

Habitação vaga e instrumentos de política pública: O debate em torno do arrendamento coercivo

Nuno Travasso¹, Sónia Alves²

Nos últimos anos assistiu-se a um ressurgimento dos debates em Portugal, e na Europa em geral, sobre a habitação vaga. Isto ocorreu num contexto de múltiplas crises: a par de uma crise climática, de saúde e de biodiversidade, uma crise de acessibilidade à habitação de proporções significativas colocou de novo a habitação na agenda política nacional³.

Apesar de se encontrar entre os países com um maior número de fogos por habitante e com um maior número de fogos vagos em áreas urbanas⁴, Portugal enfrenta atualmente uma profunda crise no acesso à habitação, com uma parte muito significativa dos agregados familiares a deparar-se com sérias dificuldades no acesso a uma habitação condigna a preços comportáveis⁵.

O paradoxo “tanta casa sem gente e tanta gente sem casa”, afirmado pelos movimentos sociais na luta pelo direito à habitação, trouxe para o debate nacional o papel do estado na regulação da função social da habitação. No âmbito académico, economistas passaram a associar a habitação vaga especulativa a processos de financeirização da habitação e a

¹ Departamento de Arquitetura, Universidade de Coimbra; Centro de Estudos em Arquitetura e Urbanismo, Universidade do Porto.

² Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa; BUILD-Department of the Built Environment, Aalborg University.

³ Cf., entre outros: S. Alves, A. B. Azevedo, L. Mendes, K. Silva, “Urban Regeneration, Rent Regulation and the Private Rental Sector in Portugal: A Case Study on Inner-City Lisbon’s Social Sustainability”, *Land*, 12(8), 1644, 2023; O. Garcia, D. Lopes, “Portugal”, in Christoph Schmid (org.), *Ways Out of the European Housing Crisis: Tenure Innovation and Diversification in Comparative Perspective*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, p. 37-53, 2022; D. Lopes, “Empty Homes and Needy People: Time for a New Housing Policy in Portugal and Elsewhere?” in Michel Vols, Julian Sidoli (eds.), *People and Buildings – Comparative Housing Law*, Haia, Eleven, p. 43-65, 2018; J. Ferrão, “A habitação regressa à agenda política?”, *Blogue Shift: Grupo de Investigação Ambiente, Território e Sociedade do ICS-ULisboa*, 2018.

⁴ De acordo com a OCDE, Portugal é o quarto país da organização com maior número de fogos por habitante, atrás da Grécia, França e Itália. No que toca à proporção de fogos vagos face ao número total de alojamentos, Portugal surge no quinto lugar (atrás de Malta, Japão, Chipre e Hungria), sendo o quarto país com maior proporção de fogos vagos em áreas urbanas (atrás da Eslovénia, Roménia e Espanha). Cf. OCDE, “HMI.1 Housing stock and construction”, 2022.

⁵ Cf., entre outros: N. Travasso, A. Varea Oro, M. Almeida, L. S. Ribeiro, “Acesso ao mercado de arrendamento em Portugal: Um retrato a partir do programa de arrendamento acessível”, *Finisterra*, LV(114), 2020, p.105-126; Antunes, G., Seixas, J., “Impactos da pandemia na evolução do acesso à habitação na Área Metropolitana de Lisboa”, *Cidades*, 45, 2022.

tendências de aumento dos preços da habitação⁶; e os estudos no campo das políticas de habitação e do ordenamento do território vieram salientar a importância da habitação vaga como um recurso fundamental para a renovação urbana e proteção ambiental⁷. É neste contexto que tem aumentado o interesse pela análise da ação pública destinada a melhorar a situação da habitação e do ordenamento do território por via da reativação da habitação vaga.

A literatura sobre o tema permite identificar uma considerável variedade de instrumentos que têm sido criados e usados com o intuito de levar os proprietários a colocar a habitação vaga no mercado de venda ou arrendamento. Em termos gerais, distinguem-se dois grandes grupos de medidas. Por um lado, as medidas de incentivo – de tipo fiscal, financeiro ou outro – que procuram, por exemplo apoiar a reabilitação de imóveis vagos que exigem avultados investimentos por parte dos proprietários. Tipicamente, estes programas de apoio financeiro têm associadas condições de alocação da habitação apoiada em esquemas de arrendamento condicionado por um determinado tempo. Por outro lado, medidas de penalização, como as de aumento do valor do imposto patrimonial, que procuram aumentar os custos da retenção voluntária da habitação vaga com o intuito de estimular uma mudança de comportamento por parte dos proprietários.

A recente aprovação do arrendamento forçado de habitações devolutas instituído no quadro do programa Mais Habitação⁸ foi o último e o mais claro exemplo de um conjunto de políticas de desincentivo à manutenção de habitação vaga em Portugal. Esta medida suscitou um amplo debate na esfera pública, por um lado, sobre o aparente conflito entre os direitos à propriedade e os direitos à habitação, e, por outro lado, sobre o direito e dever da administração pública de assegurar o efetivo uso da habitação.

Tomando este caso como exemplo, o presente texto pretende contribuir para uma reflexão sobre as políticas públicas que atuam sobre a habitação vaga, bem como sobre a

⁶ C. Whitehead, K. Scanlon, M. Voigtländer, J. Karlsson, F. Blanc, M. Rotolo, *Financialization in 13 cities: An international comparative report*. Londres: LSE/ Boligøkonomisk Videncenter, 2023.

⁷ Cf., entre outros: Gustedt, E., Grabski-Kieron, U., Demazière, C., & Paris, D., “Transformation in cities and regions: current themes in Germany and France—three significant points of discussion”, in Gustedt, E., Grabski-Kieron, U., Demazière, C., & Paris, D. (Eds.) *Cities and metropolises in France and Germany* (Vol. 20): ARL, 2022. Eurofound, *Unaffordable and inadequate housing in Europe*. Publications Office of the European Union, 2023. Branco, R., & Alves, S., Urban rehabilitation, governance, and housing affordability: lessons from Portugal. *Urban Research & Practice*, 13(2), 157–179, 2020

⁸ Cf. artigo 24º da Lei nº 56/2023, de 6 de Outubro.

necessidade de qualificar o debate em torno delas com vista à adoção de instrumentos de governação mais eficientes e eficazes.

