



Ana Estevens
Fabiana Pavel
Agustín Cocola-Gant
Antonio López-Gay

REABILITAÇÃO E TURISMO
NA CIDADE DE LISBOA

POLICY BRIEF

Licenciado sob a seguinte licença



Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

FICHA TÉCNICA

Título: Reabilitação e turismo na cidade de Lisboa. Policy Brief.

Autores: Ana Estevens; Fabiana Pavel; Agustín Cocola-Gant; António Lopez-Gay.

Design: Fabiana Pavel

Imagens: Ana Estevens, Fabiana Pavel

Foto na capa: Edifício na Rua da Prata, Lisboa. Créditos, Ana Estevens

Foto página 4: Edifício na Rua da Trindade, Lisboa. Créditos, Fabiana Pavel

Foto contracapa: Edifício na Rua da Rosa, Lisboa. Créditos, Fabiana Pavel

Data de edição: setembro 2022

Edição: CEG-IGOT-ULisboa

ISBN: 978-972-636-297-5

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia, no âmbito do projeto SMARTOUR (Ref: PTDC/GES-URB/30551/2017)



Ana Estevens
Fabiana Pavel
Agustín Cocola-Gant
Antonio López-Gay

REABILITAÇÃO E TURISMO
NA CIDADE DE LISBOA
POLICY BRIEF

SUMÁRIO

- Ao longo das últimas duas décadas o Estado Português e a Câmara Municipal de Lisboa têm fomentado políticas públicas de reabilitação destinadas a incentivar a atração de capitais transnacionais, encorajando o seu investimento no imobiliário e no turismo.
- Em Lisboa, o setor do turismo tornou-se um dos principais eixos estratégicos da retoma económica pós crise financeira de 2008, merecendo especial destaque as freguesias centrais da cidade.
- Neste período, os registos de Alojamento Local (AL) e os hotéis têm vindo a aumentar. Segundo o Turismo de Portugal, os AL passaram de 46 em 2009 para 19.300 em 2021. Este aumento é especialmente relevante nas freguesias centrais da cidade (Arroios, Misericórdia, Santa Maria Maior, Santo António e São Vicente) onde se localiza 71% do AL. A mesma fonte identifica que desde 2009 abriram mais 137 hotéis, sendo que 106 destes se localizam nas freguesias centrais.
- Paralelamente, entre 2011 e 2021, perderam-se 1,2% dos alojamentos familiares. Este valor aumenta nas freguesias centrais para 18%, onde se nota, também, uma perda populacional (-19%). Destacam-se as freguesias da Misericórdia e de Santa Maria Maior que perderam, respetivamente, 17,9% e 27,8% dos seus alojamentos familiares, e 26,1% e 22% dos seus habitantes. No total das 5 freguesias centrais nota-se também uma perda de população (-19%) (INE).
- Verificámos a substituição da habitação por estabelecimentos turísticos relacionada com processos de reabilitação. Apurámos que 34% dos edifícios existentes nas freguesias centrais tiveram, na última década, alvará para reabilitação, sendo que 82,3% dessas reabilitações deram lugar a AL e a hotéis (CML).
- Em Lisboa, a habitação disponível quer para venda, quer para arrendamento sofreu um aumento exponencial do seu valor/m². Entre 2010 e 2009, o valor da venda aumentou 70,9% e o do arrendamento 54,7%. Nos mesmos anos, nas freguesias do centro da cidade o valor da venda/m² aumentou 99,4% e o do arrendamento 50,4% (Confidencial Imobiliário). Contudo, os salários médios, entre 2009 e 2019, aumentaram 15,85% (INE).
- Em última instância, uma parte consistente da reabilitação de que foi alvo o edificado da cidade, não foi destinada a melhorar as condições habitacionais dos residentes. Criaram-se desigualdades sócio-espaciais evidentes, que se destacam nas freguesias centrais, em que a habitação perdeu a sua função social, dando lugar a edifícios para uso turístico.

QUADRO 1

NOTA METODOLÓGICA

Com o objectivo de examinar a reabilitação do património imobiliário e a sua relação com o alojamento turístico na cidade de Lisboa, utilizámos informação de diversas fontes, descendo ao nível das freguesias centrais onde os processos de reabilitação e a turistificação são mais intensos. Consideramos como freguesias centrais as três freguesias do centro histórico, Misericórdia, Santa Maria Maior e São Vicente, e duas freguesias limítrofes - Arroios e Santo António -, por terem um elevado número de estabelecimentos hoteleiros, alojamento local e pedidos de alvarás de reabilitação. Utilizámos dados georreferenciados, para o período 2009-2021 (para o AL fazemos também referência a 2014 por ser o ano em que foi criado o Registo Nacional de Alojamento Local), sobre: alvarás para reabilitação (operações urbanísticas de alteração e de ampliação), disponibilizados pela Câmara Municipal de Lisboa; estabelecimentos hoteleiros e alojamento local, disponibilizados pelo Registo Nacional de Turismo do Turismo de Portugal. Recorremos, também, a dados censitários relativos à população residente, aos agregados familiares e aos alojamentos familiares, para os anos de 1981, 1991, 2001, 2011 e 2021 (os dados provisórios). Sempre que os dados provisórios

de 2021 não se encontravam disponíveis à data da produção deste documento (como é o caso dos dados referentes ao estado de conservação dos edifícios), utilizámos o ano censitário de 2011. Foram utilizados os dados do INE referentes ao valor dos salários médios em Portugal. Relativamente aos valores dos salários mínimos utilizámos os dados da Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Para complementar esta informação, utilizámos dados dos preços de venda/m² e de arrendamento/m² da habitação adquiridos à consultora Confidencial Imobiliário. Aqui, e na ausência de outros dados, utilizamos dados referentes ao primeiro trimestre dos anos de 2009, 2010, 2014 e 2020. Utilizámos ainda os dados da Direção Geral da Administração Interna, relativos ao número de eleitores para os anos de 2009 e 2021.

A legislação, os planos e os documentos estratégicos do município de Lisboa e de nível Nacional foram utilizados para uma melhor análise e entendimento dos processos em curso. O tratamento cartográfico permitiu-nos visualizar com maior detalhe a relação entre o peso da reabilitação urbana e o turismo.

