

Habit:AÇÃO. Identificação territorial da vulnerabilidade social e da habitação indigna

Teresa Sá Marques¹, Fátima Matos¹, Fernando Honório¹, Catarina Maia¹, Isabel Martins¹, Diogo Ribeiro¹, Gabriela Ribeiro¹, Hélder Santos¹, Mário Gonçalves Fernandes¹, Miguel Saraiva¹, Márcio Ferreira¹; João Queirós², Paula Guerra², Vanessa Rodrigues²; Paulo Santos Conceição³, Isabel Breda Vásquez³, Jorge Afonso Rios³; Pedro Leão Neto⁴, Maria Neto⁴, Ana Miriam Rebelo⁴.

¹CEGOT, Faculdade de Letras, Universidade do Porto; ²IS; ³CITTA; ⁴CENP

Sumário executivo

A habitação indigna permanece uma das expressões mais graves da vulnerabilidade social e territorial em Portugal. O projeto Habit:AÇÃO desenvolveu uma análise detalhada à escala nacional e local, identificando padrões territoriais de indignidade habitacional e de vulnerabilidade social, com o objetivo de apoiar políticas públicas ancoradas no território e sustentadas por evidências analíticas. Os resultados confirmam a existência de múltiplas dimensões de indignidade frequentemente associadas a contextos de pobreza, envelhecimento, baixos rendimentos, desemprego, fraca acessibilidade e riscos ambientais. As situações mais críticas concentram-se nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, no Algarve e nas Regiões Autónomas, onde se combinam degradação, sobrecarga das despesas habitacionais, exclusão social e outras vulnerabilidades. O projeto também demonstra que a fragmentação administrativa e a existência de modelos organizativos municipais desiguais condiciona nalguns contextos a intervenção. Enquanto alguns municípios dispõem de estruturas permanentes e multidisciplinares para a habitação, outros operam com equipas temporárias e recursos dispersos, o que limita a eficácia, nomeadamente das Estratégias Locais de Habitação (ELH) e a articulação com políticas sociais e urbanas. Em conclusão, a habitação indigna é um fenómeno sistémico, refletindo fragilidades estruturais, desigualdades territoriais e défices de coordenação entre níveis de governo. A resposta exige integração entre políticas de habitação, inclusão social, planeamento urbano, eficiência energética, mobilidade e ordenamento e coesão territorial, apoiada num sistema nacional de definição estratégica, de observação e monitorização permanente e no reforço da capacidade técnica e institucional dos municípios.

Recomendações

- Instituir um Sistema Nacional de Observação da Habitação Indigna, assegurando recolha e atualização contínua de dados, leitura territorial integrada e monitorização pública dos progressos.
- Reforçar os programas de reabilitação e eficiência energética, priorizando territórios com maior incidência de habitação degradada, insalubre ou energeticamente ineficiente.
- Consolidar os modelos organizativos municipais de habitação, promovendo equipas técnicas permanentes, multidisciplinares e articuladas com as áreas de ação social, planeamento urbano e proteção civil.
- Integrar as dimensões sociais, ambientais e de acessibilidade nas Estratégias Locais de Habitação (ELH), garantindo maior coerência entre políticas de habitação, mobilidade, energia e inclusão.
- Ampliar a oferta pública, cooperativa e a custos controlados e acessíveis, assegurando habitação digna e acessível aos grupos vulneráveis e às classes médias.

Recomendações

- Reforçar a governação multinível e a cooperação institucional, garantindo maior articulação entre Governo, Regiões Autónomas, CCDR, municípios e sociedade civil.
- Aplicar uma abordagem territorial diferenciada, adaptando instrumentos e financiamentos às realidades das áreas metropolitanas, regiões interiores, zonas turísticas e arquipélagos dos Açores e da Madeira.
- Estabelecer um financiamento estável e previsível, articulado com os objetivos estratégicos europeus, da Política de Coesão e das Estratégias Locais de Habitação, garantindo continuidade e escala de intervenção.

Destinatários do policy brief

Decisores públicos e técnicos responsáveis pela política de habitação e ordenamento do território, nomeadamente: Governo (Ministério da Habitação, Ministério do Ambiente e Energia, Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social); Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana; Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional; Áreas Metropolitanas e CIM; Autarquias; Instituições de solidariedade social e organizações da sociedade civil; Empresas e cooperativas de habitação; Associações de proprietários e arrendatários, etc.

