



*Millenium - Revista de Educação, Tecnologias e Saúde, 2(ed espec nº10), 59-67.*

pt

**GESTÃO DE RISCOS NA ESTRATÉGIA LOCAL DE HABITAÇÃO**  
**RISK MANAGEMENT IN THE LOCAL HOUSING STRATEGY**  
**GESTIÓN DE RIESGOS EN LA ESTRATEGIA LOCAL DE LA VIVIENDA**

*Sónia Palmeirão Bidarra*<sup>1</sup>  <https://orcid.org/0000-0002-0014-6048>

*Rute Abreu*<sup>1</sup>  <https://orcid.org/0000-0001-6275-3276>

*Cecília Rosa*<sup>1</sup>  <https://orcid.org/0000-0002-8998-9307>

<sup>1</sup> Instituto Politécnico da Guarda, Guarda, Portugal

Sónia Palmeirão Bidarra - soniabidarra94@gmail.com | Rute Abreu - ra@ipg.pt | Cecília Rosa - cecirosa@ipg.pt



**Autor Correspondente**

*Sónia Palmeirão Bidarra*

Avenida Dr. Francisco Sá Carneiro, n.º 50  
6300-559 Guarda - Portugal  
soniabidarra94@gmail.com

RECEBIDO: 12 de março de 2021

ACEITE: 03 de junho de 2022

## RESUMO

**Introdução:** Em Portugal, as Estratégias Locais de Habitação (ELH) têm enquadramento concelhio, apresentando diferentes níveis de aplicação dos instrumentos de política urbanística, territorial, social e económica e, assim, a resposta é holística face às problemáticas habitacionais dos agregados familiares, especificamente, condicionados pela pobreza, envelhecimento, exclusão social, desemprego e abandono dos territórios.

**Objetivo:** Estudar a aplicação da ELH, identificando a gestão de riscos que devem ser mitigados, de modo a permitir o acesso do cidadão a uma habitação com condições dignas.

**Métodos:** Análise teórica focada na revisão da literatura associada à ELH, de legislação e da regulamentação, em Portugal e na União Europeia e a análise empírica baseada na análise descritiva exploratória das estatísticas associadas à «situação de carência financeira» do cidadão.

**Resultados:** Evidenciam os riscos inerentes à ELH, que o cidadão enfrenta para usufruir de uma habitação condigna.

**Conclusão:** A gestão dos riscos associados à ELH evidenciam as boas práticas desenvolvidas, muitas vezes, aplicadas em estrita conformidade com a lei, regulamentos e normas, demonstram que as partes interessadas promovem verdadeiras estratégias de responsabilidade social, indiscutivelmente reconhecidas como cruciais para promover o sucesso económico, a inovação social, o bem-estar e a qualidade de vida do cidadão.

**Palavras-chave:** gestão de riscos; estratégia local de habitação; situação de carência financeira

## ABSTRACT

**Introduction:** In Portugal, local housing strategies (LHS) have a municipal framework, with different levels of application of urban, territorial, social, and economic policy instruments and, thus, the answer is holistic in view of the housing problems of households, specifically, conditioned by poverty, aging, social exclusion, unemployment, and abandonment of territories.

**Objective:** Study the application of the LHS, identifying the management of risks that must be mitigated in order to allow citizens access to decent housing

**Methods:** A theoretical analysis focused on the review of literature associated with LHS, legislation and regulations, in Portugal and in the European Union and an empirical analysis focused on an exploratory descriptive analysis of the statistics associated with the citizen's "financial need situation".

**Results:** They highlight the risks inherent in HLT, which citizens face in order to enjoy decent housing.

**Conclusion:** Risk management within LHS present good practices developed, often applied in strict compliance with the law, regulations, and standards, demonstrate that the stakeholders promote true social responsibility strategies, undoubtedly recognized as crucial to promote economic success, social innovation, well-being, and the quality of life of the citizen.

**Keywords:** risk management; local housing strategy; financial deficiency situation

## RESUMEN

**Introducción:** En Portugal, las estrategias locales de la vivienda (ELV) cuenta con un marco municipal, presentando diferentes niveles de aplicación de instrumentos de política urbana, territorial, social y económica y, por tanto, la respuesta es holística ante los problemas habitacionales de los hogares, específicamente, condicionados por la pobreza, el envejecimiento, la exclusión, desempleo y abandono de territorios.

**Objetivo:** Estudiar la aplicación de la ELV, identificando la gestión de riesgos que deben mitigarse para permitir el acceso de los ciudadanos a una vivienda en condiciones dignas.

**Métodos:** Un análisis teórico centrado en la revisión de la literatura asociada a ELV, legislación y normativa, en Portugal y en la Unión Europea y un análisis empírico centrado en un análisis descriptivo exploratorio de las estadísticas asociadas a la "situación de necesidad económica" del ciudadano.

**Resultados:** Destacan los riesgos inherentes al HLT, a los que se enfrentan los ciudadanos para disfrutar de una vivienda digna.

**Conclusión:** La gestión de los riesgos asociados a la ELV evidencian las buenas prácticas desarrolladas, muchas veces aplicadas en estricto cumplimiento de la ley, los reglamentos y las normas, demuestran que los grupos de interés promueven verdaderas estrategias de responsabilidad social, sin duda reconocidas como cruciales para promover el éxito económico, la innovación social, -ser y la calidad de vida del ciudadano.

