

DECLARAÇÃO FUNDAMENTADA DE CARÊNCIA HABITACIONAL

Introdução

A Lei de Bases da Habitação - aprovada pela Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, publicada no «Diário da República» n.º 168/2019, série I, de 2019/09/03 - estabelece as bases do direito à habitação e as incumbências e tarefas fundamentais do Estado na efetiva garantia desse direito a todos os cidadãos, nos termos da Constituição.

Nos termos do artigo 21.º da referida Lei, para a boa execução da política local de habitação, os municípios devem integrar a política municipal de habitação nos instrumentos de gestão territorial, acautelando a previsão de áreas adequadas e suficientes destinadas ao uso habitacional, e garantir a gestão e manutenção do património habitacional municipal, assegurando a sua manutenção.

A Carta Municipal de Habitação (CMH) é o instrumento municipal de planeamento e ordenamento territorial em matéria de habitação, a articular, no quadro do Plano Diretor Municipal (PDM), com os restantes instrumentos de gestão do território e demais estratégias aprovadas ou previstas para o território municipal, conforme dispõe o artigo 22.º do mesmo diploma.

A CMH deve definir as necessidades de solo urbanizado e de reabilitação do edificado que respondem às carências habitacionais, as situações que exijam realojamento por degradação habitacional, a nível social ou urbanístico, do aglomerado ou do edificado, a identificação dos agregados familiares em situação de manifesta carência de meios para acesso à habitação, as intervenções a desenvolver para inverter situações de perda populacional e processos de gentrificação, a identificação dos agentes, públicos ou privados, a quem compete a concretização das intervenções a desenvolver, a identificação dos agentes do setor cooperativo, da rede social e das associações ou comissões de moradores, chamados a cooperar para a concretização das intervenções a desenvolver, bem como o seu modelo de acompanhamento, monitorização e avaliação.

Ainda nos termos do artigo 22.º da Lei de Bases de Habitação, a CMH deve incluir o diagnóstico das carências de habitação na área do município, a identificação dos recursos habitacionais e das potencialidades locais, nomeadamente em solo urbanizado expectante, em urbanizações ou edifícios abandonados e em fogos devolutos, degradados ou abandonados, o planeamento e ordenamento prospetivo das carências resultantes da instalação e desenvolvimento de novas atividades económicas a instalar e a definição estratégica dos objetivos, prioridades e metas a alcançar no prazo da sua vigência.

A Declaração Fundamentada de Carência Habitacional resulta da CMH e habilita o Município, nos termos do n.º 6 do artigo 22.º da Lei de Bases da Habitação, a recorrer aos seguintes instrumentos:

- a) Reforço das áreas destinadas a uso habitacional nos PDM ou outros planos territoriais;
- b) Condicionamento das operações urbanísticas privadas ao cumprimento das metas habitacionais municipais definidas na CMH para habitação permanente e a custos controlados;
- c) Exercício do direito de preferência, nos termos da presente lei e demais legislação aplicável.

Com a declaração de carência habitacional aprovada, o Município tem ainda prioridade no acesso a financiamento público destinado à habitação, reabilitação urbana e integração de comunidades desfavorecidas, nos termos do n.º 7 do artigo 22.º da Lei de Bases da Habitação.

Odemira: Dicotomia territorial e pressão habitacional

O território de Odemira abrange duas realidades distintas e claramente marcadas: a faixa litoral, que concentra uma parte relevante da população (70%) e de alojamentos (60%), e o interior em esvaziamento e envelhecimento populacional, mas onde se encontra uma parte muito relevante de fogos vagos (cerca de 55%) considerados um recurso relevante. As relações territoriais e económicas dão-se

primordialmente com os municípios a norte (sobretudo Sines), sendo Vila Nova de Milfontes a porta de entrada neste quadrante. Na zona sul/poente do concelho, em plena Área de Aproveitamento Hidroagrícola do Mira, a agricultura tem sido um dinamizador importante, sobretudo na zona de São Teotónio.

As recentes vagas de migração laboral concentradas no litoral são a força do crescimento populacional a que Odemira assistiu na última década, mas não foram ainda suficientes para inverter o envelhecimento e isolamento populacional, a redução da dimensão dos agregados domésticos e sublotação dos alojamentos – sobretudo no interior. Assim, é expectável uma manutenção da concentração populacional, e em particular das famílias com filhos pequenos, nas freguesias de São Teotónio e Vila Nova de Milfontes e um contínuo esvaziamento do interior.

