

DIREITO À HABITAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL E A SITUAÇÃO ATUAL EM PORTUGAL

RIGHT TO HOUSING AS A FUNDAMENTAL RIGHT AND THE CURRENT SITUATION IN PORTUGAL

Miguel Ferreira Oliveira

Doutorando em Direito pela Universidade de Vigo. Pós-graduado em Gestão e Revitalização de Empresas, pela Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico do Porto, bem como Pós-graduado em Direito e Gestão e Pós-graduado em Ciências Jurídico-Processuais, pela Universidade Portucalense, onde se licenciou em Direito e é atualmente docente.

RESUMO

Objetivo: Este artigo tem como objetivo analisar o direito à habitação em Portugal, explorar a sua evolução enquanto direito fundamental, a sua consagração constitucional e os desafios enfrentados na sua implementação. Procura-se compreender a situação atual do direito à habitação no País e as dificuldades que persistem na sua efetivação, destaca-se a necessidade de medidas ativas por parte do Estado.

Metodologia: A abordagem adotada é de caráter analítico-descritiva, parte-se de uma perspetiva positiva do direito à habitação, que abrange o acesso à uma moradia adequada. Para o efeito, utiliza-se uma revisão bibliográfica e documental, que permite identificar a evolução do direito à habitação como um direito social fundamental. Este processo analítico integra a análise de textos constitucionais, políticas habitacionais e estudos críticos sobre a implementação efetiva deste direito, enfatiza-se a importância da ação do Estado na promoção de um ambiente favorável à habitação digna para todos.

Resultados e Contribuições: A análise evidencia que a realização do direito à habitação não depende apenas da sua previsão constitucional, mas também da implementação de medidas concretas ajustadas à realidade social. Constatou-se que, apesar de inicialmente integrado num conjunto mais amplo de direitos essenciais ao bem-estar social e pessoal, o direito à habitação tem vindo a ganhar autonomia e proteção jurídica específica ao longo do tempo. O presente estudo destaca os principais desafios na criação de condições mínimas para uma habitação digna e adequada para todos.



Palavras-chave: Direito à habitação; Direitos fundamentais; Doutrina portuguesa.

ABSTRACT

Objective: This article aims to analyze the right to housing in Portugal, exploring its evolution as a fundamental right, its constitutional enshrinement, and the challenges faced in its implementation. It seeks to understand the current state of the right to housing in the country and the difficulties that persist in its enforcement, highlighting the need for active measures by the State.

Methodology: The approach adopted is analytical-descriptive, based on a positive perspective of the right to housing, which encompasses access to adequate housing. To this purpose a bibliographic and documentary review is used to identify the evolution of the right to housing as a fundamental social right. This analytical process integrates the analysis of constitutional texts, housing policies, and critical studies on the effective implementation of this right, emphasizing the importance of State action in promoting an environment conducive to dignified housing for all.

Results and Contributions: The analysis shows that the realization of the right to housing does not depend solely on its constitutional provision but also on the implementation of concrete measures adapted to social realities. It was found that, although initially integrated into a broader set of rights essential to social and personal well-being, the right to housing has gradually gained autonomy and specific legal protection over time. This study highlights the main challenges in creating the minimum conditions for dignified and adequate housing for all.

Keywords: Right to housing; Fundamental rights; Portuguese doctrine.

INTRODUÇÃO

O direito à habitação está consagrado em diversos tratados e protocolos internacionais, e mostra-se, desde logo, essencial referir a sua presença na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e na Aliança Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais de 1966, o qual foi assinado por 170 partes, incluindo Portugal¹.

Tais instrumentos internacionais, ao incluírem o direito à habitação como parte integrante do direito a um nível de vida adequado, sublinham a sua importância para o bem-estar do ser humano e reforçam o direito à habitação como um direito fundamental, ligando-o à dignidade humana e à promoção do bem-estar social.

No plano nacional, o direito à habitação encontra consagração, desde logo, na

¹ Portugal, como membro das Nações Unidas desde 14 de dezembro de 1955, reconhece os princípios da Declaração e incorporou-os na sua ordem jurídica, especialmente com a Constituição de 1976, que reflete muitos dos seus preceitos, por seu turno, aderiu ao Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) em 31 de julho de 1978, tendo depositado o instrumento de adesão junto das Nações Unidas. O Pacto entrou em vigor para Portugal a 21 de outubro de 1978.



Constituição da República Portuguesa (CRP) (PORTUGAL, 1976), mais concretamente no seu artigo 65º, no qual, para além de reconhecer o direito à habitação, procura incumbir ao Estado a responsabilidade por assegurar a sua concretização, prevendo a utilização de mecanismos para promover o acesso à habitação digna.

Acontece, porém, que, apesar da sua consagração em tratados internacionais e na Constituição, a efetivação do direito à habitação em Portugal continua a enfrentar desafios significativos, reflete-se numa persistente crise habitacional e em desigualdades no acesso a condições de habitação adequadas para grande parte da população portuguesa.

O presente artigo tem como objetivo geral analisar o direito à habitação em Portugal, explorar a sua evolução enquanto direito fundamental, a sua consagração constitucional e os desafios enfrentados na sua implementação. Procura-se compreender a situação atual do direito à habitação no País e as dificuldades que persistem na sua efetivação, destaca-se a necessidade de medidas ativas por parte do Estado.