**Palabras Clave:** gestión de riesgos; estrategia local de la vivienda; situación de deficiencia financiera

## INTRODUÇÃO

Em 2005, as Nações Unidas estimaram que, mundialmente, havia 100 milhões de pessoas sem-abrigo, 1,6 bilhões de pessoas que vivem em habitações com condições indignas e cerca de 15 milhões de despejados à força por ano (ESC-UN, 2019). Por um lado, nos países da OCDE, o número de pessoas sem-abrigo ascende a 1,9 milhões (apesar de representar menos de 1% da população desses países). Por outro lado, a taxa de pessoas com instabilidade habitacional varia entre 2% a 25% da população desses países (ESC-UN, 2019). Neste sentido, os países desenvolvidos enfrentam uma série de riscos associados às mudanças sociais e económicas, quer globais, quer regionais e com consequências que transformam o ambiente no trabalho, na família e na vida quotidiana (Giddens, 2007). Também a falta de habitação é um problema global, que afeta pessoas, em contextos sociais e culturais diferentes, tanto em países desenvolvidos, como em países em vias de desenvolvimento (Camberra Group, 2001). Sobre as políticas de habitação, não havendo obviamente uma grande consonância nas formas de ação dos países europeus, assistimos a uma grande diversidade de formas de lidar com o mesmo problema: um número significativo de famílias não tem condições de acesso ao mercado privado de habitação (Guerra, 2008) e considerando que as diferentes políticas de habitação refletem diferentes conjunturas políticas, sociais e económicas (Santos, Teles e Serra, 2014). Face ao exposto, esta investigação irá estudar a «situação de carência financeira» do cidadão, como um dos riscos associados à Estratégia Local de Habitação (ELH), dado que as políticas de habitação implicam esforços do legislador de modo a reconhecer o direito de acesso à habitação com condições dignas. Esta investigação apresenta a introdução na primeira seção, após a qual identificará a metodologia utilizada. Na terceira seção desenvolve a análise teórica através da revisão da literatura subjacente à ELH. Na quarta seção expõe a análise empírica através de uma análise descritiva exploratória focada na «situação de carência financeira» do cidadão. Na quinta apresenta uma discussão sobre a problemática do risco associado à ELH. Na sexta são evidenciadas as conclusões e as limitações desta investigação.

## 1. REVISÃO DA LITERATURA

A ELH é um instrumento que define a intervenção em matéria de política de habitação, visando definir as metas e os objetivos a alcançar no seu período de vigência, numa base de participação da comunidade e dos seus agentes. A habitação é um dos pilares básicos na vida de cada cidadão e na sociedade na qual se insere. Esta temática tem importância na qualidade de vida do mesmo, no combate da pobreza, na gestão dos espaços habitacionais e na sustentabilidade das regiões (Smeeding et al, 1993; Frick, Goebel Grabka, 2007).

Na análise ao direito internacional, a habitação é considerada um do direito básico do cidadão, consagrado no nº 1 do artigo 25º da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “todo ser humano tem direito a um padrão devida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle” (ONU, 2017).

Na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia pode ler-se: “a fim de combater a exclusão social e a pobreza, a União Europeia reconhece e respeita o direito à assistência social e habitacional, a fim de garantir uma existência decente para todos aqueles que não dispõem de recursos suficientes, de acordo com as regras estabelecidas pelo direito da União Europeia e pelas leis e práticas nacionais” (UE, 2012).

Apesar da habitação ser um direito consagrado, ainda não é uma realidade de todos, por isso o primeiro debate do Parlamento Europeu, em 2020, foi sobre a problemática dos 700.000 sem-abrigo na Europa (PE, 2020). Nos últimos anos o número de pessoas nesta situação na europa tem vindo aumentar, com exceção da Finlândia, que registou uma queda de 45%.

Na análise ao direito nacional, a habitação é um direito fundamental instituído no artigo 65º da CRP: “Todos têm o direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar” (AR, 1976). Ainda assim verifica-se uma “crescente incapacidade das famílias e dos indivíduos colocarem um teto seguro e acessível sobre suas cabeças, o que provoca um impacto prejudicial na nossa sociedade e na sua capacidade de apoiar a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos” (Gilliland, 2019).

A partir de 2002, verificou-se uma mudança estratégica na política de habitação com a promoção da reabilitação e do arrendamento. Em 2008, face à necessidade de uma maior integração dos poderes central e local, surgiu o Programa Local de Habitação (Xerez, Rodrigues, & Cardoso, 2018). Em 2015 foi aprovada a Estratégia Nacional para a Habitação (ENH) e a lei de bases do direito à habitação e as incumbências do Estado só foram aprovadas em setembro de 2019. A referida Lei de Bases da Habitação, no nº 1 do artigo 2º do Lei n.º 83/2019 (AR, 2019) refere que “todos têm direito à habitação, para si e para a sua família, independentemente da ascendência ou origem étnica, sexo, língua, território de origem, nacionalidade, religião, crença, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, género, orientação sexual, idade, deficiência ou condição de saúde”.

Em consequência, em Portugal, na Nova Geração de Políticas de Habitação surgiu o Programa de Apoio ao Acesso à Habitação designado por 1º Direito (PCM, 2018a) que visa garantir as condições de acesso a uma habitação adequada às pessoas que vivem em condições indignas e que em «situação de carência financeira», não permitindo aceder a uma solução habitacional adequada

(MA, 2018). Assim, é, exatamente, a «situação de carência financeira» do cidadão que será investigada. Nesta medida, as partes interessadas nas ELH devem propor modelos de intervenção na área da cidadania ativa, com elevados níveis de participação e envolvimento de todos, principalmente, os potencialmente afetados pelas decisões tomadas pelos políticos, quer a nível nacional, regional ou local (Santos, Seabra, Jorge, & Costa, 2014).

