

PORTUGAL 2040

Da Crise da Habitação à Transformação do País

Como superar o défice de 300 mil casas
e transformar as nossas cidades
em plataformas de crescimento

ULI Portugal

Outubro de 2026

ULI Portugal

PORTUGAL 2040

Da Crise da Habitação à Transformação do País

Sumário Executivo

Portugal pode transformar a resposta à crise da habitação num projeto de futuro para o país. Com 2040 como horizonte, a ambição é superar o défice habitacional, tomando as cerca de 300 mil casas identificadas como referência inicial da escala do desafio e acompanhando a evolução das necessidades. Esse esforço pode mobilizar uma transformação mais profunda: completar as cidades, aproximar pessoas e oportunidades e criar condições para que uma nova geração possa escolher viver e prosperar em Portugal.

A habitação é uma infraestrutura fundamental ao desenvolvimento económico e social. A capacidade de oferecer casas adequadas a diferentes necessidades e rendimentos condiciona a autonomia dos jovens, a estabilidade das famílias, a atração de talento e a competitividade da economia. Responder a este desafio exige uma visão que articule habitação, emprego, transportes, escolas, serviços e espaço público.

Este documento propõe uma mobilização nacional com execução local. Começar pelo território: identificar necessidades e oportunidades, organizar o património público e planear intervenções que consolidem as cidades existentes. Criar bairros com diversidade social, comércio, jardins e equipamentos, onde mais pessoas possam viver perto de tudo.

A concretização desta visão exige a articulação de diferentes capacidades. O Estado tem um papel fundamental na criação das condições necessárias à transformação urbana, através do planeamento, da mobilização do património público e da coordenação institucional. Os municípios assumem um papel central na transformação dos seus territórios, com participação das comunidades. Os agentes privados, cooperativos e sociais contribuem com investimento, capacidade de execução e respostas adequadas a diferentes necessidades e rendimentos.

A sustentabilidade financeira deve ser assegurada operação a operação, mobilizando o valor do solo, o investimento e as receitas geradas para apoiar infraestruturas, equipamentos e habitação acessível.

Uma transformação desta escala exige liderança, capacidade técnica, regras previsíveis e continuidade institucional ao longo do tempo, mantendo a necessária adaptação às prioridades democráticas de cada ciclo político. Metas claras, prazos definidos e resultados públicos permitem acompanhar o progresso e reforçar a responsabilidade pela execução.

Portugal 2040 é um convite a assumir esse compromisso: responder à urgência de hoje com uma visão de Cidade e de País que sirva as próximas gerações.

INTRODUÇÃO — Portugal 2040: uma ideia para o futuro

Portugal precisa de voltar a crescer. Não apenas crescer economicamente, mas recuperar a capacidade de definir uma ambição coletiva, mobilizar recursos e transformar essa ambição em resultados concretos. Depois de décadas marcadas por crescimento económico relativamente baixo, envelhecimento da população e dificuldade em concretizar grandes transformações estruturais, a questão do crescimento voltou a ocupar um lugar central no debate sobre o futuro do país.

No recente relatório *Desbloquear o Crescimento de Portugal*, Nuno Palma e James A. Robinson colocam precisamente esta questão. A sua proposta de um "Portugal a Horas" parte de uma ideia simples e poderosa: um país precisa de objetivos claros, mensuráveis e mobilizadores, capazes de concentrar a atenção do Estado, da economia e da sociedade e de criar capacidade de execução em torno de prioridades nacionais.

Portugal precisa de uma Administração Pública mais previsível, de decisões em tempo útil, de regras claras e de uma justiça capaz de acompanhar a economia. Mas uma capacidade de execução só ganha verdadeiro sentido quando existe um objetivo para o qual mobilizar essa capacidade. É aqui que a habitação pode adquirir uma dimensão que ultrapassa largamente a política habitacional.

O Banco de Portugal estimou, no seu Boletim Económico de junho de 2026, uma necessidade acumulada de construção nova da ordem das 300 mil habitações. Trata-se de uma referência para a escala do desafio, sujeita à evolução da demografia, da formação de agregados, da migração e da utilização do parque existente.

A proposta apresentada neste documento é assumir 2040 como horizonte para superar este défice acumulado, através de um esforço adicional à produção habitacional necessária para responder à evolução corrente da procura.

Este défice não se confunde com a produção habitacional corrente, necessária para acompanhar a evolução normal da procura. Superá-lo exige aumentar significativamente a capacidade de construção, produzindo habitação adicional de forma sustentada, sobretudo nos territórios de maior pressão. A proteção social continuará a ser indispensável para os agregados que não conseguem aceder ao mercado, mas não substitui o aumento estrutural da oferta.

E se Portugal assumisse o compromisso de eliminar este défice habitacional até 2040?

Seria uma ambição exigente, mas suficientemente próxima para mobilizar decisões imediatas, estabelecer metas intermédias e responsabilizar os diferentes intervenientes pelos resultados.

O objetivo deve ser acompanhado por indicadores públicos que permitam medir não apenas quantas casas são construídas, mas também a evolução do défice, a localização da nova oferta, os prazos de concretização e a capacidade de resposta aos diferentes rendimentos.

Esta ambição insere-se também numa prioridade europeia. Em dezembro de 2025, a Comissão Europeia apresentou o primeiro Plano Europeu para a Habitação Acessível, reconhecendo que a crise habitacional compromete não apenas o bem-estar das famílias, mas também a competitividade económica, a mobilidade laboral e a coesão social. O Plano coloca o aumento da oferta, a modernização da construção, a simplificação administrativa e a mobilização de investimento público e privado no centro da resposta europeia. Portugal tem agora a oportunidade de transformar estas orientações numa estratégia nacional ambiciosa, capaz de responder à escassez habitacional e, simultaneamente, promover cidades mais completas, inclusivas e sustentáveis.

Esta preocupação é igualmente identificada no relatório *Emerging Trends in Real Estate Europe* 2027, da ULI e da PwC, que destaca a insuficiência da oferta habitacional e as dificuldades de acesso à habitação como o maior desafio para as cidades europeias na próxima década. O relatório evidencia também a relação entre a escassez habitacional e a competitividade económica, reforçando a necessidade de integrar a habitação nas estratégias de desenvolvimento urbano e económico.

E se as 300 mil casas de que Portugal necessita fossem também uma oportunidade para desbloquear o crescimento do país?

Não porque a crise de habitação seja, em si mesma, uma oportunidade. Não é. A dificuldade de acesso à habitação condiciona vidas, aumenta desigualdades, limita escolhas e começa a comprometer a capacidade das cidades e da economia para acolher pessoas, talento e investimento. A oportunidade está na escala da resposta que somos obrigados a dar-lhe.

Responder a esta necessidade implicará mobilizar dezenas de milhares de milhões de euros e tomar decisões com impacto duradouro nas cidades portuguesas. A forma como esse investimento for planeado e concretizado determinará se o seu resultado se limita à construção de novas habitações ou se contribui também para uma transformação urbana mais ampla.

Podemos transformar a resposta habitacional numa estratégia de desenvolvimento urbano e económico: completar as cidades existentes, aproximar habitação e emprego, reforçar transportes e equipamentos, qualificar o espaço público e criar novas oportunidades de crescimento. Para isso, será necessário mudar a forma como planeamos, decidimos, investimos e executamos a transformação urbana.

Este documento apresenta uma visão de longo prazo, apoiada em dados, conhecimento e experiências nacionais e internacionais. Parte da hipótese de que a resposta à crise da habitação pode constituir uma das maiores oportunidades de transformação urbana e económica de Portugal. A ambição é que, ao responder à necessidade de construir, consigamos também construir melhor o país e prepará-lo para o futuro.

O Percurso desta Proposta

Da dimensão do desafio à capacidade de o concretizar, este documento organiza-se em cinco perguntas e um compromisso com o futuro.

Capítulo	**Pergunta orientadora**
I - A Dimensão de um Desafio	Qual é a escala da necessidade e o que permite mobilizar?
II - A Cidade como Plataforma para crescer	Que cidade queremos criar com este investimento?
III - Um País para Viver	A quem deve responder e que possibilidades de vida deve abrir?
IV – Completar Cidade: do Território à Execução	Onde intervir e como passar da visão à concretização?
V - Viabilizar a Transformação Urbana	Como mobilizar solo, investimento e capacidade de execução?
Epílogo - Uma Plataforma para o futuro	Que legado queremos deixar e por onde começamos?

