



<Habitação Acessível em Portugal: O Caso do Programa Porto com Sentido>

LARISSA FONTOURA DE SOUSA PINTO

Submitted to the Faculty of Engineering and Faculty of Architecture of the University of Oporto, in partial fulfilment of the requirements for the degree of
MASTER IN SPATIAL PLANNING AND URBAN PROJECT

Supervision: Paulo Santos Conceição
PhD Professor at the Faculty of Engineering of the University of Oporto

JUNE 2022

HABITAÇÃO ACESSÍVEL EM PORTUGAL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O “PROGRAMA PORTO COM SENTIDO”

LARISSA FONTOURA DE SOUSA PINTO

Dissertação submetida para satisfação parcial dos requisitos do grau de
MESTRE EM PLANEAMENTO E PROJECTO URBANO

Orientador: Paulo Santos Conceição

JUNHO DE 2022

MESTRADO EM PLANEAMENTO E PROJECTO URBANO 2021/2022 - FEUP / FAUP

DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL

Tel. +351-22-508 1901



mppu@fe.up.pt

Editado por

FACULDADE DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE DO PORTO

Rua Dr. Roberto Frias

4200-465 PORTO

Portugal

Tel. +351-22-508 1400

Fax +351-22-508 1440



feup@fe.up.pt



<http://www.fe.up.pt>

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição que seja mencionado o Autor e feita referência a *Mestrado em Planeamento e Projecto Urbano - 2021/2022 - Departamento de Engenharia Civil, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto e Faculdade de Arquitetura Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2022.*

As opiniões e informações incluídas neste documento representam unicamente o ponto de vista do respetivo Autor, não podendo o Editor aceitar qualquer responsabilidade legal ou outra em relação a erros ou omissões que possam existir.

Este documento foi produzido a partir de versão eletrônica fornecida pelo respetivo Autor.

Nota: sempre que o documento é escrito em português do Brasil, deve ser indicado o seguinte:

Este documento foi escrito no idioma Português do Brasil.

À minha Família.

“Se nosso mundo urbano foi imaginado e feito então ele pode reimaginado e refeito”

David Harvey

AGRADECIMENTOS

À minha família, minha base, meu suporte: Mônica, Rubens e Rubens Américo. Sempre me apoiaram em minhas decisões e fizeram ser possível a mudança de país e a força de permanecer. Vocês foram fundamentais para a construção do meu mestrado, sempre provendo tudo o que necessitei. Sem vocês, nada disso seria possível.

Ao meu parceiro, Antonio Moreira, que esteve ao meu lado sempre, desde os primeiros momentos em Portugal, até o fim de cada palavra desta dissertação. Obrigada por me acompanhar em todas as aventuras e por me amparar no meio das dificuldades do dia a dia.

Gostaria de agradecer meu orientador Paulo Santos Conceição, por me guiar, me passar seus conhecimentos, e facilitar esse processo da construção da dissertação. Com a sua ajuda fui capaz de desenvolver minhas habilidades acadêmicas, superar barreiras e, pouco a pouco, a desenvolver essa dissertação do modo mais adequado.

À todos os professores do MPPU, que expandiram meus conhecimentos no mundo do planejamento urbano.

Aos meus amigos que tive que deixar no Brasil, mas mesmo de longe, se fizeram presentes. Sempre me apoiando e me impulsionando para que eu conseguisse superar a saudades e concluir meus objetivos.

Gostaria de agradecer a cidade do Porto, que me abrigou nessa mudança e se tornou meu lar nesses últimos dois anos. Através dela, construí amizades que foram essenciais para a minha vida nas terras portuguesas, e que se tornaram a minha família daqui, em especial Marcos Daniel, Lais Vilarouco, Gustavo Augusto, Gustavo Teixeira, e Jonas Cruz.

Muito Obrigada.

RESUMO

A habitação sempre foi um tema em constante debate nas pautas sociais, focado especialmente na falta de acesso das classes mais baixas ou suas condições precárias de moradia. Entretanto, após a crise financeira global de 2007/2008, essas complicações também começam a atingir a classe média. Desde então, O termo habitação acessível ganha predominância nos debates políticos, sendo cada vez mais abordado por diversos pensadores que, em sua maioria, o definem com base numa relação adequada entre o valor da renda e os rendimentos familiares.

Em Portugal, recentemente, a Nova Geração de Políticas de Habitação definiu como um dos objetivos garantir o acesso à habitação a todos os que não têm resposta por via do mercado, incluindo o desenvolvimento Programa de Arrendamento Acessível. A partir desse programa nacional, o concelho do Porto cria o Programa Porto com Sentido, para possibilitar que mais famílias possuam o acesso as habitações, com preço abaixo do mercado.

Essa dissertação possui três objetivos principais. O primeiro é a pesquisa do conceito da habitação acessível, tal como os programas de habitação acessível através da revisão da literatura existente. O segundo objetivo é fazer uma proposta de metodologia de acompanhamento e avaliação de programas de habitação acessível. A terceira é a aplicação da metodologia criada, ao programa português, Porto com Sentido.

Fundamentada na visão de que a habitação acessível possui 3 pilares - o financeiro, o da localização, e o de inclusão social - a metodologia visa analisar seis pontos principais, sendo eles a territorialização das habitações; as tipologias das habitações; a taxa de classificação dos candidatos no programa; o público-alvo do programa; a avaliação dos benefícios concedidos aos proprietários; e a evolução do programa.

A aplicação da metodologia no programa Porto com Sentido tem como base os dados disponibilizados pelo próprio programa, e os dados do INE, que permite contextualizar o programa e seus resultados. Ao final da análise, foi possível perceber as principais realizações e limitações do programa.

Em pouco menos de dois anos, o programa proporcionou habitações a preços acessíveis para um total de 136 famílias, apesar do número de candidaturas para o programa ser 5 vezes maior que esse total, ou seja, ainda existe uma grande procura por alojamentos acessíveis no Porto. Essas habitações se dispõem sobretudo em tipologias menores, de T0 e T1 e majoritariamente localizadas nas áreas centrais da cidade.

Na acessibilidade financeira, o programa coloca como taxa de esforço máxima dos rendimentos familiares de 35% da renda, desse modo indo de acordo com os preceitos da habitação acessível, e ofertando valores abaixo do valor do mercado. Junto a isso, o programa tem uma iniciativa de dar preferência a inquilinos mais jovens, de modo a rejuvenescer a população e famílias com crianças; e para os proprietários participantes, proporcionam a isenção de alguns impostos.

O programa Porto com Sentido ainda é um programa recente, e apesar do seu desenvolvimento nas edições anteriores dos concursos realizados, é possível verificar que ele necessita de uma análise e revisão do programa mais aprofundada, para que consiga reajustar questões e normas dos concursos, e assim, alinhar seus objetivos com o que está sendo proporcionado através programa.

PALAVRAS-CHAVE: Acessibilidade à Habitação, Habitação Acessível, Direito a Habitação, Programas de Habitação, Programa de Arrendamento Acessível, Porto com Sentido

ABSTRACT

The housing problem has always been a subject of constant debate in social agendas, focused especially on the lower classes' lack of access or precarious housing conditions. However, after the global financial crisis of 2007/2008, these complications also began to affect the middle class. Since then, the term affordable housing gains predominance in policy debates, being increasingly addressed by various thinkers who, for the most part, define it based on an appropriate relationship between rent and family income.

In Portugal, recently, the "New Generation of Housing Policies" defined as one of the objectives to guarantee access to housing to all those who have no answer through the market, including the development of the "Programa de Arrendamento Acessível". Based on this national program, the city of Porto creates the "Porto com Sentido" program, to facilitate that more families have access to housing at below market price.

This dissertation has three main objectives. The first is to research the concept of affordable housing, such as affordable housing programs through a review of the existing literature. The second objective is to make a proposal of a methodology for monitoring and evaluating affordable housing programs. The third is the application of the methodology created, to the Portuguese program, Porto com Sentido.

Based on the vision that affordable housing has three pillars - financial, location, and social inclusion - the methodology aims to analyze six main points, namely: territorialization of the housing; housing typologies; the classification rate of applicants in the program; the target audience of the program; the evaluation of benefits granted to landlords; and the evolution of the program.

The application of the methodology in the Porto com Sentido program is based on data made available by the program itself, and on data from INE, which allows us to contextualize the program and its results. At the end of the analysis, it was possible to identify the main achievements and limitations of the program.

In a little less than two years, the program has provided affordable housing for a total of 136 families, despite the number of applications for the program being five times larger than this total, so there is still a great demand for affordable housing in Porto. These habitations are mostly in smaller typologies, of studios and one-bedrooms, and mostly located in central areas of the city.

In affordability, the program sets the maximum effort rate of family income at 35% of rent, thus complying with the premises of affordable housing, and offering values below market price. In addition, the program has an initiative to give preference to younger tenants, in order to rejuvenate the population, along with families with children; and for participating landlords, they provide exemption from some taxes.

The Porto com Sentido program is still a recent program, and despite its development in the previous editions of the contests held, it is possible to verify that it needs a more profound analysis and review of the program, so that it can readjust issues and norms of the contests, and thus, align its objectives with what is being provided through the program.

KEYWORDS: Affordable Housing, Right to Housing, Housing Programs, Programa de Arrendamento Acessível, Porto com Sentido

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS	i
RESUMO	iii
ABSTRACT	iv
ÍNDICE DE FIGURAS	vii
ÍNDICE DE TABELAS	viii
SÍMBOLOS, ACRÔNIMOS E ABREVIATURAS	ix
1. INTRODUÇÃO	1
1.1 ENQUADRAMENTO E JUSTIFICATIVA	1
1.2 OBJETIVOS.....	2
1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	3
2. REVISÃO DE LITERATURA	5
2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO	5
2.2 CONCEITOS	6
2.3 FORMAS DE MEDIR A ACESSIBILIDADE FINANCEIRA	9
2.4 PROGRAMAS DE HABITAÇÃO ACESSÍVEL	11
2.4.1 CONCEITOS E MODELOS	11
2.4.2 PROGRAMAS PORTUGUESES.....	14
2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	19
3. CASO DE ESTUDO: PROGRAMA PORTO COM SENTIDO	21
3.1 METODOLOGIA	21
3.2 O PROGRAMA PORTO COM SENTIDO	23
3.2.1 OBJETIVOS DO PROGRAMA.....	23
3.2.2 METODOLOGIA DO PROGRAMA.....	23
3.2.3 BENEFÍCIOS FISCAIS.....	30
3.3 ANÁLISE DE DADOS	31
3.3.1 TERRITORIALIZAÇÃO DO PROGRAMA	32
3.3.2 TIPOLOGIA DAS HABITAÇÕES.....	35
3.3.3 PARTICIPAÇÃO NOS CONCURSOS	36
3.3.4 BENEFÍCIOS DO PROGRAMA AOS PROPRIETÁRIOS	41
3.3.5 EVOLUÇÃO DO PROGRAMA	44
3.4 DISCUSSÃO DE RESULTADOS	45