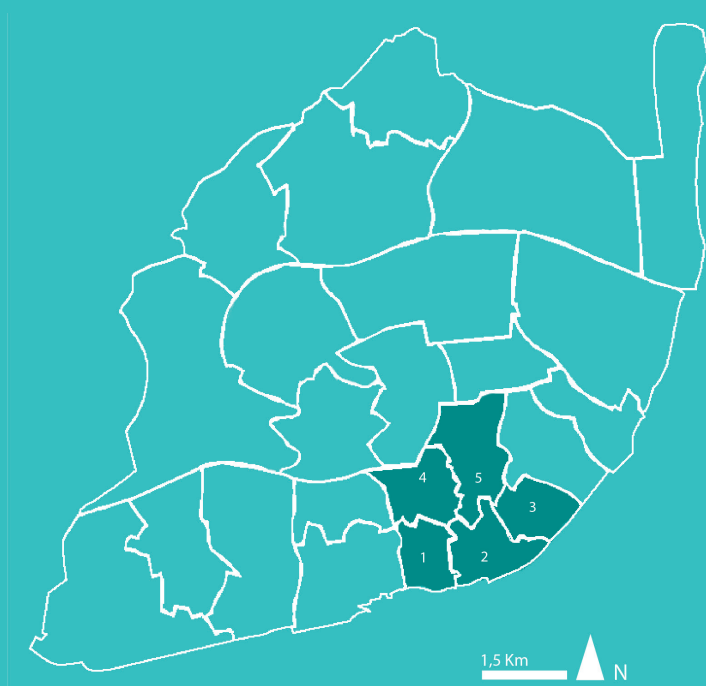


Figura nº1, Juntas de Freguesia centrais de Lisboa

- 1 Misericórdia
- 2 Santa Maria Maior
- 3 São Vicente
- 4 Santo António
- 5 Arroios

Dentro de uma perspectiva global, ao longo dos últimos anos, tem-se discutido o retorno aos centros das cidades, há muito tempo abandonados. Em Portugal, se tivermos em conta as políticas públicas desenvolvidas mais recentemente, rapidamente percebemos que este abandono, coadjuvado por políticas públicas nacionais e locais, criou oportunidades para o investimento imobiliário, tendo como consequência a recomposição da textura social e urbanística das cidades.

A partir da década de 1980 o centro histórico da cidade de Lisboa foi sofrendo alterações na sua ocupação (Tabelas 1 e 2). Por um lado, assistiu-se à sua terciarização, com a consequente diminuição da população. Por outro, associado à degradação e abandono do parque habitacional, identificou-se o envelhecimento dos seus residentes (Guerra, 1999). Entre 1981 e 2021, a população da cidade passou de 807.937 para 545.923 habitantes, com um decréscimo de 32,4% (Censos 1981, 1991, 2001, 2011 e 2021). Esta diminuição populacional é evidente no centro da cidade, onde na última década se registou um decréscimo de 7,9%, enquanto a cidade perdeu 1,2% dos seus residentes (Censos 2011 e 2021 - resultados provisórios). A estrutura etária foi igualmente afectada por estas mudanças, tendo apenas aumentado de 2,23% o grupo dos jovens (15-24 anos). Os restantes grupos diminuíram o seu número de efectivos (0-14 anos: -0,67%; 25-64 anos: -1,40%; 65 e mais anos: -2,56%). Nas freguesias centrais de Lisboa, o decréscimo é generalizado em todos os grupos etários, sendo este mais acentuado no grupo com mais de 65 anos onde o valor é de 22,23%. Se observarmos a variação do número de eleitores (Direção Geral da Administração Interna, 2009 e 2021), verificamos que entre 2009 e 2021 houve uma perda de 9,23% de votantes em Lisboa e de 22,51% nas cinco freguesias que analisamos, destacando-se as freguesias da Misericórdia (-33,43%) e de Santa Maria Maior (-33,49%). Estes valores são especialmente relevantes pela sua implicação na definição das políticas públicas da cidade. O esvaziamento do centro histórico foi-se agravando ao longo dos anos.

Na sua génese está também o património edificado em más condições de conservação e habitabilidade, associado aos baixos recursos económicos da população residente, bem como a presença de edifícios devolutos associada à especulação imobiliária (Pavel, 2015).

O número de edifícios em estado degradado na cidade foi crescendo, juntamente com o número de alojamentos vagos. Segundo dados do INE, em 2001, dos 53.387 edifícios existentes em Lisboa, cerca de 61,3% encontrava-se em estado degradado de conservação. Este número baixou em 2011: dos 52.696 edifícios existentes na cidade, cerca de 46% encontrava-se em estado degradado de conservação. No que diz respeito aos alojamentos familiares vagos, entre 2001 e 2011 assistiu-se a um aumento de 25,79%, enquanto que, entre 2011 e 2021, os mesmos diminuíram 5,92% (INE, 2001, 2011, 2021). Por outro lado, a população residente entre 2001 e 2021 diminuiu 3,5% (INE, 2001, 2011, 2021).

QUADRO 2

O PROJETO SMARTOUR

O projecto SMARTOUR – Turismo, alojamento local e reabilitação: políticas urbanas inteligentes para um futuro sustentável decorre, de Outubro de 2018 a Setembro de 2022, em colaboração entre o Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa e o Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade do Porto.

O projecto, coordenado por Agustín Cocola-Gant e Patrícia Romeiro, é financiado pela FCT (PTDC/GES-URB/30551/2017) e tem uma equipa interdisciplinar formada por geógrafos, urbanistas e um economista, com experiência substancial em estudos de turismo e migração, regeneração urbana, cidades inteligentes e políticas públicas.

O SMARTOUR debruça-se sobre as transformações sócio-espaciais associadas ao crescimento do turismo e do alojamento local, utilizando uma análise comparativa entre as cidades de Lisboa e do Porto. O seu principal objectivo é contribuir para a elaboração de políticas públicas capazes de equilibrar os usos turísticos e residenciais no espaço urbano, fornecendo soluções para um futuro sustentável.

