

# iscte

INSTITUTO  
UNIVERSITÁRIO  
DE LISBOA

---

Os Desafios da Habitação nos Açores e a  
Eficácia das Políticas de Habitação

Tiago André Pereira Resendes

Mestrado em Economia e Políticas Públicas

Orientador:  
Professor Doutor Sérgio Paulo Leal Nunes, Professor Adjunto,  
Instituto Politécnico de Tomar

Outubro, 2024



CIÊNCIAS SOCIAIS  
E HUMANAS

---

Departamento de Economia Política

Os Desafios da Habitação nos Açores e a  
Eficácia das Políticas de Habitação

Tiago André Pereira Resendes

Mestrado em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Professor Doutor Sérgio Paulo Leal Nunes, Professor Adjunto,  
Instituto Politécnico de Tomar

Outubro, 2024

*Aos meus pais, Cremilde e Paulo, a quem devo tudo.  
Sem o vosso apoio incondicional este passo académico não seria possível.*



## **Agradecimentos**

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Sérgio Paulo Leal Nunes, pela sua disponibilidade, orientação e valiosos conselhos que foram fundamentais para superar os desafios encontrados.

Agradeço à minha mãe, por ter sido uma fonte de inspiração e resiliência em todos os momentos deste percurso.

Ao meu pai, que, mesmo na sua ausência, me deixou um legado de coragem, determinação e valores que orientaram este percurso. Esta conquista é também sua.

Aos meus avós maternos, irmãos e Nuno, agradeço o apoio incondicional e paciência.

Por último, agradeço à minha família alargada e aos amigos que acreditaram em mim.



## Resumo

A presente dissertação tem como objetivo analisar a eficácia das Políticas Públicas de Habitação nos Açores nos últimos 50 anos. A Habitação constitui um dos pilares fundamentais das políticas sociais, sendo um direito constitucionalmente consagrado e um fator determinante para o bem-estar e a coesão social. No contexto específico dos Açores, caracterizado por uma insularidade marcada e condições geográficas e económicas peculiares, a formulação e implementação de políticas de habitação enfrenta desafios singulares. Com efeito, fatores como a dispersão geográfica e a pressão sobre os recursos públicos exigem uma resposta eficaz e adaptada às necessidades da população local. A dissertação procura, assim, examinar os principais programas e iniciativas promovidos pelo Governo Regional dos Açores, desde a construção de habitação social até às políticas de apoio ao arrendamento e à reabilitação urbana. Para além desta análise, este trabalho visa também explorar o impacto das mesmas na redução das desigualdades sociais e na promoção do processo de desenvolvimento regional. Neste sentido, os resultados sugerem que ainda se verifica uma insuficiente integração territorial das componentes proximidade e acesso. Finalmente, são propostas algumas recomendações que possam contribuir para uma política habitacional mais eficaz, inclusiva, e ajustada à realidade insular açoriana.

Palavras-Chave: Habitação; Proximidade; Acesso; Desenvolvimento Regional; Políticas Públicas; Açores.

Classificação JEL: L38; R58.



## **Abstract**

The present dissertation aims to analyze the effectiveness of Public Housing Policies in the Azores over the past 50 years. Housing is one of the fundamental pillars of social policies, being a constitutionally enshrined right and a key factor for well-being and social cohesion. In the specific context of the Azores, characterized by marked insularity and unique geographical and economic conditions, the formulation and implementation of housing policies face distinct challenges. Indeed, factors such as geographical dispersion and pressure on public resources require an effective response tailored to the needs of the local population. The dissertation seeks to examine the main programs and initiatives promoted by the Regional Government of the Azores, from social housing construction to rental support policies and urban rehabilitation. Beyond this analysis, this work also aims to explore the impact of these policies on reducing social inequalities and promoting the regional development process. In this regard, the results suggest that there is still insufficient territorial integration of proximity and access components. Finally, some recommendations are proposed to contribute to a more effective, inclusive, and tailored housing policy that aligns with the Azorean insular reality.

Keywords: Housing; Proximity; Access; Regional Development; Public Policies; Azores.

JEL Classification: L38; R58.



# Índice

Agradecimentos	iii
Resumo	v
Abstract	vii
Índice de Figuras, Tabelas e Gráficos	xi
Glossário de Siglas	xiii
Introdução	1
Capítulo 1. Processo de Desenvolvimento Regional, Políticas Públicas e Habitação	3
1.1. O Processo de Desenvolvimento Regional	3
1.1.1. A Dimensão Competitividade	6
1.1.2. A Dimensão Coesão	7
1.2. O Papel estruturante das Políticas Públicas no Processo de Desenvolvimento Regional	8
1.2.1. As Políticas Públicas	8
1.2.2. A Natureza da Política de Desenvolvimento Regional Contemporânea	12
1.2.3. Os Atores Associados	16
1.3. Habitação e Políticas Associadas	19
1.4. Notas Conclusivas	22
Capítulo 2. A evolução das Políticas Públicas de Habitação	25
2.1. Análise das Principais Políticas de Habitação na Europa: Problemas, Resultados e Boas Práticas	25
2.2. A Problemática da Habitação em Portugal	29
2.3. As Políticas de Habitação em Portugal nos Últimos 50 Anos	33
2.3.1. Após o 25 de Abril de 1974	33
2.3.1.1. Instituto Nacional de Habitação (INH)	38
2.3.1.2. Programa Especial de Realojamento (PER)	39
2.3.1.3. Regime do Crédito Bonificado	41
2.3.2. As Políticas de Habitação a partir do Século XXI	42
2.3.2.1. Habitação Social	43
2.3.2.2. Reabilitação e Realojamento	43
	ix

2.3.2.3. Arrendamento	44
2.3.2.4. O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)	46
2.4. Notas Conclusivas	47
Capítulo 3. O Caso dos Açores: a aproximação necessária entre proximidade e acesso à habitação	49
3.1. O Problema da Habitação nos Açores	49
3.2. Programas e Políticas de Habitação nos Açores: Ações Passadas e Presentes	53
3.2.1. Programa “Famílias com Futuro”	53
3.2.2. Programa “Casa Renovada – Casa Habitada”	56
3.2.3. Programas de Apoio à Construção e Aquisição	58
3.2.4. O PRR nos Açores	59
3.3. A Eficácia das Políticas de Habitação nos Açores	63
3.4. Notas Conclusivas	65
Conclusões	67
Referências Bibliográficas	70

# Índice de Figuras, Tabelas e Gráficos

## Figuras:

Figura 1 – Natureza Processual do Desenvolvimento Regional	5
Figura 2 – Quadro Analítico	23
Figura 3 – Número de Beneficiários de IA por Ilha	54
Figura 4 – Percentagem de Habitação Social por Ilha	56
Figura 5 – Número de Renovações (R)/Construções (C) por Ilha	60

## Tabelas:

Tabela 1 – Território e Desenvolvimento Regional	4
Tabela 2 – Os Pilares da Política de Coesão da UE	10
Tabela 3 – Mudança de Paradigma na Política de Desenvolvimento Regional	14
Tabela 4 – Principais Problemas, Políticas e Resultados da Habitação na Europa	29
Tabela 5 – Instrumentos e Objetivos da NGPH	45
Tabela 6 – Valor Mediano das Vendas por m <sup>2</sup> - 1.º Trimestre de 2024	52
Tabela 7 – Reprogramação de Investimentos	61
Tabela 8 – Cronograma de Investimentos	62

## Gráficos:

Gráfico 1 – Evolução dos Rendimentos, Rendas e Preços das Casas em Portugal	30
Gráfico 2 – Evolução da Habitação Disponível	31



## **Glossário de Siglas**

ADR – Agências de Desenvolvimento Regional  
ADL – Associações de Desenvolvimento Local  
AIDUS – Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável  
AL – Alojamento Local  
BCE – Banco Central Europeu  
BEI – Banco Europeu de Investimentos  
C&CT – Competitividade e Coesão Territorial  
CDH – Contratos de Desenvolvimento de Habitação  
CEE – Comissão Económica Europeia  
CRP – Constituição da República Portuguesa  
DLBC – Desenvolvimento Local de Base Comunitária  
DRH – Direção Regional da Habitação  
ELH – Estratégias Locais de Habitação  
FAIH – Fundo de Apoio ao Investimento para a Habitação  
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional  
FFH – Fundo de Fomento da Habitação  
FSE – Fundo Social Europeu  
GAL – Grupos de Ação Local  
IGAPHE – Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado  
IHRU – Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana  
INE – Instituto Nacional de Estatística  
INH – Instituto Nacional de Habitação  
IPH – Índice de Preços da Habitação  
MRR – Mecanismo de Recuperação e Resiliência  
NGPH – Nova Geração de Políticas de Habitação  
NRAU – Novo Regime de Arrendamento Urbano  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico  
PER – Programa Especial de Realojamento  
PDR – Programa de Desenvolvimento Rural  
PRID – Programas de Recuperação de Imóveis Degradados  
PRR – Plano de Recuperação e Resiliência

RAA – Região Autónoma dos Açores

RAU – Regime de Arrendamento Urbano

RCB – Regime de Crédito Bonificado

RERU – Regime Excecional para a Reabilitação Urbana

SAAL – Serviço de Apoio Ambulatório Local

SEHU – Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo

SREA – Serviço Regional de Estatística dos Açores

SRU – Sociedades de Reabilitação Urbana

UE – União Europeia

## Introdução

O debate em torno da habitação tem-se intensificado na Europa, em Portugal e, de forma particular, nos Açores, emergindo como um dos temas centrais do debate contemporâneo sobre desenvolvimento regional e a qualidade de vida das populações.

A falta de acesso à habitação observada na Europa e em Portugal revela-se com particular gravidade nos Açores, onde a oferta habitacional é insuficiente para atender à procura crescente. Esta situação é agravada pelo desfasamento entre o aumento dos preços das habitações, que, no mês de setembro do corrente ano, aumentou 16% face ao período homólogo e o crescimento de 32% no valor mediano das rendas entre o primeiro trimestre de 2020 e o primeiro de 2024, em contraste com o crescimento estagnado dos rendimentos das famílias.

A natureza processual do desenvolvimento regional resulta da articulação entre duas dimensões interdependentes: a competitividade e a coesão. A dimensão coesão, fundamental neste trabalho, operacionaliza-se através da integração territorial entre a proximidade e o acesso. Não basta ao cidadão estar próximo de um bem ou serviço necessário ao seu bem-estar; é necessário que esse mesmo cidadão lhe consiga aceder, no sentido do seu consumo/usufruto. A proximidade (a existência no local necessário) é uma condição necessária, mas não suficiente, à coesão territorial.

A habitação é crucial para o processo de desenvolvimento regional, especialmente no que diz respeito à dimensão coesão. Sem proximidade e acesso à habitação o processo de desenvolvimento regional fica estruturalmente comprometido, afetando negativamente a qualidade de vida das pessoas.

Apesar da habitação ser um direito consagrado na Constituição da República Portuguesa (Art.º 65.º), a materialização desse direito enfrenta grandes desafios, devido a fatores como a especulação imobiliária, o aumento dos preços das habitações e de arrendamento, e a insuficiência de oferta habitacional adequada às condições económicas da população. Na Região Autónoma dos Açores (RAA), o problema do acesso à habitação possui características particulares e dificuldades acrescidas devido a um conjunto de fatores como a dispersão geográfica, a insularidade e a fragilidade económica, dando origem a desafios como a dificuldade de construção, elevados custos associados à importação de materiais, limitação de terrenos disponíveis para construção, entre outros.

Estes problemas não se resolvem de forma eficaz recorrendo unicamente aos mecanismos de mercado, pois o mercado, mesmo que funcione de forma eficiente, por si só não consegue resolver todos os problemas, especialmente os associados à coesão e às componentes

de proximidade e de acesso, pelo que a existência de políticas públicas se torna inevitável como forma de superar algumas falhas de mercado.

Neste sentido, o estudo que agora se apresenta tem como propósito avaliar o grau de eficácia das políticas públicas de habitação nos Açores, compreendendo tanto a conceção destas políticas - ou seja, a sua coerência conceptual face aos problemas identificados - como a sua efetiva aplicação, isto é, a sua capacidade de responder aos problemas identificados e promover o acesso à habitação. Os critérios de eficácia sobre as medidas de política decorrem da avaliação da forma como essas políticas contribuem para a proximidade e para o acesso da população à habitação, melhor dizendo, da sua contribuição efetiva para a dimensão “coesão territorial” associada ao processo de desenvolvimento regional. Para esse efeito, delineou-se como pergunta de partida: “Em que medida as políticas públicas de habitação nos Açores são eficazes face aos problemas de proximidade e de acesso?”.

Numa primeira fase, de forma a responder à questão formulada, realizou-se uma revisão de literatura sobre os principais conceitos adotados, como suporte do quadro analítico da problemática em estudo. Num segundo momento, foi realizada uma análise empírica da situação habitacional na Europa, em Portugal e nos Açores, focando-se nos desafios, nas políticas públicas implementadas e nos resultados obtidos.

Pretende-se, com este estudo, contribuir para o debate em torno da habitação enquanto componente essencial do desenvolvimento regional, sublinhando a importância de políticas públicas eficazes, robustas e adequadas às especificidades locais. O objetivo final é fornecer um retrato abrangente da situação atual, identificando as principais fragilidades e apontando possíveis sugestões de melhoria para assegurar um futuro mais sustentável e justo para a RAA e a sua população.

Esta dissertação está estruturada da seguinte forma: no Capítulo I é feito o enquadramento teórico-conceitual realizado mediante a exploração da literatura, levando em consideração os aspetos fundamentais relativos ao processo de desenvolvimento regional, às políticas públicas e à habitação; no capítulo II realiza-se uma reflexão acerca da evolução das políticas públicas de habitação na Europa e em Portugal; no capítulo III dá-se especial atenção ao caso dos Açores, caracterizando as políticas públicas e os programas implementados por forma a responder à problemática da habitação e, por último, faz-se uma discussão dos resultados e apresentam-se as principais conclusões, apontando, igualmente, algumas recomendações para a melhoria da eficácia das políticas habitacionais.

## Capítulo 1

### Processo de Desenvolvimento Regional, Políticas Públicas e Habitação

Este capítulo inicial tem como principal objetivo fazer um enquadramento teórico-conceitual e contextualizar a problemática de investigação do trabalho que agora se apresenta.

Para tal é efetuada uma clarificação e análise dos conceitos de “Desenvolvimento Regional”, “Políticas Públicas” e “Habitação”, que são considerados pilares fundamentais para a investigação que se pretende desenvolver, assim como serão identificadas as principais relações entre eles.

#### 1.1. O Processo de Desenvolvimento Regional

Em primeiro lugar, no presente subcapítulo procura-se explicar a relação que existe entre o território e a natureza processual do desenvolvimento regional e, em segundo lugar, a influência que o desenvolvimento regional possui na qualidade de vida das pessoas, através da análise das suas principais dimensões: a competitividade e a coesão e as respetivas componentes de operacionalização dessas dimensões.

A adoção da abordagem processual do desenvolvimento regional é justificada pelo facto do trabalho a desenvolver incidir em medidas que influenciam a dinâmica do desenvolvimento regional e não em medidas sobre a conceção do próprio conceito

O território é sem dúvida o grande protagonista quando as preocupações se referem ao processo de desenvolvimento regional e às políticas públicas que o pretendem dinamizar. Em termos conceptuais e analíticos, o território corresponde a uma sobreposição de várias dimensões de espaços: físico, de relações e político-institucional (Nunes & Sousa, 2019). Neste sentido, destaca-se a importância de se ter em consideração a dinâmica que se estabelece entre estas diferentes dimensões e as tensões a elas associadas, quando se aborda a questão territorial. Por outras palavras, o território resulta da evolução das complexas interdependências entre a dimensão do mercado, da dinâmica das relações e interações e da coordenação entre diferentes órgãos de poder e das políticas por si emanadas, que podem afigurar-se mais ou menos favoráveis a concretizações económicas e sociais (Nunes & Sousa, 2019).

No que concerne à relação entre o território e desenvolvimento regional, esta traduz-se num processo sistémico, interativo, cumulativo e incerto, envolvendo diversas tensões como, por exemplo, entre a eficiência e a equidade (ver tabela 1).

**Tabela 1 – Território e Desenvolvimento Regional**

				Território (concepção)						
Desenvolvimento Regional	Natureza objetiva: resultados			Competitividade e Coesão Territorial	Natureza processual		Espaço Físico	Espaço de Interações	Espaço político-institucional	
	Crescimento	Emprego	Eficiência		Competitividade	Atractividade	Processo de Desenvolvimento Regional = resultado destas dinâmicas que envolvem múltiplas tensões e dilemas entre recursos (humanos, físicos, tecnológicos) e processos (órgãos de poder, natureza dos agentes, objectivos e estratégias, modelos de governância)			
Sustentabilidade	Produção	Eficácia		Coesão						
	Exportações					Equidade				
	Investimento									
	Recursos	Famílias								
Comportamentos										
Mobilidade										

Fonte: Nunes & Sousa (2019, p. 5)

Neste sentido, o desenvolvimento regional é um processo dinâmico e fortemente influenciado pela interação complexa entre diversos elementos e por tensões entre eles, tais como recursos humanos, físicos e tecnológicos, bem como por processos políticos, económicos e sociais que ocorrem num determinado território e que influenciam a qualidade de vida (Calignano & Nilsen, 2024; Azevedo *et al.*, 2010). Pode-se afirmar que o desenvolvimento regional procura encontrar o equilíbrio entre o crescimento económico e a sustentabilidade, ou seja, procura fazer a gestão da relação, na forma de dilema, entre as componentes da eficiência e da equidade (Nunes & Sousa, 2019).

De acordo com Azevedo *et al.* (2010), as regiões têm de ser capazes de se adaptar, atrair recursos humanos qualificados e serviços, criar e aplicar conhecimento e desenvolver atividades que favoreçam um crescimento económico sustentável, de modo a serem alcançados elevados níveis de qualidade de vida. Assim sendo, pode-se afirmar que o conceito de desenvolvimento regional evoluiu ao longo do tempo, tornando-se mais complexo e abrangente.

A forma como as regiões geram riqueza e promovem o seu próprio desenvolvimento tem vindo a ganhar grande importância devido à sua implicação direta na qualidade de vida das pessoas, pelo que é fundamental ter em consideração as componentes determinantes do processo de desenvolvimento regional. Porém, tal não consiste numa tarefa fácil, pelo facto, de se ter de lidar simultaneamente com uma grande multiplicidade de aspetos (económicos, sociais, culturais, institucionais, ambientais, etc.), que por sua vez são multifacetados (Becker & Wittemann, 2008; Goletsis & Chletsos, 2011) e interdependentes.

Segundo Nunes e Sousa (2019), num mundo cada vez mais global e interdependente, o processo de desenvolvimento regional de um determinado território está cada vez mais ligado às suas dinâmicas de competitividade e coesão territorial (C&CT) (ver figura 1).

**Figura 1 – Natureza processual do Desenvolvimento Regional**



Fonte: Elaboração própria, adaptado de Nunes & Sousa (2019)

Se, por um lado, a competitividade deve ser vista como um estímulo à atratividade (de recursos) e à conetividade (criação de redes e estímulo de interações), a coesão integra territorialmente os conceitos de proximidade e de acesso (através de mecanismos materiais, institucionais e financeiros). Note-se que a atratividade sem conetividade leva a situações de bloqueio económico, social e político, enquanto a proximidade sem acesso gera desequilíbrios sociais e institucionais graves, por exemplo, estar próximo de um centro de saúde e não ter acesso a um médico de família

No entanto, a evolução quer da eficiência como da equidade, que resulta em melhorias ao nível da C&CT, requer o envolvimento total dos atores regionais e nacionais, e, por vezes, até mesmo dos atores supranacionais (por meio de modelos de governança partilhada). O conhecimento é visto como um recurso essencial na produção e distribuição de riqueza dos territórios, bem como na conceção de políticas públicas (Pinto *et al.*, 2018). Isto significa que projetos que visem aumentar a C&CT devem basear-se em dinâmicas de aprendizagem, de conhecimento e de inovação. A capacidade de cruzar a natureza e os processos do desenvolvimento regional com a conceção de território é crucial para definir modelos e

mecanismos que possam gerir as tensões inerentes à complexidade desse processo e que promovam a competitividade e a coesão de territórios específicos. Cada projeto territorial é uma tentativa de controlar algumas dimensões relevantes do desenvolvimento regional, através da gestão eficaz das tensões inerentes a esse processo (Nunes & Sousa, 2019).

Em síntese, a opção de considerar como conceito teórico-conceitual base o processo de desenvolvimento regional deve-se ao facto deste, por intermédio das suas dimensões, ter impacto direto na qualidade de vida das populações. As ações políticas e privadas têm impactos nas suas duas dimensões (competitividade e coesão) estruturais e nas suas diferentes componentes (atratividade, conectividade, proximidade e acesso) operacionais. Neste sentido, a qualidade de vida das populações está dependente das ações e medidas que for possível desenhar e implementar sobre o processo de desenvolvimento regional.

### **1.1.1. A Dimensão Competitividade**

Iremos tratar de seguida a dimensão competitividade e posteriormente a dimensão coesão, justifica-se esta análise mais fina, uma vez que o nosso objeto de estudo e as políticas associadas a ele têm impactos diretos nestas duas dimensões.

De acordo com Nunes e Sousa (2019), a dimensão competitividade no processo de desenvolvimento regional possui duas componentes: a atratividade e a conectividade quando se fala em atratividade, fala-se na capacidade do território captar recursos, nas suas diferentes formas, e cada vez mais a capacidade de os reter ao serviço das necessidades regionais. É essencial que as regiões sejam capazes de atrair investimentos, empresas, talentos, etc., de modo a promover um ambiente dinâmico e propício ao crescimento, fomentando por essa via melhores condições de vida. Já a conectividade refere-se à capacidade de uma região em ligar-se a outras, tanto fisicamente como digitalmente, através da construção de redes e estímulo às interações (Mateus *et al.*, 2005; CE, 2008; Lopes 2001; Nunes & Lopes, 2015).

Como já referido, a atratividade sem conectividade conduz os territórios a situações de isolamento económico, social e político, ou seja, embora as regiões sejam capazes de atrair bens, equipamentos, serviços, etc., diversas barreiras (materiais, físicas, cognitivas, etc.) impedem o acesso a novo conhecimento, a boas práticas internacionais e a novas oportunidades de aprendizagem. Já a conectividade sem atratividade transforma as pessoas em meros consumidores virtuais, sem qualquer participação na produção de valor territorial e sem qualquer aproveitamento do conhecimento associado às atividades e aos processos (Nunes & Sousa, 2019).

### **1.1.2. A Dimensão Coesão**

A dimensão coesão no processo de desenvolvimento regional é fundamental para garantir que todas as regiões possam participar e beneficiar do desenvolvimento económico e social de forma equilibrada. Sem coesão, há um risco elevado de se gerarem disparidades regionais que podem levar a tensões sociais e políticas (Mateus *et al.*, 2005).

Esta visa assegurar que todas as pessoas, independentemente das suas condições iniciais, tenham acesso aos recursos materiais, institucionais e financeiros necessários para o seu desenvolvimento. Isso inclui desde infraestruturas básicas até ao acesso a serviços públicos de qualidade, o que é crucial para reduzir desigualdades e promover a inclusão de forma mais ampla.

A coesão territorial é particularmente importante num contexto de globalização, onde a capacidade de formar redes de cooperação pode determinar o sucesso económico de uma região. A coesão, nesse sentido, não apenas fortalece as economias regionais, mas também contribui para a estabilidade e para a resiliência social e política, criando uma sociedade mais justa e equitativa e em consequência uma maior qualidade de vida. Insuficiências em termos de coesão irão refletir-se em debilidades do processo de desenvolvimento regional (Ferreira, 2007).

No entanto, há que ter em atenção as duas componentes da dimensão coesão: a proximidade e o acesso. Quando se verifica proximidade sem acesso (material, institucional, financeiro), verifica-se a existência de situações em que as comunidades estão próximas dos bens, equipamentos, serviços, etc., mas que, por exemplo, por falta de recursos financeiros ou devido a serviços sobrelotados, com filas de espera para acesso a serviços de saúde, as pessoas não lhes conseguem aceder. Já acesso sem proximidade, pode conduzir-nos à posição de meros consumidores virtuais (Nunes & Sousa, 2019), com múltiplas insuficiências ao nível da territorialização dos recursos.