As tendências fortes da habitação em Odemira e os fatores que a estruturam permitem identificar cinco Unidades Territoriais com condições de base, dinâmicas e perspectivas de evolução diferenciadas: Litoral Norte, Litoral Sul, Interior Norte, Interior Sul e Grande Odemira, que abrange também Boavista dos Pinheiros e Portas Transval. Estas unidades são alvo de estratégias próprias, no quadro da CMH, que respondam aos desafios específicos de cada uma.

Dinâmica do parque habitacional

A dinâmica urbanística desde 1975 tem sido promovida, sobretudo, pelo setor privado. A partir de 2000, o Município e as Juntas de Freguesia ganharam relevância com cerca de 46% da área loteada após entrada em vigor do PDM. Desde então, o ritmo de licenciamento caiu consideravelmente. O crescimento do parque habitacional concentrou-se no litoral e em Relíquias, motivado pelo turismo e promovido, sobretudo, por pessoas individuais – o que evidencia a fraca atratividade para o setor empresarial imobiliário.

Predominando as tipologias T3 ou superior, Odemira é também dos concelhos da sub-região com maior proporção de T0, T1 e T2, o que a coloca em posição competitiva face à redução da dimensão média dos agregados habitacionais. Em termos da lotação, predominam os alojamentos sublocados (58%) em todas as freguesias. Em sobrelotação encontram-se 21% dos alojamentos do concelho, com maior relevância nas freguesias de Relíquias e São Teotónio – esta última fruto da procura e formas de ocupação por parte dos migrantes laborais mais ou menos temporários e onde também se encontra o maior número de edifícios degradados.

O desafio do acesso à habitação

Em 2021, apenas metade dos alojamentos são residência habitual, tendo aumentado – na última década – o peso dos fogos vagos (+32%) e sazonais (+38%), o que coloca um problema de falta de oferta. Este desafio é agravado pelo facto de a maior parte dos alojamentos ser ocupada pelo seu proprietário (69%), e em particular por proprietários sem encargos com a habitação (“casa paga”, 54%), o que os torna menos suscetíveis de colocar oferta no mercado.

O custo da habitação (compra / arrendamento) a nível nacional e sub-regional tem vindo a subir vertiginosamente, colocando pressão sobre os alojamentos disponíveis e sobre o solo urbano do concelho. Esta pressão é gerada não só pela referida falta estrutural de oferta, mas também pela procura por alojamentos para segunda residência, para alojamento turístico, pela escala da procura, dinamismo e volatilidade do mercado de arrendamento, relacionado com o alojamento dos trabalhadores agrícolas e pela procura para aquisição e arrendamento estimulada pelo desenvolvimento em curso em Sines. Apesar do crescimento significativo do número de fogos arrendados, o mercado de arrendamento mantém-se ainda pouco relevante (apenas 17% dos alojamentos) e o rendimento médio das famílias comparativamente inferior ao dos concelhos vizinhos tornam o acesso à habitação cada vez mais difícil.

Neste quadro, a ELH de Odemira identifica 1.783 situações de carência habitacional, no âmbito do Programa 1º Direito, destacando-se a sobrelotação em que residem os trabalhadores das explorações agrícolas (82% das situações sinalizadas), a precariedade dos residentes da Área de Fracionamento Ilegal da Propriedade Rústica de Vila Nova de Milfontes e a insalubridade e insegurança de algumas habitações degradadas.

Recursos habitacionais

Em teoria, o solo urbano por executar (no PDM em vigor) e os fogos vagos seriam suficientes para acomodar os cenários demográficos apontados para 2037, incluindo o de manutenção da trajetória de crescimento. No entanto, reconhece-se que os recursos habitacionais do concelho (fogos e solo) têm de acomodar várias solicitações (habitação permanente, 2ª residência, realojamento de famílias em situação de carência habitacional, soluções de alojamento ajustadas à realidade dos trabalhadores agrícolas, além da política socioeconómica do Município e das outras funções do solo urbano), sendo condicionados por vários fatores (viabilidade da construção, propriedade, expectativa de valorização, entre outros) – pelo que a relação entre existência de recursos e a sua disponibilidade não é linear. Neste âmbito, importa realçar que o Município de Odemira é um proprietário com alguma relevância, ao contrário de muitos outros Municípios do país, seja em fogos ou em terrenos, o que lhe confere um papel relevante e coloca à sua disposição opções que, de outra forma, não existiriam.

