



Direito a habitar. Quanto me custas? A política dos solos e o acesso à habitação em contextos de inflação imobiliária

Right to dwell. How much do you cost me?
Land policy and access to housing in contexts
of real estate inflation

Lúcia Costa

Técnica Superior/Arquiteta, na Câmara Municipal do Funchal.

Colunista no Jornal da Comunidade Científica de Língua Portuguesa, A Pátria.

luciacostafreitas@sapo.pt

ORCID iD: 0009-0000-0570-2077

RESUMO: Este estudo explora a questão crítica, de como a política dos solos tem reconfigurados os centros históricos, no mercado da habitação, nomeadamente em contextos de territórios insulares. É propósito compreender se a legislação existente se encontra adaptada ao contexto insular, onde o uso sustentável dos recursos naturais, as condições específicas de cada território insular, a implementação de políticas fundiárias, concretizam a função social da propriedade, baseada em processos de planeamento territorial participativo, adequando-se às especificidades físicas, socioeconómicas e institucionais de cada região. A oferta habitacional, o impacto das alterações introduzidas na lei dos solos, no mercado da habitação, a regulação do mercado imobiliário nas dimensões inerentes à gestão dos centros históricos e o impacto que têm pela procura externa, no preço das habitações, constitui outro ponto de análise. Por fim o impacto dos arrendamentos de curta duração no mercado imobiliário e as diferentes abordagens políticas oferecendo potenciais estratégias para responder às necessidades habitacionais.

Palavras chave: território insular, centro histórico, gentrificação, mercado de habitação, função social.

ABSTRACT: This study explores the critical issue of how land policy has reconfigured historic centers in the housing market, particularly in the context of island territories. The aim is to understand whether existing legislation is adapted to the insular context, where the sustainable use of natural resources, the specific conditions of each insular territory, and the implementation of land policies realize the social function of property, based on participatory territorial planning processes that adjust to the physical, socioeconomic, and institutional specificities of each region. The housing supply, the impact of changes introduced in land law on the housing market, the regulation of the real estate market concerning the management of historic centers, and the effect of external demand on housing prices constitute another point of analysis. Finally, the impact of short-term rentals, on the real estate market and the different policy approaches offering potential strategies to respond to housing needs.

Keywords: island territory, historical center, gentrification, housing market, social function.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo trata de uma questão central: a sinergia entre planeamento territorial e o papel das políticas públicas urbanas, em contexto insular.

Na pesquisa, três perguntas são abordadas:

1. As características geográficas e socioeconómicas, dos territórios insulares, influenciam os modelos habitacionais adoptados?
2. Quais são os principais desafios enfrentados pelas populações insulares, no acesso a uma habitação condigna?
3. De que forma as políticas públicas articulam-se para promover habitações sustentáveis?

O desajuste entre as necessidades habitacionais das populações e os modelos de planeamento urbano e jurídico que orientam a produção e regulação do espaço construído, expõem as fragilidades de sistemas normativos com políticas públicas desatualizadas.

A habitação em contextos insulares, apresenta particularidades que a diferenciam significativamente dos modelos adoptados nas regiões continentais, exigindo abordagens sensíveis às particularidades geográficas.

A globalização, compreendida como a intensificação das relações económicas, políticas e culturais entre diferentes países, tem modificado profundamente a dinâmica dos mercados imobiliários. “Novas formas de nicho de consumo e estilos de vida individualizados também apareceram de repente, construídos em torno de um estilo pós-moderno de urbanização (a Disneyficação dos centros das cidades e a gentrificação)” (Harvey, 2011, p.110).

Finalmente, diferentes abordagens políticas oferecendo potenciais estratégias e alguns exemplos de políticas bem-sucedidas em outros países, permitindo uma análise comparativa.

2. PLANEAMENTO TERRITORIAL

2.1 Planeamento territorial: adequação às especificidades físicas, socioeconómicas e institucionais de cada região

Face à condição insular e ultraperiférica, os modelos territoriais insulares conferem uma identidade singular atraente. Nestes contextos, os territórios, são fortemente caracterizados pela sua condição geográfica,

pela beleza paisagística, pelo mar, pela riqueza natural das suas biodiversidades e apresentam desafios e oportunidades específicas.

Apesar de vulneráveis pela sua condição geográfica e marcadas pela distância ao continente, as ilhas agregam paisagens singulares que despertam o imaginário humano. “Numa sociedade cada vez mais global procura-se a singularidade cultural. (Re)encontra-se a Viagem. (Re)inventam-se os Itinerários. (Re)centram-se os lugares. Emergem novas identidades territoriais.” (Cravidão, 2011, p.39)

Estas dimensões afetivas, que as ilhas encerram, diferenciam o ordenamento territorial e a autenticidade do local, onde os aspetos geográficos, socioeconómicos e culturais incrementam, também, a competitividade turística.

A produção habitacional, por via da globalização, tem vindo a sofrer transformações. Na sequência da crise financeira internacional, a recuperação registada no mercado imobiliário, é maioritariamente orientada para os segmentos mais elevados de preço e centra-se essencialmente no escoamento da oferta habitacional privada disponível. O mercado produtivo encontra-se nas mãos dos privados e a habitação fica condicionada a este mercado, demitindo o Estado, no que às políticas diz respeito.