CAPÍTULO I — A Dimensão de um Desafio

A crise da habitação não é exclusivamente portuguesa. Tornou-se um dos grandes desafios urbanos da Europa, num contexto em que o número de agregados cresce mais depressa do que a população, a dimensão média das famílias diminui e a produção de nova habitação permanece insuficiente nos territórios de maior procura.

No estudo *Housing investment needs in the EU*, publicado em dezembro de 2025, o *Joint Research Centre* da Comissão Europeia estima que a União Europeia necessitará de 7,14 milhões de habitações adicionais até 2035, cerca de 650 mil por ano para além da construção já esperada. A estimativa não deve ser lida como uma meta uniforme nem como uma previsão exata. O dado mais relevante é territorial: as carências concentram-se nas áreas metropolitanas e nas regiões economicamente dinâmicas ou com forte pressão turística. A crise europeia é, em grande medida, uma crise de oferta nos lugares onde mais pessoas precisam e querem viver.

O relatório *Unlocking Sustainable Urban Regeneration in Europe*, desenvolvido pela C40 Cities, Arup e Urban Partners, acrescenta uma dimensão urbana a este diagnóstico. As cidades europeias dificilmente poderão responder à procura repetindo a expansão periférica das últimas décadas. Uma parte relevante da capacidade está já dentro da cidade: antigas áreas industriais e ferroviárias, terrenos públicos, infraestruturas desativadas, edifícios subutilizados e vazios urbanos. O problema não é apenas encontrar solo, mas também conseguir transformar aquele que já existe.

Em Portugal, o Banco de Portugal traduziu o défice habitacional numa ordem de grandeza mobilizadora: cerca de 300 mil habitações. Não é um número imutável, mas representa uma escala de ação suficientemente concreta para permitir medir resultados e suficientemente grande para exigir uma estratégia nacional.

Assumir o compromisso de superar este défice até 2040 significa um esforço adicional equivalente, em termos médios, a cerca de 21 mil habitações por ano, para além da produção necessária para responder à evolução corrente da procura. Tomando como referência uma produção anual próxima das 27 mil habitações, estaríamos perante o desafio de elevar a capacidade de resposta para uma ordem de grandeza próxima das 50 mil habitações anuais, admitindo que as necessidades correntes se mantêm relativamente estáveis. Não se trata de estabelecer uma meta rígida e uniforme, mas de ilustrar a dimensão da transformação necessária. A evolução da procura, a recuperação do parque existente e as diferenças territoriais deverão determinar as metas concretas e a sua revisão ao longo do tempo.

Para visualizar a escala física desta carência inicial, uma referência de 100 m^2 de área de construção por habitação corresponde a cerca de 30 milhões de m^2 residenciais. Acrescentando comércio, serviços, equipamentos, espaços comuns e outras funções, a transformação poderá aproximar-se de 40 a 45 milhões de metros quadrados de Cidade. A decisão crítica irá passar não apenas no quanto construir, mas também onde essa construção pode produzir mais valor

urbano, social e económico. A questão não é, portanto, apenas sobre construir 300 mil casas, mas decidir que Cidade queremos criar com elas.

A construção de 300 mil habitações não pode significar a ocupação de novos territórios para expansão das cidades na mesma proporção. Regenerar, consolidar e densificar áreas urbanizadas permite aproveitar infraestruturas e transportes existentes, recuperar território abandonado, reforçar centralidades e reduzir a dependência automóvel. Haverá também expansão, mas deverá acontecer onde possa ser estruturada por mobilidade, equipamentos e continuidade urbana.

Em torno das estações ferroviárias e de metro e dos principais corredores de transporte público existentes, essa prioridade deve traduzir-se em regras claras e numa presunção favorável à densidade e à mistura de usos, compatíveis com a capacidade das infraestruturas.

Mas este não é apenas um problema de quantidade. É uma crise de acesso. A valorização da habitação protege e reforça o património de quem já conseguiu entrar no mercado, mas eleva a barreira para jovens, novas famílias, trabalhadores essenciais e todos os que chegam às cidades para estudar, trabalhar ou recomeçar.

A clivagem entre quem tem casa e quem procura a primeira casa tornou-se uma questão de coesão social, de confiança entre gerações e de competitividade nacional. Um país que não consegue dar autonomia aos seus jovens, acolher talento ou assegurar condições dignas a quem nele trabalha limita o seu próprio futuro.

Não construir também tem consequências reais, mensuráveis e significativas. Quando a oferta não surge onde existe procura, jovens adiam a autonomia, famílias vivem mais longe, empresas têm dificuldade em recrutar e aumenta o tempo perdido em deslocações. A escassez habitacional funciona como um imposto silencioso sobre a produtividade e a qualidade de vida.

Compreender a economia da habitação

A dificuldade de acesso à habitação resulta da combinação entre a escassez de oferta, o rendimento das famílias e os custos de produção. O valor do solo, a construção, os encargos públicos, o financiamento e o risco determinam a viabilidade dos projetos, enquanto os prazos e a incerteza administrativa agravam esses custos. Aumentar a oferta exige, por isso, atuar sobre toda a cadeia de produção, uma dimensão que será aprofundada no capítulo V.

A urgência exige execução, mas não dispensa visão.

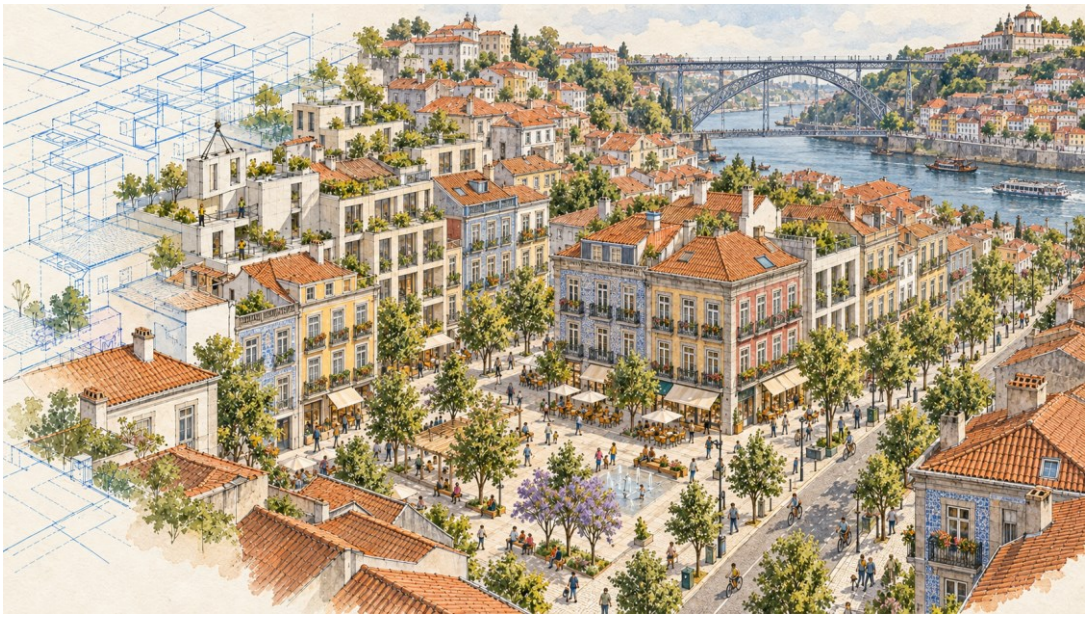
Portugal mostrou, na Expo 98, no Programa Polis, no Euro 2004, no Parque Escolar e no Programa Especial de Realojamento (PER), que consegue mobilizar Estado, municípios, financiamento e capacidade técnica em torno de objetivos claros.

