

HABIPUB – Estratégias e soluções integradas para a promoção do arrendamento público em Portugal

Ana Cordeiro Santos, Ana Drago, Raquel Ribeiro, Nuno Serra e Rita Silva
Centro de Estudos Socias

Sumário executivo

Em virtude do desfasamento crescente entre preços das casas e rendimentos das famílias, o acesso à habitação em Portugal tem vindo a degradar-se de forma acentuada nos últimos anos, com a exiguidade da resposta pública a revelar-se, neste contexto, incapaz de contribuir para uma resposta eficaz às crescentes necessidades habitacionais. O projeto HABIPUB teve como objetivo identificar soluções, financeiramente sustentáveis e socialmente eficazes, que permitam reforçar o parque de arrendamento público em Portugal, promovendo a reconfiguração do sistema habitacional português. O plano de trabalhos estruturou-se em torno de três eixos principais: (i) análise crítica das políticas públicas de habitação em vigor; (ii) estudo de boas práticas internacionais suscetíveis de adaptação ao contexto nacional; e (iii) auscultação de decisores públicos e de outros atores relevantes, através de entrevistas semiestruturadas, com vista à identificação de propostas e constrangimentos à implementação de políticas de habitação.

Os resultados evidenciam a centralidade atual da habitação na agenda governativa, em resultado da afetação significativa de financiamento europeu. Não obstante, subsistem limitações estruturais e operacionais que condicionam a eficácia das respostas em curso.

As recomendações de política sublinham assim a necessidade de uma abordagem sistémica e integrada, assente num compromisso político alargado e de longo prazo que deverá consolidar a política de habitação como uma função estruturante do Estado, suportada por mecanismos de financiamento estáveis, orientados e duradouros, bem como pelo reforço de modelos de governação multinível e de proximidade.

Recomendações

- Recolher, sistematizar e disponibilizar regularmente informação atualizada sobre o parque habitacional público, apoios e necessidades não satisfeitas, para apoiar a decisão e assegurar a monitorização das políticas adotadas.
- Adequar a estrutura administrativa da política de habitação, promovendo uma atuação integrada, coerente e eficaz entre os vários níveis de governação.
- Promover a diversidade social no arrendamento público, ampliando respostas a diferentes grupos sem reduzir apoio aos mais vulneráveis, garantindo assim uma maior equidade e reduzindo o estigma.
- Assegurar disponibilidade de solo público para uma oferta habitacional equilibrada, integrada e inclusiva.
- Garantir um financiamento estável e diversificado das políticas de promoção pública direta, alinhado com necessidades e distribuído de forma equitativa.

Destinatário(s) do policy brief

Decisores públicos e técnicos responsáveis pela política de habitação, nomeadamente: Governo (Ministério das Infraestruturas e da Habitação), Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHUR); Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), Comunidades Intermunicipais (CIM), Áreas Metropolitanas (AM); Autarquias; Instituições de solidariedade social e organizações da sociedade civil; Empresas e cooperativas de habitação; Associações de proprietários e arrendatários.

Introdução e Enquadramento do Problema

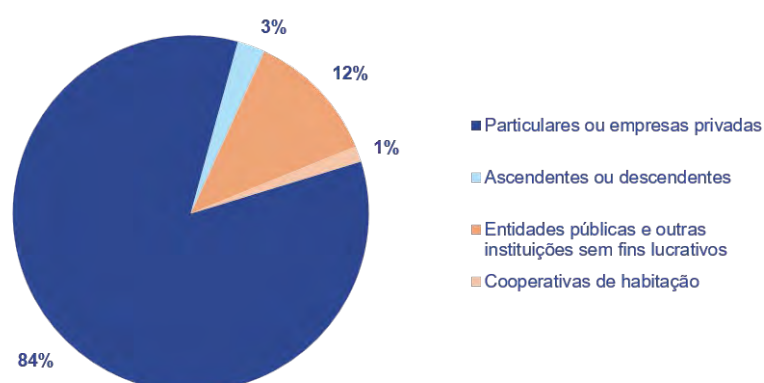
As sociedades contemporâneas enfrentam uma crise habitacional sem precedentes, resultante do crescente desfasamento entre a evolução dos preços da habitação e dos rendimentos. Este fenómeno é particularmente acentuado em Portugal. Entre 2015 e 2025, os preços da habitação aumentaram 67 pontos percentuais (p.p.) acima dos rendimentos, um valor significativamente acima do observado na Zona Euro (7 p.p.) e na OCDE (15 p.p.).¹