Compreender a desregulação do mercado e o desajustamento dos valores de renda praticados, tal como as relações entre as transformações urbanas e o agravamento das condições de vida e segregação social, motiva a aprofundar a investigação. Talvez haja necessidade de renovar os conceitos de relações, entre as cidades e os processos de urbanização.

Em 1997, Turner diz-nos que há um novo paradigma, na discussão da problemática da habitação: “No velho paradigma, o valor da habitação é assumido na quantificação dos atributos da casa, incluindo o meio imediato. No novo paradigma, o valor da habitação, parece considerar, no global, as relações entre processo, produto, utilizadores e meio ambiente.” (Turner, 1997, p. 165).

As especificidades físicas, socioeconómicas e institucionais das regiões, definem, nos contextos insulares, as adaptações às atuações. Em Cabo Verde, “(...) a maioria das casas possuídas pelas famílias de fracos recursos financeiros é construída pelos próprios proprietários

e não pelo governo. Para melhor ou pior, este facto será sempre verdade.” (Miller et al., 1986)

Cabo Verde, localizado a cerca de 570 quilómetros ao oeste da costa africana ocidental, é um estado arquipelágico. O país é formado por 10 ilhas e vários ilhéus, cobrindo uma área de 4.033 km².

Segundo a 2.^a edição do “Perfil do Sector de Habitação de Cabo Verde”, de 2019:

Cabo Verde tem um défice habitacional aproximado de 8,7% (em termos de agregados familiares), o que corresponde a 11.119 agregados familiares. (...) Os Concelhos essencialmente urbanos da Praia com 3.201, São Vicente com 2.762 e o Sal com 1.666 são os que apresentam mais agregados familiares em défice habitacional. (p.18).

Tal como refere a publicação, o défice habitacional em Cabo Verde é eminentemente urbano.

Da análise destes indicadores associa-se, ainda, uma população urbana vivendo em assentamentos precários ou domicílios inadequados, construídos sem licença, em várias cidades de Cabo Verde, à margem de qualquer procedimento de planeamento urbanístico.

O Plano Nacional de Habitação, aprovado pela Resolução n.º 2/2022, de 07 de janeiro (PLANAH- 2021-2030), é agora o principal instrumento de implementação da Política Nacional de Habitação (PNH) de Cabo Verde, traçando como meta estratégica até 2030, edificar e promover o acesso a um total de 38,6 mil habitações.

Já o arquipélago das Canárias, com o desenvolvimento do turismo cultural e das plataformas de comercialização e com a reabilitação e revalorização patrimonial, condicionou o encarecimento das habitações. Mas será que, a política de revalorização patrimonial dinamiza a malha edificada, ou a situação destes centros históricos, passa a estar caracterizada por um procedimento de substituição de uso dos edifícios ou de gentrificação?

Para compreender melhor a gentrificação:

(...) we need empirical and comparative studies. (...) The first one is the relationship between housing and tourism. (...) A second point of interest are the cultural effects of tourism and how the arrival of visitors to residential

areas has the potential to disrupt the everyday lives of residents.¹ (Cocola-Gant, 2018).

O autor, exemplifica ainda, “In my experience of doing fieldwork in Barcelona, residents are selling their properties to tourism investors but a critical reason for moving out is simply noise.” O que significa que, nas áreas turísticas, os residentes podem estar a competir, pela habitação, com visitantes e investidores.

O equilíbrio entre a prevenção do abandono do edificado, a manutenção da população residente e o modo como se compatibilizam as novas utilizações instaladas nos centros históricos, definem a sustentabilidade dos valores culturais desses mesmos centros históricos.

3. A OFERTA HABITACIONAL

3.1 A oferta habitacional: A falta de regulamentação eficaz, nos territórios insulares

As disfunções urbanas, o anarquismo de crescimento, a dificuldade de acesso ao solo, a qualidade de vida das pessoas, a qualificação do espaço urbano, a proteção do ambiente e a utilização racional do território, impõem atuações que reduzam as assimetrias económicas e sociais. Gerir o desequilíbrio, num estado insular, entre a fragilidade do seu ecossistema, as pressões económicas e sociodemográficas, demonstram a importância de uma política de ordenamento do território específica.

A Região Autónoma da Madeira (RAM) é exemplo de um território português pequeno, ultraperiférico e insular. No século XVII, com o desaparecimento de uma agricultura orientada pelo mercado do açúcar e provavelmente, como forma de obviar os custos com a reconversão das culturas, desenvolveu-se um instituto específico da propriedade rústica: o regime da colónia.

¹ (...) precisamos de estudos empíricos e comparativos. (...) O primeiro é a relação entre habitação e turismo. (...) O segundo ponto de interesse são os efeitos culturais do turismo e como a chegada de visitantes às áreas residenciais tem o potencial de atrapalhar a vida cotidiana dos moradores. (tradução nossa).

A colônia corresponde a uma relação jurídica baseada no direito consuetudinário, tomado pela população como lei. Consistia num acordo (contrato) em que uma das partes, o senhorio (proprietário das terras), cedia o terreno ao colono, para desbrave e cultivo, ficando com o direito dos melhoramentos que resultavam dessa ação. O colono, por sua vez, entregava ao senhorio, uma parcela da produção, não contribuindo este, para as despesas da exploração.