Em síntese, o processo de desenvolvimento regional consolida-se pela articulação entre as dimensões competitividade e coesão. Sem coesão o processo de desenvolvimento regional fica naturalmente fragilizado. Ao enquadrar a dimensão coesão terá de se dar especial atenção às formas de operacionalizar a mesma, pela análise da efetiva integração territorial das componentes de proximidade e de acesso. Estas componentes são fundamentais face aos nossos objetivos, uma vez que, sem proximidade e acesso à habitação, o processo de desenvolvimento regional fica estruturalmente comprometido, conduzindo a fragilidades também profundas na qualidade de vida das populações.

## **1.2. O papel estruturante das Políticas Públicas no Processo de Desenvolvimento**

### **Regional**

Este subcapítulo tem como objetivo principal identificar a relevância das políticas públicas para a eficácia do processo de desenvolvimento regional, mais precisamente na garantia de níveis adequados de coesão territorial.

Pretende-se, também, mostrar a relevância que determinados atores (internos e externos) possuem sobre o desenvolvimento regional e através de uma análise à evolução dos diferentes paradigmas (funcionalista e territorialista), sugerir qual a abordagem que disponibiliza os melhores instrumentos para fazer face à problemática do presente trabalho.

#### **1.2.1. As Políticas Públicas**

Esta subsecção adota uma definição de políticas públicas e estabelece a sua relação com o processo de desenvolvimento regional.

Com o surgimento das primeiras cidades-estado na Grécia antiga e a subsequente necessidade de se encontrar uma forma de se organizar o seu funcionamento surge o conceito de Política. A palavra política deriva da palavra grega *politiké*, que resulta da junção da palavra “*polis*” (significa cidade) com “*tikós*” (refere-se ao que é público) (Palmeirim, 2020).

A Política traduz-se num conjunto de opções que um determinado Governo pretende (ou não) fazer, tendo como objeto a administração de uma determinada comunidade, procurando promover o bem comum de todos os cidadãos (Bitencourt & Reck, 2021).

Partindo do princípio de que se existe uma “organização” a ser alcançada, uma vez que além de condicionada é também condicionante do desenvolvimento e que a “ordem natural” não é suficiente para gerir os desequilíbrios económicos e sociais que se manifestam e se vão acumulando, justifica-se a adoção de linhas de ação (políticas) de forma obrigatória ou meramente orientadora, que têm como objetivo controlar a evolução socioeconómica (Benison, 2023).

A existência de políticas é inevitável porque os mecanismos de mercado não conseguem resolver todos os problemas. Mesmo que tudo funcione da melhor forma possível, há sempre a necessidade de se adotarem políticas para assegurar o bem-estar coletivo e corrigir falhas de mercado. Por exemplo, os mercados não produzem soluções que visem a coesão nas suas componentes de acesso e de proximidade, tanto que a falta de acesso à habitação é o exemplo clássico dos limites das soluções dos mercados sem políticas.

As políticas públicas desempenham um papel crucial na promoção da coesão territorial, ao contrário da competitividade, onde o mercado muitas vezes assume um papel predominante.

A dimensão coesão, que envolve as componentes de proximidade e de acesso aos serviços e bens, depende fortemente da intervenção pública. Isso acontece porque o mercado, por si só, tende a concentrar investimentos e recursos em áreas mais atrativas e rentáveis, deixando para trás setores e regiões periféricas e menos desenvolvidas sem capacidade para pagar (aceder) os preços que as forças do mercado determinam. Assim, as políticas públicas são essenciais para garantir que todas as regiões tenham acesso equitativo a infraestruturas básicas, serviços de saúde, educação e transporte, promovendo uma distribuição mais equilibrada das oportunidades de desenvolvimento.

Já a dimensão competitividade, que inclui a atratividade e a conectividade, pode ser amplamente estimulada pelo mercado. Empresas e investidores tendem a focar-se em áreas com maiores vantagens competitivas, com infraestruturas de topo, mão-de-obra qualificada e facilidades logísticas, contribuindo assim para a atratividade e conectividade. No entanto, para que estas áreas alcancem um desenvolvimento sustentável e inclusivo, é fundamental que as políticas públicas complementem os esforços do mercado e, muitas vezes orientem as opções de mercado. As grandes opções de políticas públicas (ciência, educação, saúde, habitação, justiça, transportes, quadros reguladores, sistema fiscal, etc.) são orientadoras das opções de investimento do setor privado.

Neste sentido, as políticas públicas possuem um papel estruturante do desenvolvimento regional. Já para não falar que as assimetrias e desigualdades regionais e locais são, por si, motivos para uma reflexão acerca das políticas públicas a adotar, tendo em vista a promoção do desenvolvimento regional ou local e fomentar a coesão (Nações Unidas, 2020).

No âmbito do debate acerca da Política de Coesão da União Europeia (UE), a Comissária da Política Regional, Danuta Hubner, solicitou ao economista Fabrizio Barca um relatório independente para avaliar a eficácia da Política de Coesão da União Europeia e propor reformas para o período pós-2013. Em 2009, Fabrizio Barca, apresentou o relatório "*An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*", adiante referido como “relatório Barca”, que se tornou central para a definição da Política de Coesão da UE.

De acordo com o relatório Barca (2009) as políticas de coesão são instrumentos fundamentais para o processo de desenvolvimento regional. O relatório defende que a implementação de políticas públicas que têm por base o território, constituem uma estratégia de combate à subutilização do potencial endógeno e à exclusão social de determinados lugares. Pelo que estas devem ser integradas e adaptadas aos contextos territoriais por forma a serem desencadeadas mudanças institucionais.

Nesta perspetiva, o relatório sugeriu uma reforma da política de coesão da UE assente

em 10 pilares (ver tabela 2).

A abordagem integra estratégias como a Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC)<sup>1</sup>, Investimentos Territoriais Integrados, Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS), etc., que têm como objetivo promover a coesão por via do empreendedorismo social, do combate à pobreza e do abandono escolar e através do desenvolvimento da inovação social.

**Tabela 2 – Os Pilares da Política de Coesão da EU**

Pilar 1	Concentração inovadora do investimento num conjunto de prioridades centrais e alocação territorial conservadora
Pilar 2	Novo quadro de desenvolvimento estratégico da UE para a política de coesão
Pilar 3	Nova relação contratual, a implementação e o sistema de relatórios, mediante um Contrato de Desenvolvimento Estratégico Nacional
Pilar 4	Uma governança fortalecida para as grandes prioridades
Pilar 5	Promover gastos adicionais, inovadores e flexíveis
Pilar 6	Promover a experimentação e mobilizar os agentes locais
Pilar 7	Promovendo o processo de aprendizagem: avançar em direção à avaliação prospectiva de impacto
Pilar 8	Reforço do papel da Comissão como centro de competência
Pilar 9	Tratar da gestão e controlo financeiro
Pilar 10	Reforçar o sistema de equilíbrio e controlo dos poderes políticos de alto nível

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Barca (2009)

Para o processo de desenvolvimento regional, as políticas públicas são determinantes uma vez que as prioridades de intervenção e os apoios estruturais ajudam a criar condições favoráveis à competitividade e coesão. O suporte financeiro e a concertação de atores em prol dos mesmos objetivos constituem-se como componentes fundamentais do processo de desenvolvimento regional.

As políticas regionais são importantes, mas é necessário que haja uma integração com as políticas nacionais, de modo a garantir a sustentabilidade do processo de desenvolvimento regional. Em muitos casos, as políticas regionais são apenas medidas assistencialistas que não promovem um verdadeiro desenvolvimento económico e social (Alexandre *et al.* 2019). A solução passa, por exemplo, pela criação de um sistema de governança regional mais eficiente,

---

<sup>1</sup> Visa promover, em territórios específicos, o desenvolvimento local e a diversificação das economias de base rural e das zonas pesqueiras e costeiras.

que envolva os diferentes agentes sociais e económicos, por uma maior descentralização do poder político e económico e pelo desenhar políticas públicas específicas para as regiões (Martin *et al.*, 2016; Lopes, 2006).

Desde a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1986 têm sido disponibilizados vários apoios financeiros e programas de desenvolvimento regional por parte da UE. Alguns exemplos de apoios europeus ao desenvolvimento regional em Portugal incluem: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), um dos principais fundos estruturais da UE, que tem como objetivo apoiar o desenvolvimento regional e a coesão económica e social; o Fundo Social Europeu (FSE) é outro dos principais fundos estruturais da UE, que tem como objetivo apoiar a criação de emprego, a inclusão social e a formação profissional; o Programa de Desenvolvimento Rural (PDR) com o objetivo de promover o desenvolvimento económico e social das áreas rurais em Portugal, através de investimentos em áreas como a agricultura, a floresta, o ambiente e o turismo rural, entre outros.

Recentemente, a Estratégia Portugal 2030 procura incluir estratégias para colmatar “importantes bloqueios ao desenvolvimento económico, social e territorial português, nomeadamente ao nível das qualificações, da especialização da economia, das desigualdades e da coesão territorial.” (p. 3). O documento centrou-se em quatro agendas temáticas que se focam (i) nas pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade; (ii) digitalização, inovação e qualificações como motores do desenvolvimento; (iii) transição climática e sustentabilidade dos recursos; (iv) um País competitivo externamente e coeso internamente. Cada uma das agendas parte de um diagnóstico da situação e dos problemas existentes e consagra uma estratégia de intervenção para ultrapassar os bloqueios existentes e criar condições para atingir os objetivos definidos, identificando os domínios estratégicos e os eixos de intervenção.

Pode, portanto, considerar-se que as diretrizes da UE têm sido fundamentais para delinear as políticas de desenvolvimento regional e local e que os Fundos Europeus constituem recursos imprescindíveis para a concretização dos objetivos e para a consequente territorialização das políticas. As políticas públicas constituem-se como estruturais para o desenvolvimento regional e local e a sua operacionalização depende do envolvimento de vários atores que serão tratados na próxima secção.

Em síntese, o desenvolvimento regional e as políticas públicas estão intrinsecamente interligados, sendo que a ausência de políticas públicas eficazes compromete significativamente o desenvolvimento regional e, em consequência, afeta a qualidade de vida das populações. As políticas públicas desempenham um papel fundamental na definição de estratégias, na afetação

de recursos e na implementação de medidas destinadas a impulsionar o processo de desenvolvimento regional, nomeadamente na sua dimensão coesão num determinado território. Sem políticas públicas adequadas, os recursos podem ser mal distribuídos, as desigualdades regionais podem aumentar e as oportunidades de desenvolvimento podem ser desperdiçadas. Pelo que, não existe desenvolvimento regional sem políticas públicas, nomeadamente pelo facto do próprio mercado não produzir medidas que visem a coesão, ou seja, que promovam o acesso e a proximidade a um conjunto alargado de necessidades básicas da população.

### **1.2.2. A Natureza da Política de Desenvolvimento Regional Contemporânea**

De assinalar que a política regional tem sido enquadrada em dois grandes paradigmas: “funcionalista” e “territorialista”. O objetivo deste subtópico é determinar qual das abordagens oferece melhores instrumentos para tratar a problemática deste trabalho. Identificada essa abordagem, as medidas de política devem ser coerentes com esse enquadramento para a intervenção pública.

No paradigma “funcionalista”, defende-se a “regionalização” dos planos nacionais e as regiões constam como meros objetos de planeamento. Neste sentido, as políticas regionais que têm como finalidade diminuir as disparidades regionais limitam-se a fomentar a dispersão do desenvolvimento das áreas mais desenvolvidas para as áreas menos desenvolvidas. Portanto, parte-se do princípio de que o desenvolvimento se desencadeia inicialmente em algumas áreas geográficas e com o tempo se propaga a todo o sistema espacial (Stöhr, 1984; Wolfe, 2011; Vanthillo & Verhetsel, 2012).

Estamos perante o designado “*Development from above*”, também chamado de “*top-down*”, que pressupõe a existência de um processo “*trickle down*”, em que a ideia chave é a de “arrastar” o desenvolvimento das áreas desenvolvidas para as áreas menos desenvolvidas (Stöhr & Taylor, 1981; Vanthillo & Verhetsel, 2012; Medeiros, 2022).

Em contrapartida, o paradigma “territorialista”, tem uma lógica conceptual bastante diferente, pois defende-se que o desenvolvimento só se alcança através de uma mobilização integral dos recursos das regiões tendo em vista a satisfação das necessidades das respetivas populações (Henriques, 1990; Dellavalle, 2017; Marques, 2022).

Aqui estamos perante a chamada abordagem “*Development from below*”, que por sua vez está estritamente relacionada com as condições socioculturais, históricas e institucionais específicas do país e das regiões em questão (Stöhr & Taylor, 1981; Reimer & Markey, 2008; Pas & Cavanagh, 2022).

Sumariamente, na abordagem subjacente a este paradigma é dada primazia à

mobilização integral dos recursos próprios das regiões, com o intuito de dar resolução aos problemas das mesmas através da participação da população (Stöhr & Taylor, 1981; Vanthillo & Verhetsel, 2012). Entenda-se por “participação” a “(...) organização autónoma e voluntária para a defesa de interesses ou para a concretização de objetivos comuns.” (Henriques, 1990, p 27). Veja-se que ao contrário da abordagem “*from above*”, onde se considera que as populações não se encontram capacitadas para resolver os problemas da satisfação das suas próprias necessidades, nesta abordagem o envolvimento das populações no processo de desenvolvimento é fundamental. Quer isto dizer que o processo de desenvolvimento regional deve ser encarado como uma estratégia regional onde cada interveniente possui um papel ativo, onde surgem ações de âmbito local e onde os recursos e as diversas vertentes locais (económica, social, política e cultural) são tidas em conta (Bachtler, 2010; Vanthillo & Verhetsel, 2012; Adamowicz, 2023) como fatores diferenciadores e criadores de valor.

Com o relatório Barca (2009), o paradigma “territorialista” evoluiu para a denominada “*place-based approach*”. De salientar que as políticas públicas *place-based* estão assentes num modelo de governação territorial, onde a descentralização do poder de decisão é fundamental para o reforço da eficiência e eficácia do sector público. (Bachtler, 2010).

Por outras palavras, esta abordagem define um modelo de política que enfatiza a influência que o território possui sobre as políticas públicas, ou seja, que procura aproveitar o potencial local, onde todas as regiões (e não somente os grandes centros urbanos) são tidas em consideração. O foco é a promoção quer do crescimento como da coesão (OCDE, 2009; McCann & Rodríguez-Pose, 2011; Barca *et al.*, 2012; Vanthillo & Verhetsel, 2012).

De acordo com o relatório, as políticas de coesão são instrumentos fundamentais para o processo de desenvolvimento regional/local. A implementação de políticas públicas que têm por base o território, constituem uma estratégia de combate à subutilização do potencial endógeno e à exclusão social de determinados lugares. Pelo que estas devem ser integradas e adaptadas aos contextos territoriais por forma a serem desencadeadas mudanças institucionais (Barca, 2009).

Assim sendo, o território é considerado o elemento-chave da abordagem *place-based*, pois é defendido que a política que não tiver em consideração as características intrínsecas do território (*spatially blind*), acabará inevitavelmente, na sua concretização prática, por ser influenciada por fatores exteriores à região (Garcilazo *et al.*, 2010).

Esta evolução de enquadramento das políticas públicas está sintetizada na tabela 3 (ver tabela 3).

**Tabela 3 – Mudança de Paradigma na Política de Desenvolvimento Regional**

	<b>Paradigma Antigo/Clássico</b>	<b>Paradigma Novo/Moderno</b>
<b>Base conceptual</b>	Teorias de localização industrial, onde os fatores chave são os atributos regionais (custos de produção; disponibilidade de trabalhadores, etc.)	Teorias de aprendizagem, em que os fatores-chave são as capacidades regionais (clusters, redes, etc.)
<b>Objetivos Principais</b>	Equidade através do desenvolvimento regional equilibrado	Aumentar a competitividade e equidade através, por exemplo, da inovação e do empreendedorismo
<b>Estrutura geral de Política</b>	Compensação temporária pelas desvantagens de localização das regiões menos desenvolvidas; Resposta a choques (ex.: declínio industrial) ; Reactivo aos problemas	Aproveitamento do potencial subutilizado em todas as regiões, aumentando as forças endógenas através de programação regional e estratégica (ex.: estratégias de especialização inteligente); Pró-activo para potencial
<b>Esfera de ação</b>	Abordagem sectorial com um conjunto limitado de sectores; Estreito (políticas económicas/industriais)	Projetos de desenvolvimento integrados e abrangentes com ampla cobertura política; Amplo (desenvolvimento integrado)
<b>Orientação espacial</b>	Focado em regiões menos desenvolvidas, dentro de áreas administrativas	Foco em todas as regiões, com orientação para áreas económicas funcionais
<b>Abordagem</b>	Abordagem única para todos	Abordagem específica ao contexto ( <i>place-based</i> )
<b>Foco</b>	Investimentos e transferências (exógenos)	Ativos e conhecimento locais (endógenos)
<b>Instrumentos</b>	Esquema de incentivos com subsídios e auxílio estatal; Foco em infraestruturas físicas e ajuda nos negócios (muitas vezes a empresas individuais)	Programas de desenvolvimento com investimentos mistos para capital físico e humano (ambiente de negócios, mercado de trabalho, infraestruturas, etc.)
<b>Atores</b>	Formulação de políticas de cima para baixo pelo governo central	Políticas colectivas desenvolvidas por diferentes níveis de governo e atores variados (públicos, privados, ONGs)
<b>Avaliação/Resultados</b>	Avaliação "ex post"; Resultados mensuráveis	Avaliação "ex ante", intermédia e "ex post" com dificuldades para medir resultados
<b>Orientação Temporal</b>	Curto prazo	Longo prazo

Fonte: Elaboração própria, adaptado Vanthillo & Verhetsel (2012)

A abordagem *place-based*, ou paradigma territorialista, destaca-se por promover a valorização dos territórios, reconhecendo as suas particularidades, singularidades e capacidades internas no contexto do desenvolvimento regional. Esta defende que o desenvolvimento não pode ser visto de forma homogénea, uma vez que cada território possui características únicas que moldam as suas dinâmicas sociais, económicas e culturais. Este paradigma, através da sua abordagem centrada nas especificidades e potencialidades dos territórios, oferece três instrumentos fundamentais para o processo de desenvolvimento regional, na sua dimensão coesão e da componente acesso, nomeadamente:

### 1. Planeamento Territorial Integrado

A abordagem *place-based* assenta num planeamento territorial que engloba uma perspetiva integrada e sensível às especificidades locais, constituindo um mecanismo essencial na promoção da coesão entre os territórios. Ao formular políticas ajustadas às realidades demográficas, económicas, sociais e ambientais de cada local, promove-se um desenvolvimento mais equilibrado e justo. Esta metodologia facilita a identificação de zonas mais desfavorecidas e permite agir diretamente sobre as dificuldades como a de o acesso à habitação, com soluções adequadas às necessidades locais.

### 2. Governança Multinível e Participativa

As políticas de índole *place-based* estão assentes numa governança multinível, ou seja, que envolve diferentes escalas de decisão - desde o nível local ao europeu - o que é crucial para garantir a coerência e eficácia do processo de desenvolvimento regional. Simultaneamente, a participação ativa das comunidades no processo de decisão é um pilar central desta abordagem. Esta participação garante que as necessidades efetivas das populações sejam tidas em conta na formulação das políticas públicas, particularmente no que respeita ao acesso à habitação e à coesão territorial. Este tipo de governação permite que as estratégias possam ser ajustadas às características específicas de cada território, promovendo a diminuição das desigualdades.

### 3. Valorização das Capacidades Endógenas

A abordagem *place-based* coloca grande ênfase nos recursos próprios dos territórios, sejam eles naturais, culturais ou sociais, e considera-os como motores do desenvolvimento regional. Esta valorização das capacidades endógenas resulta num maior aproveitamento das potencialidades locais, impulsionando a economia e promovendo uma distribuição mais

equitativa de riqueza e oportunidades. Estas estratégias além de fortalecerem o desenvolvimento regional/local, contribuem para, por exemplo, atenuar o êxodo rural, facilitar o acesso à habitação, etc.

Pelos motivos enunciados, a abordagem *place-based* tem sido, nos últimos anos, amplamente difundida e utilizada como base da política de coesão da União Europeia. Porém, existem alguns desafios que se colocam à implementação de políticas *place-based*, nomeadamente a dificuldade de se definir unidades territoriais uniformes e de se mobilizar os diversos atores em volta de um projeto comum. De acordo com Barca *et al.* (2012), o sucesso das políticas *place-based* depende da articulação das ações de todos os parceiros em prol de um objetivo comum. Quer isto dizer, que o seu sucesso resulta, tal como o processo de desenvolvimento regional, da interação entre os vários agentes, pelo que se identificam na subsecção seguinte os principais atores associados às políticas públicas de índole *place-based*.

Em síntese, a ideia subjacente ao paradigma “funcionalista” é a de que os grandes territórios são a prioridade no processo de desenvolvimento regional, no entanto, o surgimento do paradigma “territorialista” fez emergir a importância da dimensão territorial. Por outras palavras, este último implica o aprofundamento das questões regionais/locais e a ter em consideração as especificidades dos territórios e da população. Por conseguinte, a abordagem *place-based* será utilizada como referencial teórico neste trabalho, na componente que se refere ao enquadramento das políticas públicas, pois tendo em consideração as suas características, particularidades e instrumentos é a que melhor serve o propósito do trabalho que agora se apresenta.

### **1.2.3. Os Atores Associados**

A abordagem territorialista do processo de desenvolvimento regional requer a participação ativa de múltiplos atores, internos e externos, que influenciam de forma direta a implementação das políticas públicas, sobretudo quando a questão se prende com o acesso à habitação. A participação local, a descentralização e a criação de parcerias, são elementos essenciais para garantir que as políticas públicas respondam às necessidades específicas das comunidades. Neste sentido, a territorialização das políticas públicas surge como uma resposta às limitações de abordagens centralizadas e uniformes, propondo que os problemas regionais, como o acesso à habitação, sejam tratados com base nas características e dinâmicas de cada região.

De acordo com Hespanha (2008), a descentralização deve ser acompanhada pela criação de parcerias entre os setores público, privado e comunitário, que visam identificar necessidades

locais e conceber estratégias adaptadas a cada território. Por exemplo, ao promover uma maior autonomia dos governos locais e regionais, permite-se uma adaptação mais eficaz das políticas à realidade de cada território. Este processo de descentralização deve ser cuidadosamente articulado com todos os atores envolvidos, para evitar uma ação descoordenada que possa comprometer a eficácia das políticas implementadas.

Por sua vez as parcerias estimulam a dinamização de redes de base local, através da partilha de interesses e responsabilidades. De acordo com Hespanha (2008: p. 8):

“As parcerias ou redes sociais de parceiros são estruturas de acção integrada que põem em comum recursos com vista a atingir determinadas finalidades, como partilhar pertenças, fazer circular informação, produzir ajudas, mobilizar capital social, ligar os agentes económicos ou controlar as políticas públicas.”

No que se refere aos agentes internos, estes são considerados elementos-chave para o processo de desenvolvimento regional, na medida em que a proximidade com a comunidade e com os recursos passou a garantir formas mais efetivas de fazer face aos problemas e às necessidades. Enquanto conhecedores das particularidades dos territórios em que atuam, estes agentes têm um papel relevante para a promoção do desenvolvimento regional e operacionalização das políticas públicas (Bilhim, 2017).

As autarquias, por exemplo, desempenham um papel central na operacionalização das políticas públicas, especialmente desde que lhes foi conferida maior autonomia financeira em 1976. Esta autonomia permite-lhes, em parceria com outros atores locais<sup>2</sup> e regionais, adaptar as políticas nacionais às necessidades locais, promovendo, por exemplo, soluções habitacionais adequadas às especificidades das suas comunidades. Segundo Correia, Mendes & Bilhim (2019: p. 119):

“Ao nível dos governos centrais existe uma crescente passagem de fundos para os atores regionais com vista à implementação de políticas nacionais, reforçando assim a tendência descentralizadora do Estado hodierno. Estes atores criam uma rede colaborativa para o cumprimento dos objetivos e projetos centralmente definidos e financiados.”

Outro caso são as Agências de Desenvolvimento Regional (ADR), as Associações de Desenvolvimento Local (ADL) e os Grupos de Ação Local (GAL), que são cruciais neste

---

<sup>2</sup> A título de exemplo, estruturas nacionais como as Comunidades Intermunicipais (CIM) e as Áreas Metropolitanas (AM), órgãos regionais que promovem o desenvolvimento socioeconómico sub-regional e metropolitano; a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), representa os interesses dos municípios portugueses e promove a cooperação e a partilha de recursos; o Poder Central é responsável por definir as políticas públicas e fornecer recursos financeiros aos municípios e outras entidades locais;

processo, pois com o objetivo de promoverem o desenvolvimento regional/local e a diversificação económica, possuem um impacto direto no acesso à habitação e consequentemente na melhoria das condições de vida das populações.

