



associação
portuguesa
de urbanistas

CADERNOS DE URBANISMO

// EDITORIAL

Fernando Nunes da Silva e José Antunes Ferreira

// NOTA DO PRESIDENTE DA APU: A 15.ª BIENAL DAS CIDADES E DOS URBANISTAS DA EUROPA DO ECTP-CEU – UMA GRANDE OPORTUNIDADE DE DEBATE

Alberto Manuel Miranda

// DA CRISE NA CONSTRUÇÃO À CRISE DA HABITAÇÃO

Manuel Caldeira Cabral

// HABITAÇÃO E JUSTIÇA ESPACIAL OU O PROBLEMA HABITACIONAL NA AML PARA ALÉM DOS NÚMEROS

Jorge Gonçalves

// HABITAÇÃO: UM PROBLEMA E AS SUAS CAUSAS

J. Alberto Rio Fernandes

// O PAPEL DA CARTA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO NO RÉGIME DE USOS DO SOLO DOS PLANOS TERRITORIAIS

Cristina Cavaco

// POLÍTICA DE SOLOS E HABITAÇÃO EM PORTUGAL

Beatriz Condessa e Ana Sá

// A ASSOCIAÇÃO HABITA, UM CATALIZADOR DAS LUTAS PELA HABITAÇÃO

António Gori

// PROGRAMA RENDA ACESSÍVEL DE LISBOA: CLASSE MÉDIA SEM ACESSO A HABITAÇÃO E HABITAT CONTRATUALIZADO

Ricardo Veludo

// UMA POLÍTICA SEM TERRITÓRIO, UM TERRITÓRIO À PROCURA DE POLÍTICA

Silvia Jorge, Aitor Vareiro e Guilherme Vara

// DO DIREITO A HABITAÇÃO AO REVANCHISMO DA PROPRIEDADE

Simone Tutumello

// LEMBRANDO O PROFESSOR MANUEL DA LOBO AS 20 REFLEXÕES – PROBLEMAS DA HABITAÇÃO

Isabel Maria da Costa Lobo





EDITORIAL

Fernando Nunes da Silva

José Antunes Ferreira

A habitação condigna, de dimensão adequada e em condições de higiene e conforto é um direito consagrado na Constituição da República Portuguesa no seu artigo 65.º.

Ainda nesse mesmo artigo, estipula-se que compete ao Estado programar e executar uma política de habitação inserida em planos territoriais, a promoção da construção de habitações sociais e ainda se responsabiliza o Estado em estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar.

A situação da habitação em Portugal é um problema reconhecido e descrito por todos os setores, desde as autarquias às instâncias europeias, e descrito como uma crise estrutural profunda e de emergência nacional, nomeadamente no que respeita ao desfasamento entre a oferta e a procura, à escalada de preços e à carência social.

É facto também que este problema não se manifesta de uma forma uniforme em todo o território, verificando-se que a sua ocorrência é fundamentalmente nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e ainda no Algarve.

Também a nível político, um problema reconhecido por todos os partidos com assento na Assembleia da República, tendo todos eles, desde a AD até ao PAN, consagrado nos seus programas eleitorais medidas tendentes a mitigar os efeitos desta crise.

Estas medidas inscrevem-se em dois grandes conjuntos de políticas que têm sido apresentadas como antagónicas em vez de complementares:

a) de um lado coloca-se o acento tónico na produção privada de habitação através de redução de impostos e estímulos ao mercado privado;

b) do outro lado defende-se a necessidade de retomar a produção pública de habitação e o controle de preços.

Efetivamente, nas últimas décadas existe uma tendência para considerar a habitação, não um direito, mas como um dos ativos financeiros mais cobiçados no mercado global. Este fenómeno vai empurrando as populações vulneráveis e da classe média para as periferias da cidade, fragmentando o seu tecido social, gentrificando os centros e aumentando as suas funções associadas ao turismo.

Para o urbanismo esta situação implica um debate sobre o papel do planeamento territorial e a urgência de novas políticas públicas para a habitação. É por isso que neste número da revista não só se caracteriza o problema e a crise do acesso à habitação por uma parte crescente da população, como se debate as suas causas e se apontam algumas soluções possíveis, ao mesmo tempo que se avançam algumas explicações para o falhanço das recentes políticas públicas neste domínio. Mais que apontar uma visão única para as causas do problema e soluções pré-definidas por opções ideológicas, procurou-se dar espaço a um leque variado e complementar de opiniões e análises que não só enriquecerão o necessário e urgente debate para que esta crise nos convoca, como permitirão desfazer alguns preconceitos e estimular abordagens e soluções inovadoras. Foi essa a nossa intenção. Esperamos tê-lo conseguido.



Alberto Manuel Miranda
Presidente do CD da APU

A 15.ª BIENAL DAS CIDADES E DOS URBANISTAS DA EUROPA. UMA GRANDE OPORTUNIDADE DE DEBATE

O ECTP-CEU (European Council of Spatial Planners – Conseil Européen des Urbanistes), fundado em 1985 e com sede social em Bruxelas, é uma associação científica internacional sem fins lucrativos cujos estatutos foram publicados no Jornal Oficial da Bélgica em 16 de junho de 1988, que reúne atualmente 28 associações e institutos profissionais de planeamento urbanístico e territorial de 24 países europeus.

Tendo como objetivos promover a visibilidade e o reconhecimento do importante papel social e das melhores práticas do planeamento e do desenvolvimento urbano na Europa, na prossecução dos mesmos o ECTP-CEU dialoga com os governos locais, nacionais e europeus, estabelece normas de conduta e formação para os profissionais de planeamento do território e identifica e premeia exemplos de bom planeamento em toda a Europa.

A SPU – Sociedade Portuguesa de Urbanistas (que mais tarde adotou a denominação de Associação dos Urbanistas Portugueses – AUP) integrou o ECTP-CEU desde 26 de setembro de 1986, fazendo parte das entidades signatárias dos seus estatutos fundadores.

Com a constituição da APU – Associação Portuguesa de Urbanistas em 2017, através da fusão das três associações congéneres então existentes no nosso País, sendo uma delas a AUP, foi naturalmente assumido pelo ECTP-CEU que passasse para a APU a qualidade de membro até aí detida pela AUP.

No âmbito das suas atividades, o ECTP-CEU vem promovendo, desde 1995, a realização periódica de jornadas – *as Bienais das Cidades e dos Urbanistas da Europa* – que têm como objetivo proporcionar momentos de encontro de profissionais e entidades ligadas à problemática do ordenamento e do planeamento do território – urbanistas, engenheiros, arquitetos, economistas, sociólogos, autoridades eleitas, cidadãos e organizações privadas e não governamentais – para partilharem questões, experiências e soluções alternativas para problemas e desafios enfrentados pelas cidades e territórios europeus, procurando lançar luz sobre tais questões e compreender melhor as mudanças e os novos paradigmas urbanos que aí vêm surgindo.

Como é já de amplo conhecimento, a APU candidatou-se e foi a entidade escolhida pelo ECTP-CEU para organizar a sua 15.ª Bienal, relativa ao corrente ano de 2026 (recorde-se que a "velha" AUP havia já sido a responsável pela organização da 10.ª Bienal do ECTP-CEU, que decorreu em Cascais de 19 a 21 de setembro de 2013).

Será assim que, entre os dias 11 e 13 de novembro, irá ter lugar em Lisboa, nas instalações do Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC), a **15.ª Bienal das Cidades e dos Urbanistas da Europa**, subordinada ao tema geral "*The Lens of Time in Spatial Planning*", procurando encarar o TEMPO como uma dimensão fundamental do ordenamento do território e do urbanismo, perante o desfazamento entre as rápidas transformações globais e o ritmo próprio da transformação do espaço.

O que se pretende questionar é se as cidades, os territórios e as suas comunidades conseguem adaptar-se atempadamente às urgências emergentes, de forma a continuarem a ser o habitat natural das civilizações. Ou, dito de outra maneira, **qual o papel da gestão do tempo na construção das cidades?**

O evento propõe-se olhar para o urbanismo através de uma perspetiva temporal, tratando o tempo não apenas como uma variável técnica, mas como uma dimensão política, social e cultural que molda a forma com vivemos e imaginamos o futuro urbano.

Para além de um programa de visitas guiadas de carácter técnico, os trabalhos desdobrar-se-ão por 4 sessões plenárias com 4 keynote speakers e várias sessões

paralelas repartidas por 4 vertentes distintas da questão geral colocada:

1. O Tempo do Processo (Agilidade Administrativa): focada em casos de sucesso que promovem a simplificação dos procedimentos, reduzindo atrasos administrativos.

2. O Tempo da Execução (Construção & Circularidade): focada na identificação das melhores práticas em soluções de construção que reduzam custos e prazos, ao mesmo tempo que melhoram a qualidade ambiental.

3. Tempo das Pessoas (Soberania & Ritmos): focada na exploração de boas práticas de desenho urbano e de espaços públicos, que promovam a saúde, o bem-estar e a inclusão social para todas as faixas etárias na cidade.

4. Tempo das Novas Fronteiras (IA, Digital e o Paradigma Social): focada nas boas práticas de planeamento e ordenamento do território orientado por dados urbano orientado por dados da análise territorial, previsão da mobilidade e modelação de riscos, e na avaliação de cenários e políticas públicas.

No âmbito dos trabalhos, decorrerá também o **15th Young Planners Workshop 2026**, subordinado ao mesmo tema geral, especialmente dirigido à apresentação de trabalhos por parte de jovens planeadores (idade não superior a 35 anos ou experiência profissional não superior a 10 anos).

Face à pertinência das temáticas a tratar e às amplas e diversificadas oportunidades da sua discussão proporcionadas pelo programa de trabalhos, parece-me que esta **15.ª Bienal das Cidades e dos Urbanistas da Europa** constitui um momento de reflexão e troca de experiências que não se pode desperdiçar, pelo que apelo a uma ampla participação dos urbanistas portugueses na mesma.



Manuel Caldeira Cabral
Diretor UMinho Exec – Escola de Executivos da Universidade do Minho.
Ex-Ministro da Economia.

DA CRISE NA CONSTRUÇÃO À CRISE DA HABITAÇÃO

Em 2025, Portugal foi o país da União Europeia (UE27) com maior subida dos preços da habitação. No ano passado, Portugal registou a maior subida dos preços da habitação, desde que a série do INE se iniciou. Estes números sugerem que a crise da habitação, em Portugal, em vez de se estar a resolver, mesmo que lentamente, se está a agravar.

A atual crise resulta do aumento da procura, mas, principalmente, da falta de resposta da oferta. Na última década, apesar da forte subida dos preços da habitação, a construção aumentou para números que são apenas um terço dos registados no início do século.

Neste artigo assinalo que, no passado recente, tivemos duas crises na habitação: a de 2009-15 e a de 2018-25. Na primeira, o excesso de oferta de habitação, levou a uma crise profunda no setor da construção. Na crise que agora está a ocorrer, estamos a sofrer da falta da capacidade de resposta que uma década antes destruímos.

Neste momento, medidas de incentivo ou penalização fiscal, de facilitação de alteração de uso ou de aceleração dos processos de heranças, que estimulem que casas devolutas sejam colocadas no mercado, podem ajudar a atenuar os preços.

Medidas de simplificação e agilização do licenciamento podem contribuir para acelerar a construção, mas, se não houver um aumento da capacidade do setor, os resultados em termos de aumento da oferta continuarão a ser limitados.

É necessário reforçar a capacidade do setor, e isso requer atrair trabalhadores, aumentar a formação, reforçar o financiamento das empresas de construção e, paralelamente, olhar para novas formas de construção, trazendo mais inovação, por exemplo, utilizando mais módulos pré-fabricados, que permitam construir mais com menos necessidades de mão de obra.

Travagem dos Preços na UE, aceleração em Portugal

Em 2025, os preços das casas em Portugal registaram uma subida de 17,6%, de acordo com o Índice de Preços da Habitação (IPHab) do INE. A subida de preços acelerou ao longo do ano, atingindo os 18,9% no 4.º trimestre.

Na última década Portugal foi o país da UE27 em que o preço das casas mais subiu, tendo mais do que duplicado em termos reais. Apesar do país ter tido uma evolução positiva do rendimento, quando comparado com o dos restantes países da UE27, a evolução do preço da habitação foi tão acentuada, que Portugal foi o país com maior agravamento da relação entre o preço das casas e o rendimento.

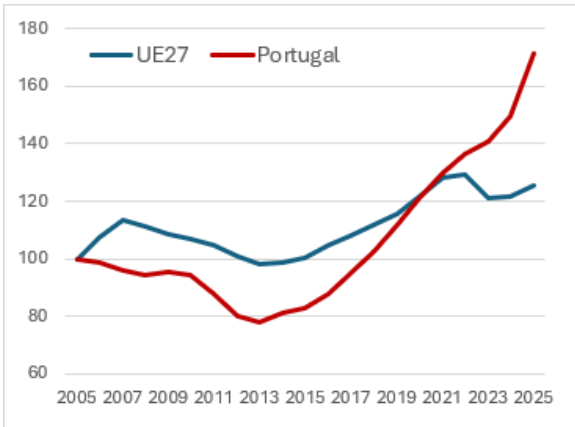
O gráfico 1, mostra a evolução do índice de preços da habitação em Portugal e na UE27, ao longo das últimas duas décadas. No gráfico podem-se identificar três períodos distintos. O primeiro (2005-15) corresponde a um período de estagnação dos preços na UE27 e de queda acentuada em Portugal. Neste período, que inclui a crise financeira, os preços da habitação caíram 20%, em termos reais, em Portugal. Depois de 2015, a recuperação do rendimento e a descida das taxas de juro, contribuíram para um forte crescimento dos preços da habitação em toda a Europa. Em Portugal este aumento foi mais forte, mas isso, em parte, correspondeu a uma recuperação de preços anormalmente baixos.

Na evolução dos preços desde 2005, Portugal não se distinguia muito da média da UE27 até 2023. Fomos um dos seis países com maiores descidas dos preços, entre 2005 e 2015, e um dos seis em que mais subiram entre 2015 e 2023. Em 2022, Portugal era o 13º país em que os preços

mais tinham subido desde 2005. Estava próximo da média e da mediana dos 27.

Gráfico 1 – Índice de Preços da Habitação

Fonte: Eurostat – Valores descontados de inflação. 2005 = 100.



A subida da inflação, em 2022, levou ao aumento das taxas de juro e a uma travagem no mercado europeu. Depois de 2023, os preços médios da UE27 tiveram uma correção para baixo. Mas em Portugal aconteceu o contrário. Os preços da habitação não só continuaram a subir, mas o ritmo acelerou ao longo de 2024 e 2025.

A Crise na Construção

Há dez anos havia em Portugal uma crise da habitação muito diferente da atual. O elevado desemprego, os cortes nos salários e o aumento das taxas de juro, tinham colocado muitas famílias em dificuldades, deixando de conseguir pagar as prestações dos seus empréstimos. As casas estavam baratas, mas os jovens tinham fortes dificuldades em as comprar. O desemprego jovem era o dobro de hoje, e o emprego dos jovens era marcado pela precariedade, baixos salários e estágios não remunerados, que impossibilitavam o acesso ao crédito.

A baixa de rendimento e o aumento das taxas de juro tinham diminuído a procura. A construção de habitação caiu, mas a oferta de casas manteve-se alta, enquanto os bancos e os promotores imobiliários vendiam as dezenas de milhar de casas que tinham em carteira.

A crise de 2007-15 resultou numa forte travagem na construção de habitação. Portugal passou de colocar no mercado cerca de 85 mil novas casas por ano (entre 1995 e 2007), para 8 mil por ano (entre 2013-17) – ver gráfico 2. Depois, a oferta cresceu lentamente até aos 30 mil, em 2025, valor três vezes maior que o de 2015, mas ainda três vezes menor que a média da década anterior a 2007.

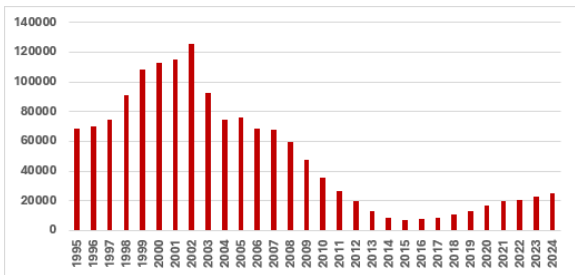
O problema da demora na resposta, vem de que a crise de habitação de 2007-15, se ter tornado também numa crise para a construção. Entre 2011 e 2015, mais de 5 mil empresas de construção fecharam portas. Outras

conseguiram manter-se, mas tiveram de reduzir a sua capacidade em Portugal. Em poucos anos o setor da construção e obras públicas passou de mais de 600 mil trabalhadores, para menos de 300 mil.

A evolução do índice de emprego na construção e obras públicas (gráfico 3), mostra uma queda de 60%, entre 2005 e 2015, e uma recuperação de cerca de 15% desde então. O mercado desceu de elevador e está a subir por uma escada longa e difícil.

Gráfico 2 - Número de novos fogos para habitação familiar em cada ano.

Fonte: INE



O prolongar da crise, fez com que as empresas não se limitassem a reduzir temporariamente a oferta. Reduziram a sua capacidade de forma estrutural. Esta redução de empresas e emprego na construção não foi vista pela Troika como um problema, mas antes como parte da solução. Era uma reforma estrutural necessária, para transferir recursos dos setores não transacionáveis para os transacionáveis. O problema é que estes trabalhadores não foram para a indústria. Foram para o estrangeiro.

Pressão na Procura

Paralelamente à oferta, a habitação foi também sujeita a pressões do lado da procura. Depois de 2015, a retoma do crescimento económico, o aumento dos salários e do emprego, e a baixa das taxas de juro, a par com o aumento dos estrangeiros residentes, geraram maior pressão no aumento da procura e na subida dos preços das casas. Estes aspetos a par com alterações sociais de médio e longo prazo, que diminuíram o número de pessoas por agregado familiar, tiveram um impacto na procura, que em face da falta de resposta da oferta contribuiu para a subida dos preços.

O último Census, revela um aumento importante do número de casas só com uma ou duas pessoas (mais 260 mil), a par da diminuição de agregados de mais de três pessoas (menos 160 mil). Este fenómeno foi mais forte nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, criando uma forte pressão na procura, onde os preços já eram mais elevados. Os divórcios, e o número de idosos que vivem sozinhos, explicam grande parte desta necessidade de mais casas.

O mercado da habitação responde aos incentivos com algum desfasamento. Mas os preços já estão elevados há mais de seis anos. A solução não pode passar apenas por tentar travar a procura, mas antes por olhar para a oferta de forma mais abrangente.

Porque é que a oferta, em vez de voltar a colocar 80 ou 90 mil de novas casas por ano, como fez na década anterior à crise, aumentou apenas para 25 a 30 mil?

É importante notar que, apesar do crescimento do número de casas em construção ter sido muito limitado, começou, desde logo, a ter efeitos no aumento dos salários e de outros custos de construção. Esta inflação dos custos, mostra a limitação da capacidade. Em 2019, as associações do setor falavam da falta de mão-de-obra qualificada, referindo que faltavam 90 mil trabalhadores na construção. A imigração conseguiu suprir parte deste problema, mas, em algumas áreas, a escassez de trabalho especializado permanece.

É crucial compreender bem este aspeto. Trata-se aqui de algo próximo a uma falha de mercado. Um mercado de construção, que não está a responder de forma rápida, porque depende de um mercado de trabalho e de capacidade de oferta, que não estão a reagir o suficiente aos incentivos. Podemos juntar a esta realidade, outros aspetos, em que falhas do estado atrasam os processos. Mas não podemos ter a ilusão de que, se o licenciamento fosse mais simples, ou o IVA mais baixo, as empresas que não estão a conseguir manter o ritmo de obras por falta de pessoal, conseguiriam produzir o dobro das casas no ano seguinte.

Medidas Políticas

A discussão política sobre a atual crise da habitação, deve começar por reconhecer que a principal questão na habitação é o problema de oferta, e o problema das dificuldades de aumento de capacidade de resposta do setor da construção, que está por detrás deste.

Neste sentido, as medidas de simplificação do licenciamento, de aumento da oferta de habitação publica e residências para universitários, ou as de disponibilização de terrenos e edifícios públicos, lançadas pelos governos de António Costa e reforçadas por novas medidas dos governos de Luís Montenegro, foram positivas, porque contribuem para acelerar os processos e reduzir os custos e a incerteza na construção.

No entanto, os que consideram que o problema da oferta é apenas um problema de falhas no mercado introduzidas pela intervenção do Estado, podem estar a simplificar demasiado.

Têm razão que distorções no mercado de arrendamento e os atrasos e incerteza no licenciamento criam problemas. Mas a falta de mão de obra, ou de capacidade de resposta

em algumas áreas da construção, não são um problema que se resolve com a diminuição da intervenção do Estado, mas antes uma falha num mercado em que os ciclos deixaram cicatrizes. Nestas áreas deve haver intervenção do Estado, na formação profissional, no apoio à imigração, no ligar da imigração a formação para a construção e, eventualmente, reforçando os instrumentos do Banco de Fomento, no financiamento das empresas de construção e de promoção imobiliária, que depois da crise financeira passaram a encontrar maior ceticismo no setor bancário.

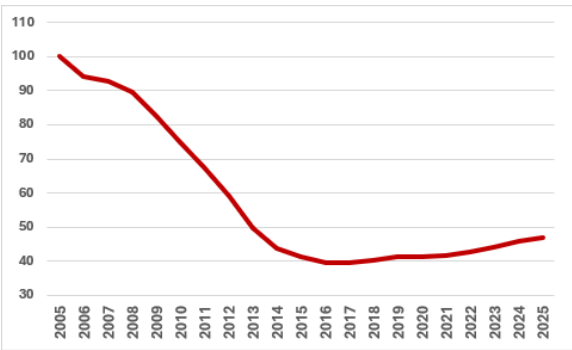
As medidas sobre a procura foram, a meu ver, as menos interessantes. Atacaram o turismo, em especial o alojamento local (AL), sem que tenham conseguido com isso aumentar a oferta de casas. Olhando para alguma discussão pública, os principais focos de pressão da procura seriam os estrangeiros e o Alojamento Local (AL). No entanto, nos últimos três anos, o número de vendas de casas a não residentes esteve sempre a cair, e o número de alojamentos locais em Lisboa diminuiu, sendo hoje menor do que era em 2019. E, no entanto, o aumento de preços das casas, no país e em Lisboa, acelerou ao longo de 2024 e 2025.