Neste contexto, a estimativa das necessidades habitacionais tem vindo a ser sucessivamente revista. Em 2018, apontava-se para 26.000 agregados (IHRU, 2018), valor que, em 2025, ultrapassa os 140.000 agregados (CNA-PRR, 2025), com maior incidência nas AM de Lisboa e Porto. Contudo, a crise não afeta apenas agregados mais necessitados (sem alojamento ou a residir em construções precárias), nem apenas as situações de “habitação indigna”

(em que a reabilitação melhora as condições existentes). Também a população com rendimentos intermédios começa a ser penalizada, seja pela dificuldade de acesso ao mercado de compra e arrendamento, seja pela sobrecarga financeira associada aos custos habitacionais. Em 2025, essa sobrecarga afetava 27% dos inquilinos no mercado privado, em contraste com os 3% na provisão pública.²

No entanto, o parque público revela-se insuficiente para assegurar o acesso a uma habitação digna às populações de maior vulnerabilidade, ao mesmo tempo que as famílias de rendimentos intermédios enfrentam dificuldades crescentes. De facto, a habitação pública representa apenas 3% do parque habitacional e 12% do arrendamento total (Figura 1), o que limita significativamente a sua capacidade de resposta à crise.

Figura 1 – Alojamentos familiares clássicos arrendados de residência habitual por entidade proprietária



Fonte: INE, Recenseamentos da População e da Habitação, 2021.

Para lá da insuficiência, a provisão pública apresenta fragilidades estruturais, ao nível do estado de conservação do edificado e da vulnerabilidade socioeconómica dos residentes (IHRU, 2024). Por sua vez, o mercado de arrendamento privado também não responde às necessidades atuais, caracterizando-se pela sua heterogeneidade e fragmentação: o segmento liberalizado apresenta custos elevados e instabilidade contratual; os contratos anteriores a 1990, embora mais

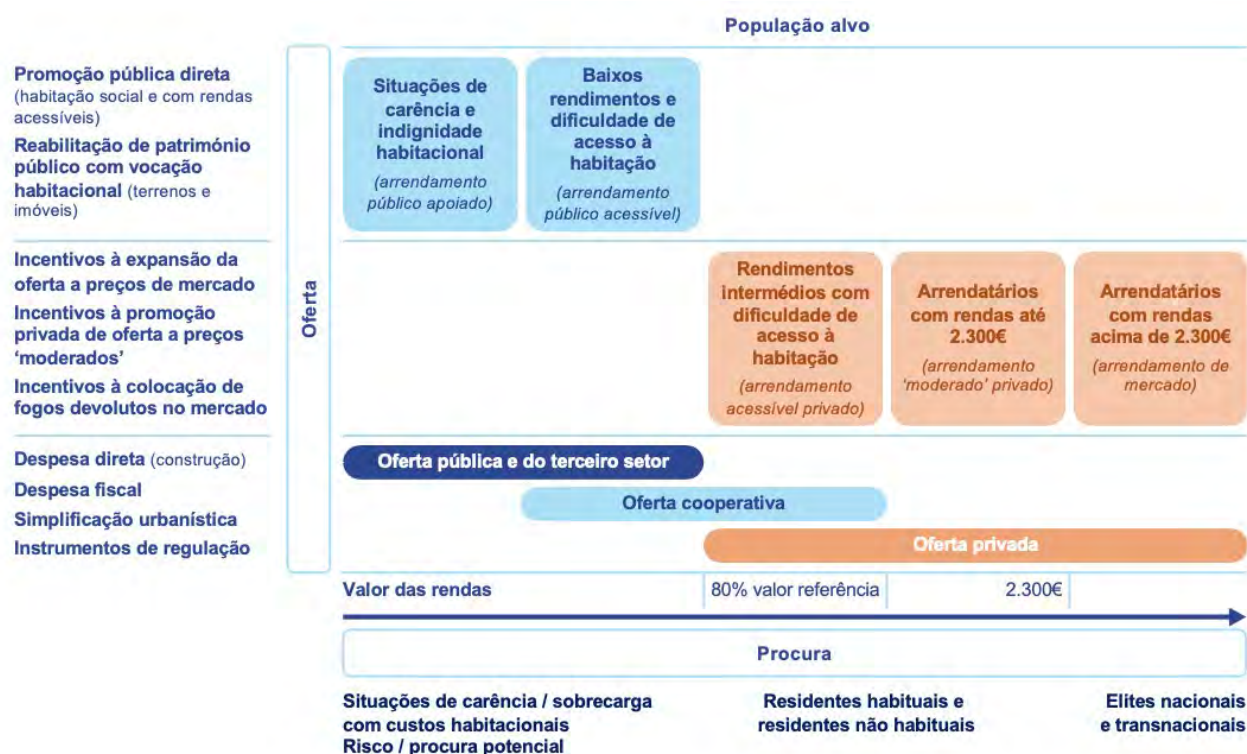
estáveis, estão frequentemente associados a más condições habitacionais; e o segmento informal concentra situações de elevada precariedade, escapando às políticas públicas (Monini *et al.*, 2025).