Relativamente aos atores externos, nomeadamente a UE, o Poder Central (na figura do governo nacional), a Banca (instituições financeiras) e o Investimento Externo, estes possuem um papel relevante, tendo em consideração a sua influência sobre o processo de desenvolvimento regional.

A UE, em particular, molda o desenvolvimento regional em Portugal através dos Fundos Estruturais Europeus, que são essenciais, por exemplo, para o financiamento de projetos habitacionais e de desenvolvimento urbano (Comissão Europeia, 2024). O Poder Central, por sua vez, é responsável pela conceção e supervisão das políticas públicas, pelo que influencia de forma extensiva como o desenvolvimento regional, na sua dimensão coesão é preconizado (Ribeiro, 2023). No que se refere à Banca, esta assume um papel importante na operacionalização das políticas públicas, na medida em que, financia as PME e microempresas, que são fundamentais para fortalecer o tecido económico regional/local<sup>3</sup>, especialmente no que diz respeito ao financiamento de projetos habitacionais.

Deste modo, a problemática do acesso à habitação deve ser orientada por políticas públicas que tenham em consideração as especificidades do território, ou seja, que promovam a criação de soluções adaptadas às necessidades locais. A transição do paradigma funcionalista para o territorialista destaca a importância de existir uma abordagem descentralizada e participativa, onde questões como o acesso à habitação estão diretamente ligadas à capacidade dos territórios em explorar as suas especificidades e maximizar o potencial das suas redes de atores (internos e externos).

Sintetizando, em primeiro lugar, este subcapítulo realça a importância e a inevitabilidade das políticas públicas para a eficácia do processo de desenvolvimento regional, com especial enfoque na coesão. A ausência de políticas públicas eficazes compromete o desenvolvimento regional e, consequentemente, a qualidade de vida das populações. As políticas públicas são essenciais na definição de estratégias, na alocação de recursos e na implementação de medidas que impulsionem o desenvolvimento e a coesão territorial. Sem estas, os recursos podem ser mal distribuídos, as desigualdades regionais podem aumentar e as oportunidades de desenvolvimento podem ser desperdiçadas.

Em segundo lugar, o paradigma territorialista vai enquadrar concetualmente o nosso

---

<sup>3</sup> Veja-se, por exemplo, o caso do Banco Português de Fomento <https://www.bpfomento.pt/pt/>

trabalho porque a "*place-based approach*" que tem o objetivo de maximizar o potencial endógeno, evitando a subutilização de recursos e assegurando que os investimentos públicos beneficiem tanto as regiões desenvolvidas como em desenvolvimento. Esta abordagem também visa promover a competitividade regional e a coesão social e territorial, através de um planeamento territorial integrado, de uma governança multinível e participativa, incentivando parcerias e sinergias entre os diferentes atores regionais/locais. Devido a estas características é a abordagem que melhor serve o propósito do presente trabalho, pelo que os seus princípios contribuem para a estruturação do referencial teórico e analítico do mesmo.

Em terceiro lugar, é clara a relevância de vários atores (internos e externos) no processo de desenvolvimento regional. Esta diversidade de atores possui um papel decisivo na implementação das políticas públicas, podendo influenciar (positivamente ou negativamente) o processo de desenvolvimento, a coesão, o acesso à habitação e consequentemente a qualidade de vida das populações.

### **1.3. Habitação e Políticas Associadas**

Dada a problemática do presente trabalho, ou seja, a falta de acesso da população à habitação, importa agora integrar no quadro analítico a habitação e as diversas políticas associadas. Esta subsecção justifica a razão pela qual as políticas de habitação são uma dimensão fundamental das políticas públicas e contribuem para a eficácia do processo de desenvolvimento regional, nomeadamente na sua dimensão coesão. As políticas de habitação permitem fortalecer a coesão, na medida em que permitem o acesso a um direito constitucionalmente consagrado (habitação) e a competitividade por via da sua influência na atratividade dos territórios.

O acesso a uma habitação adequada é um direito reconhecido e previsto no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais de 1966 (tendo este sido retificado em Portugal em 1976) e da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Mas estes não são os únicos tratados internacionais a fazer referência à habitação como um direito.

A Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais no seu relatório de dezembro de 2020, considera que o acesso a uma habitação adequada é um direito fundamental e que deve ser considerado como condição indispensável para o exercício e acesso a outros direitos fundamentais e a uma vida humana condigna. Está explanado no documento que as autoridades nacionais, regionais e locais possuem o dever e responsabilidade sobre a definição das suas próprias políticas de habitação e de implementar as medidas necessárias de modo a garantir o respeito por esse direito fundamental, garantido o acesso a uma habitação digna e a preços

acessíveis, conforme contemplado na Carta Social Europeia e no Pilar Europeu dos Direitos Sociais, na Carta Europeia dos Direitos Fundamentais e na Agenda da ODS das Nações Unidas (Parlamento Europeu – Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais, 2020).

No caso particular de Portugal, o direito à habitação encontra-se consagrado na Constituição da República Portuguesa (CRP), no seu artigo 65º, onde é referido que “Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar” (nº 1 do art.º. 65º da CRP).

O número 2 do mesmo artigo menciona que, para garantir o direito à habitação, o Estado deve programar e executar uma política de habitação tendo em conta planos de ordenamento e de urbanização geral do território de forma a garantir redes de equipamento sociais e de transportes adequadas. Deverá promover a construção de habitações económicas e sociais em colaboração direta com as autarquias locais e desenvolver uma política capaz de assegurar um regime de renda compatível com os rendimentos dos agregados familiares.

Apesar de ao longo do tempo ter sofrido alterações, o art.º 65º da CRP preservou o seu sentido programático, na medida em que a finalidade foi a de incentivar a administração pública a assegurar o direito à habitação. Apenas de ressaltar a revisão constitucional de 2001 em que o título do artigo foi alterado para “Habitação e Urbanismo”, tendo o seu conteúdo incorporado além da questão da habitação, o urbanismo e o ordenamento do território. Note-se que a questão da habitação é de igual modo tratada nos artigos 70º (Juventude) e 72º (Terceira Idade).

O artigo 65º da CRP foi sem dúvida vanguardista em matéria de direito à habitação, contrariamente a outras constituições europeias, mesmo de países que efetuaram grandes investimentos em matéria de Estado Social.

Antunes (2018), defende que a habitação é um bem de consumo que além de fazer parte do património familiar, ter a função de abrigo e de lazer, possui também uma dimensão muito superior, na medida em que determina o *status* social, a classe e a identidade dos ocupantes (Antunes, 2018).

A habitação é um elemento essencial para o desenvolvimento regional por várias razões. Em primeiro lugar, a qualidade e a acessibilidade da habitação são determinantes para a inclusão social. Em regiões como os Açores (com baixa densidade populacional e arquipelágica), garantir acesso a habitações dignas e acessíveis é crucial para combater a exclusão social e melhorar a qualidade de vida dos residentes. Ao assegurar que todos os cidadãos têm acesso a uma habitação adequada, as políticas de habitação promovem a atratividade, acesso e conectividade do território, influenciando positivamente o

desenvolvimento regional e a qualidade de vida dos cidadãos (Fernandes, 2020).

Em segundo lugar, a habitação é um motor importante para o desenvolvimento económico regional. Investimentos em habitação estimulam a economia local através da criação de empregos na construção civil e em setores relacionados, como o comércio de materiais de construção, os serviços de manutenção, a engenharia, o *design*, etc. A oferta habitacional atrai novos residentes, investidores e dinamiza a economia local. Em regiões com baixa densidade e arquipelágicas, onde a economia é naturalmente mais frágil e dependente de setores específicos, como a agricultura ou o turismo, a habitação pode diversificar e fortalecer a base económica (Almeida & Teles, 2021).

Neste sentido, como forma de evitar um desenvolvimento regional frágil e desestruturado, é essencial implementar políticas públicas de habitação eficazes, isto é, capazes de permitir o acesso efetivo por parte dos cidadãos a habitações. Por outras palavras, devem garantir o acesso a habitações dignas, promover a inclusão social e ainda dinamizar a economia local. Sem uma política de habitação adequada, a qualidade de vida das populações fica comprometida, a componente coesão dificilmente será alcançada, o crescimento económico fica limitado e a atratividade das regiões é reduzida.

Importa referir que as políticas públicas de habitação dizem respeito às ações que a administração pública desenvolve tendo em vista a promoção do acesso à habitação, arrendamento e reabilitação urbana. Sempre que se falar em políticas públicas de habitação ao longo deste trabalho é precisamente esta noção que se deve considerar.

Segundo Agarez (2018), ao falarmos de políticas de habitação estamos a falar essencialmente do processo de construção dos principais centros urbanos e da própria história da urbanização do nosso país. Porém, para esta análise o foco são as iniciativas públicas dirigidas que têm como objetivo permitir o acesso à habitação.

Neste sentido, as políticas públicas de habitação podem ser analisadas tendo em conta dois tipos de ação: a promoção direta e promoção indireta do acesso à habitação, arrendamento e reabilitação urbana. No caso da promoção direta esta pretende dar resposta à falta de habitação, o que origina uma intervenção por parte da administração pública que se traduz na construção/aquisição de edifícios ou frações para arrendamento (Antunes, 2018).

Já a promoção indireta é mais vasta em termos de instrumentos. Prende-se com a criação e conceção de incentivos aos privados para fomento da construção de habitações. Neste sentido, esta exige uma maior articulação entre a dimensão pública e privada. Uma das estratégias mais utilizadas pelo Estado foi a promoção de habitações por forma a conceder aos cidadãos mais desfavorecidos acesso a uma habitação com o mínimo de condições e assim reduzir a

exclusão social.

Neste contexto, a habitação não é apenas um elemento básico de infraestrutura social, mas sim um motor para a inclusão social e para o crescimento económico, pois desempenha um papel crucial no processo de desenvolvimento regional, especialmente em territórios de baixa densidade populacional e em regiões arquipelágicas. Pois, nessas regiões estas fragilidades são ainda mais pronunciadas devido às suas características únicas e desafios específicos. (Emedosi *et al.*, 2023).

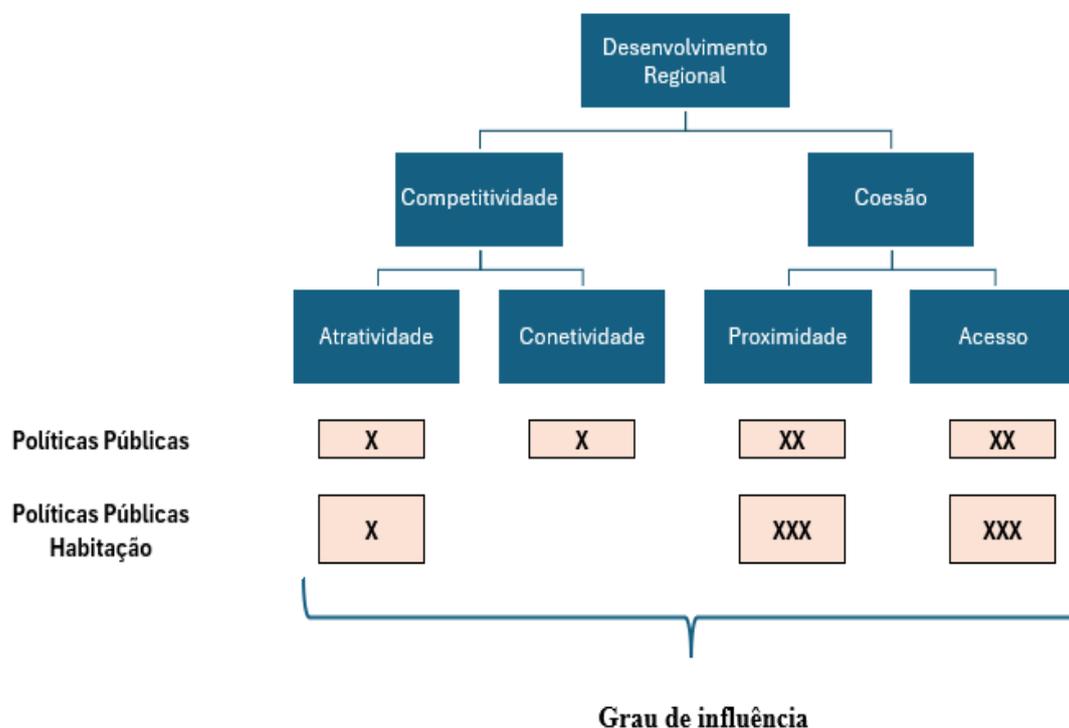
No caso a dispersão da população pode dificultar a prestação de serviços básicos e a construção de infraestruturas. A baixa densidade populacional pode levar à subutilização de recursos e à dificuldade em justificar investimentos significativos em habitação. No entanto, estes desafios também trazem oportunidades. Por exemplo, a utilização de tecnologias inovadoras, como construções modulares ou soluções de energia renovável, pode oferecer habitações de alta qualidade a custos reduzidos. Além disso, podem surgir políticas de incentivo à reabilitação de habitações antigas, o que conduz à preservação do património cultural e atrai turismo, podendo tornar essas regiões mais atrativas (Mota, 2019).

Em síntese, garantir o acesso à habitação é crucial para o processo de desenvolvimento regional, especialmente no que diz respeito à dimensão coesão. A habitação é imprescindível para se alcançar um desenvolvimento regional sustentável e inclusivo e aumentar a atratividade das regiões. Sem políticas públicas de habitação eficazes, ou seja, que promovam o acesso à habitação, o desenvolvimento regional, a coesão e a qualidade de vida das populações e das regiões fica comprometido.

#### **1.4. Notas Conclusivas**

Este último subcapítulo apresenta as principais conclusões deste capítulo sob a forma de quadro analítico para melhor compreensão da problemática do presente trabalho (ver figura 2).

**Figura 2 – Quadro Analítico**



Fonte: Elaboração própria

Existem quatro aspetos que gostaríamos de salientar em forma de síntese:

1. O desenvolvimento regional possui um impacto muito grande na qualidade de vida, pelo que é fundamental ter em atenção as suas dimensões (competitividade e coesão). O equilíbrio entre essas dimensões e suas componentes – atratividade, conetividade, proximidade e acesso – fomenta o crescimento económico e a distribuição dos seus benefícios de forma equitativa, o que promove a prosperidade e a justiça social. Assim sendo, o processo de desenvolvimento regional é uma articulação entre competitividade e coesão. Porém, tendo em consideração a problemática deste trabalho, será dado maior foco à dimensão coesão e, em específico, à componente acesso, por serem consideradas essenciais na medida em que, sem coesão e sem acesso à habitação, o processo de desenvolvimento regional fica severamente comprometido, afetando negativamente a qualidade de vida das populações.

2. A existência de políticas públicas é inevitável para a eficácia do processo de desenvolvimento regional. O mercado mesmo que eficaz, não consegue resolver todos os problemas, sobretudo aqueles ligados à coesão e às suas componentes de proximidade e de acesso. Assim, a ausência de políticas públicas eficazes compromete o desenvolvimento e a qualidade de vida, levando a uma ineficiente distribuição de recursos, ao aumento das desigualdades regionais e à perda de oportunidades de desenvolvimento. A intervenção pública é necessária para definir estratégias, afetar recursos e implementar medidas que impulsionem a coesão territorial e o desenvolvimento regional.
3. Existem diversos atores, internos e externos, que desempenham um papel crucial na implementação das políticas públicas, podendo influenciar positivamente ou negativamente o processo de desenvolvimento regional, as suas dimensões e componentes. A participação ativa desses atores e a criação de parcerias e sinergias é fundamental para o sucesso das políticas públicas.
4. A política regional tem sido enquadrada em dois grandes paradigmas: o funcionalista e o territorialista. O paradigma funcionalista foca-se nos grandes territórios, enquanto o territorialista valoriza as especificidades regionais e locais. A "*place-based approach*", emergente da evolução do paradigma territorialista, é a abordagem que melhor serve o presente trabalho e será utilizada como referencial teórico, na medida em que as suas características e instrumentos (planeamento territorial integrado, governança multinível e participativa e valorização das capacidades endógenas) visam maximizar o potencial endógeno, a utilização eficiente dos recursos locais e promover a coesão. Garantir o acesso à habitação é crucial para a coesão e conseqüentemente para o processo de desenvolvimento regional e para a qualidade de vida das populações. Políticas públicas de habitação eficazes são indispensáveis para um desenvolvimento sustentável e inclusivo e para aumentar a atratividade das regiões. Sem essas políticas, o desenvolvimento regional, a coesão e a qualidade de vida ficam comprometidos.

## Capítulo 2

### A evolução das Políticas Públicas de Habitação

O presente capítulo visa analisar a complexidade da problemática da habitação na Europa, em Portugal e nos Açores, nomeadamente identificando os principais fatores que influenciam o acesso à habitação e as principais políticas e instrumentos adotados para mitigar a crise habitacional.

#### **2.1. Análise das Principais Políticas de Habitação na Europa: Problemas, Resultados e Boas Práticas**

O presente subcapítulo pretende analisar como a crise habitacional afeta os vários países europeus, com objetivo de identificar possíveis tendências comuns, bem como as políticas habitacionais adotadas para os tentar mitigar.

Um dos principais problemas sentido pelos vários países europeus consiste no aumento acentuado dos preços das habitações e das rendas. Entre 2010 e 2022, os preços das habitações na União Europeia aumentaram 47%, enquanto as rendas subiram cerca de 18% no período indicado (*Housing in Europe – 2023 edition*, disponível em: [Housing in Europe – 2023 edition - Eurostat](#)).

De acordo com dados do relatório *Housing in Europe – 2023 edition*, entre 2010 e 2022, os maiores aumentos nos preços das casas foram verificados na Estónia, onde os valores subiram 192%, seguida pela Hungria com um aumento de 172% e no Luxemburgo (135%). Em contraste, apenas 2 países registaram diminuições nos preços das habitações: a Itália (-9%) e Chipre (-5%).

Os aumentos verificados refletem uma forte procura e limitações na oferta habitacional. Contudo, a subida dos preços das habitações não foi acompanhada por uma subida proporcional dos rendimentos. Enquanto os preços das habitações sofreram um aumento significativo os rendimentos cresceram de forma muito mais lenta. Segundo dados do INE, entre 2011 e 2021, o rendimento mensal líquido dos trabalhadores por conta de outrem aumentou cerca de 23,55%, passando de 811€ em 2011 para 1.002€ em 2021. No entanto, no mesmo período, o Índice de Preços da Habitação (IPH) registou uma valorização de cerca de 66,87%. Em 2021, o m<sup>2</sup> era, em média, avaliado pelos bancos em 1.231€, o que representa um aumento de 42,31% em relação a 2011 (865€). Para muitas famílias, especialmente jovens e classe média, o sonho da casa própria tornou-se cada vez mais distante.

No que toca às rendas, estas subiram em 26 dos 27 países da UE no mesmo período

(2010-2022), com os aumentos mais acentuados registados na Estónia (+210%), Lituânia (+144%) e Irlanda (+84%). A Grécia foi o único país da União Europeia a registar uma diminuição no valor das rendas (-25%). De acordo com o relatório mencionado, as rendas na UE aumentaram, em média, 18%.

A inflação, que teve um aumento significativo após a pandemia de COVID-19 e com o início da guerra na Ucrânia, assim como as recentes subidas das taxas de juro pelo Banco Central Europeu (BCE), tem agravado a crise habitacional na Europa. Entre 2010 e 2022, registou-se uma inflação média na UE de 28%. Sendo que, os Estados-Membros com os valores mais elevados são a Estónia (56%), a Hungria (53 %), a Lituânia (49 %) e a Roménia (47 %). A inflação tem impulsionado os custos de construção, tornando os novos projetos habitacionais mais caros e, por consequência, aumentando os preços finais das casas. Os preços de construção aumentaram 40% entre 2010 e 2022. A Grécia foi o único país a registar uma diminuição dos preços de construção (-1%). Neste sentido, as taxas de juro mais altas também encarecem o financiamento habitacional, pois os créditos à habitação tornam-se mais difíceis de suportar, o que afeta diretamente a capacidade de compra das famílias. Deste modo, apesar da subida das taxas de juro ter como objetivo controlar a inflação, gerou um efeito negativo no que toca ao acesso à habitação, especialmente em áreas metropolitanas onde a pressão da procura é maior.

A conjugação desses fatores tem levado a um cenário em que as famílias gastam uma percentagem cada vez maior dos seus rendimentos para garantir uma habitação, reduzindo assim o seu poder de compra e afetando a sua qualidade de vida. Este fenómeno é particularmente sentido nas grandes cidades, onde os preços de venda e arrendamento continuam a subir, muitas vezes acima da inflação.

A taxa de sobrecarga dos custos habitacionais permite avaliar a percentagem de pessoas cujos gastos com habitação ultrapassam 40% do seu rendimento disponível. Em 2022, na Europa, cerca de 10,6% da população residente em áreas urbanas enfrentava essa realidade, comparativamente a 6,6% nas zonas rurais. Os valores mais elevados de sobrecarga nas cidades foram registados na Grécia (27,3%) e na Dinamarca (22,5%), enquanto os mais baixos foram na Eslováquia (2,3%) e na Croácia (2,6%). Em áreas rurais, a sobrecarga foi mais notável na Grécia (24,2%) e na Bulgária (18,1%), com Malta (0,2%) e Chipre (0,5%) a registar as menores percentagens.

Os pagamentos em atraso de hipotecas, rendas ou serviços públicos são um indicador claro de que os custos habitacionais podem ser insustentáveis para muitas famílias. Embora os preços das casas e das rendas tenham aumentado entre 2010 e 2022, a percentagem de pessoas em agregados familiares com pagamentos em atraso na União Europeia diminuiu de 12,4% em

2010 para 9,2% em 2022. Esta melhoria foi registada em 22 Estados-Membros, enquanto 5 países viram um aumento. Em 2022, as taxas mais elevadas de incumprimento foram registadas na Grécia (45,5%), Bulgária (19,9%), Roménia (18,4%) e Croácia (15,7%). Já as taxas mais baixas surgiram na Chéquia (2,7%), Países Baixos (2,9%), Bélgica (4,2%) e Áustria (4,7%).

Outro problema verificado diz respeito à sobrelotação habitacional. Em 2022, 16,8% da população da UE vivia em condições de sobrelotação, sendo que a Letónia (41,7%), a Roménia (40,5%) e a Bulgária (36,2%) são os países com as taxas mais elevadas.

Em 2022, cerca de 69% da população da UE vivia em casa própria, enquanto 31% residia em habitação arrendada. A propriedade de habitação é comum em quase todos os Estados-Membros, com a Roménia a liderar, onde 95% dos residentes são proprietários. Este padrão também é evidente na Eslováquia (93%), Croácia (91%) e Hungria (90%), países com altas taxas de propriedade. No entanto, existem exceções, como na Alemanha, onde a maioria (53%) da população vive em habitação arrendada. Outros países com uma significativa proporção de inquilinos incluem a Áustria (49%) e a Dinamarca (40%). Tendo em conta o panorama apresentado, os vários países europeus adotaram políticas, ajustadas às suas realidades específicas, para tentar resolver a crise habitacional. Por exemplo, na Alemanha, foi implementado o controlo de rendas através da chamada "lei de travão do arrendamento", em vigor desde 2015, que limita os aumentos anuais das rendas e impõe um teto máximo, garantindo que os proprietários não possam aumentar os preços mais de 10% acima da média regional. Esta medida tem sido eficaz em conter o aumento das rendas nas zonas urbanas, onde a procura habitacional é mais elevada.

Já a Espanha adotou uma abordagem mais focada em subsídios e apoios diretos, especialmente para jovens até aos 35 anos. O governo espanhol facilita o acesso à compra de habitação através de apoios financeiros, com o objetivo de mitigar os custos iniciais como a entrada para a compra de uma habitação. Além disso, foram introduzidos limites anuais ao aumento das rendas, no caso 2% para 2023 e 3% para 2024 e a introdução de um novo índice de atualização de rendas a partir de 2025.

Os fundos da União Europeia, como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), são amplamente utilizados para financiar a construção de habitação social e acessível. Estes instrumentos têm sido essenciais para países como a Grécia e Portugal, pois permitem investir em programas de construção e reabilitação de imóveis e assim aumentar a oferta habitacional e combater a especulação imobiliária.