Ao longo dos tempos, generalizaram-se os casos, em que a habitação do colono se situava no prédio do senhorio. Isto impunha ao senhorio, um encargo, em caso de despejo, para além da habitação ocupar parte do terreno, acabando por diminuir o seu rendimento. Os “(...) colonos algumas vezes com malícia aumentam desnecessariamente as benfeitorias para que os senhorios tenham de lhes pagar uma boa soma de dinheiro quando por qualquer circunstância os queiram expulsar das suas terras.” (Herédia, 1849).

Em 2006, Câmara diz-nos que em meados do século XVIII, associado à expansão da vinha, este instituto atingiu o seu ponto máximo. A inexistência de normas escritas, tal como o Código Civil de 1867, que ignorava este instituto e impunha como regra o conceito de propriedade perfeita, levaram a que os tribunais recusassem decidir a favor das partes, não reconhecendo valor jurídico à “colônia”. (Câmara, 2006).

Este regime, acabou por ser extinto, no final do século XX, na sequência do Decreto Regional 13/77/M.²

² O Decreto Regional n.º 13/77/M, de 18 de outubro, extingue o regime de colónia na Região Autónoma da Madeira.

Anteriormente:

– O Decreto-Lei n.º 40045, de 22 de janeiro de 1955 – § único: “As propriedades adquiridas pela Junta de Colonização Interna, nos termos deste diploma serão por estas vendidas, na parte por cada um explorada, aos atuais cultivadores por preço correspondente à justa repartição da importância paga aos proprietários e com a observância das disposições legais relativas aos casais agrícolas.”

– O Decreto-Lei n.º 47937, de 15 de setembro de 1967, proíbe os contratos posteriores de colônia, no arquipélago da Madeira e define os direitos de preferência dos contratos celebrados até à entrada em vigor deste diploma.

– O Decreto-Lei n.º 580/74, de 5 de novembro, determinou que não podem ser interpostas ações com vista à resolução do contrato de colônia e que ficavam suspensas todas as ações em censo sobre a mesma matéria no arquipélago da Madeira.

Entre 1890 e 1910, identifica-se, inspirado nos Model Lodging Houses³ britânicos, a construção de um bairro operário no Funchal, a poente da cidade, promovido por uma Sociedade Cooperativa “Construção Predial do Funchal”, garantindo uma proximidade dos operários à fábrica.

Durante muitos anos, no contexto regional, o processo de urbanização desenrolou-se com ausência de políticas de ordenamento do território. (Dantas, 2012). Em 1915, o Plano Geral de Melhoramentos da Cidade do Funchal, elaborado pelo arquiteto Ventura Terra, no início do século XX, foi um exemplo precoce. Apenas as cidades de Lisboa e Porto tinham planos aprovados, tal como estes.

O Decreto-Lei n.º 23052, de 23 de setembro de 1933, autorizava o Governo a promover a construção de casas económicas, em colaboração com as câmaras municipais, corporações administrativas e organismos do Estado.

Da colaboração do arquiteto Rafael Botelho, com o Gabinete de Urbanização da Câmara Municipal do Funchal, em 1972, é concretizado o primeiro Plano Diretor da Cidade do Funchal, “(...) tendo em vista a defesa não só do património edificado como ainda as quintas e espécies vegetais de valor”. (Botelho et al., 1972, p.2).

Com a Comissão administrativa da Câmara Municipal do Funchal de Fernão de Ornelas Camacho, foram construídos os primeiros bairros: o Bairro de São Gonçalo e o Bairro de Santa Maria (1939-1942).

O Plano para o Ordenamento do Território na Região Autónoma da Madeira (POTRAM), só é aprovado com o Decreto Legislativo Regional n.º 12/95/M, de 24 de junho, sendo considerado, nos termos do respetivo preâmbulo, um instrumento onde se materializavam as orientações e diretrizes indispensáveis à salvaguarda do património cultural impresso nas paisagens. Em 1997, o Decreto Legislativo Regional n.º 9/97/M, de 18 de julho, alterou o Decreto Legislativo Regional n.º 12/95/M, de 24 de Junho e procurou consolidar uma coerência territorial e económica e superar assimetrias.

Já a Região Autónoma dos Açores (RAA), outro território insular português, visando a coordenação, articulação, avaliação, acompanhamento e monitorização periódica dos instrumentos de gestão territorial (IGT), criou o Observatório do Territorial e da Sustentabilidade.

³ A atividade industrial era na sua essência impulsionada pelas comunidades britânicas.

As assimetrias de desenvolvimento, tornou a RAA, a região de Portugal que mais investiu na gestão territorial e ambiental, quer sectorial quer de proteção ambiental e ordenamento do território. (Barroco & Afonso, 2012). A exemplo disso, o Plano Regional de Ordenamento do Território da RAA (PROTA).

O PROTA veio desenvolver o conceito de “proto-ilha”, sintetizando-se pelo desenho de uma primeira coroa – a faixa costeira; uma segunda coroa mais larga onde coexistem bolsas de áreas agrícolas, com grandes áreas de pastagem e alguns aglomerados urbanos interligados por uma via de circunvalação; uma terceira coroa onde se encontram as áreas florestais e os matos. Por último, acima desta, a coroa envolvente à lagoa de origem vulcânica, tendo em vista a preservação da natureza e biodiversidade.