No caso dos apoios concedidos aos jovens, é importante reconhecer que tiveram o efeito positivo de permitir o acesso de mais pessoas à habitação. Mas sem um aumento da oferta de casas, a nova procura que criaram contribuiu para o aumento dos preços.

O recente pacote de incentivos fiscais, que incluem uma taxa reduzida de IVA (6%) para construção e reabilitação de imóveis até 2032 e incentivos através de Contratos de Investimento para Arrendamento Habitacional, bem como uma redução da taxa de IRS sobre rendas moderadas para 10%, vão contribuir para tornar o mercado de arrendamento mais atrativo, estimulando o investimento em construção destinada ao arrendamento.

Gráfico 3 – Índice de emprego na construção e obras públicas(média anual)

Fonte: INE. 2005 = 100



No curto prazo, estas medidas podem incentivar que habitações, que estão sem utilização, entrem no mercado de arrendamento. No médio prazo, podem estimular o aumento da construção. Mas os seus efeitos serão limitados pelo crescimento da capacidade do setor da

construção. Se a capacidade não crescer, poderá haver mais oferta para arrendamento, mas à custa de menor aumento de construção para venda.

As medidas de aceleração dos processos de herança também podem ajudar a diminuir o tempo em que as casas estão fora do mercado. Mas nesta área era necessário olhar também para questões como as mais valias e criar mecanismos de incentivo nos casos em que as casas voltam ao mercado rapidamente.

O aumento das obras públicas é outro aspeto que levanta preocupação. O anúncio de 60 mil milhões de obras públicas, não relacionadas com a habitação, como a construção do novo aeroporto, a alta velocidade ferroviária, a terceira travessia do Tejo, concessões portuárias e 30 novas ligações rodoviárias, é positivo e importante para o país.

Mas, este conjunto de projetos, anunciados como uma oportunidade única para o setor da construção, não são, na verdade, uma oportunidade única. A construção de habitação, aos preços de hoje, também é uma oportunidade única. E estas duas oportunidades “únicas” vão concorrer entre si por recursos escassos, como os trabalhadores de construção.

As obras publicas e a construção são diferentes. Mas este aumento das obras públicas deve ser bem planeado para que a execução não se concentre toda no mesmo período. Criar previsibilidade sobre o fluxo de lançamento de obras, pode ajudar ao reforço do investimento privado em formação e equipamentos. As associações do setor falam da necessidade de mais 90 mil trabalhadores para os novos projetos. É importante que estes não sejam retirados à construção de habitação.

Conclusões

A primeira conclusão é a de que é necessário olhar para as questões de oferta, procura e regulamentação do mercado da habitação e do mercado da construção e obras públicas de forma integrada. As simplificações são rápidas a fazer diagnósticos errados e a propor soluções que não resolvem os problemas.

É importante colocar entre as prioridades da política de habitação, a questão do reforço de capacidade do setor da construção. Isso faz-se reforçando a formação e apoiando a imigração neste setor, com condições e com formação. Faz-se também, pela criação de instrumentos de financiamento com garantia do estado, que permitam às empresas construtoras e promotoras imobiliárias, investir e reforçar a sua capacidade de resposta, com menor risco.

Penso que é importante também olhar para os imóveis devolutos ou subocupados. Quer no setor público, onde ainda há muito a fazer, quer no privado, por exemplo na simplificação e no reforço dos incentivos para que estes

imóveis voltem ao mercado. Uma parte dos imóveis parados são heranças que não se resolvem. Já houve alguns avanços nesta área, mas é preciso ir mais longe, e olhar para a questão das mais valias, reduzindo a oneração para quem coloque rapidamente os imóveis no mercado.

Na regulamentação é importante simplificar e inovar, melhorando o licenciamento e regulação das obras, facilitando alterações ao uso de terrenos e edifícios, e apoiando novas soluções, como a construção modular e com componentes prefabricadas, que podem permitir construir mais rápido e com menos mão de obra. Reformas que permitam o licenciamento e certificação prévia de projetos de construção modular, criam rapidez na obra e podem permitir que esta se torne muito mais generalizada.

É igualmente importante haver mais iniciativa pública. Na construção de habitação social e a custos controlados, nomeadamente em parcerias com os privados. E também em projetos mais ambiciosos, que permitam criar novas áreas de expansão urbana que sigam práticas de urbanismo e licenciamento como as usadas, por exemplo, na Expo. Os bairros melhor planeados das nossas grandes cidades, não foram bairros que cresceram agregando um conjunto de iniciativas individuais, mas antes projetos de urbanização com escala, em que o Estado e as Autarquias fizeram o seu papel de planeamento e construção de infraestruturas e os privados construíram habitação nos espaços previstos. Foi assim no Parque das Nações e antes na expansão das avenidas em Lisboa, foi assim, em Matosinhos Sul e Leça da Palmeira, na região metropolitana do Porto. Ao setor público não se exige apenas que facilite o licenciamento, mas antes que tome a iniciativa de licenciar e preparar o terreno para que as cidades tenham uma expansão saudável.

A falta de habitação é hoje um problema social e geracional, que cria uma enorme desigualdade, entre os que são donos de casa, ou têm herança, agora valorizada, e os que têm de comprar casa a partir do seu trabalho. Mas este é também um problema de competitividade, no sentido, em que limita a nossa capacidade de continuar a atrair e a reter talento, fatores determinantes para o nosso crescimento económico.



Jorge Gonçalves

Geógrafo. Professor do Instituto Superior Técnico – Universidade de Lisboa e investigador do CiTUA – Centro para a inovação em Território, Urbanismo e Arquitetura.

HABITAÇÃO E JUSTIÇA ESPACIAL OU O PROBLEMA HABITACIONAL NA AML PARA ALÉM DOS NÚMEROS

1. Abertura

A sucessão de conceitos aplicados ao território urbano nas últimas décadas - sustentabilidade, resiliência, cidades criativas, cidades saudáveis, ... - tem sido frequentemente apropriada por lógicas de crescimento económico que, apesar dos discursos bem-intencionados, perpetuam desigualdades difíceis de sanar. Neste contexto, emerge com particular interesse a ideia de justiça espacial (E. Soja, D. Harvey, S. Fainstein). Embora a proliferação de adjetivos qualificadores (justiça ambiental, social, habitacional, dos transportes) possa diluir o protagonismo da preocupação central, a justiça espacial oferece um quadro analítico e operativo particularmente útil para compreender e sobretudo intervir nas desigualdades urbanas contemporâneas.

A Área Metropolitana de Lisboa (AML) constitui um laboratório oportuno para a análise da justiça espacial aplicada à habitação. A crise habitacional que há tantos e tantos anos nos persegue é quase sempre enquadrada como um problema quantitativo (falta de oferta, necessidade de mais construção, mobilização de casas

vazias, fomentar a expansão para além dos limites do urbano). Contudo, esta leitura com base em números deixa de fora da equação uma dimensão tão fundamental quanto esquecida já que a Lisboa metropolitana tem carregado consigo, também há tantos e tantos anos, um quadro estrutural de injustiça espacial associado aos enclaves habitacionais gerados designadamente por processos de urbanização periférica, regeneração urbana seletiva e resistência territorial à diversidade social.

O que trago é uma reflexão que parte de uma análise multidimensional dos mecanismos de produção da injustiça espacial na AML, articulando os três pilares base da justiça espacial - distributivo, procedimental e restaurativo - recorrendo a exemplos de processos territoriais concretos como a regeneração das frentes ribeirinhas do estuário do Tejo, a urbanização periférica fragmentada, a resistência à habitação acessível em territórios privilegiados (conceptualizada como gentrificação invertida) e a construção simbólica do estigma territorial em bairros de habitação pública. Defini como objetivo central demonstrar que a injustiça espacial não constitui uma condição herdada ou natural, mas sim um produto cumulativo de decisões políticas, económicas e institucionais que constroem e moldam seletivamente o território ao longo do tempo (e, sim, ainda hoje).

2. O tripé da justiça espacial

Permitam-me apenas umas breves notas sobre a aplicação do conceito de justiça espacial aos processos territoriais pois é suposto ser operacionalizado através de três aspetos complementares que, em conjunto, permitem estruturar uma avaliação das políticas urbanas e habitacionais.

Justiça distributiva

A justiça distributiva olha para a forma como recursos, oportunidades e infraestruturas são distribuídos no território. No contexto urbano, esta dimensão concretiza-

se na localização equitativa de equipamentos públicos, serviços, transportes, espaços verdes e habitação. Não se trata apenas de garantir quantidade, mas sobretudo de assegurar qualidade e acessibilidade, evitando a concentração sistemática de carências em determinados territórios e a acumulação sucessiva de vantagens noutros. A justiça distributiva implica uma leitura territorial atenta às desigualdades espaciais sobrepostas e à forma como as decisões locativas podem contribuir para as reduzir ou, inversamente, para as perpetuar.

Justiça procedimental

A justiça procedimental foca-se nos processos de decisão e sobre quem tem, efetivamente, a possibilidade de participar neles. Esta dimensão coloca a atenção na inclusão das comunidades que vivem o território, assegurando que as suas vozes são escutadas de forma efetiva e não apenas simbólica. No campo do urbanismo e da habitação, a justiça procedimental exige transparência, acessibilidade à informação e mecanismos de participação que sejam compreensíveis e realmente utilizáveis por todos, incluindo aqueles que tradicionalmente e por múltiplas razões se encontram afastados dos processos formais. Trata-se de garantir não apenas o direito à cidade, mas também o direito a participar na sua mudança.

Justiça restaurativa

A justiça restaurativa reconhece que muitos territórios são marcados por injustiças históricas que não podem ser ignoradas nem resolvidas apenas através de intervenções neutras ou universais. Esta dimensão implica identificar desigualdades estruturais herdadas, fruto de políticas urbanas passadas, processos de segregação territorial ou investimentos seletivos, e desenvolver ações que conduzam à sua reparação. No contexto urbano, isto deveria traduzir-se em investimentos prioritários em territórios marginalizados, requalificação integrada de bairros estigmatizados ou correção de decisões anteriores que contribuíram para a exclusão territorial.

Consideradas em conjunto, estas três dimensões não formam apenas um quadro conceptual, mas representam sobretudo um instrumento operativo para a análise e formulação de políticas territoriais já que a justiça distributiva define o que é distribuído; a justiça procedimental determina como se decide; e a justiça restaurativa questiona o que deve ser corrigido à luz das desigualdades acumuladas (Figura 1).

Esta articulação permite olhar para a justiça espacial não como um princípio abstrato, mas como uma ferramenta útil e suficientemente moldável para orientar decisões



Figura 1. Os três pilares da justiça espacial. Fonte: Autor, com apoio gráfico de ferramenta de IA.

urbanísticas mais informadas, transparentes e, passe a redundância, justas.

3. Trazer a justiça espacial para territórios concretos

Esta reflexão baseia-se numa análise qualitativa de processos territoriais na AML, articulando o quadro conceptual da justiça espacial com resultados e evidências provenientes de estudos recentes que desenvolvi sobre regeneração urbana, urbanização periférica e habitação pública. Privilegiei a discussão crítica de dinâmicas territoriais concretas, interpretadas à luz dos referidos três pilares da justiça espacial e organizadas segundo quatro camadas analíticas de produção da injustiça espacial, a saber: física, económica, política e simbólica.

A análise faz referências a casos emblemáticos, como a regeneração das frentes ribeirinhas do Estuário do Tejo, a urbanização periférica (na Quinta da Piedade) e o estigma territorial em bairros sociais, que permitem ilustrar os mecanismos estruturais de exclusão territorial.

3.1. A crise habitacional vista pela dimensão territorial da exclusão

O contexto atual é marcado por uma crise habitacional cuja urgência é frequentemente enquadrada em termos quantitativos. Uns defendem mais construção; outros apontam para a necessidade de mobilizar as casas vazias; uns defendem maior densidade, outros expansão urbana; alguns apostam na construção privada, por exemplo, no modelo *build-to-rent*, enquanto outros defendem maior investimento público. Entretanto, pouco ou nada acontece com a velocidade necessária.

Contudo, para além da questão quantitativa, que é evidente, não podemos esquecer outra dimensão frequentemente ignorada. Ao olhar para a paisagem metropolitana de Lisboa, torna-se claro que existe um quadro de injustiça espacial associado aos enclaves habitacionais gerados durante períodos de urbanização periférica ou em modelos urbanísticos destinados à classe média urbana, muitas vezes alimentados pelo crédito bancário e pela necessidade de financiamento imediato dos orçamentos municipais. Esta dimensão territorial da exclusão exige uma abordagem que seja capaz de integrar os princípios da justiça espacial nas políticas habitacionais, reconhecendo que a localização da habitação não é neutra, mas que é, pelo contrário, condicionadora das oportunidades oferecidas aos seus habitantes.

3.2. Regeneração urbana do Estuário do Tejo: apropriação seletiva e exclusão distributiva

A análise recente dos processos de regeneração urbana ao longo do estuário do Tejo revela uma dimensão crítica da injustiça espacial associada à habitação: a apropriação seletiva das áreas mais valorizadas da cidade por projetos orientados predominantemente para o mercado. Ao longo das últimas décadas, a frente ribeirinha tornou-se um território estratégico para investimentos ligados ao turismo, ao lazer e ao imobiliário, frequentemente suportados por narrativas de sustentabilidade e inovação urbana. No entanto, apesar desse inebriante discurso, muitos destes projetos têm sido estruturados em torno de lógicas de valorização imobiliária e *branding* territorial, com impactos limitados na promoção da inclusão social ou na oferta de habitação acessível (Gonçalves, Vale de Paula & Valente, 2025).



Figura 2. "Um empreendimento sem igual no Barreiro, Nooba tem tudo para que viva em pleno"

A regeneração das margens do Tejo tem frequentemente privilegiado iniciativas privadas ou mistas, reforçando desigualdades territoriais e limitando a democratização do acesso a espaços urbanos de elevado valor simbólico e paisagístico. Neste contexto, a frente ribeirinha constitui um exemplo paradigmático de como a justiça espacial distributiva pode ser comprometida não apenas pela ausência de políticas sociais, mas pela própria localização seletiva dos investimentos urbanos. Enquanto os territórios mais valorizados do estuário são ocupados por projetos de elevado valor económico, frequentemente associados a habitação de mercado, usos turísticos ou equipamentos emblemáticos, a habitação pública ou acessível permanece maioritariamente remetida para áreas periféricas ou historicamente fragilizadas.



Figura 3. "A arquitetura que privilegia o rio"

Esta dinâmica reforça uma geografia desigual da oportunidade urbana, onde o acesso às melhores localizações, próximas da água, bem servidas por infraestruturas e dotadas de elevada qualidade ambiental, se torna progressivamente reservado a grupos com maior capacidade económica. Por isso, talvez devamos usar aqui o conceito de gentrificação azul, proposto por Di Matteo & Guadagno (2025). À luz dessa ideia, a regeneração do Estuário do Tejo, longe de constituir apenas um processo físico ou paisagístico, torna-se uma mesa de ensaio privilegiada para observar a produção contemporânea de exclusão socioespacial.

3.3. Urbanização periférica e marginalização estrutural

A análise das dinâmicas de urbanização periférica na AML mostra que a injustiça espacial não resulta apenas de limitações técnicas ou financeiras, mas de processos enraizados em decisões políticas e/ou económicas. Territórios como, por exemplo, a Quinta da Piedade (concelho de Vila Franca de Xira), emergiram através de processos fragmentados de urbanização, orientados por lógicas de mercado e acompanhados por fraca coordenação institucional e ausência de planeamento metropolitano integrado (Gonçalves, 2025). Esta trajetória produziu tecidos urbanos densos, mas desarticulados, marcados por insuficiências persistentes em mobilidade, espaço público e acesso a serviços, cristalizando formas duradouras de marginalização territorial. Entre todos esses sinais talvez o que mais me incomode seja o sistemático "esquecimento" nessas urbanizações dos elementos urbanísticos de promoção da sociabilidade e do valor simbólico urbano, como as praças e largos, revelador da qualidade urbana produzida.

Mais do que um acidente histórico, esta condição reflete padrões sistemáticos de negligência institucional que

contribuíram para transformar a periferia num espaço estruturalmente secundarizado e invisibilizado no contexto metropolitano. Neste sentido, a injustiça espacial deve ser entendida como um processo socialmente produzido, no qual decisões de localização, prioridades de investimento e estruturas de governação moldam de forma desigual as oportunidades territoriais. A marginalização das periferias não resulta apenas da distância física ao centro urbano, mas da forma como políticas públicas e dinâmicas económicas distribuem seletivamente infraestruturas, serviços e valor simbólico.

A invisibilidade política e institucional identificada nos territórios suburbanos leva à invisibilidade social e funcional, limitando o acesso pleno à cidade e reforçando ciclos cumulativos de desvantagem territorial. Assim, a produção da periferia não é apenas uma consequência da expansão urbana, mas uma expressão concreta das relações que estruturam o território e definem quem beneficia, e quem permanece à margem, dos processos urbanos.

3.4. A gentrificação invertida como forma de resistência territorial à habitação acessível

A localização de novos projetos habitacionais, frequentemente financiados pelo Plano de Recuperação e Resiliência ou por orçamentos municipais mais robustos, revela outro problema estrutural. A habitação pública, apesar de ser um direito fundamental, enfrenta constrangimentos que frequentemente conduzem à sua implantação em locais onde gera menos conflito político ou social, isto é, onde já existe habitação periférica e bairros estigmatizados. Se quisermos, por outras palavras, a sua implantação é dificultada onde as comunidades sentem que pode ser fator de desqualificação simbólica ou de degradação do valor imobiliário. Surge assim um fenómeno que pode ser designado como gentrificação invertida (Gonçalves, 2026), reforçando padrões existentes de segregação territorial.

Ao contrário da gentrificação convencional, marcada pela substituição progressiva de populações vulneráveis por grupos de maior rendimento, a gentrificação invertida manifesta-se quando comunidades social e economicamente privilegiadas resistem à introdução de habitação acessível nos seus territórios, percecionando a diversidade social como uma ameaça ao valor simbólico e económico do lugar. Esta resistência raramente se expressa de forma explícita, surgindo frequentemente mediada por argumentos que, embora legítimos à superfície, funcionam como instrumentos de adiamento ou bloqueio de políticas redistributivas. O resultado é uma geografia seletiva, onde o princípio da justiça distributiva

é formalmente aceite, mas territorialmente condicionado (Gonçalves, 2026).

Neste contexto, torna-se óbvio que muitos projetos de habitação acessível acabam por ser deslocados para áreas que já acumulam desvantagens históricas como territórios periféricos, bairros estigmatizados ou zonas com menor capacidade de mobilização política. Este processo reforça os padrões de desigualdade espacial já existentes, criando uma espécie de redistribuição assimétrica, canalizando-o para, sobretudo, onde gera menor conflito. Essa dinâmica pode ser lida como uma forma de segregação institucionalmente mediada, em que a resistência das áreas mais valorizadas contribui indiretamente para a reprodução e aprofundamento de territórios penalizados. Assim, a justiça espacial deixa de depender apenas da disponibilidade de recursos ou da intenção política, passando a depender também da capacidade de enfrentar os mecanismos subtis de exclusão que operam nos contextos urbanos mais privilegiados.

Sob o olhar da justiça procedimental, importa então reconhecer que raramente são ouvidos aqueles que já se encontram excluídos, e muito menos aqueles que ainda não chegaram sequer aos novos empreendimentos. Associações e movimentos têm feito ouvir as suas vozes através das redes sociais e de manifestações, trazendo o tema para a agenda política e mediática. As reivindicações

não se centram apenas no acesso à habitação, como seria natural, mas também na qualidade de vida associada ao lugar onde se vive. Contudo, os mecanismos institucionais e mediáticos continuam, muitas vezes, a dificultar a visibilidade destas vozes e destas lutas.

3.5. Estigma territorial e criação simbólica da exclusão

A produção da injustiça espacial não se manifesta apenas na distribuição desigual de infraestruturas ou investimentos, mas também na construção simbólica dos territórios e das suas reputações sociais. A expressão recorrente de que "o bairro social ou se habita ou se evita" traduz de forma particularmente expressiva esta dimensão simbólica da segregação urbana. Como é mostrado no trabalho de Mata & Fernandes (2019) sobre bairros sociais no Porto, territórios como o antigo Bairro do Aleixo tornaram-se progressivamente marcados por uma "fama" socialmente construída, alimentada por discursos mediáticos e perceções externas que tendem a empolar conflitos e riscos, enquanto invisibilizam as práticas quotidianas de vida comunitária. Este processo de rotulação territorial contribui para consolidar uma dualidade persistente entre os territórios habitados e os territórios evitados, reforçando mecanismos de exclusão social que operam para além das condições físicas do lugar.



Figura 4. "O Bairro social ou se habita ou se evita"

Neste contexto, o estigma territorial emerge como um mecanismo ativo na reprodução da injustiça espacial, condicionando tanto as políticas públicas como as práticas urbanísticas. Territórios estigmatizados tornam-se mais suscetíveis à concentração de populações vulneráveis, à redução do investimento público estruturante e à persistência de soluções habitacionais de carácter residual ou provisório. A habitação pública, frequentemente concebida apenas como resposta técnica à carência habitacional, corre assim o risco de se transformar num instrumento de confinamento territorial quando não acompanhada por estratégias de gestão integrada, promoção do mix social e de um trabalho de requalificação simbólica de territórios e comunidades. Antes de expandir quantitativamente a oferta de habitação pública, torna-se essencial desmontar os estigmas associados aos territórios já existentes e garantir condições de gestão, integração urbana e reconhecimento social que permitam transformar estes espaços em bairros como os outros.