Em termos de resultados, de salientar que na Alemanha, o "travão do arrendamento"

tem contribuído para a estabilização do mercado de arrendamento, tornando-se um modelo para outros países europeus. Em Espanha, os limites anuais no aumento das rendas e os subsídios aos jovens ajudaram a mitigar os efeitos da crise habitacional, especialmente para a geração mais jovem.

Na Estónia e Lituânia, que registaram os maiores aumentos nos preços das casas, foram implementadas políticas mais rigorosas para conter a especulação imobiliária, refletindo uma maior regulação do mercado habitacional. Por um lado, na Estónia, foram reforçadas as regras sobre os empréstimos bancários, limitando a taxa de esforço, ou seja, a percentagem do rendimento destinada ao pagamento de hipotecas, foi rigorosamente controlada para evitar o endividamento excessivo das famílias. Por outro lado, na Lituânia, foram adotadas medidas semelhantes, como a imposição de regras mais apertadas para empréstimos e um maior controlo da especulação imobiliária. Além disso, houve um incentivo à construção de habitação social, com o objetivo de aumentar a oferta e equilibrar o mercado habitacional.

Em síntese, a crise habitacional na Europa é amplificada pela combinação de inflação, aumento das taxas de juro, e uma crescente disparidade entre o rendimento das famílias e os preços da habitação, isto é, uma combinação de escassez da oferta com redução dos rendimentos relativos da procura, o que se traduz essencialmente num problema de acesso à habitação e que exige respostas coordenadas e investimentos contínuos. A tabela seguinte sintetiza os principais problemas habitacionais na Europa, as respostas políticas adotadas em vários países da UE e alguns resultados:

**Tabela 4 - Principais Problemas, Políticas e Resultados da Habitação na Europa**

Problemas Identificados	Principais Políticas e Instrumentos	Resultados
<b>Aumento dos preços das casas e rendas</b>	Controlo de rendas; Subsídios à compra; Incentivos fiscais para habitação acessível	<b>Alemanha:</b> "Travão do arrendamento" reduz aumentos excessivos das rendas. <b>Espanha:</b> Subsídios aos jovens que facilitam o acesso à compra
<b>Desfasamento entre rendimentos e custos habitacionais</b>	Políticas de apoio aos rendimentos; Aumento do salário mínimo (vários países da EU); Promoção de habitação acessível e financiamento via fundos da EU	<b>Países da Europa Ocidental:</b> Crescimento salarial estável, mas insuficiente tendo em conta o aumento dos preços das casas
<b>Inflação e aumento das taxas de juro</b>	Apoio às taxas de juro para primeira habitação; Programas de estabilização de rendas; Regulação dos preços de arrendamento	<b>Polónia:</b> Medidas para facilitar o acesso à habitação com crédito a custos controlados; <b>Suécia:</b> Controlo de arrendamentos
<b>Falta de habitação</b>	Investimento em habitação social (via FEDER e MRR); Incentivos à construção e reabilitação de imóveis	<b>Grécia:</b> Aumento gradual da oferta habitacional com recurso a fundos da UE para construção e reabilitação; <b>Áustria e França:</b> Investimentos significativos na oferta de habitação acessível
<b>Custos de construção elevados</b>	Financiamento da construção com fundos europeus; Simplificação de processos burocráticos	<b>Grécia e Portugal:</b> Utilização de fundos europeus para novas construções e reabilitações. <b>Itália:</b> Redução de barreiras burocráticas

Fonte: Elaboração própria com dados do *Housing in Europe – 2023 edition*

No próximo subcapítulo, iremos focar-nos na caracterização da problemática da habitação em Portugal, explorando as suas particularidades dentro deste quadro geral também partilhado pelo nosso país.

## 2.2. A Problemática da Habitação em Portugal

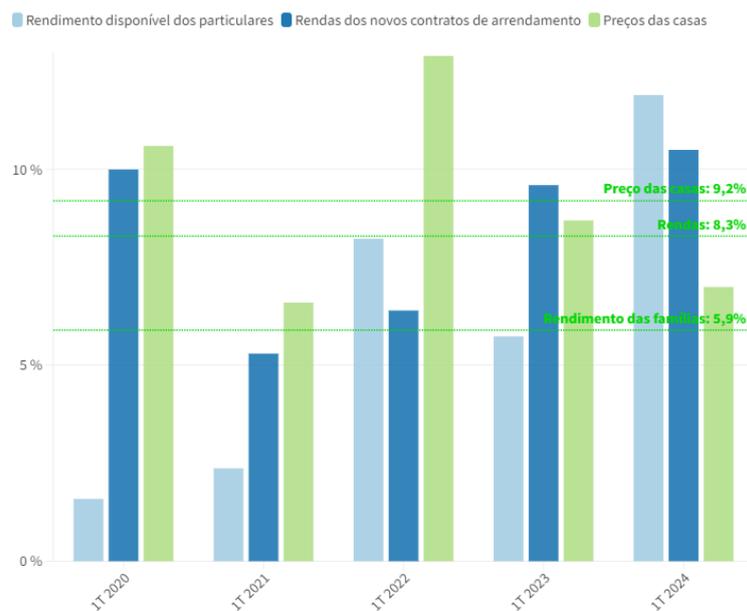
Na atualidade Portugal enfrenta uma crise habitacional sem precedentes, caracterizada pela inacessibilidade crescente ao mercado habitacional, o que ameaça aumentar a divisão social no país numa das suas dimensões mais basilares: quem tem acesso à habitação e quem não tem. A escassez da oferta, o aumento exponencial dos preços dos imóveis e das rendas, combinado com a estagnação dos rendimentos familiares e o endurecimento das condições de financiamento, tem agravado a dificuldade de acesso das famílias à habitação.

Dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) mostram que, ao longo dos últimos cinco anos até ao primeiro trimestre deste ano, os rendimentos das famílias não têm conseguido acompanhar o ritmo acelerado de subida dos preços das casas e das rendas, o que tem dificultado cada vez mais o acesso à habitação. Segundo o Banco de Portugal, enquanto os rendimentos

das famílias subiram, em média, 5,9% ao ano, os preços das casas aumentaram 9,2% e as rendas 8,3% (ver gráfico 1).

Porém, o acesso à habitação tem estado no centro dos debates não apenas devido ao acentuado aumento dos preços nos últimos anos, mas também por causa da inflação, que reduziu o poder de compra dos portugueses, e pela subida das taxas de juro, que limitou as opções disponíveis quando se trata de adquirir uma casa.

**Gráfico 1 – Evolução dos Rendimentos, Rendas e Preços das Casas em Portugal**



Fonte: ECO (Disponível em: [Estado da Nação. O desafio de ter uma casa em Portugal – ECO \(sapo.pt\)](#))

Dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) revelam que Portugal é o país da UE onde se regista o maior desfasamento entre os preços das habitações e os rendimentos das famílias. Para avaliar a capacidade de acesso à habitação, a OCDE faz a comparação entre a evolução dos preços das habitações e o rendimento disponível bruto *per capita* (Banco de dados de habitação acessível da OCDE, disponível em: [Banco de dados da OCDE sobre habitação acessível | OCDE](#)). Desde 2015, o esforço efetuado pelas famílias portuguesas para adquirir uma habitação aumentou mais de 50%, o que constitui o maior agravamento da UE.

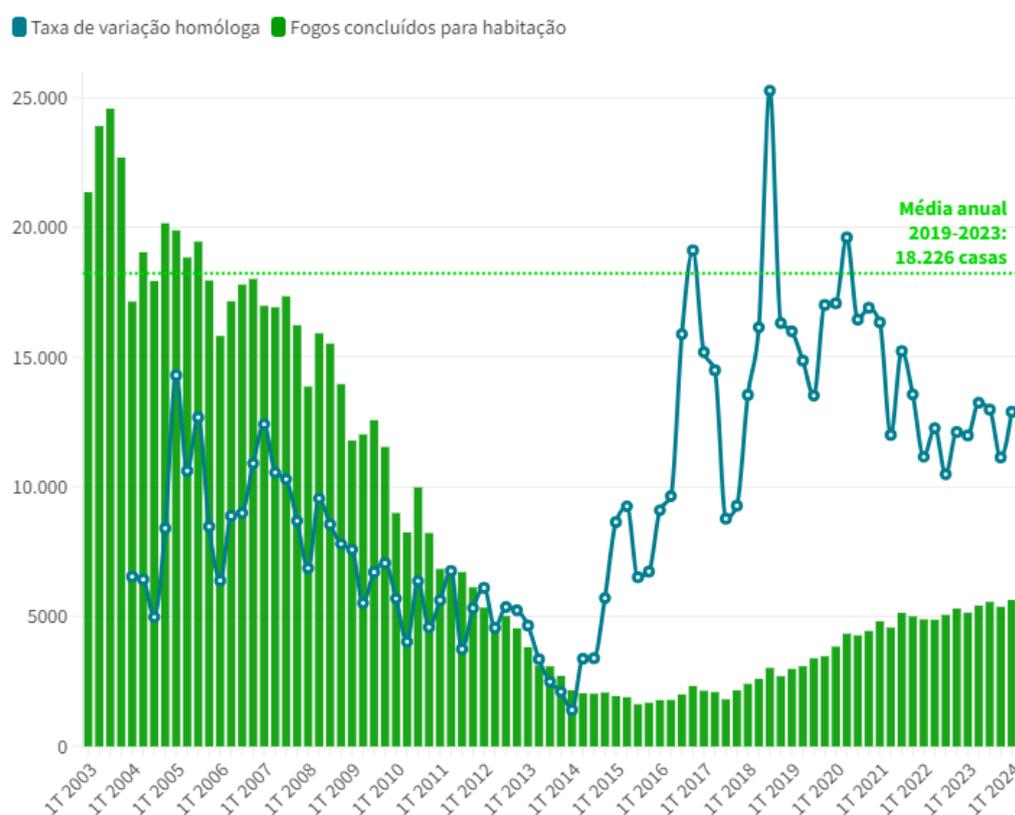
A crise de acessibilidade provocada pela disparidade entre o crescimento dos custos das habitações e dos rendimentos das famílias, é agravada pela escassez de oferta de habitações. A falta de construção (nova e outras tipologias) é um dos principais problemas. Os dados do INE indicam que o ritmo de construção de novas habitações tem sido insuficiente para responder à

crecente procura. Em 2003 foram construídos cerca de 93 mil fogos, número semelhante ao das habitações construídas entre 2019 e ao primeiro trimestre deste ano.

Embora o número de habitações finalizadas tenha vindo a aumentar desde 2016, esse crescimento tem ficado muito aquém do necessário. Em 2023, o número de fogos concluídos aumentou 6,8%, comparado com os 3% registados em 2022, mas a média anual dos cinco anos anteriores foi de 20%. A oferta de novas habitações continua insuficiente face à procura crescente (ver gráfico 2).

Este desfazamento entre a procura e a oferta de novas casas reflete-se na evolução do número de habitações a entrar no mercado, que tem vindo a desacelerar desde 2018. Na última década, cerca de 139 mil fogos foram disponibilizados, um número significativamente inferior ao da década anterior, quando entraram no mercado 490 mil casas, o que demonstra que a construção atual está longe de satisfazer as necessidades habitacionais do país.

**Gráfico 2 – Evolução da Habitação disponível**



Fonte: ECO (Disponível em: [Estado da Nação. O desafio de ter uma casa em Portugal – ECO \(sapo.pt\)](#))

Além da escassez de oferta de habitações, verificou-se um aumento da procura de habitações por parte de investidores estrangeiros, tanto para primeira/segunda habitação como

para investimento (como o caso do alojamento local). A maior parte das habitações reabilitadas foram adquiridas por estrangeiros com maior capacidade financeira, o que contribuiu para a subida acentuada dos preços das habitações, tornando-as inacessíveis para a classe média.

Esta escassez face à elevada procura faz com que o mercado se concentre nos segmentos de maior poder de compra, elevando os preços e levando as empresas de construção e os promotores habitacionais a adaptar os seus produtos às preferências desse público – segmento de luxo.

Importa, contudo, salientar algumas mudanças que ocorreram na política monetária. Após a crise financeira global, as taxas de juro caíram drasticamente. A Euribor a 12 meses, que em 2007 estava a 4,7%, caiu para 0,57% em 2012 e tornou-se negativa após 2016, atingindo -0,505% no final de 2021. Este período prolongado de juros baixos impulsionou o valor dos ativos, especialmente no setor imobiliário. Embora a recente subida das taxas de juro devesse teoricamente baixar os preços, o desequilíbrio entre a oferta e a procura tem mantido os valores elevados. Além disso, o crédito tornou-se mais restrito, exigindo que os compradores tenham mais capital próprio e rendimentos mais altos, o que fez com que as transações recentes se concentrem nos segmentos com maiores rendimentos.

Assim sendo, em Portugal, tal como em quase toda a Europa, a problemática da habitação prende-se, por um lado, ao facto dos preços das habitações e das rendas estarem a aumentar muito acima do crescimento dos rendimentos das famílias. Por outro lado, o problema resulta da contraposição que existe entre a elevada procura e escassa oferta de habitações.

O nosso país atrai cada vez mais estrangeiros que disputam as poucas habitações disponíveis e registou um aumento do alojamento local sem precedentes, o que em algumas zonas do país contribui para as dificuldades de acesso à habitação.

Em suma, o fosso entre os preços das habitações e os rendimentos das famílias em Portugal tem vindo a aumentar significativamente, refletindo-se numa crescente dificuldade de acesso à habitação e a oferta de novas habitações permanece insuficiente face às necessidades da população, agravando o problema. Este cenário é ainda mais preocupante devido ao desvio de imóveis para o alojamento local, especialmente em regiões com maior pressão demográfica. Como consequência, muitas famílias são obrigadas a viver em condições precárias ou em zonas periféricas, desprovidas de serviços e infraestruturas adequadas. Perante esta realidade é imperativo a implementação de políticas públicas eficazes que promovam o acesso à habitação. Apenas com uma resposta adequada será possível assegurar melhores condições de vida, aumentar a coesão e, assim, consolidar o processo de desenvolvimento regional. O caso específico dos Açores será analisado no capítulo 3 do presente trabalho.

### **2.3. As Políticas de Habitação em Portugal nos últimos 50 anos**

O presente subcapítulo tem como objetivo analisar a evolução das políticas de habitação em Portugal após o 25 de abril de 1974. Como tal, este trabalho está assente na interpretação de vários diplomas legislativos promulgados nos últimos 50 anos.

Apesar de terem sido lançadas algumas políticas e programas habitacionais antes da Revolução dos Cravos, baixos foram os resultados obtidos, pelo que estas se revelaram incapazes de fomentar condições de acesso e resolver as condições precárias da população (Antunes, 2018; Pinto, 2021).

#### **2.3.1. Após o 25 de abril de 1974**

No pós-25 de abril, a habitação tornou-se uma das principais reivindicações do povo português, sobretudo nos principais centros urbanos (Lisboa e Porto). As manifestações populares exigiam melhores condições de vida, onde se incluía o acesso a uma habitação condigna (Cerezales, 2003; Bandeirinha, 2007; Pinto, 2008 e 2013; Acciaiuoli, 2015).

A par dessas ações de natureza anarco-populista, que culminaram na ocupação de habitações devolutas e que se traduziu num dos “fenómenos urbanos mais singulares do pós-25 de Abril” (Antunes, 2019), esse período ficou marcado pela participação ativa das comunidades locais.

Segundo Pinto (2008 e 2013), no período compreendido entre abril de 1974 e julho de 1976 surgem só na cidade de Lisboa cerca de 166 organizações comunitárias (comissões de moradores/inquilinos, comités de ocupantes, etc.).

Note-se que as ocupações foram legalizadas no seguimento do Decreto-Lei nº 198-A/75, de 14 de abril, caso se verificasse que as habitações ocupadas estavam devolutas aquando da sua ocupação (Antunes, 2018).

Em abril de 1974, o marco de referência em termos de políticas habitacionais era o Fundo de Fomento da Habitação (FFH), instituído por força do Decreto-Lei nº 49033 em maio de 1969. O FFH foi criado com o intuito de resolver os problemas de habitação das populações mais desfavorecidas e detinha três objetivos específicos. De acordo com (Bandeirinha *et al.*, 2018: p. 245):

“1. Reforma Legal: a adoção com revisão dos regulamentos de distribuição, renda e propriedade das casas económicas, bem como dos seus processos de concurso;

2. Agilização de mecanismos de promoção e gestão habitacional, a responsabilidade direta de projetar, adjudicar e gerir agrupamentos de casas económicas;

3. Racionalização de projetos: a criação de sistematização de projetos, envolvendo criação de protocolos jurídicos simplificados, possíveis esquemas de financiamento ágeis e um banco de projetos.”

Depois do 25 de abril, o FFH foi responsável por coordenar os programas habitacionais e apresentou-se como o elo entre os agentes públicos, semipúblicos, assistencialistas, cooperativos e privados. Na sequência do Despacho da então Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo (SEHU), o FFH assumiu uma nova configuração. O Programa de Política Económica e Social de 1975, conhecido como “Documento Melo Antunes”, faz referência à necessidade de assegurar o maior número possível de habitações acessíveis às pessoas, definindo eixos de abordagem que iam desde o planeamento territorial até ao funcionamento dos organismos públicos, partindo do pressuposto que a solução passava por distribuir e fixar população conforme as infraestruturas existentes no local (escolas, centros de saúde, espaços verdes, etc.) (Agarez, 2020).

O FFH teve um papel crucial na promoção de habitação acessível nas regiões urbanas e suburbanas, especialmente através dos Planos Integrados de Almada, Porto, Setúbal, Aveiro, entre outros. Estes planos foram desenhados para mitigar a pressão demográfica nas grandes metrópoles como Lisboa e Porto, incentivando a descentralização populacional e o crescimento equilibrado das áreas periféricas. Ao promover a construção de habitações nestas regiões, o FFH facilitou a criação de novas infraestruturas locais, como escolas, centros de saúde, e espaços verdes, que são essenciais para o desenvolvimento sustentável das comunidades. Além disso, a instalação de habitações em áreas menos densamente povoadas ajudou a equilibrar a distribuição demográfica e a evitar a sobrecarga dos serviços urbanos nas grandes cidades (Bandeirinha *et al.*, 2018).

Tendo em consideração estes objetivos, o FFH subdividiu a sua ação em duas vias: direta e indireta. Por via direta, subjacente a relevantes aquisições de solo (grande parte das vezes por via da expropriação), estamos a falar, por exemplo, dos Planos Integrados já mencionados (Vilaça, 2001). Porém, de acordo com Vilaça (2001, p. 86), os programas e políticas habitacionais com cariz intervencionista por parte do Estado detiveram consequências, na medida em que deu origem a “um período marcante na consolidação de um setor, até então, com uma fraca expressão nas políticas governativas, e que diversificou e alargou o número de famílias que puderam ver saneada a sua situação habitacional e que, pela primeira vez,

conseguiu afetar recursos financeiros assinaláveis para este setor; e, materializaram um conjunto de intervenções significativas em termos de dimensão, mas afetadas por operações urbanísticas geralmente de fraca qualidade, deficientes construções e gestão financeira pouco rigorosa, descredibilizando os processos e originando a estagnação da própria instituição (FFH)”.

A via indireta, encontrava-se assente na atribuição a entidades particulares apoios financeiros e técnicos, onde se inclui o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), as obras comparticipadas pelas autarquias locais, o apoio concedido às cooperativas de habitação económica, programas de renovação urbana e os Programas de Recuperação de Imóveis Degradados (PRID) e os Contratos de Desenvolvimento de Habitação (CDH) que visavam a promoção de habitações a custos controlados.

Antunes (2019) defende que as primeiras políticas de habitação surgem com a criação do Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL) em 1974. O objetivo do SAAL era diminuir o número de habitações precárias, ao implementar uma metodologia “*bottom-up*”, em que o foco era fomentar a participação da população e uma governação de proximidade. Por outras palavras, o SAAL dava apoio a famílias que se encontravam em situações habitacionais precárias, através da construção de novas habitações e infraestruturas (Agarez, 2020). Para o efeito, foram criadas brigadas ambulatórias, compostas por equipas multidisciplinares e que funcionavam na envolvente do Fundo de Fomento da Habitação (FFH). Estas equipas dialogavam diretamente com as comissões de moradores (Bandeirinha, 2007).

Esta participação ativa das comunidades não só melhorou as condições de vida das famílias envolvidas, mas também fomentou um sentimento de pertença e responsabilidade coletiva, essencial para o desenvolvimento sustentável a longo prazo. Ao promover a construção de novas habitações e infraestruturas em áreas carenciadas, o SAAL contribuiu para a revitalização dessas regiões, incentivando o desenvolvimento económico e social.

Além disso, este teve um impacto significativo no desenvolvimento regional ao distribuir melhor a população e reduzir a pressão sobre as grandes cidades. Ao melhorar as condições de habitação nas áreas periféricas e rurais, o programa ajudou a fixar a população nestas regiões, combatendo o êxodo rural e promovendo um crescimento mais equilibrado e sustentável do território nacional. No entanto, com a consolidação da democracia representativa, o SAAL enfrentou desafios políticos que levaram à sua extinção em 1976. Contudo, o legado do SAAL influenciou as futuras políticas de habitação e demonstrou a importância de uma abordagem participativa e comunitária no desenvolvimento urbano e regional (Pereira, 2014).

Esta metodologia foi perdendo força à medida que a democracia representativa foi-se consolidando, em consonância com alguma desconfiança do SAAL de ordem político-partidária. Pelo que, o SAAL sofreu várias alterações até à sua abolição. O Conselho Nacional do SAAL (CNS) deixou assinalado que até outubro de 1976, quando este foi extinto, havia 246 pedidos de intervenção, haviam sido iniciadas 170 operações e que até aquela data, tinham sido construídos 2259 fogos habitacionais (CNS, 1976).

O período compreendido entre 1976-1988 foi pautado por uma certa contradição ao nível da intervenção do Estado na promoção de habitação. Depois da década de 80, houve um aumento das dinâmicas locais de promoção de habitação e a progressiva extinção dos macro programas de habitação, tendo o Estado transferido o papel de promotor de habitação pública para as autarquias locais (Santos, Teles & Serra, 2014; Agarez, 2020).

Salienta-se que por força da quantidade de fogos habitacionais que detinha para gerir e manter, o FFH sofre uma rutura em termos financeiros e organizacionais e que as iniciativas de promoção indireta geraram controvérsia, na medida em que a maioria das habitações construídas eram destinadas para a classe média, a única com capacidade para recorrer ao crédito bancário, o que significou que as famílias mais carenciadas ficaram naturalmente excluídas. Além do mais, poucas foram as cooperativas que a longo prazo continuaram como proprietárias das habitações construídas com fundos públicos.

No entanto, apesar destas intenções positivas, a fraca qualidade das construções realizadas e a gestão financeira inadequada comprometeram alguns dos benefícios esperados. Muitos projetos foram afetados por problemas de construção e manutenção, o que gerou desconfiança e descredibilizou as iniciativas. Este aspeto negativo levou à estagnação de alguns programas e, em alguns casos, impediu o desenvolvimento pleno das comunidades. Ademais, a centralização das decisões e a falta de uma abordagem mais participativa nas fases iniciais do FFH resultaram em projetos que nem sempre refletiam as necessidades reais das populações locais. Isso ressaltou a importância de uma maior integração das comunidades nos processos de planeamento e execução de políticas habitacionais (Pereira, 2014).

Depois, os PRID desempenharam um papel crucial na revitalização de áreas urbanas degradadas em Portugal. Estes programas focaram-se na reabilitação do património habitacional, melhorando significativamente a qualidade de vida dos residentes e atraindo investimentos para estas regiões. A recuperação de edifícios históricos e a renovação urbana preservaram o património cultural e arquitetónico e também impulsionaram a economia local. Estes programas ajudaram a regenerar centros históricos, tornando-os mais atraentes para turistas e novos residentes, o que, por sua vez, incentivou a abertura de novos negócios e

atividades económicas. A regeneração urbana promoveu o desenvolvimento equilibrado das regiões ao estimular a economia local, aumentar a oferta de emprego e melhorar a infraestrutura urbana (Madeira, 2009).

Ao focarem-se na melhoria das condições habitacionais e na criação de ambientes urbanos mais agradáveis e funcionais, os PRID contribuíram para a coesão social e para a estabilidade das comunidades locais. A renovação de imóveis degradados e a criação de espaços públicos revitalizados ajudaram a reduzir a marginalização e o declínio urbano, favorecendo um crescimento sustentável e integrado das cidades e regiões (Campos *et al.*, 2022).