Introdução e Enquadramento do Problema

O acesso a uma habitação digna é um direito humano fundamental e um pilar da coesão social e territorial. A persistência de habitação indigna reflete desigualdades estruturais, falhas de regulação do mercado, antiguidade e degradação do edificado e insuficiências das políticas públicas (nomeadamente, escassez de habitação pública).

O projeto Habit:AÇÃO partiu do reconhecimento de que o conceito de “habitação indigna” é multidimensional e contextual, integrando:

- *Condições de Habitabilidade* (degradação, sobrelotação, insalubridade, conforto térmico, acessibilidade física);

- *Condições de Acesso à Habitação* (exclusão, insegurança, custos excessivos, ausência de alternativas);
- *Contextos Espaciais Habitacionais Condicionadores* (sociais, ambientais e de acessibilidade).

Este Policy Brief apresenta a análise territorial (por concelho) relativa às Condições de Habitabilidade e em seguida sistematiza os resultados da abordagem multidimensional à Habitação Indigna. Desta forma, fornece-se uma base empírica espacialmente explícita, para apoiar políticas públicas baseadas em evidência territorial.

Análise / Principais Resultados

1. Condições de Habitabilidade

A análise espacial nacional identificou no território nacional diferentes perfis de vulnerabilidade relativos às condições de habitabilidade. Aplicando metodologias de análise multivariada, com suporte de Sistemas de Informação Geográfica, é possível construir um índice composto que reflete a indignidade habitacional de cada território. Os resultados encontram-se mapeados na Figura 1, representando perfis concelhios diferenciados.

As **Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto** concentram os níveis mais elevados de sobrelotação, antiguidade e degradação do parque habitacional, bem como baixos índices de conforto térmico e ineficiência energética.

O **Algarve** destaca-se pela **precariedade e informalidade** associadas à sazonalidade e à pressão turística, com alojamentos temporários, ilegais ou sobreocupados.

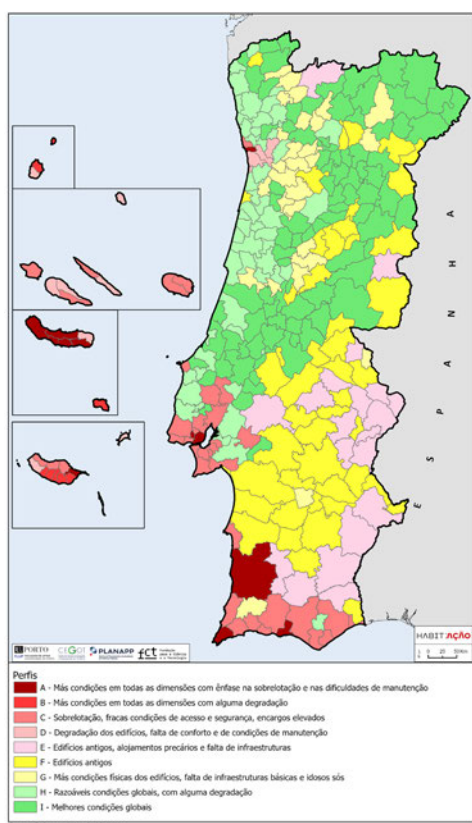
Nas **regiões interiores** (Beiras, Trás-os-Montes, Alto e Baixo Alentejo) prevalecem

edifícios antigos e degradados, ocupados por **idosos de baixos rendimentos**, em concelhos marcados pelo despovoamento e isolamento.

Nas **Regiões Autónomas**, observam-se vulnerabilidades intensas em todos os concelhos, diferenciadas territorialmente.

A descrição pormenorizada de cada perfil territorial pode ser consultada no relatório final deste projeto.

Figura 1 – Padrões territoriais das condições de habitabilidade.