Assim, a promoção do arrendamento público deve articular-se com as restantes vertentes da política de habitação, assegurando coerência e complementaridade entre os diferentes segmentos, públicos e privados (Figura 2).

¹ <https://www.oecd.org/>.

² <https://ec.europa.eu/eurostat/>.

Figura 2 – Principais eixos da atual política de habitação e sua relação com os tipos de oferta e de procura



Fonte: Elaboração própria a partir de Pinho et al. (2025)

Análise e Principais Resultados

Nova estratégia da política de habitação

A política de habitação atual traduz uma mudança de paradigma, ao abandonar as orientações centradas na construção nova, num primeiro período, e no apoio à aquisição através de crédito, numa segunda fase. Isto é, passa a privilegiar a reabilitação urbana e o arrendamento, como alternativa à compra, num contexto de menor acesso ao crédito. O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) materializa esta estratégia, ao canalizar uma parte significativa dos recursos para o programa 1.º Direito, focado sobretudo na reabilitação do parque público, em detrimento do seu reforço estrutural (CNA-PRR, 2025).

A execução do PRR deverá acrescentar cerca de 20 mil fogos públicos (construção e aquisição), face aos cerca de 123 mil existentes, correspondendo a um aumento de aproximadamente 17%. Apesar de relevante, este acréscimo é ainda insuficiente face às necessidades, que ultrapassam as 140 mil famílias (CNA-PRR, 2025). Ainda assim, terá impacto significativo em municípios com menor

oferta pública, onde o reforço será proporcionalmente mais expressivo (Santos et al., 2026).

Perante a escassa capacidade de resposta pública no curto prazo, a intervenção estatal tem-se concentrado também no estímulo à oferta privada, através de benefícios fiscais, visando tornar o arrendamento mais atrativo nos segmentos “acessível” e “moderado” (Figura 2). Contudo, o impacto desta estratégia é limitado: os maiores incentivos ao investimento incidem em segmentos de gama alta e noutras áreas, como o turismo, reduzindo a eficácia das medidas dirigidas aos segmentos intermédios e de baixos rendimentos.

Além disso, o apoio continuado ao setor privado implica uma crescente afetação de recursos públicos, com efeitos potenciais no aumento dos preços e no surgimento de novos riscos sistémicos (Banco de Portugal, 2026), sem produzir melhorias estruturais no acesso à habitação.

Neste quadro, o reforço do parque habitacional público constitui uma resposta central à crise, exigindo, contudo, um investimento continuado e melhorias na gestão — incluindo a capacitação administrativa local e o reforço de recursos humanos — a par da salvaguarda do património público existente, evitando a sua alienação.

As fragilidades do sistema de provisão

A execução do PRR evidenciou fragilidades no sistema de provisão público, a várias escalas. O IHRU, responsável pela coordenação, execução e monitorização da política de habitação — bem como pela gestão dos programas e de um parque público de cerca de 14.000 fogos — enfrenta uma pressão crescente sobre os seus serviços (IHRU, 2025).