O projecto centra-se em três desafios e tem quatro objectivos.

DESAFIOS

- (i) o crescimento significativo do turismo;
- (ii) o aumento do arrendamento turístico através de plataformas como a Airbnb;
- (iii) o aumento substancial do investimento imobiliário e da reabilitação.

OBJETIVOS

- (i) Monitorizar o investimento imobiliário e a reabilitação, explorando até que ponto estão ligados ao turismo.
- (ii) Examinar a oferta de arrendamentos para férias e explorar se isto influencia o sector tradicional do arrendamento privado.
- (iii) Analisar como é que a onda de reabilitação e turismo é vivida pelos residentes.
- (iv) Elaborar recomendações de políticas públicas que visem o equilíbrio entre os usos turístico e residencial do espaço urbano, e que favoreçam a reabilitação do edificado para fins residenciais.

Dentro de um quadro político e económico neoliberal, que saiu reforçado no pós crise financeira de 2008, em Portugal e em particular em Lisboa, o turismo ganhou um papel central abrindo novos mercados para investidores imobiliários. Isso levou ao surgimento de um debate muito centrado nas plataformas como a Airbnb, no rápido processo de substituição de residentes por turistas e nos utilizadores para os quais está a ser pensada a cidade (Cocola-Gant e Gago, 2019). Contudo, o processo é mais complexo e é preciso recuar no tempo para conseguirmos ter uma visão mais abrangente do que se tem sucedido. Em Lisboa, torna-se evidente que o crescimento do número de hotéis e do Alojamento Local (AL) é um dos resultados da intervenção activa do Estado e da Autarquia. As políticas públicas desenvolvidas a nível nacional e local a partir dos primeiros anos de 2000 (Figura nº2), acompanhadas pela alegada incapacidade financeira e técnica por parte da autarquia lisboeta de efetuar operações de reabilitação urbana, facilitaram técnica e financeiramente a reabilitação por parte de promotores privados. A presença de um parque edificado em mau estado de conservação e o crescimento da atividade turística são alguns dos fatores que desencadearam este processo. Paralelamente, a nível nacional foram criados instrumentos legais como i) os incentivos de política fiscal e financeira para atrair investimento externo (i.e. Golden Visa e Regime fiscal especial para residentes não habituais) e para a reabilitação (i.e. isenção dos impostos municipais); ou ii) o aligeiramento da obrigação de cumprimento de normas técnicas em operações de reabilitação. A nível local, com o Plano Diretor Municipal (PDM), revisto em 2012, facilitou-se a mudança do uso do solo de habitacional para turístico, e toda a cidade consolidada passou a ser considerada Área de Reabilitação Urbana (ARU) que, pelo Decreto-Lei 307/2009, permitiu aos privados a realização de obras de reabilitação beneficiando de incentivos fiscais. Esta conjuntura possibilitou aos promotores privados rentabilizar os seus investimentos através da reabilitação para AL, hotéis e habitação de luxo.

Neste mesmo período, em Lisboa, assistiu-se ao aumento dos valores do preço de venda médio por

m² (Gráfico nº1). Entre 2009 e 2020, segundo a Confidencial Imobiliário, o preço de venda por m² aumentou 88,9%, passando de 1.971€/m² em 2009, para 3.724€/m² em 2020. Estes aumentos são particularmente relevantes nas freguesias centrais da cidade, destacando-se um incremento em Santa Maria Maior de 157,1% (o valor passou de 1.831€/m² para 4.707€/m²), em Santo António de 121,5% (o valor passou de 2.615€/m² para 5.792€/m²) e na Misericórdia de 111% (o valor passou de 2.451€/m² para 5.172€/m²). Se se considerar o período 2014-2020, verifica-se um maior incremento do preço de venda médio/m², em comparação com os anos de 2009-2020. Em Lisboa, para o período 2014-2020, o valor sofreu um acréscimo de 118,5% e nas 5 freguesias consideradas os aumentos foram ainda mais significativos: em Santo António 220,8%, em Arroios 170,5% e na Misericórdia 167,2%. Na freguesia de Santa Maria Maior a variação é de 135,2%, um pouco mais baixa do que no período 2009-2020. Estes aumentos coincidem com a implementação do Regime Jurídico de Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local e com o Regime Excepcional para a Reabilitação Urbana, ambos de 2014.

O mesmo se tem verificado com os valores do arrendamento/m² (Gráfico nº2). Entre 2010 e 2020, ainda segundo a Confidencial Imobiliário, os valores médios de arrendamento/m² na cidade de Lisboa aumentaram 54,7%, passando de 10,2€/m² para 15,7€/m². Nas freguesias centrais, aquela que merece maior destaque em termos de valor médio do preço de arrendamento/m² é Santo António (passando de 12,76€/m² em 2010 para 20€/m² em 2020) com um aumento de 56,8%, seguindo-se São Vicente com um aumento de 54,6% (passando de 11,1€/m² em 2010 para 17,10€/m² em 2020) e a Misericórdia com 53,3% (passando de 12,3€/m² em 2010 para 18,8€/m² em 2020). A estes valores, adicionamos, para reflexão, os valores da remuneração média mensal em Portugal, disponibilizados pelo INE: em 2009, o valor era de 867,54€, tendo aumentado 15,85%, considerando o ano de 2019 (1005,09€). Relativamente ao salário mínimo mensal, este teve um aumento de 47,78%,

Nível Nacional

Nível Municipal

Sociedades de Reabilitação Urbana

Víragem neoliberal nas políticas públicas de reabilitação

2004

Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, RJUE

Introduz simplificações administrativas para obras de reabilitação

2007

Alojamento Local (AL)

Criação da figura jurídica do Alojamento Local

2008

Regime fiscal para residentes não habituais

Tributação reduzida para beneficiários de pensões obtidas no exterior, entre outros cidadãos estrangeiros.

2009

Novo Regime Jurídico de Reabilitação Urbana, NRJRU

Permite benefícios fiscais e financeiros para a reabilitação.

2011

Memorando de Políticas Económicas e Financeiras

Programa de resgate financeiro da Troika

Autorização de Residência para

Atividade de Investimento (ARI ou Golden Visa)

Concede a residência em Portugal a quem investe, entre outros, em imobiliário e em reabilitação.