4. CONCLUSÃO	49
5. REFERÊNCIAS.....	53

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Pilares da Habitação Acessível	6
Figura 2 – Metodologia.....	22
Figura 3 – Passo a passo para os proprietários se inscreverem no Programa Porto com Sentido.	24
Figura 4- Publicação do Décimo Terceiro Concurso de Subarrendamento a Rendas Acessíveis	26
Figura 5 – Passo a passo para os inquilinos se inscreverem no Programa Porto com Sentido.	28
Figura 6 – Vantagens para a Participação de Proprietários e Inquilinos no Programa Porto com Sentido	31
Figura 7 –Habitações Disponibilizadas por Concurso	32
Figura 8 - Mapa de Localização das Habitações dos Concursos de Subarrendamento.	33
Figura 9 – Habitações Disponibilizadas para Subarrendamento e de Gestão da Porto Vivo, SRU.....	33
Figura 10 - Mapa de Habitações Disponibilizadas nos Concursos sob Gestão da Porto Vivo, SRU...	34
Figura 11 - Disposição de Habitações por Freguesia	35
Figura 12 - Tipologia de Habitação disponibilizada pelo programa Porto com Sentido.	35
Figura 13 – Número de Pessoas por Agregado Familiar no Porto	36
Figura 14 – Percentagem de classificação nos Concursos de Subarrendamento.	37
Figura 15 – Porcentagem dos Motivos das Desclassificações nos Concursos de Subarrendamento.	37
Figura 16 – Distribuição do Rendimento Bruto Declarado dos Agregados Fiscais	41

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Medidores de Acessibilidade Financeira.....	11
Tabela 2 – Padrões de Intervenção	13
Tabela 3 – Quando-síntese das principais medidas e programas relacionados com a Habitação Acessível em Portugal.....	18
Tabela 4 – Quadro de Valores de Renda Máxima.....	25
Tabela 5 - Imóveis dispostos no 13º Concurso de Subarrendamento a Rendas Acessíveis	27
Tabela 6 – Simulação de Nota de Diferentes Agregados para a Participação do Concurso	39
Tabela 7 - Habitações Seleccionadas para Simulação da Taxa de Esforço	40
Tabela 8 – Habitações Seleccionadas para Simulação de Benefícios.....	42
Tabela 9 - Valor Mediano das rendas por m de Novos Contratos de Arrendamento de Alojamentos Familiares por Localização geográfica (NUTS - 2013); Freguesias do Concelho do Porto; Anual.	42
Tabela 10 - Comparação de Valores de Arrendamento do Programa e do Mercado	43
Tabela 11 - Comparação de Valores de Arrendamento do Programa e do Mercado com Isenção do IMI	44
Tabela 12 - Novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares por Localização geográfica (NUTS - 2013); Concelho do Porto; Anual.	45

SÍMBOLOS, ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

ENH – Estratégia Nacional para a Habitação

Eurostat – Gabinete de Estatísticas da União Europeia

IHRU, I. P. – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P.

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

INE – Instituto Nacional de Estatísticas

IRS – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

IRC – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas

MSA – Mercado Social de Arrendamento

NPGH – Nova Geração de Políticas de Habitação

NRAU – Novo Regime do Arrendamento Urbano

OECD – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONU – Organização das Nações Unidas

PAA – Programa de Arrendamento Acessível

Porto Vivo, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana do Porto

PcS – Programa Porto com Sentido

PDM – Plano Diretor Municipal

RM – Renda Mensal da habitação em que se candidata;

RMB – Duodécimo do Rendimento Anual Bruto do agregado (RAB).

Rmax – Renda Máxima

Rc – Renda Contratada

S – Subsídio de Arrendamento

T – Taxa de Esforço;

1

INTRODUÇÃO

1.1 ENQUADRAMENTO E JUSTIFICATIVA

A habitação é um direito básico para o ser humano, é através da habitação que é possível se reestabelecer e evoluir. De acordo com a ONU:

“um lugar seguro para viver pode representar para a dignidade, saúde física e mental e qualidade de vida geral do ser humano(...) Dispor de uma habitação condigna é universalmente considerada uma das necessidades básicas do ser humano” (Nações Unidas, 2001, pág. 6).

O primeiro passo para uma vida digna é uma habitação. Com esse preceito tem sido criada diversas políticas e programas para o acesso à habitação, através da criação de novas unidades habitacionais, moradias uni e plurifamiliares, e de legislação que facilite o acesso às novas habitações ou aos alojamentos já existentes. Entretanto, uma habitação por si só, não consegue suprir todas as necessidades do indivíduo, é preciso ter uma localização em que possua possibilidades de emprego, acesso à serviços de saúde, escolas, entre outras estruturas sociais, assim como próximo a mercados, farmácias e serviços necessários.

Segundo Wetzstein (2017), os problemas de acesso à uma habitação digna tem aumentado numa variedade de contextos, principalmente na sequência da crise financeira global de 2007-2008. Apesar de ser um assunto ainda pouco reconhecido e estudado, este autor considera que existe atualmente uma “crise global da habitação acessível”.

Nesse contexto, os programas de habitação acessível têm o intuito de facilitar o acesso à habitação por parte das classes médias. Para alguns autores, existe uma diferença entre a habitação social, dirigida para os grupos sociais de menores rendimentos, e a habitação acessível, baseada na relação entre custo da habitação e rendimentos familiares.(Cardoso, 2019).

Hoje um tema muito debatido é o direito a cidade, conceito que diz sobre o indivíduo possuir o direito de ter acesso a tudo que a cidade tem disponível, independentemente de sua classe social, idade, gênero ou nacionalidade. A ONU defende o direito à habitação condigna como integrando: segurança da habitação, disponibilidade de serviços, acessibilidade física, habitabilidade, facilidade de acesso e localização (Nações Unidas, 2001).

Os temas de habitação, acessibilidade e direito à cidade estão todos relacionados, pois de acordo com Rolnik & Nakano (2009), construir moradias é construir cidades. Assim, o modo em que as habitações têm sido disponibilizadas tem prejudicado não só as pessoas que moram nessas áreas afastadas e carente de serviços básicos, mas também no funcionamento da cidade em si. Quando se criam habitações nas periferias da cidade por exemplo, além de ter que expandir as infraestruturas urbanas, esse afastamento

entre habitações, locais de trabalho e equipamentos urbanos não só aumentam a segregação socioespacial, mas também tornam mais caros os custos da mobilidade urbana. Além de também aumentar o tempo de viagem entre casa e trabalho, congestionando mais as vias e aumentando a necessidade de transportes coletivos, influenciando assim, a qualidade de vida coletiva. Pode se dizer então que não investir nessas novas habitações, é fazer um desfavor não só para os futuros moradores da região, mas sim para a cidade como um todo.

É necessário ter uma visão dos programas de habitação acessível, de modo a notar se as medidas que elas trazem, tem tido o impacto desejado quando se fala não só no acesso a habitação, mas também no acesso à cidade.

O presente trabalho visa debater a eficácia dessas políticas e programas de habitação acessível através da revisão de literatura que irá se aprofundar sobre os diversos temas que envolvem os programas de habitação acessível, para assim, com o embasamento teórico dos conceitos e problemáticas, ser examinado como o programa do caso de estudo, programa Porto com Sentido, tem alcançados os objetivos da habitação acessível, e assim, contribuído para acessibilidade a habitação condigna hoje em dia.

1.2 OBJETIVOS

O conceito da habitação acessível, apesar de novo, tem se propagado por diversos países, e vem sendo desenvolvido com as suas diversas vertentes e modelos de atuação. Essa questão tem sido observada por diversos pensadores, com os mais diferenciados pontos de vista.

Desse modo, cada vez mais surgem programas para o acesso a habitação, com o propósito de tornar as rendas das habitações mais baixas e mais proporcionais aos rendimentos das famílias da classe média, que hoje, possuem dificuldade em pagar as rendas sem que isso gere uma sobrecarga financeira.

Assim, inicialmente são feitas uma pesquisa e análise da literatura para observar os diversos pontos de vistas e as principais questões a serem abordadas pelos autores sobre o conceito e os programas de habitação acessível, com o propósito de expandir os conhecimentos sobre o assunto.

Após os conhecimentos adquiridos através da revisão bibliográfica e com base nos programas e medidores vistos, é feito uma proposta de metodologia de avaliação e acompanhamento dos programas de habitação acessível.

Por fim, essa metodologia proposta é aplicada no programa Porto com Sentido, que está em funcionamento no município do Porto. O estudo do programa se compreende pelo levantamento de dados do programa e dos concursos que ele possui, agrupamento e organização de informações e análise do programa.

Por fim, através da análise, são feitas considerações sobre o programa e como ele atua perante a questão da acessibilidade de habitação.

Desse modo, esta dissertação se desenvolve em torno dos seguintes objetivos:

- (1) Pesquisa e análise da bibliografia relativa ao conceito e aos programas de habitação acessível, e à sua relevância no contexto das atuais políticas de habitação;
- (2) Proposta de uma metodologia de acompanhamento e avaliação de programas de habitação acessível;
- (3) Aplicação da metodologia criada ao programa Porto com Sentido

1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A presente dissertação tem sua estrutura dividida em 5 capítulos. O *Capítulo 1*, é a introdução, onde se apresenta o enquadramento geral do tema e da sua importância, junto aos principais objetivo e a estrutura do texto.

O *Capítulo 2* contém a revisão de literatura e subdivide-se em cinco subtópicos: (2.1) Contextualização; (2.2) Conceitos; (2.3) Formas de Medir a Acessibilidade; (2.4) Programas de Habitação; e (2.5) Considerações Finais. No tópico 2.1, é dado um panorama geral sobre o tema. No tópico 2.2 são abordados os diversos conceitos de diferentes autores, de modo a ter uma perspectiva mais ampla sobre o assunto. No tópico 2.3, são estudadas as diferentes formas que já foram criadas para medir a acessibilidade à habitação através de pensadores e governos. O tópico 2.4 aborda os programas já existentes de habitação acessível, e é dividido em dois subtópicos: o primeiro fala sobre os conceitos e modelos dos programas já existentes; e o segundo faz uma evolução dos programas portugueses de habitação, até chegar no programa Porto com Sentido, que é o caso de estudo.

O *Capítulo 3* refere-se ao caso de estudo que é dividido em 4 tópicos: (3.1) Metodologia; (3.2) O Programa Porto com Sentido; (3.3) Análise de Dados; (3.4) Discussão de Resultados. O tópico 3.1 é disposto a metodologia utilizada para o estudo e análise e as principais questões a serem analisadas; no 3.2 é recorrido como é o funcionamento do programa e suas normas para a participação dos proprietários e dos inquilinos. No tópico 3.3 é feito a análise dos dados levantados dos concursos dos programas e dos censos de Portugal, de acordo com as principais questões colocadas na metodologia. O tópico 3.4 é feita a discussão dos resultados de acordo com a análise feita e com as questões colocadas inicialmente.