Por fim, os CDH foram instrumentos que promoveram a construção de habitações a custos controlados, frequentemente em parceria com cooperativas e autarquias locais. Estes contratos facilitaram o acesso à habitação para a classe média, ajudando a fixar populações em áreas com infraestruturas adequadas e, assim, contribuir para o desenvolvimento sustentável das regiões. A parceria com cooperativas e autarquias locais também promoveu a participação comunitária e a coesão social, uma vez que as soluções habitacionais eram desenvolvidas de acordo com as necessidades e características específicas de cada região. Este modelo colaborativo garantiu a adequação das novas habitações às realidades locais e também fomentou um sentimento de pertença e responsabilidade coletiva entre os residentes (Pereira, 2014).

Por conseguinte, surge em 1983, como solução de financiamento para as entidades públicas, o Fundo de Apoio ao Investimento para a Habitação (FAIH). Sendo que, posteriormente, o financiamento foi assegurado por outras instituições - Caixa Geral de Depósitos, Montepio Geral – Caixa Económica de Lisboa, Crédito Predial Português (Bandeirinha *et al.*, 2018).

O FAIH desempenhou um papel fundamental na revitalização das áreas menos desenvolvidas, ao canalizar recursos financeiros para onde estes eram mais necessários. A construção de novas habitações em regiões carenciadas melhorou as condições de vida das populações locais e impulsionou a economia regional. O investimento em projetos habitacionais atraiu empresas de construção, fornecedores de materiais e prestadores de serviços, gerando um ciclo positivo de crescimento económico (Bandeirinha *et al.*, 2018).

O FAIH foi instrumental na criação de empregos, tanto diretos como indiretos. As obras de construção e manutenção habitacional exigiram uma força de trabalho considerável, desde operários e técnicos a engenheiros e arquitetos. Esta necessidade contribuiu para a redução do desemprego nas regiões beneficiadas, promovendo a estabilidade económica e social. Outro impacto significativo do FAIH foi a melhoria da infraestrutura local. Com a construção de novas habitações, houve também um desenvolvimento paralelo de infraestruturas como

estradas, redes de água e esgoto, escolas e centros de saúde. Estas melhorias infraestruturais foram essenciais para aumentar a atratividade das regiões, incentivando a fixação de novas famílias e para o surgimento de pequenos negócios.

A diversificação das fontes de financiamento através do FAIH, com a participação de instituições como a Caixa Geral de Depósitos e o Montepio Geral, como referido, garantiu a sustentabilidade financeira dos projetos habitacionais. Esta diversificação permitiu que mais projetos fossem viabilizados, abrangendo um maior número de regiões e beneficiando uma parcela mais ampla da população.

Em síntese, após o 25 de abril, a habitação emergiu como uma das principais reivindicações. Este período destacou-se pela inclusão da participação ativa das comunidades e pela criação de várias políticas e programas habitacionais (FFH, SAAL, PRID, CDH, etc.), que desempenharam um papel fundamental na promoção da habitação e conseqüentemente na qualidade de vida das populações. Em seguida são apresentados alguns dos instrumentos que surgiram nesse período e que merecem ser autonomizados devido ao seu importante contributo para aumentar o acesso à habitação.

#### **2.3.1.1. Instituto Nacional de Habitação (INH)**

O Instituto Nacional de Habitação (INH), criado pelo Decreto-Lei nº 177/84, de 25 de maio, foi um importante instrumento na promoção do acesso à habitação em Portugal. Com autonomia administrativa e financeira, o INH foi concebido para garantir a gestão do setor habitacional e coordenar as intervenções financeiras do Estado no campo da habitação. Entre as suas principais responsabilidades estavam a formulação de políticas habitacionais, a preparação do Plano Nacional de Habitação, e o financiamento de programas habitacionais de interesse social, promovidos por entidades públicas, cooperativas e privados.

O INH desempenhou um papel fundamental na dinamização da habitação acessível através de três grandes promotores: os municípios, as cooperativas de habitação e as empresas privadas de construção, os quais trabalhavam em parceria com o Instituto através de mecanismos como a Promoção Direta Municipal e os Contratos de Desenvolvimento para a Habitação. Inicialmente, as cooperativas de habitação tiveram uma grande importância, sendo que, posteriormente, os municípios assumiram um papel dominante, especialmente na construção de habitação social e no realojamento de populações provenientes de bairros de barracas em Lisboa e Porto.

Para concretizar o seu objetivo de facilitar o acesso à habitação, o INH fomentou diversas condições, como a cedência de terrenos provenientes dos Planos Integrados e das

autarquias, a par da concessão de empréstimos e incentivos fiscais. Estas medidas incentivaram a construção de habitações a custos controlados, favorecendo a inclusão de famílias de rendimentos baixos e médios no mercado imobiliário (Agarez, 2018).

Segundo Vilaça e Ferreira (2018) entre 1984 e 2007, o INH financiou a construção de aproximadamente 130 mil habitações, divididas entre 60 mil destinadas ao arrendamento e cerca de 70 mil para venda, o que representou um contributo significativo para mitigar o défice habitacional nas áreas urbanas.

Além disso, em resposta às necessidades urgentes de realojamento, particularmente nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, o INH ajudou a reduzir as condições de precariedade habitacional. A sua ação foi reforçada pela criação do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) em 1987, que consolidou a política de habitação social, regulada pela Portaria n° 580/83, de 17 de maio, mais tarde substituída pelo conceito de "habitação a custos controlados" (Portaria n° 828/88, de 29 de dezembro). Esta mudança permitiu uma maior abrangência de beneficiários e garantiu que a habitação acessível continuasse a ser uma prioridade, respondendo de forma mais eficaz às necessidades das populações.

O INH foi, assim, crucial para o desenvolvimento de políticas habitacionais inclusivas em Portugal, ao promover a colaboração entre o Estado, o setor privado e as cooperativas. Ao longo dos anos, contribuiu significativamente para a melhoria das condições das habitações e para a redução das desigualdades no acesso à habitação digna.

### **2.3.1.2. Programa Especial de Realojamento (PER)**

O fracasso de várias entidades criadas para gerir o parque habitacional após o Estado Novo, como o Fundo de Fomento da Habitação (FFH), o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) e o Instituto Nacional de Habitação (INH), contribuiu para o abandono dos bairros sociais e das pessoas que lá residiam. A ineficiência na gestão do parque habitacional público fez com que, em certos momentos, fosse incerto o número de bairros sob gestão destas entidades, o número de fogos habitacionais disponíveis e quantos agregados familiares ou pessoas neles residiam.

Segundo Vilaça (2001), o parque habitacional público, composto por mais de 80 mil fogos no final da década de 1980, não foi gerido de forma adequada, tanto a nível financeiro e patrimonial, como em termos sociais. Este problema foi-se agravando ao longo do tempo, com a degradação dos edifícios e dos espaços urbanos a tornou-se evidente, nomeadamente com muitas construções por concluir. Além disso, registaram-se ocupações ilegais de habitações, a

prática de "venda de chaves" a preços de mercado, e uma sensação de insegurança crescente, particularmente sentida pelos mais jovens e idosos. A ausência de cobrança eficaz das rendas, muitas das quais em atraso durante anos, sem qualquer ação por parte dos institutos proprietários, agravou ainda mais o cenário (Guerra, 2011).

Face a esta situação, o Estado implementou medidas urgentes para tentar resolver os problemas habitacionais, especialmente nas grandes áreas urbanas de Lisboa e Porto, onde as carências eram mais sentidas. Um dos primeiros esforços nesse sentido foi o Protocolo de Acordo do Plano de Intervenção a Médio Prazo para a Habitação Social de Lisboa (PIMP), instituído pelo Decreto-Lei nº 226/87, de 6 de junho. Este plano visava a construção de 9698 fogos de habitação social, destinados ao realojamento de famílias que viviam em barracas ou alojamentos precários, e também à libertação de terrenos necessários para infraestruturas viárias de grande importância, como o Eixo Viário Fundamental<sup>4</sup>. No entanto, o PIMP revelou-se insuficiente e teve pouca adesão por parte dos municípios, o que levou à criação do Programa Especial de Realojamento (PER) (Costa e Subtil, 2013).

O PER, instituído pelo Decreto-Lei nº 163/93, de 7 de maio, focava-se nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e tinha como principal objetivo a erradicação das barracas, realojando as famílias que nelas viviam em habitações dignas. Nos finais dos anos 80, estima-se que existiam cerca de 50 mil barracas nas duas metrópoles, habitadas por cerca de 150 mil pessoas (Guerra, 2011).

Ao contrário do PIMP, o PER teve uma maior adesão por parte dos municípios, especialmente em Lisboa e Porto. O programa permitia aos municípios incluir no financiamento a aquisição de terrenos, a infraestruturização dos mesmos e, em certos casos, a substituição da construção por aquisição de habitações já existentes. Também houve um aumento na bonificação das taxas de juros dos empréstimos a longo prazo, de 75% por 25 anos (Vilaça e Ferreira, 2018).

Apesar dos casos de sucesso, o PER enfrentou dificuldades devido à sua implementação desigual entre municípios. Alguns concelhos concluíram a totalidade dos fogos previstos, como Mafra, Sesimbra, Moita e Gondomar, enquanto outros, como Odivelas, Amadora e Palmela, não conseguiram cumprir os objetivos. Lisboa destacou-se com a construção de 11.129 fogos, seguida pela Amadora com 5419 e Matosinhos com 3982 (Antunes, 2019).

Em 1996, foi criado o PER Famílias através do Decreto-Lei nº 79/96, de 20 de junho,

---

<sup>4</sup> Protocolo de Acordo do Plano de Intervenção a Médio Prazo celebrado a 11 de junho de 1987 entre a CML e a SCH (citado por Costa e Subtil, 2013).

que introduziu um regime de participações para apoiar a aquisição ou reabilitação de habitações. Este programa foi particularmente aproveitado por famílias idosas, que o utilizaram para adquirir habitações a preços acessíveis e regressar às suas origens. Contudo, a adesão em Lisboa foi limitada, já que muitas pessoas preferiram receber uma habitação social na cidade, em vez de abandonar o município (Costa e Subtil, 2013).

Com o Decreto-Lei nº 271/2003, de 28 de outubro, o PER passou a focar-se mais na reabilitação e manutenção de habitações. O objetivo era promover a reabilitação urbana e a criação de infraestruturas sociais, melhorando as condições de vida das famílias e valorizando o património habitacional existente.

O PER desempenhou um papel significativo no aumento do acesso à habitação em Portugal, especialmente nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, onde a carência de habitações dignas era mais crítica, contribuindo para a erradicação das barracas nessas áreas, substituindo-as por habitações adequadas. A construção e aquisição de mais de 34 mil fogos de habitação social foi uma resposta direta às necessidades das populações de baixos rendimentos, proporcionando-lhes alternativas habitacionais que não estariam disponíveis no mercado privado.

Além disso, o PER ofereceu condições financeiras favoráveis, como bonificações nas taxas de juro e financiamento para os municípios, permitindo a aquisição de terrenos. A descentralização do programa possibilitou que os municípios tivessem um papel ativo e fossem capazes de adaptar as soluções às suas realidades locais. No entanto, apesar do impacto positivo e da flexibilização na implementação, a falta de terrenos e a gestão desigual entre concelhos limitaram a conclusão plena do programa.

### **2.3.1.3. Regime do Crédito Bonificado**

O regime de crédito bonificado, implementado desde 1976 em Portugal, foi uma medida importante para facilitar o acesso à habitação própria, ao permitir que as famílias recorressem a crédito com condições mais favoráveis para aquisição, construção, recuperação ou ampliação de casas. Este regime teve como objetivo apoiar principalmente os agregados familiares com rendimentos mais baixos, oferecendo bonificações nas taxas de juro e ajustando as condições de financiamento ao nível de rendimento dos beneficiários.

O Decreto-Lei nº 328-B/86, de 30 de setembro, veio regulamentar este tipo de crédito, incluindo diferentes modalidades, como o crédito bonificado geral e o crédito jovem bonificado, sendo que as famílias com rendimentos mais elevados ficavam excluídas. Esta política foi alicerçada na ideia de que a posse de casa própria incentivaria os cidadãos a cuidar

melhor das suas propriedades e a terem um papel mais ativo na comunidade (Glaeser e Shapiro, 2022).

Em 2002, o regime de crédito bonificado foi extinto devido à estabilização da inflação, à redução das taxas de juro e à adoção do euro, que eliminou o risco cambial, tornou o crédito mais acessível de forma geral, o que resultou num aumento significativo do endividamento das famílias. Além disso, concluiu-se que o RCB era pouco eficaz no sentido em que dele beneficiava um vasto leque de portugueses, mesmo aqueles que não eram desfavorecidos (Xerez, Rodrigues e Cardoso, 2018).

Em suma, as políticas de habitação em Portugal evoluíram significativamente após o 25 de Abril de 1974, em resposta à crescente problemática do acesso à habitação. Nos primeiros anos da democracia, o foco esteve na construção massiva de habitações e a sua manutenção, com destaque para os bairros sociais e programas de realojamento. Com o passar do tempo, as políticas de habitação tornaram-se mais diversificadas e orientadas para promover o efetivo acesso à habitação própria. Por exemplo, o regime de crédito bonificado, implementado em 1976, desempenhou um papel crucial neste processo, ao permitir que famílias com rendimentos baixos ou médios acessem a crédito com condições vantajosas para compra ou construção de habitação. A partir de então, as políticas públicas de habitação começaram a focar-se mais na reabilitação urbana e na promoção de habitação a custos controlados, refletindo uma adaptação às novas dinâmicas do mercado imobiliário e às necessidades emergentes da sociedade, mantendo como objetivo central a promoção de um acesso mais justo e equitativo à habitação.

### **2.3.2. As Políticas Públicas de Habitação a partir do Século XXI**

No século XXI, o paradigma da habitação em Portugal mudou significativamente, passou a existir uma forte vontade da população em adquirir uma habitação própria, o que levou à diminuição do arrendamento e ao aumento do número de proprietários, na generalidade dos casos com recurso a hipotecas. Depois de 2002, vários acontecimentos como o fim do crédito bonificado, a fusão do IGAPHE com o INH e a entrada em circulação do euro, moldaram a política habitacional. Neste sentido, a presente subsecção está organizada em três partes — Habitação Social, Reabilitação/Realojamento e Arrendamento — onde se analisam as principais políticas e instrumentos estabelecidos pelo Estado para cada um destes temas.

### **2.3.2.1. Habitação Social**

A habitação social em Portugal sempre procurou responder às necessidades das populações mais vulneráveis, mas foi considerada insuficiente para fazer face ao aumento da procura, especialmente nas áreas urbanas, como resultado do êxodo rural. Entre 1987 e 2011, a maioria dos fundos públicos destinados à habitação foram aplicados na bonificação de juros para empréstimos à aquisição de casa própria, enquanto apenas 1,7% foi direcionado para a requalificação habitacional (Alves e Branco, 2018). Este desinvestimento agravou a precariedade habitacional, com a proliferação de construções ilegais e bairros de barracas nas periferias das cidades.

O PER foi um dos principais programas de habitação social, destinado a erradicar os bairros de barracas, sendo revisto em 2003 para favorecer a reabilitação de imóveis existentes e a sua utilização para realojamento. Esta política foi complementada pelo Decreto-Lei nº 135/2004, de 3 de junho, que permitiu aos municípios, regiões autónomas e outras entidades acederem a financiamento para construir novas habitações, reabilitar edifícios degradados e até cobrir custos temporários de alojamento para famílias sem casa. Estas iniciativas refletem o esforço do Estado em melhorar as condições habitacionais através da oferta pública e do realojamento das populações mais desfavorecidas.

### **2.3.2.2. Reabilitação e Realojamento**

Com a entrada em circulação do euro e o fim do crédito bonificado em 2002, a reabilitação urbana tornou-se uma prioridade para o Estado, sendo considerada o novo desafio após a erradicação das barracas (Costa e Subtil, 2013). O Decreto-Lei nº 271/2003 incentivou a reabilitação de imóveis, promovendo a renovação do património existente em detrimento da construção de novos fogos. Estas medidas pretendiam revitalizar áreas degradadas e atrair investimento privado para a recuperação do edificado.

Em 2004, a criação das Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU) foi um passo crucial na implementação de políticas de reabilitação urbana, permitindo às autarquias captar investimento para renovar áreas críticas e históricas. Através de financiamento do Banco Europeu de Investimento (BEI) e de iniciativas como o programa *Joint Eupean Support for Sustainable Investment in City Areas* (JESSICA), o governo apoiou a requalificação urbana em várias regiões do país. Estas políticas culminaram no desenvolvimento de estratégias de reabilitação que visavam não apenas melhorar a qualidade das habitações, mas também revitalizar os centros urbanos e atrair novos negócios (Alves e Branco, 2018).

O Programa "Reabilitar para Arrendar", criado em 2013, foi outro instrumento

importante, permitindo o acesso a empréstimos de longo prazo para financiar intervenções de reabilitação urbana. O objetivo era transformar edifícios antigos em habitações para arrendamento a preços acessíveis, promovendo tanto a conservação do edificado como a oferta habitacional. O Estado continuou a apostar nesta política, criando o Regime Excepcional para a Reabilitação Urbana (RERU) em 2014, que simplificou os processos de reabilitação e reduziu os requisitos técnicos aplicáveis às obras de reconstrução.

### **2.3.2.3. Arrendamento**

O mercado de arrendamento em Portugal sofreu grandes transformações a partir de 2002. O Regime de Arrendamento Urbano (RAU) de 1990 provocou o congelamento das rendas, dando origem à degradação dos imóveis. Em resposta, o Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU), criado pela Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, introduziu a atualização das rendas com o objetivo de revitalizar o mercado de arrendamento e dinamizar a reabilitação urbana. No entanto, o NRAU não conseguiu resolver totalmente os problemas relacionados com as rendas antigas e nem as dificuldades na realização de obras nos imóveis arrendados.

Em 2012, novas reformas ao NRAU tentaram simplificar o processo de atualização de rendas, proteger os inquilinos de baixos rendimentos e idosos, e facilitar o despejo nos casos de incumprimento. Apesar destas reformas, o arrendamento urbano continuou a enfrentar desafios, especialmente devido à crise financeira global de 2008 e ao subsequente período de austeridade. A liberalização do mercado imobiliário e a entrada de investimento estrangeiro contribuíram para o aumento da especulação imobiliária e da gentrificação, tornando o arrendamento acessível uma questão crítica.

Mais recentemente, em 2018, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio, foi aprovada a Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH) que veio reforçar o compromisso do governo em garantir o acesso a habitação. A NGPH teve como objetivos garantir o acesso a todos a uma habitação adequada, o que implicou um aumento significativo do leque de beneficiários e do parque habitacional público. O primeiro grande objetivo do NGPH (2017: p. 4), consiste em:

“1. Dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional; 2. Garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado; 3. Criar as condições para que a reabilitação seja a principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano; 4. Promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais (...)”

A grande meta da NGPH é aumentar a oferta de habitação pública de 2% para 5% até 2024 (o que se traduz num acréscimo de aproximadamente 170 mil fogos), através de uma combinação de incentivos ao arrendamento e reabilitação, com o objetivo de responder às necessidades habitacionais dos cidadãos e melhorar a mobilidade no mercado de arrendamento (NGPH, 2017).

Neste sentido, a NGPH prevê um conjunto alargado de instrumentos e medidas que vão desde a promoção de habitação pública a incentivos financeiros e fiscais ao arrendamento e à reabilitação. Dos instrumentos propostos alguns são novos, outros já existiam e outros foram reformulados e alargados (ver tabela 5).

**Tabela 5 - Instrumentos e Objetivos da NGPH**

Objetivos	Instrumentos
Dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional	1º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação; Porta de Entrada - Programa de Apoio ao Alojamento Urgente
Garantir o acesso à habitação a todos os que não têm resposta por via do mercado	Programa de Arrendamento Acessível; Porta 65 Jovem - Sistema de apoio financeiro ao arrendamento jovem; FNRE - Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado
Criar as condições para que a reabilitação seja a principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano	IFRRU 2020 - Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas; Casa Eficiente 2020; Programa Reabilitar para Arrendar
Promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais	Chave na Mão - Programa de mobilidade habitacional para acoesão territorial; Da Habitação ao Habitat - Programa de coesão e integração socioterritorial dos bairros de arrendamento público; Porta ao Lado - Programa de informação, encaminhamento e acompanhamento de proximidade para acesso à habitação

Fonte: Elaboração própria com dados do Portal da Habitação (<https://www.portaldahabitacao.pt/nova-geracao-de-politicas-de-habitacao>)

Em síntese, as políticas habitacionais, organizadas em torno da habitação social, reabilitação/realojamento e arrendamento, refletem os esforços contínuos do Estado para garantir o direito à habitação. Neste contexto, o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) surge como um instrumento central, visando reforçar e complementar estas políticas com medidas específicas para a promoção do acesso à habitação, reabilitação urbana e combate à precariedade habitacional. Dada a sua relevância estratégica, o PRR será tratado em seguida de forma autónoma.

#### **2.3.2.4. O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)**

Apesar das várias políticas habitacionais implementadas ao longo dos anos, as carências habitacionais enfrentadas por famílias de baixos rendimentos e pela classe média agravaram-se em Portugal, particularmente após a crise financeira internacional e a pandemia de COVID-19, sendo a necessidade de colmatar estas carências é incontestável.

O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) surge como uma resposta a esta problemática, tendo como objetivo central aumentar o acesso à habitação. O PRR visa não só enfrentar a escassez de habitação, mas também melhorar as condições das moradias existentes e combater a precariedade habitacional. Para tal, o plano prevê um investimento total de 1.583 milhões de euros, distribuído entre o reforço de medidas já em vigor, como o programa 1º Direito, e iniciativas específicas para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Entre os principais desafios que o PRR aborda destacam-se:

- A existência de cerca de 26.000 famílias a viver em condições habitacionais indignas;
- A inadequação entre os rendimentos da classe média e a oferta de habitação, agravada pela liberalização do mercado de arrendamento e pelo impacto do turismo, resultando em 26% das famílias arrendatárias sobrecarregadas com os custos de habitação.

Para alcançar os seus objetivos, o PRR aposta na reabilitação urbana e na promoção da habitação social, canalizando fundos para a recuperação de edifícios degradados e para a construção de novas habitações sociais nas zonas com maior procura. Além disso, prevê incentivos fiscais e financeiros para promover o arrendamento acessível, tornando-o mais apelativo para proprietários e inquilinos, e contribuindo para a redução da precariedade habitacional. De salientar que a descentralização dos investimentos é um ponto crucial do PRR, assegurando que os benefícios destas políticas cheguem tanto a áreas urbanas como rurais, ajudando a reduzir as disparidades regionais e promovendo um desenvolvimento económico equilibrado.

Outro foco do PRR – Habitação é a eficiência energética, que inclui a renovação de edifícios para reduzir o consumo de energia e as emissões de carbono, promovendo a sustentabilidade ambiental e diminuindo os custos energéticos das famílias. No entanto, não abordaremos essa questão, pois foge ao objetivo deste trabalho. O foco consiste em analisar o investimento designado RE-C02-i01 - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, inserido na Componente 02 – Habitação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Só em termos do 1.º Direito o PRR prevê um reforço de 1.211 milhões de euros.

O 1.º Direito, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de maio, tem como principal objetivo apoiar a criação de soluções habitacionais para pessoas que vivem em condições indignas e que não possuem recursos financeiros suficientes para aceder a uma habitação adequada. Este programa promove uma abordagem integrada e participativa, focada na inclusão social e territorial, sendo operacionalizado através das Estratégias Locais de Habitação (ELH), elaboradas pelas autarquias e apresentadas ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU). As ELH permitem identificar as necessidades habitacionais de cada município e planear os investimentos adequados. A meta é a de proporcionar soluções habitacionais a pelo menos 26.000 famílias até 2026.

Em síntese, o PRR representa um compromisso sólido do governo português para enfrentar os desafios habitacionais do país, propondo um aumento significativo no acesso a habitação digna e acessível, através de investimentos estratégicos que visam criar um sistema habitacional mais inclusivo, justo e sustentável. Estão previstos apoios para grupos vulneráveis, como famílias de baixos rendimentos, jovens e idosos, através de subsídios de renda e incentivos à compra de habitação própria, garantindo que tenham acesso a soluções habitacionais adequadas.