O Programa Polis é, neste contexto, um precedente particularmente relevante. Criado como programa nacional de requalificação urbana e valorização ambiental, demonstrou que é possível combinar uma ambição comum com aplicação local: o Estado assegura direção, recursos e capacidade de coordenação; os municípios lideram a transformação concreta dos

seus territórios; e equipas técnicas dedicadas tornam possível passar do plano à execução. Não responde, por si só, ao desafio habitacional de hoje, mas mostra que Portugal já soube criar uma plataforma nacional para transformar cidades em escalas e contextos diferentes.

Por seu lado o PER resolveu uma situação habitacional intolerável para dezenas de milhares de famílias, mas deixou também uma aprendizagem decisiva: **resolver a casa não garante, por si só, resolver a Cidade**. A localização periférica, a concentração social e a falta inicial de transportes, comércio, equipamentos e espaço público criaram fragilidades que demoraram anos a corrigir. O planeamento não nos deve levar mais tempo, mas a decidir melhor.

Concretizar uma resposta desta escala exige aumentar a capacidade produtiva do setor da construção. Disponibilizar solo, mobilizar investimento e acelerar decisões só produzirá resultados se houver capacidade para construir com qualidade, em tempo útil e a custos comportáveis. A modernização dos processos e a industrialização da construção devem, por isso, integrar a estratégia de execução desde o início.



Uma procura previsível, organizada em programas plurianuais, pode criar condições para investir em equipas, fábricas, tecnologia e novos métodos de trabalho. Digitalização, pré-fabricação, construção off-site, normalização de componentes e soluções integradas de projeto e construção permitem aumentar produtividade, reduzir desperdício e melhorar o controlo de prazos e qualidade.

Industrializar processos não significa uniformizar a arquitetura: significa ganhar eficiência onde a repetição cria valor e preservar a adaptação às características de cada lugar.

Essa competência pode ultrapassar o mercado interno. Sistemas, componentes, materiais, software, engenharia e conhecimento construtivo são exportáveis. Portugal pode usar a resposta à sua crise para modernizar um setor tradicionalmente fragmentado e criar uma indústria mais competitiva internacionalmente.

CAPÍTULO II — A Cidade como Plataforma para Crescer

Se Portugal assumir a ambição de superar, até 2040, o défice acumulado de cerca de 300 mil habitações, a unidade de pensamento não pode ser apenas a casa. Uma resposta habitacional desta escala exige que a unidade de pensamento seja também a Cidade.

Habitamos ruas, bairros e cidades. A qualidade da vida quotidiana depende da proximidade entre habitação, trabalho, escola, comércio, transportes, natureza e espaço público, mas também da facilidade de lhes aceder, do conforto ambiental e das oportunidades para uma vida saudável e em comunidade. A ambição é, enquanto resolvemos a crise da Habitação, criar lugares onde pessoas de diferentes idades e condições possam viver com autonomia, estabelecer relações e participar na vida da cidade.

Esta leitura começa hoje a ganhar expressão também à escala internacional. A UN-Habitat, no seu *Annual Report 2025*, colocou a habitação no centro da sua estratégia para 2026–2029, reconhecendo-a não apenas como resposta a uma necessidade social, mas como instrumento de inclusão, prosperidade económica e transformação urbana sustentável. A habitação deixa, assim, de ser apenas uma política setorial: pode tornar-se uma plataforma para transformar as cidades, mais compactas, eficientes e resilientes.

A Cidade começa nas pessoas

Jan Gehl formulou esta prioridade com clareza: antes dos edifícios estão os espaços e, antes dos espaços, a vida que neles queremos criar. Essa prioridade traduz-se em percursos pedonais contínuos e acessíveis, atravessamentos seguros, lugares para descansar e espaços que convidem a caminhar e permanecer. Uma criança poder ir a pé à escola e uma pessoa mais velha deslocar-se com autonomia são testes concretos à qualidade do desenho urbano. A escala do investimento não pode apagar a escala humana.

O objetivo não é a densidade por si só, mas a proximidade que ela permite criar. Em muitas áreas metropolitanas portuguesas, a ocupação dispersa afasta habitação, emprego e serviços, dificulta os transportes coletivos e aumenta a dependência automóvel. Cidades como Paris, Barcelona ou os bairros consolidados de Madrid mostram que uma densidade elevada não exige necessariamente torres: pode resultar de quarteirões contínuos, edifícios de altura moderada, mistura de usos e ruas bem conectadas. A questão é encontrar a densidade adequada a cada lugar para sustentar transportes, comércio, equipamentos e vida urbana.

Essa proximidade e densidade tem também valor económico. Quando pessoas, empresas, conhecimento e capital se encontram, circulam ideias, alargam-se os mercados de trabalho e torna-se mais fácil encontrar talento, clientes, fornecedores e parceiros. As economias de aglomeração começam em algo simples: reduzir a distância entre pessoas e oportunidades.

A diversidade como infraestrutura

Jane Jacobs mostrou que a vitalidade urbana nasce da mistura de funções, pessoas e tempos. Um bairro exclusivamente residencial pode ter boas casas e pouca Cidade. Habitação, emprego, comércio, escolas, cultura e espaço público devem coexistir; o mesmo vale para diferentes rendimentos, idades, estruturas familiares e formas de habitar.

Mais do que uma crise habitacional, enfrentamos uma crise de acesso à Cidade. Quando professores, enfermeiros, polícias, trabalhadores do comércio, jovens profissionais ou famílias com rendimentos médios deixam de conseguir viver próximo dos lugares onde trabalham, não estamos apenas perante um problema individual de habitação; estamos perante um problema de funcionamento da própria cidade. Uma cidade que afasta progressivamente quem nela trabalha perde diversidade, aumenta deslocações e enfraquece as suas comunidades.

Completar a Cidade implica também responder a necessidades que não se esgotam na habitação familiar. O alojamento para estudantes, integrado em bairros com transportes, comércio e serviços, pode ampliar o acesso ao ensino superior, atrair talento e aliviar a pressão sobre o arrendamento habitacional.

Incluir estas respostas nas operações de regeneração urbana permite aproximar gerações e dar vida aos bairros ao longo do dia, reforçando a cidade como lugar de aprendizagem, encontro e oportunidade.

A diversidade mantém as ruas utilizadas durante mais horas, sustenta comércio local, reforça a segurança pela presença de pessoas e dá aos bairros maior capacidade de adaptação. Quando acompanhada por espaços e equipamentos partilhados, pode também favorecer relações de vizinhança, encontros entre gerações e grupos sociais e um maior sentido de pertença. Não é um complemento social à cidade: é uma das suas principais infraestruturas.

Entre a casa e a cidade existe a rua

Ruas, praças, jardins e passeios são o espaço comum onde a cidade se torna experiência. A sua qualidade mede-se também pela vontade de aí permanecer: encontrar sombra e conforto, sentar, brincar, conversar ou participar na vida do bairro. Acrescentar dezenas de milhões de metros quadrados é uma oportunidade para criar percursos acessíveis, atravessamentos seguros, árvores, bancos, comércio ao nível do piso térreo e lugares de encontro acolhedores para diferentes idades e condições. Como nas praças de muitas vilas e bairros portugueses, o espaço público deve ser um lugar de convivência quotidiana. A árvore que melhora hoje uma rua será amanhã também infraestrutura climática.

A Cidade como infraestrutura económica

A Habitação determina também o alcance real do mercado de trabalho. Viver demasiado longe reduz as oportunidades acessíveis, aumenta custos e tempo de deslocação e dificulta às empresas recrutar e reter pessoas. Habitação, urbanismo e política económica são, por isso, partes do mesmo sistema.