A morfologia urbana do arquipélago foi marcada pela identidade territorial específica de cada ilha da RAA. Os modelos territoriais de cada ilha da RAA, definidos no âmbito do PROTA, diferenciaram-se pelas adaptações às estruturas biofísicas específicas.

Sendo manifestamente distintos, os ritmos de planeamento entre os dois arquipélagos, Madeira e Açores, as características intrínsecas têm pontos comuns. Alguns projetos, tal como os definidos no âmbito da Macaronésia, que envolvem os arquipélagos periféricos dos Açores, Madeira, Canárias e Cabo Verde, permitem a cooperação entre as regiões, só ganhando ambas, com isso.

O Weissenhofsiedlung, em Estugarda em 1927⁴, o Plano Fanfani de Itália, INA-CASA⁵ ou o processo SAAL⁶, em Portugal de 1974-1976,

⁴ Em 1927, o Deutscher Werkbund organizou a exposição Die Wohnung (A Habitação), em um distrito de Stuttgart chamado Weissenhofsiedlung, sob a direção de Ludwig Mies van der Rohe, arquiteto alemão, um dos principais nomes da arquitetura do século XX (1886 – 1969). O objetivo principal era encontrar novas soluções para a escassez de moradias, após a Primeira Guerra Mundial, na Alemanha. Envolveram-se, neste projeto, 17 arquitetos de cinco países europeus, como Walter Gropius, Le Corbusier e Hans Sharoun. O conjunto construído em apenas 21 semanas, estabeleceu padrões duradouros para a vida moderna.

⁵ Plano de intervenção italiano, o INA Casa. “Uma casa para um. Uma casa para todos”, foi promovido pelo então Ministro do Trabalho e Previdência Social, Amintori Fanfani. Com a Lei n.º 43, de 28 de fevereiro de 1949, previa-se uma duração de sete anos para este plano, sendo posteriormente prorrogado por mais sete (Lei n.º 1148, de 26 de novembro de 1955), construindo habitações públicas em todo o território italiano.

demonstraram posições metodológicas nas políticas de habitação aliadas às correntes arquitetónicas da época. Na identidade dos territórios, o papel social da arquitetura não se dissocia do problema da habitação, embora tendo sido aniquilado ao longo dos tempos. A “(...) arquitetura constitui um mundo à parte, uma rede de relações em círculo fechado imaginado como centro do universo, aberto à encomenda dos políticos e dos milionários para constituir-se como sua representação.” (Costa, 2007).

4. ALTERAÇÃO DA LEI DOS SOLOS

4.1 Alteração da lei dos solos: o impacto das alterações introduzidas na lei dos solos, no mercado da habitação

Pelo Governo de Portugal, foram enunciadas 30 medidas estratégicas para enfrentar a crise de habitação, em maio de 2024: “Construir Portugal – Nova Estratégia para a Habitação”. A alteração da Lei dos Solos, foi anunciada como sendo imperativa, de modo a permitir a reclassificação dos solos rústicos para urbanos, com finalidades habitacionais, permitindo soluções sustentáveis, visando, entre outras metas, a promoção da construção de habitação pública e acessível, a custos controlados, bem como a criação de soluções de venda a preços compatíveis com a capacidade financeira das famílias.

Por apreciação parlamentar, ao Decreto-Lei 117/2024, de 30 de dezembro, a Lei 53-A/2025, de 9 de abril, alterou pela oitava vez o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pelo Decreto-Lei 80/2015, de 14 de maio. A alteração, possibilita a título excecional, a criação de áreas de construção em solos compatíveis com área urbana já existente, desde que numa lógica de consolidação. Nos termos do disposto no n.º 3, do artigo 10.º, estas alterações encontram-se justamente em linha com o preconizado na Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos.

⁶ O SAAL (Serviço de Apoio Ambulatório Local) foi um modelo criado por iniciativa do Estado, logo após o 25 de abril, para dar resposta às graves carências habitacionais em Portugal. O programa promoveu a construção em Cooperativas de Habitação Económica (CHE) ou em associações de moradores (AM), de forma a resolver o problema da habitação.

A substituição do conceito de habitação de “valor moderado” por “arrendamento acessível” ou “habitação a custos controlados”, visam a definição de preços baseados nos custos de construção e não na especulação de mercado.

Segundo Oliveira & Lopes (2025), “apesar do RJGT dever garantir segurança e previsibilidade ao ordenamento jurídico, não pode, no entanto, constituir um corpo legislativo rígido, incapaz de se ajustar à presente necessidade de pôr cobro à escassez de habitação e ao aumento dos seus custos.”

Os municípios podem determinar a reclassificação para solo urbano mediante alteração simplificada do plano diretor municipal, sempre que a finalidade seja habitacional e usos complementares, conforme dispõe o art.º 72.º-B, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, na sua redação atual. Mas também, cumulativamente, desde que seja assegurada a contiguidade com o solo urbano, enquanto consolidação; minimamente 700/1000 da área total de construção acima do solo se destine a habitação pública, a arrendamento acessível ou a habitação a custos controlados; seja delimitada e desenvolvida uma unidade de execução e sejam garantidas as infraestruturas gerais e locais. Compatível sempre, quando exista, com a estratégia local de habitação, carta municipal de habitação ou bolsa de habitação.