De facto, a acumulação de competências, associada à implementação de novos instrumentos como o 1.º Direito e o Programa de Arrendamento Acessível, tem ocorrido sem o correspondente ajustamento organizacional e o adequado reforço de recursos humanos e financeiros. Por isso, a sua capacidade de resposta revela dificuldades em acompanhar o aumento das exigências, comprometendo a própria execução da política habitacional (CNA-PRR, 2025).

Esta situação evidencia a necessidade de reforçar e reestruturar a capacidade administrativa do setor, abrangendo não só o nível central, mas também as áreas metropolitanas, as CCDR e os municípios, promovendo uma atuação mais integrada e eficaz entre níveis de governação.

Acresce a insuficiência de informação sistematizada sobre o parque público, o mercado de arrendamento e as necessidades habitacionais, bem como a limitada avaliação de políticas. Esta lacuna conduz à implementação de medidas pouco articuladas, por vezes com efeitos contraditórios,

comprometendo a eficácia global da política de habitação.

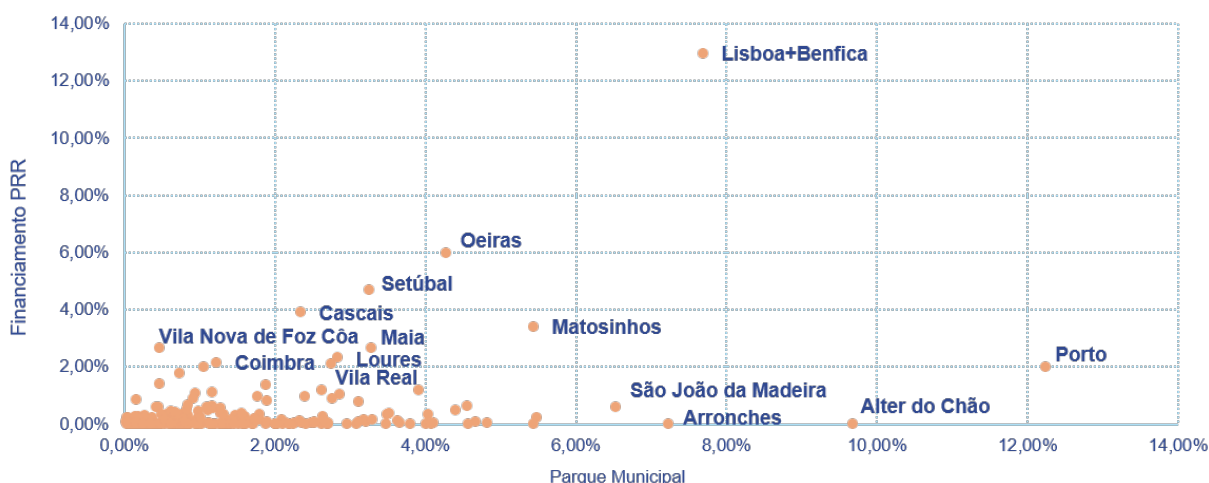
A política municipal desigual

A implementação do PRR também pôs em evidência a desigualdade territorial, tanto ao nível da dotação regional e municipal do parque habitacional público como ao nível da capacidade financeira e técnica para assegurar a provisão pública direta de habitação.

De facto, os municípios que dispõem de parques mais robustos tendem a apresentar estruturas de gestão mais autónomas, melhor dotadas de recursos humanos e com níveis de organização administrativa interna mais consolidados. Circunstância que contribui para a maior capacidade de resposta a concursos e programas de promoção direta promovidos pelo Estado central ou enquadrados em medidas de acesso a fundos comunitários. Um fator que, a par da distinta expressão territorial das carências habitacionais, ajuda a compreender a diferente celeridade na adesão ao programa 1.º Direito, com os municípios das AM a assumirem a dianteira na apresentação de candidaturas. Apesar do alcance nacional, a distribuição do financiamento do PRR revelou-se desigual, concentrando-se nas AM de Lisboa e do Porto, com especial incidência em Lisboa, Oeiras, Setúbal, Cascais e Matosinhos (Figura 3).