4. Modelo de síntese multidimensional e multiescalar de produção da injustiça espacial

Considerados em conjunto, os processos observados nas periferias metropolitanas, nas frentes ribeirinhas e nos bairros privilegiados revelam que a injustiça espacial não é algo localizado ou circunstancial, mas o resultado cumulativo de decisões territoriais tomadas ao longo do espaço urbano. Vimos atrás que nas periferias, a fragmentação urbana e a negligência institucional

produziram territórios marcados por défices persistentes de infraestruturas, mobilidade e espaço público, consolidando formas duradouras de marginalização. Nas frentes ribeirinhas, territórios de elevado valor simbólico e económico foram progressivamente apropriados por projetos orientados ao mercado, limitando o acesso equitativo a localizações estratégicas e reforçando a seletividade territorial dos investimentos. Nos bairros privilegiados, por sua vez, a resistência à introdução de habitação acessível revelou a capacidade de certos grupos sociais em condicionar a redistribuição espacial e preservar padrões de exclusividade territorial.

A figura 5 representa os principais mecanismos através dos quais a injustiça espacial é produzida em diferentes tipos de territórios urbanos em especial a resistência social em áreas privilegiadas, captura económica em territórios estratégicos e negligência institucional em áreas periféricas.

«Longe de constituírem dinâmicas isoladas, estes três processos articulam-se num sistema coerente de produção territorial da desigualdade. Assim, a cidade contemporânea não apenas reflete desigualdades sociais preexistentes já que ela própria as produz, organiza e consolida através das múltiplas e difusas decisões que moldam o território.

O meu argumento de resposta ao objetivo inicial (demonstrar que a injustiça espacial não constitui uma condição herdada ou natural, mas sim um produto cumulativo de decisões políticas, económicas e institucionais que constroem e moldam seletivamente o

território ao longo do tempo) traçado logo no início deste artigo (já mais longo do que pretendia) estrutura-se, assim, em quatro camadas interligadas de produção da injustiça espacial:

- i. *Produção física* onde se dá a fragmentação e marginalização das periferias metropolitanas através de processos de urbanização desarticulados e défices persistentes de infraestruturas.
- ii. *Produção económica* onde se observa a apropriação seletiva das frentes ribeirinhas do estuário do Tejo por projetos orientados ao mercado, limitando o acesso equitativo a localizações estratégicas.
- iii. *Produção política* com a resistência de bairros privilegiados à introdução de habitação acessível, conceptualizada como gentrificação invertida, que condiciona a redistribuição espacial e preserva padrões de exclusividade territorial.
- iv. *Produção simbólica* onde se verifica a construção do estigma territorial em bairros sociais, que reforça mecanismos de exclusão social e condiciona políticas públicas e práticas urbanísticas.

Esta estrutura multidimensional e multiescalar lê então a injustiça espacial não como uma mera condição herdada ou mesmo natural, mas como um produto sobreposto de decisões políticas, económicas e institucionais que foram moldando seletivamente o território.

5. Conclusão

A análise dos processos de produção da injustiça espacial na Área Metropolitana de Lisboa demonstra que a crise habitacional contemporânea não se resume a uma questão quantitativa, mas revela padrões estruturais de desigualdade territorial que operam em múltiplas escalas e dimensões. A articulação dos três pilares da justiça espacial - distributiva, procedimental e restaurativa - com as quatro camadas de produção da injustiça espacial - física, económica, política e simbólica - permite compreender, acredito eu, de forma integrada os mecanismos que têm perpetuado a exclusão urbana.

A regeneração seletiva das frentes ribeirinhas do estuário do Tejo, a marginalização estrutural das periferias metropolitanas, a gentrificação invertida e a construção simbólica do estigma territorial em bairros sociais

constituem expressões complementares de um sistema coerente de produção territorial da desigualdade.

A superação das desigualdades territoriais exige, portanto, não apenas o aumento quantitativo da oferta habitacional, mas a integração efetiva de princípios de justiça espacial nas estratégias metropolitanas de desenvolvimento urbano. Num esforço de tornar este escrito útil, isto implica de forma muito pragmática e operativa: (1) garantir a localização equitativa da habitação acessível, incluindo em territórios de elevado valor simbólico e económico; (2) assegurar processos de decisão transparentes e participativos que incluam efetivamente as populações excluídas; (3) desenvolver estratégias de justiça restaurativa que reparem injustiças históricas acumuladas nas periferias e bairros estigmatizados; e (4) desmontar os mecanismos simbólicos de estigmatização territorial que condicionam políticas públicas e práticas urbanísticas.

Este artigo só terá um final feliz no dia em que estas (entre outras) recomendações se começarem a concretizar nas tomadas de decisão de políticos e técnicos. Até lá terá sido, apenas e mais uma vez, "chover no molhado".

6. Bibliografia

Di Matteo, D., & Guadagno, E. (2025). Blue gentrification: Sustainably effective, socially regressive, or both? Impacts of coastal housing policies in Sardinia. *Land Use Policy*, 157, 107666.

Fernandes, L. (2021). *O sítio das drogas: etnografia das drogas numa periferia urbana*. Etnográfica Press.

Gonçalves, J. (2025). Peripheral urbanism and the politics of suburban invisibility. Uncovering the marginality of suburb in the Lisbon's metropolitan area. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 17(1), 398-413.

Gonçalves, J. (2026). The Right to Exclude: Inverted Gentrification and Elite Resistance in Lisbon's Urban Politics. *Housing and Society* (accepted on Apr 27, 2026).

Gonçalves, J., de Paula, P. V., & Valente, C. (2025). The Tagus Estuary at risk: Fragmented governance and the future of waterfront regeneration in the Lisbon metropolitan area. *City and Environment Interactions*, 100291.

Mata, S., & Fernandes, L. (2019). Revisitação aos atores e territórios psicotrópicos do Porto: Olhares etnográficos no espaço de 20 anos. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 19, 195-212.



Figura 5. Produção multidimensional e multiescalar da injustiça espacial. Fonte: Autor, com apoio gráfico de ferramenta de IA generativa.



José Alberto Rio Fernandes
Geógrafo, Catedrático na UP
(jariofernandes@gmail.com)

HABITAÇÃO: UM PROBLEMA E SUAS CAUSAS.

A abrir

Habitar é mais que residir. E a habitabilidade em Portugal, em particular no espaço urbano, pode ser considerada boa. Especialmente as cidades, das maiores às mais pequenas,

na sua área mais antiga e compacta, estão hoje muito melhor que há uma ou várias décadas: na imagem e no conforto que oferecem, nos imóveis, públicos e privados, nas praças, ruas e outros espaços de uso coletivo, nas infraestruturas e equipamentos, como nas atividades culturais e desportivas que oferecem. Isso está fora de dúvida, ainda que a apreciação seja subjetiva, todavia confirmada por várias métricas. Na cidade expandida – não canónica, na expressão de Nuno Portas – que construímos nas últimas décadas, a situação é outra, como no periurbano, tão dependente do automóvel, e em muitos espaços de baixa densidade, onde aldeias alindadas e algumas reservas naturais contrastam com a ruína das construções e o isolamento dos poucos moradores entre manchas de eucalipto (no Norte e Centro) ou de

agricultura intensiva (a Sul). Parece que continuamos a pensar a partir do centro e para o centro e continuamos a esquecer os lugares que mais crescem... Talvez olhemos ainda o centro como o lugar de reunião de todos. Será que o é, quando muitas cidades se entregam ao turista?

Se muito haveria a falar sobre o habitar, o nosso olhar sobre vários territórios e a desigualdade que se aprofundou a várias escalas, quando fui convidado a falar de habitação, creio que se pensou que este pequeno texto fosse orientado para o que é tomado por seu sinónimo, a residência, espaço dentro de paredes e debaixo de um teto, onde quase todos encontramos abrigo e lugar de descanso noturno.

Neste domínio, o diagnóstico creio ser unânime: estamos pior. Ou seja, se as condições da residência, ou de habitação, melhoraram; piorou dramaticamente a capacidade de lhe aceder, tanto assim que retornaram em número apreciável velhas situações de pobreza habitacional, das barracas de construção improvisada, ao agora chamado co-living (quarto com casa de banho coletiva), recurso a caravanas (incluído em parques de estacionamento), a par do aumento situações sem-abrigo. A isso não é estranho, antes pelo contrário, o aumento do custo de compra da casa, que aumentou 180% nos último 10 anos, em média nacional, fazendo com que o esforço para comprar (ou arrendar) uma casa seja o mais elevado da Europa relativamente ao salário médio.

Causas de um problema

Há várias razões para este desajuste entre o salário médio (que tem evoluído de acordo com a inflação) e o custo das casas (que tem evoluído muito acima do que rendem ações ou do preço do petróleo). Muitas são gerais, mais ou menos idênticas em diversos países e cidades da Europa e do Mundo. Concentro-me em Portugal e em quatro causas.

1. A casa é hoje – sobretudo? – um ativo imobiliário

O direito à habitação convive – mal – com o direito à propriedade e a liberdade de circulação de capitais. Os excedentes, sobretudo os que resultam da concentração de riqueza em poucos (1% da população do mundo tem mais que 90% dos mais pobres), antes atraídos essencialmente

pelas bolsas de capitais ou pelo investimento em empresas, têm sido levados crescentemente a investir em imobiliário, visto como menos sujeito a flutuações e como mais resistente a crises. Isso é particularmente evidente desde a crise financeira de 2008, quando não apenas as grandes cidades globais para onde árabes, russos, japoneses e outros direcionavam as suas fortunas (Nova Iorque, Londres, Tóquio, ...), mas muitas outras, em geral bem inseridas em redes de acessibilidade (com aeroportos internacionais) e turisticamente atrativas, passam a ser alvo de investimento estrangeiros de origem geográfica diversa.

Portugal, com os vistos gold, incentiva este processo, fomentando a atração de capitais, necessários às finanças públicas e ao mesmo tempo à recuperação de construções, designadamente nas áreas centrais de Lisboa e Porto, marcadas pela decadência e abandono, causada em larga medida pela suburbanização que fazia do centro um "buraco de donut", contrastante com as novas urbanizações e modernos shoppings servidos por estruturas rodoviárias de circulação rápida.

2. A Lei Cristas

A decadência do centro tornou-se uma oportunidade de negócio, apoiada por várias alterações do quadro legal que favoreceram o investimento e a transformação dos imóveis, a favor de residências de menor dimensão e mais elevado custo por m2 e uma crescente orientação para a procura estrangeira.

Entre estas, além da referida medida dos vistos gold ou das facilidades oferecidas em tecido antigo (como isenção do IMI em áreas classificadas como Património da Humanidade pelo ICOMOS), sobressai a Lei nº 31/2012 que vai promover a liberalização do mercado de arrendamento, ao alterar o Regime de Arrendamento Urbano e facilitar a atualização de rendas antigas, a transição de contratos de longa duração para prazo limitado e simplificar os processos de despejo.

Ainda que o governo seguinte, presidido por António Costa, tenha introduzido uma excecionalidade, protegendo os residentes maiores de 65 anos, a dita "Lei Cristas" (do nome da Ministra Assunção Cristas do Governo Passos Coelho, terá grande efeitos. Por um lado, libertou os proprietários de imóveis antigos de um papel social que asseguravam e que caberia ao Estado, como era o de se verem obrigado a manter valores de arrendamento abaixo dos de mercado

a famílias que geralmente tinham baixos rendimentos. Por outro lado, a aplicação desta lei – aprovada aquando da intervenção dos ditâmes da Troika (Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Central Europeu (BCE) e a Comissão Europeia (CE) – promove um brutal aumento do preço do solo e leva à saída forçada de muitos residentes (e comerciantes), incapazes de suportar acréscimos que quase sempre mais que triplicam os valores anteriores, isto no caso do senhorio estar disposto a negociar o arrendamento. Em consequência, ocorrem obras de reabilitação (ou renovação) do proprietário, com a entrada de novos residentes, dotados de maior poder de compra e comerciantes orientados especialmente para não residentes, como foi designadamente o caso das áreas centrais de Lisboa e Porto, multiplicando-se as unidades de alojamento de curta duração (ditas de alojamento local). O processo de gentrificação no caso português foi, por isso, impulsionado pelo Estado e, além disso, foi acompanhado de uma certa subordinação do crescimento muitas cidades aos interesses do turismo, pelo que se pode falar de uma “gentroturistificação urbana”.

3. A cidade é cada vez mais um lugar de não residentes

No aumento de custo da habitação na cidade (para compra ou arrendamento), importa considerar que, tal como noutros países, Portugal deixou de ser um destino turístico de sol e praia. De facto, se se o Algarve e a Madeira, como Lisboa, também Porto, Évora, Braga, Coimbra, Guimarães e outras cidades conheceram aumentos muito significativos no número de dormidas e uma presença de visitantes que por vezes passou até a ser tomada como espaciotemporal excessiva, donde falar-se em “*overtourism*”, ou “sobreturismo”.

O turismo urbano explode com a banalização do transporte aéreo e o interesse por conhecer e viver em ambientes urbanos diversos. Isso fez com que algumas delas, ou suas partes, passem a ser “cidades de turismo” (em vez de cidades com turismo). Esta tendência associa-se ao incremento do trabalho remoto, sobretudo no pós-Covid, ao aumento do interesse em permanecer noutras universidades por parte de estudantes, professores e investigadores, assim como ao acréscimo dos chamados turismos de negócios e de conferências, com um número cada vez maior de cidades a receber uma quantidade crescente de habitantes não residentes. Naturalmente, estes competem com os residentes, não apenas por

bens e serviços que tendem a aumentar de preço, como é o caso da restauração, mas também pelo alojamento. Em consequência, muitos imóveis ou uma sua parte são ocupados por hotéis e outras formas de alojamento de curta duração, processo que é facilitado pelos seus utilizadores e proprietários através da “economia de plataforma” e do aumento da importância e fiabilidade de empresas globais como a AirBnB. Diminuem as casas e aumentam os preços; reforça-se o “problema da habitação”.

4. O número de imigrantes aumentou substancialmente

É certo que Portugal no seu todo e em especial em algumas das suas cidades tem conhecido um importante aumento do número de habitantes não residentes, designadamente turistas. Convém a este propósito notar que em 2025 foram registadas 82,1 milhões de dormidas com uma estada média de 2,6 noites, o que equivale a uma presença (além dos residentes), em cada dia do ano, de 584.821 pessoas, as quais estão muito concentradas em Lisboa, Porto, Algarve e Madeira.

Outro importante grupo, cuja fiabilidade estatística é sempre questionável, são os naturais de outros países cuja permanência, ao contrário dos turistas, pode estender-se das semanas aos anos.

Trata-se da população imigrada, que totalizará cerca de 1,5 milhões, contribuindo em larga medida para explicar o aumento da população residente portuguesa da última década e meia, em particular na área de Lisboa, em Braga e no Algarve. Têm origem em vários países, com destaque para o Brasil, e entregam-se a várias atividades, com destaque para as que estão ligadas ao turismo e construção civil. Tal como os turistas, exercem pressão sobre o mercado imobiliário, uma vez que promovem o aumento da procura, favorecendo o aumento dos preços. Ainda que se situem em vários níveis do espetro socioeconómico, é de notar a visibilidade dos que se sujeitam a situações de evidente desconforto, convivendo em pequenos quartos, e que promovem o aumento do custo na base, ao nível dos arrendamentos mais baratos, assim como os do extremo oposto, de muito elevado poder de compra, principais responsáveis pelo acréscimo ainda mais significativo do custo da habitação, no segmento de luxo, associando-se também ao sucesso de empreendimentos de tipo resort que promovem a segregação socioespacial e põem em

causa valores naturais e o usufruto de bens comuns, como a praia, designadamente no Algarve e no Alentejo.

Concluindo

A casa, além de ser residência, é um ativo financeiro. Cada uma, em média, vale mais 17,6% no final de 2025 relativamente ao início desse ano. Por isso, muitos bancos e outras empresas, bem como pessoas individuais, detêm imóveis vazios: pagam pouco por isso (o IMI é totalmente desconforme com a sua localização, pelo menos no caso do Porto), não há multas por se ter uma casa abandonada, ao contrário do que sucede na Alemanha por exemplo, e são raros os municípios que usam a possibilidade que a lei lhes atribui de cobrar um valor 6 vezes superior do IMI sobre um prédio abandonado (ao que sei só Matosinhos e Porto o fazem, este desde 2026, entre os 17 municípios da Área Metropolitana do Porto).

Por outro lado, o aumento da pressão sobre o uso dos imóveis por parte de um número crescente de habitantes não residentes tem obviamente efeitos no seu preço. Cada hotel é menos espaço para residência e isso é ainda mais evidente no caso de edifícios residenciais total ou parcialmente preenchidos por alojamentos de curta duração. O seu uso por turistas soma-se à procura por estudantes, nómadas digitais, imigrantes e outros, fazendo com que nalgumas cidades portuguesas, com destaque para o Porto, estejam entre aquelas onde a relação entre alojamentos turísticos e número de residentes seja das mais altas da Europa.

Apesar dos efeitos do turista (e outros não residentes) na habitação (e outros aspetos da cidade) não existam sinais de turismofobia entre nós, felizmente, mas os de *overtourism* já estão presentes, assim como de um cosmopolitismo que não é feito de uma mistura sadia, na medida em que a população não residente se tende a concentrar geograficamente, promovendo o aumento do custo da habitação, assim como de bens e serviços, relegando em contrapartida os residentes (e imigrante de baixo poder de compra) para outros lugares e espaços de compra de bens e serviços, na construção de uma cidade mais fragmentada, composta de “ilhas”, em que o conjunto de moradores e visitantes se cruzam nas suas deslocações e no emprego, mas não convive, perdendo-se o carácter de bairro dos espaços urbanos de convivência e vizinhança dentro da cidade de todos.

A terminar

Seguramente que este texto é uma síntese e, uma síntese, por o ser, falha na profundidade da análise e na pobreza dos detalhes. Além disso, desvalorizará a singularidade de cada caso. Acresce a parcialidade de uma perspetiva urbana, tomada essencialmente desde Porto e Lisboa. Mas algo deixo: uma leitura geral da construção de um negócio (imobiliário-turístico) que promove riqueza (de alguns) e cria emprego (de muitos), ao mesmo tempo que gera um enorme problema para aqueles que têm necessidade de procurar um lugar para residir ou que pretendem manter-se numa casa arrendada.

Porque a questão é importante, a situação é grave e além disso afeta tantos, a solução é necessariamente política. Todavia, até ver, no essencial, a opção tem passado pelo abandono ao mercado da capacidade de resolver o problema, por vezes até com apoios que o agravam. Alterado o Programa “Primeiro Direito”, avançam agora construções de iniciativa municipal com apoio do Fundo de Recuperação e Resiliência. Mas toma-se a classe alta por média, considerando-se moderado o arrendamento de 2600 euros/mês, enquanto se acredita que com mais construção, sem diminuir os custos de burocracia, materiais e mão de obra, se obtém casas mais baratas. Entretanto, com prédios vazios no centro das cidades (e não só), permite-se a possibilidade de construir onde os instrumentos de ordenamento do território o proíbem. E seguimos com um parque de habitação pública correspondente a apenas 2% do total das casas do país.

O problema está para durar. E tem vários reflexos na promoção da desigualdade.

Sublinho: a perda de atração das cidades, sobretudo as maiores, para empregos de salário baixo e médio, face ao custo da habitação; a injustiça espacial, por exemplo entre os que moram longe e perto de uma universidade, que têm, ou não, de pagar um valor exorbitante por um quarto para um filho poder estudar; a enorme desigualdade que se estabelece entre os que possuem uma casa (em geral mais velhos) e os que a pretendem (em geral mais novos) e não a conseguem, porque nem um salário médio permite sobreviver aos custos de arrendamento de um pequeno apartamento (que em Lisboa, em 2025, corresponderia a 116% do salário médio).



Cristina Cavaco

*Professora Associada com Agregação
Diretora do Departamento de Projeto de
Urbanismo
Faculdade de Arquitetura da Universidade
de Lisboa*

O PAPEL DA CARTA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO NO REGIME DE USOS DO SOLO DOS PLANOS TERRITORIAIS

Sobre a Carta Municipal de Habitação e as questões que suscita na regulação do uso do solo

Em 2019, a aprovação da Lei de Bases da Habitação (Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro) introduziu no ordenamento jurídico português um novo instrumento de política pública à escala municipal – a Carta Municipal de Habitação (CMH) – com o objetivo de dotar os municípios de meios

para o desenvolvimento, territorialização e programação das suas políticas de habitação.

Nos termos do n.º 1 do artigo 22.º da mesma lei, a CMH é definida como *"o instrumento municipal de planeamento e ordenamento territorial em matéria de habitação"*, devendo *"articular[-se], no quadro do Plano Diretor Municipal (PDM), com os restantes instrumentos de gestão do território e demais estratégias aprovadas ou previstas para o território municipal"*. Por seu turno, o n.º 6 do mesmo artigo prevê que, no âmbito da sua elaboração, os municípios possam aprovar uma Declaração Fundamentada de Carência Habitacional (DFCH), a qual os habilita a proceder ao *"reforço das áreas destinadas a uso habitacional nos PDM ou outros planos territoriais"*, bem como ao *"condicionamento das operações urbanísticas privadas ao cumprimento das metas habitacionais municipais definidas na CMH para habitação permanente e a custos controlados"*.

Se esta formulação evidencia uma estreita articulação entre a política de habitação e o ordenamento do território, em particular através do PDM enquanto principal instrumento de planeamento e gestão territorial de âmbito municipal, levanta, contudo, dúvidas relevantes quanto à natureza jurídica da CMH e aos seus efeitos em matéria de regulação do uso do solo. Com efeito, quer a qualificação da CMH como *"instrumento municipal de planeamento e ordenamento territorial"*, quer a atribuição

à DFCH de um papel habilitante para o reforço de solo urbano destinado à habitação e para o condicionamento de operações urbanísticas, sugerem um potencial alcance suscetível de gerar equívocos que importa escrutinar à luz do quadro jurídico vigente.

Afinal, que natureza assume a CMH no sistema de planeamento territorial? Que efeitos pode produzir, na prática, em matéria de solos? E quem se encontra juridicamente vinculado às suas disposições? Por último, qual o papel efetivo da CMH na definição das políticas territoriais municipais, designadamente no que respeita à definição do regime de uso do solo pelos municípios e à afetação de solo para fins habitacionais?

