das IES, promovendo, por exemplo, a sua deslocação para territórios com preços de alojamento mais acessíveis.

Porém, no presente, e independentemente da pertinência das soluções referidas, há uma medida política com meios financeiros relevantes que está em curso: uma medida que, para além de ter colocado a urgência da resolução do problema do alojamento universitário no centro da agenda das políticas de ensino superior, já conseguiu mobilizar dezenas de instituições. O momento é de discutir o PNAES ao nível: das dificuldades que se colocam à execução dos projetos financiados pelo PRR; dos desafios após a entrada em funcionamento das novas residências; e da necessidade de encontrar soluções para os projetos cuja concretização permanece incerta. Detenhamo-nos numa breve reflexão sobre os dois primeiros pontos, dada a complexidade do terceiro, que não cabe aqui.

O PNAES previa a criação de 12 mil camas em residências até 2022, mas até dezembro de 2020 tinham sido intervencionadas apenas 1.343 camas, por falta de financiamento específico – a que o PRR veio responder

⁴ <https://www.dges.gov.pt/pt/noticia/plano-nacional-para-o-alojamento-no-ensino-superior>; aqui o leitor encontrará também o link para o Decreto-Lei n.º 30/2019 de 26 de fevereiro relativo à aprovação do PNAES e ainda o diagnóstico de Novembro de 2018 que o sustentou e a que se reportam os dados referidos.

⁵ Dois instrumentos que permitiam o acesso ao crédito em condições mais vantajosas do que as oferecidas pelo mercado.

⁶ A fundo perdido para os promotores: esta solução seria o resultado de negociações entre o MCTES e o Ministério das Finanças, o primeiro debatendo-se por esta solução e o segundo por uma solução de empréstimo. A solução final acabaria por ser mista: fundo perdido para os promotores e empréstimo para o Estado português – Portaria n.º 29-A/2022. A legislação das normas técnicas de alojamentos para estudantes do ensino superior foi publicada pela portaria n.º 35-A/2022.

⁷ Este critério tem uma ponderação de 40% e os outros dois (inovação e adequação da oferta à procura), 30%. Para salvaguardar a execução dos projetos em tempo útil, o aviso para a apresentação de manifestações de interesse já colocava abaixo da classificação mínima os projetos cuja conclusão do investimento fosse posterior a 31 de Julho 2025.

⁸ A clarificação destes elementos depende da atualização do valor por cama a realizar à data da celebração do contrato e após a conclusão da audiência prévia dos resultados preliminares.

Os principais riscos associados a esta política prendem-se com a execução das obras (dados os constrangimentos atuais no setor da construção) e com a gestão das futuras residências (que exige uma gestão especializada)

Os maiores riscos de execução estão já consensualizados e estendem-se à generalidade das obras financiadas pelo PRR:

- i. A derrapagem orçamental na sequência da escalada dos preços dos materiais e da mão-de-obra, um risco que, embora acautelado pela já referida atualização do valor por cama à data do contrato, se prolonga para lá deste momento: mantém-se a necessidade de cobrir o aumento dos custos ocorridos após o contrato, desde logo os que resultam da *décalage* temporal de publicação do ICCHN, e a incógnita sobre quem recairá essa responsabilidade (o Estado ou os donos de obra), a que acresce a obrigatoriedade de pagamento do IVA por parte do dono da obra; também o diploma publicado pelo governo – como resposta ao receio sentido pelos empreiteiros de ficarem com o ónus desses desvios orçamentais, evitando a sua eventual desmobilização – coloca o problema do acréscimo dos custos para o dono da obra⁹; por último, tratando-se de um índice de construção de habitação nova não dá conta da evolução dos preços da reabilitação, geralmente mais cara, sendo muitos os projetos deste tipo.
- ii. O extraordinário aumento da procura de profissionais da construção que potencia uma acentuada redução da oferta.
- iii. A dificuldade em cumprir os prazos exigidos, porque os projetos estão em fases muito diferentes, sendo que os mais atrasados poderão sofrer uma acumulação de potenciais factores de entorpecimento: exigências das normas técnicas, cuja exaustividade se, por um lado, tenderá a qualificar muitas das novas residências, poderá também emperrar alguns projetos; burocracias de licenciamento; disponibilidade de empreiteiros; interrupções das obras na sequência dos pedidos de revisão de preços pelos empreiteiros ou de outras situações; etc.

⁹ Nesse diploma estabelece-se a possibilidade de o empreiteiro apresentar ao dono da obra um pedido de revisão extraordinária dos preços.

¹⁰ O Observatório do Alojamento estudantil da plataforma <https://www.student.alfredo.pt> do MCTES já disponibiliza alguma informação sobre a oferta privada.

¹¹ Este trabalho deverá também informar o da Estrutura de Missão Recuperar Portugal e o da Comissão Nacional de Acompanhamento do Plano de Recuperação e Resiliência, ambas criadas em Maio de 2021, mas com uma diferença fundamental: a primeira é a entidade responsável pela coordenação técnica e de gestão do PRR e os seus membros são remunerados, tendo uma dedicação plena às funções que lhe são atribuídas; a segunda tem um papel “não executivo”, de ordem essencialmente “reflexiva”, sendo os seus membros “personalidades de reconhecido mérito” a quem caberá grande parte do trabalho resultante da auscultação das múltiplas instituições e atores envolvidas no PRR. Se a primeira parece ter reunidas as condições efetivas ao cumprimento dos seus objetivos, a segunda dependerá, em grande medida, da disponibilidade dessas “personalidades de reconhecido mérito”.

Um dos instrumentos de mitigação destas dificuldades é a monitorização do processo em tempo útil: monitorização quantitativa, capaz de controlar o cumprimento dos cronogramas e dos orçamentos contratualizados ou acompanhar a evolução da procura e da oferta (pública e privada)¹⁰; e monitorização qualitativa, relativa ao controlo da qualidade de execução dos projetos ou à sistematização e análise das dificuldades em curso, encontrando soluções expeditas que evitem a criação de novos problemas. São muitas e exigentes as tarefas que a Agência Erasmus+Educação e Formação, responsável pela gestão e acompanhamento do PNAES, tem pela frente: se esta dispõe dos recursos humanos e financeiros suficientes para as cumprir é uma questão em aberto.¹¹

Por último, há desafios que se colocam à gestão das futuras residências, em especial as financiadas pelo PRR, que mantêm o promotor vinculado por 30 anos numa lógica “anti-rentista”. Para além do acréscimo de despesas, o grande desafio resulta do facto de várias destas instituições não estarem vocacionadas para a gestão deste tipo de equipamentos que implica tarefas altamente especializadas (limpeza, manutenção, segurança, etc.). Sem prejuízo de não nos desfocarmos da urgência de uma execução competente do PNAES, esta é uma das discussões a desenvolver nos próximos tempos. ▸