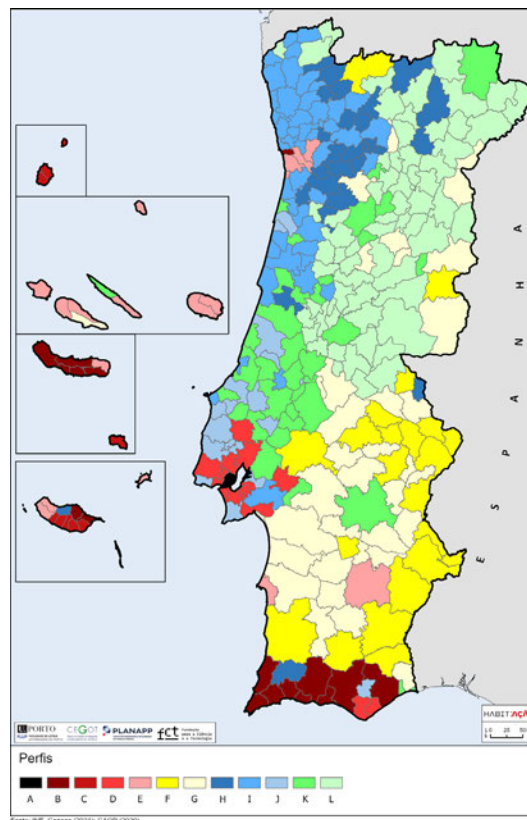
Fonte: Elaboração própria.

2. Indignidade Habitacional

A construção de uma visão multidimensional da habitação indigna foi conseguida cruzando as condições de habitabilidade, o acesso à habitação, a vulnerabilidade social e as vulnerabilidades decorrentes das más condições de acessibilidade e de contextos ambientais mais suscetíveis aos riscos naturais. Os resultados evidenciam que a indignidade habitacional se distribui segundo padrões regionais e funcionais, que combinam dimensões urbanas, rurais, sociais e ambientais. Assim, apresenta-se uma tipologia onde é possível identificar **doze perfis**

municipais, sintetizando a diversidade e a complexidade das situações de habitação indigna em Portugal (Figura 2).

Figura 2 – Perfis de Habitação Indigna.



Fonte: Elaboração própria.

Perfil A – Lisboa: individualiza-se no conjunto dos municípios no que se refere ao perfil da habitação indigna. A maioria das condições dos alojamentos que foram avaliadas apresentam-se negativas, em particular as condições de ocupação (elevada sobrelotação), a capacidade de manutenção e algumas infraestruturas de conforto, acesso e segurança. O que distingue claramente Lisboa é o perfil de vulnerabilidades associado à envolvente da habitação: i) as possibilidades de acesso à habitação são escassas (falta de oferta; encargos de arrendamento e aquisição muito elevados) e fazem emergir as situações de exclusão habitacional mais graves: ocupação ilegal de alojamentos, despejos, elevado número de pessoas sem-abrigo; ii) a maior exposição a riscos ambientais num contexto de elevada densidade do edificado, com riscos agravados pela antiguidade dos edifícios nas zonas históricas.

Perfil B – Porto, maioria dos concelhos do Algarve e da ilha de S. Miguel, Santana e Machico na R. A. da Madeira: um conjunto de concelhos que se distingue genericamente pelas mesmas vulnerabilidades que se descreveram no grupo A: saliência para más condições dos alojamentos, evidentes na sobrelotação e na insuficiência de espaço; na falta de condições de manutenção; na falta de infraestruturas e equipamentos de acesso, segurança e conforto. Destaca-se também a forte dificuldade de acesso à habitação, com alguma exclusão habitacional, e uma envolvente social com sinais de desemprego e pobreza. Um sinal positivo relaciona-se com as boas acessibilidades, quer a serviços, quer a locais de estudo ou de trabalho.

Perfil C – Concelhos insulares da R.A. da Madeira (Funchal e concelhos da costa sul da ilha) e da R.A. dos Açores (Flores, Corvo e Vila do Porto): salientam-se quase exclusivamente pelas más condições da habitação nas várias dimensões: i) as condições físicas da habitação, com alguma degradação; ii) insuficiência de espaço e sobrelotação com inquilinos mais vulneráveis, idosos e crianças; iii) falta de conforto; iv) manutenção insuficiente. Nas condições de acesso à habitação, evidencia-se a presença de convívências de adultos a residir com os pais, embora com uma expressão não tão intensa como noutras áreas do país.