O texto que se segue divide-se em quatro secções. Na primeira faz-se uma introdução teórica ao tema dos instrumentos políticos, ou de governação, tal como definidos por Bali *et al.*⁹. Na segunda reflete-se sobre o leque de instrumentos que têm sido criados e aplicados para controlar o fenómeno da habitação vaga. Na terceira contextualiza-se o fenómeno no contexto nacional, procurando evidenciar as condições que levaram à centralidade do tema da habitação vaga no debate público sobre políticas de habitação e de ordenamento territorial. Na quarta secção, parte-se do exemplo da controvérsia gerada em torno da proposta do arrendamento forçado de habitações devolutas, analisando o debate gerado à luz da evidência empírica disponível, e do seu impacto nos processos de decisão. O texto remata com um comentário final.

Secção 1: Os instrumentos de política pública

Uma parte significativa da atividade política envolve a formulação de objetivos e a escolha de instrumentos políticos, ou de governação. Os instrumentos políticos são uma parte crítica do processo de decisão, providenciando os meios através dos quais os fins podem ser alcançados¹⁰.

O debate sobre a escolha e a implementação de instrumentos tem ganho uma crescente relevância ao nível político e académico. Que tipo de instrumentos estão disponíveis para a governação? Como podem ser classificados? Que lógica está subjacente à sua escolha e implementação? Há algum padrão observável relativo à seleção e implementação dos instrumentos? E como podem as diferenças e similaridades em termos de políticas, práticas e resultados, ser explicadas?¹¹.

⁹ A. S. Bali, M. Howlett, J. M. Lewis, M. Ramesh, “Procedural policy tools in theory and practice”, *Policy and Society*, 40(3), p.295-311, 2021.

¹⁰ Cf. *idem*, *ibidem*.

¹¹ Cf. *idem*, *ibidem*; R. Branco, S. Alves, “Outcomes of Urban Requalification Under Neoliberalism: A Critical Appraisal of the SRU Model” in M. Smagacz-Poziemska, M. Gómez, P. Pereira, L. Guarino, S. Kurtenbach, J. Villalón (eds), *Inequality and Uncertainty*. Singapore, Palgrave Macmillan, 2020, p. 139-158; D. Rink, B. Egner, “Local housing markets and local housing policies: a comparative analysis of 14 German cities”, *International Journal of Housing Policy*, 22(3), p.430-450, 2022.

No campo das ciências sociais, partindo da análise das questões da dimensão simbólica do exercício de poder ligada à produção de significados e de símbolos, Halpern recorda que “governar é mostrar que medimos o social, fazer as pessoas acreditar que estamos ordenando, enviar uma mensagem constante de vontade e de controle”; e que “a dimensão performativa dos instrumentos é tão importante quanto a da sua materialidade objetiva e as suas produções”¹².

Os instrumentos de ação governativa têm sido agrupados com base em grelhas de classificação de acordo com critérios diferenciados. Por exemplo Bali *et al.*¹³ referem taxonomias de instrumentos políticos com base nos recursos em que se baseiam. Os mesmos autores apontam que no sistema clássico de Hood se podem distinguir quatro tipos de recursos.

Primeiro, o de *nodalidade*, que representa a capacidade do governo para receber sinais e difundir informações. Trata-se da centralidade nas redes sociais, de informação e de conhecimento.

Segundo, o de *autoridade*, que requer a capacidade de execução para forçar comportamentos desejáveis, o que passa não apenas pela regulamentação, mas pela fiscalização e capacidade de aplicar penalizações.

Terceiro, o de *tesouro*, associado a instrumentos que fornecem incentivos, tais como subvenções, empréstimos, ou benefícios fiscais, para os atores agirem de forma desejável.

Quarto, o de *organização administrativa*, relacionados com a provisão direta de algum bem ou serviço (e.g. arrendamento de habitação económica).

De um modo geral, o debate sobre o desenho e a execução de instrumentos de política pública tem distinguidos os instrumentos de tipo substantivo dos instrumentos de tipo procedimental, notando que enquanto os primeiros procuram afetar, de forma direta ou indireta, o tipo, a quantidade, o preço ou outras características dos bens ou serviços produzidos (e.g. a qualidade e o acesso de grupos específicos); os segundos são usados

¹² H. Charlotte, P. Lascoumes, P. Le Galès, “As abordagens a partir dos Instrumentos da ação pública”, in O. P. Oliveira, P. Hassenteufel, *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*, Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, p.31-59, 2021.

¹³ A. S. Bali, M. Howlett, J. M. Lewis, M. Ramesh, “Procedural policy tools in theory and practice”, *Policy and Society*, 40(3), p.295-311, 2021.

sobretudo para alterar aspetos do funcionamento do governo e/ou do processo de decisão. Por exemplo, podendo incluir a criação de comissões técnicas independentes ou novas metodologias de tomada de decisão, incluindo a participação de representantes de interesses antes excluídos nos processos de decisão¹⁴.

A reflexão sobre o desenho e a implementação de instrumentos políticos, tem suscitado um conjunto de debates diversificados ao longo de linhas de análise e de problematização complementares. Por exemplo, Lopes (2022) analisa os discursos do legislador relativamente à obrigação de conservação do edificado, identificando três tipos de discursos. Um discurso negativo centrado na obrigação de conservação por parte dos proprietários que inclui a proposta de aplicação de instrumentos de tipo sancionatório; um discurso de natureza positiva associado a medidas de apoio e incentivo à realização de obras de conservação; e um discurso coercivo centrado na obrigação de conservação dos edifícios que inclui medidas impositivas, designadas de natureza coerciva ou substitutiva¹⁵.

De uma outra perspetiva, relacionada com a problematização dos custos e dos benefícios do desenho e da implementação das políticas de habitação, dentro e entre gerações, Alves e Guimarães¹⁶ examinam os métodos e as condições de produção de habitação social e económica ao longo de quase um século. A partir da análise de diversas gerações de políticas de habitação, em termos da quantidade e da qualidade dos bens e serviços produzidos, e dos seus impactos, por exemplo em termos de quem tem acesso a essa habitação, criticam os impactos de políticas que têm favorecido a aquisição e privatização do *stock* de habitação produzido com subsídio público, notando como reforçam as desigualdade socioeconómicas e territoriais. Observando a situação de múltiplas crises que as cidades e as regiões portuguesas enfrentam, Alves¹⁷, de uma perspetiva transdisciplinar e de análise comparada internacional, critica que a não adoção de instrumentos de zonamento inclusivo em Portugal, notando que tal opção está em

¹⁴ M. Howlett, I. Mukherjee (eds.), *Routledge handbook of policy design*, New York, Routledge, 2018.