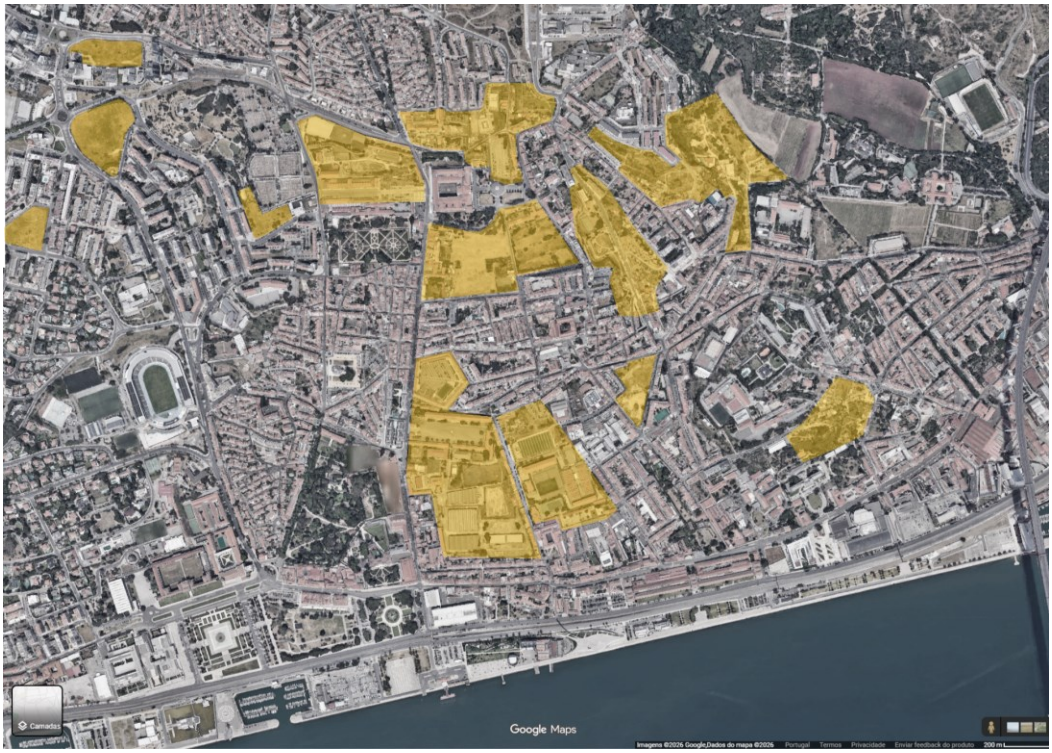
Portugal terá de mobilizar uma quantidade extraordinária de capital para responder a esta crise. A questão estratégica é o que ficará depois desse investimento. O mesmo esforço pode produzir apenas edifícios ou pode completar bairros, reforçar transportes, recuperar áreas abandonadas, criar centralidades e melhorar espaço público.

Greg Clark tem mostrado, através do estudo de cidades em diferentes continentes, como as cidades se tornaram plataformas fundamentais da economia contemporânea. As empresas competem, mas competem também os lugares onde conseguem encontrar talento, conhecimento, infraestruturas, qualidade de vida e capacidade de execução. Uma boa cidade reduz distâncias, partilha infraestruturas, aprofunda mercados de trabalho, facilita encontros e atrai pessoas, empresas e investimento. Quanto melhor funcionar essa plataforma, maior será a capacidade da economia para crescer.

Belém–Ajuda: um exemplo do potencial de transformação urbana

Uma leitura exploratória do território de Belém–Ajuda, em Lisboa, permite identificar áreas com potencial de regeneração urbana. Não constitui uma proposta de ocupação nem antecipa um programa urbanístico; ilustra apenas o tipo de oportunidades que pode existir dentro da cidade consolidada.

Quando analisadas em conjunto e não como parcelas isoladas, estas áreas podem ajudar a articular habitação, equipamentos, espaço público, natureza, comércio e mobilidade, aproveitando infraestruturas já construídas e criando novas ligações entre territórios hoje fragmentados.



Zona de Belém–Ajuda em Lisboa — cerca de 67 hectares com potencial de regeneração urbana identificados preliminarmente. Leitura exploratória sobre imagem Google Maps; as áreas assinaladas não correspondem a uma proposta de ocupação integral.

Algumas das áreas identificadas encontram-se próximas de territórios marcados por isolamento urbano e segregação social, como o Casalinho da Ajuda. A sua regeneração pode constituir uma oportunidade para criar novas ligações, aumentar a mistura de usos e de populações e corrigir descontinuidades acumuladas ao longo do tempo. Pode também contribuir para qualificar as áreas envolventes de património nacional, como o Palácio Nacional da Ajuda, cuja relação com a cidade permanece ainda incompleta.



Imagem Aérea Google Maps do Palácio da Ajuda e zona envolvente, onde se evidenciam zonas a requalificar.

Este exemplo mostra como uma parte da resposta à crise habitacional pode estar escondida à vista de todos: em vazios urbanos, património público, instalações desativadas e áreas subutilizadas que devem ser lidas como um sistema territorial. O mesmo exercício, feito noutras zonas e cidades, pode revelar uma capacidade de transformação muito superior àquela que hoje conseguimos reconhecer.

O passo seguinte seria identificar o cadastro dos terrenos e verificar a sua disponibilidade efetiva, propriedade, usos e condicionantes. Com essa informação, seria possível estimar uma capacidade habitacional fundamentada, os investimentos necessários em infraestruturas, os principais bloqueios e um calendário de execução, incluindo a entrega das primeiras casas. Este aprofundamento permitiria testar o método proposto e distinguir potencial territorial de capacidade efetiva de concretização.

CAPÍTULO III — Um País para Viver

Portugal enfrenta um desafio demográfico que vai muito além da habitação. Envelhecimento, baixa natalidade e emigração qualificada pesam sobre o futuro, mas as projeções não são um destino: descrevem o que poderá acontecer se as condições se mantiverem. A evolução das necessidades habitacionais depende também da composição e da dimensão dos agregados: mesmo com uma população estável, agregados mais pequenos podem exigir mais casas e uma maior diversidade de tipologias e dimensões.

A habitação é uma dessas condições. Habitualmente, o crescimento da população e da economia é apresentado como causa da procura de casas. O raciocínio inverso é igualmente importante: Portugal precisa de habitação para poder reter pessoas, acolher novas famílias e continuar a crescer.

A escassez de habitação limita escolhas individuais e oportunidades económicas. Dificulta a autonomia dos jovens, o regresso de portugueses e a capacidade de empresas e instituições para atrair e fixar talento.

Dar condições para ficar, regressar e pertencer

Um país que investe na formação de uma geração e não lhe oferece condições para iniciar uma vida autónoma perde população, mas também conhecimento, energia e capacidade produtiva. Mais oferta não fará com que todos fiquem, nem deve eliminar a mobilidade própria de uma sociedade aberta. A diferença essencial é entre sair por escolha e sair por ausência de alternativa.

A ambição pode ser formulada sem promessas impossíveis: quem quiser ficar deve encontrar condições para ficar; quem quiser regressar deve poder regressar; e quem escolher Portugal deve conseguir construir aqui uma vida.

Portugal tem capacidade para atrair residentes, trabalhadores, estudantes, investigadores, empreendedores e famílias. Mas atrair não basta, pode depender de uma oportunidade. Ficar exige casa, relações, serviços, pertença e a possibilidade de imaginar um futuro.

Segurança, clima, cultura, património, escala humana e proximidade da natureza são ativos relevantes que temos, num mundo em que pessoas e empresas escolhem com maior liberdade onde viver e trabalhar. Essa vantagem perde valor quando não temos oferta disponível, a cidade deixa de ser acessível e a qualidade de vida se transforma num privilégio de poucos.



A Cidade como infraestrutura de acolhimento

Pensamos o crescimento através de energia, transportes, universidades, hospitais e redes digitais. A Cidade é a infraestrutura complexa que reúne todas essas dimensões. Para acolher população precisa de casas, mas também de escolas, creches, saúde, mobilidade, comércio, serviços, espaço público, emprego e lugares de encontro. Acolher não é apenas alojar.

Essa capacidade de acolhimento exige um sistema habitacional capaz de responder a diferentes rendimentos, dimensões de agregado, idades e fases de vida. Não basta aumentar o número de casas: é necessário diversificar tipologias, localizações, níveis de preço e regimes de ocupação, mobilizando diferentes modelos de promoção e operadores. Uma cidade pode aumentar a sua oferta e continuar a deixar parte da população sem resposta. A capacidade habitacional deve, por isso, ser planeada com a mesma intencionalidade que outras condições essenciais ao funcionamento urbano, antecipando tanto a quantidade como a diversidade das necessidades.

A habitação não resolve, por si só, o desafio demográfico. Mas sem habitação adequada, Portugal dificilmente conseguirá reter, atrair e integrar as pessoas de que precisa. A questão para 2040 não é apenas quantos habitantes teremos, mas que condições queremos criar para quem escolher viver aqui.