Perfil D – Concelhos suburbanos de Lisboa, Faro e Olhão: um perfil de vulnerabilidades muito bem marcado em cada um dos domínios: i) alojamentos em edifícios mais recentes mas com sobrelotação e muito fracas condições de acesso e segurança; ii) muitas dificuldades no acesso à habitação devido aos elevados encargos a suportar no arrendamento ou na aquisição, o que favorece o aparecimento de população excluída de habitação; iii) uma envolvente social jovem, em parte associada à imigração, e onde o desemprego é o principal problema; iv) uma envolvente física com vários riscos - sismos, inundações, num contexto de elevadas densidades urbanas; v) fracas acessibilidades aos locais de trabalho ou estudo. Os movimentos pendulares da população para Lisboa implicam tempos longos de deslocação.

Perfil E – Concelhos suburbanos do Porto (Espinho, V. N. de Gaia, Gondomar, Paredes), vários concelhos das Regiões

Autónomas, Beja e Sines: um perfil muito associado às más condições dos alojamentos embora menos negativas que nos grupos anteriores. As vulnerabilidades mais salientes dizem respeito aos custos mais elevados dos alojamentos e a presença de idosos só em edifícios degradados. A falta de conforto no alojamento é significativa. São contextos sociais jovens, mas onde o desemprego, a baixa escolaridade e a pobreza surgem com alguma relevância. Boas acessibilidades são um fator positivo neste conjunto de municípios.

Perfil F – Alentejo interior, Penamacor, Montalegre: um grupo de concelhos com um perfil muito bem definido. Alojamentos pouco espaçosos em edifícios antigos, com boas condições de manutenção, mas falta de infraestruturas básicas. Boas condições de acesso à compra e ao arrendamento. Um contexto social com uma expressão mais significativa de população envelhecida, mas onde a pobreza também está bem presente. Salientam-se: i) acessibilidades muito fracas a todos os serviços coletivos e aos centros urbanos da sede do concelho (são maioritariamente concelhos extensos com um povoamento concentrado e localidades muito afastadas da sede de concelho); ii) uma envolvente física onde se salienta a exposição a ondas de calor.

Perfil G – Alentejo e alguns concelhos do Centro e Norte interiores: municípios em que as principais vulnerabilidades na habitação incidem na antiguidade dos edifícios. Condições físicas dos alojamentos sem sinais especiais de degradação, alguma insuficiência de espaço, mas sem sobrelotação, infraestruturas e condições de manutenção com boas indicações. As condições de acesso à habitação também se mostram positivas na generalidade, apenas com alguns sinais de exclusão habitacional em certos concelhos. Os contextos envolventes revelam situações díspares: i) na vertente social contrastam situações de maior vulnerabilidade quer associadas ao desemprego, quer associadas ao envelhecimento, a par com situações mais favoráveis; ii) na vertente ambiental, a suscetibilidade a ondas de calor é um fator de risco; iii) acessibilidades fracas aos serviços.

Perfil H – Noroeste interior e alguns concelhos no resto do país: as más condições físicas dos alojamentos são particularmente elevadas neste grupo. Forte

presença de alojamentos em edifícios degradados, em alguns casos associada à antiguidade e, em muitos casos, com uma ocupação de idosos sós. A falta de infraestruturas básicas é outra vulnerabilidade muito evidente neste grupo. As possibilidades de acesso à habitação também se revelam difíceis, sobretudo se atendermos ao volume de adultos a residirem com os pais. Um contexto social onde se revelam vulnerabilidades na maioria das dimensões sociais: envelhecimento, desemprego, pobreza, baixa escolaridade, muito embora com diferenciações concelhias. Um contexto ambiental com alguma exposição a riscos, quer perigosidade de ocorrência de incêndios rurais, quer exposição a vagas de frio.

Perfil I – Litoral Norte e Centro, Noroeste, alguns concelhos no resto do país: alojamentos em razoáveis condições globais e boas condições de ocupação. Alguma degradação. Nas condições de acesso à habitação evidencia-se elevada presença de adultos a residirem com os pais. Esta é uma situação muita associada ao Noroeste do país e que, para além de traduzir a dificuldade dos jovens adultos em encontrar casa, pode refletir também uma herança de contextos familiares ligados à posse da terra e à passagem do património de pais para filhos. Na envolvente social deste conjunto salientam-se duas situações: um contexto jovem, com desemprego, pobreza e alguma imigração; um contexto mais favorável com menos desemprego e pobreza. Um contexto litoral suscetível a riscos ambientais. Em termos de mobilidade, registam-se dificuldades de acesso por transportes coletivos.