2012

Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU)

Liberalização do arrendamento

Regime Jurídico da Exploração dos

Estabelecimentos de Alojamento Local, RJEEAL

Assegurar a tributação e um nível de qualidade do AL

2014

Regime Excepcional para a Reabilitação Urbana

Agiliza as operações de reabilitação

Instrumento Financeiro Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFFRU 2020)

Instrumento financeiro que concede ao setor privado empréstimos para a reabilitação integral de edifícios

2015

Programa Revive

Reabilitação e valorização do património público devoluto através de concessões a particulares para fins turísticos

2016

Novo Regime Jurídico da Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local

Permite a criação de regulamentos municipais para a restrição do número de AL

2018

2019

2020

Estratégia de Reabilitação Urbana de Lisboa 2011-2024

Defende o investimento privado na reabilitação. Cria benefícios fiscais e financeiros para a reabilitação

Plano Diretor Municipal (PDM)

Estende a noção de área histórica a toda a cidade consolidada. Facilita a mudança do uso habitacional para outros usos, nomeadamente o turístico

Programa Reabilita Primeiro, Paga Depois (RPPD)

Promove a reabilitação privada do parque municipal devoluto através da venda de edifícios municipais

Programa Uma Praça em cada Bairro

Requalificação de alguns espaços públicos considerados microcentralidades

Suspensão da concessão de novas autorizações de AL

Regulamento Municipal do Alojamento Local, RMAL

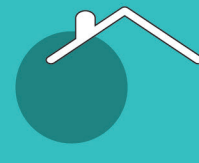
Divide a cidade em áreas associadas a diferentes graus de limitação do número de AL

Programa Renda Segura (PRS)

A Câmara arrenda casas disponíveis no mercado para sublocá-las a preços controlados

Figura nº2, Conograma de algumas políticas públicas a nível nacional e da cidade de Lisboa

Tabela nº1



POPULAÇÃO RESIDENTE	VARIAÇÃO POPULAÇÃO RESIDENTE % (2011-2021)	VARIAÇÃO AGREGADOS FAMILIARES % (2011-2021)	VARIAÇÃO ALOJAMENTOS FAMILIARES CLÁSSICOS % (2011-2021)	VARIAÇÃO ALOJAMENTOS FAMILIARES VAGOS % (2011-2021)	
545.923	-1,2%	-1,2%	-1,9%	-5,92%	LISBOA
33.307	-5,2%	-4,3%	-1,1%	-5,17%	ARROIOS
9.660	-25,9%	-26,1%	-17,9%	-2,03%	MISERICÓRDIA
10.052	-21,6%	-28,1%	-27,8%	-29,82%	SANTA MARIA MAIOR
11.062	-6,5%	-10,6%	-2,6%	-7,3%	SANTO ANTÓNIO
13.956	-9%	-9,7%	-6,2%	-10,52%	SÃO VICENTE

POPULAÇÃO RESIDENTE: Conjunto de pessoas que viveu no mesmo local de residência por um período contínuo de, pelo menos, 12 meses. **AGREGADO FAMILIAR:** Grupo de indivíduos, vinculados por relações jurídicas familiares, que vivem em comunhão de mesa e habitação e em economia familiar. **ALOJAMENTO FAMILIAR:** Local independente num edifício, destinado a servir de habitação, comumente, apenas de uma família/agregado doméstico privado. **ALOJAMENTO FAMILIAR VAGO:** Alojamento que, no momento censitário se encontra disponível no mercado da habitação para: venda, aluguer, demolição, em estado de deterioração e outros motivos.