O presente texto procura escrutinar estas questões, através de uma análise crítica do enquadramento jurídico da CMH e dos equívocos que a sua definição e o próprio processo de reclassificação do solo podem suscitar, bem como do debate sobre o seu papel na regulação do uso do solo e na articulação entre a política de habitação e o ordenamento do território.

Sobre a natureza da Carta Municipal de Habitação como instrumento de planeamento territorial

O primeiro equívoco que importa esclarecer consiste em considerar que a CMH, enquanto *"instrumento municipal de planeamento e ordenamento territorial"*, pode equivaler ou ser equiparada a um instrumento de gestão territorial (IGT) nos termos do quadro legal do ordenamento do território e urbanismo. Tal equiparação não é, contudo, possível. Não integrando a tipologia de IGT prevista no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), a CMH não beneficia, nessa medida, dos efeitos que lhes estão legalmente consignados, em particular no que respeita à possibilidade de definir, com eficácia direta, regras vinculativas sobre o uso, ocupação e transformação dos solos.

A relação entre política de habitação e ordenamento do território, em particular na definição de regras de uso do solo para fins urbanísticos, é matéria que se encontra consagrada no texto fundamental da Constituição da República Portuguesa (CRP) desde a sua instituição em 1976. Desde então, o reconhecimento da habitação como um direito fundamental protegido pela CRP (artigo 65.º) implicou a sua articulação e inscrição no âmbito de planos territoriais de ordenamento e urbanização.

Foi, contudo, com a 4.ª revisão constitucional, de 1997, e com a aprovação, nos anos seguintes, da primeira Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (1998) e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (1999), que os termos desta relação ficaram plenamente consolidados e clarificados. Por um lado, o ordenamento do território, instituído desde a 2.ª revisão constitucional em 1989, como tarefa fundamental do Estado, afirmou-se pela primeira vez como uma política autónoma, cujas bases legais, da competência exclusiva da Assembleia da República e carecendo de uma aprovação por maioria qualificada de dois terços, ganham valor reforçado (n.º 3 do artigo 112.º da CRP). Por outro lado, ficou então estabelecido que é aos instrumentos de planeamento territorial, nos termos definidos no quadro legal do ordenamento do território e urbanismo, que fica reservado o direito de definir as *"regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos"* (n.º 4 do artigo 65.º da CRP).

A criação da CMH, em 2019, no âmbito da Lei de Bases da Habitação (LBH), não veio alterar este enquadramento. Tratando-se de uma lei ordinária, sem valor reforçado, não pode alterar as disposições estabelecidas na Lei de Bases da Política de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo (LBPSOTU), nem, por si só, instituir um instrumento de planeamento territorial adicional fora da tipologia fechada de IGT, tal qual consignada na LBPSOTU e RJIGT.

Assim, excluída a sua equiparação a um plano territorial, fica igualmente excluída a possibilidade de a CMH estabelecer, de forma autónoma, regras de uso, ocupação e transformação dos solos urbanos com eficácia direta sobre os particulares. As suas disposições apenas podem produzir efeitos jurídicos nessa matéria mediante a sua integração em IGT, designadamente através da revisão ou alteração do Plano Diretor Municipal (PDM), de planos de urbanização (PU) ou de planos de pormenor (PP).

Ainda assim, a CMH, bem como a eventual DFCH, não são juridicamente irrelevantes. Enquanto instrumentos aprovados pela assembleia municipal, vinculam o próprio município à prossecução das orientações nelas definidas, produzindo efeitos no plano da programação e da condução da ação pública, bem como na fundamentação de decisões administrativas. Nesse sentido, estruturam a intervenção municipal no domínio da habitação e condicionam, ainda que de forma indireta, alterações ao regime de uso do solo, nomeadamente através da necessidade de revisão ou alteração dos planos territoriais.

Sobre a reclassificação de solo rústico em urbano como dilema de planeamento

O segundo equívoco que importa discutir diz respeito ao dilema da reclassificação de solo rústico em urbano e à necessidade de desmontar a ideia de que a simples disponibilização de mais solo urbano para habitação conduz, de forma automática, à redução dos preços por via do funcionamento da lei da oferta e da procura. Contudo, no contexto do mercado de solos, esta relação não se verifica de forma linear.

Com efeito, tratando-se de um mercado estruturalmente imperfeito, baseado na comercialização de um recurso por natureza escasso, imóvel, e não reproduzível, cuja utilização implica a necessária compatibilização de funções ambientais, económicas e sociais, e cujo potencial está fortemente dependente de decisões públicas, a formação de preços não resulta apenas do equilíbrio entre oferta e procura, mas também das expectativas de valorização futura associadas ao solo e ao seu aproveitamento potencial. Neste quadro, comportamentos especulativos podem ocorrer, tanto em contextos de escassez como de aparente abundância de solo urbano, sendo frequentes a retenção de terrenos e a valorização dos preços com base num verdadeiro mercado de futuros, ancorado na antecipação de ganhos decorrentes de possíveis transformações urbanísticas.

Nestes termos, a afetação de solo para fins urbanísticos e habitacionais no âmbito dos planos territoriais não é uma questão linear nem de fácil escrutínio, sendo a reclassificação do solo rústico em urbano um ponto crítico, senão porventura o mais crítico, do nosso sistema de gestão territorial. Contudo, mais do que discutir se os planos e, por conseguinte, o quadro legal que os habilita, devem ou não agilizar a expansão dos perímetros urbanos para acomodar o aumento de áreas afetas a uso habitacional, importa centrar a atenção nos meios e mecanismos que permitam, em cada momento, contexto e circunstância, aferir, com a precisão possível, as necessidades reais efetivas de solo destinado a habitação, tendo em conta as carências habitacionais identificadas, bem como as dinâmicas e tendências demográficas e territoriais verificadas.

A resposta ao dilema da reclassificação parece, pois, estar mais no equilíbrio, calibração e programação das necessidades de solo urbano face às necessidades - sem esquecer, naturalmente, não só fatores de localização, como o facto da mobilização do solo urbano existente ser uma questão tão ou mais pertinente do que a sua mera classificação. É precisamente neste quadro que a CMH, enquanto instrumento de territorialização de uma política local de habitação, pode desempenhar

um papel fundamental. Ainda que sem eficácia jurídica direta sobre os particulares, a CMH não fica isenta de ter efeitos administrativos e programáticos concretos no regime de uso do solo definido nos planos territoriais. Por um lado, auto-vincula os municípios a promoverem a alteração ou revisão dos seus planos territoriais em função do diagnóstico das carências habitacionais e da disponibilidade efetiva de solo adequado para as satisfazer. Por outro lado, permite sustentar e fundamentar opções de política territorial, bem como condicionar, ainda que indiretamente, decisões urbanísticas concretas, entre as quais estão a definição de índices urbanísticos e outros parâmetros de edificabilidade, a definição de áreas médias de cedência, a determinação de parâmetros de estacionamento, a definição de quotas para habitação a custos acessíveis, entre outros.

Sobre o papel da Carta Municipal de Habitação na aferição das necessidades de solo urbano e sua integração nos planos territoriais

Esclarecidos os equívocos, importa agora perceber de que forma pode a CMH contribuir para a aferição e calibração das necessidades de solo urbano, designadamente no que respeita à sua reclassificação e qualificação em sede de plano territorial.

A resposta a esta questão implica considerar dois momentos fundamentais do processo: o primeiro, no âmbito da elaboração da própria CMH, relativa aos seus conteúdos e à construção de um diagnóstico capaz de informar a tomada de decisão quanto à revisão do regime do uso do solo; e o segundo, correspondente ao momento da transposição das suas disposições para os planos territoriais, tendo em conta as carências e necessidades de solo identificadas.

Assim, é fundamental que, ao nível do diagnóstico, a CMH integre, a par da análise e territorialização das carências habitacionais, uma avaliação rigorosa da capacidade edificatória existente nos planos territoriais em vigor, considerando a edificabilidade concreta para fins habitacionais por estes atribuída, bem como a que se encontra concretizada, comprometida ou em vias de comprometimento e, nesse cômputo, a folga existente ainda não materializada.

A este respeito, a avaliação não deve ser meramente quantitativa, isto é, limitada à verificação da suficiência da capacidade edificatória disponível face às necessidades identificadas, devendo também assumir uma dimensão qualitativa, orientada para a aferição da adequação dessa mesma capacidade às necessidades habitacionais, tendo em conta, designadamente, a sua localização, o grau

de infraestruturação e de dotação de equipamentos, os parâmetros urbanísticos aplicáveis, as condições de exequibilidade dos projetos e os mecanismos previstos no regime de uso do solo para a promoção de habitação a custos acessíveis.

Apenas a articulação entre estas duas dimensões – quantitativa e qualitativa – permite estabelecer uma leitura consistente entre as carências identificadas e a efetiva capacidade do território e do respetivo plano para lhes dar resposta. É essa leitura que fundamenta a necessidade de promover alterações ao regime de uso do solo e um eventual alargamento dos perímetros urbanos, seja por insuficiência da capacidade edificatória disponível, seja pela sua inadequação às necessidades, mesmo quando quantitativamente suficiente.

Quando necessárias, essas alterações não devem acontecer de forma acrítica nem arbitrária. Antes pelo contrário, devem partir do pressuposto de que o consumo do solo para urbanização deve ser feito com parcimónia, em respeito pelas suas funções ecológicas e ambientais, e em articulação com objetivos mais amplos de sustentabilidade territorial, designadamente os estabelecidos na Estratégia da UE para o Solo 2030, que preconiza a redução progressiva do consumo líquido de solo (*net land take*), com vista à sua neutralidade até 2050.

Nesta perspetiva, a reclassificação de solo rústico como urbano deve ser entendida como uma solução de recurso, na ausência de alternativas viáveis, seja por via da mobilização de solos urbanos existentes, seja através da sua requalificação, designadamente mediante a revisão das normas e parâmetros aplicáveis. A este respeito, as alterações recentes ao RJIGT, nomeadamente as introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro, alterado pela Lei n.º 53-A/2025, de 9 de abril, vieram ampliar o leque de situações em que os municípios podem recorrer ao procedimento de alteração simplificada dos planos territoriais para efeitos de requalificação dos solos urbanos para fins habitacionais, em particular quando destinados a habitação pública, de custos controlados ou para arrendamento acessível.

Mesmo nos casos em que se imponha a necessidade de reclassificação do solo, a CMH pode constituir um elemento orientador e uma garantia adicional de sustentabilidade do processo, ao estabelecer critérios quantitativos e qualitativos quanto aos termos em que essa reclassificação deve ser concretizada. Ainda que a indicação expressa de localizações específicas para áreas de expansão possa não ser recomendável, por poder desencadear comportamentos especulativos, a definição de critérios orientadores, designadamente relativos à contiguidade com os perímetros urbanos existentes, à articulação com as redes de infraestruturas, mobilidade

e transportes, à proximidade de equipamentos, espaços verdes e serviços de interesse geral, bem como à estrutura da propriedade (passível de impactar negativamente um futuro desenvolvimento urbano), pode revelar-se fundamental para enquadrar, de forma criteriosa, qualquer a alteração do regime de uso do solo.

Notas conclusivas

Não sendo equiparável a um IGT, nem tendo eficácia direta sobre os particulares, a CMH pode, no entanto, desempenhar um papel determinante na fundamentação das decisões públicas em matéria de alteração do regime do uso do solo e condicionamento de operações urbanísticas às métricas de uma política de habitação.

Ao deslocar o enfoque da mera disponibilização de solo urbano para a aferição rigorosa e territorializada das necessidades habitacionais, a CMH pode contribuir para uma leitura mais exigente da relação entre oferta de solo e acesso à habitação. Neste sentido, pode contrariar abordagens simplistas assentes numa lógica linear de mercado e afirmar-se como um dispositivo de calibração no processo de reclassificação e requalificação do solo urbano, promovendo uma utilização mais criteriosa, eficiente e socialmente orientada deste recurso.

Contudo, o seu potencial dependerá, em larga medida, da forma como for conduzida pelos municípios a sua elaboração e mobilizados os instrumentos disponíveis, desde logo na construção de diagnósticos territorializados robustos e consequentes, mas, sobretudo, na sua efetiva tradução em opções e decisões de planeamento.

Nota: Este texto teve por base o trabalho desenvolvido no âmbito da elaboração do Guia de Elaboração das Cartas Municipais de Habitação, financiado e publicado pela Área Metropolitana de Lisboa.

Pinho, A., Cavaco, C., Carvalho, L., Cunha, J.L. (2025). Guia de Elaboração das Cartas Municipais de Habitação. Volume I – Quadro Legal e Conceptual, Volume II – Quadro Instrumental e Volume III – Quadro Operacional. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa



Beatriz Condessa e Ana Morais de Sá
Professoras de urbanismo e ordenamento
do território do DECivil e investigadoras
do CiTUA no Instituto Superior Técnico,
Universidade de Lisboa

POLÍTICA DE SOLOS E HABITAÇÃO EM PORTUGAL

O fenómeno de urbanização em Portugal é relativamente recente, estando este facto relacionado com o processo tardio de industrialização e de terciarização da economia no país. Com efeito, foi apenas na segunda

metade do século XX que as consequências da industrialização se fizeram sentir nas principais áreas urbanas e que os movimentos de êxodo rural ganharam expressão significativa, particularmente, em torno das cidades de Lisboa e Porto.

Este novo contexto económico, social e territorial, marcado por uma procura crescente de solo urbano e, em particular, de novas áreas habitacionais, veio evidenciar o desajustamento do quadro legal vigente, bem como a ausência de mecanismos eficazes de articulação entre produção de solo urbanizado e resposta às necessidades habitacionais. Até então, a prevalência de uma sociedade e economia rurais, o regime do Estado Novo e a progressiva perda de poder das estruturas municipais criaram as circunstâncias políticas e económicas para que a Administração Pública Central assumisse o monopólio do

processo de planeamento urbano, num quadro em que a política de habitação permaneceu incipiente.

Foi em 1934, com a promulgação do DL 24 802, de 21 de dezembro, que se introduz pela primeira vez em Portugal, um processo de planeamento extensivo a todas as sedes de concelho e aglomerados com saldo intercensitário superior a 2500 habitantes, definindo-se a elaboração dos designados Planos Gerais de Urbanização (PGU). Este diploma marcou uma viragem, passando-se de uma quase ausência de planeamento para a obrigatoriedade de elaborar mais de quatrocentos planos num prazo de três anos. Após esse período, o Governo deixaria de autorizar expropriações para obras públicas de urbanização que não estivessem de acordo com um plano aprovado. Em 1944, com o DL 33 921, de 5 de setembro, foi introduzida uma inovação importante: as licenças de construção ou remodelação em áreas urbanizadas ou urbanizáveis abrangidas por tais planos passaram a depender do estrito cumprimento dos mesmos e dos seus regulamentos. Importa salientar que os PGU eram obrigatórios apenas para os aglomerados urbanos existentes acima de determinada dimensão e para as respetivas zonas de expansão, deixando as áreas rurais envolventes praticamente fora das restrições de planeamento. Ao concentrar na administração pública as responsabilidades pelo planeamento físico, desde o zonamento até à definição das redes de infraestruturas e à subdivisão do solo em parcelas urbanas, este diploma atribuiu à administração, sobretudo à administração central, não só o controlo do planeamento, mas também o da sua execução. Ainda assim, na prática, este monopólio não se traduziu numa capacidade efetiva de implementação, refletindo limitações institucionais, escassez de recursos e dificuldades de coordenação entre políticas e níveis de governação. Estas fragilidades revelaram-se particularmente evidentes nas limitações da generalidade dos municípios na concretização dos planos, nomeadamente na aquisição dos terrenos necessários à sua execução e subsequente disponibilização para habitação, evidenciando uma falha estrutural na articulação entre o quadro legal e a prática, com impactes na eficácia das políticas públicas e na capacidade de resposta às necessidades habitacionais.

Algumas exceções à incapacidade dos municípios para implementar os seus planos verificaram-se nas duas maiores cidades do país, onde a concentração urbana, geradora de fortes pressões de desenvolvimento e de atuação pública, e a centralização do poder favoreceram uma capacidade de intervenção desigual no território, contribuindo para a consolidação de assimetrias que se prolongariam nas dinâmicas de desenvolvimento urbano subsequentes. Durante os seis anos em que Duarte

Pacheco acumulou as funções de Ministro das Obras Públicas e de Presidente da Câmara de Lisboa, mais de um terço do território municipal foi expropriado, ao abrigo de um regime especial de expropriações criado para facilitar um vasto conjunto de obras públicas, incluindo intervenções com impacte direto na oferta habitacional. Posteriormente, o aumento da migração, sobretudo para as áreas de Lisboa e Porto, gerou uma crescente pressão sobre o mercado habitacional, levando a administração pública a adquirir grandes extensões de terrenos baratos para urbanização, dando origem aos chamados bairros de habitação social. Em Lisboa, ao contrário do Porto, a Câmara já detinha vastas áreas de solo não edificado, resultantes das expropriações efetuadas por Duarte Pacheco, o que facilitou o lançamento do Plano de Construção de Novas Habitações na Cidade de Lisboa. Este plano visava responder à escassez habitacional, especialmente para a classe média, e erradicar bairros de barracas, realojando populações deslocadas pela construção da Ponte sobre o Tejo e respetivos acessos.

Foi neste contexto que surgiu, na década de 1960, o conceito de loteamento urbano de iniciativa privada, impulsionado por vários fatores: a expansão económica do país; a incapacidade das autoridades de planeamento em acompanhar o rápido crescimento urbano, o acentuar dos fenómenos de especulação imobiliária e o crescimento das urbanizações ilegais; a rigidez e morosidade dos procedimentos administrativos para aprovação dos PGU; e o domínio do setor financeiro sobre o desenvolvimento urbano. Em síntese, a administração pública vê-se confrontada com a incapacidade institucional e técnica de dar resposta a uma procura crescente de solo urbano, transferindo para a iniciativa privada um papel central na produção de solo urbanizado e, indiretamente, na oferta habitacional. Neste sentido, em 1965, o Decreto-Lei 46 673, de 29 de novembro, vem reconhecer a possibilidade de a administração conceder aos particulares o direito de urbanizar através da realização de operações de loteamento, assumindo-se que a iniciativa privada tem capacidade para satisfazer a procura de solo urbanizado.

Desde então, o loteamento de iniciativa privada passou progressivamente a substituir o planeamento urbano formal, observando-se uma redução do protagonismo da administração pública na condução das políticas urbanas, num contexto em que a valorização fundiária, gerada em grande medida por decisões públicas, se concretiza com o solo na posse de agentes privados, promovendo assim a apropriação privada das mais-valias urbanísticas, com implicações negativas na equidade territorial e no acesso à habitação. Os promotores ficaram responsáveis pela execução das obras de urbanização, posteriormente geridas pelas autarquias. Além disso, os loteamentos

passaram a poder ocorrer em todo o território, e não apenas em áreas abrangidas por planos. Muitos destes empreendimentos, sobretudo nas periferias, foram aprovados individualmente com pareceres favoráveis dos serviços municipais e posterior autorização governamental.

Dada a sua importância na definição de uma “política de solos”, destaca-se o Decreto-Lei 576/70, de 24 de novembro (Lei dos Solos). Comparado com legislação europeia da época, este diploma introduziu conceitos inovadores, visando garantir a disponibilidade de terrenos para urbanização a preços não especulativos. Introduziu também a expropriação sistemática, com transferência definitiva da propriedade para a Administração Pública, podendo o uso ser concedido através de direitos de superfície. Apesar disso, os resultados da expropriação sistemática ficaram aquém do esperado, sendo aplicado sobretudo no complexo industrial de Sines e em alguns projetos do Fundo de Fomento da Habitação (em Almada, Aveiro, Guimarães e Porto). Após o 25 de Abril de 1974, na nova Constituição democrática de 1976, é pela primeira vez consagrado o direito à habitação como um direito fundamental, reforçando, no plano formal, a necessidade de articulação entre políticas de solos, ordenamento do território e habitação. As dinâmicas migratórias decorrentes da descolonização contribuíram para agravar a carência de habitacional que já se fazia sentir nas décadas anteriores. Também em 1976, o Decreto-Lei 794/76 substituiu a Lei dos Solos, sendo um dos seus propósitos “dotar a Administração (...) de instrumentos eficazes para (...) evitar a especulação imobiliária e (...) permitir a rápida solução do problema habitacional". Não veio a lograr esse objetivo, mas introduziu algumas figuras inovadoras, como as "zonas de defesa e controle urbano" e as "áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística" com vista, particularmente, à recuperação de loteamentos clandestinos. Por outro lado, revoga a expropriação sistemática criada em 1970. Neste contexto, vastas áreas fora dos centros urbanos ficaram sem planeamento, sendo ocupadas de forma desordenada por loteamentos, legais ou clandestinos. O crescimento urbano tornou-se fragmentado, com espaços públicos residuais e falta de coerência territorial.

Com a promulgação da Constituição de 1976, consolidou-se também a organização democrática das autarquias locais. Neste quadro de maior autonomia política e financeira da administração local, a partir de 1982, tornou-se possível aos municípios intervir ao nível do ordenamento e gestão de todo o território concelhio, através da publicação do DL 208/82, de 26 de maio, que veio regulamentar o primeiro regime dos PDM. Contudo, este regime revelou-se complexo e pouco eficaz.

Foi reformulado em 1990, regulando os designados Planos Municipais de Ordenamento do Território (PDM, Planos de Urbanização e Planos de Pormenor) e reforçando a autonomia municipal. Durante os anos 1990, os PDM disseminaram-se, embora frequentemente sobrestimassem áreas urbanizáveis, sem correspondência com necessidades habitacionais efetivas e expectativas legítimas de desenvolvimento urbano, contribuindo para a dispersão e ineficiência territorial. Mesmo nos planos de hierarquia inferior, e em particular nos PP, observou-se, regra geral, que estes quase se reduziam à componente normativa regulamentar, esvaziando-se dos seus conteúdos programáticos. Destaca-se, em particular, a quase ausência de programação das realizações públicas e privadas que correspondem ao conteúdo propositivo do plano, bem como, a falta de explicitação dos recursos necessários à sua implementação e, em particular, dos recursos financeiros.