Não obstante, são os municípios com menor habitação pública que verão os seus parques habitacionais mais reforçados com o PRR. Em 25% dos casos (71 municípios), o PRR resultará num aumento da oferta pública de alojamentos superior a 50%, refletindo o reduzido volume de alojamentos em termos absolutos (Santos *et al.*, 2026). Esta circunstância terá um impacto relevante na necessidade de maior capacitação dos serviços municipais, numa fase posterior, para assegurar uma gestão eficaz dos parques habitacionais públicos, sobretudo nos municípios em que o aumento da oferta é mais expressivo.

Figura 3 – Parque Municipal e Financiamento PRR (% do total)



Fonte: INE e Portal Mais Transparência.

A viabilidade financeira

A degradação do parque público evidencia as dificuldades enfrentadas pelas entidades gestoras na manutenção e reabilitação deste património, em resultado da necessidade de praticar rendas reduzidas e da insuficiência de fontes complementares de financiamento ou de transferências do Estado central. Por outro lado, a extensão da crise habitacional a outros segmentos da população tem conduzido a um alargamento da intervenção municipal.

Em linha com as orientações nacionais, programas de arrendamento acessível e soluções habitacionais de menor escala e de base comunitária, são orientadas para agregados com maior capacidade económica, a par de respostas de natureza casuística, destinadas a evitar o agravamento das carências habitacionais. Porém, os regimes de renda acessível ou outros modelos com rendas mais elevadas não deverá ser feito à custa da redução das respostas dirigidas aos grupos mais vulneráveis, sob pena de se agravarem fenómenos de exclusão e de privação habitacional, social e urbanística, com consequências graves para a sociedade no seu conjunto. O financiamento da política pública de habitação poderá, contudo, assentar em modelos alternativos (ver abaixo).

A coesão social

A experiência do Programa Especial de Realojamento (PER) evidenciou os custos urbanos, financeiros e sociais associados à localização de muitos empreendimentos em

zonas periféricas e deficientemente integradas nos centros urbanos. Estas áreas, em muitos casos marcadas pela escassez de equipamentos e serviços e pela fraca acessibilidade, dificultaram a integração social dos moradores e contribuíram para processos de segregação socioespacial e estigmatização territorial, que ainda subsistem em alguns contextos (Cachado, 2023). Neste sentido, o apoio público ao acesso à habitação deve privilegiar soluções que promovam a diversidade social e a integração no tecido urbano consolidado, evitando os elevados custos inerentes aos processos de segregação socioterritorial.

Simultaneamente, a ausência de resposta para um número crescente de situações fora do alcance do setor público e do mercado privado tem conduzido ao ressurgimento de soluções habitacionais informais e precárias em diversos territórios. Esta realidade evidencia a necessidade de uma resposta habitacional robusta, capaz de prevenir o agravamento da pobreza e exclusão social.

As boas práticas internacionais

As diferenças estruturais entre os sistemas de provisão habitacional — entre países com parques públicos residuais, como Portugal, e onde estes se aproximam dos 20% (e.g., Áustria) — dificultam a transposição direta de soluções internacionais. Ainda assim, importa considerar a diversidade de modelos de financiamento suscetíveis de expandir o parque social, bem como os mecanismos que asseguram a sua gestão e manutenção com

sustentabilidade financeira ao longo do tempo. Modelos que assentam, em geral, na partilha de custos entre arrendatários, governos regionais ou locais e o Estado central, mediante transferências públicas estáveis.

Uma característica comum destes modelos é a adoção de rendas baseadas nos custos, que cobrem despesas com terreno, construção, financiamento, manutenção e renovação. Para os agregados com menores rendimentos, que não conseguem suportar estes valores, existem subsídios complementares, cujo financiamento provém de fundos dedicados e

de transferências da administração central e/ou local.