O *Capítulo 4*, corresponde à conclusão da dissertação, onde se reapresentam os objetivos da pesquisa e os principais pontos da revisão de literatura, relacionando isso, através do caso de estudo e da análise, com os possíveis resultados e conclusões sobre a habitação acessível e o programa Porto com Sentido.

2

REVISÃO DE LITERATURA

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O conceito de habitação acessível tem sido amplamente abordado nas políticas e programas habitacionais nos últimos tempos com o objetivo tornar a habitação digna uma realidade alcançável para todos. Essa questão começa a tomar proporções maiores e alcança a atenção do estado a partir do momento que passa a atingir para além da população das classes mais baixas, mas também a classe média, fazendo com que se torne difícil não só a compra de uma casa própria, mas também o arrendamento de uma habitação (Linneman & Megbolugbe, 1992).

O termo habitação acessível (do inglês *affordable housing*) é criado para se referir à relação de custos de habitação e o valor de rendimento de um agregado familiar ou indivíduo de modo que ela se torne rentável para estes. Bieri (2012) afirma que além de observar o valor da renda da habitação, é necessário levar em consideração que existem outros custos relacionados a habitação como impostos, manutenção, entre outros, que também pesam no rendimento familiar, mas não são considerados nas políticas de habitação. Assim, na visão do autor, é considerado que apenas quando se junta o custo de renda com os custos gerais da habitação, e esse total não gere sobrecarga nos rendimentos familiares, que é uma boa política de habitação acessível.

Assim, a habitação acessível tem por objetivo disponibilizar alojamentos com valores reduzidos comparados ao mercado, através de instrumentos criados pelo estado, para conjuntos familiares que, sem essa intervenção não teriam a capacidade de arcar com os custos de arrendamento para tal habitação. Desse modo, é necessário estabelecer uma proporção entre o rendimento familiar e o custo de um arrendamento, ou os custos com a habitação em sua totalidade (Field, 1997).

A Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), que foi lançada em Portugal em 2017, discorre sobre a necessidade que existe da acessibilidade da habitação, já que os valores no mercado de habitação estão cada vez mais distantes da capacidade financeira dos agregados familiares da classe média.

Neste conjunto de diretrizes, são apresentados alguns exemplos de agregados familiares que são considerados em situação de vulnerabilidade quanto aos preços do mercado, sendo elas: Famílias unipessoais, composta por um adulto, onde se encaixa jovens adultos e maiores de 65 anos, grupo qual possui tipicamente salários mais baixos e maior índice de desemprego; Famílias unipessoais, um adulto e uma ou mais crianças dependentes; e famílias numerosas, com mais de três crianças ou adultos. Esses grupos familiares são exemplos em que o rendimento não é proporcional ou suficiente para sustentar o todos os integrantes, e ter acesso à uma habitação digna.

Essa preocupação com acessibilidade de preços e uma habitação com boa qualidade é necessária não só para uma boa qualidade de vida, mas também para proporcionar oportunidades justas para o acesso a

serviços de saúde e educação, tal situação que ajuda na prevenção da pobreza e da exclusão social, e facilitando a introdução no mercado de trabalho (del Pero et al., 2016).

A falta de habitações a preços acessíveis já vem criando consequências no meio urbano, como o aumento da privação de habitação para classe médias e baixas próximos as centralidades, o que causa diversos problemas financeiros e sociais; o afastamento central de “trabalhadores chave” como policiais, professores, enfermeiros e outros profissionais que fornecem serviços essenciais para a cidades, mas pouco a pouco vão sendo expulsos pelos valores de arrendamentos incompatíveis com seu rendimento; entre outros diversos efeitos que podem contribuir futuramente para uma cidade cada vez mais segregadas e disfuncionais (Wetzstein, 2017).

2.2 CONCEITOS

O conceito de Habitação Acessível possui outras vertentes para além da questão de custos da renda. Ao se falar desse assunto, é necessário entender que o conceito se baseia em três pilares principais, sendo eles a acessibilidade territorial da habitação; a acessibilidade financeira; e a inclusão social que essa habitação ou local tem o poder de abranger (Litman, 2011).

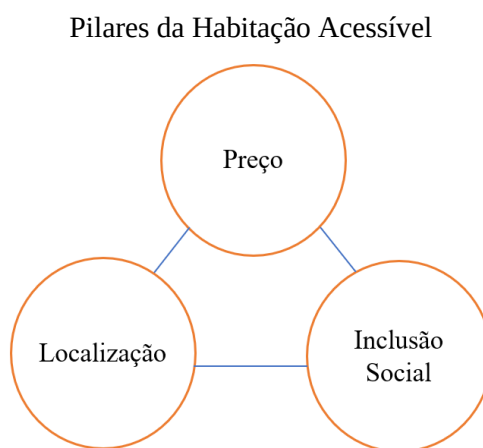


Figura 1 – Pilares da Habitação Acessível

Fonte: Elaboração Própria

A acessibilidade territorial é a facilidade de acesso que a habitação, em sua localização, tem para alcançar atividades e serviços básicos, tais como: instituições de ensino, saúde, trabalho, lazer, entre outros. Áreas urbanas periféricas são mais baratas para construção e arrendamento de alojamentos, mas raramente vem acompanhados serviços públicos e atividades de trabalho (Litman, 2011). Essa falta de acesso às atividades básicas também é denominada como falta de acesso a oportunidades (El-Geneidy & Levinson, 2006).

Guerra (2008) fala sobre os modelos atuais de programas habitacionais em geral, e discorre sobre uma grande problemática: os programas criam habitações e/ou facilitam o acesso a habitações com localização nas periferias das cidades, isolado geograficamente, onde não possui a acessibilidade mínima necessária de infraestrutura, equipamentos urbanos e oportunidades. Desse modo, se facilita o acesso financeiro à habitação a essa população, entretanto com a ausência de atividades básicas nos seus arredores, havendo a falta de infraestruturas urbanas, transportes, entre outros, sendo excluído da cidade em si.

Segundo Vieira (2009), os principais agentes segregadores são o mercado imobiliário e o poder público municipal, onde ele afirma que:

“(…) ao desvendarmos como as classes sociais se distribui e se territorializam no espaço intraurbano, encontraremos também os territórios da exclusão social, bem como a materialização no espaço das ações promovidas pelo poder público municipal e pelo mercado imobiliário que, são os dois mais importantes agentes da promoção da desigualdade e do processo de exclusão social.” (pág. 2)

Da mesma maneira, é afirmado por Pequeno (2008) que uma das causas da segregação territorial está associada justamente ao poder público, onde é observado rupturas nas políticas públicas, que por falta da sua continuidade, acabou reforçando disparidades regionais, fragmentando ainda mais o espaço intraurbano; juntamente com a falta de valorização dos processos de planejamento urbano e também ao aumentar os impedimentos na criação de um espaço para a discussão pública de problemas comuns.

Esse acesso às oportunidades está diretamente ligado ao potencial de mobilidade local, ou seja, a facilidade e a velocidade que é possível acessar os locais através: de veículos motorizados, sendo particulares ou públicos; do acesso pedonal, incluindo acessibilidade para indivíduos com mobilidade reduzida; e por veículos leves, como bicicletas e trotinetes. Desse modo, é necessário ser analisado a quantidade e a qualidade desses percursos de acesso para determinar se a habitação tem uma boa acessibilidade. Junto a isso, deve-se considerar as condições dos pavimentos, a conectividade com meios de transportes diversificados e a possibilidade de uso destes. Uma casa com renda ou preço de compra baixo, não é realmente acessível, se os custos com deslocação, pedágio, entre outros, são altos, pelo fato de se localizar em uma área mais periférica da cidade (Litman, 2008).

Ao se colocar em pauta a acessibilidade territorial, se aborda também a necessidade de uma alteração significativa dos comportamentos convencionais, seja na concepção do crescimento urbano, seja no momento de planejamento das cidades, em que tinha como pensamento a separação de funções urbanas. Assim, deve se desenvolver o pensamento funcionalista, de modo a defender uma lógica de cidade mais incorporada entre habitação, emprego e transportes, em uma visão de desenvolvimento integrado e sustentável. É preciso reinventar a cidade, criando formas de interação da vida urbana nos espaços públicos, de modo a apoiar uma nova qualidade de vida, com mais conectividade e mobilidade (Guerra, 2008).

A inclusão social é também um elemento a ser considerado no tema da habitação acessível. Essa característica pode se dividir em dois panoramas, a primeira sendo sobre a perspectiva econômica, olhando para a variedade de atividades e empregos que o local engloba e a segunda levando em consideração a diversidade de pessoas, ou seja, a mistura social existente no local (Litman, 2011).

Guerra (2008) também defende uma cidade multicultural, afirmando que esse cenário só é possível ao se fazer uma inserção dos grupos insólitos, ou seja, grupo com pouca ou nenhuma condição financeira, considerando o conjunto urbano como um todo, e não de forma segregada. Assim, é preciso ter a visão de “mixed city”¹, uma cidade em que as funções urbanas estão integradas e misturadas de forma harmoniosa e com ênfase na relação entre habitação, emprego e lazer, de modo a fomentar interações saudáveis entre os diferentes grupos sociais.

Nessa perspectiva, é preciso ter uma preocupação maior para a acessibilidade de preços para grupos específicos, como agregados jovens e famílias de baixo rendimento, sendo necessário a atenção em perceber como a riqueza se distribui no ciclo de vida das diferentes famílias, e como é passada de geração a geração (MacLennan, 2008).

Outro pilar da habitação acessível, é sobre os preços de renda que se refere à capacidade de produzir e disponibilizar habitações com preços mais baixos e/ou que seja proporcional aos rendimentos das

¹ Traduzido do inglês: Cidade mista.

famílias. De acordo com Litman (2011), um cenário recorrente é o barateamento de rendas através da negligência dos pontos anteriores citados de uma habitação acessível. Desse modo a redução dos preços não é justificada quando simultaneamente ocorre a diminuição da qualidade da habitação, ou seja, falta de mobilidade, e ausência de equipamentos e oportunidade urbanas no seu entorno.

Na questão da acessibilidade de valores de renda, percebe-se um aumento na diferença entre os custos de habitação e rendimentos dos agregados familiares, assim como os preços da propriedade e os valores do mercado. Esse fato reflete na maneira como as famílias escolhem suas opções de propriedade de habitação, fato que corrobora para que exista a instabilidade de acessibilidade, complicando ainda mais a formulação de respostas dos programas, políticas e sistemas de habitação. Desse modo, se vê indispensável repensar o mercado, de forma a criar estratégias que permitam uma estabilidade e eficiência a longo prazo, e junto a isso, reformular o arrendamento social, selecionando de fato quem necessita ter acesso à essas políticas e como deve ser concedida a habitação social (MacLennan, 2008).