#### **2.4. Notas Conclusivas**

O presente capítulo procurou fundamentar que a crise habitacional na Europa é complexa e multidimensional, com desafios associados ao aumento acentuado dos preços das habitações e das rendas, aliado à escassez de oferta, o que tem afetado negativamente as condições de vida das populações. A especulação imobiliária e a subida dos custos de construção são fatores que agravam a situação, levando as famílias a suportar encargos elevados com a habitação.

Em Portugal, a crise habitacional partilha semelhanças com a realidade europeia, destacando-se o desfasamento entre o aumento dos rendimentos e a escalada dos preços das habitações e rendas. A falta de novas construções, acentua a escassez de oferta e direciona o mercado para segmentos de maior poder económico, resultando numa exclusão progressiva da classe baixa e média.

Além disso, a conversão de imóveis em alojamento local, particularmente nas zonas turísticas, reduz a oferta habitacional para residentes, agravando a pressão sobre as rendas. Embora os rendimentos tenham registado algum crescimento, este aumento não tem sido suficiente para acompanhar a subida dos preços, agravando a crise de acessibilidade habitacional.

No entanto, em termos de respostas à crise habitacional ficou claro que não existe uma solução única para todos os países; cada contexto nacional e regional requer estratégias ajustadas às suas realidades económicas e sociais.

A evolução das políticas de habitação em Portugal reflete uma crescente preocupação com o acesso à habitação, que, nos últimos anos, se tornou a questão central das estratégias públicas. Historicamente, as políticas de habitação focavam-se, sobretudo, no aumento da oferta habitacional (aumento da proximidade) e na melhoria das condições físicas dos edifícios. No entanto, à medida que a crise habitacional se intensificou, novas dimensões começaram a ser integradas, nomeadamente a coesão e a territorialização das soluções habitacionais.

Isto significa que a questão do território foi incorporada nas políticas públicas de habitação, o que reflete a consciência de que os problemas habitacionais não podem ser resolvidos de forma uniforme em todo o país. As características específicas de cada região, como o contexto económico, a densidade populacional e as dinâmicas do mercado, exigem abordagens personalizadas.

As regiões periféricas, rurais ou insulares, como os Açores, enfrentam desafios particulares em termos de oferta de habitação, que são diferentes dos que se verificam em áreas metropolitanas. A dispersão geográfica, a falta de investimento na construção e o impacto de fatores externos, como o turismo, afetam de forma desigual estas regiões, o que justifica a necessidade de políticas que considerem as especificidades de cada território.

No próximo capítulo, tratará do caso específico dos Açores, procurando compreender como a problemática do acesso à habitação tem vindo a ser tratada. O objetivo é o de analisar as estratégias que foram adotadas tendo em conta a realidade insular e os seus desafios habitacionais únicos, procurando avaliar o seu grau de eficácia na resolução (ou atenuação) do principal problema em estudo.

## Capítulo 3

### **O Caso do Açores: a aproximação necessária entre proximidade e acesso à habitação**

Esta capítulo explora a atuação das políticas públicas de habitação nos Açores, analisando a sua eficácia e as limitações que condicionam essa eficácia. O foco será colocado na diferença entre aumentar a proximidade à habitação (disponibilização de mais habitação) e garantir o acesso efetivo (real usufruto da habitação), abordando também o papel das políticas complementares na solução deste problema complexo.

#### **3.1. O Problema da Habitação nos Açores**

Este subcapítulo detalha a complexidade do problema da habitação nos Açores e as suas múltiplas causas, destacando a necessidade urgente de políticas públicas eficazes e coordenadas para aumentar não só a proximidade, mas também o acesso à habitação.

O acesso à habitação nos Açores enfrenta desafios específicos que derivam da geografia insular e arquipelágica da RAA, da limitação de oferta de imóveis e do impacto crescente de fenómenos económicos como o turismo e o investimento externo.

A dispersão geográfica das nove ilhas, combinada com a concentração populacional e económica em São Miguel e Terceira, tem criado desigualdades profundas no mercado habitacional. Esta realidade, amplificada pela reduzida oferta de imóveis, reflete-se numa pressão crescente sobre os preços das habitações, que têm vindo a aumentar de forma significativa nos últimos anos.

De acordo com dados do INE, o preço mediano de venda de habitação nos Açores aumentou cerca de 40% nos últimos cinco anos. No primeiro trimestre de 2024, o preço mediano de venda de habitação nos Açores foi de 1.104€/m<sup>2</sup>, enquanto no primeiro trimestre de 2019 foi de 787€/m<sup>2</sup>. Este aumento é especialmente sentido nas áreas urbanas das ilhas com maior densidade populacional, como São Miguel e Terceira.

Já o valor mediano das rendas por m<sup>2</sup> sofreu um aumento de acerca de 32%, entre o primeiro trimestre de 2020 e o primeiro trimestre de 2024, o que condicionou de forma drástica a capacidade de aceder à habitação por parte das famílias açorianas.

O crescimento do turismo nos Açores é um dos principais fatores que tem contribuído para o aumento dos preços da habitação. Desde 2010, a notoriedade turística da RAA cresceu exponencialmente, atraindo não só mais visitantes, mas também investidores externos interessados em converter habitações em alojamentos locais. Esta tendência, particularmente evidente em São Miguel, agravou a escassez de imóveis disponíveis para a população residente,

contribuindo para a subida dos preços tanto no mercado de compra como no de arrendamento.

À semelhança do que acontece em Portugal continental, também nos Açores se verifica um aumento dos rendimentos das famílias, de acordo com dados do INE e do Banco de Portugal. No entanto, este crescimento não tem sido suficiente para acompanhar a subida dos preços das casas e das rendas, que continua a ultrapassar o ritmo de aumento dos rendimentos. Assim sendo, as famílias açorianas, tal como muitas no continente, enfrentam dificuldades acrescidas para conseguir suportar os custos associados à habitação, uma realidade que se tem agravado nos últimos anos, apesar dos sinais positivos no rendimento disponível.

Este desequilíbrio afeta de forma particular os jovens e as famílias com rendimentos mais baixos, que são os grupos mais vulneráveis no mercado habitacional, mas está a atingir também, de forma crescente, a classe média. As dificuldades de acesso à habitação própria ou arrendada forçam muitas famílias a procurar soluções habitacionais em zonas periféricas, frequentemente desprovidas de infraestruturas e serviços essenciais, ou a viver em condições de maior precariedade.

A RAA, também, tem sido marcada por uma oferta insuficiente face à procura, especialmente nos últimos anos. Segundo os dados do INE, verifica-se que o número de novas habitações construídas na região tem registado uma tendência de crescimento lento, após uma forte desaceleração provocada pela crise financeira global.

Entre 2010 e 2015, o número de edifícios licenciados para habitação nos Açores sofreu uma quebra significativa, refletindo a crise do setor da construção e a escassez de novos projetos. Durante este período, o número de novos fogos licenciados manteve-se, à exceção de em 2011, abaixo de 300 por ano, o que é insuficiente para responder à necessidade habitacional, sobretudo nas ilhas com maior densidade populacional.

A partir de 2017, houve uma recuperação gradual. Em 2023, foram licenciados 505 novos edifícios para habitação, o que representou um aumento face aos anos anteriores, mas ainda longe dos níveis registados antes da crise económica. Por outro lado, o número de novas habitações concluídas na região também foi bastante limitado nos últimos anos. De acordo com o INE, entre 2017 e 2022, foram concluídas cerca de 200 a 450 novas habitações por ano. Em 2023, o número de habitações concluídas nos Açores manteve-se abaixo de 550 novas unidades por ano, ainda longe dos níveis desejáveis para suprir o défice habitacional.

O mercado de arrendamento também sofreu com a escassez de novas habitações. Em particular, o número de casas disponíveis para arrendar tem sido reduzido, uma vez que muitos imóveis são direcionados para o turismo. Esta dinâmica tem contribuído para o aumento das rendas e dificultado o acesso à habitação para a população residente. Segundo dados do INE,

entre o primeiro trimestre de 2020 e o primeiro trimestre de 2024, o valor mediano das rendas por m<sup>2</sup> aumentou acerca de 32%.

O problema habitacional nos Açores reflete-se, num contexto de desequilíbrios estruturais que requer uma abordagem integrada e multissetorial. A pressão sobre o mercado habitacional está a intensificar-se devido à conjugação de fatores como a limitação da oferta, o impacto do turismo e a estagnação dos rendimentos. Estas dinâmicas ameaçam agravar as desigualdades sociais e territoriais dentro do arquipélago, colocando um número crescente de famílias em risco de exclusão habitacional.

Por exemplo, no mês de setembro do corrente ano o preço de venda do m<sup>2</sup> na RAA disparou 16%, comparativamente ao período homólogo do ano passado. Em setembro de 2024 o m<sup>2</sup> nos Açores atingiu o valor máximo registado pelo “idealista”, ficando-se pelos 1.598€/m<sup>2</sup>.

Com base nos valores apresentados na tabela seguinte sobre as vendas de alojamentos nos Açores (ver tabela 6), é possível concluir que os concelhos com maior população tendem a apresentar preços por m<sup>2</sup> mais elevados. Cidades como Ponta Delgada (1.507€/m<sup>2</sup>) e Lagoa (1.374€/m<sup>2</sup>), que são centros populacionais e económicos, destacam-se com os valores medianos mais altos. Estes locais, por serem mais procurados, têm uma maior pressão sobre o mercado imobiliário, resultando em preços mais elevados.

Os concelhos com menor densidade populacional, como Santa Cruz da Graciosa (270€/m<sup>2</sup>), Calheta (430€/m<sup>2</sup>) e Velas (667€/m<sup>2</sup>), apresentam valores substancialmente mais baixos. Nesses casos, a menor procura reflete-se em preços mais acessíveis, uma vez que há menos pressão sobre o mercado de habitação.

Contudo, existem algumas exceções a esta tendência. Existem concelhos que, embora tenham menor população, possuem importância turística ou uma localização estratégica, que fazem com que os preços sejam relativamente altos. É o caso de Horta (1.198€/m<sup>2</sup>) e Ribeira Grande (1.003€/m<sup>2</sup>), que, apesar de serem menos populosos, são destinos turísticos de relevância e centros importantes nas suas ilhas, o que contribui para preços imobiliários mais elevados.

**Tabela 6 - Valor Mediano das Vendas por m<sup>2</sup> - 1.º Trimestre de 2024**

<b>Localização Geográfica (NUTS 2)</b>	<b>Valor por m<sup>2</sup> (€)</b>
Angra do Heroísmo	987
Calheta (R.A.A.)	430
Corvo	-
Horta	1 198
Lagoa (R.A.A.)	1 374
Lajes das Flores	-
Lajes do Pico	-
Madalena	-
Nordeste	887
Ponta Delgada	1 507
Povoação	839
Praia da Vitória	966
Ribeira Grande	1 003
Santa Cruz da Graciosa	270
Santa Cruz das Flores	-
São Roque do Pico	1 022
Velas	667
Vila do Porto	1 029
Vila Franca do Campo	982

Fonte: Elaboração própria adaptado do INE

Em suma, como já foi referido, a problemática do acesso à habitação tem assumido, ultimamente, um papel central nas discussões sobre desenvolvimento regional. Nos Açores, um território insular e ultraperiférico, este desafio adquire contornos particulares, devido à dispersão geográfica das ilhas, às dificuldades estruturais da economia regional e à limitada capacidade de resposta às dinâmicas do mercado habitacional. As respostas políticas adotadas pela RAA, tanto no passado como no presente, procuram atenuar as dificuldades sentidas pela população. No entanto, é crucial distinguir entre as políticas que se concentram na necessária, mas não suficiente, proximidade à habitação – através da construção ou reabilitação de imóveis – e aquelas que realmente promovem o acesso efetivo. Importa, em seguida, analisar os principais programas e políticas de habitação adotados nos Açores.

### **3.2. Programas e Políticas de Habitação nos Açores: Ações Passadas e Presentes**

O presente subcapítulo tem como objetivo principal identificar e caracterizar as principais ações de política suscetíveis de contribuir para a resolução do problema da habitação nos Açores, até porque, as políticas públicas de habitação adotadas, refletem, em grande medida, as dificuldades socioeconómicas e geográficas da Região. Estas medidas incluem, por exemplo, a construção de habitação social, programas de incentivo à reabilitação urbana, atribuição de subsídios para pagamento da renda, apoios à aquisição, etc.

#### **3.2.1. Programa “Famílias com Futuro”**

A habitação social nos Açores tem sido, ao longo dos anos, uma peça fundamental na tentativa de mitigar a crise habitacional, especialmente entre as famílias com baixos rendimentos. O Governo Regional dos Açores, através da Direção Regional da Habitação (DRH), tem promovido diversos programas com vista à construção e à disponibilização de habitação social, com o objetivo de garantir o acesso à habitação digna sobretudo para os grupos mais vulneráveis.

Um exemplo notável é o programa "Famílias com Futuro", que visa melhorar as condições habitacionais de famílias em situação de vulnerabilidade, garantindo-lhes acesso a uma habitação digna e adequada. Este programa implementado ao longo da última década, possui duas vertentes de apoio:

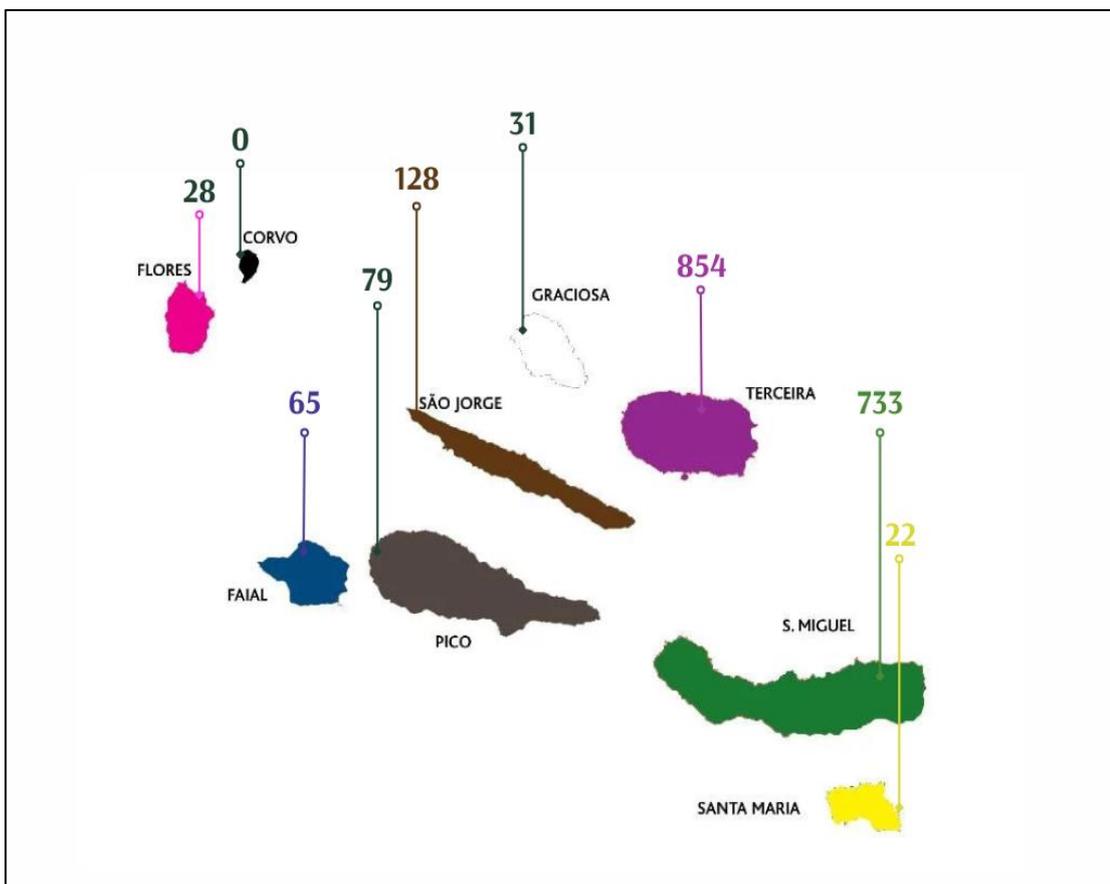
- **Incentivo ao arrendamento de prédios/frações autónomas para residência permanente** - Esta vertente visa a atribuição de um apoio ao arrendamento de imóveis ou frações autónomas destinadas a habitação permanente. O apoio é concedido através de uma subvenção mensal, de carácter não reembolsável, às famílias que preencham os requisitos de elegibilidade, por um período inicial de um ano, podendo ser renovado por períodos idênticos até um máximo de quatro renovações consecutivas. Este apoio é direcionado exclusivamente a cidadãos que residam na Região Autónoma dos Açores há pelo menos três anos e que não possuam dívidas fiscais ou à segurança social. Caso existam dívidas, estas devem estar abrangidas por um plano de regularização aprovado pelas autoridades competentes.

De acordo com as listas definitivas dos beneficiários de Incentivo ao Arrendamento para o ano de 2022, o Governo Regional dos Açores previu um investimento de aproximadamente 3,5 milhões de euros para o apoio à renda, o que representa um investimento mensal em torno de 288 mil euros. Foram admitidos 1.940

agregados familiares, o que se traduz num total de 4.860 pessoas, em que cerca de 31,6% são famílias jovens, 33,5% são famílias monoparentais e 9,5% possuem ambas as condições.

Em relação a 2021, o número de beneficiários aumentou, passando de 1.867 para 1.940 agregados familiares, o que se traduz, naturalmente, num aumento do investimento. A figura seguinte indica o número de agregados familiares beneficiários de Incentivo ao Arrendamento por ilha (dados de 2022):

**Figura 3 – Número de Beneficiários de IA por Ilha**



Fonte: Elaboração própria com base em dados da DRH

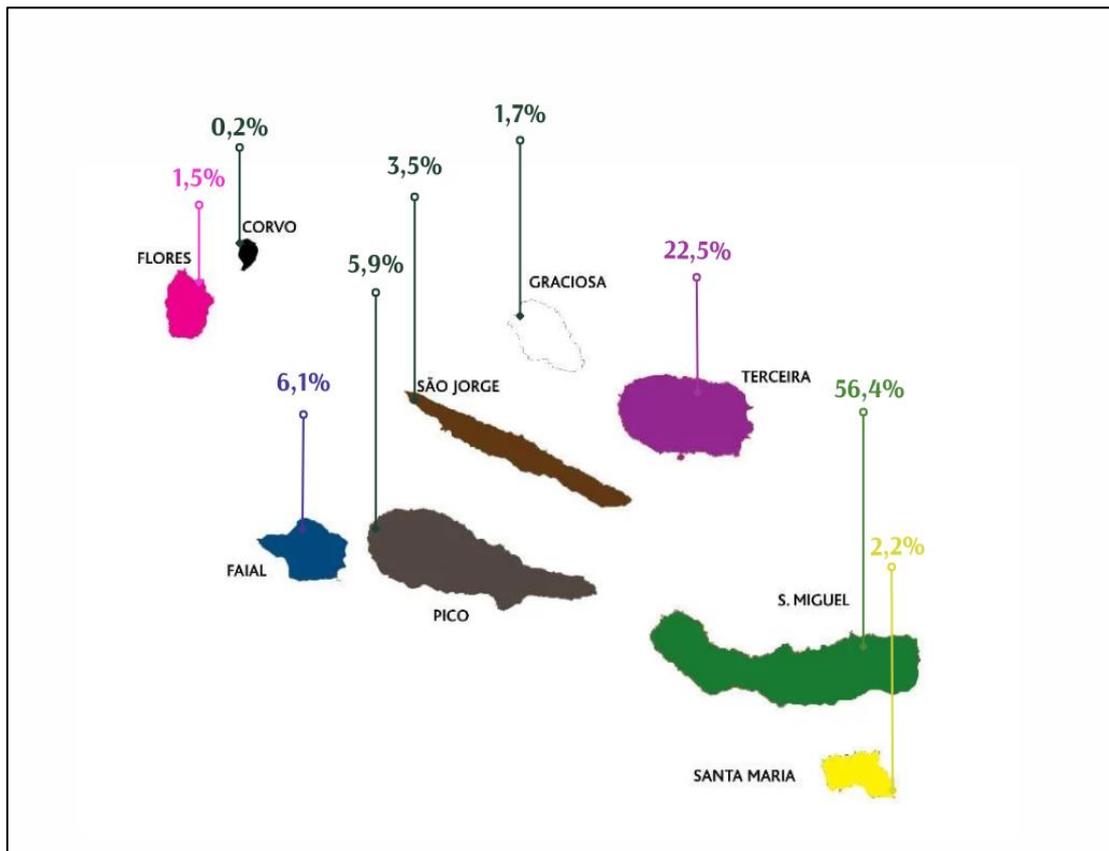
- **Grave Carência Habitacional** - Tem como propósito solucionar situações de grave necessidade habitacional através do arrendamento, em regime de renda apoiada, de habitações que sejam adquiridas ou construídas pela RAA, ou ainda pelo subarrendamento de imóveis arrendados pela Região no mercado privado. À semelhança da outra vertente deste programa, o apoio é destinado exclusivamente a residentes permanentes da Região Autónoma dos Açores, com um mínimo de três anos de residência, que não possuam dívidas fiscais ou à segurança social.

#### Situações Abrangidas:

1. Famílias que residam de forma permanente em edifícios, partes de edifícios ou estruturas provisórias que apresentem sérios problemas de solidez, segurança, salubridade ou sobrelotação.
2. Realojamento urgente, definitivo ou temporário, de agregados familiares sem habitação, seja devido à destruição parcial ou total das suas casas, ou pela demolição das edificações ou estruturas provisórias onde viviam.
3. Outras situações de precariedade habitacional que não se enquadrem nas anteriores, mas que sejam reconhecidas, por despacho fundamentado, pelo membro do Governo responsável pela área da habitação.

O número de habitações sociais, variam bastante de ilha para ilha, refletindo tanto a densidade populacional quanto as condições económicas locais. Dados do Serviço Regional de Estatística dos Açores (SREA) e do INE refletem uma distribuição desigual de habitações sociais propriedade da RAA, com maior concentração nas ilhas mais populosas como São Miguel e Terceira (ver figura 4).

**Figura 4 – Percentagem de Habitação Social por Ilha**



Fonte: Elaboração própria com base em dados do INE e do SREA

Concluindo, o programa "Famílias com Futuro" tem desempenhado um papel crucial na resposta à crise habitacional nos Açores, proporcionando soluções concretas para famílias em situação de vulnerabilidade. Através das suas duas vertentes de apoio — o incentivo ao arrendamento e a resolução de situações de grave carência habitacional — o programa tem garantido que muitas famílias açorianas possam aceder a uma habitação.

### **3.2.2. Programa “Casa Renovada - Casa Habitada”**

O programa "Casa Renovada - Casa Habitada" é outra iniciativa do Governo Regional dos Açores que visa promover a reabilitação de habitações degradadas, com o intuito de melhorar as condições de vida das famílias e aumentar a oferta de imóveis no mercado de arrendamento. Este programa, tal como o anteriormente analisado, possui duas vertentes: “Renovar para Habitar” e “Renovar para Arrendar”, cada uma com objetivos específicos, mas complementares em prol da reabilitação habitacional.

A vertente “Renovar para Habitar” tem como objetivo apoiar a reabilitação de habitações que são utilizadas como residência permanente pelas famílias. Este apoio é destinado a proprietários que residem nas suas próprias casas, mas que se encontram em condições de habitabilidade insuficientes, como degradação estrutural ou falta de condições de conforto e salubridade. Ou seja, esta vertente destina-se a agregados familiares proprietários que residem de forma permanente na habitação a ser reabilitada. Sendo que, o programa é especialmente dirigido a famílias com menores rendimentos, visando proporcionar-lhes uma habitação digna.

O apoio é disponibilizado sob a forma de subsídio não reembolsável, destinado a financiar parte das obras de reabilitação. A percentagem do financiamento pode variar, sendo ajustada à situação económica de cada agregado familiar.

As intervenções financiadas através deste apoio visam corrigir problemas graves de segurança e habitabilidade, como infiltrações, deficiências estruturais, problemas de isolamento térmico e questões de salubridade. O foco é garantir que as famílias possam viver em condições adequadas e seguras e garantir que as famílias mais vulneráveis tenham acesso a melhorias habitacionais.

Já a vertente “Renovar para Arrendar” foi criada com o intuito de aumentar a oferta de habitação a custos acessíveis, incentivando a recuperação de imóveis devolutos ou em mau estado, para que possam ser disponibilizados no mercado de arrendamento. Esta vertente é um instrumento importante no combate à escassez de habitações para arrendamento, especialmente nas ilhas mais populosas, como São Miguel e Terceira.