Os regimes de loteamento e obras particulares evoluíram paralelamente até serem integrados no RJUE (Decreto-Lei 555/99). Já em 1984, foram introduzidas uma taxa de urbanização a pagar pelos promotores, destinada a compensar os encargos públicos com a criação e reforço de infraestruturas e equipamentos urbanos associados às operações urbanísticas, e a obrigatoriedade de cedência de terrenos para espaços públicos e equipamentos. Em ambos os casos, trata-se de instrumentos que, embora relevantes, não tiveram, na prática, um impacte consequente na promoção de habitação acessível. Estabeleceu-se ainda a aprovação condicionada, impondo, quando a situação habitacional o justificasse, a construção de uma percentagem de habitações sujeitas a preços máximos de venda e de arrendamento (fixada no PDM ou no PU ou, na sua ausência, em 20%), instrumento que, mais uma vez, demonstrou pouca eficácia.

Na década de 1980, em contraste com a situação observada em vários países da Europa Ocidental, onde o setor de habitação social e pública representava, em termos médios, entre cerca de 20% e 40% do parque habitacional (com particular expressão nos Países Baixos, Suécia ou Reino Unido), em Portugal a provisão pública de habitação mantinha um carácter residual e dirigida sobretudo aos agregados em situação de maior carência socioeconómica. Sobretudo depois da entrada na Comunidade Europeia, a estratégia passou por promover a aquisição de casa própria através do acesso a crédito com juro bonificado, reforçando a dissociação entre política de habitação e política de solos. Efetivamente, Portugal regista uma elevada proporção de moradores-proprietários quando comparado com outros países europeus. Já o mercado de arrendamento, muitos anos sujeito a rendas congeladas no anterior regime político, mostrava nessa altura pouca

dinâmica, com fogos vagos e fora do mercado, em parte por razões de natureza especulativa. Mais recentemente, as sucessivas alterações à legislação do arrendamento e o crescimento acentuado da procura devido ao investimento estrangeiro, arrendamento de curta duração e turismo, têm levado a aumentos brutais nos valores de arrendamento praticados, ultrapassando em muito a taxa de esforço recomendável, evidenciando a ausência de instrumentos territoriais eficazes para regular o acesso à habitação.

No final dos anos 1990 procedeu-se a uma profunda reforma do enquadramento legal do Ordenamento do Território. Em 2014 a (nova) Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo veio reforçar o princípio, já enunciado na lei de 1998, de que o solo é um recurso escasso. Embora os objetivos nacionais de ordenamento do território em 1999 já sublinhassem a necessidade de utilizar de forma eficiente as infraestruturas existentes, evitando a expansão desnecessária de redes e perímetros urbanos, promovendo o uso de solo urbano vago e incentivando a reabilitação dos centros históricos, estes objetivos foram reafirmados em 2014. Foi assim reforçada a ênfase na contenção da expansão urbana e do desenvolvimento disperso, bem como na priorização da requalificação e regeneração urbana em detrimento de nova construção, ainda que sem uma correspondência plena com objetivos de política de habitação acessível.

Em 2015, o (novo) regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJIGT) e o regime de uso do solo aplicável aos PDM sofreram revisões significativas. Entre as principais alterações destacou-se a eliminação da categoria operativa de espaços urbanizáveis e o reforço do carácter excecional da reclassificação de solos rurais como urbanos, com o objetivo de travar a expansão dos perímetros urbanos. Desde então, essa reclassificação passou a exigir a demonstração de viabilidade económica e financeira, bem como uma justificação baseada em indicadores demográficos e no equilíbrio entre a oferta e a procura de solo urbano. Além disso, continuam disponíveis várias formas de financiamento e incentivos fiscais para a regeneração urbana. Salienta-se, no entanto, que apenas uma minoria se destina a arrendamento de longa duração e que dificilmente pode ser considerada “acessível” à generalidade da população.

Integradas no chamado “Simplex urbanístico”, as mais recentes alterações do RJIGT vieram agilizar a reclassificação de solo rústico em urbano, fundamentando-se na necessidade de oferta de mais habitação pública e/ou destinada a arrendamento acessível ou a custos controlados, bem como de espaços destinados à

instalação de atividades industriais, de armazenagem ou logística. Se a finalidade da reclassificação for a habitação, não pode abranger áreas do Sistema Nacional de Áreas Classificadas abrangidas por regime de proteção, áreas da RAN (exceto as classificadas com Ch) e da REN com maior sensibilidade ecológica ou com maior vulnerabilidade a riscos, entre outras. No entanto, é necessário que 70% dos fogos sejam de custos “moderados” (um valor máximo pré-definido de acordo com valores de mercado). A solução proposta corre o risco de dar origem a empreendimentos habitacionais desconexos e aumentar os custos de infraestruturas, contrariando mesmo os princípios da Lei de Bases atrás mencionados. Além disso, esta alteração legislativa apresenta deficiências significativas em matéria de proteção ambiental e contradiz as orientações da Comissão Europeia e os compromissos internacionais de Portugal em matéria de alterações climáticas, conservação da biodiversidade e de proteção do recurso solo.

Em síntese, uma política social de habitação eficaz tem de assentar numa política de solos e de ordenamento do território coerente e articulada. O acesso à habitação depende, em larga medida, das condições de disponibilização e uso do solo, bem como das regras que orientam a sua urbanização. Sem instrumentos territoriais que assegurem uma oferta adequada de solo urbanizado, controlem a especulação fundiária e orientem o desenvolvimento urbano, as políticas de habitação tendem a revelar-se limitadas e pouco eficazes. Neste contexto, a aprovação da Lei de Bases da Habitação, em 2019, e a criação dos Planos Municipais de Habitação constituem uma oportunidade para reforçar a articulação entre políticas de habitação, de solos e de ordenamento do território, incorporando os objetivos de equidade no acesso à habitação nos instrumentos de planeamento e gestão territorial.



Antonio Gori
ICS-Ulisboa

A ASSOCIAÇÃO HABITA, UM CATALIZADOR DAS LUTAS PELA HABITAÇÃO

Nas sociedades contemporâneas os movimentos sociais urbanos desempenham um papel fundamental nas políticas urbanas e de habitação (Mayer, 2012). Num contexto marcado pelo aumento das desigualdades e a financeirização, estes movimentos surgem como respostas coletivas à progressiva exclusão de grandes partes das populações urbanas, e reivindicam o direito a participar ativamente na produção do espaço urbano (Lefebvre, 1967). A cidade não é só o lugar do desenvolvimento da vida social, mas também um dispositivo central pelos processos de acumulação capitalista, cujo excedente é absorvido através de investimento em imobiliário e infraestruturas (Harvey, 1987). A crise habitacional generalizada torna-se, assim, uma componente estrutural do capitalismo contemporâneo, no qual a habitação é cada vez mais tratada como um ativo financeiro

(Madden e Marcuse, 2016). Nesta perspetiva, o urbano torna-se terreno de conflito entre as lógicas de lucro e as necessidades sociais. Para os movimentos sociais, a cidade é uma incubadora relacional, que promove intercâmbios complexos entre atores que produzem recursos relevantes para campanhas desenvolvidas em múltiplas escalas (Nicholls, 2008).

O caso de Lisboa torna estas dinâmicas particularmente evidentes: depois dos anos da austeridade, o crescimento económico impulsionado pelo turismo, a atração de investimentos estrangeiros e mercado imobiliário transformou a cidade num exemplo paradigmático da conexão entre financiarização e crise habitacional (Mendes, 2021). Esses processos foram acompanhados pelo crescimento de movimentos pelo direito à habitação, capazes de articular novas formas de mobilização contra os despejos e a especulação (Tulumello e Mendes, 2022)

Neste artigo, a partir da literatura existente e da experiência pessoal como ativista do autor, primeiro iremos traçar uma breve história das lutas pelo direito à habitação na Área Metropolitana de Lisboa, a partir da história da associação Habita. Em seguida, analisaremos os métodos e as práticas que permitiram à Habita e ao movimento social pelo direito à habitação crescer, consolidar-se e ter impacto no domínio das políticas urbanas.

Em defesa do direito à habitação: da luta dos bairros autoconstruídos até às mobilizações de massas

As origens da associação Habita remontam a 2005, quando algumas ativistas da Solidariedade Imigrante criaram o grupo de trabalho Direito à Habitação (DaH). Será em 2012 que o grupo assumirá o nome de coletivo Habita, para se constituir em associação em 2014. Desde o início o grupo dedicou-se aos bairros de autoconstrução da Área Metropolitana de Lisboa, onde a implementação do Plano Especial de Reabilitação (PER), iniciada em 1993 com o objetivo de eliminar os chamados bairros de barracas, estava a deixar de fora do realojamento milhares de pessoas (Di Giovanni, 2018). Num contexto marcado por racismo sistémico e institucional (Alves, 2021), primeiro o DaH e depois a Habita durante muitos anos lutaram em conjunto com os moradores dos bairros de habitação informal contra demolições e despejos sem alternativa. A luta de uma década travada pela Habita junto dos moradores dos bairros de autoconstrução levará à formação da Assembleia dos Bairros e, em 2017, à realização da Caravana pelo direito à habitação. Esta iniciativa contou com a participação de moradores, ativistas e investigadores, e conseguiu pôr em rede e dar visibilidade a bairros de diversas periferias do País (Tulumello et al., 2023).

Ao mesmo tempo, 2017 marca também o início de uma mudança nas atividades da Habita e, de um modo mais geral, no panorama das lutas sociais pelo direito à habitação e à cidade. Em 2017 houve a formação da rede Morar em Lisboa, que através da publicação de uma carta aberta conseguiu colocar o debate sobre a habitação na cidade, bem como a criação da Stop Despejos, a partir de uma assembleia convocada pela própria Habita. No mesmo ano, a Habita conseguiu aproveitar a campanha para as eleições autárquicas e obter a permanência de 17 famílias num prédio em regime de arrendamento privado, na Mouraria, ao mediatizar o caso e forçando a mediação da Câmara na negociação com o senhorio (Di Giovanni, 2018).

As grandes transformações urbanas que a cidade estava a atravessar, resultado das políticas de liberalização do mercado imobiliário, de atração de investimento estrangeiro e de promoção turística da cidade, fizeram com que a crise habitacional se alargasse a novos setores da população. A Habita começou a ser cada vez mais procurada por pessoas e famílias do setor do arrendamento privado, que enfrentavam abusos por parte dos senhorios e, na maior parte dos casos, não renovações do contrato. Contemporaneamente, a associação começou a receber dezenas de mulheres que ocupavam casas deixadas vazias da Câmara Municipal de Lisboa, nos bairros geridos

pela empresa municipal Gebalis (Tulumello, 2019).

A criação da Stop Despejos permitiu abordar todos estes novas frentes de luta de uma maneira mais sustentada. Assiste-se, nomeadamente, a um afluxo de novos ativistas que trazem inovações nas formas de ação, nas campanhas de reivindicação e no que diz respeito à comunicação e às redes sociais. Durante anos a associação Habita e Stop Despejos têm trabalhado em conjunto e de maneira complementar e conseguiram colocar a crise habitacional no debate público. Através de ações como o bloqueio de demolições e despejos, a ocupação temporária de escritórios públicos e privados, a organização de manifestações, as duas organizações vieram alcançar poder de negociação junto com as instituições locais e nacionais, mas também com atores privados como senhorios e bancos (Saaristo e Silva, 2024).

Entre outras, destaca-se a manifestação "Pelas nossas casas, pelas nossas vidas" organizada em setembro de 2018, que viu a participação de mais de trinta grupos e associações, e milhares de pessoas afetadas pela crise habitacional (Tulumello e Mendes, 2022). Outro momento importante de mobilização coletiva foi o Festival HabitAcção, organizado a partir de uma proposta da Habita e da Stop Despejos em setembro de 2019. Mais de sessenta eventos, ações e performances, realizados por toda a cidade, envolveram moradores em luta pelo direito à habitação, ativistas locais e internacionais, inúmeros artistas e associações, e culminaram numa grande assembleia popular na Praça dos Restauradores, seguida de um desfile em que se encenava um despejo em massa (Allegra e Carbone, 2023).

Com o alastramento da pandemia de Covid-19, o movimento de luta pela habitação, tendo a Habita no seu centro, tinha acumulado experiência, uma massa crítica que o apoiava e uma capacidade de formular propostas que se concretizaram numa petição muito bem-sucedida que, de facto, antecipou as medidas que o próprio governo veio implementar. Além disso, os ativistas dedicaram-se a construir redes locais de solidariedade e apoio mútuo, a denunciar e travar os despejos ilegais que estavam a acontecer apesar das medidas adotadas pelo governo (Mendes, 2020a).

Por um lado, o prolongamento da pandemia pôs à prova a resiliência de organizações que nunca puderam contar com grandes recursos; por outro, foi uma oportunidade para mudar de estratégia. Em 2022, foi lançado o Movimento Referendo pela Habitação, que visava devolver a finalidade habitacional aos imóveis utilizados para alojamento local. Em 2023, por iniciativa da Habita, surgiu a plataforma Casa para Viver, que conseguiu reunir dezenas de coletivos, grupos e associações, e deu início a um ciclo de mobilizações de massas pelo direito à habitação que o

país não vivia há décadas. No âmbito destas mobilizações, surgiram novas organizações que se dedicam ao direito à habitação, como o Movimento Vida Justa, que se organiza a partir dos bairros periféricos, ou iniciativas organizadas próximas de partidos de esquerda, como o Porta a Porta e o 1esquerdo (Mendes e Tulumello, 2024). Ao mesmo tempo, a ação da Habita tornou-se menos visível neste período, mas a associação continuou a tecer as suas redes locais e internacionais, a levar por diante a campanha de defesa das coletividades e dos espaços sociais, a promover a organização coletiva de moradores.

Um trabalho de base em redes, a diferentes escalas

Um dos objetivos da Habita tem sido o de colocar as pessoas no centro de debate e da ação política e promover assim uma cultura de auto-organização. A maioria das pessoas que tem lutado em conjunto com Habita são mulheres, muitas vezes mães, com trabalhos precários e mal pagos que sofrem na própria pele múltiplas formas de exploração (Saaristo e Silva, 2024). As pessoas com problemas de habitação que têm procurado a associação não recebem de volta uma consulta jurídica, mas são reencaminhadas para as assembleias. Aqui, coletivamente, partilham-se os problemas e as experiências na procura de estratégias para resolver os casos individuais. A partir das assembleias avança-se para as ações que podem servir para sensibilizar ou, na maioria dos casos, para ganhar posições negociais com senhorios e instituições. As pessoas com problemas de habitação participam em todos estes momentos, onde se tenta evitar a delegação e valorizar a solidariedade e a partilha das pessoas mais experientes na luta. Isto leva a um processo de empoderamento de quem participa: as pessoas passam de uma condição de culpa interiorizada para saber identificar nas políticas as causas da própria condição, aprendem a defender os próprios direitos. Além de ser necessárias para organizar a ação coletiva, as sessões da Habita configuraram-se como espaços pedagógicos de resistência, contribuindo para a formação de uma subjetividade política coletiva, assente num processo de desaprendizagem da subalternização e na aprendizagem da organização. (Saaristo, 2025).

Este intenso trabalho de base tem sido levado a cabo há muito tempo por um número reduzido de ativistas. Para superar esta limitação, a Habita escolheu estrategicamente procurar alianças e construir redes com uma pluralidade de atores dos movimentos antiracistas, feministas e pela justiça climática. Exemplos disso são a Plataforma Artigo 65, do período 2006-2009, a aliança Ação pela Habitação de 2018-2019 e a própria Casa Para Viver de 2023, todas elas redes lançadas por proposta da Habita

e que deram origem a vários ciclos de protestos. Além disso, durante as lutas nos bairros de habitação informal, as alianças com os movimentos antirracistas e com associações como a SOS Racismo ou a Plataforma Gueto têm sido fundamentais. O facto de a maioria das pessoas que lutam pela habitação serem mulheres tem levado inevitavelmente a Habita a colaborar com organizações feministas como a UMAR para abordar diversas questões relacionadas com o género (Saaristo e Silva, 2024).

Esta característica de articulação em redes tem-se tornado um dos seus principais pontos de força, e tem permitido à Habita de organizar-se, mobilizar-se e ter impacto a vários níveis. Na escala transnacional, a Habita está entre as organizações fundadoras da European Action Coalition for the Right to Housing and to the City, que, desde 2013, reúne coletivos, associações e sindicatos e com a qual organiza anualmente os Housing Action Days. Através da participação nesta coligação, a Habita não só tem adquirido capacidades e oportunidades de mobilização, mas também conhecimentos técnicos, críticos e organizacionais que têm moldado a sua ação. Por exemplo, quando em 2016 Habita convidou a Relatora Especial das Nações Unidas para a Habitação Adequada, Leilani Fahra cujo relatório denunciava as graves exclusões habitacionais do País e criticava duramente a incapacidade do Estado português de responder de uma maneira integrada. Ou então quando, durante a pandemia, num contexto hostil à participação e à mobilização, Habita conseguiu recorrer ao Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais da ONU para evitar o despejo de pessoas vulneráveis, e obrigar os governos locais a fornecer soluções habitacionais (Gori, 2023).

Através do trabalho de politização de base, a uma organização em rede a diferentes escalas e a uma prática que combina ações de confronto e diálogo institucional, a Habita conseguiu, por vezes, influenciar as políticas públicas. As lutas travadas dos bairros autoconstruídos influenciaram a nomeação da Secretaria de Estado para a Habitação e sucesivamente a Nova Geração de Políticas de Habitação, durante o primeiro governo Costa (Saaristo e Silva, 2024). De forma similar, o parlamento aprovou a lei 12/2019 contra o chamado assédio imobiliário numa altura de uma intensa campanha por parte de Habita de denúncia destas práticas abusivas por parte de senhorios. Além disso, durante o processo de formulação da Lei de bases da Habitação de 2019, a associação Habita foi consultada, e empenhou-se bastante, com sucesso, para que o texto incluísse a obrigatoriedade de uma alternativa de alojamento em caso de despejo (Saaristo e Silva, 2024). Embora não seja possível confirmar uma relação causal, não deixa de ser significativo que muitas das medidas extraordinárias aprovadas pelo governo no início da pandemia no que diz respeito ao direito à habitação

estavam presentes na petição lançada pelos movimentos, logo nos primeiros dias da crise sanitária (Mendes, 2020). Analogamente, o pacote legislativo Mais Habitação foi lançado pelo governo português quando começou o ciclo de mobilizações de massas convocado pela plataforma Casa paraViver (Tulumello, 2024).

Em conclusão

Ao longo deste trabalho, analisámos a trajetória das lutas pelo direito à habitação na Área Metropolitana de Lisboa levadas a cabo pela associação Habita, as suas formas de organização e articulação e o seu impacto nas políticas públicas.

Sem dúvida, na década passada, esta trajetória ativista conseguiu catalisar as lutas de subjeitividades diferentes quais os moradores dos bairros autoconstruídos, as mulheres que ocupam casas e inquilinos precários, numa ação coletiva que politizou o campo da habitação. Ao mesmo tempo, contribuiu para dinamizar e consolidar o panorama dos movimentos sociais urbanos (Tulumello e Mendes, 2022), demonstrando a sua importância na reivindicação da justiça habitacional, na contestação dos próprios modos de produção e governação da cidade e na proposta de alternativas baseadas na inclusão, na participação e na utilização social do espaço urbano (Martinez, 2019).

Apesar disso, nestes últimos anos, a crise habitacional agravou-se e passou a afetar cada vez mais pessoas e territórios. A ação da Habita e dos seus aliados deparou-se com inúmeras limitações de natureza interna e contextual que minaram a sua capacidade de dar continuidade às campanhas e às mobilizações. Por um lado, os ativistas conseguiram aproveitar as contradições que atravessam a cidade para politizar a questão da habitação; por outro, os próprios processos de gentrificação e expulsão dificultaram a construção de uma base social sólida (Mendes 2020b) e, consequentemente, a promoção de uma mudança do statu quo no domínio das políticas públicas de habitação.

Ao mesmo tempo, a progressiva mercantilização e financeirização da habitação faz com que a crise assuma uma dimensão global (Aalbers, 2016). Perante a hegemonia de atores transnacionais, tais como fundos de investimento, plataformas digitais e grandes construtoras, o caminho traçado pela Habita, de uma organização de base que promove a solidariedade e a mobilização transnacional, surge como necessário para perseguir a justiça habitacional e a luta contra as desigualdades nas cidades contemporâneas.

Referências blibliográficas

Aalbers, M. (2016). *Financialization of housing* (pp. 40-63). Oxfordshire, UK: Taylor & Francis.

Allegra, M., & Carbone, C. (2023). Housing activism and urban space during the Covid19 pandemic. Research notes on the bairro of Arroios, Lisbon. *Partecipazione e conflitto*, 16(1), 43-62.

Alves, A. R. (2021). *Quando ninguém podia ficar: racismo, habitação e território*. Tigre de papel.

Di Giovanni, C. F. (2018). Uma história do Habita: como se fez um colectivo activista, in A. Carmo, E. Ascensao and A. Stevens (Eds.), *A cidade em reconstrução: leituras críticas, 2008-2018*. Lisboa: Outro Modo.

Gori, A. (2023). Acting Transnationally. A Case from Lisbon's Housing Social Movement in Time of Pandemic. *Partecipazione e conflitto*, 16(1), 106-109.

Harvey, D. (1987). Flexible accumulation through urbanization. *Antipode*, 19(3), 260-286.

Lefebvre, H. (1967). Le droit à la ville. *L’Homme et la société*, 6(1), 29-35.

Madden, D. & Marcuse, P. (2016). *In defense of housing. The politics of crisis*. London-New York: Verso.

Martinez, M. (2019). *Squatters in the capitalist city: Housing, justice, and urban politics*. Routledge.

Mayer, M. (2012). The "right to the city" in urban social movements. *In Cities for people, not for profit* (pp. 63-85). Routledge.

Mendes, L. (2020a). Lutas urbanas pelo direito à habitação em Lisboa em tempos de pandemia. *Cadernos Metrópole*, 23(50), 203-232.