Assim, para se criar a melhor política de habitação é preciso observar todas as variáveis que estão ocorrendo no cenário do país, seja como as condições de mercado de habitação quando se introduzem os programas, seja os rendimentos familiares e suas tendências, o tamanho dos núcleos familiares e o custo da produção de casa. Logo, não existe apenas uma resposta para a melhor política de habitação, assim como, pode não haver uma única resposta para as diversas áreas metropolitana (Khadduri et al., 1978). É necessário encontrar estratégias e modelos suficientemente flexíveis e abrangentes (Guerra, 2008).

O planejamento é necessário ser pensado a longo prazo pois é o que possibilita antecipar as necessidades de habitação, emprego e os vários equipamentos da cidade. Dessa maneira, é possível analisar o equilíbrio entre oferta e procura de habitação e prever uma resposta em caso do excesso ou falta de oferta. Junto a isso, possibilitando o planejamento e elaboração das futuras infraestruturas de apoio, como emprego, transportes, entre outros, trabalhando assim em uma lógica de desenvolvimento integrado da cidade (Guerra, 2008).

As políticas habitacionais efetivas só são de fato realistas quando combinadas com programas de geração de maiores salários e trabalhos, sendo assim necessário criar políticas para resolver o problema em sua base, e não apenas produzir políticas pontuais que resolvem um problema mas ignoram os seus agentes causadores, que a longo prazo não se mantém (Rattner, 2002).

Na visão desses autores, a promoção das condições de acessibilidade da habitação requer a capacidade de intervenção mais geral no mercado de habitação e nos rendimentos das famílias. Ou seja, além de promover políticas de criação de novas habitações, o estado também deve ter uma visão de longo prazo no desenvolvimento urbano ao redor destas novas habitações. Também é importante adotar políticas de habitação que olhem de maneira mais profunda para o rendimento familiar e os valores de rendas impostos pelo mercado. Assim, devem ser adotadas diversas estratégias específicas para cada situação para que haja um equilíbrio nesta fração entre os interesses do mercado e da população (Guerra, 2008; Khadduri et al., 1978; Rattner, 2002).

Litman (2011) discorre sobre a existência de políticas mais simples que são capazes de melhorar a acessibilidade da habitação, e como consequência, a vida das famílias economicamente desfavorecidas. Dentre essas mudanças incluem a modificação de códigos de zoneamento, de forma a permitir mais diversos tipos de alojamento no mesmo local, melhorias na infraestrutura urbana para pedestres e ciclistas e melhoria no serviço de transporte público.

O objetivo de produzir habitações acessíveis não é somente produzir mais alojamentos, mas sim garantir que os cidadãos tenham acesso a uma habitação adequada, com oportunidades em suas proximidades, e assim, condições para uma vida digna. Desse modo, mais do que suprir uma necessidade de novas habitações, é necessário promover habitações dignas com condições de habitabilidade satisfatórias e

com qualificação e integração sócio territorial dessas áreas urbanas habitacionais (Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), 2017).

2.3 FORMAS DE MEDIR A ACESSIBILIDADE FINANCEIRA

Dentro da discussão da acessibilidade, entra também a questão de como reconhecer se as medidas colocadas pelos programas e políticas estão de fato a ter sucesso. Assim, nesse tópico será feita uma revisão de algumas formas de medir a acessibilidade, que alguns autores conceberam através de estudos e já são usados hoje em dia por diversos medidores, como por exemplo o Eurostat e OECD.

Os principais modos de verificação da acessibilidade utilizadas hoje em dia vem da abordagem do rácio e a do rendimento residual. O rácio se constitui em calcular uma percentagem máxima em cima dos rendimentos familiares para ser gasto com as despesas de habitação, ou seja, é definido como acessível quando o agregado familiar não despenda mais do que essa fração máxima determinada de seu rendimento (Hulchanski, 1995).

Essa metodologia de preço/rendimento (do inglês “Price-to-Income”) é capaz de fornecer dados rápidos, em nível agregado, da forma em que a relação entre valores de arrendamento ou compra e de rendimento variam ao longo do tempo nos países, uma vez que os dados de rendimentos das famílias e os dados de arrendamentos de habitações são facilmente encontrados nos censos feitos pelos órgãos de cada país. Assim, se no decorrer do tempo, os valores de arrendamento de habitação aumentam de forma mais rápida do que os rendimentos dos agregados familiares, conclui-se, nessa linha de pensamento, que está se tornando mais difícil o acesso a habitação; assim como o caso contrário, se os valores de rendimento aumentam mais rápido do que os preços da habitação, o rácio conclui que a habitação está mais acessível (OECD et al., 2021).

Esse critério de indicador é uma das formas mais utilizadas por sua facilidade de aplicação, entretanto apresenta diversas fragilidades em conseguir apresentar um dado preciso, e por isso é criticado por alguns autores. Segundo (Haffner & Boumeester, 2014), essa percentagem dada pela medida, muitas vezes vem a ser decidida com pouco estudo e sem justificação teórica, sendo adotada a partir de uma média de gastos que os agregados já costumam ter com os custos da habitação, mas sem um aprofundamento que quanto é o valor ideal para ser gasto. Além disso, essa percentagem pode sofrer uma alteração em diferentes contextos, de região para região e país para país.

De apoio a esse pensamento, a OECD et al. (2021) também argumenta que esse indicador gera dados muito superficiais, em que não considera a qualidade das habitações, e com qual facilidade as famílias têm em arcar com estas. Assim, apenas com os dados fornecidos a partir desses cálculos, não é adequado a formulação de políticas para apoio habitacional para diferentes grupos.

Outro contraponto colocado por (Paris, 2007), é o fato de que famílias com maiores rendimentos, podem passar da percentagem estipulada e ainda ter recursos para as suas outras despesas, mesmo assim, seriam considerados “sobrecarregados” por essa medida rácio. Desse modo, o medidor contaria esse agregado familiar com maior poder aquisitivo, mesmo estes não tendo dificuldades com a sua despesa, e assim, fazendo parecer o problema de acessibilidade maior do que é, ou então colocando famílias como esta que não tem problemas de acessibilidade, quando na realidade não tem.

Ainda na abordagem rácio, existe uma medida relacionada chamada taxa de sobrecarga das despesas em habitação (“Housing Overburden Rate”) em que é se verifica quanto se gasta com as despesas habitacionais e cria-se uma percentagem aceitável para esses gastos, em que quando se ultrapassa essa percentagem, é considerado uma sobrecarga nos rendimentos (OECD et al., 2021).

Tradicionalmente é calculado que as despesas habitacionais, tais como aluguéis, impostos, seguros, manutenção e serviços básicos devem custar menos que 30% dos rendimentos familiares (Anacker, 2019). Essa porcentagem tem variações, podendo ser mais elevada, como adotada pela EUROSTAT 2019 e OECD em que considera que quando as despesas com a habitação ultrapassam 40% do rendimento do agregado familiar, se torna uma sobrecarga, ou seja, deixando de ser uma habitação acessível.

Outra visão dessa questão é levantada ao se considerar que muitos alojamentos acabam se distanciando de bens essenciais, assim, outra forma considerar para uma habitação acessível, é quando é abaixo de 45% do valor de rendimento da família já combinado com os gastos em transporte e habitação. Desse modo, para uma habitação ser acessível economicamente, deveria ser calculado o rendimento da família, já incluindo as despesas de transporte, para assim ver o quanto é viável o preço que é pedido em mercado (Richard Florida, 2017).

Essa variação na estipulação de porcentagem do rendimento, mostra que a escolha do limite é variável, e não conseguem traduzir o problema de forma a abranger diferenciados agregados familiar, além de não conseguir fornecer dados sobre as condições gerais de qualidade das habitações (OECD et al., 2021).

Outra opção à abordagem através de um rácio é a consideração de um rendimento residual, analisando o que sobra dos rendimentos de uma família após o pagamento das despesas com o alojamento. Nessa situação, após pago os custos com a habitação, se a família não possui rendimentos suficientes para as despesas necessárias restantes, como educação, saúde e alimentação, é considerado que os custos com a habitação estão elevados, concluindo que não há habitação acessível. Assim, essa medida observa contextos mais específicos, respeitando diversas composições familiares e suas respectivas diferenças de rendimentos e despesas, fazendo isso com base em um orçamento de referência. (Stone, 2004, 2006; Stone et al., 2011)

De acordo com Stone (2006), um agregado familiar não possui um problema de acessibilidade à habitação quando consegue cobrir seus gastos gerais sem dificuldades, após o pagamento das despesas com habitação, tendo em vista que hoje em dia, as despesas com as necessidades não habitacionais, se limitam pelo quanto resta após o pagamento da habitação. Assim, o autor considera esse indicador mais apropriado do que o rácio, já que com o rendimento residual, que é o valor restante entre os custos com a habitação e os rendimentos familiares, é possível observar melhor se o custo da habitação está de fato elevado ou não proporcionalmente ao rendimento e despesas do agregado familiar.

Essa ferramenta tem sido muito utilizada pela literatura quando se fala da pobreza, e vem sendo cada vez mais abordado como medida de acessibilidade à habitação por estudos mais recentes e programas e políticas aplicadas pelos governos. (Heylen & Haffner, 2013; Stone, 2006; Stone et al., 2011)

Mesmo com uma abrangência maior, essa lógica também é arbitrária, já que não existe um modo correto de estabelecer um valor mínimo que os agregados familiares necessitam para despesas não habitacionais, ocorrendo o risco dessa medida proporcionar um diagnóstico errôneo ao se considerar problemas gerais de custo de vida como problemas de custo habitacionais (OECD et al., 2021).

Existem ainda outras ferramentas utilizadas, que acabam por ser secundárias na discussão da acessibilidade à habitação. Uma delas é o “Indicador de Qualidade de Habitação” (do inglês “*Housing Quality Indicators*”), em que faz uma avaliação de quanto as famílias estão a pagar em sua habitação, no que se diz na qualidade e nos padrões de habitações. Assim, esse indicador pode ser medido de diversas maneiras, considerando: a taxa de superlotação, número de cômodos, infraestrutura da habitação (como situação das paredes, pavimentos, janelas, se possui umidade ou apodrecimento) e outras questões essenciais, como medidas sanitárias (OECD et al., 2021).

Os países adeptos ao uso dessa ferramenta, medem a qualidade das habitações com as famílias de rendimentos mais baixos, visto que são os locais mais propensos à essas vulnerabilidades citadas, apresentando qualidades inferiores de habitação, quando comparado com as classes mais elevadas. Esses indicadores possuem variações de análise de país para país, e tem a capacidade de se aprofundar em casos mais singulares e se vincular com questões sociais e objetivos ambientais de modo a facilitar a conquista da habitação condigna. Em contraponto é um medidor que existe um esforço estatal grande para conseguir criar um banco de dados sobre o assunto. (OECD et al., 2021).