Perfil J – Concelhos mais periféricos da AML, com prolongamento para o Oeste, Aveiro, Ílhavo, S. Brás de Alportel: um perfil de condições dos alojamentos muito semelhante ao grupo anterior, muito embora com maior diversidade interna - razoáveis

condições globais e boas condições de ocupação. O que difere relativamente ao grupo anterior são as características das condições de acesso à habitação e dos contextos envolventes. O acesso à habitação é muito dificultado pelos elevados encargos com o arrendamento, sobretudo nas rendas mais atuais, e com a aquisição, com taxas de esforço do crédito elevadas. A presença de alguns indícios de exclusão habitacional confirma esta dificuldade. A envolvente social é bem favorável, verificando-se problemas de inclusão de imigrantes. A exposição ao risco de sismo é elevada. Fracas acessibilidades aos locais de estudo e trabalho.

Perfil K – Vale do Tejo e Oeste. Bragança, Viseu, Évora, alguns concelhos no resto do país: um grupo que se define sobretudo por apresentar situações médias, sem vulnerabilidades acentuadas, quer no acesso à habitação quer na envolvente social, com menos desemprego e pobreza. As condições de habitabilidade são também, na generalidade, boas no contexto nacional, sem evidentes fragilidades nas várias dimensões analisadas. Riscos ambientais associados a inundações e sismos, pela presença numerosa de municípios da Lezíria do Tejo, frequentemente afetados por estes eventos. Boas acessibilidades a serviços, mas deslocações pendulares de longa duração da população do Vale do Tejo para Lisboa.

Perfil L – Norte e Centro Interiores: condições de habitabilidade e de acesso à habitação favoráveis, apenas com alguns sinais de exclusão habitacional motivados pela presença de situações de adultos a residirem com os pais. Um contexto social fortemente marcado pelo envelhecimento da população e pelas correlativas incapacidades físicas. Riscos ambientais associados à perigosidade de incêndios rurais, bem como a suscetibilidade a vagas de frio e ondas de calor. Fracas acessibilidades a serviços.

Tendências e implicações

Os resultados apresentados confirmam que a habitação indigna é **transversal, policêntrica e estruturalmente desigual**. Assim, a habitação indigna é multifacetada, exigindo políticas territorialmente diferenciadas e multissetoriais. Cada perfil territorial traduz

uma combinação singular de vulnerabilidades – habitacionais, sociais e ambientais – que deve orientar as políticas públicas em função da diversidade e das capacidades de cada território.

O retrato apresentado demonstra que as áreas urbanas antigas e as novas periferias vulneráveis coexistem com territórios rurais envelhecidos, revelando a necessidade de políticas diferenciadas em função dos contextos espaciais.

A coincidência espacial entre degradação habitacional, baixos rendimentos,

envelhecimento e risco ambiental reforça a pertinência do planeamento integrado e de diagnósticos territoriais permanentes.

O relatório final do Projeto avança com análises intra concelhias desenvolvidas para quatro áreas de estudo, fornecendo novas leituras espaciais à escala local.

Lições das Estratégias Locais de Habitação e dos modelos organizativos

Os estudos regionais (AMP, AML, Algarve e Madeira) confirmam que a indignidade assume configurações territoriais diversas, mas partilha causas estruturais comuns.

As Estratégias Locais de Habitação (ELH) revelam potencial, mas carecem de integração com as políticas urbanas, sociais e ambientais. Persistem assimetrias de capacidade técnica municipal que limitam a execução de políticas habitacionais sustentadas.

A análise institucional realizada nas duas áreas metropolitanas evidenciou a diversidade de modelos organizativos municipais. Em

alguns municípios, a existência de unidades orgânicas integradas, entre habitação, ação social e planeamento urbano, tem permitido respostas mais coordenadas e sustentáveis. Noutros contextos, prevalecem estruturas dispersas e de curta duração, dependentes de projetos temporários e com fraca articulação interdepartamental, o que limita a execução das ELH e a eficácia das políticas públicas.