Utiliza-se uma abordagem de pesquisa de caráter analítico-descritiva, parte-se de uma perspetiva positiva do direito à habitação, que abrange o acesso à uma moradia adequada. Para o efeito, utiliza-se uma revisão bibliográfica e documental, que permite identificar a evolução do direito à habitação como um direito social fundamental. Este processo analítico integra a análise de textos constitucionais, políticas habitacionais e estudos críticos sobre a implementação efetiva deste direito, enfatiza-se a importância da ação do Estado na promoção de um ambiente favorável à habitação digna para todos.

1 O DIREITO ROMANO E O DIREITO ÀS HABITAÇÃO

O Direito Romano, base do sistema jurídico da maioria dos Estados ocidentais, tratava a propriedade e o uso da terra com grande sofisticação. Embora não existisse um direito à habitação que se possa comparar com os moldes contemporâneos, existiam institutos jurídicos que garantiam a ocupação e o uso dos imóveis, que acabavam por refletir uma preocupação com a estabilidade da posse e a organização do espaço urbano.

Entre esses institutos, destaca-se o *habitatio*, o qual se traduzia num direito real limitado que permitia a uma pessoa morar num imóvel alheio sem ser sua proprietária. Este, de modo diferente do *usufructus*, que conferia o direito de uso e percepção dos frutos da coisa, era mais restrito, e concedia apenas o uso do imóvel para moradia, sem possibilidade de alienação ou transmissão a terceiros². Apesar disso, o titular do *habitatio* podia utilizar o imóvel

² D. 7.8.10, onde o jurista Ulpiano distingue o *habitatio* do *usufructus*, destacando a sua natureza personalíssima e intransferível.



sem a necessidade de pagamento de renda, o que acabava por conferir uma certa segurança à sua habitação.

Além desse instituto, o Direito Romano reconhecia também o arrendamento de imóveis por meio do contrato de *locatio conductio rei*, que permitia a um inquilino (*conductor*) utilizar um imóvel mediante o pagamento ao locador (*locator*), o que garantia o acesso à moradia por meios contratuais³. O contrato de locação poderia ser por tempo determinado ou indeterminado, a depender das condições estabelecidas entre as partes, e tinha proteção jurídica para garantir a permanência do locatário durante o período acordado.

Outra forma de garantir moradia era através das relações de clientela e patronato, comuns na sociedade romana. Os patronos, muitas vezes, concediam moradia aos seus clientes como parte de uma relação de proteção mútua, o que evidencia que, mesmo sem um direito subjetivo à habitação, a estrutura social romana criava mecanismos alternativos para o acesso à moradia⁴.

Além disso, a *domus* não era apenas um espaço de residência, mas também um centro jurídico e social, onde funcionava o *consilium domesticum*, um tribunal familiar responsável por determinadas decisões disciplinares dentro do núcleo familiar (BRAVO BOSCH, 2023).

A importância da propriedade privada para o Estado Romano transcendia a simples ocupação da terra. A evolução do conceito de propriedade foi fundamental para a formação das elites econômicas e para a consolidação das relações de poder. A acumulação de bens, especialmente de terras, tornou-se um fator determinante para o estatuto social e para a influência política. Com o crescimento demográfico de Roma e a urbanização acelerada surgiram novas formas de habitação, o que exigiu a intervenção estatal para regular a ocupação dos espaços urbanos (SALES; TURMAN, 2021).

O modelo habitacional romano dividia-se essencialmente entre a *domus*, residência unifamiliar de elites, e as *insulas*, edifícios de apartamentos destinados às classes menos favorecidas. A necessidade de alojar uma população crescente acabou por estimular a especulação imobiliária e a construção de *insulas* de baixa qualidade, com materiais precários e pouca segurança estrutural, o que resultou em problemas como desmoronamentos e incêndios. Em face desses problemas, o Estado Romano interveio em diversos momentos para regulamentar essa situação, e procurou conter os abusos e mitigar os riscos de uma urbanização desordenada, ainda que as suas medidas se revelassem sempre mais reativas do que preventivas (BRAVO BOSCH, 2023).

Esta curta análise do Direito Romano demonstra que, embora a habitação não fosse

³ D. 19.2.1, texto do *Digesto* em que Paulo define os elementos essenciais da *locatio conductio rei*, incluindo o dever de manutenção do imóvel pelo locador.

⁴ CÍCERO, De Officiis, I, 17-18, menciona a relação de clientela como um elemento estruturante da sociedade romana, com implicações na moradia e na proteção social.



reconhecida como um direito fundamental garantido pelo Estado, existiam mecanismos que promoviam a estabilidade da posse e regulavam a ocupação dos imóveis. O equilíbrio entre a propriedade privada, a posse e o arrendamento refletia uma tentativa de assegurar a organização da vida urbana, mesmo que sem a preocupação social que caracteriza as legislações modernas sobre o direito à habitação (SALES; TURMAN, 2021).

2 O DIREITO À HABITAÇÃO NO DIREITO INTERNACIONAL

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), datada de 1948, o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (ONU, 1966) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas (ONU, 1966), ambos datados de 1966, são os instrumentos que procedem à definição e à consagração dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Estes documentos constituem a base de uma vasta gama de Convenções, Declarações, Conjuntos de Regras e Princípios adotados pela Organização das Nações Unidas e, consequentemente, pelos seus membros, os quais, assim, comprometem-se voluntariamente a adaptar as suas legislações, políticas e práticas às obrigações internacionais que assumem ao ratificar ou aderir a tais compromissos (ONU, 1966).