Tabela 1 – Medidores de Acessibilidade Financeira

Medidor	Características	Fragilidades
Rácio	Estipulação da percentagem a ser gasta com as despesas da habitação de acordo com os rendimentos familiares.	- Porcentagens definidas de acordo com a média da população, de modo a excluir pessoas que não estão nessa média; - Não considera as qualidades das habitações e o esforço feito pelas famílias para mantê-las; - Não consegue distinguir famílias que excedem a percentagem e não ficam sobrecarregadas das famílias que ficam, podendo haver falha na contabilidade.
Rendimento Residual	Análise dos rendimentos familiares após o pagamento das despesas com a alojamento.	Dificuldade em estabelecer um valor mínimo para as despesas não habitacionais tendo em conta que cada família tem suas particularidades.
Qualidade de Habitação	Avaliação dos gastos com a qualidade das habitações.	Difícil implantação pelo fato de ser necessário observar muitas particularidades das famílias, e assim, exige um grande esforço estatal, fato que poucos lugares têm a disponibilidade para realizar.

Fonte: Elaboração própria.

2.4 PROGRAMAS DE HABITAÇÃO ACESSÍVEL

2.4.1 CONCEITOS E MODELOS

O processo de formulação e implementação de políticas é constituído por muitas etapas e dimensões complexa, de modo a ser necessário um conjunto de estudos mais amplos; e mesmo após a implantação dessas políticas, continua o processo de formulação e mutação, já que as cidades estão em constante mudança (Spicker 1995).

No contexto da criação de políticas, Spicker (1995) identifica dois modelos: o top-down e o bottom-up, onde se diferem o nível de participação em que os participantes desempenham. O modelo top-down é onde os objetivos são criados pelos formuladores e implementadores, ocorrendo uma hierarquização nesse processo, podendo haver disparidades entre as vontades desses formuladores e a real necessidade.

Já no modelo bottom-up consiste em um processo de construção interativo entre o contexto real da cidade e seus utilizadores e as organizações responsáveis pela sua implementação, ocasionando mais representatividade nas medidas.

Tendo em vista esse cenário urbano desconexo, muitos movimentos populares são criados através de uma conscientização comunitária reivindicando mais atenção a essas áreas, e assim, reivindicam seus direitos básicos como saneamento, educação transportes e outros mais. É necessário enfatizar esses canais de participação social para ser possível a construção de uma sociedade que reconheça seu direito a ter direitos (Rattner, 2002).

De acordo com Czischke et al. (2007) os provedores de habitação nos estados-membros da União Europeia têm missões semelhantes quando se fala em políticas de habitação, tendo como objetivo satisfazer as necessidades habitacionais das famílias a questão de acesso e a permanência em alojamentos decentes e acessíveis.

No mesmo artigo ainda é falado sobre como é abordado as particularidades de cada país, onde além dessas principais missões já citadas, ainda agregam objetivos para as questões regionais. Como exemplo na França, onde coloca a missão de criar habitações unifamiliares com um teto de renda baixo de modo a viabilizar o mix social; na Alemanha em que prioriza o público excluído do mercado imobiliário, providenciando acesso a habitação para essa população de classe média ou baixa; ou então como na Bélgica que tem o objetivo de proporcionar habitações dignas para famílias de classe baixa (Czischke et al., 2007).

Kemeny (1995) faz um estudo onde teoriza que existem dois sistemas de arrendamento, sendo eles o integrado e o dualista. Em sua teoria, no sistema de arrendamento integrado existe um preço e qualidade de habitação no mercado privado mais estável, conseguindo isso através de uma competição entre o mercado social de arrendamento com o privado, sendo capaz de disponibilizar habitações com um bom padrão de qualidade a preços de custo.

Quando se fala no mercado dualista, é criado um maior número de políticas que incentivam a compra de habitações em oposição às políticas neutras de ocupação de habitações. Essas políticas são criadas devido ao aumento existente da procura pela casa própria, fazendo a junção com os preceitos das políticas de arrendamento (Kemeny 1995).

É possível também observar características em programas já existentes para criar padrões e assim, proporcionar novos exemplos de políticas e programas para a acessibilidade habitacional. Wetzstein (2021) faz essa avaliação de programas e estratégias já utilizadas em 5 cidades diferentes pelo mundo, e percebe 6 padrões de intervenções para a acessibilidade à habitação, sendo eles: (A) Fornecimento de Habitação Baseado no Mercado; (B) Fornecimento de Habitação Não Baseado no Mercado; (C) Intervenções de Demanda; (D) Controle direto de preço de compra e aluguel; (E) Redução de Custos de Construção e (F) Intervenções no Mercado Fundiário.

A partir disso Wetzstein (2021) coloca suas características e examina se o modelo de programa tem um bom potencial de resolução do problema de acessibilidade a alojamentos, como descrito na Tabela 2:

Tabela 2 – Padrões de Intervenção

Padrões de Intervenção	Características
A. Market-Based Housing Supply (MBHS) – Fornecimento de Habitação Baseado no Mercado	Esse tipo de programa é feito através da estimulação do investimento privado para a disponibilização de habitação acessíveis a preço do mercado e desse modo, utiliza-se de instrumentos de planeamento do território para que sejam disponibilizadas e construídas na quantidade correta, com o preço e no local adequado. Assim, tem como intenção a redistribuição parcial de valores de terras, para fins de bens comum, tais como habitações abaixo do valor de mercado e novas infraestruturas fiscais e sociais. Esse formato de programa consta com algumas falhas, sendo a maior dela o não alinhamento de expectativas de lucro entre o setor privado e as necessidades de famílias classe baixa. Desse modo, as ações resultam apenas para famílias com maior rendimento, a não ser que deixe de levar em consideração outros aspectos da habitação, tal como qualidade e localização, tornando-as comprometidas e assim, perdendo seu propósito. Esse modelo de programa é considerado pelo autor de baixo potencial de solução.
B. Non-Market-Based Housing Supply (NMBHS) - Fornecimento de Habitação Não Baseado no Mercado	O Fornecimento de Habitação não baseadas no mercado consiste em fornecer habitações acessíveis com o estoque de habitações recém construídas subsidiadas pelo Estado ou através de entidades estatais. Dessa forma, é possível abranger uma área geográfica maior, e obter seja habitações sem fins lucrativos ou de investidores privados. Esse modelo, entretanto, vem com algumas questões que podem influenciar e criar barreiras na sua implementação. O autor cita como exemplo, que essa política costuma ser mal gerida quando aplicada de fato, gerando uma ausência do comércio de habitação. Junto a isso, ocorre uma alta concorrência entre as regras do mercado e os setores sociais que estão à frente de criar estas habitações acessíveis, criando assim um embate entre o pequeno estado liberal e o investimento estatal. Apesar desses enfrentamentos, Wetzstein vê esse modelo com alto potencial de solução para a questão da acessibilidade, só sendo possível quando há uma junção entre um estado ativo e que apoia essa ideologia, um acesso adequado de financiamento e uma diminuição das restrições de crescimento, possibilitando criar alojamentos mais dignas e adequadas.
C. Demand-Side Interventions (DSI) – Intervenções na Demanda	Intervenções na demanda é o modelo que visa mudanças imediatas, seja no mercado, seja no sistema vigente de habitação, com objetivo de implantar restrições em vez de aumentar a oferta. Esse sistema se dá pelo fato de que cada vez mais tem aumentado a demanda por habitações nas cidades, tendo em vista que as famílias têm sido atraídas para cidades por conta de melhores ofertas de emprego, infraestrutura, acesso às amenidades e apoio sociocultural. Esse modelo é considerado problemático por Wetzstein, tendo em vista que os governos se esquivam de medidas que interferem do lado da demanda, por temer que o setor imobiliário seja comprometido, e por consequência, o crescimento econômico geral também. Essa visão é controversa, pois com uma boa economia, e com processos como “fronteiras abertas”, faz com que a população invista em habitações e que famílias migrem para a cidade, aumentando assim

	a demanda e criando uma pressão maior de acesso a habitação, desse modo, também não solucionando a questão. Para o autor, essa solução é considerada com alto potencial quando combinada com políticas de oferta e com o apoio estatal para esse tipo de políticas espaciais redistributivas, desse modo é possível criar intervenções de ação imediata e com soluções rápidas.
D. Direct Price/ Rent Control - Controle Direto de Preço de Compra e Arrendamento	Esse modelo de política se dá através do congelamento ou desaceleração de aumentos de preços de compra ou aluguéis, assim, são políticas de que interferem diretamente nos valores de rendas e não por meio de medidas de oferta e demanda. Na avaliação desse modelo se encontra com algumas questões que podem gerar inseguranças ao setor imobiliário como: a alteração na dinâmica do mercado ao se obter o controle do aluguel; ou escassez dos espaços habitacionais ao se colocar preços abaixo do equilíbrio do mercado; e colocar o senhorio com mais poder sobre o inquilino, podendo prejudicar o inquilino. Por conta desses fatores o autor considera uma solução de baixo potencial.
E. Construction Cost Reduction (CCR) - Redução de Custos de Construção	A redução de custos de construção é um modo de explorar ganhos para a acessibilidade, isso inclui reduzir valores de material, mão de obra, licenciamento, normas e regulamentos. Para isso, seria necessária uma mudança de visão que os ganhos dessa política não seriam lucrativos, e sim o aumento da acessibilidade. A criação de políticas com esse conceito poderia acarretar algumas consequências como escassez de mão de obra, uma administração ineficaz de suprimentos, monopólios entre outros. Além de entrar em um dilema regulatório de como repassar esses ganhos para os clientes sendo que a mentalidade das empresas é de lucro. Desse modo, essa solução é avaliada de baixo potencial, por conta dessas criações de dilemas e contradições, e de que até hoje, tem pouco sucesso comprovado.
F. Land Market Interventions (LMI) – Intervenções no Mercado Fundiário	Esse modo de intervenção tem como objetivo colocar a terra urbana que não se encontra em comercialização no controle de atores estatais, de modo a contrariar a especulação imobiliária e promover habitações a preços acessíveis, subsidiadas e motivadas politicamente. A questão dessa retenção da comercialização de terras contradiz o atual modelo capitalista de direitos de propriedade privada. No entanto, essa ferramenta é chave quando se trata de acumulação e especulação urbana. Desse modo essa solução é de alto potencial quando combinada com políticas públicas, pois além de ajudar no problema da acessibilidade, combate outras questões imobiliárias atuais.