Esta atualização legislativa não tem aplicação imediata, na RAM, uma vez que esta dispõe de um enquadramento normativo próprio nesta matéria, previsto no Decreto Legislativo Regional n.º 18/2017/M, de 27 de junho, na sua redação atual, que desenvolve as bases da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo na Região Autónoma da Madeira, contidas na Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, e que define o respetivo sistema regional de gestão territorial. Sublinha-se a instituição do referido diploma na RAM, por um novo sistema de classificação do solo, assente na diferenciação entre as classes de solo rústico e de solo urbano, que passa a exigir a demonstração da sustentabilidade económica e financeira da transformação do solo rústico em urbano e reflete a preocupação de conter a expansão dos perímetros urbanos e evitar a especulação imobiliária.

Já na RAA, a maioria dos municípios, encontra-se a proceder à revisão ou à alteração dos respetivos planos diretores municipais, com o objetivo, de os conformar com as regras de classificação e qualifica-

ção dos solos, decorrentes do regime de uso do solo previsto na Lei n.º 31/2014, de 30 de maio. Para isso o Decreto Legislativo Regional n.º 7/2022/A, de 6 de abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto Legislativo Regional n.º 26/2023/A, estabelece prazos específicos para a classificação e qualificação dos solos na Região Autónoma dos Açores. Conforme dispõe o n.º 1, do art.º 2, deste diploma, até 31 de dezembro de 2025, os planos diretores municipais e os planos diretores intermunicipais dos municípios da RAA devem incluir as regras de classificação e qualificação aplicáveis, decorrentes da aplicação da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, na sua redação atual.

5. COMPORTAMENTO DO MERCADO

5.1 Comportamento do mercado: o desequilíbrio crescente entre a oferta disponível e a procura que regulam o comportamento do mercado

As políticas de incentivo a investimentos estrangeiros, medidas políticas que os governos utilizam para atrair investimento direto estrangeiro (IDE), reduzindo a carga fiscal e a crescente procura externa, interagindo com a oferta limitada de novas construções, permitem outras análises à situação da habitação em Portugal.

A importância da análise custo-benefício para avaliar a eficácia e eficiência dos incentivos fiscais na atração de IDE, permite outra perspetiva, sobre o assunto.

No que toca às medidas habitacionais disponíveis, a Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro, revogou a Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho, sendo o Programa Nacional de Habitação (PNH) 2022-2026, parte da mesma. A concretização do PNH é garantida pelo Governo. Garante o acompanhamento, a monitorização e a avaliação permanente, nomeadamente junto do Conselho Nacional de Habitação e do Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana (OHARU)⁷.

⁷ cf. – no ANEXO, Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro

Entre 1991 e 2011, o número de fogos devolutos registava um acréscimo de 67%, (passando de cerca de 440.000 para 735.000, e para cerca de 723.000 em 2021). No mesmo período, o número de alojamentos precários (barracas e outros) reduzia-se em cerca de 76% (de 27.300 para 6.600), a que acresce uma nova redução, em 2021, para cerca de 4.000 fogos.⁸

A expressão “tanta gente sem casa e tanta casa sem gente”, assume outra dimensão, não existindo já um défice habitacional, mas dificuldades no acesso à habitação, em 2015.⁹

O PNH, estabelece os objetivos, prioridades, programas e medidas da política nacional de habitação¹⁰, no seguimento da aprovação da Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio, e da Lei de Bases da Habitação (LBH), pela Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro. Num único documento, este instrumento congrega, o quadro de políticas para o setor da habitação, em desenvolvimento nos últimos anos. Identifica as principais carências, bem como determina os objetivos para a sua progressiva eliminação.

A metodologia do estudo, “Territórios com falta ou desadequação da oferta habitacional em Portugal”, de 2024, elaborado no âmbito da execução do Programa Nacional de Habitação (PNH), baseou-se em critérios objetivos sustentados nos dados estatísticos disponíveis: os preços de venda e arrendamento, os rendimentos medianos por concelho, a tipologia e estado do parque habitacional e os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE).

Nesta análise identificaram-se territórios com desequilíbrios significativos entre a oferta e a procura habitacional, com 78 municípios onde a aquisição de habitação implica uma taxa de esforço superior a 50%, e 76 municípios onde o arrendamento apresenta o mesmo nível de sobrecarga.

⁸ cf. – no ANEXO, I – Dinâmicas recentes da habitação em Portugal, da Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro

⁹ cf. – no ANEXO, I – O diagnóstico, Estratégia Nacional para a Habitação Desafios e Mudanças, da Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho

¹⁰ cf. – nos termos da norma revogatória do artigo 6.º, é revogada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho, pela Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro

As conclusões deste estudo, permitiram compreender que, tendo em conta o atual contexto, em Portugal, com rendimentos medianos anuais, na ordem dos 14 mil euros (cerca de 1.000 euros mensais), uma resposta limitada da oferta pública de habitação nos segmentos de arrendamento apoiado e acessível, com taxa de esforço de 35%, constituem uma base mais equilibrada para a definição dos territórios com necessidades habitacionais não satisfeitas.

Segundo dados do Turismo de Portugal (Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana), atualizados até 15 de julho de 2024, Portugal continental (excluindo as duas regiões autónomas) registava 114.111 alojamentos locais (AL). O regime jurídico do alojamento local tem sido alvo de sucessivas revisões legislativas. Uma das alterações mais relevantes ocorreu com a entrada em vigor da Lei n.º 62/2018, que introduziu modificações ao Decreto Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto.