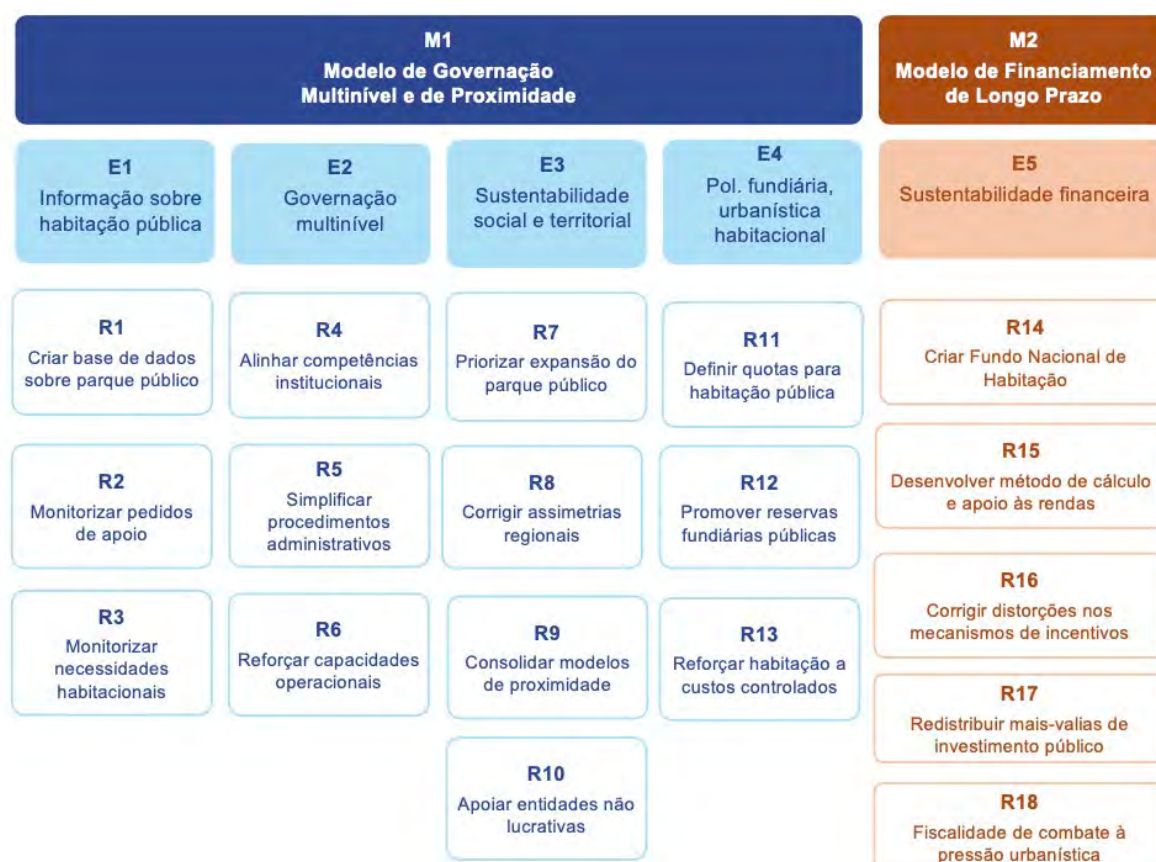
A evidência internacional mostra ainda, contudo, que estratégias estruturais no domínio da habitação — como a expansão do parque público, a regulação das rendas e o desenvolvimento de instrumentos financeiros específicos — exigem um compromisso político duradouro, que se mantenha ao longo de vários ciclos governativos, por forma a gerar efeitos progressivos e cumulativos (Santos *et al.*, 2026).

Opções de Política e Recomendações

A expansão e consolidação do parque habitacional público, em moldes financeiramente sustentáveis e socialmente inclusivos, recomenda uma abordagem sistémica e integrada, assente num compromisso político alargado e de longo prazo que deverá consolidar a política de

habitação como uma função estruturante do Estado. Esta abordagem requer um modelo de financiamento estável de longo prazo e um sistema de governação multinível, de proximidade e tecnicamente robusto, como se apresenta de seguida (Figura 4).

Figura 4 – Estratégias e soluções integradas para a promoção do arrendamento público em Portugal



Fonte: Elaboração própria.

M1. Modelo de governação multinível e de proximidade

E1. Informação sobre o parque habitacional: Recolher, sistematizar e disponibilizar informação atualizada sobre o parque habitacional público, apoios e necessidades não satisfeitas, para apoiar a decisão e monitorização das políticas.