## 2. METODOS

A metodologia da investigação subdivide-se primeiramente numa análise teórica, com enfoque na legislação e regulamentos aplicáveis em Portugal e na União Europeia em matéria de habitação e ELH. E, ainda, de acordo com a Norma NP EN 31010 (IPQ, 2016) e NP EN 31000 (IPQ, 2018), num processo de avaliação do risco que é, frequentemente, expresso como a combinação das consequências de um dado evento (incluindo alteração das circunstâncias) e a respetiva probabilidade de ocorrência. Assim, essa avaliação implica um processo composto pela identificação, análise e avaliação do mesmo que culminou com uma análise empírica baseada em estatísticas públicas e disponibilizadas por diferentes entidades nacionais (INE) e internacionais (ESC-UN, Eurofound, UE, Eurostat) através do método de análise descritiva exploratória.

### 2.1 Amostra

Os dados recolhidos através da consulta a diferentes entidades, nacionais (INE e IHRU) e internacionais (ESC-UN, Eurofound, UE, Eurostat), no período temporal do ano 2017 até ao ano 2020, foi condicionado, pela disponibilidade pública dos dados recolhidos.

### 2.2. Recolha de Dados

A recolha de dados permitiu a análise comparativa da população a nível internacional, nacional e regional (Região Beiras e Serra da Estrela) e foi desenvolvida a partir de indicadores, tais como: rendimento bruto, indicadores de pobreza e exclusão social, privação material, desigualdade económica, privação habitacional e apoios concedidos pelo Programa 1º Direito (Graham & Grisard, 2019). Para analisar o rendimento bruto declarado por agregado fiscal, para os anos 2017 e 2018, a fonte foram as Estatísticas do Rendimento ao nível local com base na informação produzida pelo Ministério das Finanças - Autoridade Tributária e Aduaneira, do Instituto Nacional de Estatística. Para estudar os indicadores de pobreza e exclusão social, privação material e desigualdade económica, para os anos 2018 e 2019, a fonte foi o Inquérito às Condições de Vida e Rendimento do Instituto Nacional de Estatística. Para examinar os Indicadores de privação material, desigualdade económica e privação habitacional, a fonte foi o Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, do Instituto Nacional de Estatística e, ainda, os serviços de estatísticas da União Europeia, Eurostat. Para os dados relativos aos apoios concedidos pelo Programa 1º Direito, a fonte foi a Apresentação do Programa 1º Direito do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU, 2020).

### 2.3 Análise Estatística

Após a recolha de dados foram desenvolvidas análises estatísticas descritivas, com carácter exploratório (Riley et al., 2000; Field, 2017; Yin, 2018). Os dados foram tratados no software estatístico *IBM® SPSS® Statistics* (IBM, 2017), versão 25, tendo sido simuladas medidas de tendência central. Paralelamente, foram desenvolvidas inferências estatísticas, tendo sido utilizados testes não paramétricos, com um nível de significância de 0,05, bem como a estatística do Qui-Quadrado para a análise da associação de variáveis nominais e ordinais e, ainda, o coeficiente de correlação *de Pearson* para a medição do grau de associação entre duas variáveis quantitativas que se apresentam (Greene, 2017; Hair et al., 2018).

## 3. RESULTADOS

O Decreto-Lei n.º 37/2018, 4 de junho (PCM, 2018a) criou o programa do 1.º Direito definiu na alínea e) do artigo 4º o que se entende por «situação de carência financeira», ou seja, “situação da pessoa ou do agregado habitacional que detém um património mobiliário de valor inferior a 5 % do limite do estabelecido nos termos dos nº 4 e 5 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho (MTSS, 2010), na sua redação atual, e cujo rendimento médio mensal é inferior a quatro vezes o indexante dos apoios sociais (IAS)”. O IAS fixado para o ano de 2021 é €438,81, uma vez que não sofreu atualização face ao ano anterior, no ano de 2018 firmado em €428,90, enquanto no ano 2017 foi €421,32 (MFTSS, 2020), tendo aumentado apenas 4,1%. Tal como foi referido anteriormente para um agregado familiar ser classificado em «situação de carência financeira», então o seu Rendimento Médio Mensal (RMM) deve ser inferior a quatro IAS pelo que ascende a €1.715,60.

Na Tabela 1 são apresentados os rendimentos brutos declarados e o RMM por agregado, em Euro, no ano 2017 e no ano 2018. Da observação da Tabela 1 é percebido que, em 2017, o RMM, em Portugal, é inferior (€1.474,17) ao valor do agregado familiar classificado em «situação de carência financeira» (€1.685,20). Assim como, em 2018, o RMM por agregado era €1.522,08, encontrando-se abaixo do valor de referência de quatro vezes IAS que corresponde a €1.715,60. O RMM, em 2019 a nível nacional era de €1.582,33, continuando a estar abaixo da linha de quatro IAS (€1.743,04).

Ainda se pode aferir que também todos os municípios da Região Beiras e Serra da Estrela têm valores abaixo dos valores de Portugal, sendo que o município com menor RMM por agregado era, em 2017, Mêda (€1.071,58) e em 2018 e 2019, Figueira de Castelo Rodrigo e o maior RMM é Guarda, com €1.518,58; €1.584,83 e €1.652,42, em 2017, 2018 e 2019 respetivamente.