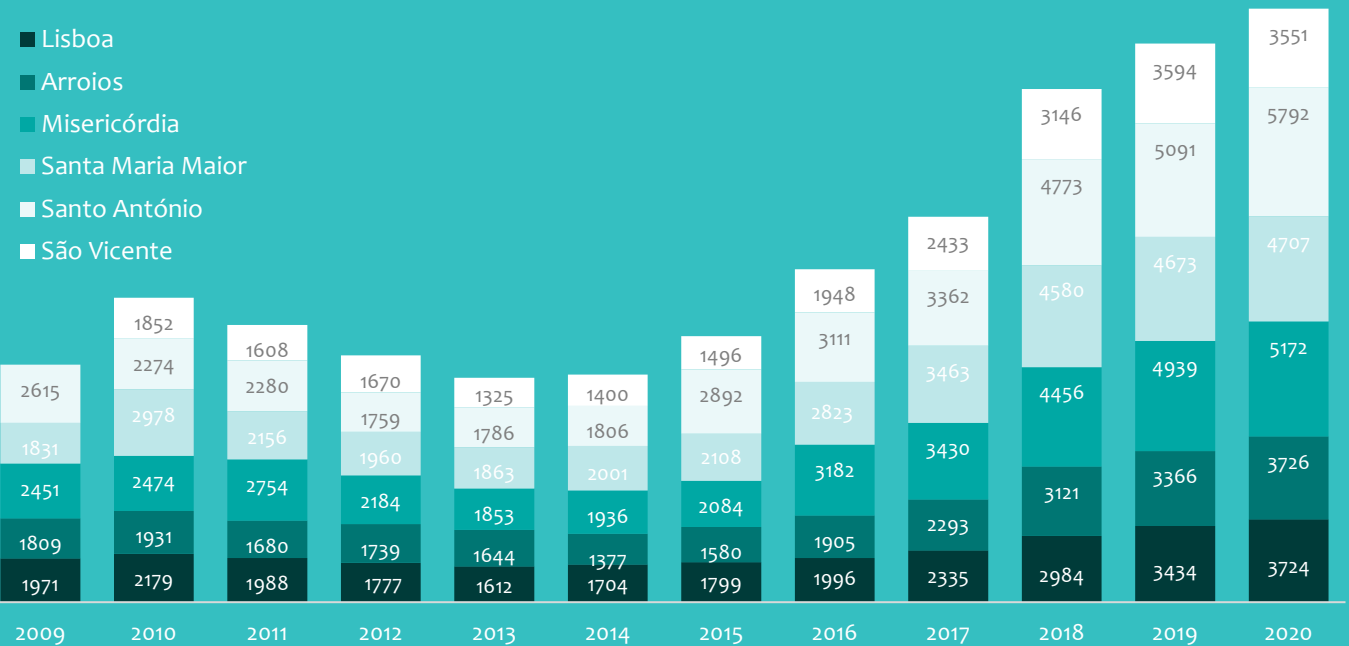
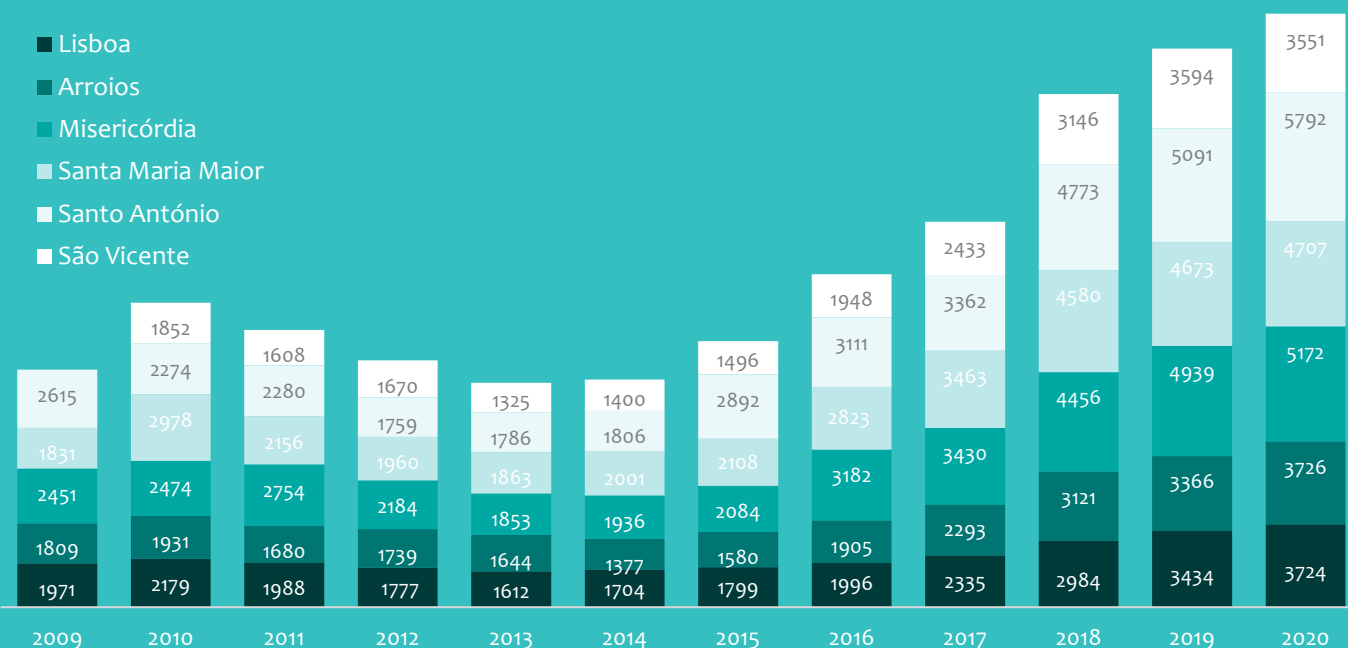


Gráfico nº1, Preço médio de venda, € por m², em Lisboa e freguesias centrais. Fonte, Confidencial Imobiliário.



	ALOJAMENTO LOCAL (AL)	AL EM EDIFÍCIO COM ALVARÁ DE REABILITAÇÃO (%)	NOVOS HOTÉIS (desde 2009)	HOTÉIS LOCALIZADOS EM EDIFÍCIOS COM ALVARÁ DE REABILITAÇÃO (%)
LISBOA	19.301	33,3	137	85,4
ARROIOS	2.209	41,6	21	81
MISERICÓRDIA	3.537	73	8	100
SANTA MARIA MAIOR	4.734	76,7	46	95,7
SANTO ANTÓNIO	1.678	41,7	29	93,1
SÃO VICENTE	1.616	61	2	100

Gráfico nº2, Preço médio de arrendamento, € por m², em Lisboa e freguesias centrais. Fonte, Confidencial Imobiliário.

entre 2009 e 2021, tendo passado de 450€ para 665€, respectivamente.

Neste contexto, as freguesias centrais da cidade têm sido o principal palco das obras de reabilitação. Entre 2009 e 2021, foram pedidos 7182 pedidos de alvará para obras de reabilitação, sendo que 41,95% destes pedidos foram efectuados nas freguesias do centro. Nestas freguesias nota-se um grande aumento da atividade de reabilitação, sendo que os alvarás pedidos no período 2009-2021 (3013) correspondem a cerca do dobro dos alvarás pedidos no período 1990-2008 (1530) (Gráfico nº3). Estes processos deram, essencialmente, lugar a hotéis e a edifícios com AL. Nas freguesias centrais encontramos cerca de 77,37% dos hotéis que abriram depois de 2009 (Turismo de Portugal, 2022). Se até 2021, a cidade contava com 137 estabelecimentos hoteleiros (Turismo de Portugal, 2022), no início de 2022 já tinha mais 118 estabelecimentos, contando-se um total de 255 registados (idem). Nas cinco freguesias centrais, dos 106 hotéis abertos depois de 2009, cerca de 92,5% localiza-se em edifícios com alvará de reabilitação. Este processo é igualmente intenso ao nível da cidade onde o valor é de 85,4%.

Importa referir que parte das obras efetuadas não foram de reabilitação, mas sim de fachadismo (Quadro 1). Isso aconteceu especialmente na reconversão de edifícios inteiros em hotéis. Em algumas áreas, assistiu-se a intervenções não inseridas numa ação abrangente de reabilitação urbana integrada de salvaguarda do património baseada em metodologias estratégicas, participadas, de longo prazo e dirigidas à correção de desequilíbrios sócio-espaciais. Por exemplo, na Baixa Pombalina (parte da Freguesia de Santa Maria Maior), que no início do séc. XXI se encontrava numa situação de degradação do edificado e de desvalorização socioeconómica, foi implementada uma revitalização de cunho urbano-comercial, acentuando a terciarização e a sua especialização turística-cultural (Menezes, 2017).