Mendes, L. (2020b). Anti-Displacement Social Movements in Lisbon: A Perspective from the Trenches in the Fight Against Transnational Gentrification. In: Krase J., DeSena J. (eds). *Gentrification around the World* (vol. II, pp. 107-129). (Palgrave Studies in Urban Anthropology). Palgrave Macmillan.

Mendes, L. (2021). Transnational gentrification and the housing market during pandemic times, Lisbon style. *Urban geography*, 42(7), 1003-1010.

Mendes, L., & Tulumello, S. (2024). Changing social movements in Lisbon? Housing financialisation and post-pandemic activism. *Critical housing analysis*, 11(1), 115-126.

Nicholls, W. J. (2008). The urban question revisited: The importance of cities for social movements. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(4), 841-859.

Saaristo, S. M., & Silva, R. (2024). Struggles against financialisation of housing in Lisbon—the case of Habita. *Housing Studies*, 39(6), 1467-1494.

Saaristo, S. M. (2025). *Transgressive City-Making and Governance: Housing Struggles, Occupations and Evictions in the Lisbon Metropolitan Area* (Vol. 316). Brill.

Tulumello, S. (2019). Struggling Against Entrenched Austerity. From the housing crisis toward social movements for housing in post-crisis Lisbon and Portugal. *Urban Resilience, Changing Economy and Social Trends. Coping with socio-economic consequences of the crisis in Athens, Greece*, 61-79.

Tulumello, S., & Mendes, L. (2022). Movimentos sociais urbanos em tempos de crise. *A segunda crise de Lisboa: uma metrópole fragilizada*, 159-194.

Tulumello, S., Kühne, J., Frangella, S., Silva, R., Falanga, R. (2023). *A Caravana pelo Direito à Habitação: da mobilização à construção de um movimento*. Odivelas: Outro Modo.

Tulumello, S. (2024). *Habitação além da crise. Política, conflito, direito*. Lisboa: Tigre de Papel.

Antonio Gori, mestre em Ciências Políticas e Relações Internacionais pela Universidade La Sapienza de Roma, é doutorando em Estudos de Desenvolvimento no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Os seus interesses académicos incluem as transformações urbanas, as políticas de habitação, os movimentos sociais e a co-produção de conhecimento. É membro do Urban Transition Hub e do SHIFT, grupo de investigação Ambiente, Território e Sociedade do ICS-Ulisboa. Ativista pelo direito à habitação e à cidade, integrou a Stop Despejos e, desde 2017, é membro da associação Habita. Antonio Gori é financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia [2020.08834.BD.]



Ricardo Veludo, maio 2026
Foi coordenador da Equipa de Missão do Programa Renda Acessível de Lisboa (2015-2019)

PROGRAMA RENDA ACESSÍVEL DE LISBOA: CLASSE MÉDIA SEM ACESSO A HABITAÇÃO E HABITAT CONTRATUALIZADO

Inovação em política urbana e institucional

A crise habitacional não se explica apenas por escassez de oferta ou por ciclos especulativos. Em Lisboa, o diagnóstico do Programa Renda Acessível (PRA) mostrou uma falha estrutural de acesso: o mercado deixou de produzir habitação para os agregados de rendimentos intermédios.

Em 2017, os preços da habitação em Lisboa eram inacessíveis para os agregados familiares da Área

Metropolitana de Lisboa com rendimento abaixo do percentil 80. A procura potencial para arrendamento somava 16.000 agregados. O problema já não era apenas social; era urbano, económico e institucional.

O PRA nasce, assim, como instrumento integrado de política urbana, articulando diagnóstico económico, projeto urbano com visão e inovação contratual.

A sua conceção não foi a de uma política sectorial de habitação, mas sim de um mecanismo de regulação pública do Direito à Cidade, com escala suficiente para alterar a estrutura da oferta e com ambição para mobilizar capacidade de execução e capital privado, sem abdicar de controlo público sobre preços, elegibilidade e qualidade urbana.

O programa foi aprovado pela Assembleia Municipal de Lisboa em 2017 (apenas com os votos contra do Bloco de Esquerda) e assenta num modelo de concessão de obra pública aplicado à habitação acessível, considerada a primeira experiência deste tipo pelo menos em Portugal.

O problema era invisível: a classe média fora do mercado de habitação

O contributo mais relevante do PRA foi explicitar e quantificar um fenómeno até então subestimado: a exclusão habitacional dos agregados de rendimentos intermédios. A falha de mercado em Lisboa não se limita

aos grupos vulneráveis tradicionais. Atinge uma maioria de famílias localizadas entre o primeiro e o quarto quintil de rendimento, para as quais a taxa de esforço associada ao arrendamento de mercado é estruturalmente excessiva.

O relatório de fundamentação identifica e quantifica três dimensões críticas:

- disparidade entre preços e capacidade financeira das famílias com taxas de evolução a agravar este fosso ano após ano;
- insuficiência da oferta para arrendamento; e
- inadequação tipológica e funcional do stock existente.

A análise do mercado de habitação permitiu transformar uma perceção difusa numa base operativa de política urbana.

O PRA não foi desenhado para responder a uma procura abstrata, mas a segmentos concretos: agregados unipessoais, monoparentais, famílias com filhos ou com

pessoas dependentes; i.e. com diferentes necessidades de localização, mobilidade, proximidade a serviços urbanos e adequação tipológica.

Esta segmentação traduziu-se num princípio simples: o acesso não é apenas uma função do preço; depende também da adequação, do *habitat* e da habitação, aos ciclos de vida, à composição do agregado e aos estilos de vida.

A formulação económica do programa é precisa: a renda acessível não deve ultrapassar 35% do rendimento disponível mensal do agregado (em duodécimos).

Este critério estrutura o programa em toda a sua cadeia de decisão, desde a tipologia habitacional às condições de viabilidade das operações.

Em vez de copiar a lógica do mercado livre, o PRA constrói uma lógica própria de oferta: diversificada por tipologias, calibrada por escalões de rendimento e orientada para uma taxa de esforço controlada e funções pertinentes asseguradas no *habitat*.

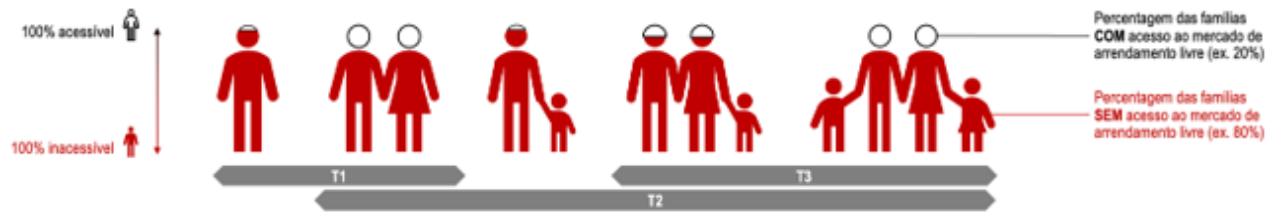


Figura 1 - Dimensão da falta de acesso à habitação em Lisboa em 2018, considerando os agregados familiares da AML (Fonte da imagem: PRA, Caderno Técnico 1, Nov. 2019). Considera-se inacessível um encargo com rendas de mercado para cada tipologia de habitação (Dados: Mediana das rendas contratadas INE 2S 2018), superiores a 30% do Rendimento mensal disponível de cada tipo de família (INE ICOR 2018).

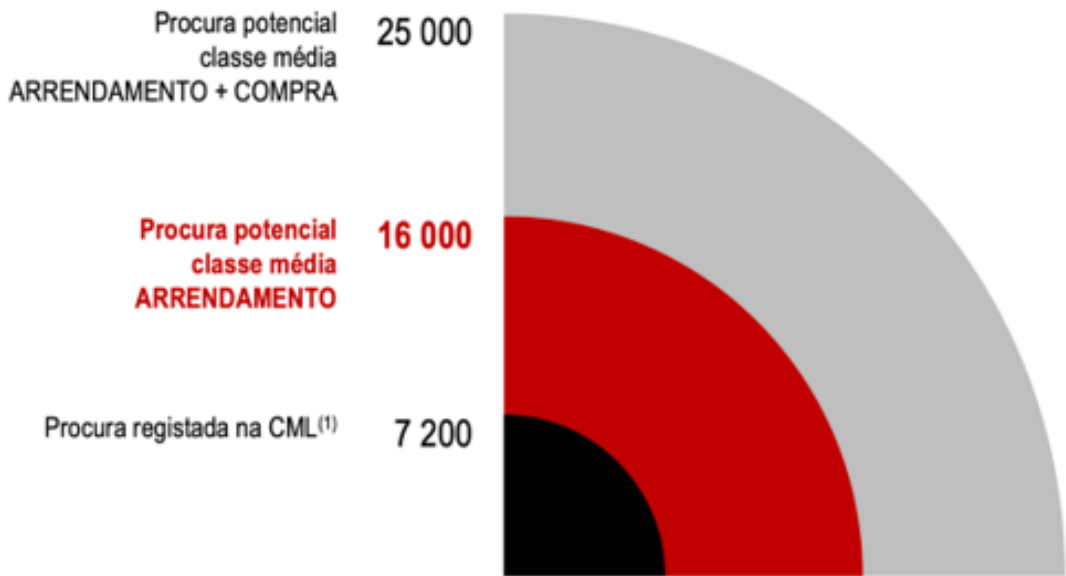


Figura 2 – Procura potencial e procura registada de habitação em 2018 (Fonte da imagem: PRA, Caderno Técnico 1, Nov. 2019). A procura potencial foi estimada através de estudo de opinião pela GfK / CML 2016.

Habitat como política urbana contratualizada

O PRA inscreve-se numa visão contemporânea da habitação como infraestrutura da cidade. O seu objeto é o *habitat*, entendido como ecossistema residencial. Isto significa integrar habitação, bairro, espaço público, mobilidade, equipamentos, serviços de proximidade e o espírito de cada lugar.

A ideia de “habitação como serviço” é a segunda inflexão conceptual decisiva, cujo prototipo emblemático foi desenvolvido para a operação do Alto da Ajuda, no Campus da Universidade de Lisboa.

As linhas orientadoras da conceção do *habitat* e da habitação foram fundamentadas e codificada em dois Cadernos Técnicos elaborados pela Equipa do PRA em 2019.

O relatório de fundamentação do PRA (2018) mobiliza referências europeias e internacionais — União Europeia, OCDE, ONU e agências associadas — para situar Lisboa num panorama em que a provisão de habitação acessível já se fazia há décadas com modelos institucionais robustos em vários países, frequentemente baseados em parques habitacionais públicos consolidados ou em regimes cooperativos maduros, e/ou de “housing corporations” (sociedades de lucros limitados).

Lisboa partia, em 2017, e mantém-se em 2026, numa posição mais frágil, apesar de deter experiência significativa em promoção pública, com níveis diversos de eficiência produtiva:

- Programa Especial de Realojamento (PER) produziu cerca de 9.100 habitações no período (1993-2007), i.e. cerca de 650 habitações/ano;

- a empresa municipal EPUL adjudicou 264 habitações/ano no período de 1990-2010;
- a parceria com a Federação Nacional de Cooperativas de Habitação Económica (FENACHE) produziu 137 habitações/ano no período 1991-2009, abrangeu 46 programas, dos quais apenas 37% foram completamente cumpridos e 9% parcialmente cumpridos.

O aspeto mais inovador do PRA reside no modelo de concessão de obra pública aplicado à promoção de *habitat* e de habitação para arrendamento acessível.

O Município mobiliza o solo público e estrutura concessões de obra pública, assentes em estudos prévios robustos, que se refletem no caderno de encargos, transferindo para o concessionário o projeto, a execução de obras e exploração dos edifícios, por períodos de décadas, com reversão dos imóveis de renda acessível para o património público no final do prazo de concessão.

O modelo combina concurso público internacional (concorrência e transparência), mix de usos e de gamas de preços de habitação (Teoria das Carteiras de Markowitz), tipifica e minimiza cada risco e o seu conjunto, preservando a supremacia pública na salvaguarda dos objetivos sociais do Programa.

Juridicamente, trata-se de uma solução ancorada no Código dos Contratos Públicos e prevista no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (isenção de licenciamento cf. Art. 7º do RJUE), eliminando riscos de licenciamento e com transferência efetiva dos restantes riscos para o concessionário, em linha com a Diretiva 2014/23/UE.

A sustentabilidade económica do modelo depende essencialmente de cinco dimensões:

- valorização urbanística do solo (conceito, design, serviços urbanos), melhorando a atração de investimento privado;
- estrutura contratual capaz de tornar o projeto bancável:

o a taxa interna de rendibilidade (TIR) de projeto (5 a 8%) e dos capitais próprios (20 a 30%) foi a necessária e suficiente para gerar propostas e concorrência nos primeiros concursos públicos;

o entre 30% a 40% dos imóveis são a preços de mercado para equilibrar financeiramente a operação, enquanto a habitação acessível permanece regulada;

o permite garantia colateral com imóveis a preço livre (propriedade plena), o direito de superfície e edifícios em renda acessível, a tomada de posição no contrato.

- economias de escala e desenho adequado à eficiência de produção e exploração;
- os projetos e obras cabem todas ao concessionário, eliminando risco de incumprimento de prazos por parte do Município nas obras de urbanização;
- confiança (contenção de risco político, obtida com apoio da generalidade dos partidos políticos; contenção do risco de incumprimento no pagamento de rendas, tornando-as efetivamente acessíveis e o habitat/habitações muito apelativos).

Tipo de operador	Tipo de investimento	Planeamento/ licenciamento	Tipo de risco assumido			TIR desejada (%)
			Promover	Vender	Arrendar	
Construtor	Promoção com risco de planeamento	☒	☒	☒		20
	Promoção sem risco de planeamento		☒	☒		15
Promotor/ investidor	Promoção e exploração de longo prazo	☒	☒		☒	10-12
Investidor	Edifício existente em exploração				☒	8

Quadro 1 - Taxa interna de rendibilidade desejada por tipo de risco, investimento e operador de mercado imobiliário (%). (Fonte: Investment Property Forum (2015), Mind the viability gap: Achieving more large-scale, build-to-rent housing)

Implementação: adjudicações, riscos, bloqueios e aprendizado

A concretização do PRA confrontou-se com desafios significativos que são, em larga medida, inerentes à sua própria dimensão e pioneirismo (não havia histórico no Tribunal de Contas, nem nos Bancos, nem no IHRU).

O Programa abrangia 16 excelentes localizações em Lisboa, prevendo mais de 5.000 habitações a renda acessível e mais de 2.000 a preços de mercado. Destas destacam-se pela sua dimensão as operações do Vale de Santo António, Olaias e Benfica.

Figura 3 - Esquema geral do PRA (Fonte: Relatório de Fundamentação do PRA, constante da deliberação da AML 168/AML/2017).

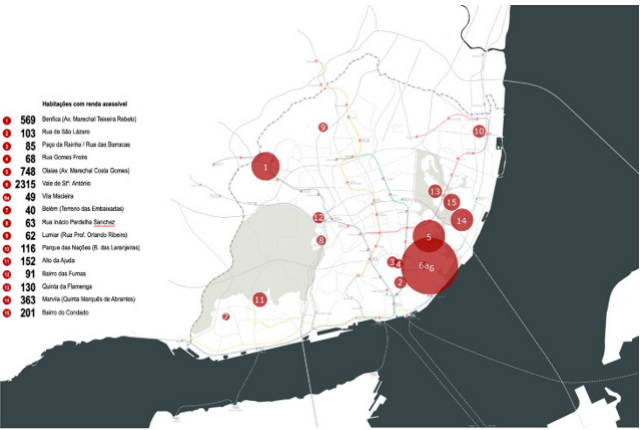


Figura 5 - Localização das áreas de intervenção (Fonte: PRA, Caderno Técnico 2, Nov. 2019)



Figura 12 – Localização da área de intervenção das Olaias (Fonte da imagem: PRA, Caderno Técnico 2, Nov. 2019)



Figura 13 – Intervenção prevista nas Olaias, com cerca de 780 habitações, não foi colocada a concurso para concessões, nem para obra pública, nem em direito de superfície para cooperativas de habitação, tendo sido noticiado em maio de 2026 pela CML que esta área será desenvolvida em breve para habitação acessível (Fonte da imagem: PRA, Caderno Técnico 2, Nov. 2019)



Figura 14 – Localização da área de intervenção prevista no Vale de Santo António (Fonte da imagem: PRA, Caderno Técnico 2, Nov. 2019)



Figura 15 – Intervenção prevista na operação do Vale de Santo António, com 3150 habitações previstas, implicou a reformulação do Plano de Urbanização do Vale de Santo António (cuja aprovação com esta configuração só ocorre em 2025), com o desenvolvimento em paralelo de projeto urbano à escala da operação de loteamento; Ainda não foi desenvolvido para habitação acessível (Fonte da imagem: PRA, Caderno Técnico 2, Nov. 2019)

O Município de Lisboa demonstrou capacidade de desenvolver várias dimensões inovadoras neste Programa já referidas e codificadas em documentação técnica e nas peças dos concursos públicos lançados.

Conseguiu ainda adjudicar duas concessões de obra pública logo nos dois primeiros concursos públicos — Rua de São Lázaro e Rua Gomes Freire — mas a sua execução ficou bloqueada por um encadeamento de fatores decisivos, relativamente aos quais importa acautelar em modelos futuros:

1. A recusa inicial de visto do Tribunal de Contas (2019), seguida de um período de cerca de um ano até decisão favorável em recurso (2020), teve impacto muito negativo na confiança de potenciais concorrentes e financiadores.
2. A pandemia da COVID-19 (2020-2023) agravou a incerteza e retraiu o investimento.
3. A invasão russa da Ucrânia (2023-...) fez aumentar drasticamente os preços dos materiais de construção, perturbação cadeia de abastecimento de materiais, comprometendo os pressupostos de custos das operações, tornando-as inviáveis.
4. A recusa de financiamento do IHRU na operação da Rua Gomes Freire.
5. A Câmara Municipal incumpriu com a consignação da área de intervenção da Rua de São Lázaro por não ter desocupado os edifícios com estabelecimentos comerciais, condição essencial à execução do contrato de concessão.



Figura 6 – Localização da área de intervenção da operação na Rua de São Lázaro (Fonte da imagem: PRA, Caderno Técnico 2, Nov. 2019)



Figura 7 – Planta de síntese da operação na Rua de São Lázaro, com cerca de 100 habitações, adjudicada em 2018 (Fonte da imagem: PRA, Caderno Técnico 2, Nov. 2019)



Figura 8 – Intervenção prevista na operação da Rua de São Lázaro (Fonte da imagem: PRA, Caderno Técnico 2, Nov. 2019)



Figura 9 – Localização da área de intervenção da operação da Rua de São Lázaro (Fonte da imagem: PRA, Caderno Técnico 2, Nov. 2019)



Figura 10 – Vista geral da intervenção prevista na Rua de São Lázaro, com 68 habitações, adjudicada em 2018 (Fonte da imagem: PRA, Caderno Técnico 2, Nov. 2019)



Figura 11 – Intervenção prevista no interior dos lotes na operação da Rua de São Lázaro (Fonte da imagem: PRA, Caderno Técnico 2, Nov. 2019)

Conclusão

O PRA representa um avanço relevante nos instrumentos de política de habitação em Portugal.

Em vez das soluções habituais de promoção pública direta, ou a atribuição mais ou menos regulada de direitos de superfície a cooperativas, ou a mera subsidiação da procura, construiu-se uma solução híbrida: solo público, capacidade de execução e capital privado, regulação pública de rendas acessíveis e de responsabilidades nos termos do CCP, com desenho urbano de elevada exigência integrada no caderno de encargos.

O seu valor está sobretudo na capacidade de demonstrar que a habitação acessível pode ser tratada como um ecossistema residencial (o habitat), contratualizada com privados e territorialmente qualificada. Mas sujeita a riscos sistémicos.

A avaliação crítica do programa é dupla. No plano conceptual, o PRA consolidou um modelo de leitura da habitação como política urbana integrada, de habitat, com base empírica e forte densidade interdisciplinar.

No plano da implementação, expôs a vulnerabilidade de soluções pioneiras a choques regulatórios e burocráticos de instituições, riscos sistémicos globais com efeitos macroeconómicos. É precisamente dessa tensão que emerge a sua relevância técnica: o modelo do PRA não resolve por si só a crise habitacional, mas oferece uma matriz de aprendizagem para futuras PPP de habitação acessível, em Portugal e noutros contextos urbanos.

As PPP da habitação estão no centro da agenda do 13º Fórum Urbano Mundial, realizado em maio de 2026 no Azerbaijão.



Sílvia Jorge, Aitor Vare Oro e Guilherme Vara

CiTUA/ITS-ID, silviajorge@tecnico.ulisboa.pt; CENP/FAUP, avoro@arq.up.pt; CERIS/IST-ID, guilherme.vara@tecnico.ulisboa.pt)

UMA POLÍTICA SEM TERRITÓRIO, UM TERRITÓRIO À PROCURA DE POLÍTICA.

O que a análise do 1.º Direito revela sobre as políticas públicas de habitação em Portugal?

Resumo

Sistematizamos os principais resultados de uma investigação sobre a execução do 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, no âmbito da componente habitacional do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) português. Através de modelos de regressão logística, otimização linear e análise de componentes principais, demonstramos que os critérios implícitos do programa amplificaram desigualdades territoriais preexistentes. Levantamos a hipótese de o problema estrutural da habitação em Portugal não residir na falta de recursos, mas na ausência de critérios explícitos de priorização, de uma governança multinível efetiva e de articulação com o ordenamento do território.

Introdução

A habitação ocupa hoje um lugar central na agenda nacional e europeia (Mendes, 2021; Jorge, 2022). Em dezembro de 2025, arrancou o primeiro Plano Europeu para Habitação Acessível (EU, 2025), reforçando a centralidade do tema e antecipando novas linhas de financiamento. Portugal não fica atrás neste movimento: na última década, nunca dispôs de tantos recursos para a habitação como agora. O principal responsável por esta mudança é o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), o instrumento financeiro criado pela Comissão Europeia em resposta à crise pandémica de 2020, através do qual Portugal recebeu fundos para investir em áreas estratégicas como a coesão territorial e a transição verde (Jorge e Varea Oro, 2025). A componente habitacional do PRR representa, neste contexto, o maior investimento público em habitação das últimas décadas e, ainda assim, a sua execução foi sistematicamente classificada como “crítica” pela Comissão Nacional de Acompanhamento (CNA-PRR, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025).