¹⁵ Lopes, D. “Intimação para obras e execução coerciva” in Fernanda Paula Oliveira (ed) *Atas do II Congresso de Direito de Urbanismo*: Almedina, pp. 85-107, 2022.

¹⁶ Alves, S., Guimarães, P., “Housing and Inequality: The Case of Portugal” in Mats Lundahl, Daniel Rauhut, Neelambar Hatti (eds), *Inequality: Economic and Social Issues*, New York, Routledge, 2024.

¹⁷ Alves, S. Divergence in planning for affordable housing: A comparative analysis of England and Portugal. *Progress in Planning*, 156, 100536, 2022.

contraciclo face às políticas e práticas mais integradas que se observam noutras geografias.

Secção 2: Os instrumentos para controlar a habitação vaga

Apesar da habitação vaga¹⁸ e das políticas que a visam mitigar serem temas tratadas na literatura da especialidade há várias décadas, o seu âmbito de aplicação continua restrito, essencialmente, a alguns países ocidentais (nomeadamente os EUA, o Reino Unido, a Alemanha, a Dinamarca e países da Europa de Leste) e asiáticos¹⁹. A literatura revela uma grande variedade de conceitos relacionados com o de habitação vaga, como as noções de habitação subutilizada ou de habitação de uso sazonal, que não são aqui analisados.

Os Censos à população e habitação definem como vago um alojamento onde não há ninguém a viver no momento do recenseamento, exceto se os ocupantes estiverem temporariamente ausentes por motivos de férias, saúde ou profissionais. Os Censos também fornecem informações sobre se as habitações vagas estão disponíveis para venda ou aluguer, ou se se encontram nessa situação por outras razões.

A literatura académica distingue entre, de um lado, a habitação vaga de longa duração e, do outro lado, as situações “normais” de habitações que se encontram temporariamente vagas entre duas ocupações. Mas não estabelece o que é um tempo “normal” de não ocupação em regiões ou territórios com fracas dinâmicas demográficas e de emprego. Também insuficientemente estudadas são as metodologias adotadas para identificar habitações vagas, por exemplo as relacionadas com o consumo de energia²⁰.

A literatura demonstra que o tema da habitação vaga é complexo e que requer uma análise cuidadosa sobre as razões pelas quais a habitação é deixada desocupada, sobre as

¹⁸ Embora o debate sobre os vagos inclua a problemática dos terrenos vagos em áreas urbanas consolidadas, bem como outro tipo de imóveis, neste texto restringimos a análise à habitação vaga.

¹⁹ Cf. S. Döringer, Y. Uchiyama, M. Penker, R. Kohsaka, “A meta-analysis of shrinking cities in Europe and Japan: Towards an integrative research agenda”, *European Planning Studies*, 28(9), p.1693-1712, 2020.; S. Caramaschi, F. Chiodelli, “Reconceptualising housing emptiness beyond vacancy and abandonment”, *International Journal of Housing Policy*, 23(3), p.588-611, 2023.

²⁰ Cf. Morckel, V. C., “Spatial characteristics of housing abandonment”, *Applied Geography*, 48, p.8-16, 2014; R. Smith, S. Merrett, “Empty dwellings: the use of rating records in identifying and monitoring vacant private housing in Britain”, *Environment and Planning A*, 19(6), p.783-791, 1987.

características desta habitação (em termos de conservação, regimes de propriedade, etc.) e sobre os seus padrões de distribuição espacial no território, e as várias escalas de análise geográfica.

A literatura diferencia os instrumentos políticos com base na sua natureza e objetivos. Na comparação que faz dos instrumentos para lidar com habitação vaga, Turnbull²¹ distingue os instrumentos de incentivo (financeiro ou fiscal) dos de penalização (aumento da carga fiscal e aplicação de coimas até valores que tornam o entesouramento inviável), divididos por níveis de coerção. Este estudo do Observatório Europeu da Habitação demonstra que não só a lista de instrumentos disponível é longa, como esses instrumentos têm vindo a ser usados de modo combinado em diversas cidades e países.

A investigação científica sobre o tema da habitação vaga apresenta hoje evidência empírica robusta que permite retirar as seguintes proposições.

Primeiro, que o uso de instrumentos coercivos (de penalização) em combinação com instrumentos de incentivo (política financeira e fiscal, por exemplo programas de apoio à reabilitação) são adequados para estimular comportamentos desejáveis no que respeita à colocação da habitação no mercado, tendo alcançado resultados positivos em várias cidades e países.

Segundo, que em muitos casos, a existência de um instrumento coercivo – e.g. intimação do proprietário à realização de obras de conservação/ reabilitação, podendo em caso de não resposta levar à requisição de fogos devolutos para arrendamento ou venda forçada (com a obrigatoriedade do adquirente iniciar as obras exigidas num certo prazo) – pode constituir uma ameaça suficiente para que não seja necessário aplicá-lo (e.g. no caso de questões legais de heranças, ou quando o proprietário declara não ter meios para realizar as obras e solicita o apoio técnico-financeiro do município optando por um regime de renda acessível ou social).

Terceiro, as medidas para colocar as habitações devolutas sob gestão pública temporária podem implicar processos judiciais morosos e exigir recursos significativos da administração. No caso de expressa manifestação de incapacidade de iniciativa por parte

²¹ D. Turnbull, *Tools to deal with vacant housing*, s/l, Housing Europe Observatory, 2023.

do proprietário, o município pode tomar posse administrativa do imóvel para a realização das obras e até ao pagamento integral dos custos pelo proprietário.