CAPÍTULO IV — Completar a Cidade: do território à execução

Transformar esta visão em realidade exige enfrentar uma dificuldade persistente: a distância entre o que se decide e o que se concretiza.

A incerteza na interpretação das regras, o receio de decisões questionadas anos depois, a fragmentação de responsabilidades e a informação territorial incompleta favorecem o adiamento. Mesmo quando existe vontade política, a ausência de condições para decidir com confiança pode transformar procedimentos formalmente mais simples em processos igualmente demorados.

Acresce a descontinuidade dos ciclos políticos. Preparar e executar operações urbanas exige frequentemente mais tempo do que um mandato autárquico. Sem compromissos duradouros, equipas capacitadas e responsabilidades claras, cada mudança de liderança pode significar um novo começo.

A resposta não está apenas em novos diplomas. Está em utilizar melhor os instrumentos existentes, clarificar decisões, reforçar a capacidade técnica e construir uma relação de confiança exigente entre Estado, municípios, promotores e comunidades. A transformação urbana deve deixar de depender de esforços excecionais para se tornar uma capacidade permanente do país.

Um sistema territorial, não uma soma de lotes

O ponto de partida é uma leitura comum de cada bairro e município: população e habitação existente, equipamentos, comércio e serviços, espaço público e verde, mobilidade, emprego, capacidade das infraestruturas e vulnerabilidade climática.

A este diagnóstico deve corresponder um inventário operativo das oportunidades disponíveis: edifícios devolutos ou subutilizados, vazios urbanos, antigas áreas industriais, terrenos públicos, instalações militares e ferroviárias, equipamentos desativados e áreas com capacidade de densificação.

Quando estas duas camadas são cruzadas, o que falta e onde existe capacidade, torna-se possível identificar as intervenções que podem produzir maior retorno coletivo. Uma base territorial partilhada e permanentemente atualizada permitiria transformar informação dispersa em prioridades concretas de investimento e transformação, ligando zonas existentes a novas zonas, promovendo a mobilidade.

Completar antes de expandir

A cidade existente deve ser a primeira reserva de transformação, sem a ilusão de que conseguirá absorver toda a procura. Ativar património, preencher vazios, regenerar áreas industriais e densificar de forma qualificada permite aproveitar infraestruturas, transportes, equipamentos e investimentos públicos realizados ao longo de décadas.

A expansão continuará a ser necessária em alguns territórios. Mas deve surgir depois desta avaliação e ser estruturada pelas redes de mobilidade, equipamentos e infraestrutura, evitando reproduzir a fragmentação e a dependência automóvel das últimas décadas.

O património do Estado e dos municípios tem aqui um papel estratégico. Quartéis, hospitais, estabelecimento prisionais, terrenos ferroviários e outras propriedades públicas não devem ser avaliados apenas pela receita de alienação. O seu valor inclui a habitação, o espaço público, os equipamentos, o investimento e a atividade económica que podem desencadear.

A pergunta relevante deixa de ser apenas «o que podemos construir neste terreno?» e passa a ser «que transformação precisa este território e o que impede hoje a sua concretização?».

A escala de intervenção deve acompanhar o problema que se pretende resolver. Isso inclui tanto pequenos vazios que completam bairros como grandes áreas subutilizadas ou de reserva, cuja transformação deve ser avaliada pela necessidade habitacional, pela ligação às redes de transporte e pela capacidade de criar continuidade urbana e novas centralidades. A escala do bairro permite identificar necessidades quotidianas e envolver a comunidade; uma área de intervenção permite articular terrenos, ruas, equipamentos e espaços públicos numa operação coerente; o município assegura o enquadramento urbanístico e a ligação às redes locais.

Quando habitação, emprego e mobilidade atravessam fronteiras administrativas, é necessária coordenação intermunicipal ou metropolitana. As unidades de execução devem ser suficientemente amplas para produzir uma transformação integrada e suficientemente delimitadas para ter responsáveis, recursos e resultados verificáveis.

Participação como inteligência territorial

Um diagnóstico territorial não deve ser apenas técnico. Não podemos criar a cidade do futuro contra quem vive na cidade de hoje.

A introdução de novas habitações gera receios legítimos: mais trânsito, pressão sobre escolas, perda de espaços verdes, transformação da identidade do bairro ou perceção de diminuição da qualidade de vida, a conhecida reação NIMBY (*Not In My Back Yard*). Ignorar esses receios, ou classificá-los simplesmente como resistência à mudança, é uma forma quase certa de aumentar a oposição.

A população deve ser envolvida desde o diagnóstico, e não apenas quando existe um projeto praticamente concluído. Moradores, juntas de freguesia, escolas, comerciantes e instituições locais conhecem problemas que os mapas não revelam e podem ajudar a identificar pressões sobre equipamentos e transportes, problemas de circulação, falta de espaço público e oportunidades de melhoria.

No entanto, a abertura à participação deve também procurar ouvir quem precisa de viver naquele território e ainda não consegue fazê-lo. Os residentes atuais têm presença, organização e representação eleitoral; os jovens, trabalhadores e famílias que poderiam tornar-se futuros

residentes estão frequentemente ausentes das decisões. Este desequilíbrio pode favorecer a manutenção da escassez, mesmo quando existe uma necessidade habitacional reconhecida. Universidades, empregadores, associações juvenis e outras organizações podem ajudar a trazer essas necessidades para o diagnóstico e para o debate.

Participar não significa conferir um direito de veto sobre a transformação da cidade. Significa melhorar o conhecimento, antecipar conflitos e construir confiança em torno de benefícios verificáveis. Mais habitação terá maior aceitação quando estiver associada a melhores transportes, equipamentos, comércio, árvores, jardins e espaço público.

Mais Cidade deve significar melhor Cidade para quem chega, mas também para quem já lá está.

Essa convergência exige alinhar os incentivos. Os municípios precisam de recursos e capacidade para acompanhar o crescimento com infraestruturas e serviços. Os residentes precisam de conhecer as melhorias previstas e os prazos da sua concretização. Quem investe e constrói precisa de regras estáveis, encargos transparentes e decisões previsíveis. As operações devem explicitar estes compromissos, para que o aumento da oferta habitacional seja acompanhado por benefícios locais verificáveis.

Um método comum, respostas locais

O processo pode ser condensado em quatro movimentos: ler, escolher, alinhar e entregar.

Ler integra conhecimento técnico e conhecimento local. Escolher exige imaginar e desenhar alternativas, discutir os seus efeitos e construir uma visão partilhada para o território, traduzindo-a em prioridades concretas. Alinhar reúne património, capital, planeamento, mobilidade, equipamentos, espaço público, natureza e atividade económica. Entregar significa executar, medir resultados e incorporar a aprendizagem na decisão seguinte.

O planeamento deve dar forma a essa visão, concentrando a regulação no que é necessário para assegurar qualidade urbana, proteção ambiental e previsibilidade. As regras devem servir a transformação desejada e permitir avaliar diferentes soluções para a concretizar.

O método pode ser comum, mas as respostas serão necessariamente locais. Lisboa não é o Porto, Braga não é Setúbal e uma cidade média do interior não enfrenta os mesmos problemas de uma área metropolitana. A unidade está nos princípios, não na repetição da forma urbana.

Tempo, previsibilidade e confiança

A ideia de um «Portugal a Horas» aplica-se diretamente à transformação urbana. Simplificar não significa reduzir exigência, mas estabelecer regras claras, coordenar entidades e assegurar decisões fundamentadas em tempo útil. **O recurso escasso não é apenas o solo. É a capacidade de decidir sobre ele.**

Prazos previsíveis, responsabilidades identificadas e procedimentos integrados reduzem custos, libertam investimento e permitem transformar potencial urbanístico em habitação efetivamente disponível.

Concentrar capacidade onde cria mais valor

A dimensão do programa obriga a estabelecer prioridades. A coordenação pública deve concentrar-se nos territórios onde uma intervenção pode produzir vários resultados: regenerar uma área abandonada, utilizar transporte existente, ligar bairros, criar espaço verde, reforçar uma centralidade e mobilizar atividade económica.