Esta vertente destina-se aos proprietários de imóveis que se encontrem devolutos ou degradados e que desejem reabilitá-los para fins de arrendamento. O programa tem como foco particular garantir que os imóveis recuperados sejam arrendados a preços acessíveis, tornando o mercado mais acessível a famílias de baixos rendimentos.

Neste sentido, o Governo Regional dos Açores concede um apoio financeiro para a reabilitação das habitações, com a condição de que os imóveis sejam disponibilizados para arrendamento durante um período mínimo, a preços controlados. Este apoio cobre uma parte significativa dos custos das obras, o que incentiva os proprietários a investir na recuperação de imóveis que, de outra forma, poderiam permanecer inutilizados.

Além de dinamizar o mercado de arrendamento, proporcionando opções habitacionais mais acessíveis a quem não pode adquirir uma casa própria, esta vertente tem como objetivo aumentar a oferta de habitação no mercado de arrendamento a preços acessíveis, melhorar o estado do património habitacional da Região e revitalizar áreas urbanas degradadas.

Para concluir, o programa "Casa Renovada - Casa Habitada" tem um impacto significativo tanto na melhoria das condições habitacionais das famílias residentes na RAA, como na dinamização do mercado de arrendamento. A vertente “Renovar para Habitar” tem permitido que muitas famílias açorianas possam permanecer nas suas habitações, dotando-as de melhores condições de habitabilidade. Já a vertente “Renovar para Arrendar” tem sido fundamental para aumentar a oferta de habitação a preços acessíveis e para a regeneração/revitalização das áreas urbanas.

### **3.2.3. Programas de Apoio à Construção e Aquisição**

A RAA tem desenvolvido diversos programas de apoio à habitação destinados a dotar os seus residentes de condições para adquirir ou construir a sua habitação. Entre as iniciativas implementadas destacam-se três programas fundamentais que abrangem diferentes necessidades habitacionais: a cedência de lote para construção de habitação própria, a participação na aquisição de habitação própria e o apoio à construção ou ampliação de habitação própria.

O programa de “Cedência de Lote para Construção de Habitação Própria” oferece aos residentes a possibilidade de solicitar a atribuição gratuita de terrenos pertencentes à RAA, destinados à construção de habitação própria. Esta iniciativa visa facilitar o acesso ao solo para que as famílias possam construir as suas habitações de raiz.

No caso do programa denominado “Participação na Aquisição de Habitação Própria”, este tem como finalidade auxiliar os residentes na compra de uma casa para habitação permanente. Este apoio financeiro é direcionado exclusivamente a indivíduos com residência nos Açores, contribuindo para aliviar parte dos encargos associados à aquisição de um imóvel.

Por fim, o programa de “Construção ou Ampliação de Habitação Própria” visa apoiar a construção de novas habitações ou a realização de obras em habitações existentes. Por outras palavras, este programa oferece duas modalidades de apoio: a primeira destina-se à construção de uma nova casa adequada ao tamanho do agregado familiar, seja em terrenos cedidos pela Região ou em terrenos já pertencentes aos beneficiários. A segunda modalidade apoia a ampliação ou remodelação de casas já existentes, permitindo que as famílias que vivem permanentemente nessas habitações possam melhorar as suas condições de habitabilidade, adaptando as infraestruturas às suas necessidades.

Em conclusão, os programas de apoio à construção e aquisição, tal como todos os outros programas e políticas de habitação nos Açores, constituem uma ajuda importante no que diz respeito ao acesso a uma habitação para as famílias açorianas. No entanto, a grande aposta atual

do Governo Regional para enfrentar os desafios habitacionais surge com o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) da Habitação. Pela primeira vez, os Açores recebem fundos europeus especificamente destinados à habitação, o que representa uma oportunidade única para fazer face à crescente necessidade de acesso à habitação na Região.

#### **3.2.4. O PRR nos Açores**

A par de todas as ações levadas a cabo pelo Governo Regional dos Açores ao longo dos anos em matéria de habitação, o PRR consiste, atualmente e por opção, na resposta principal às necessidades habitacionais da Região. Pelo que o objetivo da presente subsecção consiste na análise do mesmo.

Importa referir que o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) é uma iniciativa de âmbito nacional, com execução prevista até 2026, que visa implementar uma série de reformas e investimentos estratégicos para fomentar a recuperação económica e o crescimento sustentável do país. Este plano pretende também promover a convergência de Portugal com o restante espaço europeu, tendo como base orientadora os princípios de sustentabilidade inspirados pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas (Recuperar Portugal, disponível em: [PRR - PRR - Recuperar Portugal](#))

No âmbito da habitação nos Açores, o PRR é visto como uma oportunidade única para reforçar a oferta pública de habitação a preços acessíveis e ao nível dos rendimentos das famílias açorianas, com 60 milhões de euros direcionados especificamente para a habitação nos Açores. Na versão final do PRR, submetida à Comissão Europeia a 22 de abril de 2021, na Componente 02 – Habitação relativamente aos Açores encontrava-se inscrito apenas o investimento C02-i04-RAA – Aumentar as condições habitacionais do parque habitacional público da Região Autónoma dos Açores, que previa a construção de 91 imóveis em terrenos ou lotes pertencentes à RAA e 4 novos loteamentos que iriam possibilitar a construção de 88 fogos habitacionais (Recuperar Portugal, Construindo o futuro, p. 92, disponível em: [PRR.pdf \(recuperarportugal.gov.pt\)](#)).

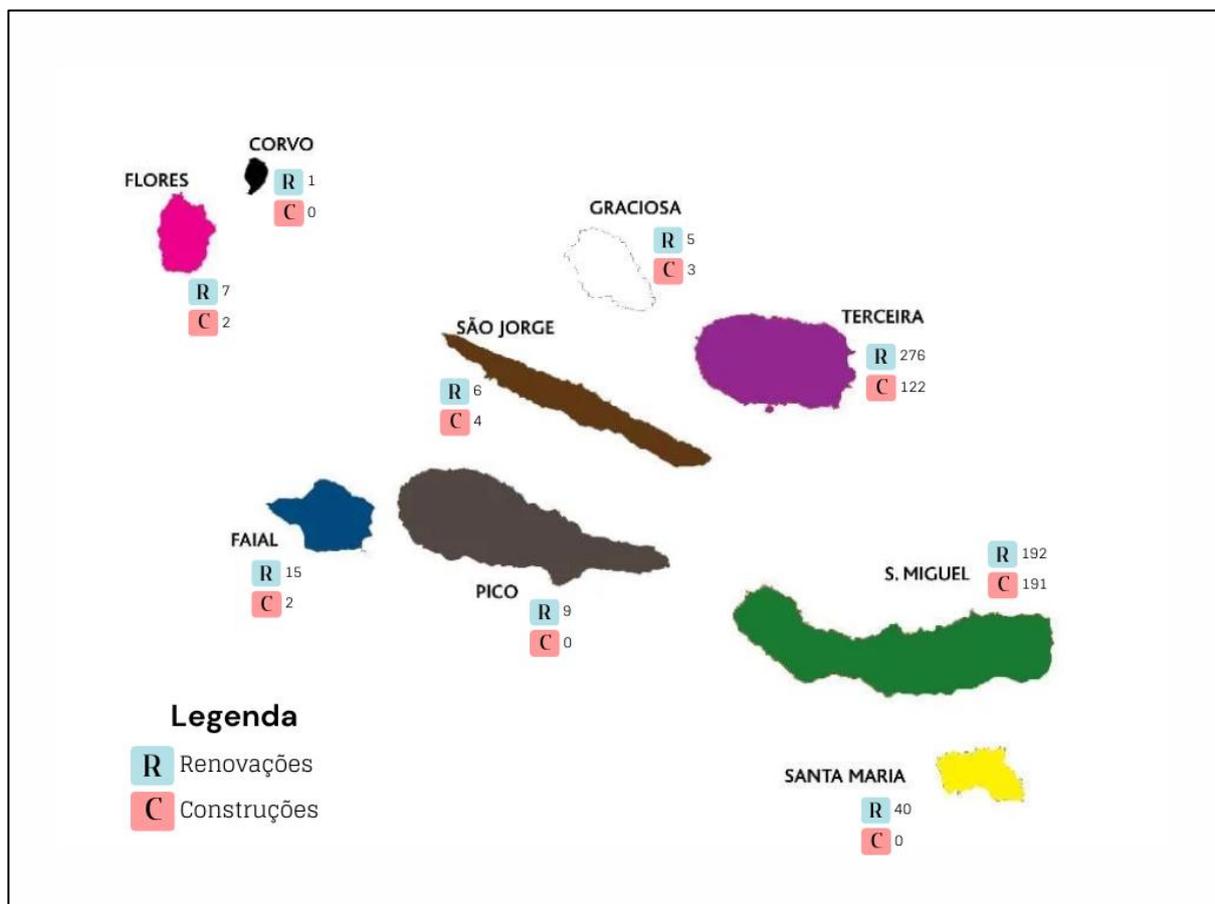
De acordo com os relatórios de monitorização trimestral e anual do PRR – Açores da Direção Regional do Planeamento e Fundos Estruturais, foram identificados vários constrangimentos ao nível da concretização das metas e objetivos da Componente 2 – Habitação nos Açores.

Entre os principais fatores identificados, destaca-se o aumento significativo dos custos da construção civil, o que dificultou o cumprimento dos orçamentos inicialmente previstos para a construção e renovação de imóveis. Este aumento de custos, aliado a atrasos nos processos de

contratação pública, provocou um ritmo de execução mais lento do que o planeado. Outro constrangimento identificado foi a escassez de mão de obra, que em consonância com um conjunto de desafios logísticos inerentes à insularidade, como o transporte de materiais, dificultou a execução dos projetos dentro dos prazos estabelecidos. Estes fatores tiveram um impacto direto na capacidade de atingir as metas de construção e renovação de habitações, gerando uma necessidade contínua de ajustes e reformulações nos planos iniciais.

Atendendo aos constrangimentos elencados, existiu a necessidade de proceder uma reprogramação dos investimentos inscritos no PRR de modo a ajustar as metas e assegurar a sua viabilidade. A figura seguinte indica por ilha o número de construções e renovações antes da reprogramação dos investimentos:

**Figura 5 – Número de Renovações (R)/Construções (C) por Ilha**



Fonte: Elaboração própria com base em dados da DRH

A Comissão Europeia e o Conselho da União Europeia aprovaram a reprogramação, dando origem a uma nova Decisão de Execução do Conselho (CID). Neste sentido, ao nível da Componente 2 – Habitação nos Açores, ocorreu a divisão do investimento C02-i04-RAA em dois investimentos, embora mantendo a dotação financeira inicial de 60 milhões de euros. Esta alteração foi justificada sobretudo pela necessidade de ajustar as áreas médias das habitações a construir, garantindo que os objetivos originais, tanto em termos de quantidade como de qualidade das habitações, fossem atingidos de forma mais realista e eficiente. Este reajuste reflete a adaptação às realidades do mercado e à evolução dos custos de construção, assegurando assim o cumprimento das metas estabelecidas para a melhoria das condições habitacionais na região.

A reprogramação dos investimentos relativos à Componente 02 – Habitação nos Açores, encontram-se expressos na tabela seguinte:

**Tabela 7 – Reprogramação de Investimentos**

Âmbito de Reprogramação						
Investimento	Denominação	Tipo	Dotação Inicial	Dotação Atual	Objetivos	Metas
C02-i04-RAA	Aumentar as condições habitacionais do parque habitacional da Região Autónoma dos Açores	Reprogramado	60 M€	-16,28 M€	Realizar intervenções no parque habitacional público da RAA, por via da renovação e construção de edifícios.	100 habitações construídas 602 habitações renovadas
C02-i07-RAA	Infraestruturas para parcelas de terreno destinadas à habitação	Novo	-	+4,3 M€	Criar ou melhorar infraestruturas em parcelas de terreno, tendo como objetivo último a sua atribuição a candidatos selecionados, com vista à construção de habitações próprias e permanentes a custos acessíveis.	145 infraestruturas
C02-i08-RAA	Reforço do parque habitacional social	Novo	-	+16,28 M€	Reforçar o parque habitacional social da RAA, através de novas construções.	126 habitações construídas

Fonte: Elaboração Própria com dados do Relatório Periódico de Monitorização do 3º Trimestre de 2023  
([d228648c-bee3-2968-9d3c-07a4c846a1b5 \(azores.gov.pt\)](https://www.azores.gov.pt/d228648c-bee3-2968-9d3c-07a4c846a1b5))

De acordo com a reprogramação dos investimentos, a RAA passou a contar com três grandes áreas de investimento no setor da habitação. A seguir, apresenta-se o cronograma de execução, onde são delineadas as ações planeadas e a respetiva execução, conforme os dados da DRH, no âmbito da Componente 02 – Habitação do PRR.

**Tabela 8 – Cronograma de Investimentos**

Cronograma de Execução												
			2021		2022		2023		Reprogramação			Total
			Programado	Executado	Programado	Executado	Programado	Executado	2024	2025	Programado	
estímulo	Denominação		Programado	Executado	Programado	Executado	Programado	Executado	Programado	Executado	Programado	Programado
C02-i04-RAA	Aumentar as condições habitacionais do parque habitacional da Região Autónoma dos Açores	Construção	24	24	12	0	34	0	5	1	71	100
		Renovação	40	40	92	0	186	61	151	2	350	602
C02-i07-RAA	Infraestruturas para parcelas de terreno destinadas à habitação	loteamentos infraestruturados							-	-	48	48
		terrenos com morfologia natural							-	-	97	97
2-i08-RAA	Reforço do parque habitacional social								5	0	121	126

Fonte: Elaboração própria com dados DRH ([Direção Regional da Habitação do Governo Regional dos Açores - Direção Regional da Habitação - Portal \(azores.gov.pt\)](#))

A análise dos dados referentes à execução do PRR – Habitação nos Açores revela avanços consideráveis, mas também desafios significativos. Até à data, o cronograma de execução mostra que algumas metas estão a progredir, embora aquém dos objetivos inicialmente estabelecidos. A renovação de imóveis, que tem como meta a intervenção em 602 habitações até 2026, registou até ao momento a conclusão de 103 renovações. Embora esse número demonstre progresso, é necessário acelerar o ritmo das intervenções para que a meta total seja alcançada.

Relativamente à construção de novos imóveis, o plano prevê a edificação de 100 novas habitações até 2026, das quais 25 já se encontram concluídas. A construção das 75 habitações restantes representará um desafio, dada a complexidade dos projetos habitacionais e as limitações logísticas presentes da RAA.

Quanto aos outros dois investimentos que surgiram com reprogramação do PRR (C02-i07-RAA e C02-i08-RAA), ambos estão numa fase inicial, o que é particularmente preocupante dada à aproximação do *deadline* final.

Note-se, que a infraestruturização de parcelas de terreno para a habitação, pode afigurar-se uma ferramenta de grande relevo para mitigar o problema de acesso à habitação por parte da classe média, pois é a única que não visa a promoção de habitação social.

Em síntese, as políticas e programas de habitação implementados nos Açores têm sido fundamentais na promoção do acesso à habitação, sendo que a grande aposta para mitigar a problemática habitacional consiste nos investimentos inscritos no PRR. No entanto, a implementação de programas como o "Famílias com Futuro", "Casa Renovada - Casa Habitada" e até das metas propostas no âmbito do PRR têm revelado um conjunto de desafios que

condicionam o seu ritmo de execução, exigindo ajustes contínuos e que colocam em causa a sua eficácia como veremos no subcapítulo seguinte.

### **3.3. A Eficácia das Políticas de Habitação nos Açores**

O presente subcapítulo tem como objetivo analisar de forma crítica as políticas públicas de habitação implementadas nos Açores, tendo como foco a sua eficácia (integrar territorialmente a proximidade com o acesso) na resolução da problemática do acesso à habitação.

O presente trabalho procurou mostrar que um dos principais problemas relacionados com a habitação é o desequilíbrio entre oferta e procura. A pressão sobre o mercado imobiliário deu origem a um aumento substancial dos preços das habitações e das rendas, o que limitou o acesso à habitação por parte da classe média e média-alta. No caso do Açores o problema é agravado pelas especificidades que a Região possui (ultraperiférica e arquipelágica), sendo que as carências habitacionais variam de ilha para ilha.

Apesar das dificuldades que a classe média tem enfrentado para aceder à habitação, os programas implementados nos Açores, como o “Famílias com Futuro – Grave Carência Habitacional”, têm como foco a resolução do problema habitacional das famílias com baixos rendimentos, por exemplo, através da atribuição de habitações em regime de arrendamento apoiado (Habitação Social).

Outra das principais medidas de apoio implementadas pelo Governo Regional dos Açores é a atribuição de subsídios à renda. Este apoio tem um impacto imediato na redução dos encargos financeiros das famílias, no entanto não aborda de forma estrutural a problemática da habitação, dado ao seu carácter temporário. No longo prazo, este apoio pode contribuir para o aumento dos preços das rendas, visto que os proprietários podem ajustar os valores à capacidade de pagamento proporcionada pelos subsídios.

Além disso, este tipo de programas de arrendamento gera dependência, já que muitas famílias continuam sem conseguir encontrar uma solução habitacional definitiva. A classe média, em particular, permanece dependente de apoios temporários, sem condições para aceder a soluções de longo prazo, como a compra de habitação própria, perpetuando a sua vulnerabilidade.

No caso do programa “Casa Habitada - Casa Renovada”, que visa incentivar a reabilitação urbana, este possui um papel importante na revitalização e recuperação do património devoluto e degradado das áreas urbanas. No entanto, os elevados custos de reabilitação dificultam a participação de muitos proprietários, apesar do apoio estatal, e, em muitos casos, os imóveis reabilitados na vertente “Renovar para Arrendar” destinam-se a um

público com rendimentos elevados (classe média-alta).

Os programas de apoio à construção e aquisição têm sido uma tentativa de apoiar a classe média na resolução da sua situação habitacional, especialmente os jovens. No entanto, este tipo de apoio enfrenta barreiras significativas, uma vez que muitas famílias não têm capacidade financeira para contrair empréstimos, mesmo com condições favoráveis, até porque muitas já se encontraram em situações de endividamento ou com dificuldades de cumprimento das suas obrigações financeiras.

O PRR – Habitação nos Açores, que constitui a principal estratégia para abordar a problemática do acesso à habitação na RAA, tem encontrado desafios significativos na sua implementação. É pouco provável que o programa seja totalmente concretizado até 2026, tendo em conta as várias limitações e obstáculos que caracterizam a Região, questão que tem vindo a ser referida nos diversos relatórios semestrais e anuais de monitorização da execução.

Embora tenha ocorrido uma reformulação dos investimentos com o intuito de ajustar as metas e adaptar as políticas às necessidades regionais, a verdade é que a oferta de habitação a preços acessíveis continua a ser insuficiente, especialmente para as classes média e média-alta.

A crescente dificuldade de acesso à habitação por parte das classes média e média-alta, que também é afetada pelos elevados custos e pela escassez de oferta, exige uma resposta mais abrangente. É fundamental que as políticas habitacionais não se concentrem apenas nas classes mais vulneráveis, mas que considerem igualmente todas as classes sociais e que promovam uma abordagem mais inclusiva e eficaz no combate à crise habitacional, coisa que os investimentos dinamizados pelo PRR na RAA não têm em devida consideração.

Para além disso, as políticas públicas de habitação devem ir além da (necessária) criação de infraestruturas e considerar uma abordagem integrada e complementar que inclua outras áreas, como educação, emprego e inclusão social. É crucial ter em atenção esta perspetiva, na medida em que é aí reside a diferença estrutural entre promover a proximidade e o efetivo acesso à habitação.

Em muitos casos, as políticas habitacionais têm-se focado na construção de novas unidades habitacionais, sem abordar as causas estruturais da exclusão habitacional. Por exemplo, o PRR nos Açores, embora apresente medidas relevantes, enfrenta desafios na implementação devido à falta de articulação com políticas de emprego e de formação profissional. A ausência de um acompanhamento que promova a capacitação dos residentes e a sua inclusão no mercado de trabalho perpetua um ciclo de dependência de apoios temporários, como subsídios de renda, que não resolvem o problema de forma definitiva. Ademais, as

comunidades que se encontram em situação de vulnerabilidade são frequentemente isoladas em bairros sociais, o que aumenta a segregação social, a exclusão e limita as possibilidades de ascensão social.

Para que as políticas públicas de habitação sejam realmente eficazes, é imperativo que sejam integradas num “pacote de políticas” para que resolvido o problema da proximidade se possa realmente chegar ao ponto nevrálgico da questão: o acesso.

Em síntese, as políticas públicas de habitação nos Açores revelam algumas insuficiências para fazer face às necessidades habitacionais atuais, uma vez que estão demasiado centradas nos grupos mais vulneráveis, sem considerar as dificuldades crescentes enfrentadas por camadas intermédias da população. Além disso, a questão não se prende apenas com a quantidade de novas habitações ou com a reabilitação/recuperação de imóveis já existentes. Embora a construção de novas habitações seja um passo necessário, é essencial que essas iniciativas sejam acompanhadas por outras políticas que fomentem aspetos fundamentais tais como a educação e o emprego o que não acontece. As políticas públicas de habitação implementadas nos Açores revelam uma abordagem fragmentada, que se foca mais no aumento da proximidade à habitação do que no seu acesso efetivo.

### **3.4. Notas Conclusivas**

As políticas públicas de habitação implementadas nos Açores para combater a falta de acesso à habitação têm apresentado resultados mistos, revelando tanto progressos como limitações significativas. De um lado, há o reconhecimento de que as medidas direcionadas à construção de habitação social e à reabilitação urbana são um passo importante para aumentar a oferta habitacional, especialmente para os grupos mais vulneráveis. De outro lado, estas políticas focam-se principalmente na quantidade de habitações construídas ou reabilitadas, sem uma abordagem abrangente que promova o verdadeiro acesso à habitação para todas as camadas sociais.

A escassez de habitação acessível continua a ser uma preocupação crescente, especialmente para a classe média e média-alta, que se vê pressionada pelo aumento dos preços do mercado imobiliário. Embora programas como o PRR tenham introduzido metas ambiciosas, obstáculos como a burocracia, a falta de mão de obra, a inflação inerente aos materiais de construção e as exigências de eficiência energética europeias têm dificultado a sua implementação atempada.

Em adição, a falta de integração entre políticas habitacionais e outras áreas, como a promoção do emprego e do rendimento, perpetua o ciclo de exclusão habitacional, limitando o

impacto das políticas existentes.

Para melhorar o combate à falta de acesso à habitação nos Açores, é essencial adotar uma abordagem mais ampla e integrada, que vá além da construção e reabilitação e inclua medidas complementares que promovam a inclusão económica e social. Entre as sugestões mais relevantes, destacam-se:

1. **Integração de Políticas Sociais e Económicas:** As políticas habitacionais devem ser coordenadas com iniciativas de promoção do emprego, da educação e da saúde. Programas que ajudem a aumentar os rendimentos das famílias e ofereçam formação profissional podem facilitar o acesso a soluções habitacionais mais permanentes, combatendo a dependência de subsídios temporários.
2. **Expansão da Habitação para a Classe Média:** Com a classe média cada vez mais pressionada pela escalada dos preços, é necessário criar políticas específicas que garantam acesso a habitação a preços controlados. Linhas de crédito bonificado para aquisição de habitação, combinadas com incentivos fiscais, podem ajudar a aliviar esta pressão, promovendo uma maior diversidade no mercado habitacional.
3. **Desburocratização e Aceleração dos Processos:** Simplificar os processos administrativos e diminuir a burocracia associada à construção e reabilitação de habitações é essencial para aumentar a eficiência na execução dos projetos. Isso pode ser complementado com o reforço da mão de obra qualificada através de programas de formação específica para o setor da construção.
4. **Gestão do Impacto Turístico:** Nos Açores, a crescente atratividade turística tem contribuído para o aumento dos preços do imobiliário, sobretudo em ilhas como São Miguel e Terceira. É importante adotar medidas de regulação que garantam que o desenvolvimento turístico não prejudique o acesso à habitação da população local, como a limitação do número de imóveis destinados a alojamento local em áreas residenciais.

Em síntese, o sucesso das políticas públicas de habitação nos Açores dependerá da capacidade de adotar soluções mais integradas e equitativas, que garantam não apenas o aumento da oferta, mas também o acesso efetivo e sustentável à habitação para todos os segmentos da sociedade.