Do mesmo modo, os registos de AL no Registo Nacional de Alojamento Local (RNAL) subiram exponencialmente. Em 2009 estavam registadas 46 unidades de AL (39 unidades nas freguesias centrais), subindo este valor para 1.009 em 2014. No início de 2022 já se tinham somado mais 18.300 registos de AL (idem). Do total de 19.300 registos, 13.774 encon-

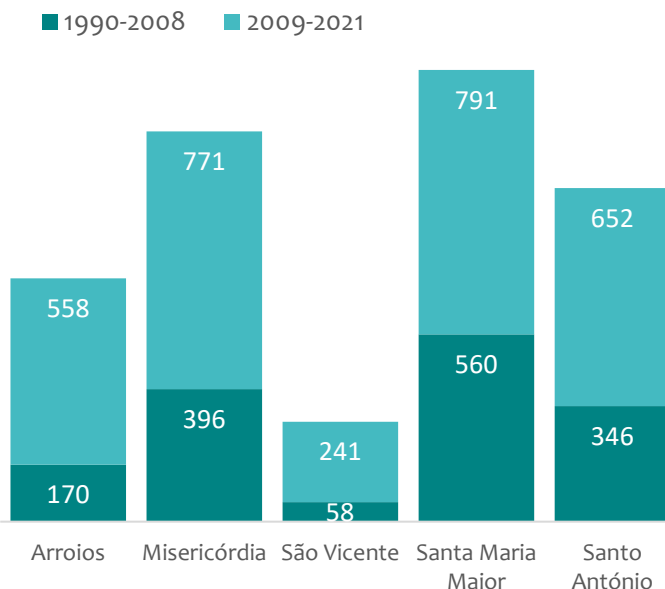


Gráfico nº3, Número de pedidos de alvarás para reabilitação nas freguesias do centro, nos períodos 1990-2008 e 2009-2021. Fonte: CML (s.d.)

tram-se distribuídos pelas freguesias do centro. Tal como acontece com os edifícios onde se localizam hotéis, também os edifícios onde se localiza AL obtiveram alvarás de reabilitação (Figura nº3). Os dados mostram-nos que quanto maior for o número de AL num edifício, maior é a probabilidade de o edifício ter sido reabilitado, sendo na sua totalidade utilizado para fins turísticos. Os dados mostram-nos ainda que ter AL num edifício aumenta a probabilidade deste ter tido um alvará para reabilitação. Esta relação ocorre em todas as freguesias do centro da cidade, com excepção para Santo António, onde quase 40% dos edifícios reabilitados não tem AL, o que se pode dever à procura da área para apartamentos de luxo.

As freguesias centrais da cidade, neste contexto, estão a passar por processos de turistificação, através da transformação para o consumo turístico das funções residenciais e comerciais tradicionais. Ao mesmo tempo, fundos de investimento internacionais adquiriram edifícios considerados como “depósitos bancários”, contribuindo para a financeirização da habitação, ou seja, para a sua transformação num ativo financeiro transacionável. Estes edifícios permanecem inutilizados, são reabilitados para um público de rendimentos elevados ou para serviços de retorno rápido, como o AL. Note-se que, na maioria dos casos de atribuição de apoios financeiros públicos para operações de reabilitação, não tem existido a exigência de colocar os edifícios reabilitados, ou parte, no mercado imobiliário a valores reduzidos

(Seixas e Antunes, 2019). Em última instância, a turistificação a que assistimos faz parte de um processo mais amplo de gentrificação, em que um ciclo de desinvestimento no centro histórico foi seguido por um processo de reabilitação por parte do capital privado, desvalorizando a função social da habitação e permitindo investimentos com elevado lucro.