Este paradoxo é o ponto de partida da nossa análise, realizada no quadro do projeto *DataH – Dynamic Analysis for Territorial Approaches to Housing (2025-2026)*, que mobiliza a ciência de dados e modelos aplicados para apoiar as políticas de habitação em Portugal. A análise baseia-se em dados públicos do portal Mais Transparência, do Eurostat e do INE, e recorre a três abordagens metodológicas complementares: um modelo de regressão logística, um modelo de otimização linear e uma análise de componentes principais, descritas em detalhe em Varea Oro e Jorge (2026). A nossa tese central é que o problema da habitação em Portugal não reside, necessariamente, na falta de financiamento, mas sobretudo em fragilidades estruturais que condicionam a forma como as políticas são desenhadas, implementadas e monitorizadas. São precisamente essas fragilidades que

pretendemos destacar, tomando como caso de estudo o programa com maior dotação da história recente da política de habitação nacional.

O 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho) foi publicado em 2018 e integrado no PRR em 2021, passando a beneficiar de 1,4 mil milhões de euros, 100% a fundo perdido – o maior investimento público em habitação desde o Programa Especial de Realojamento de 1993 (Jorge, 2025). Compromete-se a apoiar 26.000 agregados familiares em situação de carência financeira e indignidade habitacional a nível nacional. Os resultados alcançados até ao momento levantam, contudo, sérias questões sobre a eficácia dos critérios e procedimentos que orientaram a sua execução². Como têm demonstrado estudos recentes sobre a execução do programa (Jorge e Varea Oro, 2025; Jorge e Gonçalves, 2026), a integração do 1.º Direito no PRR introduziu constrangimentos temporais e métricas de desempenho que reorientaram as suas prioridades originais, subordinando os objetivos redistributivos à lógica da execução financeira.

O artigo está organizado em quatro secções. A primeira analisa os fatores que condicionaram o acesso ao financiamento, demonstrando como a capacidade técnica e financeira dos municípios prevaleceu sobre a intensidade das carências habitacionais. A segunda examina os desvios entre o planeado e o executado, recorrendo a modelos de otimização linear para simular distribuições alternativas do financiamento. A terceira propõe uma leitura integrada do território, identificando padrões estruturantes que deveriam orientar futuras políticas de habitação. A quarta sintetiza as fragilidades estruturais que, se não forem ultrapassadas, condicionarão os próximos ciclos de financiamento.

1. Uma política cega ao território

A primeira dimensão em análise é o acesso ao financiamento. Através de um modelo de regressão logística³, estimámos a probabilidade de cada município ter pelo menos uma candidatura aprovada entre novembro de 2021 e novembro de 2023 – data-limite que considerámos representar um acesso atempado, capaz de viabilizar a execução física das soluções dentro do prazo do PRR. A variável dependente foi a probabilidade de ter pelo menos um fogo financiado até novembro de 2023; as variáveis explicativas foram indicadores indiretos da capacidade técnica municipal.

Os resultados são inequívocos. O fator que mais determinou o acesso ao financiamento não foi a intensidade das carências habitacionais sinalizadas pelos municípios nas suas Estratégias Locais de Habitação (ELH), mas a capacidade técnica e financeira instalada. Municípios que aprovaram a sua ELH antes do anúncio do PRR (demonstrando iniciativa própria), que conseguiram candidaturas ao Banco Nacional de Alojamento Urgente e Temporário, também integrado no PRR (revelando experiência em fundos comunitários), e que tinham apoio técnico próximo registaram probabilidades de sucesso sistematicamente superiores.

A dimensão territorial desta injustiça é expressiva. Um município do Alentejo, com todas as outras variáveis iguais, apresenta uma probabilidade de acesso ao financiamento de 47%, enquanto um município da região de Lisboa atinge 95%. Esta diferença não se explica pelas carências habitacionais – o Alentejo apresenta indicadores graves de precariedade, um parque habitacional envelhecido e população empobrecida. Explica-se pela capacidade técnica, pela cultura institucional e pela proximidade ao centro de decisão.

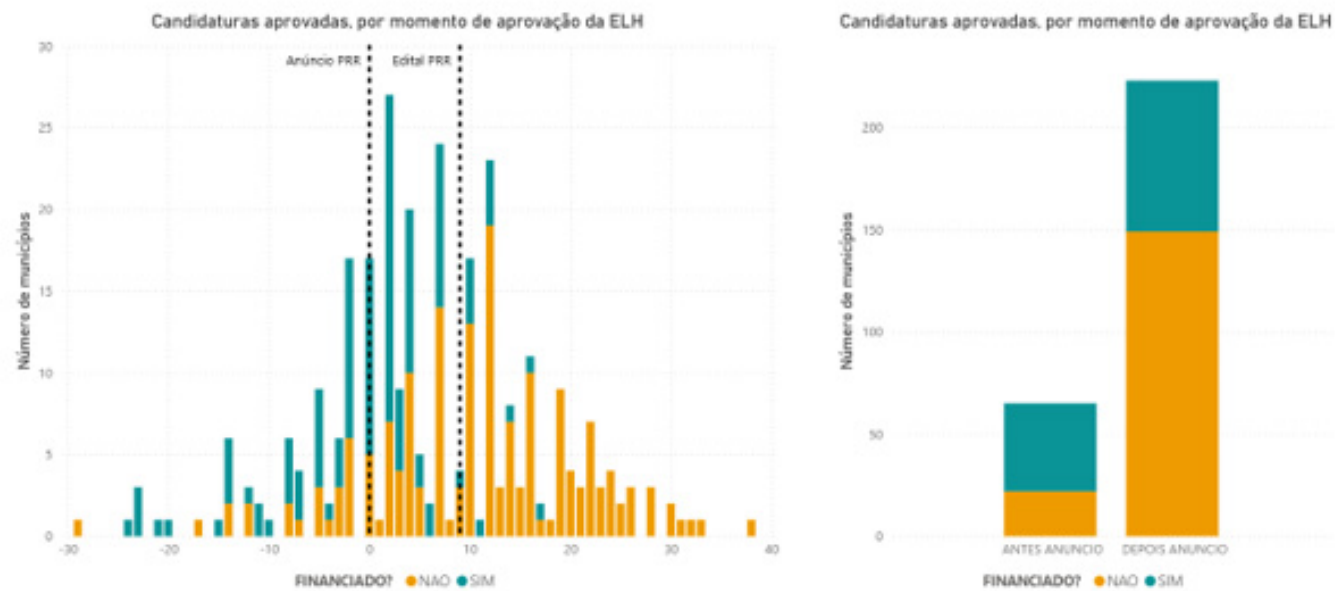


Figura 1. Candidaturas aprovadas ao 1.º Direito por momento de aprovação da Estratégia Local de Habitação. Fonte: Elaboração própria.

O fator tempo aprofunda esta injustiça. Para dar um exemplo, por cada 6 meses de atraso na aprovação da ELH, contados a partir do lançamento do PRR, a probabilidade de sucesso desce 14 pontos percentuais para um município alentejano, mas apenas 3,5 pontos para um município de Lisboa. A penalização pelo atraso é duplamente injusta: em termos absolutos, todos os municípios são penalizados; em termos relativos, os mais frágeis são os mais prejudicados. Simultaneamente, a distância ao apoio técnico surge como agravante: por cada 100 km de distância à entidade que elaborou a ELH, a probabilidade de sucesso desce cerca de 40%.

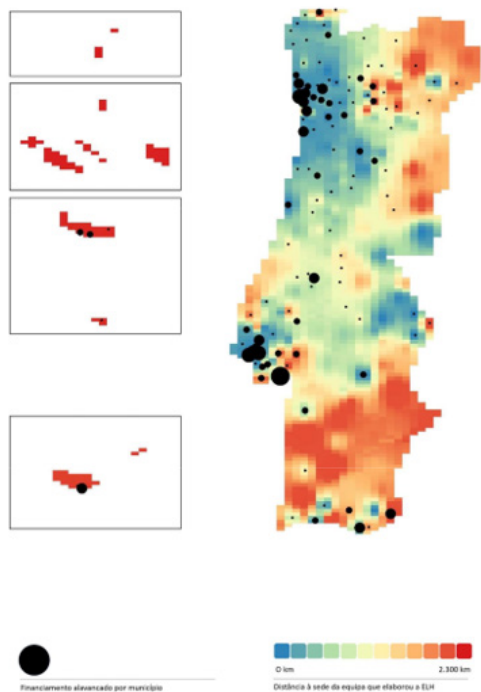


Figura 2. Distância entre a sede do concelho e a entidade que elaborou a Estratégia Local de Habitação. Fonte: Elaboração própria.

Em suma, os dados sugerem que uma política indiferente à diversidade territorial dificilmente produz efeitos neutros. Tende, pelo contrário, a amplificar as assimetrias que se propõe corrigir.

2. O território invisível: entre o planeado e o executado

As assimetrias no acesso ao financiamento tiveram consequências diretas no tipo de soluções implementadas. Analisando os dados públicos relativos à execução do 1.º Direito, identificámos três tipos de desvio face ao planeado nas ELH.

Primeiro, um desvio temporal: municípios com menor riqueza municipal⁴ acederam mais tarde aos recursos, ficando com menos tempo para executar. Mais de 6.000 das 8.215 candidaturas foram submetidas apenas nos últimos quatro meses antes do prazo. Municípios que acederam ao financiamento após novembro de 2023 tinham menos de 25 meses para concluir obras – prazo inferior à duração mediana de uma obra de construção nova, segundo o INE. Os dados evidenciam que, tendencialmente, os municípios que conseguiram ter a sua primeira candidatura aprovada de forma tardia são principalmente os municípios com menores recursos financeiros.

Segundo, um desvio substancial: 58% das soluções financiadas foram reabilitações do parque habitacional preexistente, quando os objetivos declarados do PRR apontavam para a ampliação do parque público e para a transição verde. Este desvio não foi fortuito: a obrigação de conclusão das intervenções até meados de 2026 criou incentivos estruturais para priorizar soluções de menor

complexidade procedimental, com prazos de execução mais curtos e processos de licenciamento simplificados, em detrimento da construção nova (Jorge e Gonçalves, 2026; Jorge e Varea Oro, 2025). O resultado foi um parque habitacional público que cresceu menos do que o previsto e que, em muitos casos, não cumpre as exigências de eficiência energética que os próprios fundos europeus impunham.

Terceiro, um desvio territorial: 88% dos fogos financiados concentraram-se em municípios com riqueza municipal acima da mediana. Os municípios mais pobres, além de aceder mais tardiamente ao financiamento, receberam apenas 12% dos recursos, quando são precisamente aqueles onde as carências habitacionais são estruturalmente mais graves e onde o investimento teria maior potencial redistributivo.

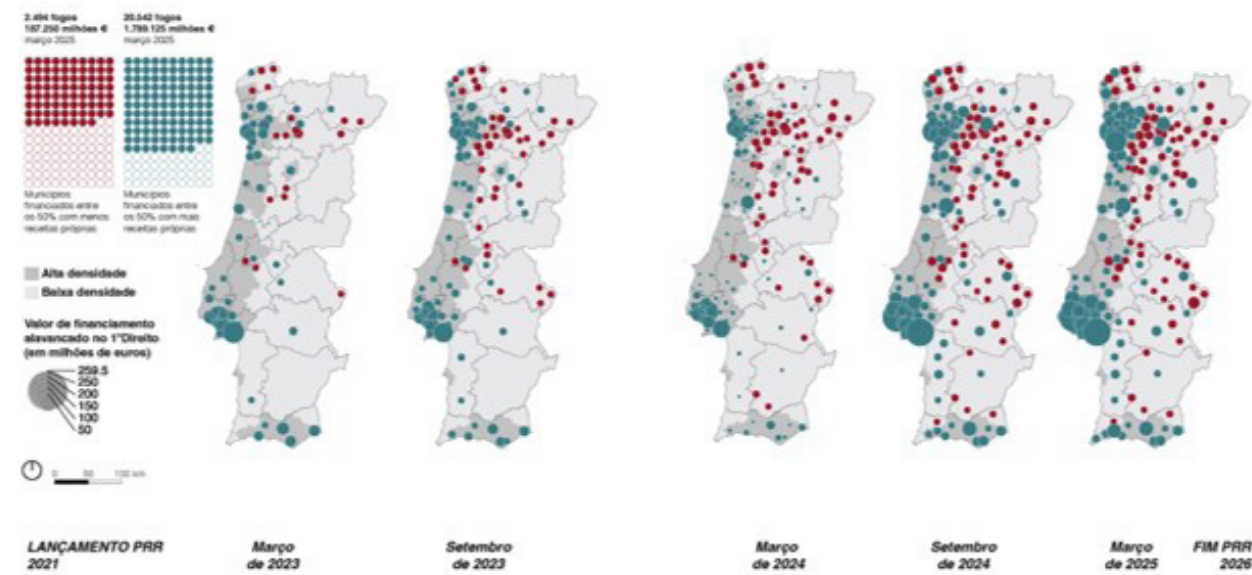


Figura 4. Evolução do acesso ao financiamento e respetivo volume alavancado. Fonte: Elaboração própria.

Para perceber o que poderia ter sido diferente, simulámos distribuições alternativas do financiamento usando um modelo de otimização linear⁵. Mantendo os mesmos recursos totais (2,1 mil milhões de euros), as mesmas necessidades identificadas pelos municípios e as mesmas restrições programáticas, testámos quatro cenários extremos, baseados em princípios distintos de priorização territorial e tipologia de intervenção. Estes cenários, descritos na figura 5, demonstram como a adoção de princípios claros e a adoção de procedimentos orientados para os concretizar de forma atempada poderiam ter conduzido a desfechos alternativos, coerentes com as condicionantes reais.

Assim, os dois primeiros cenários demonstram como a meta dos 26.000 fogos poderia ter sido atingida com uma distribuição territorial menos desfavorável para

os municípios pobres, com um maior protagonismo das soluções autopromovidas e um maior peso específico das operações de ampliação do parque de habitação pública. Os dois segundos cenários ilustram o salto qualitativo que poderia ter implicado o não cumprimento da meta dos 26.000 fogos, concentrando o programa na produção de habitação pública, designadamente a partir de operações de construção nova – permitindo, assim, um maior impacto sobre as condições estruturantes do parque.

Em nenhum caso se considera que estas propostas sejam prescrições ideais (todas apresentam vantagens e desvantagens) ou que a simples existência de uma solução matemática queira dizer viabilidade processual (em alguns casos, a estrutura de acompanhamento deveria ser profundamente revista). Mas, enquanto simulações, permitem estabelecer termos de referência úteis para

avaliar se o impacto estimado e os procedimentos necessários são suficientemente relevantes para proceder a diferentes formas de implementação de formas de planear e executar o financiamento disponível.

3. Um território à procura de política: leitura integrada e custo de oportunidade

O terceiro nível de análise coloca uma pergunta mais ampla: como pensar políticas de habitação que respondam à diversidade real do território português? Para isso, construímos uma matriz de 49 indicadores à escala municipal, estruturada em dois eixos temáticos — Coesão Social e Habitacional e Sustentabilidade e Resiliência Habitacional – e aplicámos uma Análise de Componentes Principais⁶ para identificar padrões estruturantes. Esta

Cenário	Foco Territorial	Mínimo	Minimizar	Autopromoção	Impacto
Execução real		Sem critérios definidos			26.007 fogos
					88% municípios ricos/ 12% municípios pobres
					42% ampliação/ 58% reabilitação parque público
Cenário 1: Ampliação em contexto metropolitano	Atribuir 70% dos fogos aos municípios ricos	26.000 fogos	Reabilitação	Permitida	26.000 fogos
					75% municípios ricos/ 25% municípios pobres
					54% ampliação/ 46% reabilitação parque público
Cenário 2: Cobertura territorial equilibrada	Cobrir 100% das necessidades sinalizadas nos municípios pobres		Reabilitação + Autopromoção	Permitida (mas minimizada)	26.000 fogos
					46% municípios ricos/ 54% municípios pobres
					44% ampliação/ 56% reabilitação parque público
Cenário 3: Construção nova exclusiva	Atribuir 70% dos fogos aos municípios ricos	Sem mínimo	Reabilitação	Proibida	16.330 fogos
					76% municípios ricos/ 24% municípios pobres
					99% ampliação/ 1% reabilitação parque público
Cenário 4: Ampliação em municípios pobres	Cobrir 100% das necessidades sinalizadas nos municípios pobres		Reabilitação + Autopromoção	Permitida (mas minimizada)	22.351 fogos
					37% municípios ricos/ 63% municípios pobres
					77% ampliação/23% reabilitação parque público

Figura 5. Restrições e características associadas a cada modelo.

matriz tem dois grandes intuitos: facilitar o agrupamento dos municípios a partir das suas semelhanças; e estabelecer comparações entre grupos, avaliando o custo de oportunidade de optar por uma escolha entre outras que também seriam possíveis.

Em relação ao primeiro objetivo, recorreremos aos resultados da ACP, que nos permite apresentar quatro retratos do país⁷. O primeiro, de concentração urbana, agrupa municípios onde a pressão habitacional extrema coexiste com maior capacidade técnica e maiores emissões de gases com efeito de estufa. O segundo, de municípios urbano-industriais do litoral, caracteriza territórios com estruturas demográficas jovens sob forte pressão de crescimento. O terceiro retrata municípios vulneráveis de baixa densidade, com indicadores muito desfavoráveis ao nível social, territorial e de exposição a riscos naturais, sobretudo no interior norte. O quarto



Figura 6. Quatro retratos do território português com base na Análise de Componentes Principais (do 1 ao 4). Fonte: Elaboração própria.

diz respeito a territórios marcados pela fragilidade sociodemográfica e ambiental, com envelhecimento acentuado e exposição crescente a fenómenos climáticos extremos, como a desertificação e as secas.

Cada retrato representa um conjunto de problemas que coexistem de forma sistemática em determinados territórios e exige respostas específicas. A diversidade territorial é tão profunda que qualquer priorização produz exclusões significativas – uma propriedade inerente à complexidade do território e não uma falha de diagnóstico. Este dilema não tem solução técnica: as escolhas que decorrem desta diversidade são, na sua essência, decisões políticas que importa fundamental, debater e tornar transparentes.

Para explicar as opções da priorização de diferentes cenários, mobilizamos os indicadores na segunda das dimensões apontadas, aplicados à execução real do 1º Direito e aos dois primeiros cenários apresentados na figura 5⁸. Os resultados mostram que o cenário de execução real do PRR obteve um desempenho satisfatório em apenas três das oito dimensões consideradas, ligadas à pressão urbana e às emissões de gases com efeito de estufa. Nas cinco restantes, os municípios não financiados apresentam sistematicamente piores condições. Cenários alternativos que redistribuem recursos para municípios mais pobres e apostam na ampliação do parque público alcançam um desempenho satisfatório em seis das oito dimensões, reduzindo drasticamente o número de municípios excluídos com condições estruturalmente piores.

4. O que fica por fazer

Os resultados da nossa análise permitem identificar três fragilidades estruturais que, se não forem ultrapassadas, condicionarão os próximos ciclos de financiamento.

A primeira é a ausência de instrumentos de planeamento estratégico de médio e longo prazo. O Programa Nacional de Habitação publicado em 2024 (Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro) limita-se praticamente aos programas existentes, sem traduzir objetivos do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) em prioridades territoriais concretas e sem perspetivar o que acontecerá depois de 2026.

A segunda é a manutenção de estruturas de governança alheias à complexidade territorial. A execução do 1.º

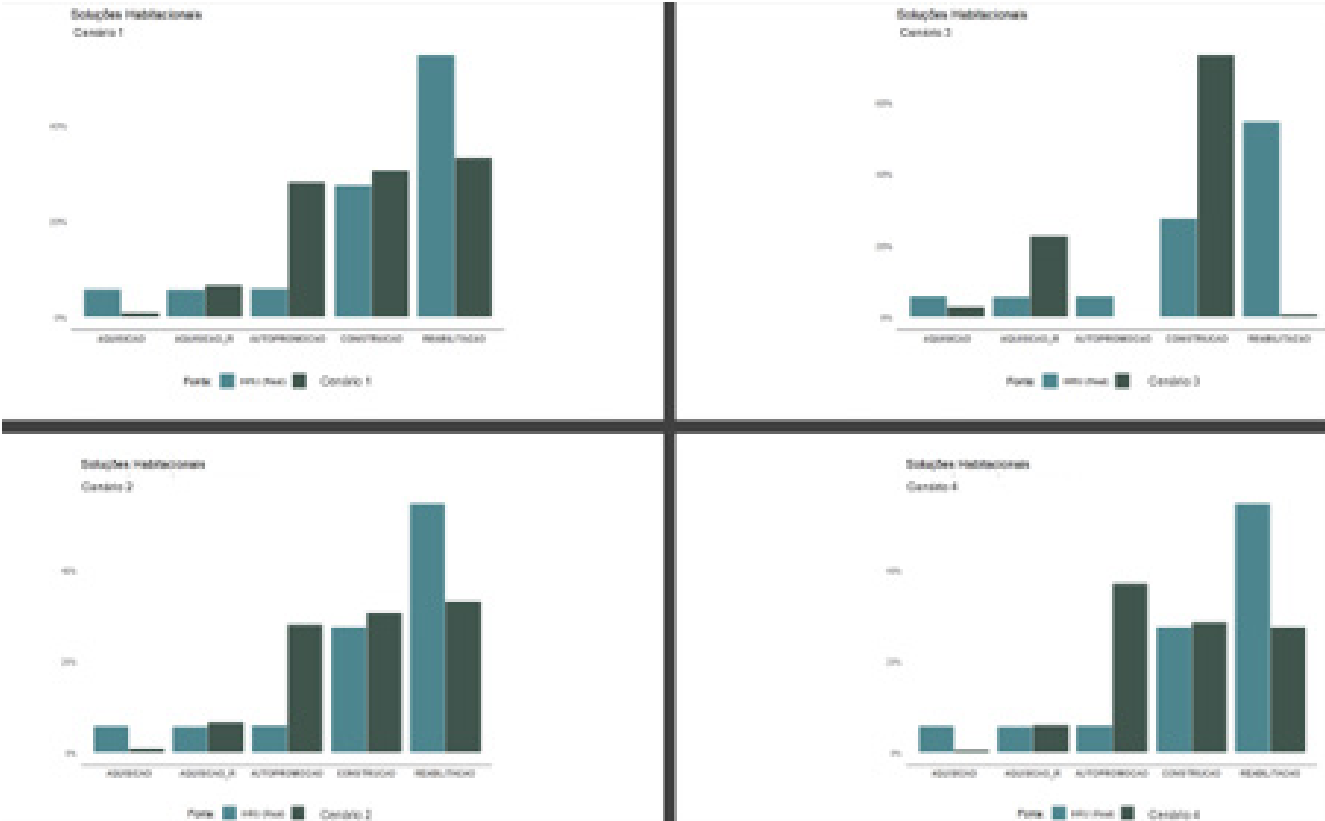


Figura 7. Comparação do impacto da execução real do 1º Direito com as quatro simulações. Fonte: Elaboração própria.