A execução não será exclusivamente pública nem exclusivamente privada. Estado e municípios definem objetivos, planeiam, infraestruturam, estabelecem regras claras e asseguram proteção onde o mercado não chega. Promotores, investidores, cooperativas, instituições financeiras, empresas de construção e equipas técnicas mobilizam capital, inovação e capacidade de entrega.

As universidades e os centros de investigação podem contribuir para este esforço, apoiando os diagnósticos territoriais, a construção de visões de futuro, o desenho de alternativas, a inovação construtiva e a avaliação dos resultados, em colaboração com municípios, comunidades e empresas.

O interesse público define a direção. A capacidade pública e privada permite concretizá-la.

Uma capacidade nacional de coordenação

Existe uma oportunidade para reforçar a capacidade nacional de coordenação das políticas urbanas e da sua execução, através de uma maior articulação e eventual reorganização de competências hoje dispersas. Uma estrutura com mandato delimitado, metas públicas e responsabilidades claras poderia facilitar a ligação entre património público, financiamento, infraestruturas e municípios. A sua criação deve reduzir sobreposições, clarificar quem decide e eliminar interfaces redundantes. O essencial é apoiar cada município a identificar oportunidades, remover bloqueios, mobilizar investimento e medir resultados, assegurando continuidade entre ciclos políticos.

Esta necessidade de coordenação encontra paralelo noutras políticas urbanas. A análise da UN-Habitat aos planos nacionais apresentados até 2026 identifica a articulação entre governos nacionais e subnacionais como o principal mecanismo de governação urbana. A experiência internacional aponta, assim, para modelos de governação multinível: objetivos e capacidade de coordenação à escala nacional, combinados com capacidade de decisão e execução à escala local.

O desígnio pode ser nacional, mas a transformação deverá ser local. Aos municípios cabe liderar o planeamento e a transformação dos seus territórios, com participação das comunidades. À coordenação nacional cabe assegurar a articulação entre entidades e a continuidade da carteira de operações, com responsáveis identificados, metas públicas e prazos de decisão e execução acompanhados regularmente.

O acompanhamento deve concentrar-se num conjunto limitado de indicadores públicos: evolução do défice habitacional, habitações iniciadas e concluídas, tempo de licenciamento e

execução, solo disponível para transformação, acessibilidade dos preços e rendas face aos rendimentos e qualidade urbana das intervenções.

Esta qualidade deve ser avaliada através de resultados concretos: população com acesso pedonal a serviços, equipamentos, transportes e espaços verdes; continuidade e acessibilidade dos percursos; segurança dos atravessamentos; sombra e exposição ao calor e ao ruído; e utilização dos espaços públicos por diferentes idades e grupos sociais. Importa medir não apenas quantas casas foram construídas, mas onde, para quem e com que melhorias na vida quotidiana.



A experiência irlandesa oferece uma referência útil, a *Land Development Agency* combina a mobilização de terrenos públicos, o planeamento de operações urbanas e parcerias com municípios e promotores privados para aumentar a oferta de habitação acessível. O seu modelo mostra como uma missão pública pode ser apoiada por capacidade técnica, financiamento e instrumentos de execução. Para Portugal, interessa adaptar esta lógica à transformação das nossas cidades: uma entidade capaz de preparar oportunidades, desbloquear decisões e mobilizar investimento, com continuidade no tempo e responsabilidade por resultados.

Como referido em "Desbloquear o Crescimento de Portugal", a Coreia do Sul acompanhou persistentemente as exportações porque esse era o indicador do objetivo nacional que escolhera. Portugal precisa da mesma disciplina: poucos indicadores públicos, atualizados e associados a responsabilidade. **Medir não para produzir mais relatórios, mas para suportar melhores decisões.**

Uma carteira plurianual de operações, com calendários e responsabilidades conhecidos, permitirá dar previsibilidade ao investimento e à capacidade de execução, transformando intervenções isoladas num programa continuado.

Velocidade com qualidade

Precisamos de casas rapidamente e estaremos a criar Cidade para muitas décadas. A urgência não justifica decisões urbanas que levaremos cinquenta anos a corrigir. A procura de uma solução perfeita também não pode continuar a legitimar o imobilismo.

Quando um projeto cumpre integralmente regras urbanísticas previamente definidas, a decisão deve ser objetiva e tempestiva. Prazos máximos vinculativos, procedimentos digitais integrados e responsabilização das entidades intervenientes reduzem risco, custo de capital e incerteza, sem diminuir a exigência urbana e ambiental.

A forma de contratar deve acompanhar esta exigência. Os programas públicos e os concursos devem permitir soluções integradas de projeto e construção e métodos industrializados, com requisitos de desempenho claros e abertura a diferentes soluções técnicas. A avaliação deve ponderar prazo, qualidade, desempenho ambiental e custo global ao longo da vida dos edifícios, incluindo manutenção e utilização. A previsibilidade de uma carteira plurianual de operações dará às empresas melhores condições para investir na capacidade necessária à sua execução.

Completar a Cidade não é apenas identificar onde construir. É criar um sistema capaz de transformar diagnóstico em prioridade, prioridade em decisão e decisão em Cidade.

Um compromisso com o futuro

Uma transformação desta escala atravessará inevitavelmente vários ciclos políticos. A política muda em ciclos curtos; a Cidade transforma-se em ciclos longos. Continuidade não significa imobilismo, governos e municípios terão prioridades diferentes, os instrumentos evoluirão e algumas opções terão de ser corrigidas. O que precisa de permanecer não é cada instrumento, mas a direção, aumentar a oferta de habitação e utilizar essa necessidade para completar e melhorar as cidades.

Não é necessária unanimidade nem um plano imutável. É necessário um propósito suficientemente claro para mobilizar Estado, municípios, empresas, instituições e cidadãos, e suficientemente aberto para incorporar novas soluções. Um compromisso capaz de mudar de mãos sem mudar de destino.

Esse compromisso tem de se traduzir em melhores cidades, dentro do tempo de quem precisa delas.

CAPÍTULO V — Viabilizar a Transformação Urbana

Viabilizar uma transformação desta escala exige responder a duas perguntas: como financiar a sua concretização e como assegurar que a habitação criada é acessível às famílias. Uma operação pode ser financeiramente viável e, ainda assim, produzir casas fora do alcance de uma parte significativa da população. A estratégia deve avaliar ambas as dimensões.

Responder a uma necessidade habitacional desta escala exige mobilizar conjuntamente as capacidades do Estado, dos municípios, dos investidores e promotores privados, das cooperativas e das organizações do setor social. O papel de cada interveniente deverá adaptar-se às necessidades locais, às condições de mercado e aos objetivos de acessibilidade. **O Estado tem um papel particularmente relevante na definição da política pública de habitação**, no planeamento, na disponibilização de infraestruturas, na criação de regras claras e na proteção dos agregados que não encontram resposta no mercado, enquanto o investimento e a capacidade de execução privados podem contribuir decisivamente para aumentar a oferta.

A primeira tarefa pública é identificar o património disponível, clarificar a sua situação e articular os proprietários para preparar a sua mobilização. Portugal tem um enorme património disperso por ministérios, institutos, empresas públicas, Forças Armadas e municípios, frequentemente sem cadastro operacional, estratégia comum ou decisão sobre o seu futuro. Antes de procurar mais subsídios, é necessário saber que terrenos existem, onde estão, que cidade podem completar e que infraestruturas exigem. Organizar o património, neste contexto, não é apenas um exercício administrativo, é o princípio de uma política nacional de Cidade.

Segue-se o planeamento. O valor de um terreno urbano não resulta apenas da sua localização. Resulta também das decisões coletivas que lhe dão acessibilidade, edificabilidade, espaço público, equipamentos e ligação às redes da cidade. **Quando o Estado planeia e infraestrutura, cria valor**. A questão central é garantir que uma parte relevante desse valor regressa à comunidade e financia a própria transformação urbana.