O reforço e a estabilização destas estruturas é essencial para consolidar a capacidade local de planeamento, execução e acompanhamento das políticas habitacionais.

Opções de Política e Recomendações

A mitigação da habitação indigna exige uma abordagem **multinível, integrada e sustentada**. O projeto Habit:AÇÃO identifica cinco grandes eixos de política pública, articulando medidas estratégicas, operacionais e de suporte institucional.

1. Reforçar o sistema de conhecimento, monitorização e diagnóstico territorial

Objetivo: criar uma base de informação integrada e atualizada que sustente decisões públicas e monitorize a evolução da habitação indigna em Portugal.

Recomendações:

- Desenvolver um Sistema Nacional de Observação e Monitorização da Habitação Indigna, ancorado no modelo territorial desenvolvido pelo projeto, integrando informação censitária, administrativa e geoespacial (INE, IHRU, CCDR, municípios e academia).
- Garantir atualização regular de indicadores sobre habitabilidade, exclusão habitacional, vulnerabilidade social e

acessibilidade, com leitura multinível (freguesia, município, região).

- Desenvolver uma plataforma digital pública para consulta e cruzamento de dados, promovendo transparência, planeamento baseado em evidência e cooperação interinstitucional.
- Estimular investigação aplicada e redes de conhecimento em torno da habitação indigna, integrando universidades, autarquias e entidades públicas nacionais e regionais.
- Assegurar monitorização participada, envolvendo cidadãos, organizações comunitárias e associações locais na identificação de situações de indignidade.

2. Reabilitar e qualificar o parque habitacional existente

Objetivo: recuperar edifícios degradados e melhorar o conforto, segurança e eficiência energética das habitações, sobretudo nos territórios mais vulneráveis.

Recomendações:

- Reforçar os programas públicos de reabilitação, como o Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE), assegurando maior cobertura territorial e simplificação de procedimentos.
- Priorizar os territórios com concentração de habitação degradada, sobrelotada e insalubre, com base na cartografia de vulnerabilidade do projeto Habit:AÇÃO.
- Criar linhas de financiamento específicas dirigidos à reabilitação de edifícios antigos habitados por idosos, incluindo apoios diretos e assistência técnica local.
- Criar instrumentos para apoio à conservação e manutenção dos edifícios do parque habitacional público.
- Promover programas integrados de bairro que articulem reabilitação física, inclusão social, mobilidade e melhoria do espaço público.
- Implementar programas de eficiência energética e conforto térmico dirigidos a habitações em más condições, com benefícios ambientais e de saúde pública.
- Estimular o reaproveitamento do edificado devoluto ou subutilizado, através de incentivos fiscais e de mecanismos de arrendamento acessível.

3. Garantir o acesso à habitação e prevenir a exclusão habitacional

Objetivo: assegurar o direito efetivo a uma habitação digna, segura e financeiramente acessível para todos os grupos sociais.

Recomendações:

- Ampliar a oferta de habitação pública e cooperativa, especialmente nas áreas metropolitanas e turísticas, onde o mercado privado é estruturalmente excludente.
- Rever os critérios de elegibilidade dos programas habitacionais (nomeadamente, 1.º Direito, Porta de Entrada, Porta 65+), para incluir situações de sobrecarga de custos, precariedade laboral e vulnerabilidade energética.
- Criar mecanismos de prevenção de despejos e de emergência habitacional, com protocolos entre IHRU, Segurança Social e autarquias.
- Promover modelos de arrendamento a custos controlados, incluindo habitação modular e soluções transitórias.
- Integrar dimensões sociais e de saúde na política habitacional, assegurando acompanhamento técnico e social dos agregados beneficiários.
- Reforçar a habitação para grupos vulneráveis específicos (nomeadamente, idosos isolados, pessoas com deficiência, vítimas de violência doméstica, migrantes e sem-abrigo).

4. Fortalecer a governação multinível e as capacidades institucionais

Objetivo: garantir coordenação eficaz entre níveis de governo e dotar as entidades locais de meios humanos, técnicos e financeiros adequados.