Síntese quantificada das carências habitacionais identificadas

Os estudos de diagnóstico realizados no âmbito da elaboração da CMH permitiram identificar e quantificar um quadro complexo de carências habitacionais com múltiplos horizontes de resolução e com características variadas: do realojamento de famílias residentes no concelho à necessidade de capacidade habitacional para acomodar o crescimento esperado, passando também pela necessidade de alojar condignamente uma população de dimensão significativa, indefinida e variável no tempo, e que se reconhece como temporária e predominantemente composta por agregados unipessoais (quadro seguinte).

CARTA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE ODEMIRA
Fase V – Versão Final

Quadro 1 – Estimativa de carências habitacionais futuras e prazos para resolução das carências habitacionais ao longo do tempo

CARÊNCIA HABITACIONAL	ESTIMATIVA DE CARÊNCIA HABITACIONAL	HORIZONTE TEMPORAL DE RESOLUÇÃO		
		2029	2030	2037
Outras situações pontuais	12 agregados habitacionais			
Realojamento de famílias sinalizadas na ELH ¹	1.400 agregados habitacionais			
Alojamento de trabalhadores agrícolas temporários ²	3.200 pessoas			
Crescimento populacional	2.140 agregados habitacionais			

¹ Situações com financiamento aprovado no âmbito do Programa 1º Direito para realojamento até 2026 no quadro da ELH de Odemira (2020) e do Aviso N.º 01/CO2-i01/2021, podendo este prazo ser dilatado até 2030 no quadro da RCM n.º 129/2024 de 25 de setembro.

² RCM n.º 179/2019, de 24 de outubro, com as alterações introduzidas pela RCM n.º 69/2021, de 4 de junho.

Desafios da Estratégia de Habitação Odemira 2037

O quadro geral apresentado e a incerteza associada aos cenários demográficos apontados colocam à política municipal e habitação os seguintes desafios:

- A possibilidade de transformação substancial do quadro demográfico;
- A necessidade de soluções específicas para cada contexto territorial do concelho;
- A consideração das principais opções para a habitação na revisão dos perímetros urbanos;
- A pressão colocada no mercado da habitação por uma procura impulsionada por fatores externos ao concelho e a expectativa de valorização do património privado, contra rendimentos comparativamente baixos dos residentes;
- A prioridade de colmatação das necessidades prementes de realojamento de famílias em condições habitacionais indignas face às limitações dos instrumentos e mecanismos de financiamento em vigor e a capacidade financeira de manutenção e gestão do Parque Habitacional Municipal a longo prazo.

Visão e Objetivos

A visão proposta para 2037 aposta numa Odemira inclusiva, onde as políticas habitacionais garantem o acesso universal a uma habitação adequada e sustentável: *“Odemira: Referência de inclusão social, qualidade de vida e diversidade cultural, onde as políticas habitacionais garantem o acesso universal a uma habitação adequada, segura e sustentável, enquanto condição fundamental de uma efetiva e plena integração social.”*

Os objetivos estratégicos incluem erradicar condições habitacionais indignas, alojar condignamente os trabalhadores migrantes e fomentar a coesão social e territorial.

Metas da Estratégia para a Habitação Odemira 2037

A Estratégia para a Habitação Odemira 2037 assume como metas:

Até 2029:

- Soluções de alojamento temporário em perímetro urbano para trabalhadores agrícolas criadas em parceria entre o Município de Odemira e Empresas Agrícolas: 3.200 fogos ou unidades de alojamento;
- Proporção de alojamentos vagos no total de alojamentos clássicos: 16%.

Até 2030:

- Reforço do parque habitacional municipal (aquisição com ou sem reabilitação): 280 fogos;
- Reforço do parque habitacional municipal (habitação colaborativa temporária): 103 unidades de alojamento;
- Parque habitacional municipal reabilitado: 32 fogos;
- Alojamentos municipais em arrendamento apoiado ou acessível: 1.360.

Até 2037:

- Agregados habitacionais sinalizados realojados: 1.400;
- Reforço do parque habitacional municipal (construção nova): 997 fogos - na medida da existência de financiamento e de regulação do solo compatível. Meta passível de revisão em termos de prazo e de volume de execução;
- Lotes municipais para autoconstrução de habitação própria a alienar por concurso por classificação: 236;
- Reforçar a Bolsa de Solos Municipal.