Tais instrumentos internacionais, ao incluírem o direito à habitação como parte integrante do direito a um padrão de vida adequado, sublinham a sua importância para o bem-estar do ser humano e reforçam o direito à habitação como um direito fundamental, ligando-o à dignidade humana e à promoção do bem-estar social.

Por serem os direitos fundamentais conferentes dos valores e interesses relevantes às pessoas singulares e coletivas, efetivados por meio de posições jurídicas reconhecidas pelo direito de cada Estado, tanto em termos internacionais, como em termos nacionais, acabam por gerar no próprio Estado a obrigatoriedade de respeitá-los, e o dever de implementar medidas para que estes direitos sejam verificados, nomeadamente através da adaptação da sua legislação interna às obrigações internacionais.

Assim, e independentemente de que numa primeira análise possa parecer surpreendente que o direito à habitação seja classificado como um direito fundamental, a verdade é que ao longo dos anos a compreensão sobre a sua importância para a dignidade humana e para a saúde física e mental dos indivíduos evoluiu. O reconhecimento de que a habitação condigna é uma condição essencial para o bem-estar de qualquer cidadão tem vindo a ganhar crescente relevância, e leva a que o direito à habitação seja, atualmente, reconhecido como uma das necessidades mais básicas de todo cidadão, e não deve ser



interpretado de forma restrita ou reduzida, como mero abrigo, mas sim como o direito de viver em segurança, paz e dignidade (ONU, 1991)⁵.

Anteriormente, e apesar de a habitação ser já entendida como fundamental para a dignidade e a estabilidade social, as pesquisas na área eram baseadas em inferências limitadas e não procediam a uma abordagem adequada aos impactos menos evidentes da precariedade habitacional (CHAPIN, 1930).

A consagração do direito à habitação como um direito fundamental transitou de uma abordagem assistencialista, para um modelo de exigibilidade jurídica, no qual os Estados têm o dever essencial de assegurar condições dignas de acesso à habitação (MENDES, 2021).

É atualmente inegável que a qualidade de vida das pessoas está diretamente relacionada com a existência de uma residência adequada, que garanta, não apenas, a proteção física contra os elementos, mas que contribua, também, para o bem-estar mental e emocional de cada indivíduo (MENDES, 2021)⁶.

O direito à habitação revela-se como um direito que carece de atuação por parte do Estado; caracteriza-se como universal, dado respeitar a todos, como permanente, porque é de constante exigência social e responde a uma situação de perigo e, por fim, como fundamental, porque respeita a necessidades básicas da pessoa que o Estado se compromete-se a atender (ALEXANDRINO, 2011, p. 23).

A esta realidade foi-se adaptando o Direito Internacional e as legislações de cada nação; reconhece-se hoje, o direito à habitação condigna, como um direito que, senão todos, praticamente todos os Estados reconhecem legalmente, não só perante os seu próprios cidadãos, através da edição de legislação nacional sobre a matéria, como perante os demais Estados, por meio da adesão a convenções internacionais que consolidam este direito como um princípio universal de onde resulta claro esse direito como fundamental. A sua consagração nas normas internacionais e nas legislações nacionais reflete o entendimento de que a habitação condigna é uma necessidade básica e um direito essencial para o bem-estar humano.

À semelhança do que ocorre com a alimentação e com outras necessidades básicas de todo o cidadão, a habitação é algo que se revela como essencial para a vida humana, dado que perante a sua ausência, mostra-se impraticável para o ser humano cumprir com os seus deveres e alcançar uma situação pessoal e familiar plena, marcada pelo bem-estar e pela felicidade, de modo tal que, entre outros considerados essenciais encontra-se a “habitação

⁵ Comité de Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas. (1991). *Comentário Geral n.º 4: O direito a uma habitação adequada* (Art. 11.º, n.º 1, do Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais). Documento E/1992/23.

⁶ Organização Mundial da Saúde (OMS), *Constituição da Organização Mundial da Saúde*, adotada em 1946 e em vigor desde 7 de abril de 1948.



adequada em tamanho por habitante” como um dos “pré-requisitos básicos para que uma população possa ser considerada saudável”, o que acaba por sublinhar a relevância do direito à habitação para a dignidade e o desenvolvimento pessoal, e, bem assim, para a construção de sociedades saudáveis e equilibradas (PEREIRA; OLIVEIRA; AUGUSTO, 2011).

O direito à habitação possui uma clara extrapolação para outros direitos que os torna indivisíveis e interdependentes, o que possibilita o seu exercício. Nestes termos, a dignidade da pessoa humana não só fundamenta, mas também confere coerência e unidade, aos direitos fundamentais, abrange desde os direitos individuais, como o direito à vida e à integridade física e moral, até aos direitos sociais, e inclui o direito ao trabalho, à saúde e à habitação (GOMES CANOTILHO; VITAL MOREIRA, 2023, p. 58).

Conforme já se referiu, encontra-se tal direito elencado nos mais diversos instrumentos internacionais, destaca-se, desde logo, a Declaração Universal do Direito dos Homens (DUDH), a qual no seu artigo 25.º prevê que

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade (ONU, 1948).

Por seu turno, o Pacto Internacional dos Direitos económicos, sociais e culturais reconhece o direito à habitação no n.º 1 do seu 11.º artigo, ao afirmar que

Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida (ONU, 1966).