O modelo deve, por isso, inverter a sequência habitual. Em vez de alienar património sem programa e transferir para cada promotor o risco de um processo urbanístico longo e incerto, o Estado e os municípios devem voltar a preparar áreas de intervenção integradas: definir o desenho urbano e a mistura de usos; programar infraestruturas que facilitem a mobilidade, transportes, escolas, saúde, comércio e espaço público; repartir encargos; e só depois disponibilizar lotes prontos a executar. Planear primeiro permite vender ou concessionar melhor, reduzir o risco, acelerar a construção e impor resultados concretos.

Os terrenos podem ser disponibilizados por instrumentos diferentes. A venda pode gerar receita imediata para financiar infraestruturas e novas fases. O direito de superfície permite baixar o investimento inicial e manter o solo em propriedade pública. As concessões, cooperativas e parcerias com entidades sem fins lucrativos podem servir segmentos cuja renda não suporta o valor de mercado do terreno.

A escolha entre venda, direito de superfície, concessão ou parceria deve depender das características de cada operação e dos resultados pretendidos: oferta criada, rendimentos abrangidos, duração dos compromissos, investimento público necessário, capital privado mobilizado, tempo de execução e qualidade urbana. A retenção da propriedade pública não é um fim em si mesmo; o critério deve ser o resultado urbano, social e financeiro alcançado.

Sempre que a mobilização de património ou de recursos públicos tenha como objetivo produzir habitação acessível, essa finalidade deve traduzir-se em condições verificáveis: destinatários, preços ou rendas, duração dos compromissos e mecanismos de acompanhamento. O apoio público deve ser avaliado pela acessibilidade efetivamente criada, e não apenas pelo número de habitações produzidas.

Nesta equação, o investimento privado tem um papel de larga escala. Promotores, investidores, cooperativas e operadores de arrendamento devem ser atraídos para financiar e executar a maior parte dos edifícios, assumindo risco de construção e comercialização dentro das regras definidas e estáveis.

O investimento público pode desempenhar um papel particularmente relevante nas áreas em que o mercado, por si só, não assegura respostas adequadas: transportes estruturantes, redes, espaço público, escolas e outros equipamentos; habitação destinada aos agregados que não conseguem aceder a soluções de mercado; descontaminação ou preparação de solos complexos; e instrumentos que permitam mobilizar capital privado com uma repartição equilibrada de riscos.

Os apoios devem ser focalizados nos agregados que deles necessitam e concebidos de forma a não substituírem a criação de oferta. Sem nova oferta, uma parte relevante do apoio à procura acaba inevitavelmente incorporada nos preços e nas rendas.

A experiência de Copenhaga oferece um exemplo concreto deste modelo. A By & Havn, sociedade de desenvolvimento urbano detida pelo Município de Copenhaga e pelo Estado dinamarquês, tem permitido transformar antigas áreas portuárias e industriais em novos bairros, articulando planeamento, investimento privado e financiamento de infraestruturas públicas. A valorização dos terrenos e a disponibilização de direitos de construção contribuem para financiar transportes, incluindo o metro, espaços públicos e outras infraestruturas urbanas. O modelo demonstra como o património público pode ser mobilizado não apenas para gerar receita imediata, mas para financiar uma transformação urbana integrada e continuada.

As operações podem, assim, ser parcialmente autofinanciada. A receita da venda ou cedência de lotes, as taxas e obrigações urbanísticas e os rendimentos de longo prazo podem alimentar um fundo rotativo: o investimento inicial prepara a primeira área; as receitas obtidas financiam as infraestruturas e as fases seguintes.

Mas é essencial não confundir alavancagem com ausência de custo. Será sempre necessário capital inicial, capacidade técnica e algum investimento público sem retorno financeiro direto.

E, em alguns territórios ou segmentos sociais, a valorização do solo não será suficiente. O critério deve ser o equilíbrio da carteira global, não a rentabilidade isolada de cada lote.

Estas operações irão gerar também atividade económica, emprego e receita fiscal ao longo do planeamento, infraestruturas, construção, materiais, serviços e comercialização. IVA, IRC, IRS e impostos associados às transações e à nova ocupação urbana reduzem o custo líquido do esforço público inicial. Esta dinâmica deve ser estimada com rigor em cada carteira de projetos, e não presumida como garantia automática de viabilidade.

A captura de valorização fundiária deve financiar a Cidade sem se converter num encargo que inviabiliza a construção. O objetivo não é maximizar a receita de cada operação, mas maximizar o número de projetos urbanos viáveis e a qualidade coletiva que produzem.



O investimento público em planeamento e infraestruturas cria valor no solo, mobiliza investimento privado e gera receitas que podem financiar as fases seguintes.

É também necessário rever sistematicamente impostos, taxas e exigências que incidem sobre construção, transação, arrendamento e mobilidade residencial. Cada encargo deve ser avaliado pela sua contribuição para a qualidade urbana e para a viabilidade da oferta, **procurando que a soma destes custos deixe de ser um imposto implícito sobre construir**.

A viabilidade económica da oferta

Aumentar a oferta exige projetos economicamente viáveis e capacidade para produzir habitação a valores compatíveis com os rendimentos das famílias. Entre o custo de produção e aquilo que diferentes famílias conseguem pagar existe frequentemente uma diferença que não se resolve apenas por medidas administrativas sobre os preços.

A resposta exige uma atuação conjunta sobre solo urbanizado, capacidade construtiva, produtividade, encargos públicos, financiamento e previsibilidade. Estes fatores estão interligados: reduzir isoladamente um custo não garante preços finais mais baixos, sobretudo quando a oferta continua limitada. É a combinação de maior produção, concorrência e menor risco que pode criar condições para melhorar sustentadamente a acessibilidade.



Importa, por isso, avaliar sistematicamente a viabilidade económica das operações, comparando os custos totais de produção com os valores de venda ou arrendamento suportáveis pelos diferentes segmentos da população. Onde essa relação não permite criar oferta para determinados rendimentos, será necessário mobilizar instrumentos específicos de apoio, utilizando de forma criteriosa o património público, os incentivos e o financiamento disponível.

O objetivo não deve ser apenas viabilizar cada projeto individualmente, mas criar um sistema capaz de produzir mais habitação, de forma continuada, com diversidade de preços e soluções adequadas às necessidades das famílias.

Mobilizar os instrumentos europeus

O Banco Europeu de Investimento pode desempenhar um papel central no financiamento de uma estratégia nacional de habitação, particularmente através de operações de longo prazo que permitam antecipar investimentos em infraestruturas, urbanização e habitação acessível. O Plano Europeu para a Habitação Acessível reforça esta oportunidade, ao promover uma maior mobilização de financiamento europeu e a articulação entre instituições públicas, investidores e entidades promotoras.

Portugal deve procurar estruturar programas de investimento de dimensão e continuidade suficientes para mobilizar estes instrumentos, em vez de depender exclusivamente de projetos isolados ou de mecanismos de financiamento de curta duração. A criação de uma carteira plurianual de intervenções urbanas, com planeamento público, metas verificáveis e modelos claros de participação privada, permitiria reduzir riscos, atrair capital e acelerar a concretização dos projetos.

O financiamento europeu deve funcionar como catalisador, e não como substituto da capacidade nacional de investimento. O seu maior contributo será permitir antecipar infraestruturas e equipamentos, apoiar segmentos de habitação que não encontram resposta adequada no mercado e criar condições para que o investimento privado possa ampliar a oferta habitacional.

O primeiro compromisso deve ser identificar um conjunto inicial de operações demonstradoras, selecionadas pela necessidade habitacional, pelo potencial de integração urbana e pela viabilidade de execução. Cada operação deverá ter uma entidade responsável, equipa técnica, participação pública, calendário, plano financeiro e metas verificáveis. Os resultados devem ser acompanhados publicamente, incluindo habitações disponibilizadas, condições de acesso, equipamentos e melhorias no espaço público.

Pela sua natureza independente e multidisciplinar, a ULI Portugal pode contribuir para esta aprendizagem, colocando em diálogo experiências nacionais e internacionais e aproximando entidades públicas, investidores, promotores, cooperativas, operadores e investigadores. O seu contributo será ajudar a comparar resultados e a melhorar soluções, respeitando a diversidade dos territórios e das opções de política pública.

O que está em causa não é apenas financiar a construção de casas. É criar um mecanismo capaz de viabilizar, de forma sustentável, a Cidade que falta completar.