R1. Criar uma base de dados pública integrada com: entidade proprietária, entidade gestora, tipo de apoio, características dos fogos (ano, tipologia, área), estado de ocupação e perfil sociodemográfico dos beneficiários.

R2. Desenvolver uma plataforma eletrónica interoperável entre níveis da administração, permitindo identificar e monitorizar, em tempo real, pedidos de apoio efetuados e pendentes, com informação sobre as características dos agregados requerentes.

R3. Implementar um sistema nacional atualizado de identificação e monitorização das necessidades habitacionais, articulando dados de municípios, autorreferenciação de agregados e sinalização por entidades sociais.

E2. Governação multinível: Adequar a estrutura administrativa da política de habitação, promovendo uma atuação integrada, coerente e eficaz entre os vários níveis de governação.

R4. Alinhar competências do Estado central (IHRU), CCDR, Regiões Autónomas, AM, CIM e autarquias com os respetivos territórios, reforçando a coordenação e as sinergias regionais/intermunicipais.

R5. Simplificar procedimentos administrativos com plataformas digitais e formulários normalizados de preenchimento simples, assegurando a correta instrução dos processos e uma maior celeridade.

R6. Reforçar capacidades técnicas e operacionais da administração em todas as escalas, com a adequada dotação em recursos humanos qualificados e financiamento. Considerar a criação de gabinetes de apoio técnico a nível central, regional e intermunicipal, para apoio a autarquias com maiores limitações.

E3. Sustentabilidade social e territorial: Promover a diversidade social no

arrendamento público, ampliando respostas a diferentes rendimentos sem reduzir apoio aos mais vulneráveis.

R7. Priorizar, em programas europeus, a expansão do parque público através de reabilitação, reconversão e adaptação de imóveis devolutos ou subutilizados, acelerando respostas, reduzindo custos e otimizando o património existente.

R8. Corrigir assimetrias regionais na afetação de fundos europeus, assegurando uma maior equidade territorial na resposta às necessidades e o reforço da capacitação técnica das autarquias mais carenciadas.

R9. Consolidar modelos de gestão de proximidade e participação dos moradores, a partir da adoção de boas práticas, instituindo mecanismos formais de envolvimento dos residentes e promovendo uma maior adequação das soluções e a coesão social.

R10. Reforçar o apoio a entidades não lucrativas promotoras de habitação social e acessível, privilegiando a governação de proximidade, assegurando a impossibilidade de alienação de património financiado publicamente, garantindo a sua afetação ao interesse coletivo.

E4. Alinhamento das políticas fundiária, urbanística e habitacional: Assegurar disponibilidade de solo público para uma oferta habitacional equilibrada, integrada e inclusiva.

R11. Definir quotas mínimas de habitação pública em empreendimentos habitacionais em zonas de pressão da procura, ajustando-as às necessidades locais e num quadro de articulação com a gestão territorial.

R12. Promover reservas fundiárias públicas para promoção habitacional direta, assegurando a sua necessária infraestruturação e acessibilidade, sobretudo no caso de solos localizados na periferia do espaço urbano consolidado.

R13. Reforçar soluções a custos controlados na transformação de solo rústico privado em solo urbanizável, assegurando a criação de oferta acessível perdurável e a coerência com objetivos de coesão territorial e justiça social.

M2. Modelo de financiamento de longo prazo

E5. Sustentabilidade financeira: Garantir um financiamento estável e diversificado das políticas de promoção pública direta.

R14. Criar um Fundo Nacional de Habitação (FNH) para desenvolvimento e gestão do parque público, financiado por múltiplas fontes e que disponibilize empréstimos de longo prazo, garantias e subsídios para projetos de habitação social e a valores acessíveis.

R15. Implementar um modelo de rendas que combine “renda baseada no custo” (financiamento, gestão, manutenção) e “renda baseada no rendimento” (capacidade dos

inquilinos), sendo a diferença compensada pelo FNH, promovendo assim um maior continuum entre habitação social e acessível.

R16. Corrigir distorções nos mecanismos de incentivos que desviam recursos necessários à resposta às necessidades habitacionais.