Para o contexto nacional, estudos académicos de avaliação retrospectiva da execução do Regime Especial de Reabilitação de Imóveis Arrendados (RECRIA) – que foi o principal programa de apoio à reabilitação implementado entre 1988 e 2011 em Portugal – no município de Lisboa, o município com a maior taxa de execução a nível nacional, confirmam que existe uma perceção por parte dos técnicos e políticos de que a utilização de instrumentos coercivos combinados com instrumentos de incentivo é adequada para estimular comportamentos desejáveis no que concerne à reabilitação e reativação da habitação vaga. No entanto, mostram também que a implementação destes instrumentos é complexa, envolvendo procedimentos administrativos, recursos financeiros e articulação institucional que nem sempre asseguram o pagamento ao município de todas as despesas tidas com a intervenção. Estes resultados salientam a importância de instrumentos de arrendamento forçado, que já existem na lei há vários anos, mas que raramente têm sido usados para o ressarcimento das despesas incorridas por parte da administração em obras de reabilitação e no realojamento provisório de inquilinos²² e para alargar o *stock* de arrendamento acessível com fogos municipais ou privados.

Secção 3: A centralidade do tema da habitação vaga no contexto nacional

No nosso ordenamento jurídico não é nova a ideia de que “a não disponibilização de oferta de imóveis, quando estes existam, sobretudo nas zonas do País onde se verifica maior dificuldade de acesso à habitação, é uma prática lesiva do interesse público e que tem por efeito uma redução injustificada da oferta habitacional, bem como, por essa mesma via, uma subida artificial dos preços”, justificando, por isso, “uma ação mais interventiva do Estado no estímulo à sua disponibilização, concorrendo, simultaneamente, para a concretização do seu potencial económico e para o cumprimento da sua função social”²³. Em anteriores momentos de crise na habitação, este objetivo

²² S. Alves, R. Branco, P. Canelas, K. Silva, “O município de Lisboa e a execução do Regime Especial de Reabilitação de Imóveis Arrendados (RECRIA): entre as estruturas e a agência”, *Análise Social*, no prelo.

²³ Preâmbulo do Decreto-Lei nº 67/2019, de 21 de Maio, que procede ao agravamento do Imposto Municipal sobre Imóveis relativamente a prédios devolutos em zonas de pressão urbanística.

levou mesmo à imposição do dever de arrendar a habitação vaga, como sucedeu em 1914²⁴ e em 1974²⁵. De modo similar, também não é novo o debate decorrente do assumir, pelos poderes públicos, da posição acima citada.

Recentemente, a questão ganhou novo destaque, pela convergência de três linhas de governação que perseguem três objetivos centrais.

Primeiro, o desígnio de fomentar a reabilitação em detrimento da contínua expansão dos perímetros urbanos baseada na construção nova. Pretendia-se consolidar e revitalizar os núcleos urbanos, e em especial os vários centros históricos que, à data, se encontravam em acentuado estado de degradação e abandono, concentrando grande número de edifícios vagos. Pretendia-se, também, induzir dinâmicas de transformação urbana que fossem económica e ambientalmente mais sustentáveis. Quer por via de uma utilização mais responsável dos recursos disponíveis, apostando na reabilitação e reutilização do edificado existente em oposição à construção nova. Quer pela contenção dos perímetros urbanos, travando a contínua expansão das redes infraestruturais e procurando fomentar modelos de ocupação capazes de suportar lógicas de proximidade, mobilidade suave e sistemas de transportes públicos. Os impactos que a crise económica de 2008 tiveram no sector imobiliário viriam a funcionar como catalisador da transição pretendida.

Neste domínio, a aprovação, em 2009, do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana²⁶ surge como marco fundamental, procurando redirecionar o investimento imobiliário para a reabilitação de áreas do território delimitadas para o efeito – as Áreas de Reabilitação Urbana – essencialmente por via da articulação, por um lado, de benefícios fiscais e apoios financeiros e, por outro lado, de mecanismos de pressão sobre os prédios degradados ou não utilizados, tanto por via de agravamento fiscal como por mecanismos de substituição dos proprietários pela administração pública. Aplicavam-se, assim, os princípios fundamentais mencionados na secção anterior. Nos anos que se seguiram,

²⁴ Cf. artigo 3º do Decreto nº 1079, de 23 de Novembro de 1914.

²⁵ Cf. artigo 5º do Decreto-Lei nº 445/74, de 12 de Setembro, e artigos 1º e 7º do Decreto-Lei nº 198-A/75, de 17 de Abril.

²⁶ Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de Outubro.

procurou-se reforçar esta dinâmica pelo reforço dos apoios²⁷ e incentivos²⁸, pela desregulação das operações de reabilitação de edifícios²⁹, pela criação de condições para a atração de investimento de outras origens (sector do turismo, fundos de investimento, residentes não habituais)³⁰, bem como pela revisão do quadro legal que rege as práticas de planeamento territorial de modo a conter os perímetros urbanos³¹.

O segundo objetivo centrou-se na dinamização do anémico mercado de arrendamento habitacional, considerando-se que o quadro que o regulava não oferecia incentivo suficiente aos proprietários para aderirem a este mercado e, menos ainda, para investirem na necessária reabilitação do edificado degradado que se ia acumulando, em grande medida pela herança dos contratos vinculísticos e das rendas congeladas que não asseguravam o rendimento necessário à devida manutenção do edificado³². Lembre-se, a este propósito, que, à entrada do século XXI, a percentagem das chamadas rendas antigas rondava ainda os 60%, valor que se elevava para dois terços nos casos dos municípios de Lisboa e do Porto³³, onde o problema do abandono e degradação dos centros históricos era particularmente gravoso.

É neste contexto que, em 2006, se publica o Novo Regime de Arrendamento Urbano³⁴, depois revisto em 2012³⁵ – e sucessivamente alterado nos anos que se seguiram – com vista à liberalização do mercado de arrendamento e fácil transição das rendas antigas para

²⁷ Destaque-se o IFRRU2020 (Instrumento Financeiro de Reabilitação e Revitalização Urbanas), regulamentado em 2015 pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 52-A/2015, de 23 de Julho.

²⁸ O Regime Extraordinário de Apoio à Reabilitação Urbana foi criado pelo Orçamento de Estado de 2008 (artigo 82.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro), sendo, depois, sucessivamente atualizado e ampliado.

²⁹ O Regime Excepcional para a Reabilitação Urbana, criado pelo Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de Abril, isentou as operações de reabilitação e renovação do cumprimento de um amplo conjunto de requisitos técnicos obrigatórios, com destaque para as áreas mínimas impostas pelo Regulamento Geral das Edificações Urbanas.