Além destas, várias outras declarações e convenções internacionais reconhecem o direito a uma habitação condigna, como a Declaração das Nações Unidas sobre o Progresso Social e o Desenvolvimento (ONU, 1969), a Declaração de Vancouver sobre os Estabelecimentos Humanos (ONU, 1976), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ONU, 1965), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (ONU, 1979), bem como tanto a Declaração das Nações Unidas dos Direitos da Criança (ONU, 1959) como a Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989). Todas estas disposições reafirmam a importância

da habitação como um direito essencial e indiscutível.⁷ Segundo relatório da ONU, o direito à habitação é reconhecido como um dos pilares da dignidade humana, sendo exigível aos Estados que adotem medidas concretas para assegurar a sua realização (UNITED NATIONS, 2013, p. 146).

3 O DIREITO À HABITAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO E NA POLÍTICA HABITACIONAL PORTUGUESA

As constituições oitocentistas desempenharam um papel fundamental na consolidação de vários princípios essenciais, como a liberdade de expressão e a proteção da propriedade privada. No que respeita ao domínio habitacional, os textos constitucionais asseguravam tanto a inviolabilidade do domicílio como o direito à propriedade privada. A exceção, neste domínio, deu-se com a Constituição de 1933, que suspendeu direitos fundamentais adquiridos nas constituições liberais, num evidente retrocesso civilizacional, o que determinou que, nas últimas quatro décadas do Estado Novo, acabasse-se por perder a oportunidade de abraçar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pelas Nações Unidas, em 1948, que reconhecia a importância da habitação para o bem-estar humano (ANTUNES, 2021, p. 66).

Por toda a Europa, e particularmente em Portugal, o direito à habitação ganhou destaque na segunda metade do século XX, dado ter sido incluído nos protocolos internacionais, na fundação nacional de leis e passado a integrar o Estado de bem-estar social. Apesar disso, desde há pelo menos 50 anos que se assiste a uma postura estadual mais neutra para com as políticas de habitação (SEIXAS;ANTUNES, 2019; SERRA, 2002).⁸

A Constituição Espanhola (CE), no seu artigo 47.⁹, estabelece que:

Todos os espanhóis têm direito a desfrutar de uma habitação digna e adequada. Os poderes públicos promoverão as condições necessárias e estabelecerão as normas pertinentes para tornar efetivo este direito, regulando a utilização do solo de acordo com o interesse geral para impedir a especulação. A comunidade participará nos lucros que produza a ação urbanística dos organismos públicos (nossa tradução) (REINO DA ESPANHA, 1978⁹).

⁷ O direito à habitação encontra-se ainda presente noutros instrumentos jurídicos internacionais, garantindo o direito a habitação condigna a indígenas, migrantes, refugiados, trabalhadores, etc.

⁸ *Estado, território e estratégias de habitação*. Quarteto. Coleção: Labirintos, indica que a análise da estruturação das estratégias habitacionais em Portugal revela a influência de dois fatores determinantes na sua configuração e especificidade. Por um lado, os contextos territoriais desempenham um papel central, refletindo diferentes dinâmicas de desenvolvimento social, económico, político e cultural. Por outro, a posição semiperiférica da sociedade portuguesa condiciona a forma como, ao longo do tempo, se articularam os princípios da comunidade, do mercado e do Estado na resposta às necessidades habitacionais e na promoção do bem-estar social (SERRA, 2002).

⁹ Texto original em espanhol: “*Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y*



Por sua vez, a Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 65.º, n.º 1, consagra 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.” (ALEXANDRINO, 2011)¹⁰.

Assim, por meio deste reconhecimento universal da essencialidade da habitação condigna, e da assunção pelos Estados do dever de traduzir esse reconhecimento em algo concreto para o cidadão, mostra-se necessário formular medidas suscetíveis de realizar esse objetivo; é igualmente imperativo criar realidades concretas por meio de disposições jurídicas. Embora a habitação seja uma parte vital da dignidade e sobrevivência humana, não houve uma plena integração deste direito nas medidas típicas do Estado de bem-estar social, mesmo nos Estados que mais investiram nesse domínio específico (SANTOS, 2023).

4 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA HABITAÇÃO EM PORTUGAL

Ao longo dos anos, várias foram as ingerências legislativas levadas a cabo pelos órgãos legislativos na questão da habitação. A habitação assumiu particular relevância no período pós-revolução, e tornou-se a questão da habitação uma das principais reivindicações da população portuguesa, especialmente nas duas maiores cidades, ou seja, no Porto e em Lisboa.

Nos meses subsequentes ao 25 de Abril, em meio a uma série de acontecimentos intensos, ocorreram diversas ações populares, mobilizações sociais e manifestações que exigiam melhores condições de vida, o que colocou a problemática da habitação em destaque na agenda pública, cujo exemplo mais marcante corresponde à ocupação de casas devolutas, que simbolizou uma forma de luta pela concretização de um direito essencial. Tais factos contribuíram certamente para que o direito à habitação tenha sido constitucionalmente consagrado logo no ano de 1976, o que representou uma verdadeira rotura com as práticas

adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”

¹⁰ Note-se que, analisando os direitos fundamentais na sua globalidade e atendendo a cada direito através do critério da sua força jurídica e conteúdo principal é possível identificar-se uma repartição dos direitos fundamentais entre os “direitos, liberdades e garantías”, os quais beneficiam de um regime especialmente qualificado, e se encontram presentes entre os artigos 24.º e 54.º da Constituição da República Portuguesa e os direitos económicos, sociais e culturais, previstos entre os artigos 58.º e 79.º da Constituição da República Portuguesa, onde se insere o direito à habitação. (ALEXANDRINO, 2011).



tradicionais, destacou-se particularmente em relação ao que se verificava na maior parte da Europa, dado que, mesmo nos Estados que mais investiram no Estado Social, a consagração do direito à habitação como constitucional, ainda se encontrava distante de ocorrer (ANTUNES, 2021).