EPÍLOGO — Cidade como Plataforma para o futuro

A necessidade de superar o défice habitacional coloca Portugal perante uma escolha que ultrapassa a construção de casas. Podemos responder à urgência através de milhares de intervenções isoladas, ou podemos transformar esse esforço numa estratégia de desenvolvimento urbano, económico e social.

O investimento será extraordinário. Mas o seu verdadeiro valor será medido não apenas pelas habitações construídas, mas pelas cidades que conseguirmos completar, pelas oportunidades que aproximarmos das pessoas e pelas condições que deixarmos às próximas gerações.

Precisamos de mais casas. E precisamente porque precisamos de tantas, temos a responsabilidade de conseguir muito mais através desse esforço.

Três compromissos para começar

O ponto de partida pode ser simples: inventariar e tornar públicas as oportunidades de transformação; preparar uma carteira de territórios prioritários com municípios e proprietários públicos; e criar uma capacidade nacional de coordenação e medição que dê continuidade ao trabalho.

Estes compromissos não definem um plano fechado. Criam as condições para transformar uma ambição nacional em decisões locais concretas e para assegurar a sua continuidade entre ciclos políticos. Um compromisso capaz de mudar de mãos sem mudar de destino.

Em 2040, poucas pessoas se recordarão dos processos administrativos, dos debates políticos ou das dificuldades que acompanharam cada decisão. Mas viverão nas cidades que essas decisões produziram. Caminharão pelas ruas que desenhámos, utilizarão os transportes que planeámos, levarão os filhos às escolas que construímos e encontrar-se-ão nos jardins e praças que decidimos criar.

Portugal tem a oportunidade de se afirmar como uma referência europeia na resposta à crise da habitação. Não apenas pelo número de casas que conseguir construir, mas pela capacidade de transformar esse esforço numa nova geração de cidades mais completas, acessíveis e sustentáveis. Um país que demonstre ser possível aumentar a oferta habitacional e, simultaneamente, reforçar a coesão social, mobilizar investimento e criar melhores condições para viver, trabalhar e crescer.

Não sabemos exatamente como será Portugal em 2040. Mas podemos decidir que legado queremos deixar preparada para as próximas gerações.

O momento de começar a definir esse Portugal 2040 é agora.

PORTUGAL 2040

Da Crise da Habitação à Transformação do País

O Urban Land Institute (ULI) é uma organização internacional independente, sem fins lucrativos, fundada em 1936, que reúne mais de 45 mil profissionais do imobiliário e do desenvolvimento urbano em todo o mundo. A sua missão é contribuir para moldar o futuro do ambiente construído, promovendo um impacto transformador e positivo nas comunidades.

A ULI reúne investidores, promotores, urbanistas, arquitetos, decisores públicos, académicos e outros profissionais, promovendo a partilha de conhecimento, a investigação e a divulgação de boas práticas no desenvolvimento urbano.

Presente na Europa desde o início da década de 1990, a ULI conta com mais de 5.500 membros europeus e uma rede de 15 conselhos nacionais. A ULI Portugal integra esta comunidade internacional, contribuindo para o debate sobre o futuro das cidades e do território português, através do conhecimento, da colaboração interdisciplinar e da partilha de experiências nacionais e internacionais.

O Portugal 2040 é uma contribuição para esse debate: uma proposta aberta, independente e mobilizadora, que coloca a habitação e a transformação urbana no centro de uma agenda de desenvolvimento para o país.

O documento não constitui um programa de ação governativa nem defende um modelo único de intervenção ou execução. Apresenta uma visão de longo prazo para o país, identifica princípios sustentados em conhecimento, investigação e experiências nacionais e internacionais, e propõe caminhos possíveis para reflexão e debate.

Portugal 2040 pretende contribuir para uma discussão informada e independente sobre a resposta à crise da habitação e o futuro das cidades portuguesas, respeitando a diversidade de perspetivas e opções de política pública.

Conceção e Coordenação: Fernando Vasco Costa - Chair, ULI Portugal

Colaboradores: Andreas Michelson | Andreia Candeias Mousinho | Carolina Queimado | Francisco Rocha Antunes | Pedro Baganha | Pedro Ginjeira Nascimento | Ricardo Valente | Rita Apolinário | Rui Dias Alves

Subscritores

Os subscritores apoiam a ambição central deste documento: transformar a resposta à crise da habitação num compromisso duradouro de qualificação das cidades e desenvolvimento do país. A subscrição expressa adesão a esta orientação e à necessidade de agir, respeitando a diversidade de perspetivas de cada um.

Ana Paula Delgado *Economista* | António Carlos Rodrigues *Grupo Casais*
António Reis Pereira *Fac Agronomia UL* | Cristina Cavaco *Fac Arquitetura UL* | Filipa Roseta *Fac Arquitetura UL*
Francisco Horta e Costa *CBRE* | Nuno Sá Carvalho *Cuatrecasas* | Pedro Campos Costa *Arquitecto*
Pedro Lancastre *Dils* | Pedro Siza Vieira *PLMJ* | Tomás Salgado *Risco* | Vasco Appleton *A2P*

Fontes e referências de enquadramento:

- Banco de Portugal (2026). Boletim Económico — junho de 2026. Lisboa: Banco de Portugal.
- Balouktsi, D.; Joossens, E.; Le Blanc, J.; Pagano, A.; Zeugner, S. (2025). Housing Investment Needs in the EU. Luxemburgo: Comissão Europeia, Joint Research Centre, JRC144703.
- Clark, G. (2016). Global Cities: A Short History. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Gehl, J. (2010). Cities for People. Washington, DC: Island Press.
- Instituto Nacional de Estatística — INE. Projeções de População Residente 2025–2100 e estatísticas demográficas, habitacionais e territoriais. Lisboa: INE.
- Jacobs, J. (1961). The Death and Life of Great American Cities. New York: Random House.
- Palma, N.; Robinson, J. A. (2026). Desbloquear o Crescimento de Portugal: Reformas Estruturais e Desafios à Implementação de Políticas Económicas. Estudo independente encomendado pela CIP — Confederação Empresarial de Portugal e pelo IDL — Instituto Amaro da Costa.
- C40 Cities; Arup; Urban Partners (2026). Unlocking Sustainable Urban Regeneration in Europe. Londres: C40 Cities.
- Banco Europeu de Investimento, "EIB Group doubles its financing to €6 billion for homes…", 16 dezembro 2025: https://www.eib.org/en/press/all/2025-542-eib-group-doubles-its-financing-to-eur6-billion-for-homes-contributing-to-the-european-commission-s-affordable-housing-plan
- Comissão Europeia, "Pan-European Housing Investment Platform":https://housing.ec.europa.eu/pan-european-housing-investment-platform_en
- Comissão Europeia (2025). The European Affordable Housing Plan. Comunicação COM(2025) 1025 final, 16 de dezembro de 2025. Documento oficial no EUR-Lex
- OCDE, "Global Compendium of Land Value Capture Policies", 2022: https://www.oecd.org/en/publications/global-compendium-of-land-value-capture-policies_4f9559ee-en.html
- OCDE, "Financing transportation infrastructure through Land Value Capture", 2022: https://doi.org/10.1787/8015065d-en
- Diário da República, Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro: https://dre.pt/dre/detalhe/lei/83-2019-124392055
- Diário da República, Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 de outubro: https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/81-2020-144454578
- Diário da República, regime jurídico do património imobiliário público:https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2007-34562075
- Bruce Katz e Luise Noring, "The Copenhagen City and Port Development Corporation", Brookings Institution, 2017: https://www.brookings.edu/articles/the-copenhagen-city-and-port-development-corporation-a-model-for-regenerating-cities/
- UN-Habitat (2026). Urban Content in NDC 3.0: Cities at the Centre. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), Nairobi.
- UN-Habitat (2026). Annual Report 2025: Housing at the Centre of Urban Futures. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), Nairobi.

Este documento apoia-se ainda em dados públicos do INE, Banco de Portugal, Eurostat, Comissão Europeia e entidades públicas nacionais e municipais. As referências são utilizadas como enquadramento e suporte factual de uma proposta para o futuro das cidades portuguesas.