³⁰ Cf., entre outros: Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de Março, que aprova o Regime Jurídico da Instalação, Exploração e Funcionamento dos Empreendimentos Turísticos; Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de Agosto, que aprova o Regime Jurídico da Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local, depois alterado pela Lei n.º 63/2015, de 23 de Abril; Lei n.º 29/2012, de 9 de Agosto, que cria a autorização de residência para atividade de investimento (os chamados Vistos Gold), por via de aditamento à Lei n.º 23/2007 (artigo 90.º-A).

³¹ A Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo foi aprovada em 2014, pela Lei n.º 31/2014 de 30 de Maio, seguindo-se, no ano seguinte, a aprovação do novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, por via do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio.

³² Cf. G. Antunes, *Políticas de Habitação: 200 Anos*, Lisboa: Caleidoscópico, 2018; G. Antunes, *Housing policies in (the) crisis: The Troika memorandum and the housing market in Portugal*, Lisboa: Friedrich Ebert Stiftung, 2020.

³³ Dados do Censos 2001, INE.

³⁴ Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro.

³⁵ Lei n.º 31/2012, de 14 de Agosto.

o novo regime, com graves consequências sociais. Também aqui, o incentivo criado aos proprietários veio associado a mecanismos de pressão sobre a habitação vaga e degradada. Foi no âmbito da legislação complementar do Novo Regime de Arrendamento Urbano que se estabeleceu o conceito fiscal de prédio devoluto³⁶ e procedeu ao seu agravamento fiscal em sede de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI). Foi também neste âmbito que se regulou a possibilidade de obras coercivas no caso do senhorio não efetuar as obras de manutenção a que está obrigado³⁷.

A terceira linha de governação prende-se com as políticas de habitação e a necessidade de resposta a uma crise de acesso à habitação que se acentuou, sobretudo, a partir de 2015. A crise resultou, essencialmente, de duas ordens de fatores.

De um lado, o contexto internacional marcado pela financeirização da habitação³⁸, pelas profundas alterações nas dinâmicas de investimento que se seguiram à crise económica iniciada em 2008 e que reforçaram o uso do imobiliário como ativo de refúgio³⁹, e ainda pelas novas tendências do sector do turismo decorrentes da generalização da aviação *lowcost* e do alojamento local.

Do outro lado, as políticas públicas nacionais que conduziram a uma ampla revisão do quadro legal, procurando animar os sectores da reabilitação e do turismo como meio de alavancar a economia em tempo de crise e de intervenção externa. As muitas alterações legislativas que se sucederam – em grande medida, aquelas que já aqui apontámos e que decorreram das duas linhas de governação enunciadas nos parágrafos anteriores – contribuíram para alterar profundamente as dinâmicas de transformação dos espaços urbanos.

³⁶ Decreto-Lei nº 159/2006, de 8 de Agosto, que aprova a definição do conceito fiscal de prédio devoluto.

³⁷ Decreto-Lei nº 157/2006, de 8 de Agosto, que aprova o Regime Jurídico das Obras em Prédios Arrendados.

³⁸ Cf., entre outros: M. Aalbers, “The Financialization of Home and Mortgage Market Crisis”, *Competition & Change*, 12(2), p. 148-166, 2008; M. Aalbers, *The Financialization of Housing: A political economy approach*, London, Routledge, 2016; C. Whitehead, K. Scanlon, M. Voigtländer, J. Karlsson, F. Blanc, M. Rotolo, *Financialization in 13 cities: An international comparative report*. Londres: LSE/ Boligøkonomisk Videncenter, 2023; A. C. Santos, N. Teles, N. Serra, “Finança e habitação em Portugal”, *Cadernos do Observatório*, 2, 2014; N. Teles, “Financeirização da habitação: A terra e renda fundiária como elos em falta” in A. C. Santos (coord.), *A nova questão da habitação em Portugal*, Coimbra, Actual, p.87-110, 2019.

³⁹ D. Madden, P. Marcuse, *In Defense of Housing: The Politics of Crisis*. London/ New York, Verso, 2016.

A conjugação de todos estes fatores conduziu a uma súbita concentração do investimento imobiliário nos principais centros urbanos do país⁴⁰ – em especial Lisboa e Porto – e nos segmentos do turismo e de habitação de luxo, pressionando o valor fundiário e dando origem a uma acelerada subida dos preços da habitação que, a partir desses centros, se foi alastrando no território e criando sérias dificuldades a largos segmentos da população para aceder a habitação condigna. A crescente contestação fez com que a crise ganhasse visibilidade na esfera pública. E a publicação dos resultados dos Censos de 2011 e 2021, com destaque para o elevado número de fogos vagos, veio (pelo menos numa primeira fase) consolidar a perceção de que o problema não era falta de casas, mas sim a dificuldade de colocar as casas existentes no mercado a preços acessíveis.

É em resposta a este contexto que, em 2017, o governo cria uma Secretaria de Estado da Habitação e lança uma Nova Geração de Políticas de Habitação⁴¹ que assume e conjuga os três objetivos centrais antes enunciados. Estabelece, assim, como missão “[g]arantir o acesso de todos a uma habitação adequada” e “[c]riar as condições para que tanto a reabilitação do edificado como urbana passem de exceção a regra”⁴², procurando políticas que promovam a transição “[d]e uma política de habitação cujos principais instrumentos assentaram na construção de novos alojamentos e no apoio à compra de casa para uma política que privilegia a reabilitação e o arrendamento”⁴³. Objetivos estes que a Lei de Bases da Habitação veio reafirmar, defendendo a aposta na reabilitação e no arrendamento, bem como a promoção do “uso efetivo de habitações devolutas”⁴⁴, tanto públicas como privadas, quer por via de incentivos, quer pelo recurso a mecanismos de pressão⁴⁵.

⁴⁰ Cf., entre outros, N. Travasso, “Three topics for reurbanisation: Rethinking planning practices for extensive urbanisation territories after growth”, in F. Saverio Fera (ed.), *La Maieutica della Città: Contributi sul progetto urbano e architettonico*, Firenze: Aión, p. 174-183, 2022; N. Travasso, A. Varea Oro, M. Almeida, L. S. Ribeiro, “Acesso ao mercado de arrendamento em Portugal: Um retrato a partir do programa de arrendamento acessível”, *Finisterra*, LV(114), p.105-126, 2020; G. Antunes, J. Seixas, “Impactos da pandemia na evolução do acesso à habitação na Área Metropolitana de Lisboa”, *Cidades*, 45, 2022.