Acontece, porém, que apesar desse passo vanguardista, que se traduziu na constitucionalização do direito à habitação em Portugal, e apesar dessa iniciativa que merece ser considerada e celebrada, acabou por se não conseguir clarificar de forma eficaz, em face do excessivo pragmatismo do texto constitucional, como e quando o Estado Português deveria ou poderia atuar (ANTUNES, 2021).

No final de 2016, e no seguimento de uma visita da Relatora Especial das Nações Unidas para a questão da habitação, foi elaborado um relatório que procedeu à análise do direito à habitação em Portugal, com enfoque na legislação nacional, nas políticas e programas existentes, nas dificuldades enfrentadas neste domínio, e bem assim, nos desafios pendentes para garantir a efetividade desse direito, tanto em âmbito nacional quanto local. O relatório sublinhou uma contradição central entre os direitos formalmente reconhecidos e a sua concretização prática. Apesar de ser citado o artigo 65º., da Constituição da República, bem como referenciado o facto de Portugal ter sido um dos primeiros Estados a ratificar tratados internacionais relacionados com os direitos sociais, o relatório evidencia que, a realidade é de incumprimento do direito à habitação; um dos pontos mais críticos assinalados pela Relatora é a ausência de uma Lei de Bases da Habitação, algo que, apesar do quadro legislativo relativamente progressista, compromete a efetiva materialização do direito (MORAIS; MENDES, 2018).

Ora, perante a existência de tal relatório e ao dar tradução ao seu dever, foi editada em Portugal, no segmento da Nova Geração de Políticas de Habitação, que se encontrava em vigor desde o ano transato, a esperada Lei de Bases da Habitação (PORTUGAL, 2019), a qual, nos termos do seu artigo 1.º “estabelece as bases do direito à habitação e as incumbências e tarefas fundamentais do Estado na efetiva garantia desse direito a todos os cidadãos nos termos da Constituição.”

A referida lei consagra igualmente o direito à habitação como um direito fundamental de todos,

para si e para a sua família, independentemente da ascendência ou origem étnica, sexo, língua, território de origem, nacionalidade, religião, crença, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, género, orientação sexual, idade, deficiência ou condição de saúde (PORTUGAL, 2019),

conforme prevê o artigo 2.º, n.º 1 do referido diploma legal.



Ao assumir o Estado o papel de garante do direito à habitação como o primeiro dos princípios gerais desta lei de bases, como resulta do n.º 1 do artigo 3.º, incumbe-lhe, para que esse direito seja assegurado, “programar e executar uma política de habitação integrada nos instrumentos de gestão territorial que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social”, conforme estabelecido no n.º 2 do mesmo artigo 3.º da Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro.

Nesses termos, foram definidas nos artigos 16.º e seguintes da Lei n.º 83/2019, de 3 de Setembro, as políticas públicas de habitação e reabilitação urbana e a partir do artigo 46.º desta mesma lei, encontra-se o capítulo da habitação própria, crédito e condomínios, desde logo se definindo, nos termos do n.º 1 deste artigo 46.º que “nos termos da Constituição, o acesso à habitação própria inclui a aquisição, conservação e fruição em condições de legalidade, estabilidade, segurança e salubridade.” (PORTUGAL, 2019).

5 CRÍTICAS E DESAFIOS NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À HABITAÇÃO

Apesar desse desiderato, e mesmo com um aumento da legislação sobre a habitação, com a já referida promulgação da Lei de Bases da Habitação, a promulgação da Nova Geração de Políticas de habitação e até com a instituição de uma secretaria de Estado para a Habitação, a verdade é que os problemas habitacionais em Portugal, além de não se terem resolvido, acabaram por intensificarem-se (ANTUNES; SEIXAS, 2022). Parece que qualquer tipo de medida relacionada com a habitação e a sua efetivação, “quando existe é mais na teoria do que na prática” (FRAZER; MALIER, 2009).

Assim, atualmente se observa uma total ausência de respostas relativas aos problemas reais com que a população está confrontada, não existem quaisquer medidas que abordem as questões centrais, como a regulação e a redução do valor das rendas (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 2025 e 2025).^{11,12}, a diminuição das prestações bancárias (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 2022; BANCO DE PORTUGAL, 2025).^{13,14} ou a disponibilização de habitação pública acessível¹⁵. Em suma, na prática, as políticas

¹¹ Valor mediano das rendas por m² de novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares nos últimos 12 meses (€) por Localização geográfica. 1º Semestre de 2024.

¹² Valor mediano das rendas por m² de novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares (€) por Localização geográfica (Municípios com mais de 100 000 habitantes) (NUTS - 2024); Trimestral.

¹³ Inquérito à Situação Financeira das Famílias 2020: as famílias portuguesas têm uma clara preferência por ser proprietárias da sua residência: apenas 2,0% das famílias que vivem em casa própria preferiam ter arrendado e 63,5% das famílias que arrendam a casa onde habitam preferiam ter comprado.