Fonte: Elaboração própria baseado em Wetzstein (2021)

2.4.2 PROGRAMAS PORTUGUESES

Em Portugal, durante grande parte do século XX, as rendas das habitações se mantiveram estagnadas, esse fator fez com que os proprietários não tivessem condições financeiras suficientes para a manutenção dos imóveis. Essa situação, fez com que os prédios dos centros das cidades e em seus arredores fossem se tornando cada vez mais degradados e criando cada vez mais desinteresse da população. Junto a isso,

os novos empreendimentos nas zonas suburbanas, com maiores condições de habitabilidade, foram criando mais atratividade e foi fazendo com que houvesse um movimento de esvaziamento dos centros, nomeado como “efeito donut” (Resolução Do Conselho de Ministros n.º 48/2015)

A partir desse cenário, foi criado na Resolução Do Conselho de Ministros n.º 48/2015 (2015) uma Estratégia Nacional para a Habitação (ENH) composto por três pilares temáticos:

- A Reabilitação Urbana: tem como o objetivo de recuperar o parque edificado das áreas antigas dos centros urbanos, promover seu repovoamento, com foco habitacional, de modo a recuperar o papel competitivo dessas áreas.
- O Arrendamento Habitacional: aumentar o foco no arrendamento como alternativa a compra da casa própria, com o propósito da criação de uma via para o desenvolvimento da oferta habitacional a preços acessíveis.
- A Qualificação dos Alojamentos: Foco na otimização e eficácia dos alojamentos, fazendo proveito das novas tecnologias e apostando nas medidas de eficiência energética e melhorando as condições de água e eletricidade nos equipamentos das habitações.

Nesse contexto, foram sendo criadas diversas políticas para a mudança do cenário das cidades portuguesas para a reconstrução e reativação dos centros, junto com o foco em possibilitar o acesso a habitação para a população. A seguir, é colocado como foi a evolução dessas medidas e instrumentos que colabora com a acessibilidade de habitações, tanto nacionais como municipais, até o presente momento:

- **Programas Nacionais**
 - Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU)

Antes da resolução de 2015, já existiram várias iniciativas com objetivos semelhantes, um exemplo foi o NRAU (Lei n.º 6/2006), aprovado em 2006, que tinha como objetivo a atualização, por fases, dos contratos com rendas mais antigas. Assim, essa mudança faria com que o mercado se desestagnasse, e junto ao novo cálculo das rendas modificadas - que deveriam ser feitos com base no valor do edifício – seria possível que os proprietários pudessem reabilitar os prédios degradados. Entretanto, com a crise de 2007-2008 foram feitas mudanças no NRAU, de modo a permitir maiores negociações entre proprietários e inquilinos com a alegação que o decreto, anteriormente, não protegia os inquilinos.

- Mercado Social de Arrendamento (MSA)

O MSA surge após a crise de 2011 como um “Programa de Emergência Social” após a crise. Assim, tem como objetivo de solucionar a crise de acessibilidade, oferecendo imóveis para arrendamento a preços mais baixos do que o oferecido no mercado, com o público-alvo famílias de rendimentos médios que apresentam dificuldades no acesso ao mercado livre de habitação. Esse programa foi criado com a ligação de diversas instituições privadas e com os institutos de Habitação e Reabilitação Urbana e Gestão Financeira da Segurança Social.

- Reabilitar para Arrendar / Reabilitar para Arrendar – Habitação Acessível

Esses dois programas foram criados no âmbito de arrendamento e reabilitação urbana, inicialmente concebido em 2012 e modificado em 2015 (adicionando a “Habitação Acessível”). Estes programas concediam empréstimos para a reabilitação e posterior arrendamento, o que difere os dois programas era a quem era destinados estes empréstimos. O primeiro programa concedia empréstimos aos Municípios, empresas municipais, e sociedades de reabilitação urbana; enquanto o segundo programa também abrangia privados, podendo ser pessoas singulares ou coletivas.

- Novo Regime do Arrendamento Apoiado

O Arrendamento Apoiado tem como objetivo proporcionar as habitações detidas por administrações do Estado para arrendamento ou subarrendamento para grupos familiares, sendo arrendamento calculado de forma proporcional aos rendimentos destas famílias, e junto a isso, leva em consideração também o tamanho do agregado familiar e a faixa etária dos arrendatários. Nesse programa, a atribuição das habitações começa a ser feitas através de inscrições em concurso, sendo decidido por inscrição, classificação ou sorteio (Decreto de Lei n.º81/2014, 2014).

- Nova Geração de Políticas de Habitação (NPGH)

O mais novo conjunto de diretrizes foi feito em 2017 com o foco no problema habitacional, chamado Para Uma Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH) (2017), em que procura enfrentar, entre outras questões, a acessibilidade habitacional. Neste documento é desejado garantir a habitação para os grupos familiares que não conseguem por via do mercado, de modo a promover o arrendamento a preços acessíveis em uma maior escala, combinando também uma maior e melhor oportunidade de escolha e mobilidade de habitações e alojamentos. O objetivo é criar uma política de habitação mais centrada nas pessoas e agregados familiares, ao invés de focar nos imóveis, buscando se atentar que existem diferentes tipos de agregados familiares, e para isso, diferentes modos de soluções, e assim aumentar equidade social, fomentando a inclusão social e a coesão sócio territorial. (Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018)

Nessa lógica, tem como objetivo também para aumentar o espectro de políticas para as famílias mais vulneráveis para uma política com acesso universal, incluindo classes de rendimentos intermediários, que apesar de possui um maior poder aquisitivo, ainda assim não conseguem adquirir uma habitação adequada através do mercado de modo a não sobrecarregar o orçamento familiar. Isto se dá por alguns motivos como zonas de alta procura, o que faz que preços que eram médios, cresçam; pela inconstância de rendimentos; ou pela necessidade do agregado familiar de condições especiais na característica da habitação (Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), 2017).

Desse modo os 4 principais objetivos colocados na Nova Geração de Políticas de Habitação, NGPH (2017) são:

- 1- “Dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional
- 2- Garantir o acesso à habitação a todos os que não têm resposta por via do mercado
- 3- Criar as condições para que a reabilitação seja a principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano
- 4- Promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais” (pág. 6)

- Programa de Arrendamento Acessível (PAA)

No Decreto de Lei n.º68/2019 é aprovado um novo programa denominado como Arrendamento acessível que tem como objetivo aumentar o acesso à habitação a os agregados familiares que não conseguem adquirir através do mercado, de modo a não causar uma sobrecarga no orçamento familiar. A meta é que o valor gasto no arrendamento seja no máximo de 35% do rendimento mensal do agregado familiar.

O Programa procura também criar uma melhoria de variedades de escolha habitacional, e proporcionar uma maior condição de mobilidade no território, por razões de estudo, trabalho ou familiares. Além disso, contribui para uma maior estabilidade, atratividade e segurança do arrendamento habitacional, não só para as famílias que procuram, como do lado de quem oferta.

Esse programa vem também para proporcionar um maior equilíbrio entre o setor de compra da habitação própria e o setor de arrendamento, com o propósito de facilitar a transição entre regimes de habitação. Para o funcionamento do programa, é acompanhado de incentivos fiscais para entidades públicas e

privadas que disponham prédios ou frações urbanas para o arrendamento habitacional com a renda máxima definida pelo programa. Junto a isso, também conta com instrumentos que visam a redução de risco, promovem transparência e regulação do mercado para o investimento do arrendamento acessível (Decreto-Lei n.º 68/2019, 2019).

- Incentivos Fiscais – Arrendamento

O Decreto de Lei n.º 3/2019 tem com o objetivo criar incentivos fiscais e facilitar o acesso a programas que concedem habitações acessíveis, através da alteração do “Código de Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares”. Desse modo cria-se incentivos para o fechamento de contratos de arrendamentos mais duradouros, e em troca é aplicada uma redução de pontos percentuais a cada renovação de contrato, proporcional a duração deste contrato, tendo como limite a redução de quatorze pontos percentuais (Decreto de Lei n.º 3/2019, 2019)

- Índices de Preços e Acessibilidade Habitacional

Esse instrumento captura a informação sobre preços e acessibilidade da habitação no mercado, de modo a criar um limite de valor das rendas no PAA, com esse recurso é possível monitorizar e avaliar o programa, com o objetivo de sempre estar atualizado e acessível para a população. Essa atualização de informações possibilita os proprietários e empresas avaliar suas alternativas e a viabilidade de investimentos, e ajuda os agregados familiares nas escolhas de habitação (Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), 2017).

- Programa Porta 65 Jovem

Esse programa foi criado em 2007 (Decreto-Lei n.º 308/2007) e reformulado após a NGPH e tem como objetivo facilitar o acesso a habitação para jovens entre 18 e 35 anos através de apoio financeiro e reforço de subsídios para o arrendamento. Esse programa é conectado com o PAA e tem como finalidade assegurar acessibilidade às habitações para famílias que mesmo com os valores das “rendas a preços acessíveis” ainda não conseguem de fato arrendar sem que cause uma sobrecarga no rendimento familiar (Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), 2017).

- **Programas Municipais**

- Porto com Sentido (Porto)

No Decreto-Lei n.º 68/2019, que lança o Programa de Arrendamento Acessível, no artigo 23º é colocado que é possível a compatibilidade deste programa e programas municipais para a promoção de oferta para o arrendamento habitacional. Desse modo, no Município do Porto, surge o programa Porto com Sentido (PcS), como um novo eixo de renda acessível, de modo a mobilizar as propriedades em regime de contrato de arrendamento e subarrendamento (Programa Municipal Porto Com Sentido, 2020).

Nesse programa o Município do Porto pode atuar na condição de sujeito passivo, celebrando contratos de arrendamento para fins habitacionais com os proprietários das habitações, e faz a autorização dos contratos para os candidatos sorteados nos termos previstos pelo programa. De outro modo, o Município também pode ter o papel ativo, como arrendatário, em que coloca os imóveis no mercado de arrendamento acessível municipal, imóveis tais quais ficam sob gestão do programa Porto Vivo, Sociedade de Reabilitação Urbana, onde é assegurado sua manutenção e a devolução do fim do contrato do arrendamento.

O PcS tem como objetivo dar apoio às famílias de classe média, desde pessoas singulares até agregados familiares maiores, e para jovens trabalhadores e estudantes, podendo fazer com que estes consigam contratos de arrendamento com, pelo menos, preço abaixo de 20% do mercado. Os contratos de arrendamentos têm que possuir uma duração inicial de 3 a 5 anos, podendo ser renovado por período

igual. Para os proprietários que façam parte do programa, é concedido diversos benefícios fiscais durante a vigência do contrato.

- Programa Renda Acessível (Lisboa)

O Programa do Município de Lisboa vem com o objetivo de promover a reabilitação e construção de fogos para arrendamentos com preços acessíveis, através da utilização dos seus recursos financeiros de modo a estimular o mercado da habitação. O programa tem como meta a criação de pelo menos 5.000 alojamentos para o arrendamento acessível para famílias de classe média.

O programa vem como forma de continuação a dar cumprimento aos objetivos habitacionais definidos pelo PDM e assim, atua disponibilizando habitações com preços inferiores aos valores do mercado para famílias que necessitam através de concursos e sorteios. Junto a isso também contribuem para o acesso a habitação através da atribuição de subsídios municipais.