⁴¹ Governo de Portugal, *Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação*, 2017. O documento foi, depois, aprovado por via da Resolução do Conselho de Ministros n° 50-A/2018, de 2 de Maio.

⁴² Governo de Portugal, *Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação*, 2017, p.3.

⁴³ *Idem, ibidem*, p.6.

⁴⁴ Número 6 do artigo 3° da Lei n°83/2019, de 3 de Setembro.

⁴⁵ Cf. artigos 5° e 28° da Lei n°83/2019, de 3 de Setembro.

Assim, a urgência da resposta à crise habitacional que se pretendia assegurar, essencialmente, por via do arrendamento e da reabilitação, veio colocar no centro das preocupações a necessidade de encontrar formas de promover a reabilitação e de recolocar no mercado as habitações vagas.

Secção 4: O debate gerado pela proposta do arrendamento forçado de habitações devolutas.

O programa Mais Habitação, foi apresentado pelo primeiro-ministro António Costa a 16 de fevereiro de 2023, como um conjunto de “medidas que procuram responder de forma completa a todas as dimensões do problema da habitação”. Problema que se agravava agora, na sequência da acentuada subida da inflação e das taxas de juro, resultantes da situação pandémica e da guerra na Ucrânia.

Na conferência de imprensa de apresentação do programa, o primeiro-ministro, acompanhado pelos ministros das finanças, Fernando Medina, e da habitação, Marina Gonçalves, identificou cinco eixos de problemas e de soluções para a crise de habitação: “aumentar a oferta de imóveis para habitação”, “simplificar os processos de licenciamento”, “aumentar o número de casas no mercado de arrendamento”, “combater a especulação” e “proteger as famílias”⁴⁶. Para cada eixo foram propostas medidas específicas cobrindo várias áreas da governação.

A questão da habitação devoluta viria a assumir um lugar central neste pacote de medidas públicas e no debate que o envolveu. No âmbito do eixo “aumentar o número de casas no mercado de arrendamento” – e seguindo os princípios de políticas públicas já expostos na Secção 2 – o documento propunha um conjunto de instrumentos de reforço da confiança e de incentivo (nomeadamente fiscal) ao mercado de arrendamento, complementados por duas medidas com o objetivo de mobilizar património degradado e devoluto para ampliar o dito mercado⁴⁷.

⁴⁶ São estes os objetivos que estruturam o documento colocado à discussão pública (Governo de Portugal, *Mais Habitação*, 2023).

⁴⁷ Estas medidas seriam, depois, concretizadas por meio dos artigos 23º e 24º da Lei nº 56/2023, de 6 de Outubro.

A primeira destas medidas é uma linha de crédito que assegure aos municípios os recursos financeiros necessários para a realização de obras coercivas em edifícios degradados, por forma a devolver-lhe as condições de habitabilidade. Obras coercivas estas que, como já aqui se referiu, apesar de previstas na legislação só raramente têm sido aplicadas pelas autarquias, em parte por falta de recursos financeiros.

A segunda é o “arrendamento forçado de habitações devolutas”⁴⁸ que prevê que os municípios⁴⁹ possam determinar o arrendamento coercivo dos fogos que se encontrem devolutos há mais de dois anos, para os subarrendar a preços acessíveis. A medida – aplicável apenas aos municípios do litoral – só poderá ser imposta quando não houver resposta positiva do proprietário a notificação prévia do dever de dar uso ao imóvel e quando houver rejeição de proposta de arrendamento antes apresentada pelo município.

Apesar de se tratar de um documento extenso, que propunha alterações profundas e controversas em diferentes domínios – em especial na área do planeamento e gestão urbanística – e contendo várias imprecisões e incoerências, o intenso debate público gerado pelo Mais Habitação centrou-se (a par das medidas relacionadas com o Alojamento Local) na referida proposta de arrendamento forçado. Importa, por isso, determo-nos aqui na análise dos termos em que decorreu este debate⁵⁰.

A crítica ao arrendamento forçado de habitações devolutas assentou essencialmente em três argumentos. O primeiro – e mais relevante – interpretava o novo regime como um atentado à propriedade⁵¹, visto como disruptivo e inaceitável face ao nosso quadro social e jurídico, sendo mesmo questionada a sua constitucionalidade⁵² e apelidado de

⁴⁸ A medida viria a ser aditada ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (artigo 108º-C do Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de Dezembro).

⁴⁹ Nos casos em que os municípios não pretendem proceder ao arrendamento, poderá o IHRU assumir esse papel, se assim o entender (cf. número 5 do artigo 108º-C do RJUE).

⁵⁰ Reforce-se que a análise que aqui se apresenta centra-se no debate em si mesmo, e não nas qualidades do novo regime proposto que mereceria um exame crítico mais detalhado, que não cabe neste texto.

⁵¹ Cf., por exemplo, J.V. Sousa, “Medidas na habitação são ‘ataque à propriedade privada’, dizem PSD e IL”, *Jornal de Notícias*, 16 de Fevereiro 2023; Lusa/ Dinheiro Vivo, “Investidores imobiliários consideram pacote da habitação um ‘ataque à propriedade privada’.”, *Dinheiro Vivo*, 17 de Fevereiro 2023.

⁵² Cf., por exemplo, M. Lopes, “Serviços do Parlamento alertam para inconstitucionalidade do arrendamento forçado”, *Público*, 19 de Maio 2023; F. Pedreira, F. A. Sousa, “Juristas dizem que arrendamento coercivo é inconstitucional”, *Eco*, 20 de Fevereiro 2023; Lusa/ DN, “Habitação: Proprietários descontentes com pacote apontam inconstitucionalidades”, *Diário de Notícias*, 7 de Julho 2023;

“socialista radical”, “gonçalvista” e “comunista”⁵³. A este, somaram-se dois argumentos complementares que procuraram descredibilizar a proposta com base na sua suposta inexequibilidade. Um sublinhava a provável inutilidade do novo instrumento, por se perspetivar uma aplicação residual, dada a carga burocrática associada e a discordância expressa de algumas autarquias⁵⁴. O outro apontava a dificuldade que os municípios teriam para identificar os fogos devolutos, ou até a dificuldade para definir o próprio conceito.