Recomendações:

- Criar mecanismos permanentes de coordenação entre Governo, IHRU, CCDR, Regiões Autónomas, CIM/AM e municípios, assegurando alinhamento entre políticas nacionais, regionais e locais.
- Reforçar as capacidades técnicas municipais, com equipas multidisciplinares (planeamento, engenharia, arquitetura, ação social, gestão financeira e sistemas de informação geográfica).
- Promover formação contínua e redes de partilha de conhecimento sobre diagnóstico, gestão e execução de programas habitacionais.
- Incentivar modelos intermunicipais de cooperação, em particular nas NUTS III de menor dimensão, para otimizar recursos técnicos e financeiros.
- Assegurar financiamento plurianual estável e critérios de redistribuição territorial justa, integrando fundos nacionais e comunitários (FEDER, FSE+).
- Instituir avaliações sistemáticas das Estratégias Locais de Habitação (ELH) ou Cartas Municipais de Habitação (CMH), com monitorização de resultados e partilha de boas práticas.
- Reforçar o papel das CCDR e das Regiões Autónomas na planificação habitacional, com instrumentos adaptados à sua realidade geográfica e institucional.

- Consolidar modelos organizativos municipais estáveis, que devem funcionar como núcleos locais de habitação, assegurando articulação entre políticas, continuidade institucional e monitorização das ELH ou CMH. Estes núcleos devem ser constituídos por equipas técnicas multidisciplinares permanentes que integrem competências em planeamento, engenharia, arquitetura, ação social e gestão financeira.
- Criar redes intermunicipais de partilha de conhecimento e boas práticas para apoiar os municípios com menor capacidade técnica e promover maior coesão institucional no sistema habitacional.

5. Promover uma abordagem diferenciada territorialmente

Objetivo: adaptar as políticas habitacionais às especificidades regionais e locais, considerando as tipologias territoriais identificadas no projeto Habit:AÇÃO.

Recomendações:

- **Áreas Metropolitanas:**
 - Controlar a pressão imobiliária e o aumento dos preços do arrendamento.
 - Promover a reabilitação de edifícios degradados e reconverter alojamentos devolutos.
 - Promover políticas de regeneração urbana, integrando o reforço da habitação acessível e a melhoria dos transportes.
 - Promover EMH (Estratégias Metropolitanas de Habitação), reforçando a articulação intermunicipal e a monitorização integrada.
- **Periferias Metropolitanas e Cidades Médias:**
 - Combinar políticas de habitação com inclusão social, mobilidade e emprego.
 - Melhorar as ELH e transformá-las em instrumentos articuladores e monitorizáveis.
- **Territórios Rurais e Interiores:**

- Criar programas de reabilitação simplificada e assistência técnica local.
- Adaptar incentivos fiscais e regimes de financiamento à baixa densidade.

- **Regiões Turísticas (Algarve e algumas áreas litorais):**

- Regular o alojamento local e conter a substituição da habitação permanente pelo uso turístico.
- Criar reservas de habitação acessível para residentes permanentes e trabalhadores sazonais.

- **Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira:**

- Desenvolver planos regionais de reabilitação habitacional e resiliência climática, adequados às condições geográficas e de dispersão habitacional.
- Reforçar a coordenação entre Governo Regional, municípios e IHRU, e garantir financiamento específico para reconstrução e mitigação de riscos.

6. Integrar políticas habitacionais com coesão territorial, sustentabilidade e saúde pública

Objetivo: colocar a habitação digna no centro das políticas de desenvolvimento sustentável.

Recomendações:

- Articular as políticas de habitação com as de planeamento urbano, mobilidade, energia, ambiente e saúde.
- Incorporar metas de neutralidade carbónica e eficiência energética nos programas de reabilitação e construção pública.
- Assegurar a avaliação de impacto, territorial e social, em todos os programas de investimento em habitação.
- Promover participação cidadã e planeamento colaborativo, envolvendo as comunidades locais no encontro de soluções e nos processos de decisão e monitorização.

Síntese Operacional

O projeto Habit:AÇÃO propõe uma política de habitação baseada em evidência territorial, articulando escalas e níveis de atuação e centrada na dignidade habitacional como

direito e instrumento de coesão social e territorial.