**Tabela 1** – Indicadores de Rendimento, por agregado, 2017, 2018 e 2019.

Regiões	Rendimento bruto	Rendimento	Rendimento bruto	Rendimento	Rendimento bruto	Rendimento
	declarado por agregado	médio mensal por agregado	declarado por agregado	médio mensal por agregado	declarado por agregado	médio mensal por agregado
(€)	2017		2018		2019	
Portugal	17690	1477,17	18265	1522,08	18988	1582,33
Continente	17726	1477,17	18304	1525,33	19026	1585,50
Centro	16562	1380,17	17130	1427,5	17866	1488,83
Beiras e Serra da Estrela	14982	1248,5	15546	1295,5	16343	1361,92
Almeida	14570	1214,17	15061	1255,08	15408	1284,00
Belmonte	13522	1126,83	14052	1171	15137	1261,42
Celorico da Beira	13564	1130,33	14032	1169,33	14723	1226,92
Covilhã	15493	1291,08	16092	1341	17001	1416,75
Figueira de Castelo Rodrigo	1985	1082,08	13322	1110,17	14025	1168,75
Fornos de Algodres	13157	1096,42	13672	1139,33	14390	1199,17
Fundão	14158	1179,83	14724	1227	15532	1294,33
Gouveia	13596	1133	14122	1176,83	14850	1237,50
Guarda	18223	1518,58	19018	1584,83	19829	1652,42
Manteigas	13300	1108,33	13715	1142,92	14256	1188,00
Mêda	12859	1071,58	13504	1125,33	14256	1188,00
Pinhel	13173	1097,75	13447	1120,58	14150	1179,17
Sabugal	13497	1124,75	13849	1154,08	14439	1203,25
Seia	14211	1184,25	14613	1217,75	15329	1277,42
Trancoso	13303	1108,58	13843	1153,58	14727	1227,25

Fonte: INE (2019a, 2020a)

A taxa de privação material e a taxa de privação material severa indicam a percentagem da população de Portugal com carência forçada devido a dificuldades económicas em pelo menos quatro, e de pelo menos três, dos seguintes itens, respetivamente : a) capacidade para assegurar o pagamento imediato de uma despesa inesperada e próxima do valor mensal da linha de pobreza (sem recorrer a empréstimo); b) capacidade para pagar uma semana de férias, por ano, fora de casa, suportando a despesa de alojamento e viagem para todos os membros do agregado; c) capacidade para pagar atempadamente rendas, prestações de crédito ou despesas correntes da residência principal, ou outras despesas não relacionadas com a residência principal; d) capacidade para ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias; e) capacidade para manter a casa adequadamente aquecida; f) capacidade para ter máquina de lavar roupa; g) capacidade para ter televisão a cores; h) capacidade para ter telefone fixo ou telemóvel; i) capacidade para ter automóvel (ligeiro de passageiros ou misto) (INE, 2021a).

Na Tabela 2 são apresentados os indicadores de pobreza ou exclusão social e privação material relativa aos anos 2018, 2019 e 2020, de modo particular, a População residente em risco de pobreza ou exclusão social, a Taxa de privação material, e a taxa de privação material severa

**Tabela 2** – Indicadores de pobreza ou exclusão social e privação material, 2018, 2019 e 2020.

Regiões	1	2	3	1	2	3	1	2	3
	2018			2019			2020		
(%)									
Portugal	21,6	16,6	6,0	21,6	15,1	5,6	19,8	13,5	4,6
Norte	22,8	17,7	6,4	23,2	16,1	6,7	22,0	14,4	4,6
Centro	23,0	15,0	4,9	20,4	13,7	4,1	19,4	11,6	3,4
AM Lisboa	16,7	15,3	5,8	17,8	13,2	4,6	14,6	11,2	4,1
Alentejo	21,1	13,3	4,5	22,0	12,9	4,6	20,2	12,5	4,8
Algarve	22,9	18,1	6,6	23,2	17,6	8,1	22,3	19,5	6,5
RA Açores	36,4	28,3	12,0	36,7	28,0	13,1	32,4	23,4	9,6
RA Madeira	31,9	25,5	9,4	32,2	23,3	7,3	32,9	27,7	11,0

Legenda: 1-População residente em risco de pobreza ou exclusão social; 2- Taxa de privação material;

3- Taxa de privação material severa

Fonte: INE (2019a, 2020a, 2021b)

Quanto à proporção da população cujo rendimento equivalente disponível se encontra abaixo da linha de pobreza, em 2018, em Portugal, era 21,6%, situando-se abaixo da média nacional apenas a Área Metropolitana de Lisboa (AMLisboa) (16,7%) e o Alentejo

(21,1%) (INE, 2019a). Em 2019 era 17,2%, sendo que apenas a AMLisboa (16,7%) regista uma percentagem inferior (INE, 2020a). Em 2020, a taxa de risco de pobreza em Portugal era 19,8%, sendo que a região Centro (19,4%) e a AMLisboa (14,6%) registam uma percentagem inferior à nacional. As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira registam elevada taxa de População residente em risco de pobreza ou exclusão social comparativamente com a taxa nacional nos três anos em análise. Assim, é evidente que diferenciação concelhia e de ordenamento geográfico da ELH apresenta grandes disparidades nacionais, sendo que as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira necessitam de apoio das entidades responsáveis para garantir os mínimos para cada cidadão. E na Região de Lisboa é que apresente melhores resultados nacionais, não deixando de ser preocupante o esforço que deve ser dirigido para a ELH. Na tabela 3 são apresentadas as estatísticas de tendência central e de dispersão dos indicadores de pobreza ou exclusão social e privação material, no período de 2018 até 2020.