No que toca ao primeiro argumento – a ideia de um disruptivo atentado ao direito à propriedade – cabe lembrar que o arrendamento forçado não é um instrumento novo no nosso quadro legal. Ele estava já previsto, desde 2009, no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana⁵⁵. E, se é certo que, aí, o arrendamento forçado serve apenas como mecanismo de ressarcimento da despesa pública com eventuais obras coercivas; é igualmente certo que as obras coercivas assim viabilizadas podem ser justificadas não só pela necessidade de “correção de más condições de segurança ou de salubridade”, mas também pela mera necessidade “melhoria do arranjo estético”⁵⁶. Pretende-se, por esta via, assegurar um cumprimento dos deveres de conservação⁵⁷ e de reabilitação⁵⁸ que a lei impõe aos proprietários.

Aquilo que o Mais Habitação vem fazer é estender a aplicação deste regime às frações habitacionais devolutas como meio de concretizar os princípios da função social da habitação e do uso efetivo da habitação instituídos pela Lei de Bases da Habitação⁵⁹; sendo defensável que o cumprimento destes princípios é mais relevante do que as simples razões estéticas que poderiam já conduzir ao arrendamento forçado.

⁵³ Cf., por exemplo, E. Lourenço, “Marques Mendes não consegue perceber ‘ataque de socialismo radical’ de Costa na habitação”, *Expresso*, 19 de Fevereiro 2023; H. Pereira, “Arrendamento coercivo: o fantasma que não existe”, *Público*, 3 de Março de 2023.

⁵⁴ Cf., por exemplo, S. Alemão, “Vereadora diz que arrendamento forçado de devolutos ‘não vai acontecer’ em Lisboa”, *Público*, 9 de Março 2023; Lusa/ DN, “Rui Moreira defende que ‘boa parte’ do programa Mais Habitação é ‘irrealizável’”, *Diário de Notícias*, 6 de Março 2023.

⁵⁵ Cf. artigo 59º do Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de Outubro.

⁵⁶ Cf. número 2, artigo 89º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (Decreto-Lei nº 555/99).

⁵⁷ Cf. artigo 89º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (Decreto-Lei nº 555/99).

⁵⁸ Cf. artigo 6º do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (Decreto-Lei nº 307/2009).

⁵⁹ Cf. artigos 4º e 5º da Lei nº 83/2019, de 3 de Setembro.

Aliás, na redação que faz, o legislador procura reforçar o facto do novo instrumento legal se tratar apenas da ampliação de regimes já existentes. Determina-se, assim, que “[o] regime previsto no artigo anterior” – i.e. o arrendamento forçado para ressarcimento das despesas incorridas com a realização de obras coercivas – “é aplicável, com as necessárias adaptações, às frações autónomas e às partes de prédio urbano [...] classificadas como devolutas [...]”. E, na mesma linha, esclarece-se que a proposta de arrendamento a ser apresentada pelo município deverá ser feita “nos termos previstos no artigo 5º do Decreto-Lei nº 89/2021”⁶⁰.

Este último artigo, a que o texto legal faz referência, estabelece os termos nos quais um município deve apresentar uma proposta de arrendamento ao proprietário de uma habitação devoluta localizada em Zona de Pressão Urbanística, quando o notifica com vista ao agravamento de IMI. A este propósito, refira-se que, atualmente, a taxa de IMI para prédios devolutos nestas áreas pode ser multiplicada por dez e agravada anualmente em 20% até um máximo de 20 vezes o valor inicial. Limite este que pode ainda ser aumentado para 30 vezes quando se tratar de um prédio ou fração de uso habitacional, ou por 40 vezes sempre que o proprietário for uma pessoa coletiva⁶¹. Ou seja, este regime, já anteriormente em vigor, articula uma forte pressão fiscal com uma proposta de arrendamento pela administração pública com vista a posterior subarrendamento a valores acessíveis, procurando, por esta via, atingir resultados similares ao regime de arrendamento forçado agora proposto no quadro do Mais Habitação.

Conclui-se, assim, que o novo instrumento de arrendamento forçado de habitações devolutas não pode ser considerado como disruptivo face ao nosso ordenamento jurídico. Ao contrário, ele parece enquadrar-se bem no modo como os limites do direito à propriedade têm sido entendidos pelo legislador. Este direito constitucional tem de ser compatibilizado com um conjunto de deveres que lhe estão associados, previstos na legislação e já aqui mencionados: dever de conservação, dever de reabilitação, dever de uso efetivo e cumprimento da função social da habitação. Por isso, a nossa legislação prevê um conjunto de instrumentos que visam pressionar os proprietários ao cumprimento desses deveres – arrendamento forçado, arrendamento forçado de prédios rústicos, venda

⁶⁰ Artigo 108º-C do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (Decreto-Lei nº 555/99).

⁶¹ Cf. artigo 112º-B do Código e Imposto Municipal sobre Imóveis (Decreto-Lei nº 287/2003).

forçada, expropriação, obras coercivas, agravamento fiscal – aos quais se soma agora o novo regime proposto pelo Mais Habitação. Instrumentos estes que, como se disse, são, em geral, pouco utilizados pela administração pública, quer pela dificuldade da sua implementação, quer pelos custos políticos que podem acarretar, exatamente por conflituarem com o direito à propriedade. Mas que, ainda assim, não têm levantado particular contestação social.

A referida função de pressão sobre os proprietários destes instrumentos legais conduz-nos ao segundo argumento – a suposta inutilidade do novo regime de arrendamento forçado. À imagem da maior parte dos instrumentos de substituição dos proprietários pela administração pública atrás mencionados, o objetivo do novo regime é, precisamente, não ter de ser usado. Aliás, o texto legal é claro neste ponto, afirmando que a sua aplicação deve ter carácter “excepcional” e “supletivo”⁶². Mas isso não lhe retira utilidade. Dado que, como se procurou evidenciar anteriormente, o objetivo destes instrumentos é dotar os poderes públicos de meios para compelir os proprietários a assumirem as suas responsabilidades. Tratam-se, por isso, de instrumentos de último recurso que visam apenas dotar os municípios de capacidade de pressão.