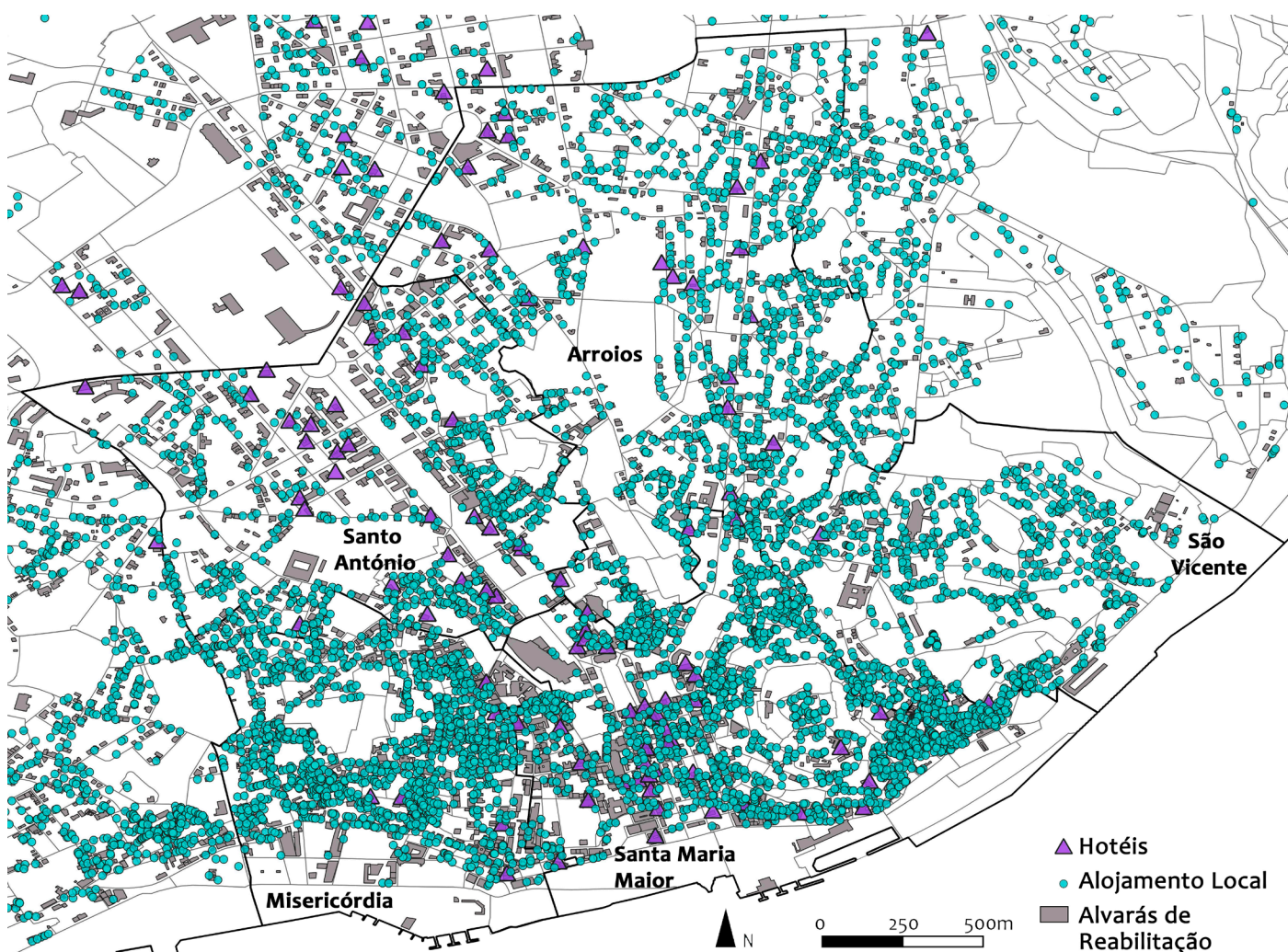


Figura nº3, Mapa (hotéis, AL, alvarás de reabilitação) Fonte: elaboração própria com dados da Câmara Municipal de Lisboa e Registo Nacional de Turismo

TEMAS PARA DISCUSSÃO, DESAFIOS E SUGESTÕES

O Estado e a autarquia lisboeta, através do estímulo do setor turístico, da liberalização das políticas de habitação e de políticas de atração de investimento externo, algumas especialmente direcionadas para a reabilitação, têm desempenhado um papel essencial na captação de capital imobiliário e na turistificação da cidade. De facto, incentivou-se e financiou-se o investimento privado em infraestruturas para uso turístico, de habitação de luxo para compradores e inquilinos transnacionais, bem como a utilização da habitação como “depósito bancário”.

Neste contexto, a reabilitação do centro da cidade tem contribuído para criar uma geografia urbana desigual. São frequentes os casos de inquilinos despejados para que alojamentos ou prédios inteiros sejam reabilitados e transformados em AL, hotéis ou habitação de luxo, passando a ser utilizados por turistas ou habitantes transnacionais (Cocola e Gago, 2019). Paralelamente, o acesso ao mercado da habitação, tanto para venda quanto para arrendamento, tem sido comprometido pelo constante aumento dos preços.

Perante este cenário, sugerem-se algumas pistas para (re)pensar as políticas públicas de habitação de forma holística e na ótica de uma cidade para todos e todas.

■ IMPEDIR A MANUTENÇÃO DE EDIFÍCIOS DEVOLUTOS: para cumprir a função social da habitação e evitar a manutenção de edifícios devolutos para especulação, quando se verifica a existência de edifícios devolutos, devia ser implementada uma execução imposta ou coerciva de obras de reabilitação para que o edifício em causa possa ser colocado no mercado.

■ REGULAR A UTILIZAÇÃO DAS HABITAÇÕES E EDIFÍCIOS DESOCUPADOS: no intuito de fomentar o uso habitacional das habitações e edifícios desocupados e evitar a especulação imobiliária, devem ser criados instrumentos jurídicos que permitam o seu usufruto por parte da Câmara Municipal, destinando-os ao arrendamento de longa duração. Um exemplo deste tipo de intervenção é o que acontece na Catalu-

nia onde é possível expropriar para fins habitacionais imóveis sem uso pelo menos há dois anos.

■ DEDICAR UMA PERCENTAGEM DOS EDIFÍCIOS REABILITADOS A RENDAS A CUSTOS REDUZIDOS: para canalizar os apoios públicos na direção da habitação a custos reduzidos, sempre que haja operações de reabilitação deve ser criada a obrigatoriedade da dedicação de uma percentagem do edifício a arrendamentos abaixo dos valores do mercado. Esta medida tem em conta que toda a cidade consolidada é considerada ARU, assim permitindo aos privados que realizam obras de reabilitação de beneficiar de incentivos fiscais.

■ AUMENTAR A OFERTA DE HABITAÇÃO A CUSTOS REDUZIDOS E/OU CONTROLADOS: para garantir o acesso à habitação, é necessário pensar estratégias alternativas de reabilitação. Por exemplo, através das cooperativas de habitação, que têm como objetivos a redução dos preços da habitação, a qualidade da habitação e, duma forma geral, as necessidades dos membros, por oposição às sociedades comerciais que têm como objetivo principal o lucro.

■ REVER OS CRITÉRIOS DE ATRIBUIÇÃO DOS ALVARÁS DE REABILITAÇÃO: perante a proliferação de obras de demolição e fachadismo, para proteger o património arquitetónico é necessário utilizar critérios mais rígidos de atribuição dos alvarás de reabilitação.

■ FOMENTAR A PRESENÇA DE POPULAÇÃO LOCAL: tendo em consideração, por um lado, o direito da população local de permanecer no local e, por outro, a importância da existência de eleitores para a definição das políticas públicas da cidade, considera-se necessário procurar soluções que vão na direção oposta da tendência de despovoamento do centro histórico. Para se poder perceber mais a fundo as dinâmicas de cada área e, assim, criar soluções direcionadas a problemas específicos, sugere-se a criação de ações de proximidade, a exemplo do que aconteceu na década de 1990 com os Gabinetes Locais, que tinham como objetivo a reabilitação do edificado para a manuten-

ção da população local.

■ **REDIMENSIONAR O IMPACTO DO AL:** tendo em consideração o impacto do AL sobre o acesso à habitação, rever o Regulamento Municipal do Alojamento Local (RMAL) tendo em consideração as sugestões apontadas em O Alojamento Local, Policy Brief (Pavel, Stevens, Gago, Cocola-Gant, 2022).