**Tabela 3 – Indicadores de pobreza ou exclusão social e privação material, 2018, 2019 e 2020.**

Regiões	População residente em risco de pobreza ou exclusão social						Taxa de privação material				Taxa de privação material severa							
	(%)	M	DP	Max	Min	A	C	Me	DP	Max	Min	A	C	Me	DP	Max	Min	A
Portugal	21,0	1,0	21,6	19,8	-1,7	3,8	15,9	1,1	16,6	15,1	-0,1	3,4	5,4	0,7	6,0	4,6	-1,2	2,6
Norte	22,7	0,6	23,2	22,0	-0,9	4,0	16,9	1,1	17,7	16,1	-0,1	3,4	5,9	1,1	6,7	4,6	-1,6	1,2
Centro	20,9	1,9	23,0	19,4	1,2	3,6	14,4	0,9	15,0	13,7	-0,7	3,0	4,1	0,8	4,9	3,4	0,2	1,7
AM Lisboa	16,4	1,6	17,8	14,6	-0,9	3,4	14,3	1,5	15,3	13,2	0,1	2,7	4,8	0,9	5,8	4,1	1,1	2,2
Alentejo	21,1	0,9	22,0	20,2	0,0	3,9	13,1	0,3	13,3	11,2	0,0	3,9	4,6	0,2	4,8	4,5	0,9	3,9
Algarve	22,8	0,5	23,2	22,3	-0,9	4,0	17,9	0,4	18,1	17,6	1,2	3,8	7,1	0,9	8,1	6,5	1,7	3,1
RA Açores	35,2	2,4	36,7	32,4	-1,7	3,7	28,2	0,2	28,3	28,0	-1,7	3,3	11,6	1,8	13,1	9,6	-1,0	2,5
RA Madeira	32,3	0,5	32,9	31,9	1,1	4,0	24,4	1,6	25,5	23,3	0,0	3,6	9,2	1,9	11,0	7,3	-0,4	1,7

**Legenda:** M= média; DP= desvio padrão; Max= máximo; Min= mínimo; A= assimetria; C= curtosis

**Fonte:** Elaboração própria.

Na tabela 3 apresentam-se as estatísticas descritivas, de tendência central e dispersão, do indicador “População residente em risco de pobreza ou exclusão social”. Da amostra observa-se que o máximo (36,7%) é atingido na Região Autónoma dos Açores, no ano 2019, tendo melhorado a situação, e o mínimo (14,6%) é concretizado na Região de Metropolitana de Lisboa, no ano 2020, sendo o melhor indicador do período em análise. Sem dúvida que se regista uma média nacional muito elevada de 21,0% e por isso se entende a dispersão que vai desde 2,4% na Região Autónoma dos Açores até 0,5% na Região Autónoma do Algarve e da Madeira, em proporções opostas.

No indicador “Taxa de privação material”, a amostra apresenta um máximo (28,3%) é atingido na Região Autónoma dos Açores, no ano 2018, tendo melhorado a situação, e o mínimo (11,2%) é concretizado na Região de Metropolitana de Lisboa, no ano 2020, sendo o melhor indicador do período em análise. A média nacional elevada de 15,9% e por isso se entende a dispersão que vai desde 1,6% na Região Autónoma da Madeira até 0,3% na Região do Alentejo, em proporções opostas.

Por último, no indicador “Taxa de privação material severa” observa-se que a amostra apresenta um máximo (13,1%) é atingido na Região Autónoma dos Açores, no ano 2018, tendo melhorado a situação, e o mínimo (3,4%) é concretizado na Região Centro, no ano 2020, sendo o melhor indicador do período em análise. A média nacional elevada de (5,4%) e por isso se entende a dispersão que vai desde 1,9% na Região Autónoma da Madeira até 0,2% na Região do Alentejo, em proporções opostas.

No artigo 5º do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho (PCM, 2018a) é explicado o conceito de condições indignas no que concerne às condições habitacionais, nomeadamente a todos os agregados que “as pessoas que não dispõem de uma habitação adequada, residindo de forma permanente, nomeadamente, em situação de: a) Precariedade; b) Insalubridade e insegurança; c) Sobrelotação, quando, da relação entre a composição do agregado e o número de divisões da habitação, esta constitui um espaço de habitação insuficiente, por falta de duas ou mais divisões, nos termos do conceito espaço de habitação sobrelotado usado pelo Instituto Nacional de Estatística, I. P. (INE, I. P.); d) Inadequação” (PCM, 2018a).

A Tabela 4 apresenta a taxa de sobrelotação da habitação que corresponde à proporção da população que vive em alojamentos em que o número de divisões habitáveis ( $\geq 4 \text{ m}^2$ ) é insuficiente para o número e perfil demográfico dos membros do agregado. Assim, é considerado ainda que um indivíduo vive em condições de sobrelotação da habitação se esta não dispuser de um número mínimo de divisões, que permita ao agregado: uma divisão para o agregado; uma divisão para cada casal; uma divisão para cada indivíduo com 18 ou mais anos; uma divisão para dois indivíduos do mesmo sexo entre os 12 e os 17 anos; uma divisão para cada indivíduo de sexo diferente entre os 12 e os 17 anos; uma divisão para dois indivíduos com menos de 12 anos.