Por fim, no que toca ao terceiro argumento – a dificuldade de definir e de identificar os prédios devolutos – importa notar que a noção de devoluto para a qual a nova legislação remete é aquela que está estabelecida pelo Decreto-Lei nº 159/2006, de 8 de agosto, o qual, como já aqui notámos, procede à definição do conceito fiscal de prédio ou fração autónoma devoluta para efeitos de agravamento de IMI. Este diploma elenca as várias exceções que não deverão sofrer agravamento fiscal, tal como detalha os critérios que indiciam a desocupação dos imóveis e o procedimento que deve ser seguido pelos municípios para declararem um prédio ou fração como devoluto.

Isto quer dizer que, pelo menos desde 2006, não só o conceito e os critérios de classificação estão estabilizados, como está previsto que, querendo, os municípios procedam à identificação sistemática destes imóveis. Uma prática que outros diplomas legais vieram depois incentivar, em particular quando aplicada a áreas específicas do

⁶² Cf. número 4, artigo 108º-C do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (Decreto-Lei nº 555/99).

território como as Áreas de Reabilitação Urbana⁶³ e as Zonas de Pressão Urbanística⁶⁴, e que vem sendo adotada por um número crescente de municípios a cada ano que passa, sem especial dificuldade. Em 2023, foram já 32.181 os prédios identificados para efeitos de agravamento de IMI, correspondendo a 10.998 devolutos, 17.079 degradados e 4.104 em ruína⁶⁵. O que mostra que, apesar da resistência inicial, à medida que estas práticas se vão disseminando, elas vão-se tornando cada vez mais social e politicamente aceites.

A 20 de Agosto de 2023, o presidente da república, Marcelo Rebelo de Sousa, vetou o diploma resultante do pacote Mais Habitação que propunha o novo regime de arrendamento forçado. Na justificação que apresenta, o presidente parece dar continuidade aos argumentos que dominaram o debate na esfera pública. Aliás, parece ser no impacto do debate em si mesmo, mais do que no teor das medidas apresentadas, que o presidente encontra a razão do seu veto. Neste sentido, afirma que o “Programa Mais Habitação acabou por polarizar o debate em torno de dois temas centrais – o arrendamento forçado e o alojamento local.”⁶⁶ E defende que esse debate terá apagado as restantes medidas propostas, radicalizado posições no Parlamento inviabilizando acordos mais estáveis, e criado desconfiança no investimento privado dada a perceção – “justa ou injusta”⁶⁷ – de conflito com o direito à propriedade.

No que toca ao regime de arrendamento forçado em específico, o presidente reproduz os já analisados argumentos da sua suposta dificuldade e inutilidade, considerando que “o arrendamento forçado fica tão limitado e moroso que aparece como emblema meramente simbólico”⁶⁸. E reforça que o principal problema da aprovação do regime seria o “custo político” que vê como “superior ao benefício social palpável.”⁶⁹

O presidente optou, assim, por não assentar a sua posição na análise jurídica do documento, nem na evidência empírica existente sobre políticas de habitação e seus

⁶³ Cf. Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de Outubro, que aprova o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana.

⁶⁴ Cf. Decreto-Lei nº 67/2019, de 21 de Maio, que procede ao agravamento do Imposto Municipal sobre Imóveis relativamente a prédios devolutos em zonas de pressão urbanística.

⁶⁵ Cf. F. Lança, “32 mil prédios degradados e devolutos com IMI agravado”, *Jornal de Negócios*, 7 de Agosto 2023.

⁶⁶ M. R. Sousa, Carta enviada pelo Presidente da República ao Presidente da Assembleia da República, 20 de Agosto 2023.

⁶⁷ *Idem, ibidem.*

⁶⁸ *Idem, ibidem.*

⁶⁹ *Idem, ibidem.*

impactos; mas antes na percepção criada na esfera pública por um debate que decorreu, em geral, de forma pouco fundamentada.

O objetivo destas linhas não é criticar a opção de Marcelo Rebelo de Sousa. A política tem as suas lógicas próprias. E as percepções determinam, de facto, as práticas dos diferentes atores, por vezes mais do que a letra da lei. O que se pretende é evidenciar que os termos em que o debate público se faz condicionam o modo como as diferentes medidas serão interpretadas, implementadas ou reconfiguradas no futuro.

O veto presidencial não teve efeito prático imediato. O diploma legal foi confirmado pela Assembleia da República e publicado a 6 de Outubro, por via da Lei nº 56/2023. Contudo, o arrendamento forçado de habitações devolutas volta agora à discussão, e com os mesmos argumentos. No programa do governo recentemente eleito, aprovado em Conselho de Ministros a 10 de abril de 2024, lê-se a crítica à “aposta ideológica em medidas [...] que limitam e colidem com o direito de propriedade”⁷⁰ e clarifica-se – sob o título “[r]evogação das medidas erradas do programa Mais Habitação” – que é “determinação do Governo revogar normas como o arrendamento forçado”⁷¹. Esta posição do novo executivo deve-se, em muito, ao protagonismo que a medida teve no seio do debate público, e aos termos que moldaram esse debate.

Comentário final

O que se retira da análise apresentada é a necessidade de qualificar o debate público por forma a assegurar que a tomada de decisão é suficientemente informada e baseada em evidência científica robusta, que resulta da combinação estratégica da teoria com a experiência empírica que é recolhida e validada por técnicas de recolha e tratamento de informação sistemática. A revisão da literatura demonstra que existe conhecimento acumulado sobre os instrumentos de reativação de habitação vaga, que pode ser mobilizado e colocado ao serviço do desenho e da implementação das políticas públicas. É desejável e potencialmente produtivo que o processo de produção de políticas públicas integre e seja acompanhado pelo processo de produção de conhecimento científico, e que

⁷⁰ Governo de Portugal, Programa do XXIV Governo Constitucional, 2024, p. 165.

⁷¹ Idem, *ibidem*, p. 170.

este seja um processo colaborativo com vista à promoção de um desenvolvimento socialmente mais relevante.

Agradecimento:

Sónia Alves agradece o apoio financeiro do programa de investigação e inovação Marie Skłodowska-Curie Actions (MSCA) research and innovation programme of the European Union's Horizon Europe, ao abrigo do ID 101086488: Delivering sAfe and Social housing (DASH).