Direito reduziu-se à interação bilateral entre o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana e os 308 municípios. Esta estrutura aplica critérios uniformes a territórios profundamente diferentes, invisibiliza as escalas intermédias – Comunidades Intermunicipais e Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional – que poderiam articular diagnósticos e capacitar municípios mais frágeis, e fragmenta políticas que deveriam estar integradas: habitação, eficiência energética, mobilidade, prevenção de riscos naturais. Esta estrutura bilateral produziu efeitos documentados tanto a nível nacional como metropolitano, com padrões semelhantes identificados na Área Metropolitana de Lisboa (Jorge e Gonçalves, 2026).

A terceira é o divórcio entre políticas de habitação e políticas de ordenamento do território. O artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa incumbe o Estado de promover o direito à habitação em associação explícita com o planeamento urbanístico e o ordenamento do território, uma articulação que as principais agendas internacionais – Agenda 2030 (UN, 2015), Pacto Ecológico Europeu (European Commission, 2019) e Agenda Urbana (European Commission, 2016) – também reconhecem, ao relacionar a habitação com o clima, a saúde, a desigualdade, o emprego e a mobilidade. Consagrada igualmente na Lei de Bases da Habitação (Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro), esta articulação permanece na prática por concretizar (Jorge e Varea Oro, 2024; Jorge, 2025).

Conclusão

Os resultados apresentados ao longo deste artigo permitem uma leitura construtiva do paradoxo de partida. Com os mesmos recursos, as mesmas regras programáticas e as mesmas necessidades identificadas pelos municípios, teria sido possível alcançar resultados significativamente mais equitativos. O que os modelos aplicados tornam visível é que os desfechos não foram inevitáveis, mas sim o produto de escolhas implícitas: nos critérios que se explicitaram, nas escalas que se articularam e nas capacidades que se desenvolveram ou se negligenciaram.

A ciência de dados, que mobiliza modelos de regressão, de otimização, de componentes principais, não substitui essas escolhas. Ajuda a torná-las visíveis, a medir as suas consequências e a comparar alternativas. Num sistema tendencialmente segmentado, são nos espaços de articulação entre políticas, escalas e saberes que se jogam as possibilidades de uma intervenção mais justa e eficaz.

O arranque do Plano Europeu para Habitação Acessível representa uma nova oportunidade. Para que não repita os erros do PRR, será necessário construir uma infraestrutura institucional mais robusta, com critérios explícitos ancorados na diversidade territorial, uma governança multinível efetiva e uma visão de longo prazo que faça da habitação um instrumento de coesão territorial e resiliência climática, e não apenas um contador de fogos.

“Quando o acesso à habitação falha, não falha apenas um setor: falha todo um sistema” (Varea Oro e Jorge, 2026). Mas quando se consegue articular habitação e ordenamento do território, dados e critérios políticos, diagnóstico e execução, abre-se espaço para a construção de um território mais justo e mais resiliente. É esse o caminho que se impõe traçar.

Referências bibliográficas

CNA-PRR (2021, 2022, 2023, 2024, 2025). Relatórios de acompanhamento do Plano de Recuperação e Resiliência. Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho. 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação. Diário da República, 1.ª série, n.º 107.

European Commission (2019). The European Green Deal. Comissão Europeia. Bruxelas.

EU (2025). European Affordable Housing Plan. Comunicação da Comissão Europeia. Bruxelas.

European Commission (2016). Urban Agenda for the EU – Pact of Amsterdam. European Commission. Bruxelas.

Jorge, S. (2022). Mais e melhor habitação pública: um olhar a partir da Amadora e do outrora Bairro de Santa Filomena. Cidades, Comunidades e Territórios, 45: 1–16. <https://doi.org/10.15847/cct.26591>

Jorge, S. (2025). (Des)envolvimento da habitação em Portugal. Análise Social, 60(257). <https://doi.org/10.31447/44078>

Jorge, S., A. Varea Oro 2024. 'O 1.º Direito da política de habitação. Um retrato nacional em curso.' Pp. 341-362 in J. Reis, A. Drago (coords.) O Regresso do Planeamento - Percursos e Perspetivas sobre Planeamento Público em Portugal. Actual Editora, Lisboa.

Jorge, S., Varea Oro, A. (2025). 'Housing in the EU's National Recovery and Resilience Plans: Insights from the Portuguese case.' Critical Housing Analysis, 12 (2): 184-195. <https://doi.org/10.13060/23362839.2025.12.2.596>

Jorge, S., & Gonçalves, J. (2026). 'A Right Distorted? The Reconfiguration of Social Housing Policy Under Portugal's 1st Right Program'. Sustainability, 18(4), 1863. <https://doi.org/10.3390/su18041863>

Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro. Programa Nacional de Habitação. Diário da República, 1.ª série, n.º 3.

Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro. Lei de Bases da Habitação. Diário da República, 1.ª série, n.º 168.

Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro. Lei de Bases da Habitação. Diário da República, 1.ª série, n.º 168.

Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro. Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT). Diário da República, 1.ª série, n.º 170.

Mendes, L. (2021). Nova geração de políticas de habitação em Portugal: contradições entre o discurso e as práticas no direito à habitação. Finisterra, 55(114), 77–104. <https://doi.org/10.18055/Finis19635>

UN (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolução A/RES/70/1. Nações Unidas. Nova Iorque.

Varea Oro, A. e Jorge, S. (2026). Um dado país: retratos da habitação para um futuro possível. IST-ID. ISBN 978-989-54972-5-6. Lisboa.

Notas

1. Projeto de investigação com a referência 2024.07312.IACDC/2024, apoiado pela medida RE-C05 i08.M04 – “Apoiar o lançamento de um programa de projetos de I&D orientado para o desenvolvimento e implementação de sistemas avançados de cibersegurança, inteligência artificial e ciência de dados na administração pública, bem como de um programa de capacitação científica”, do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), enquadrado no contrato de financiamento celebrado entre a Estrutura de Missão Recuperar Portugal (EMRP) e a Fundação para a Ciência e Tecnologia I.P. (FCT), enquanto beneficiário intermédio.

2. De entre os quais destacamos o critério adotado para distribuir um financiamento inferior ao necessário para dar resposta a todas as necessidades identificadas pelos municípios: a ordem de submissão das candidaturas. Este critério, cego às especificidades territoriais e à complexidade de cada candidatura, condicionou a distribuição e qualidade das soluções finalmente financiadas.

3. Os modelos de regressão logística são técnicas estatísticas que permitem estimar a probabilidade de um evento ocorrer - neste caso, o acesso ao financiamento - em função de um conjunto de variáveis explicativas. Esta abordagem permite não só medir o efeito isolado de cada variável (mantendo as restantes constantes), mas também avaliar o efeito agregado do modelo, determinando como a interação simultânea de diferentes fatores dita a probabilidade final de obtenção de financiamento.

4. O indicador de riqueza municipal utilizado é disponibilizado pelo INE e corresponde à percentagem de receitas próprias sobre o total de receitas municipais. Para efeitos de simplificação, dividimos os municípios em dois grupos: municípios ricos (acima da mediana nacional deste indicador) e pobres (abaixo da mesma).

5. Os modelos de otimização linear são ferramentas matemáticas que identificam a melhor distribuição possível de recursos face a um conjunto de restrições definidas – neste caso, o orçamento disponível, as necessidades identificadas pelos municípios e as condições programáticas do 1.º Direito – em função de um critério de decisão explícito, como maximizar a coesão territorial ou a ampliação do parque público.

6. A Análise de Componentes Principais é uma técnica estatística que simplifica conjuntos de dados complexos, identificando os padrões mais estruturantes. Aplicada a 49 indicadores municipais, permite agrupar os municípios pelas suas semelhanças e revelar as combinações de variáveis – demográficas, habitacionais, ambientais – que mais contribuem para diferenciar o território português.

7. A análise realizada permitiu condensar as 49 variáveis originais em 8 componentes principais capazes de explicar 70% da variância. Por simplicidade narrativa, recorremos às 4 primeiras componentes principais, que, cumulativamente, explicam até 50% da variabilidade entre territórios.

8. A metodologia consiste na aplicação de um teste de Mann-Whitney uni-causal, ajustado à polaridade do indicador, que compara cada um dos 49 entre dois grupos: financiados e não financiados. Após a identificação dos indicadores para os quais há diferenças significativas, os indicadores são agrupados por dimensão e é calculada a proporção de indicadores que apresentam um pior desempenho nos grupos não financiados. Quanto maior é a proporção, maior os indícios dos princípios adotados estarem a prejudicar os objetivos da dimensão em análise..



Simone Tulumello
*Instituto de Ciências Sociais da
Universidade de Lisboa*
simone.tulumello@ics.ulisboa.pt

DO DIREITO À HABITAÇÃO AO REVANCHISMO DA PROPRIEDADE

A resensão, por Ana Cordeiro Santos, de *Habitação para além da "crise": Políticas, conflito, direito*¹ termina notando que o meu livro «não engaja com os complexos desafios colocados [no campo da habitação] pelos sentimentos de legitimidade, profundamente entranhados, associados à propriedade privada, e o predomínio das forças políticas que os suportam», ao mesmo tempo que se «revela a oportunidade de um livro futuro sobre a propriedade»².

Gostei muito de ler essa resensão, e nem só pela vaidade que produz uma resensão positiva a um nosso livro escrita por uma pioneira dos estudos sobre financeirização e habitação. Gostei sobretudo pelo espírito de debate, de que a passagem final é reveladora. Nesse mesmo espírito, quero aproveitar deste espaço para levar a frente um dialogo, entre o meu *Habitação para além da "crise"* e o livro organizado pela própria Ana Cordeiro Santos em 2019, *A nova questão da habitação em Portugal*³, que terminará precisamente sobre a questão da propriedade.



O livro organizado por Santos tem constituído um momento importante na consolidação do debate académico sobre a questão da habitação – expressão de 1872 de Frederich Engels⁴. Enquanto o argumento dominante, na imprensa e nos debates partidários, era – e continua a ser – dominado por explicações conjunturais da “crise da habitação”, onde a explosão de inacessibilidade e desigualdades seria um efeito secundário do “sucesso” do país; os capítulos do livro organizado por Santos diziam uma coisa radicalmente diferente: a crise do presente é a versão mais aguda de uma trajetória histórica de valorização da habitação enquanto mercadoria e ativo financeiro, e paralela desvalorização do seu papel enquanto direito⁵. Uma “questão”, com Engels, estrutural ao sistema capitalista, pois nenhum país capitalista tem-na historicamente resolvida; uma questão especialmente aguda nos países da (semi-)periferia global, como Portugal, em épocas de crise e financeirização, como a que atravessamos desde os anos 1970 e, de forma ainda mais intensa, desde a crise financeira de 2007/2008.

A dezena de capítulos do livro trata uma multiplicidade de temas – os modelos de provisão, as trajetórias dos preços, as perceções de acessibilidade, as dinâmicas de gentrificação e turistificação, entre outros –, sistematizando a interface entre a ação do Estado e as dinâmicas do “mercado”. O que não fazem – e, quero ser explícito, não é uma crítica, mas o reconhecimento que não é possível fazer tudo em um livro – é engajar como as trajetórias políticas que estão por detrás das políticas públicas.

Com o meu *Habitação para além da “crise”* quis dar um passo nesta direção. Aproveitando da massa de trabalhos publicados na última década sobre políticas públicas e financeirização, pude dedicar-me de forma mais detalhada à pergunta: porquê? Se há uma consciência difusa, na sociedade portuguesa, de que a habitação é um problema central, porquê continuamos a assistir a políticas públicas que, embora tenham resolvido questões pontuais, nunca engajaram com o coração da questão da habitação?

A minha resposta articula-se em volta do conflito político e social, o que houve e o que faltou. Em síntese: sendo que a política partidária, em 50 anos de democracia, tem sempre privilegiado a habitação enquanto meio de crescimento económico e acumulação financeira, foi o conflito social a empurrar a habitação para o lado do direito. O conflito que houve explica os (poucos) passos a frente que se deram. Mas não houve suficiente conflito para que o Estado português transformasse fundamentalmente as suas orientações. É por essas razões que, no último capítulo do livro, “volto” ao Processo Revolucionário em Curso, o PREC, a única época em que o Estado, empurrado para um movimento social de massa e revolucionário, avançou, na direção da construção de uma república socialista, para a resolução da questão da habitação. E, com a instauração da democracia liberal em 1975/76, foi o PREC a deixar, na Constituição da República Portuguesa (CRP), os instrumentos com os quais poderíamos centrar a habitação no direito: o direito à habitação, claro, colocado no artigo 65, mas também uma estrutura constitucional – resultado explícito da revolução socialista – onde não há uma hierarquia entre direitos civis, políticos e sociais, sendo todos os direitos considerados fundamentais. Na CRP, todos os direitos fundamentais gozam, num nível abstrato, da mesma proteção de direitos, liberdades e garantias, sendo a distinção ao nível de densidade jurídica dependente de instâncias específicas e das várias componentes de cada direito⁶.

Contudo, como analisamos num texto escrito com Stefano Portelli⁷, estes instrumentos foram progressivamente diluídos pela jurisprudência e a política democráticas que, contra o texto da CRP, têm privilegiado uma leitura que coloca o direito à propriedade em par com os direitos fundamentais, enquanto limita o direito à habitação a direito “programático”, isto é, uma obrigação, muito abstrata e genérica na prática, para o Estado de efetuar políticas públicas.

A “questão da propriedade” emerge, por outras palavras, como a outra face da questão da habitação, uma questão onde a jurisprudência conservadora (a mesma que tem fragilizado o direito à habitação) tem recebido o apoio da classe política e de amplas pluralidades sociais. O exemplo

mais evidente é a promoção da compra da habitação – e, atenção, nem só da habitação para residência principal! – através das bonificações de juros.

A promoção da propriedade difusa foi um dos instrumentos fundamentais na construção de uma cidadania “proprietária” – nos países da Europa do Sul, em direta continuidade entre os regimes fascistas e as democracias (neo)liberais⁸. Mas estamos a assistir, nesta fase tardia do longo processo de financeirização da habitação, a uma renovada trajetória de diminuição das taxas de acesso à habitação da propriedade. Embora seja muito cedo para falar do fim da democracia proprietária – em Portugal, 70% das famílias continua a viver em casa de propriedade –, podemos iniciar a vislumbrar uma nova relação entre sociedade e propriedade, especialmente entre os grupos sociais mais jovens, que não estão a aceder à propriedade em massa. A propriedade será, nas próximas décadas, uma nova fronteira da transformação das relações de cidadania: ao tornar-se sempre menos acessível a amplas maiorias, poderemos observar um regresso da priorização da habitação enquanto direito ou, antes pelo contrário, o crescimento de sentimentos sempre mais revanchistas, se não explicitamente fascistas – algo que já observamos na referência, sempre mais frequente, às pessoas migrantes como bodes expiatórios da crise da habitação. Se na CRP temos os instrumentos para voltar à habitação enquanto direito, só no conflito político há os instrumentos para parar o revanchismo das relações de propriedade.

1. Tulumello S. (2024) *Habitação para além da “crise”: políticas, conflito, direito*. Lisboa: Tigre de Papel.

2. Santos A.C. (2025) Book reviews. *Habitação para além da “crise”: políticas, conflito, direito*. *International Journal of Iberian Studies* 38(3), p. 313. Tradução minha.

3. Santos A.C. (org.) (2019) *A nova questão da habitação em Portugal*. Coimbra: Almedina.

4. Engels F. (1995[1872]) The Housing Question. www.marxists.org/archive/marx/works/1872/housing-question/.

5. É esta, em síntese, a razão pela qual uso “crise” entre aspas no título do meu livro – o argumento está desenvolvido de forma mais aprofundada no Prólogo.

6. Novais J.R. (2010) *Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora.

7. Como documentamos em Tulumello S., Portelli S. (no prelo) What “right” in the right to housing? *Reflections on the grammar of rights from housing struggles* in Portugal and Italy. *Journal of Legal Anthropology*.

8. Di Felicianantonio C., Aalbers M.B. (2018) The prehistories of neoliberal housing policies in Italy and Spain and their reification in times of crisis. *Housing Policy Debate* 28(1), pp. 135-151.



Isabel Maria da Costa Lobo
Geógrafa Urbanista

Lembrando o Professor Manuel da Costa Lobo AS 20 REFLEXÕES – PROBLEMAS DA HABITAÇÃO

Alguns contributos do texto do Prof. Costa Lobo

1 – O Único Caminho para enfrentar os problemas da habitação em meio urbano é a necessária e correspondente política de solos só pode desenhar-se no contexto do PLANEAMENTO DO ESPAÇO HUMANIZADO, abrangente, permanente, sistémico, integrado, transdisciplinar – de SÍNTESE.

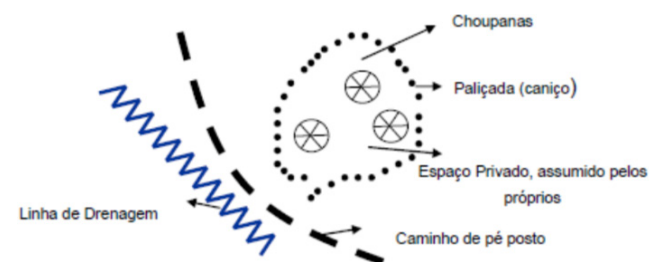
2 – Isto implica uma estrutura com quadros de urbanistas que se estenderão desde os órgãos horizontais centrais até ao terreno, mesmo os mais pobres, exigindo a atitude do urbanista de “pé descalço”, que acompanha a população onde haja problemas a resolver, com a PARTICIPAÇÃO dos cidadãos, numa atitude de serviço e respeito que não reduz a exigência do saber e da capacidade técnica de encontrar soluções criativas.

3 – A acção de intervenção dos urbanistas e dos serviços que os enquadrem tem que garantir prontidão e eficácia, se necessário recorrendo, em ligação com os órgãos políticos decisores, a Declaração do Estado de Emergência, quando necessária, sem hesitação, tal como acontece nos casos de catástrofes económico-sociais, culturais e, eventualmente ambientais, que urge enfrentar.

6 – O 1º PRINCÍPIO da prática do planeamento deve ser o RESPEITO PELA NATUREZA, suas leis e seus valores económico-culturais, tendo em conta o clima, a morfologia, os seus elementos constituintes e o seu equilíbrio dinâmico.

7 – O 2º PRINCÍPIO da prática do planeamento deve ser a SOLIDARIEDADE HUMANA, nas suas dimensões

presentes mas também futuras e até passadas, o que implica respeito inter-geracional e uma atitude cultural que saliente a identidade do povo, seus valores, com continuidade, mesmo no urbanismo espontâneo.



11 – Por outro lado, as habitações deverão ser sempre vistas em **sentido integrado**, com todos os seus pertences, com o estacionamento, o acesso, o espaço verde de enquadramento, lazer e recreio e o equipamento em geral, para além da coesão social e os transportes.

12 – É igualmente importante, em toda e qualquer intervenção urbanística, de qualquer nível, ter em atenção o produto final e a sua **imagem estética**, na sua relação funcional e humanística, com todas as mensagens visuais que possa transmitir, que implica um diálogo muito construtivo entre o Urbanista e o Arquitecto/Engenheiro a quem cabe elaborar os projectos, uma vez recebida a encomenda e o enquadramento e objetivos do próprio planeamento.

*A passagem do
testemunho do
Urbanista para o
Arquitecto/Engenheiro,
com cuidado de forma
a que não caia, não se
perca.*



18 – Descortinar soluções de **habitação evolutiva** e processos simples para obter as licenças e suas renovações nos órgãos municipais de gestão, aceitando considerar ideias criativas e mesmo provisórias propostas pelos próprios na auto-construção e até improvisadas, se necessário.

15º Bienal das Cidades e dos Urbanistas da Europa

11 a 13 de novembro 2026

Laboratório Nacional de Engenharia Civil
Lisboa, Portugal

15th Biennale of European Towns and Spatial Planners

11 to 13 November 2026

National Laboratory for Civil Engineering
Lisbon, Portugal

THE LENS OF TIME IN SPATIAL PLANNING

Creating our futures
ECTP-CEU
European Council of Spatial Planners
Conseil européen des urbanistes

associação
portuguesa
de urbanistas

LABORATÓRIO NACIONAL
DE ENGENHARIA CIVIL

FUNDAÇÃO
SERRA PENHAQUE

Saiba mais

APOIO EDITORIAL



FUNDAÇÃO
SERRA HENRIQUES



associação
portuguesa
de urbanistas

Instituto Superior Técnico

Departamento de Engenharia Civil, piso 2, sala 4.31

Av. Rovisco Pais, 1049-001 Lisboa

E-mail: apurbanistas@gmail.com

Facebook: <https://www.facebook.com/apurbanistas/>

FICHA TÉCNICA

Título: Cadernos de Urbanismo

Subtítulo: Revista da Associação Portuguesa de Urbanistas

Editor: FUNDAÇÃO SERRA HENRIQUES

Equipa editorial: Fernando Nunes da Silva, José Álvaro Antunes Ferreira e Paula Pacheco

ISSN: 2184-6456

Julho 2026