**Tabela 5** – Indicadores de privação habitacional, 2018, 2019 e 2020.

Regiões	2018			2019			2020		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Portugal	9,6	4,1	5,7	9,5	4,1	5,7	9,0	3,9	4,1
Norte	9,2	3,6	5,1	8,3	3	4,6	8,9	3,5	4,0
Centro	4,8	1,7	5,4	5,4	2,3	4,4	4,8	2,5	3,6
AM Lisboa	12,9	5,8	6,2	12,9	6,4	7,7	11,6	5,1	4,5
Alentejo	7,6	3,3	5,5	7,8	2,3	5,4	6,8	2,2	3,1
Algarve	16,5	8,1	9,2	17,8	7,2	8,2	16,2	6,4	5,2
RA Açores	17,5	9,2	6,4	15,7	8,7	7,3	14,0	7,4	4,2
RA Madeira	9,0	5,7	5,9	8,3	4,5	6,5	8,2	5,2	4,4

**Legenda:** 1-Taxa de sobrelocação da habitação; 2- Taxa de privação severa das condições da habitação; 3- Taxa de sobrecarga das despesas em habitação

**Fonte:** (INE, 2019b, 2020b)

Na Tabela 5 verifica-se que a taxa de sobrelocação da habitação em Portugal, em 2020, era de 9%, sendo que os valores superiores ao valor nacional correspondem ao Algarve (16,2%) e à Região Autónoma dos Açores (14,0%). A Região Centro tinha uma taxa de 4,8%, em 2018 e registou uma subida no ano seguinte (+0,6 p.p), voltando à taxa de 4,8% em 2020, assim como as regiões do Alentejo e do Algarve que registaram em 2019 um pequeno aumento, mas em 2020 a taxa decresceu.

A Tabela 5 inclui a privação severa das condições da habitação referente à conjugação de uma habitação sobrelotada e a existência de, pelo menos, um de quatro problemas: inexistência de instalação de banho (ou duche) ou de sanita completa no interior do alojamento, repasses de água ou apodrecimento das janelas/soalho ou ainda iluminação natural insuficiente num dia de sol. O cenário repete-se com a Região Autónoma dos Açores e o Algarve a serem as regiões mais preocupantes neste indicador.

A Tabela 5 apresenta a taxa de sobrecarga das despesas em habitação que reflete a proporção da população que vive em agregados familiares cujos gastos em habitação (depois das transferências sociais relativas à mesma) representam 40,0% ou mais do rendimento disponível. A proporção da população em sobrecarga das despesas em habitação em Portugal de 2018 para 2019 manteve-se em 5,7%, em 2020 decresceu (-0,6 p.p), verificando um decréscimo na taxa registada de 2018 para 2020.

#### 4. DISCUSSÃO

A primeira discussão centra-se no risco associado à avaliação das más condições da habitação que é um dos principais fatores que impedem os Europeus de desfrutarem de um padrão de vida aceitável (UE, 2018). Paralelamente, a condicionante do acesso a uma habitação condigna pode apresentar outros riscos, como sejam: a falta de emprego ou emprego precário, os baixos rendimentos auferidos pelo cidadão, imprevistos da vida, envelhecimento, violência doméstica, pobreza e exclusão social.

A segunda discussão centra-se no risco associado à articulação entre a Nova Geração de Políticas de Habitação e os instrumentos que visam responder as necessidades dos grupos mais vulneráveis, apesar da missão ser: “garantir o acesso de todos a uma habitação adequada, entendida no sentido amplo de habitat e orientada para as pessoas.” (PCM, 2018b). Porém, há exigências de escrutínio da utilização do dinheiro público, pelo que existem regras muito apertadas para validar o apoio a conceder aos grupos mais vulneráveis.

A terceira discussão centra-se no risco associado à habitação propriamente dita, porque o sector da construção civil é uma das atividades económicas mais relevantes para a economia portuguesa e para o Orçamento de Estado. Sem dúvida, que estas políticas de habitação visam regular o mercado imobiliário, o mercado da reabilitação e, ainda, promover políticas de habitação social, como um pilar para o bem-estar do cidadão. Tal política justifica que a habitação é uma das doze prioridades da Agenda Urbana da União Europeia, tal como é declarado no Pacto de Amsterdão de 2016 (CE, 2016), cujos objetivos são a base da habitação social acessível, de boa qualidade e com conforto térmico (Housing Europe, 2015).

A quarta discussão centra-se no risco associado à mudança de paradigma das políticas habitacionais em Portugal, que preconizam uma reorientação da política de habitação baseada no objetivo “*casa*” para o objetivo “*acesso à habitação*”, que visa a criação de condições que facilitem o acesso das famílias à habitação, como sendo facilidade de acesso no preço, na localização, na qualidade, no conforto, na segurança, nas acessibilidades, na tipologia, na forma de ocupação, na mobilidade e no meio ambiente que a envolve. Apesar de há muitas décadas, estas políticas consistirem em permitir que as famílias comprem uma casa com acesso a facilidades de crédito, na atualidade pretendesse ajustar o quadro legal às novas realidades económicas, sociais e demográficas, através da dinamização da reabilitação urbana, do arrendamento habitacional e da qualificação dos alojamentos (PCM, 2015).