¹⁴ Prestação média mensal do stock de empréstimos para habitação própria permanente⁵

¹⁵ A disponibilização de habitação pública acessível refere-se às políticas e medidas adotadas pelo



do governo acabam por negar o direito à habitação nas cidades, empurrando as populações de baixos rendimentos para zonas cada vez mais distantes, deixando, neste sentido, a habitação de deixar de cumprir a sua função social. Os padrões de desigualdade socio-territorial e de segregação residencial aprofundaram-se por via da gentrificação e da especulação imobiliária, tornando a habitação um bem de difícil acesso para as classes médias e baixas (MENDES, 2021).¹⁶

A habitação deveria representar a base da estruturação e da organização de uma família, ser considerada um bem essencial e uma real prioridade para o Estado, que deveria assegurar a proteção das habitações das famílias e garantir o acesso à habitação digna para todos; no entanto, a habitação sempre foi o “ pilar fraco ” do Estado Social Português, sendo reiteradamente secundarizada em termos de despesa pública e de conceção estratégica, ao contrário do que se verificou em áreas como a saúde e a educação (ALLEGRA; GIOVANI, 2022, p. 62).

As estatísticas expõem uma realidade alarmante, dado que, embora a maioria da população mundial viva em algum tipo de habitação, aproximadamente metade desta não usufrui de todo o espectro de direitos necessários para que a habitação seja considerada adequada (KENNA, 2008, p. 436; INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 2024).¹⁷

Diante desses números preocupantes, surge a questão de saber se o direito à habitação é, de facto, um direito exequível, usufruído por todos os seres humanos, ou se é apenas um sonho para as gerações futuras. No entanto, embora seja inegável a grande escala de violações desse direito, tal realidade não pode ser usada como argumento para questionar a sua natureza jurídica vinculativa, dado que o mesmo raciocínio pode ser aplicado a todo o conjunto de direitos económicos e sociais, direitos civis e políticos¹⁸.

Ora, os direitos económicos, sociais e culturais, num Estado de Direito Democrático, representam em si uma obrigação ou dever de intervenção do Estado, com o intuito de garantir a resposta adequada a situações de carência da população. O Estado pode, assim, intervir por meio da implementação de medidas possíveis, com recursos a diversos instrumentos normativos e medidas jurídico-legislativas (QUEIROZ, 2014, p. 9), dando, assim, cumprimento

Estado e pelas autarquias para garantir que famílias e indivíduos com rendimentos baixos ou médios tenham acesso a habitação condigna a preços acessíveis.

¹⁶ O Estado ao apostar em incentivos ao setor privado para fomentar o arrendamento acessível, mas sem uma regulação eficaz do mercado, o que perpetua a subida das rendas e dificulta o acesso a uma habitação digna (MENDES, 2021).

¹⁷ Os resultados obtidos confirmam a degradação das condições de habitação, com a proporção de pessoas a viver em alojamentos em que o número de divisões habitáveis era insuficiente para o número e o perfil demográfico dos membros do agregado a aumentar para 12,9%, mais 3,5 p.p. do que no ano anterior (9,4%), e a proporção dos residentes em condições severas de privação habitacional a aumentar para 6,0%, mais 2,1 p.p. do que em 2020 (3,9%).

¹⁸ Relatório do Relator Especial sobre a Habitação Adequada como Componente do Direito a uma Padrão de vida adequado, 35–39, UN Doc. E/CN.4/2005/48 (3 de março de 2005).



ao elemento social e de solidariedade, que caracteriza a nossa sociedade, por meio do qual se baseou o princípio do Estado Social como princípio constitucional (BOTELHO, 2017, p. 97/98).

Nesses termos, numa perspectiva política, e embora em momentos anteriores não tenha sido desta forma, “o conceito de Estado social não deve ser refém de nenhuma concepção política ou ideológica” (VIEIRA DE ANDRADE, 2017, p. 87). Para tal, mostra-se necessário passar das palavras à prática, atua-se de forma eficaz a “enfrentar os interesses da banca, dos grandes proprietários e dos fundos imobiliários”, através do desenvolvimento de

uma política de habitação em que o Estado se assuma como grande promotor de Habitação, intervindo de forma a garantir esse direito, contrariando a lógica nefasta da especulação e da acumulação de lucro à custa das condições de vida das populações¹⁹.

Embora o Estado tenha dado um importante passo mediante a edição da Lei-Quadro da Habitação e de ter na mesma introduzido o objetivo de serem fornecidos os instrumentos legais e políticos necessários a garantir o direito à habitação, através da apresentação de uma série de especificidades positivas, a efetiva implementação dessa política ainda depende de um conjunto de medidas específicas e de um compromisso real da sua parte (SERRA, 2002).

A realidade concreta é que, de uma forma geral, a maior parte das disposições legais apresentam uma linguagem com amplo espaço para a interpretação e a discricionariedade. Se atentar-se na letra da lei, da leitura do seu conteúdo, retira-se, entre outras expressões semelhantes, que o Estado “encoraja” a aplicação de medidas e que as disposições são aplicadas “sempre que possível”, o que, por si só, abre espaço a diferentes interpretações e práticas (TULUMELLO, 2019; MENDES, 2021).