A implementação destas recomendações deve apoiar-se, nomeadamente, em:

- Infraestruturas de dados robustas;
- Capacitação institucional local, regional e nacional;
- Financiamento estável e equitativo;
- Abordagens territoriais, intersectoriais e integradas;
- Compromissos políticos duradouros.

Conclusão

O projeto Habit:AÇÃO demonstra que o problema da habitação indigna em Portugal é estrutural, multifacetado e territorializado. A sua persistência reflete décadas de desinvestimento no parque habitacional, falhas de coordenação entre políticas públicas e acentuadas desigualdades regionais e sociais.

A análise empírica confirma que a indignidade habitacional ultrapassa a mera degradação física das habitações: traduz vulnerabilidades sociais, económicas, ambientais e de acessibilidade que se reforçam mutuamente, criando ciclos cumulativos de exclusão. Estas dinâmicas assumem formas distintas: tensão habitacional nas metrópoles; inacessibilidade, precariedade e informalidade nas zonas turísticas; degradação e antiguidade nos interiores rurais; constrangimentos estruturais nas Regiões Autónomas. Isto exige respostas diferenciadas e territorialmente focadas.

O combate à habitação indigna deve ser encarado como uma política pública transversal e estruturante, situada na confluência entre planeamento urbano, coesão social, transição energética e saúde pública. Garantir o direito a uma habitação digna é também promover justiça social, estabilidade económica e sustentabilidade territorial.

O relatório aponta três condições essenciais para o sucesso das políticas públicas:

1. **Conhecimento territorial constante** – a criação de um Sistema Nacional de Observação da Habitação Indigna, que assegure dados atualizados e comparáveis, é indispensável para orientar intervenções eficazes e monitorizar resultados.
2. **Capacitação institucional e coordenação multinível** – é necessário

reforçar os meios técnicos, humanos e financeiros dos municípios e garantir articulação efetiva entre Governo, Regiões Autónomas, CCDR e autarquias.

3. **Financiamento estável e de longo prazo** – o reforço da oferta de habitação acessível e a reabilitação e a regeneração urbana requerem investimento sustentado, previsível e articulado com os objetivos da Política de Coesão e das ELH.

A abordagem preconizada pelo projeto, baseada em evidência territorial, cooperação institucional e diferenciação espacial, oferece um caminho robusto para transformar o conhecimento científico em política pública. Só assim será possível reduzir as desigualdades habitacionais, promover coesão territorial e garantir dignidade habitacional a todas as pessoas e comunidades, independentemente do lugar onde vivem.

A consolidação de estruturas organizativas municipais especializadas em habitação constitui um eixo estratégico indispensável. A estabilidade institucional, a profissionalização das equipas locais e a cooperação entre autarquias e entidades nacionais são condições para transformar a política habitacional num sistema público robusto, contínuo e eficaz, capaz de garantir dignidade e coesão territorial a longo prazo.

Em suma, promover a habitação digna significa uma aposta no desenvolvimento do país, pois é um investimento na coesão social, na qualidade de vida coletiva e na resiliência ambiental.

Por isso, deve ser uma prioridade local, regional e nacional, que deve ser refletida e operacionalizada de forma articulada e integrada.

Referências e Créditos

Baseado em: *Relatório Final “Habit:AÇÃO – Identificação territorial da vulnerabilidade social e da habitação indigna”* (CEGOT-FLUP, 2025).

COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Marques, T. S., Matos, F., et al. (2026). *Habit:AÇÃO – Identificação territorial da vulnerabilidade social e da habitação indigna*. S4P-23 Policy Brief 5619/2023. PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas.

CONTACTO

science4policy@planapp.gov.pt

COPYRIGHT

© PLANAPP, 2026



[Ciência para as políticas públicas](#)



[PLANAPP](#)



[Newsletter](#)



[PLANAPP](#)



[@planapp_](#)



[PLANAPP podcasts](#)



Este *policy brief* foi desenvolvido no âmbito do Science4Policy 2023 (S4P-23): Concurso de Estudos de Ciência para as Políticas Públicas, uma iniciativa do Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas (PLANAPP), em parceria com a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), financiada pelo Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal. Linha temática S4P-23/07: As Pessoas Primeiro / Habitação indigna: quem, onde, como, porquê?.