#### CONCLUSÃO

A gestão dos riscos associados à ELH evidenciam as boas práticas desenvolvidas ao nível concelhio em Portugal, muitas vezes, aplicadas em estrita conformidade com a lei, regulamentos e normas, mas, claro, que demonstram que as partes interessadas promovem verdadeiras estratégias de responsabilidade social, indiscutivelmente reconhecidas como cruciais para promover o sucesso económico, a inovação social, o bem-estar e a qualidade de vida do cidadão.

Contudo, Portugal tem um longo caminho a percorrer no que diz respeito à problemática da habitação, uma vez que é um pilar elementar para a sociedade e para melhoria do bem-estar e da saúde (Eurofound, 2016). Assim, a presente investigação confirma que os riscos inerentes à ELH, que o cidadão enfrenta para usufruir de uma habitação condigna, em especial se justificam nos indicadores da “população residente em risco de pobreza ou exclusão social”, na “taxa de privação material” e na “taxa de privação material severa”. Ainda se confirma a diferença das regiões, nomeadamente nos indicadores que apresentam uma tendência muito similar entre si, demonstrando que Portugal luta contra as fortes assimétricas regionais (entre a Região Metropolitana de Lisboa e a Região Autónoma dos Açores, como opostos), que conduzem o cidadão a viver nos limites da taxa de privação material severa, pelo que a defesa de uma habitação com condições dignas defendida pela Constituição da República Portuguesa se revela fundamental para uma vida que seja sustentável para a sociedade portuguesa, como um todo.

Sem dúvida, que o risco é definido como uma combinação da probabilidade de um acontecimento e das suas consequências, reconhecendo que apresenta duas vertentes, não só a negativa, mas também a positiva. Assim, a gestão de riscos não é apenas um tema para empresas ou organizações públicas, mas também para qualquer atividade ou estratégia de curto ou longo prazo, tendo em conta o seu contexto e os seus diversos *stakeholders*. Todavia, as políticas de habitação devem ser pensadas numa ótica de gestão do risco e, mais concretamente, a ELH deve desenvolver tendo em conta os riscos inerentes, como são o caso das desigualdades no acesso, a volatilidade do mercado, o envelhecimento do parque habitacional, entre outras.

Fundamentalmente, a investigação promoveu a necessidade de implicar o cidadão, as empresas, as entidades e os políticos imersos em estratégias de colaboração e de cooperação mais sofisticadas e abrangentes. Embora, não esquecendo a questão central desta investigação, a gestão dos riscos associados à estratégia local de habitação, que têm de implementar verdadeiras estratégias de responsabilidade social, indiscutivelmente reconhecidas como cruciais para promover a qualidade de vida do cidadão, de modo a permitir o seu acesso a uma habitação com condições dignas.

A limitação desta investigação justifica-se no acesso aos dados dos rendimentos dos agregados familiares que está condicionada ao sistema de informação da Autoridade Tributária, que à data desta investigação, apenas divulgou o ano 2017, que é o último disponível. Contudo, o objetivo de divulgar os riscos que permitem mitigar a aplicação da Estratégia Local de Habitação através do acesso dos cidadãos a uma habitação com condições dignas supera todas as dificuldades sentidas no processo de recolha e tratamento de dados.

Dadas as profundas alterações que a sociedade enfrenta, no presente e no futuro, é expectável que a estratégia local de habitação ganhe muito relevância para os cidadãos que necessitam de uma habitação com condições dignas. Assim, neste sentido a investigação futura será consolidada nesta área com maior robustez dos dados, bem como com análise comparativa de casos de estudo em cada um dos 308 municípios (Yin, 2018).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Assembleia da República. (1976). *Constituição da República Portuguesa*. Diário da República: I Série, nº 86.  
<https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>
- Assembleia da República. (2019). *Lei n.º 83/2019 - Lei de bases da habitação*. Diário da República, I Série, nº 168.  
<https://files.dre.pt/1s/2019/09/16800/0001100033.pdf>
- Canberra Group (2001). *Final Report and Recommendations. Expert Group on Household Income Statistics*. Ottawa: The Canberra Group.
- Comissão Europeia (2016). *Agenda Urbana para a UE. Pacto de Amesterdão*. Bruxelas: Comissão Europeia.
- Diewert, W. & Nakamura, A. (2009). Accounting for Housing in a CPI. Working Paper No. 09-4. Philadelphia: Federal Reserve Bank of Philadelphia.
- Economic and Social Council of United Nations (2019). Affordable housing and social protection systems for all to address homelessness. New York: United Nations. Disponível em: <https://undocs.org/en/E/CN.5/2020/3>
- Eurofound (2016). Inadequate housing in Europe: Costs and consequences. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponível em <https://policycommons.net/artifacts/1841193/inadequate-housing-in-europe/2584158>
- EUROSAT (2020). EU-SILC: Inquérito às Condições de Vida e Rendimento. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponível em: [https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=tessi171](https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=tessi171).
- Field, A. (2017). *Discovering Statistics: using IBM SPSS Statistics*. London: Sage Publications.
- Frick, J., Goebel, J. & Grabka, M. (2007). Assessing the distributional impact of imputed and non-cash employee income in micro-data. chapter IV:2 in *Comparative EU Statistics on Income and Living Conditions: Issues and Challenges*. Luxembourg: Eurostat Methodologies and working papers.
- Giddens, A. (2007). *O debate global sobre a terceira via*. São Paulo: UNESP.
- Gilliland, A. (2019). Voices from cities about “Housing for all”. Disponível em: <https://www.housingforall.eu/bezahlbares-wohnen-als-basis-fuer-lebenswerte-staedte/>