Neste contexto, embora o direito à habitação em Portugal já esteja consolidado por meio de um conjunto significativo de documentos, especialmente na Constituição da República Portuguesa, ainda se identifica um longo caminho a percorrer, sendo necessário

considerar numa política pública que entenda a habitação como um bem social e não uma mera fonte de lucro, objeto de mera mercantilização ou ativo financeiro e que defenda quem não tem qualquer tipo de proteção, garantindo o direito à habitação e o direito à cidade (MORAIS; MENDES, 2021).

De facto, na “democracia portuguesa, a habitação foi sempre mais mercado do que direito social e o esforço público neste sector ficou sempre muito aquém do que foi despendido

¹⁹ Projecto de Resolução n.º 110/XVI/1.ª: Travar a especulação, garantir e proteger o direito à habitação, 2024.



para efetivar outros direitos sociais como a educação ou a saúde.”(DRAGO, 2020).

Importa por esta razão, determinar em que posição o direito à habitação está enquadrado no ordenamento jurídico português e que caminhos poderá obter no futuro, perante a situação atual da habitação em território nacional. O direito à habitação, por se tratar de um direito de relevância pública e estar diretamente ou indiretamente associado a outras matérias jurídicas e direitos fundamentais, ocupa uma posição preferencial, especialmente quando considerado em conjunto com o direito de propriedade(CORREIA; MONIZ, 2010, p. 140).

A realidade é que atualmente, a habitação deixou de ser tratada como um direito social e passou a ser um ativo financeiro, sujeita a lógicas especulativas e de acumulação de capital, beneficiando o setor financeiro e imobiliário em detrimento das populações vulneráveis (MENDES, 2021).

CONCLUSÃO

Quase cinco décadas após a implementação do direito à habitação no artigo 65º., da Constituição Democrática do Estado Português, de 1976, encontrava-se ainda ausente uma lei que pudesse operacionalizar este direito, uma lei capaz de garantir a efetiva implementação do direito à habitação, o que demonstrava as limitações de um quadro legal que, apesar de progressista, ainda não se apresentava capaz de materializar tal direito de forma concreta e minimamente efetiva.

Em face disso, no decurso de uma longa crise habitacional, a qual, apesar de tudo, mantém-se atual e, em face da repolitização deste campo e da exposição internacional no segmento de um Relatório da ONU, a Assembleia da República lançou um processo em 2017, que culminou com a aprovação da Lei de Bases da Habitação, a Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro.

No entanto, esta Lei ficou aquém do que seria exigível e esperado, e não constituiu um quadro bastante robusto que pudesse ser considerado como mote para uma mobilização na defesa do direito à habitação e acabou por mostrar-se insuficiente para enfrentar a gravidade da crise habitacional em Portugal.

De facto, a existência de vários documentos que reforçam o relevo facultado à habitação pela Constituição da República Portuguesa, em pouco ou nada contribuíram para a efetiva execução de medidas que permitam concretizar o direito a uma habitação digna para todos, e a Lei n.º 83/2019, acabou por não oferecer as ferramentas necessárias para uma transformação estrutural que promovesse a igualdade no acesso à habitação digna e que



fosse capaz de corrigir distorções no mercado, como a especulação imobiliária e o aumento descontrolado dos preços das rendas.

Diante deste cenário, é fundamental questionar se o direito à habitação, apesar da sua consagração constitucional, é tratado com a urgência e a prioridade que merece no contexto atual; em caso afirmativo, será necessário um esforço contínuo para enquadrá-lo de forma mais eficaz no ordenamento jurídico, com políticas públicas que garantam a sua concretização, o que implicará não só uma revisão das leis e da sua aplicação, mas também um compromisso com uma nova abordagem, mais centrada no bem-estar dos cidadãos e na justiça social.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, J. M. **Direitos fundamentais**: introdução geral. Princípiã, 2011.

ALLEGRA, M.; GIOVANNI, C. **A habitação e o Estado social**: políticas públicas e desigualdades habitacionais em Portugal. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 2022.

ANTUNES, G. **Políticas de Habitação, 200 anos**. Lisboa: Caleidoscópio.

ANTUNES, G. Direitos Humanos e Habitação: Evolução do direito à habitação em Portugal. **Cidades, Comunidades e Territórios**, Lisboa, Caleidoscópio, v. 44, n. 33, p. 49-50, 2021.

ANTUNES, G. Política de habitação social em Portugal: de 1974 à actualidade. **Forum Sociológico Série II**.

ANTUNES, G.; SEIXAS, J. (2022). Impactos da pandemia na evolução do acesso à habitação na Área Metropolitana de Lisboa. **Cidades. Comunidades e Territórios**, v. 45, p. 55–79, 2022.

BANCO DE PORTUGAL. **Prestação média mensal do stock de empréstimos para habitação própria permanente**. Disponível em: <https://bpstat.bportugal.pt/serie/12710797>. Acesso em: 20 fev. 2025

BOTELHO, C. S. **Os direitos sociais em tempos de crise-ou visitar as normas programáticas**. Leya, 2017.

BRAVO BOSCH, M. J. Mais que um imóvel: A domus na sociedade e no direito romano. **Revista Jurídica Unicuritiba**, v. 2, n. 74, p. 675-710, 2023.



CHAPIN, F. S. The psychology of housing. **American Journal of Psychiatry**, v. 9, p. 849-860, 1930.

CORREIA, F. A.; MONIZ, A. R. G. (2010), Consideraciones Sobre La Promoción Del Derecho A La Vivienda En Portugal.. In: **Construyendo el Derecho e la Vivienda**. (Coord.) Fernando López Ramón. Madrid: Marcial Pons, 2010.