## Conclusões

A presente dissertação teve como objetivo central explorar a problemática do acesso à habitação no contexto do desenvolvimento regional, com enfoque específico na Região Autónoma dos Açores. O desenvolvimento regional, entendido como um processo complexo que articula dimensões de competitividade e de coesão, tem impacto direto na qualidade de vida das populações. Só através da simbiose entre essas dimensões e das suas componentes (atratividade e conectividade; proximidade e acesso) se poderá estimular o crescimento económico e assegurar a distribuição equitativa dos seus benefícios.

No entanto, ao longo deste trabalho foi dado maior foco à análise da dimensão coesão e em especial à componente acesso, por se considerar que a questão do acesso à habitação, constitui um dos pilares fundamentais da coesão territorial e social, da sustentabilidade do desenvolvimento regional e do bem-estar das populações. Sem acesso à habitação o processo de desenvolvimento regional fica severamente comprometido, resultando em desigualdades, exclusão social e degradação da qualidade de vida. Este cenário é particularmente evidente nos Açores, uma região insular e arquipelágica com características muito específicas que tornam o problema habitacional ainda mais desafiador. A dispersão geográfica, o impacto do turismo e a limitação de recursos locais agravam a crise habitacional, que afeta tanto os grupos mais vulneráveis como a classe média.

Uma das conclusões mais evidentes desta investigação é a importância das políticas públicas na mitigação da crise habitacional e para o processo de desenvolvimento regional. O mercado, mesmo funcionando de forma eficiente, não consegue resolver todos os problemas relacionados com a coesão e o acesso à habitação, sendo necessária uma intervenção pública estruturada. Esta intervenção deve não só aumentar a oferta de habitações, mas também garantir que todos os segmentos da população, incluindo a classe média, tenham acesso a habitação digna e a preços acessíveis.

As políticas públicas de habitação implementadas até ao momento, na Europa, em Portugal e especificamente nos Açores, têm-se revelado pouco eficazes na resolução do problema do acesso à habitação. Embora a construção de novas habitações e a reabilitação de imóveis sejam medidas importantes, estas políticas centram-se sobretudo nos grupos mais vulneráveis, deixando a classe média progressivamente excluída da sua ação. O foco excessivo na quantidade de habitações, sem uma visão integrada que contemple também a criação de emprego, a melhoria dos rendimentos e o desenvolvimento económico, tem limitado o impacto dessas políticas em termos de acesso efetivo à habitação.

Para além disso, este estudo mostra que, em muitos casos, a pressão sobre o mercado imobiliário açoriano, agravada pela crescente procura turística e pela transformação de imóveis em alojamento local, tem contribuído para a exclusão habitacional de residentes locais. Esta situação é especialmente preocupante em ilhas como São Miguel e Terceira, onde o turismo tem gerado uma subida nos preços das habitações muito acentuada, tornando o acesso à habitação um desafio crescente para a população local. A especulação imobiliária e a falta de regulação adequada têm exacerbado este problema, exigindo uma intervenção urgente por parte das autoridades regionais.

A política pública regional de habitação deve, portanto, seguir uma abordagem mais abrangente, como sugere a “*place-based approach*”, que valoriza as especificidades locais e regionais. Nos Açores, isso implica políticas que tenham em consideração os desafios específicos da insularidade, como a dispersão geográfica, a escassez de recursos e o impacto do turismo no mercado imobiliário. Estas políticas devem também ser integradas com políticas de outras áreas, como o emprego e a educação, para garantir uma abordagem holística sobre a questão da coesão e do processo de desenvolvimento regional.

As conclusões deste trabalho indicam que, para melhorar o acesso à habitação nos Açores, é necessário ir além das soluções convencionais centradas apenas na construção de novas habitações ou na reabilitação. As políticas públicas devem ser complementadas por medidas que promovam a inclusão social e económica de todos os grupos da população, garantindo que o desenvolvimento regional beneficie equitativamente todas as camadas sociais.

Entre as principais recomendações, destaca-se, por um lado, a necessidade de as políticas habitacionais serem coordenadas com iniciativas como de promoção de emprego e de aumento dos rendimentos familiares, o que, a longo prazo, irá permitir o acesso duradouro e estável à habitação, ao invés de fomentar a dependência de subsídios temporários. Por outro lado, instrumentos como a criação de linhas de crédito bonificado, combinadas com incentivos fiscais para a aquisição de habitação própria, podem traduzir-se em soluções eficazes para aliviar a pressão sobre a classe média. Em adição, a simplificação dos processos, aliada à formação de mão de obra qualificada no setor da construção, pode aumentar a eficiência dos projetos e acelerar a construção de novas habitações. Pois, a burocracia e a lentidão dos processos administrativos têm sido obstáculos significativos à implementação atempada das políticas habitacionais nos Açores. Por último, o turismo, embora seja uma importante alavanca de desenvolvimento, tem também contribuído para a pressão sobre o mercado imobiliário, especialmente nas ilhas mais procuradas pelos turistas, pelo que políticas que limitem o número de imóveis destinados ao alojamento local, particularmente em zonas residenciais, podem

ajudar a equilibrar o desenvolvimento turístico com a necessidade de habitação acessível para a população local.

Em conclusão, a crise habitacional nos Açores é uma realidade complexa que exige uma resposta igualmente complexa e integrada. A construção de novas habitações, por si só, não resolverá o problema de acesso à habitação se não for acompanhada por políticas que promovam a inclusão económica e social, a regulação do impacto do turismo e a promoção de emprego e rendimentos adequados. As políticas públicas devem, portanto, adotar uma abordagem integrada que articule o desenvolvimento habitacional com a promoção da coesão territorial e social, garantindo que todas as camadas da população, independentemente da sua condição económica, possam aceder a uma habitação digna e sustentável. O sucesso das políticas habitacionais nos Açores, e do próprio processo de desenvolvimento regional, dependerá da capacidade de implementar soluções que equilibrem as dimensões de competitividade e coesão, promovendo um desenvolvimento justo, inclusivo e sustentável. Até porque o acesso à habitação não é apenas uma questão de direitos humanos, mas também um elemento-chave para garantir a prosperidade e o bem-estar das populações, e, como tal, deve ser tratado com a urgência e a seriedade que merece. Além das sugestões elencadas no presente trabalho, existe uma evidente insuficiência entre a integração territorial e as componentes proximidade e acesso.

## Referências Bibliográficas

Acciaiuoli, M. (2015). *Casas com escritos – uma história da habitação em Lisboa*. Lisboa: Bizâncio

Adamowicz, M. (2023). *Local Development Model as an Element of Regional Sustainable Strategy*. Disponível em: <https://www.intechopen.com/chapters/85593>. Acedido a 19 de maio de 2024.

Agarez, R. (2018). Cem anos de políticas públicas para a habitação em Portugal: Notas para uma história em construção. In R. Agarez (Ed.), *Habitação: Cem anos de políticas públicas em Portugal 1918-2018* (pp. 10-39). Lisboa: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

Agarez, R. C. (2020). *A habitação apoiada em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Alexandre, F., Cerejeira, J., Portela, M., & Rodrigues, M. A. V. (2019). *Assimetrias e convergência regional: Implicações para a descentralização e regionalização em Portugal*. Associação Comercial do Porto.

Almeida, A., & Teles, S. (2021). *Implementação de políticas públicas sobre habitação social na Região Autónoma da Madeira*. Universidade da Madeira. Disponível em: [Implementação de Políticas Públicas sobre a Habitação Social na RAM \(provedor-jus.pt\)](https://www.implementacao-de-politicas-publicas-sobre-a-habitacao-social-na-ram-provedor-jus.pt). Acedido a 22 de maio de 2024.

Alves, S. & Branco, R. (2018). “With or Without you: models of urban requalification under neoliberalism in Portugal”. *Ambiguous inclusion: inside out, outside in*, pp. 457-479.

Antunes, G. (2018). *Políticas de habitação: 200 anos*. Caleidoscópio.

Antunes, G. (2019). *Política de habitação social em Portugal: de 1974 à atualidade*. *Fórum Sociológico (Online)* (34). Disponível em: <https://journals.openedition.org/sociologico/4662>. Acedido a 18 de maio de 2024.

Azevedo, A., Magalhães, D., & Pereira, J. (2010). *City marketing - My place in XXI*. Porto: Vida Económica Editorial.

Bachtler, J. (2010). Place-based policy and regional development in Europe. *Horizons*, 10(44), 54-58. Disponível em: <https://pureportal.strath.ac.uk/en/publications/place-basedpolicy-and-regional-development-in-europe>. Acedido a 21 de maio de 2024.

Barca, F. (2009). *An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. Bruxelas: Comissão Europeia.

Barca, F., McCann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134-152.

Becker, D. F., & Wittmann, M. L. (2008). *Desenvolvimento regional, abordagens interdisciplinares* (2ª ed.). Santa Cruz do Sul: EDUNISC.

Bandeirinha, J. (2007). *O processo SAAL e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

Bandeirinha, J., Castela, T., Aristides, R., & Alves, J. (2018). “O Fundo de Fomento da Habitação de 1969 A 1982 - Ordenamento, alternativas e mercado”. In R. Agarez (Coord.), *Habitação - cem anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018*. Lisboa: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

Barca, F. (2009). *An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. Bruxelas: Comissão Europeia.

Barca, F., McCann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). *The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches*. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134-152.

Becker, D. F., & Wittmann, M. L. (2008). *Desenvolvimento regional, abordagens interdisciplinares* (2ª ed.). Santa Cruz do Sul: EDUNISC.

Benison, L. (2023). *Utopian possibilities: Models, theories, critiques*. U.Porto Press.

Bilhim, J. (2017). Nova governação pública e meritocracia. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 84, 9-25. Disponível em: <https://doi.org/10.7458/SPP2017849462>. Acedido a 21 de maio de 2024.

Bitencourt, C., & Reck, J. (2021). Políticas públicas de governo e de estado: Uma distinção pouco complexa necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de governo e estado. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, 12(3), 631-667. Disponível em: <https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i3.28105>. Acedido a 02 de maio de 2024.

Calignano, G., & Nilsen, T. (2024). Regional development is not a dinner party: A research agenda on power relations and the use of language in regional development studies. *GeoJournal*, 89, 74. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10708-024-11075-w>. Acedido a 14 de julho de 2024.

Campos, Vitor; Pedro, J. Branco; Cabral, Sofia – Capítulo 4. O Quadro Legal Da Reabilitação Urbana. In Pinho, Fernando; Freitas, Vasco P. (2022), *Manual de reabilitação – Volume 1 – Reabilitação do Património Edificado: Caracterização e legislação aplicável*. Plataforma Tecnológica Portuguesa da Construção, 2022. pp. 317-381 (65).

Cerezales, D. (2003). *O poder caiu na rua – crise de Estado e acções colectivas na revolução portuguesa 1974-1975*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.

CNS. (1976). *Livro branco do SAAL*. Vila Nova de Gaia: Conselho Nacional do SAAL.

Comissão Europeia. (2008). *Livro Verde Sobre a Coesão Territorial Europeia*. COM (2008) 616 final, Bruxelas.

Comissão Europeia. (2024). *The EU's main investment policy: Cohesion policy*. Disponível em: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/what/investment-policy\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/investment-policy_en). Acedido a 10 de agosto de 2024.

Constituição da República Portuguesa. (2005). *Constituição da República Portuguesa* (3ª ed.). Coimbra: Edições Almedina, S.A.

Correia, P. M. A. R., Mendes, I. O. & Bilhim, J. A. F. (2019). *A importância da colaboração e cooperação como fator potenciador da nova governação ao nível local: uma análise comparada*. Lex Humana, 11(1), pp. 110-128. Universidade Católica de Petrópolis, Petrópolis, Brasil. Disponível em: <http://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/1618>. Acedido a 10 de agosto de 2024.

Costa, I. & Subtil, M. (2013). *Programas de Realojamento PER e PIMP: Relatório de Finalização*. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa.

Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de junho. *Diário da República*, Série I-A, n.º 130, de 3 de junho de 2004. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação.

Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de maio. *Diário da República*, Série I-A, n.º 113, de 7 de maio de 1993. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações. Disponível em: <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/163/1993/05/07/p/dre/pt/html>. Acedido a 15 de junho de 2024.

Decreto-Lei n.º 177/84, de 25 de maio. *Diário da República*, Série I, n.º 121, de 25 de maio de 1984. Lisboa: Ministério das Finanças e do Plano e do Equipamento Social.

Decreto-Lei n.º 226/87, de 6 de junho. *Diário da República*, Série I, n.º 129, de 6 de junho de 1987.

Decreto-Lei n.º 271/2003, de 28 de outubro. *Diário da República*, Série I-A, n.º 250, de 28 de outubro de 2003. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação.

Decreto-Lei n.º 328-B/86, de 30 de setembro. *Diário da República*, Série I, n.º 226, de 30 de setembro de 1986.

Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de maio. *Diário da República*, Série I, n.º 86, de 4 de maio de 2018.

Decreto-Lei n.º 79/96, de 20 de junho. *Diário da República*, Série I-A, n.º 141, de 20 de junho de 1996. Lisboa: Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Decreto Legislativo Regional n.º 11/2019/A, de 24 de maio. *Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores*, Série I, n.º 85, de 24 de maio de 2019.

Decreto Legislativo Regional n.º 16/2014/A, de 1 de setembro. *Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores*, Série I, n.º 127, de 1 de setembro de 2014.

Decreto Legislativo Regional n.º 21/2005/A, de 3 de agosto. *Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores*, Série I, n.º 30, de 3 de agosto de 2005.

Decreto Legislativo Regional n.º 22/2020/A, de 13 de agosto. *Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores*, Série I, n.º 117, de 13 de agosto de 2020.

Decreto Legislativo Regional n.º 59/2006/A, de 29 de dezembro. *Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores*, Série I, n.º 52, de 29 de dezembro de 2006.

Decreto Regulamentar Regional n.º 12/2007/A, de 11 de maio. *Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores*, Série I, n.º 41, de 11 de maio de 2007.

Decreto Regulamentar Regional n.º 3/2022/A, de 3 de fevereiro. *Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores*, Série I, n.º 23, de 3 de fevereiro de 2022.

Decreto Regulamentar Regional n.º 9/2020/A, de 9 de abril. *Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores*, Série I, n.º 50, de 9 de abril de 2020.

Dellavalle, S. (2017). “Top-down” vs. “Bottom-up”: A dichotomy of paradigms for the legitimation of public power in the EU. *Perspectives on Federalism*, 9(2). Disponível em: <https://doi.org/10.1515/pof-2017-0008>. Acedido a 28 de junho de 2024.

Direção Regional da Habitação. Informações sobre Programas de Apoio à Habitação. Disponível em: Direção Regional da Habitação do Governo Regional dos Açores - Direção Regional da Habitação - Direção Regional da Habitação do Governo Regional dos Açores - Direção Regional da Habitação - Portal. Acedido a 21 de setembro de 2024.

Direção Regional do Planeamento e Fundos Estruturais. Relatórios de Monitorização da Execução do Plano de Recuperação e Resiliência nos Açores. Disponíveis em: Relatórios - Direção Regional do Planeamento e Fundos Estruturais - Relatórios - Direção Regional do Planeamento e Fundos Estruturais - Portal. Acedido a 21 de setembro de 2024.

Estado da Nação. *O desafio de ter uma casa em Portugal*. (2024). ECO. Disponível em: Estado da Nação. O desafio de ter uma casa em Portugal – ECO. Acedido em: 23 de setembro de 2024.

Emedosi, A., Okereke, R., Ukanwa, E., & Enebe, E. (2023). An evaluation of the role of housing in national development. *International Journal of Progressive Research in Engineering Management and Science*, 3(10), 14-21.

Eurostat. (2023). *Housing in Europe – 2023 edition*. Disponível em: [Housing in Europe – 2023 edition - Eurostat](#). Acedido a 23 de setembro de 2024.

Fernandes, A. (2020). Habitação acessível a todos? A política portuguesa e as agendas urbanas nacional, europeia e global: preocupações, impasses e potencialidades. Disponível em: <https://proa.ua.pt/index.php/tpu/article/download/23722/17330/>. Acedido a 21 de maio de 2024.

Ferreira, J. M. S. (2007). *Competitividade e coesão regional na União Europeia* (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Porto.

Garcilazo, J., Martins, J., & Tompson, W. (2010). Why policies may need to be place-based in order to be people-centred. Disponível em: <https://cepr.org/voxeu/columns/why-policies-may-need-be-place-based-order-be-people-centred>. Acedido a 30 de junho de 2024.

Glaeser, E., & Shapiro, J. (2022). *Housing Policy and Economic Growth: The Role of Land Use Regulations in U.S. Economic Growth*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Goletsis, Y., & Chletsos, C. (2011). Measurement of development and regional disparities in Greek periphery: A multivariate approach. *Socio-Economic Planning Sciences*, 45, 174-183. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0038012111000322>. Acedido a 30 de junho de 2024.

Guerra, I. (2011). “As políticas de habitação em Portugal: à procura de novos caminhos”. *Cidades – Comunidades e Territórios*, 22, pp. 41-68.

Henriques, J. (1990). *Municípios e desenvolvimento: Caminhos possíveis*. Escher.

Hespanha, P. (2008). Políticas sociais: Novas abordagens, novos desafios. *Revista de Ciências Sociais*, 39(1), 5-15.

Idealista. Evolução do preço das casas à venda, Região Autónoma dos Açores, setembro 2024. Disponível em: <https://www.idealista.pt/media/relatorios-preco-habitacao/venda/regiao-autonoma-dos-acoresh/>. Acedido a 01 de outubro de 2024.

Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro. *Diário da República*, Série I-A, n.º 41, de 27 de fevereiro de 2006

Lopes, A. (2006). *Encruzilhadas do desenvolvimento: Falácias, dilemas, heresias*. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 75, 41-61.

Lopes, R. (2001). *Competitividade, inovação e territórios*. Lisboa: Celta Editora.

Marques, J. (2022). *O papel dos municípios e a interdependência dos decisores públicos na implementação das políticas de habitação* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Évora.

Martin, R., Pike, A., Tyler, P., & Gardiner, B. (2016). Spatially rebalancing the UK economy: Towards a new policy model? *Regional Studies*, 50(2), 342-357.

Madeira, C. (2009). *A Reabilitação Habitacional em Portugal - Avaliação dos Programas RECRIA, REHABITA, RECRIPH E SOLARH*. Dissertação de Mestrado em Regeneração Urbana e Ambiental. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.

Mateus, A., & Associados, CIRIUS, GeoIdeia e CEPREDE. (2005). *Competitividade territorial e coesão económica e social*. Coleção Estudos de Enquadramento Prospectivo do Quadro Comunitário de Apoio III, Observatório do QCA III, Lisboa.

McCann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2011). Why and when development policy should be place-based. In *OECD Regional Outlook 2011: Building resilient regions for stronger economies* (pp. 203-213). OECD Publishing.

Medeiros, E. (2022). Strategic-based regional development: Towards a theory of everything for regional development? *European Journal of Spatial Development*, 19(5), 1-26.

Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes. (1983). *Portaria n.º 580/83, de 17 de maio*. Série I. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/580-1983-451222>. Acedido a 18 de julho de 2024.

Ministério do Planeamento. (2022). *Estratégia Portugal 2030*. Documento de enquadramento estratégico. Disponível em: [ficheiro.aspx](#). Acedido a 20 de maio de 2024.

Mota, B. (2019). *A problemática dos territórios de baixa densidade: Quatro estudos de caso* (Dissertação de Mestrado). ISCTE.

Nações Unidas. (2020). *World Social Report 2020: Inequality in a rapidly changing world*. United Nations publication.

Nunes, S. & Lopes, R. (2015). Firm performance, innovation modes and territorial embeddedness. *European Planning Studies*, 23(9), pp. 1796–1826.

Nunes, S., & Sousa, V. (2019). Recursos perfeitos, turismo e singularidades territoriais: Contributos para o desenvolvimento de uma linha de turismo científico na Golegã. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 50, 27-47.

OCDE. (2009). *How regions grow: Trends and analysis*. OCDE.

OCDE. (2022). *OECD Affordable Housing Database*. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. Disponível em: [OECD Affordable Housing Database | OECD](#). Acedido a 20 de setembro de 2024.

Palmeirim, R. (2020). *Impactos das políticas públicas de integração na área de infraestrutura com ênfase no setor hoteleiro e no setor catraieiro da cidade de Oiapoque no Amapá* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual do Ceará.

Parlamento Europeu - Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais. (2020). *Relatório sobre o acesso a uma habitação digna e a preços acessíveis para todos*. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0247\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0247_PT.html). Acedido a 12 de setembro de 2024.

Pas, A., & Cavanagh, C. (2022). Understanding ‘night grazing’: Conservation governance, rural inequalities, and shifting responses ‘from above and below’ throughout the nycthemeron in Laikipia, Kenya. *Geoforum*, 134, 143-153. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2022.04.015>. Acedido a 25 de junho de 2024.

Pereira, G. (2014). SAAL: um programa de habitação popular no processo revolucionário. História. *Revista da FLUP Porto*, IV(4), 13-31.

Pinto, H., Nogueira, C., Laranja, M., & Edwards, J. (2018). A tropicalização da especialização inteligente: Considerações iniciais e falhas sistémicas de inovação para o desenvolvimento de uma estratégia em Pernambuco (Brasil). *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 50, 103-122.

Pinto, P. (2008). *Urban social movements and the transition to democracy in Portugal – 1974-1976*. *The Historical Journal*, 51(4), pp. 1025–1046.

Pinto, P. (2013). *Lisbon rising: Urban social movements in the Portuguese revolution – 1974–75*. Manchester: Manchester University Press.

Portaria n.º 23/2009, de 27 de março. *Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores*, Série I, n.º 56, de 27 de março de 2009.

Recuperar Portugal - PRR. Relatórios de Execução Semestrais e Anuais do PRR - Açores. Disponível em: <https://recuperarportugal.gov.pt/>. Acedido a 24 de setembro de 2024.

Reimer, B., & Markey, S. (2008). Place-based policy: A rural perspective. *Community Research Connexions*, 17. Disponível em: SciELO - Brasil - Análise da Eficácia, Eficiência e Valor Acrescentado de Políticas Públicas Place-based - uma aplicação a territórios rurais. Acedido a 18 de junho de 2024.

República Portuguesa (2017). *Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação: sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação*. Lisboa: Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia. Disponível em: [Nova Geração de Políticas de Habitação - XXI Governo - República Portuguesa](#). Acedido a 28 de agosto de 2024.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio. *Diário da República*, Série I, n.º 85, de 2 de maio de 2018.

Resolução n.º 13/2001, de 15 de fevereiro. *Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores*, Série I, n.º 28, de 15 de fevereiro de 2001.

Ribeiro, A. (2023). *Política social e governação integrada: o Programa Rede Social* (Tese de Doutoramento). Universidade de Lisboa, ISCSP.

Santos, A. (2012). *Análise dos efeitos do Programa de Iniciativa Comunitária LEADER na região Alentejo, entre 1991 e 2006* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Évora.

Santos, A. C., Teles, N., & Serra, N. (2014). *Finança e habitação em Portugal*. Cadernos do Observatório (2). Lisboa: Observatório das Alternativas.

Stöhr, W. (1984). Changing external conditions and a paradigm shift in regional development strategies? *Estudos de Economia*, IV(4), 461-486.

Stöhr, W., & Taylor, D. (1981). *Development from above or below? The dialectics of regional planning in developing countries*. WU Vienna University.

Vanthillo, T., & Verhetsel, A. (2012). Paradigm shift in regional policy: Towards smart specialisation? Lessons from Flanders (Belgium). *Belgeo*, 1, 1-16. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/belgeo.7083>. Acedido a 23 de agosto de 2024.

Vilaça, E. (2001). “O Estado da Habitação”: Medidas sem política num país adiado. *Cidades, Comunidades e Território*. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa, 3, pp. 83-92.

Vilaça, E. & Ferreira, T. (2018). “Os anos de crescimento (1969-2002)”. In R. Agarez (Coord.), *Habitação - cem anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018*. Lisboa: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

Wolfe, D. (2011). Place-based development policy: Implications for North America. Paper presented at the International Seminar on Regional Innovation Policies, Lund University.

Xerez, R., Rodrigues, P., & Cardoso, F. (2018). *A política de habitação em Portugal de 2002 a 2017: Programas, políticas públicas implementadas e instituições envolvidas*. In R. Agarez (Coord.), *Habitação – cem anos de políticas públicas em Portugal 1918-2018*. Lisboa: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.