- Graham, C. & Grisard, c. (2019). Rich man, poor man, beggar man, thief: Accounting and the stigma of poverty. *Critical Perspectives on Accounting*, 59, 32-51.
- Greene, W. (2017). *Econometric Analysis*. London: Pearson.
- Guerra, I. (2008). Europa e políticas habitacionais: Mudanças em curso. *Cidades - Comunidades e Territórios*, 17, 47-61. Disponível em [https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3386/1/Cidades2008-17\\_Guerra.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3386/1/Cidades2008-17_Guerra.pdf)
- Hair, J., Anderson, R., Babin, B. & Black, W. (2018). *Multivariate data analysis*. London: Cengage
- Pittini, Alice & Ghekière, Laurent & Dijol, Julien & Kiss, Igor. (2015). *The State of Housing in the EU 2015*. 1<sup>st</sup> ed. Bruxelas: Housing Europe, the European Federation for Public, Cooperative and Social Housing.
- International Business Machines Corporation (IBM). (2017). *IBM SPSS Statistics Brief Guide*. Estados Unidos: IBM Corporation.
- Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. (2020). *Apresentação do Programa 1º Direito*. Lisboa: IHRU.
- Instituto Nacional de Estatística (2019). *Anuário Estatístico da Região Centro – 2018*. Lisboa: INE.
- Instituto Nacional de Estatística (2019). *Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC). Rendimento e Condições de Vida 2018*. Lisboa: INE
- Instituto Nacional de Estatística (2020). *Estatísticas do Rendimento ao nível local com base na informação produzida pelo Ministério das Finanças - Autoridade Tributária e Aduaneira*. Lisboa: INE
- Instituto Nacional de Estatística (2020). *Inquérito às Condições de Vida e Rendimento. Rendimento e Condições de Vida 2019*. Lisboa: INE
- Instituto Nacional de Estatística (2021). *Itens de privação material na população total, Portugal. As Pessoas – 2019*. Lisboa: INE
- Instituto Nacional de Estatística (2021). *Anuário Estatístico da Região Centro - 2020*. Lisboa: INE
- Instituto Português da Qualidade (2016). *NP EN 31010: 2016: Norma Portuguesa de Gestão do Risco - Técnicas de apreciação do risco*. Caparica: IPQ
- Instituto Português da Qualidade (2018). *NP EN 31000: 2018: Norma Portuguesa de Gestão do Risco – Linhas de orientação*. Caparica: IPQ
- Ministério das Finanças e Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2020). *Portaria n.º 27/2020*. Diário da República: Série I nº 22.
- Ministério do Ambiente (2018). *Portaria n.º 230/2018*. Diário da República: Série I, n.º 158.
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (2010). *Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho*, Diário da República: Série I, nº 115.
- Organização das Nações Unidas (2017). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Rio Janeiro: ONU.
- Parlamento Europeu (2020). *Housing: Urgent action needed to address homelessness in Europe*. In Newsletter 13-16 January 2020 Strasbourg plenary session (pp. 17-19). Strasbourg: European Commission.
- Presidência do Conselho de Ministros (2015). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015*. Diário da República: Série I, nº 136.
- Presidência do Conselho de Ministros (2018). *Decreto-Lei n.º 37/2018*. Diário da República: Série I, nº 106.
- Presidência do Conselho de Ministros (2018). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018*. Diário da República: Série I, nº 84, 1º Suplemento.
- Riley, M.; Wood, R.; Clark, M.; Wilkie, E. and Szivas, E. (2000). *Researching and writing dissertations in business and management*. London: Thomson Learning .
- Santos, M. J., Seabra, F. M., Jorge, F., & Costa, A. (2014). *Responsabilidade Social: na governação, nas empresas e nas organizações não empresariais do diagnóstico à ação*. Coimbra: Edições Almedina.
- Santos, A.C., Teles, N. & Serra, N. (2014). *Finança e habitação em Portugal*. In *Cadernos do Observatório*, 2. (pp. 1-59). Lisboa: Observatório sobre Crises e Alternativas/CES. Disponível em <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/41129>
- Smeeding, T., Saunders, P., Coder, J., Jenkins, S., Fritzell, J., Hagenaaers, A.J.M., Hauser, R. & Wolfson, M. (1993). *Poverty, inequality, and family living standards impacts across seven nations: The effect of non-cash subsidies for health, education, and housing*. *Review of Income and Wealth*, 39 (3), 229-256. Disponível em: <http://old.iariw.org/kendrickprizepdfs/1993-2-Smeeding-et-al.pdf>
- União Europeia (2012). *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. *Jornal Oficial da União Europeia*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR>
- União Europeia (2018). *Living conditions in Europe: 2018 edition*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponível em <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-DZ-18-001>
- Xerez, R., Rodrigues, P. G., & Cardoso, F. D. (2018). *A política de habitação em Portugal de 2002 a 2017: Programas, políticas públicas implementadas e instituições envolvidas*. In R. C. Agarez (coord.), *Habitação: Cem anos de políticas públicas em Portugal 1918-2018* (pp. 465-511). Lisboa: Instituto de Conservação Urbana.
- Yin, R. (2018), *Case study in research and applications: design and methods*. London: Sage Publications.