DRAGP, Ana. **Habitação**. Valorizar as Políticas Públicas, 2020.

FRAZER, H.; MARLIER. **Homelessness and Housing Exclusion across EU Member States**. Analysis and Suggestions on the Way forward by the EU Network of independent Experts on Social Inclusion, 2009. Disponível em: www.peer-review-social-inclusion.net. Acesso em: 10 fev. 2025.

GOMES CANOTILHO, J. J.; VITAL MOREIRA. **Fundamentos do Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1993.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. (2022). Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=569549494&DESTAQUESmodo=2. Acesso em: 20 fev. 2025

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. (2024). Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0012573&contexto=bd&selTab=tab2. Acesso em: 20 fev. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. (2025). Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0012598&contexto=bd&selTab=tab2. Acesso em: 20 fev. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **A privação habitacional severa aumento – 2023**. (2024). Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=639503443&DESTAQUESmodo=2. Acesso em: 20 fev. 2025.

KENNA, P. Globalization and housing rights. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, v. 15, n. 2, p. 397-469, 2008.

MENDES, L. **Nova Geração de Políticas de Habitação em Portugal**: Contradições entre o Discurso e as Práticas no Direito à Habitação. *Finisterra*, v. 55, n. 114, p. 77–104, 2021.



MORAIS, L.; SILVA, R.; MENDES, L. **Direito à Habitação em Portugal**: Comentário crítico ao relatório apresentado às Nações Unidas 2017. Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais, 2018.

ONU. Comité de Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas. (1991). **Comentário Geral n.º 4**: O direito a uma habitação adequada (Art. 11.º, n.º 1, do Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais). Documento E/1992/23.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 10 de dezembro de 1948, adotada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas.

PEREIRA, T. T. S.; OLIVEIRA, M. N. S. B.; AUGUSTO, M. C. N. A. O cuidado em saúde: o paradigma biopsicossocial e a subjetividade em foco. **Mental**, v. 9, n. 17, p. 523-536, 2011.

PORTUGAL. Assembleia da República. (1976). **Constituição da República Portuguesa**. Lisboa: Diário da República, 1976. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/sites/Parlamento/PT/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 10 fev. 2025.

PORTUGAL. Assembleia da República. Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro. **Diário da República**, 1.ª série, n.º 169. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/83-2019-124236577>. Acesso em: 10 fev. 2025.

PORTUGAL. Assembleia Geral das Nações Unidas. (1948). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 10 fev. 2025.

PORTUGAL. Assembleia Geral das Nações Unidas. (1959). Declaração dos Direitos da Criança. **Resolução 1386 (XIV)**. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 10 fev. 2025.

PORTUGAL. Assembleia Geral das Nações Unidas. (1965). Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. **Resolução 2106 (XX)**. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial-discrimination>. Acesso em: 10 fev. 2025.

PORTUGAL. Assembleia Geral das Nações Unidas. (1966). Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais. **Resolução 2200A (XXI)**. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant->



economic-social-and-cultural-rights. Acesso em: 10 fev. 2025.

PORTUGAL. Assembleia Geral das Nações Unidas. (1969). Declaração sobre o Progresso e o Desenvolvimento Social. **Resolução 2542 (XXIV)**.

<https://dcjri.ministeriopublico.pt/sites/default/files/decl-progressodesenvsocial.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

PORTUGAL. Assembleia Geral das Nações Unidas. (1976). **Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos**. Disponível em:

https://sdgs.un.org/sites/default/files/documents/7252The_Vancouver_Declaration_1976.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

PORTUGAL. Assembleia Geral das Nações Unidas. (1979). Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres. **Resolução 34/180**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>. Acesso em: 10 fev. 2025.

PORTUGAL. Assembleia Geral das Nações Unidas. (1989). Convenção sobre os Direitos da Criança. **Resolução 44/25**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>. Acesso em: 10 fev. 2025.

QUEIROZ, C. M. M. **O Tribunal Constitucional e os direitos sociais**. Coimbra: Coimbra, 2014.

REINO DA ESPANHA. **Constitución Española**. Boletín Oficial del Estado, 1978. Disponível em <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>. Acesso em: 10 fev. 2025.

SALES, J. P.; TURMAN, E. Investigações sobre o direito de propriedade no Império Romano: Os aspectos jurídicos, econômicos e sociológicos da propriedade em Roma. **Revista Pensamento Jurídico**, v. 15, n. 1, p. 1-25, 2021.

SANTOS, A. C. **A nova questão da habitação em Portugal**. Leya, 2023.

SEIXAS, J.; ANTUNES, G. Tendências recentes de segregação habitacional na Área Metropolitana de Lisboa. **Cidades, Comunidades e Territórios**, n. 44, p. 33-50, 2019.

SERRA, N. Estado, território e estratégias de habitação. Quarteto. **Coleção**: Labirintos, 2002.

TULUMELLO, S. **O Estado e a habitação**: regulação, financiamento e planeamento.



Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 2019.

UNITED NATIONS. **Relatório do Relator Especial sobre a Habitação Adequada como Componente do Direito a uma Padrão de vida adequado**, p. 35–39, UN Doc. E/CN.4/2005/48 (3 mar. 2005).

UNITED NATIONS. **The Right to Adequate Housing**: Human Rights Perspectives. Genebra: UN-Habitat, 2013.

VIEIRA DE ANDRADE, J. C. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. Coimbra: Almedina, 2017.