Esta alteração legislativa conferiu às câmaras municipais a competência para delimitar áreas de contenção à instalação de novos estabelecimentos de alojamento local, podendo estabelecer limites quantitativos com base em critérios como a percentagem de imóveis destinados a habitação existente no território em causa (cf. art.º 3.º da Lei n.º 62/2018).

O volume elevado de capital associado ao regime dos Vistos Gold¹¹, é apontado como fator de grande impacto no mercado da habitação, quanto aos efeitos induzidos nos mercados imobiliários, em áreas urbanas com forte atratividade turística. A atratividade do AL e dos Vistos Gold, reflete uma preferência por territórios com forte projeção turística, a que os territórios insulares se encontram mais expostos.

A habitação é, antes de mais, um direito, mas é também uma variável dependente de dinâmicas económicas e territoriais complexas. O preço elevado dos terrenos, o encarecimento do arrendamento, as dificuldades do setor da construção e os obstáculos à mobilização de património devoluto, produzem um desajustamento crescente entre a procura e a oferta habitacional acessível. Somam-se os baixos rendimentos médios das famílias portuguesas, que não conseguem com-

¹¹ Relatório do Grupo de Trabalho Técnico Interministerial sobre as Autorizações de Residência para Atividade de Investimento “Vistos Gold” 2012-2022

petir com o poder de compra internacional, sobretudo nos centros urbanos mais atrativos.

Também, as questões relacionadas com heranças indivisas perpetuam-se no tempo, o que advém o desinteresse e abandono dos proprietários dos imóveis, deixando-os devolutos ao cumprimento da sua função social e económica. A existência de devolutos, fora do mercado, motivados pela especulação, aumentando os preços, seja por parte de grandes proprietários ou de grupos com um poder aquisitivo muito superior ao médio das populações, escasseia a oferta.

6. A REGULAÇÃO DO MERCADO IMOBILIÁRIO

6.1 A regulação do mercado imobiliário: nas dimensões inerentes à gestão dos centros históricos

Por um lado, a aprovação da Lei 83/2019, de 3 de setembro, estabelece as bases do direito à habitação, impondo a necessária regulamentação, aprofundando o quadro normativo-constitucional do direito à habitação. Por outro lado, o dever do Estado, para garantia da função social da habitação, regulada pelo Decreto-Lei n.º 82/2020, de 2 de outubro, como ferramenta para determinar um parque habitacional a custos acessíveis, para dar resposta aos agregados de rendimentos intermédios, com dificuldade de acesso à habitação. Integra os imóveis devolutos ou disponíveis, incluindo terrenos, do património imobiliário público, sejam eles do domínio privado do Estado, da administração direta do Estado ou do setor empresarial do Estado.

Conforme Despacho n.º 3260/2022, foi publicada a lista atualizada do património imobiliário público, sem utilização, que identifica, por município, os imóveis do domínio privado do estado ou dos institutos públicos e os bens imóveis do domínio público do estado, que se encontram inativados, devolutos ou abandonados. (Decreto-Lei n.º 106/2018, de 29 de novembro- atualização janeiro de 2022).

Como anteriormente referido, analisando as dinâmicas recentes da habitação em Portugal, o Programa Nacional de Habitação identifica que, a partir dos anos 90, pelo maior volume da oferta de habitação, o número de fogos devolutos registava um acréscimo de 67% entre

1991 e 2011 (passando de cerca de 440.000 para 735.000, e para cerca de 723.000 em 2021) e o número de alojamentos precários (barracas e outros) reduzia-se em cerca de 76% (de 27.300 para 6.600) no mesmo período, a que acresce uma nova redução, em 2021, para cerca de 4.000 fogos.

Assiste ao Estado exercer os direitos de preferência e de tomada de posse administrativa, mobilizando o património imobiliário devoluto, público e privado com vocação residencial, privilegiando a reabilitação, tendo em conta as necessidades das populações mais vulneráveis. Para combater a inflação imobiliária e promover o uso efetivo do solo urbano, o Estado pode obrigar os proprietários a realizarem obras de reabilitação ou construção em imóveis devolutos ou degradados.

Segundo fonte do INE, entre 2017 e 2023, foram concluídos 11.648 edifícios para habitação em 2017 e 17.266 (+ 3,0% que em 2022, com 17.071), em 2023. Face ao total de edifícios concluídos, as obras de reabilitação destacaram-se em termos relativos: Algarve 29,6%, Região Autónoma da Madeira, 29,0%, Região Autónoma dos Açores 27,3% e Alentejo 25,6%.

Um dos indicadores mais importantes da sustentabilidade cultural de uma área sob pressão turística é a capacidade da gestão municipal manter a habitação e a diversidade de funções existentes dentro desse perímetro. No contexto nacional, em Portugal a construção nova sempre teve prevalência em relação à ação sobre a construção existente, tendo crescido até 2000, mas vindo constantemente a decrescer a partir dessa data.

7. ABORDAGENS POLÍTICAS

7.1 Abordagens políticas: diferentes abordagens políticas oferecendo potenciais estratégias

Através da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2016/C 202/02), a União baseia-se nos valores indivisíveis e universais da dignidade do ser humano. O art.º 34.º, n.º 3, evidencia isso mesmo: “A fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação

destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes, (...).”