Tabela 3 – Quando-síntese das principais medidas e programas relacionados com a Habitação Acessível em Portugal

Âmbito	Nome da Medida / Programa	Descrição
Nacional	Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU)	Programa que volta a movimentar as rendas estagnadas através da atualização delas. Incentiva a reabilitação dos edifícios antigos.
	Mercado Social de Arrendamento (MSA)	Programa emergencial para proporcionar arrendamento a preços mais baixos que o mercado para o público mais vulnerável.
	Reabilitar para Arrendar – Habitação Acessível	Empréstimos para a reabilitação e arrendamento dos prédios degradados.
	Novo Regime do Arrendamento Apoiado	Legislação criada para o cálculo das rendas dos alojamentos do Estado. O cálculo passa a ser feito em função dos rendimentos familiares e considerando as características do agregado.
	Nova Geração de Políticas de Habitação (NPGH)	Conjunto de diretrizes para prover habitações com preços acessíveis para famílias que não tinham acesso através do mercado.
	Programa de Arrendamento Acessível (PAA)	Programa proporciona rendas com valor abaixo do mercado e faz cálculo proporcional ao valor dos rendimentos das famílias portuguesas.
	Incentivos Fiscais – Arrendamento	Concessão de benefícios fiscais para proprietários que participam do programa, dependendo da duração do contrato.
	Índices de Preços e Acessibilidade Habitacional	Instrumento feito para a monitorização de preços e acessibilidade da habitação.
	Programa Porta 65 Jovem	Subsídios para jovens de 18 a 35 para pagamento das rendas.

Municipal	Porto com Sentido (PCS)	Programa municipal do Porto de Habitação Acessível, criado a partir do PAA.
	Programa de Renda Acessível (PRA)	Programa municipal de Lisboa de Habitação Acessível.

Fonte: Elaboração própria.

2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da revisão de literatura é possível notar que programas de acessibilidade à habitação tem sido cada vez mais necessários para garantir o direito de uma habitação digna à população. Desse modo, é necessário ter uma visão mais ampla quando se diz das necessidades das famílias e dos contextos individuais que cada uma vive.

O acesso à habitação é uma questão multifacetada, onde deve ser observado com mais atenção para além de proporcionar uma habitação, mas também verificar se essa habitação tem uma boa qualidade, um bom acesso às necessidades básicas como trabalho, saúde e transporte público. Além de proporcionar essas habitações para diversificados grupos familiares, seja esse agregado de um indivíduo ou de várias pessoas, jovens ou idosos, imigrantes ou não, possibilitando uma inclusão e um mix social.

Através da pesquisa feita nesse primeiro capítulo, é possível ver algumas formas de como mensurar se as habitações hoje em dia estão sendo de fato acessíveis ou não, para em cima disso, ser criadas políticas e programas habitacionais. A utilização do modelo rácio é muito feita para indicadores mais genéricos e assim, não possui uma precisão que uma precisão que um governo deve ter para elaborar e promover programas. Já a abordagem de rendimento residual consegue abranger uma maior diversidade de famílias e consegue ver problemas mais específicos, de modo a conseguir projetar programas que atendam de fato a demanda da população local.

Junto aos medidores, como visto no tópico 2.4.1, existem algumas características gerais que os programas seguem quando são criadas, e apoiado nessa literatura, é possível verificar quais modelos são mais efetivos para a solução da questão da habitação acessível, seja trabalhando junto ou não com mercado, intervindo na oferta ou na demanda entre outras diversas formas que são possíveis para a criação de um programa eficiente.

Portugal caminha cada vez mais junto às políticas de habitação acessível, a partir da Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH) os programas começaram a tomar mais forma e ser mais abrangentes, junto também com a Política de Arrendamento Acessível e os diversos programas que vieram a partir desses para serem complementares, com incentivos fiscais e programas voltados para públicos de maior vulnerabilidade. Os programas municipais também vêm como complemento para enrijecer essas políticas e dar um apoio local maior para a população.

A partir dessa revisão, é possível ter um conhecimento sobre o conceito e as políticas de habitação acessível para assim, no próximo capítulo ser feita uma análise dos programas existentes e verificar sua eficiência e debater: qual o atual panorama das políticas de habitação acessível hoje em Portugal? Os programas atuais cumprem o seu papel de promotor de acessibilidade para as classes sociais de interesse que necessitam de assistência? Além disso, os programas se preocupam com apenas a acessibilidade da habitação em si, ou também com a acessibilidade global, promovendo alojamentos dignos, com instrumentos de apoio ao seu redor e transporte público eficiente?

3

CASO DE ESTUDO: PROGRAMA PORTO COM SENTIDO

Através da revisão de literatura foi possível compreender as diversas percepções sobre a habitação acessível e todas as suas divisões. Cada vez mais essa questão tem se tornado um assunto público e por sua vez, de foco da resolução estatal. A evolução dos programas em Portugal afirma um panorama de preocupação e de esforço de resposta ao problema, onde cada vez são estudadas e aplicadas novas políticas públicas.

Como objeto de estudo, será investigado o Programa Porto com Sentido (PcS), que possui sua implementação no município do Porto e possui como base o programa nacional: Programa de Arrendamento Acessível.

3.1 METODOLOGIA

Conforme visto da revisão de literatura, os programas de habitação acessível precisam ter alguns pontos a serem cumpridos para que possam ser de fato eficientes para a sociedade, dentre eles, o preço de arrendamento acessível e proporcional aos rendimentos familiares, uma boa localização geográfica em termos de acesso a bens e serviços, uma boa qualidade do imóvel e qualificação para cada tipo familiar, dentre outros (Anacker, 2019; Litman, 2011; Nações Unidas, 2001)

Tendo isso em vista, as principais questões a serem abordadas na análise são:

1. De qual forma as habitações dos concursos são organizadas espacialmente?
2. Quais as tipologias de habitações que o programa abrange?
3. Qual é a abrangência do programa perante as famílias que se candidatam e as famílias que são selecionadas?
4. Qual é o público-alvo que o modelo atual do programa se destina?
5. Os benefícios concedidos aos proprietários são suficientes como incentivo da participação do programa?
6. Qual foi a evolução do programa desde sua criação até hoje e como tem sido feita sua avaliação?

Inicialmente foi necessário fazer uma busca de informações sobre o programa para a construção do capítulo do caso de estudo, que se deu, essencialmente, a partir dos dados disponibilizados online através da plataforma digital do Programa Porto com Sentido. Junto a isso, para agregar a descrição do programa, foram utilizados os decretos de lei e os estatutos criados para seu funcionamento e participação.

No tópico de análise do programa, foi feito um levantamento das informações também disponibilizadas online no site da Porto Vivo, SRU, contendo 12 de suas 13 edições de concursos para arrendamento e

subarrendamento acessível, sendo o primeiro concurso disponibilizado no site, ocorrido em 26 de outubro de 2020 e o último em 07 de abril de 2022. Os dados são dispostos no site através de listas e tabelas com os alojamentos e candidatos.

Após o levantamento de dados, foi organizada as informações recolhidas em formato de tabelas e gráficos, de forma a facilitar a leitura e análise do programa. Apesar do site disponibilizar diversos dados do programa, nem todos os concursos possuíam os dados completos, ocorrendo assim, a ausência de alguns pontos importantes para a análise.

Junto a isso, foi feito um levantamento dos censos das famílias do Porto e das famílias que são atendidas pelo programa; comparativa com outros programas semelhantes; e de verificação se o programa atinge seus objetivos traçados.

Além dessas informações recolhidas através do site, também foi feita uma entrevista com uma das coordenadoras do Programa Porto com Sentido, na sede da Porto Vivo, SRU. O modelo de entrevista foi de entrevista semiestruturada, em que foram definidos alguns tópicos a serem discutidos, porém deixando livre a criação de novos temas e perguntas a serem criadas conforme o decorrer da entrevista. O objetivo era obter mais informações do programa que não foram possíveis ser levantadas na plataforma online, e ter elucidações e considerações maiores sobre o programa sob uma perspectiva interna. Os principais tópicos discutidos foram:

- O surgimento do programa - como foi o início e como foi sua evolução até hoje;
- As fases do programa;
- Como é feita a divulgação dos concursos;
- De que modo são avaliadas e escolhidas as habitações;
- Como é feita a seleção e o sorteio das famílias participantes;
- Como vem sendo a adesão ao programa e qual tem sido a demanda;
- Qual a relação das habitações reabilitadas de gestão da Porto Vivo, SRU com o programa Porto com Sentido;
- Se existe autoavaliações do programa ou diagnósticos a serem feitos;
- Se existe algum meio de comunicação com os senhorios e os inquilinos.

Através desse estudo, pretende-se observar o modo de atuação dessa política de habitação acessível, se hoje ela cumpre os seus objetivos e como ela se apresenta como agente transformador na conjuntura urbana atual.

A metodologia se dá, portanto, através do levantamento de dados, na organização de informações, na análise dos dados e na discussão dos resultados.



Figura 2 – Metodologia

Fonte: Elaboração própria.

Alguns pontos não foram possíveis de analisar, como a avaliação e a visão dos proprietários e agregados familiares participantes do programa, sobre a participação e o funcionamento do programa, pelo fato de não ser possível obter o contato destes. Desse modo, fica carente a perspectiva da população sob o programa.

3.2 O PROGRAMA PORTO COM SENTIDO

3.2.1 OBJETIVOS DO PROGRAMA

O programa se apresenta como um eixo da habitação de modo a fornecer rendas a preço acessível, no caso do Porto com Sentido, essa mobilização vem através da propriedade não municipal através de contratos de arrendamento e subarrendamento. Os contratos de arrendamento são feitos diretamente entre os proprietários dos imóveis que desejam participar do programa e a Porto Vivo, SRU; já os contratos de subarrendamento, são feitos entre o Porto Vivo, SRU e os inquilinos que foram selecionados a participar do programa, de modo a subarrendar os imóveis arrendados com os proprietários.

O público-alvo a ser favorecido pelo programa é de classe média incluindo diversificados agregados familiares, sejam pessoas singulares, jovens trabalhadores e estudantes. (Programa Municipal Porto Com Sentido, 2020)

A realização do programa é da responsabilidade da Porto Vivo, SRU (Sociedade de Reabilitação Urbana do Porto), empresa criada no ano de 2004 com o objetivo de promover a reabilitação urbana na cidade do Porto através de investimentos públicos - nacionais e municipais. Em 2020, com a criação do Porto com Sentido, a Porto Vivo, SRU fica incumbida da tarefa de organizar e coordenar o programa de arrendamento acessível no concelho do Porto. Desse modo, os contratos de arrendamento, de promessa de arrendamento e subarrendamento são de gestão da sociedade, bem como todos os procedimentos de atribuição dos imóveis.