R17. Redistribuir mais-valias geradas por decisões urbanísticas e investimento público, canalizando a valorização do solo para financiar instrumentos de promoção de habitação pública.

R18. Conter, através de instrumentos fiscais e outros, usos de imóveis que agravem a pressão habitacional (devolutos, segmentos de luxo), afetando as respetivas receitas ao FNH.

Conclusão

A crise habitacional em Portugal assume particular acuidade em virtude da reduzida dimensão do parque habitacional público e de fatores estruturais específicos, como a elevada dependência económica dos setores imobiliário e turístico, a predominância cultural da propriedade privada e o estigma associado ao arrendamento público, historicamente minimalista.

O presente estudo evidencia a existência de descontinuidades e tensões nas políticas públicas de habitação implementadas nos últimos anos, bem como limitações de natureza administrativa e operacional. Não obstante, identifica igualmente boas práticas, quer a nível nacional, quer internacional, que demonstram a viabilidade de soluções alternativas.

A expansão e consolidação do parque habitacional público, de forma financeira e

socialmente sustentável, exigem uma abordagem sistémica e integrada, assente num compromisso político alargado e duradouro. Um compromisso que deverá afirmar a política de habitação como uma função estruturante do Estado, apoiada em mecanismos de financiamento estáveis, dedicados e de longo prazo, bem como em modelos de governação multinível e de proximidade.

A resposta à crise habitacional não se esgota, assim, na adoção de instrumentos técnicos, implicando antes a construção de um compromisso político sustentado no médio e longo prazo. Um compromisso que reconheça a habitação como uma infraestrutura social essencial e como um pilar central das políticas de desenvolvimento e de coesão social e territorial.

Referências

Banco de Portugal (2026). *Acompanhamento das medidas macroprudenciais em Portugal*. Banco de Portugal.

Cachado, R. (2023). Mais um programa especial de realojamento? *Le monde diplomatique - edição portuguesa*. Agosto 2023.

CNA-PRR (2025). *Relatório 1/2025, Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR*. CNA-PRR.

IHRU (2018). *Levantamento nacional das necessidades de realojamento habitacional*. IHRU.

IHRU (2024). *Programa nacional de habitação. Territórios com falta ou desadequação da oferta habitacional em Portugal*. IHRU.

IHRU (2025). Relatório e contas 2024. IHRU.

Monini, C., Ribeiro, R., Santos, A.C., & Silva, R. (2025). O arrendamento habitacional na AML: Um mercado segmentado, inacessível e inseguro. *Cadernos do Observatório*, 20. CES.

Pinho, A., Cavaco, C., Carvalho, L., & Cunha, J.L. (2025). *Guia de elaboração das Cartas Municipais de Habitação*. Vol.II – Quadro Instrumental. Área Metropolitana de Lisboa.

Santos, A.C., Drago, A., Ribeiro, R., Serra, N., & Silva, R. (2026). *HABIPUB – Estratégias e soluções integradas para a promoção do arrendamento público em Portugal*. PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas.



COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Santos, A.C., Drago, A., Ribeiro, R., Serra, N., & Silva, R. (2026). *HABIPUB – Estratégias e soluções integradas para a promoção do arrendamento público em Portugal*. S4P-25 Policy Brief 8036/2025. PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas.

CONTACTO

science4policy@planapp.gov.pt

COPYRIGHT

© PLANAPP, 2026



[Ciência para as políticas públicas](#)



[PLANAPP](#)



[Newsletter](#)



[PLANAPP](#)



[@planapp](#)



[PLANAPP podcasts](#)



PLANAPP



ces

Centro de Estudos Sociais
Universidade de Coimbra



Este *policy brief* foi desenvolvido no âmbito do Science4Policy 2025 (S4P-25): Concurso de Estudos de Ciência para as Políticas Públicas, uma iniciativa do Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas (PLANAPP), em colaboração com a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), financiada pelo Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal. Linha temática S4P-25/08: Modelos de sustentabilidade económico-financeira para a promoção de arrendamento público.

O conteúdo é da exclusiva responsabilidade dos seus autores e não vincula nem compromete o PLANAPP nem a FCT.