O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT), agência especializada da ONU, dedica-se à promoção de cidades mais sociais e ambientalmente sustentáveis, de maneira a que todos os seus residentes disponham de abrigo adequado. A área de atuação adoptada pela segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) em Istambul, em 1996, defendeu dois objetivos da Agenda Habitat: a garantia de abrigo adequado para todos e o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis num mundo urbanizado.

Conforme relatório da Política de Habitação nos Estados-Membros da UE (no W-14)¹², as políticas de habitação dos Estados-membros podem ser incluídas em quatro grupos:

- Um primeiro grupo, onde estão incluídos os Países Baixos, a Suécia e o Reino Unido, que têm os maiores sectores de alojamento de carácter social da União Europeia e os respetivos governos gastam mais de 3% do PIB nas suas políticas em matéria de habitação;
- Um segundo grupo, onde se incluem a Áustria, Dinamarca, França e Alemanha, que a despesa pública para a política relativa à habitação está geralmente compreendida entre 1 e 2% do PIB;
- Um terceiro grupo, onde se incluem a Irlanda, a Itália, a Bélgica, a Finlândia e o Luxemburgo, com um grande número de sectores de alojamento ocupados pelos respetivos proprietários e um sector de alojamentos de aluguer de carácter social reduzido. A despesa pública com a habitação está em geral limitada a cerca de 1% do PIB;
- E um quarto grupo, onde se incluem Portugal, Espanha e a Grécia, que têm um sector vasto de alojamento ocupado pelos respetivos proprietários, ao passo que o número de alojamentos de aluguer de carácter social é mínimo. A despesa pública com a política relativa à habitação é inferior a 1% do PIB.

¹² A “Política de Habitação nos Estados-Membros da UE (no W-14)” refere-se a um documento de trabalho (W-14) do Parlamento Europeu que aborda a falta de uma política de habitação comum na União Europeia, propondo ações para melhorar a colaboração, o intercâmbio e o acesso a projetos comunitários na Europa.

Entre as recomendações deste relatório, uma de ressaltar: os organismos profissionais para os profissionais da habitação, tais como o “Chartered Institute of Housing” no Reino Unido, SABO na Suécia e NWV nos Países Baixos, deveriam ser encorajados a ligarem-se, promovendo o desenvolvimento em rede.

7.2 Abordagens políticas: exemplos de políticas habitacionais bem sucedidas

Em Viena, na Áustria, citada como um exemplo a ser seguido, grande parte do parque habitacional é público. “Both Vienna and Helsinki have a long tradition of social housing provision.”¹³ (Kadi & Lilius, 2022).

In terms of definitional characteristics, there is no official, legal definition of social housing in either city. In Vienna, it is typically used as an umbrella term for two housing sectors: the council housing stock, which is owned and administered by the City of Vienna, and the limited-profit housing stock, which is administered and owned by limited-profit housing associations.¹⁴ (Kadi & Lilius, 2022).

Segundo os autores, nos imóveis de lucro limitado, os alugueres são calculados com base nos custos totais de projeto (como financiamento, aquisição de terreno e construção), enquanto na habitação social, os alugueres são definidos pelo município, de acordo com as normas de regulação dos mesmos. Em média, o custo do aluguer na habitação social, gira em torno de 3,97 €/m² (valor líquido, sem incluir serviços e impostos), enquanto nas habitações de lucro limitado, o aluguer médio é de 4,84 €/m².

¹³ “Tanto Viena como Helsínquia têm uma longa tradição na provisão de habitação social.” (Tradução nossa).

¹⁴ Em termos de características definicionais, não existe uma definição oficial ou legal de habitação social em nenhuma das cidades. Em Viena, é tipicamente usado como um termo genérico para dois setores de habitação: o parque habitacional municipal, que é propriedade da Cidade de Viena e por ela é administrado, e o parque habitacional de lucro limitado, que é administrado e propriedade de associações de habitação de lucro limitado. (Tradução nossa).

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS E LINHAS DE ATUAÇÃO

O percurso de pesquisa deste trabalho, mostrou do ponto de vista teórico, a possível, e do ponto de vista das políticas públicas, a necessária, utilização do edificado existente, devoluto, devolvendo-lhe novos usos e memórias.

Em primeiro lugar, a importância de monitorizar a situação dos núcleos e a dinâmica turística destes espaços. Em segundo lugar, a necessidade de envolver as comunidades locais na tomada de decisões, já que a serem os que mais diretamente são afetados, são os que percebem melhor a situação e costumam propor as melhores soluções.

Do programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, ONU-Habitat, existe a possibilidade de reter a população existente e o seu tecido social mediante a melhoria das suas casas e a instauração de programas sociais estruturados para afiançar as atividades tradicionais geradoras de ingressos.

Segundo o Portal da Habitação, em Portugal, criado o programa “Reabilitar para arrendar – Habitação acessível”, que consiste na concessão de uma ajuda fiscal e apoio económico para a reabilitação de edifícios com idade igual ou superior a 30 anos, destinar-se-iam ao aluguer, em regime de aluguer condicionado.