Modelo Territorial para a Habitação

O Modelo Territorial apresentado é suportado num Sistema de Povoamento e Acessibilidades e propõe uma organização do concelho em cinco Unidades Territoriais (UT), cada uma com características e estratégias específicas, visando uma abordagem diferenciada conforme as necessidades e potencialidades locais:

1. **Litoral Norte e Litoral Sul:** território caracterizado por uma grande pressão urbanística devido ao turismo e à migração laboral, principalmente na agricultura. A estratégia proposta envolve resolver problemas habitacionais existentes e antecipar novas procuras, garantindo habitação adequada para residentes permanentes e temporários e compatibilizando a expansão urbana com a preservação ambiental – sem ignorar a incerteza que os cenários populacionais apontam a longo prazo;
2. **Grande Odemira:** como núcleo central do concelho, Odemira destaca-se pela presença de serviços e infraestruturas chave. A estratégia proposta foca-se na reabilitação urbana e no reforço da habitação pública para revitalizar e reforçar a atratividade desta área central;
3. **Interior Norte:** território caracterizado pela sua ruralidade, está, no entanto, mais exposto às dinâmicas económicas e habitacionais induzidas por Sines, fator que deve ser assumido como uma oportunidade para dinamizar economicamente e demograficamente a UT. Para tal, importa considerar a possibilidade de reclassificação do solo de alguns dos aglomerados rurais e programar os aglomerados urbanos presentes;
4. **Interior Sul:** área mais rural e menos densamente povoada, enfrenta desafios de declínio demográfico e envelhecimento populacional que se antecipa que se venham a consolidar sem



CARTA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE ODEMIRA
Fase V – Versão Final

intervenção pública dirigida. A estratégia para esta UT inclui incentivar a fixação de novos residentes através da oferta de habitação pública, promovendo a reabilitação do edificado existente e a utilização de habitações devolutas.

Medidas Prioritárias

As medidas prioritárias propostas são ações concretas destinadas a implementar a estratégia de habitação de Odemira, respondendo aos desafios imediatos e de longo prazo identificados nos estudos de diagnóstico. Estas incluem:

- **Aumento do Parque Habitacional Público:** Propõe-se a aquisição, construção e reabilitação de fogos habitacionais pelo Município, além da continuação dos programas municipais de atribuição de habitação, por forma a aumentar a oferta de habitação a preços acessíveis;
- **Gestão Ativa de Solos:** Adoção de uma política proativa de gestão do solo municipal por forma a conferir flexibilidade e opções à estratégia para a habitação e conferindo ao Município um papel regulador da oferta de habitação;
- **Reabilitação Urbana:** Melhoria das condições de habitabilidade e eficiência energética do parque habitacional existente, promoção da reabilitação de áreas urbanas degradadas, e - sobretudo - fomento à reentrada no mercado de fogos devolutos - especialmente no centro de Odemira;
- **Promoção de Habitação Acessível de Iniciativa Privada e Cooperativa:** Incentivo ao setor privado e cooperativas habitacionais tendo em vista o aumento da oferta de habitação acessível, através da mobilização do património imobiliário do Município e a incentivos fiscais e outros mecanismos de apoio;
- **Regulação dinâmica do Alojamento Local:** reconhecendo um peso máximo que este regime de exploração de fogos habitacionais deverá assumir face ao uso efetivo habitacional;
- **Programação de novas áreas urbanas e adequação de perímetros urbanos** às perspetivas demográficas;
- **Criação de soluções flexíveis de alojamento digno para residentes temporários:** Criação de soluções de habitação que sejam flexíveis no seu aproveitamento futuro e adequadas para acomodar a população de trabalhadores temporários (nacionais e estrangeiros), assegurando condições dignas e integradas ao tecido urbano.

Estas medidas procuram não só atender às necessidades habitacionais imediatas, mas também preparar o Município de Odemira para desafios futuros, promovendo um desenvolvimento habitacional sustentável e inclusivo.

Para dar resposta às carências habitacionais acima indicadas, através do conjunto de medidas proposto, é essencial que o Município de Odemira encete, desde já, iniciativas no sentido do reforço da sua bolsa de solos e demais ativos imobiliários, permitindo-lhe atuar, a prazo, no mercado da habitação, contribuindo ativamente para o acesso universal à habitação consagrado na Constituição.

Deste modo, face ao acima exposto e com base no justificado na CMH, que demonstra a carência de habitação existente no Município de Odemira, a Assembleia Municipal declara que **o concelho de Odemira se encontra em situação de carência habitacional**, nos termos do nº 5 do artigo 22º da Lei de Bases da Habitação, e para os efeitos previstos no nº 6 e 7 do artigo 22º da mesma Lei.

Odemira, 30 de abril de 2025