■ **REPENSAR O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO:** iniciar um debate sobre o turismo no qual seja dada ênfase a elementos qualitativos (e.g. rentabilidade, remunerações justas, retorno para a população local) em vez de se apostar no crescimento contínuo das chegadas, sendo considerado o equilíbrio entre a função social da habitação e a sua substituição pelo sector turístico.

QUADRO 3

ALGUNS CONCEITOS

Reabilitação: O termo, aplicado a um edifício, associa a recuperação dos valores preexistentes de uma edificação com a melhoria geral física, aproximando o seu desempenho ao das construções recentes. Trata-se da possibilidade de reutilizar “as arquiteturas, a estrutura e os elementos construtivos dos edifícios antigos, adaptando-os às necessidades e exigências de uso contemporâneas, mas evitando ao máximo a perda dos seus valores estéticos, históricos, arquitetónicos e urbanísticos essenciais” (Paiva, Aguiar, Pinho, 2006: 20)

Fachadismo: “[...] retenção das paredes exteriores (‘outer Shell’) e a demolição das partes interiores dos edifícios antigos e a sua substituição por novas construções, com profundas mudanças tipológicas, volumétricas, estruturais e construtivas, onde as antigas fachadas são preservadas de forma acrítica ou são reconstruídas numa imitação das antigas” (idem: 20).

Conservação/Reabilitação Integrada: Requalificação da cidade através de um conjunto coerente de ações destinadas a potenciar os valores socioeconómicos, ambientais e funcionais de uma área urbana, elevando a qualidade de vida das populações residentes. Trata-se de um conjunto de ações que “inclui medidas socioeconómicas e outras de melhoria das condições do parque edificado, com elevação dos níveis de conforto e habitabilidade, e a dotação destas áreas com equipamentos comunitários, infra-estruturas, instalações e espaços livres de uso públicos adequados” (Ibidem: 19).

Renovação Urbana: Alteração substancial do traçado e da morfologia urbana preexistente, com recurso a demolições dos edifícios, substituídos por novas construções, utilizando soluções de desenho do espaço urbano, construtivas e tipológicas modernas (Ibidem: 18).

BIBLIOGRAFIA

- CML, Câmara Municipal de Lisboa (2022). Alvarás de Obras. Disponível em: <https://geodados.cm-lisboa.pt/>
- Cocola-Gant, A. e Gago, A. (2019). Airbnb, buy-to-let investment and tourism driven displacement: A case study in Lisbon. *Environment and Planning A: Economy and Space* 53(7), 1671-1688. doi:[10.1177/0308518X19869012](https://doi.org/10.1177/0308518X19869012)
- Direção Geral da Administração Interna (2009 e 2021). Mapa com o número de eleitores inscritos no recenseamento eleitoral, apurados de acordo com as circunscrições de recenseamento. Disponível em: https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2021_al_mapa-1-a-2021-re.pdf
- Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2022). Evolução da Remuneração Mínima Mensal Garantida. Disponível em: <https://www.dgert.gov.pt/evolucao-da-remuneracao-minima-mensal-garantida-rmmg>
- Guerra, I. (coord.) (1999). **Políticas de Habitação pós-74**. Lisboa: CET/INH.
- Instituto Nacional de Estatística (1981, 1991, 2001, 2011 e 2021). Recenseamento Geral da População. Disponível em: <http://mapas.ine.pt/download/index2021.phtml>
- Instituto Nacional de Estatística (2009 e 2019). Remuneração bruta mensal média por trabalhador. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=415288436&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt
- Menezes, M. (2017). As (não) diversidades da baixa de Lisboa. *Estudo Prévio* 11. ISSN: 2182-4339. Lisboa: CEACTION/UAL.
- Paiva, J., Aguiar, J. e Pinho, A. (2006). **Guia Técnico de Reabilitação Habitacional**. II Volumes. Lisboa: Instituto Nacional de Habitação, Laboratório Nacional de Engenharia Civil. ISBN-13:978-972-49-2081-8.
- Pavel F., Esteves, A., Gago A., e Cocola-Gant, A. (2022). **O Alojamento Local em Lisboa, Policy Brief**. Lisboa: CEG-IGOT-ULisboa. ISBN: 978-972-636-298-2
- Pavel, F. (2015). Transformação urbana de uma área histórica: o Bairro Alto. Reabilitação, Identidade e Gentrification. Lisboa: Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa. Tese de Doutoramento.
- Seixas, J. e Antunes, G. (2019). Tendências recentes de segregação habitacional na Área Metropolitana de Lisboa. *Cidades, Comunidades e Territórios* 39. DOI: [10.15847/citiescommunitiesterritories.dec2019.039.art01](https://doi.org/10.15847/citiescommunitiesterritories.dec2019.039.art01)
- Turismo de Portugal (2021). Estatísticas do Turismo. Disponível em: http://www.turismodeportugal.pt/pt/Turismo_Portugal/Mercados_Estatisticas/Paginas/default.aspx
- Turismo de Portugal. Registo Nacional de Alojamento Local: Estabelecimentos de Alojamento Local (2022). Disponível em: http://business.turismodeportugal.pt/pt/Planear_Iniciar/Licenciamento_Registo_da_Atividade/Alojamento_Local/Paginas/default.aspx
- Turismo de Portugal. Registo Nacional de Turismo: Registo Nacional de Empreendimentos Turísticos (2022). Disponível em: https://rnt.turismodeportugal.pt/RNT/Pesquisa_ET.aspx?FiltroVisivel=True



U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA



Instituto de Geografia
e Ordenamento do Território
UNIVERSIDADE DE LISBOA



Centro de Estudos Geográficos



FLUP FACULDADE DE LETRAS
UNIVERSIDADE DO PORTO



Centro de Estudos de Geografia
e Ordenamento do Território

FCT
Fundação
para a Ciência
e a Tecnologia

**COMPETE
2020**

**PORTUGAL
2020**



UNIÃO EUROPEIA
Fundo Europeu de
Desenvolvimento Regional