Apesar de apresentar realidades distintas, o presente estudo permite verificar que a permanência de população nos centros históricos em articulação com medidas destinadas ao arrendamento e ao apoio à reabilitação, são cruciais para manter um equilíbrio e sustentabilidade cultural e social dos territórios insulares, sob pressão turística.

Por fim, o turismo, por si só, não é uma resposta equilibrada e o controlo da sua pressão territorial e gestão dessa pressão é fundamental para a preservação de valores identitários dos centros históricos.

Pesquisas futuras poderiam explorar modelos de regularização fundiária, que respeitem as particularidades das comunidades locais, sem deslocar ou marginalizar os moradores. Explorar o impacto das alterações climáticas, que nos territórios das ilhas, possam garantir a segurança e habitabilidade dessas regiões, diante de desastres naturais.

REFERÊNCIAS

- Barroco, A. & Afonso, R. (2012). *Planeamento territorial nos territórios insulares portugueses*. Malha Urbana: Revista Lusófona de Urbanismo. URL. Collections.
- Botelho, R., et al. (1972). *Plano Director da Cidade do Funchal*. Edição da Câmara Municipal do Funchal. p.2.
- Câmara, M. B. (2006). *The Portuguese Civil Code and the colonia tenancy contract in Madeira (1867-1967)*. Vol. 21 Continuity and change. Part 2: 213-233.
- Cocola-Gant, A. (2018). *Tourism gentrification*. In Lees, L and Phillips, M (Eds) *Handbook of Gentrification Studies*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing
- Costa, A. A. (2007). *Textos datados*. EDARQ. p. 271.
- Cravidão, F. D. (2011). *Turismo, Território e Cultura – Uma Trilogia (Sempre) em Construção*. Espaço e Cultura, (29), 35-42. Recuperado de <https://www.e-publicacoes.uerj.br/espacoecultura/article/view/353>
- Dantas, M. G. A. F. (2012). *A Rede Urbana e Desenvolvimento na Região Autónoma da Madeira*. Dissertação de Doutoramento em Geografia e Planeamento Territorial, Especialidade em Planeamento e Ordenamento do Território. FCSH-UNL.
- Harvey, D. (2011). *O enigma do capital: e as crises do capitalismo* (J. A. Pechanski, trad.). Boitempo.<https://escoladequadrosmes.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/01/oenigmadocapital-eascrisesdocapitalismo.pdf>
- Herédia, A. C. (1849). *Breves reflexões sobre a abolição dos morgados na Madeira: oferecidas à consideração da liga promotora dos interesses materiais do paiz*. Typ. da Revolução de Setembro.
- Kadi, J. & Lilius, J. (2022). *A notável estabilidade da habitação social em Viena e Helsinque: uma análise multidimensional*. Estudos de Habitação,39. UK Limited, trading as Taylor & Francis group. 1607-1631.
- Miller, J. D., et al. (1986). *Sector da Habitação em Cabo Verde: Estudos e Estratégias, Technical Support Services*. INC. Morais. p. 36.
- Oliveira, F. P. & Lopes, D. (2025). *A Política de Ordenamento do Território: Marco Essencial ou Meramente Instrumental?* AEDREL. p. 69.
- Turner, J. FC. (1997). *Learning in a time of paradigm change: the role of the professional. The Challenge of Sustainable Cities*. Zed. p. 163-175.

Legislação

- Região Autónoma da Madeira. (1977). *Decreto Regional n.º 13/77/M, de 18 de outubro*. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-regional/13-1977-277085>
- Região Autónoma da Madeira. (2017). *Decreto Legislativo Regional n.º 18/2017/M, de 27 de junho*. <https://data.dre.pt/eli/declegreg/18/2017/m/cons/20230801/pt/html>
- Região Autónoma da Madeira. (2020). *Decreto Legislativo Regional n.º 13/2020/M, de 14 de agosto*. <https://data.dre.pt/eli/declegreg/13/2020/08/14/m/dre/pt/html>
- Região Autónoma da Madeira. (2023). *Decreto Legislativo Regional n.º 34/2023/M, de 1 de agosto*. <https://data.dre.pt/eli/declegreg/34/2023/08/01/m/dre/pt/html>
- República Portuguesa. (1955). *Decreto-Lei n.º 40045, de 22 de janeiro de 1955, de 22 de janeiro*. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/40045-1955-539178>
- República Portuguesa. (1967). *Decreto-Lei n.º 47937, de 15 de setembro de 1967*. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/47937-1967-391001>
- República Portuguesa. (1974). *Decreto-Lei n.º 580/74, de 5 de novembro*. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/580-471500>
- República Portuguesa. (2015). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho*. <https://data.dre.pt/eli/resolconsmin/48/2015/07/15/p/dre/pt/html>
- República Portuguesa. (2018). *Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto*. <https://data.dre.pt/eli/lei/62/2018/08/22/p/dre/pt/html>
- República Portuguesa. (2019). *Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro*. <https://data.dre.pt/eli/lei/83/2019/09/03/p/dre/pt/html>
- República Portuguesa. (2022). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 2/2022, de 7 de janeiro*. <https://data.dre.pt/eli/resolconsmin/2/2022/01/07/p/dre/pt/html>
- República Portuguesa. (2024). *Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro*. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/10/2024/01/08/p/dre/pt/html>
- República Portuguesa. (2024). *Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro*. <https://data.dre.pt/eli/lei/2/2024/01/05/p/dre/pt/html>