No programa, o município do Porto age de duas formas: (1) como sujeito passivo, de modo a celebrar contratos de arrendamento com os proprietários de imóveis que demonstram interesse no programa, com a autorização para subarrendamento; e (2) como sujeito ativo, ao disponibilizar os imóveis arrendados no ponto 1 no mercado de arrendamento acessível municipal, sendo o papel da Porto Vivo, SRU, o de agente responsável por celebrar os contratos de subarrendamento destes imóveis. (Programa Municipal Porto Com Sentido, 2020)

3.2.2 METODOLOGIA DO PROGRAMA

O programa Porto com Sentido possui alguns processos a se seguir para obter sucesso e por fim conceder arrendamento de alojamentos a preços acessíveis. Desse modo, para melhor entendimento do programa, a análise foi dividido nas seguintes etapas de funcionamento: (1) Inscrição dos Proprietários de Imóveis; (2) Análise do imóvel pela Porto Vivo; (3) Contrato de Arrendamento com o Proprietário de Imóvel; (4) Disponibilização do módulo habitacional através de concurso; (5) Inscrição de famílias no concurso; (6) Verificação do cumprimento dos requisitos pelas famílias e Atribuição de alojamentos; (7) Contrato de subarrendamento com as famílias, descritas abaixo:

- **1ª Etapa: Inscrição dos Proprietários de Imóveis**

Nessa primeira fase, através da plataforma online do Porto Vivo SRU, o proprietário consegue fazer a inscrição do seu imóvel. Na própria plataforma, é criada uma instrução para quem desejar arrendar um imóvel, para ser seguida:

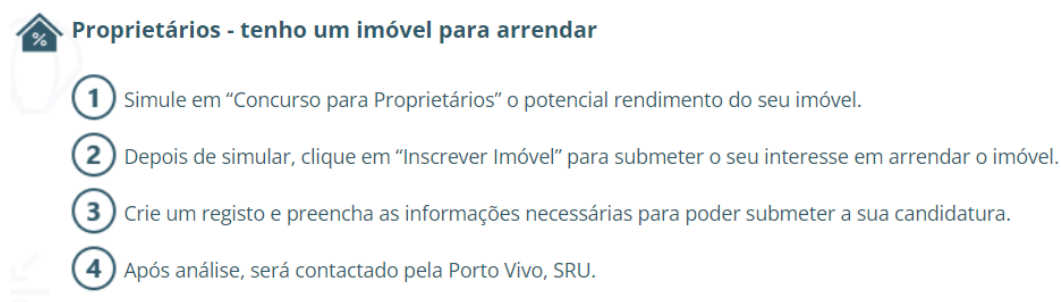


Figura 3 – Passo a passo para os proprietários se inscreverem no Programa Porto com Sentido.

Fonte: Retirado da plataforma digital do Porto Vivo, SRU.

O primeiro passo para o arrendamento é fazer uma simulação na ferramenta disponibilizada pelo site, em que permite simular o potencial de renda do imóvel, de acordo com as suas características. Assim, são consideradas as seguintes características: localização, tipo de edifício, tipo de prédio, tipologia, área do imóvel, certificado energético, se possui ou não estacionamento privativo, qual andar se localiza, se a cozinha e o resto do imóvel se encontram mobiliadas, estado de conservação e o proprietário deseja antecipação de rendas. Dessa forma, o senhorio consegue compreender o valor que seu imóvel poderá ser arrendado, podendo assim, tomar a decisão de se inscrever no programa.

Os senhorios podem apresentar propostas do seu imóvel localizado no Município do Porto, desde que cumpram as condições legais necessárias para serem aceitas no programa. O programa não permite a participação de pessoas que não estão em dia com a regularização da situação tributária ou pessoas que já tenham apresentado a sua candidatura a outros programas municipais.

A inscrição do imóvel é feita através da mesma plataforma junto com um formulário de candidatura. Feito isso, o proprietário deve juntar as documentações necessárias dispostas na Consulta Pública Para Contratação de Arrendamento (2021).

- **2ª Etapa: Análise do imóvel pela Porto Vivo**

Após a inscrição do proprietário e seu imóvel, a Porto Vivo, SRU analisa as características e condições do imóvel conferindo se este se qualifica para integrar o programa, essa análise é feita a função das necessidades e condições do mercado.

Na etapa da verificação dos dados, também é obrigatório uma visita técnica ao imóvel para determinar se ele se encontra apto para o arrendamento, tendo em vista observar o estado de conservação, condições de habitabilidade, verificação da compatibilidade do que se foi apresentado nos documentos pelo proprietário e a conformidade da renda proposta.

O programa Porto com Sentido não determina uma quantidade certa de arrendamentos, desse modo o município do Porto não possui um número mínimo ou máximo de contratos a serem feitos, essa quantidade vai depender da entrada de propostas que se encontram aptas a participarem do programa. Desse modo, as propostas que entram, são dispostas de forma hierárquica e selecionadas pela Porto Vivo, para assim ir de acordo com as necessidades da população, e da verba definida para o programa anualmente.

- **3ª Etapa: Contrato de Arrendamento com o Proprietário de Imóvel**

Após a análise e aprovação do imóvel, o senhorio é contactado pela Porto Vivo, SRU, com o propósito de celebrar o contrato de arrendamento. Os termos do contrato se encontram no estatuto do Programa Municipal "Porto Com Sentido" (2020), Parte II, Capítulo I, com os principais pontos citados neste tópico.

O ponto mais importante colocado no contrato, que é essencial também para o funcionamento do programa, é de que o proprietário do imóvel aceita que o município do Porto subarrende a habitação para arrendamento acessível, deixando assim sob a deliberação do Porto Vivo, SRU todos os contratos que sejam feitos no período de vigência do contrato.

É acordado no contrato, dias de pagamentos e se ocorre ou não a antecipação das rendas. O valor das rendas a pagar é calculado com base nas regras do Programa de Arrendamento Acessível (PAA), programa nacional já citado no ponto 2.4.2. Desse modo, o programa prevê um valor máximo a ser pago de acordo com a tipologia da habitação em questão colocado no art. 5º do Programa Municipal “Porto Com Sentido” (2020).

Tabela 4 – Quadro de Valores de Renda Máxima

Tipologia	Limite Máximo de Valor da Renda
T0 e T1	480 €
T2	780 €
T3 e superiores	950 €

Fonte: Artigo 5º do Programa Municipal “Porto Com Sentido” (2020)

Isto posto, a renda mensal deve ser acordada dentro do limite máximo que o programa prevê e de acordo com as propostas dos candidatos. É necessário ter em vista que o valor proposto é um dos critérios da seleção e da hierarquização das candidaturas no PcS. Após o acordo do valor de arrendamento, o primeiro ano fica com esse preço fixo, sendo atualizado anualmente, consoante com o coeficiente de atualização de rendas. Para além dessa alteração anual, não é possível posteriores mudanças na renda.

Os contratos de arrendamento são feitos com a duração inicial de 3 a 5 anos, com a possibilidade de renovação por igual período. Caso o contrato seja de duração inferior a 3 anos, os proprietários não poderão usufruir dos benefícios fiscais legalmente estabelecidos pelo programa, apresentado em pormenores na secção 3.2.3.

O município do Porto, é obrigado durante a vigência do contrato, a ser pontual com o pagamento da renda acordada, certificar que o imóvel está sendo utilizado para fins habitacionais para o arrendamento acessível.

Existe também a modalidade de “Contratos de Promessa de Arrendamento” para imóveis já existentes que estão sujeitos a obras de conservação ou reabilitação; ou também para habitações ainda a serem construídas, chamado “Build to Rent” (Tradução livre: Construir para arrendar). Desse modo, os termos aplicados para esses contratos são os mesmos, com a adição da condição de que só poderá participar a candidatura dos imóveis que já possuam o projeto de arquitetura aprovado pelo Município do Porto. O contrato de promessa de arrendamento, torna a ser um contrato de arrendamento a partir do momento de conclusão das obras e aprovação da habitação no programa.

A Porto Vivo poderá ter 200 contratos de promessa de arrendamento ativos ao mesmo tempo de acordo com o Artigo 24º das condições gerais do Programa Municipal Porto Com Sentido (2020) , e para a hierarquização das propostas é levado em consideração os seguintes fatores:

- 1- Valor da renda proposto por € /por m2 de Área Bruta Privativa –40%;
- 2- Relevância da intervenção proposta para a execução das políticas de reabilitação Urbana e de habitação do Município –30%;
- 3- Prazo de execução previsto para a intervenção após licenciamento –30%.

Ao serem seleccionados nessa variante, é feito o contrato e assim que o imóvel finaliza suas obras, é efetuado o contrato de arrendamento de fato.

- **4ª Disponibilização do módulo habitacional através de concurso**

O imóvel é disponibilizado na página virtual da Porto Vivo, SRU, através de concurso, para a inscrição das famílias. A Figura 4 abaixo demonstra a chamada virtual feita para o concurso:



Figura 4- Publicação do Décimo Terceiro Concurso de Subarrendamento a Rendas Acessíveis

Fonte: Retirado da plataforma digital do Porto Vivo, SRU.

Junto a disponibilização dos imóveis, é colocado um quadro com suas características e já com os valores mínimos e máximos a serem arrendados, junto também com fotos da habitação. Esses valores de rendas disponibilizados, são utilizados para o participante que deseja se aplicar ao concurso compreender o valor que deverá ser pago pelo imóvel e assim, dar uma proposta de valor de renda que está disponível a pagar. Esse valor disposto pelo candidato, também é levado em consideração para a sua participação no concurso.

A tabela 5 apresenta os imóveis disponibilizados na edição mais recente do concurso, até a realização dessa dissertação, para usar como exemplo como são fixados na plataforma digital os aspectos das habitações:

Tabela 5 - Imóveis dispostos no 13º Concurso de Subarrendamento a Rendas Acessíveis

ID_UN ID	Localização do Imóvel	Freguesia	Tipologia	Área Bruta Privativa (m²)	Área Bruta Dependente (m²)	Renda Mensal Máxima (€)	Renda Mensal Mínima (€)
PcS_0 79/21	Rua da Torrinhã, 181, 2º Andar, Hba.2.1	Cedofeita	T1	55,30	0,00	450,00	315,00
PcS_0 93/21	Rua do Lindo Vale, 189, 1º Andar Direito Traseiras	Paranhos	T1	53,00	11,00	480,00	336,00
PcS_0 96/21	Travessa da Areosa, 99, 1º andar, Esquerdo Frente	Paranhos	T1	50,00	0,00	410,00	287,00
PcS_1 00/21	Rua Serpa Pinto, 505, 1º Andar, Esquerdo Frente	Cedofeita	T2 Duplex	113,60	40,20	780,00	546,00
PcS_1 08/21	Rua do Freixo, 1350, 1º Andar	Campanhã	T1	70,90	2,00	475,00	332,50
PcS_1 20/21	Rua da Boavista, 370, 1º Andar	Cedofeita	T2 Duplex	81,69	17,60	715,00	550,50
PcS_1 21/21	Rua do Instituto dos Cegos S. Manuel, 219ª, 7º Andar Esquerdo Traseiras	Cedofeita	T1	58,00	18,85	480,00	336,00

Fonte: Retirado da plataforma digital do Porto Vivo, SRU.

• 5ª Inscrição de Famílias no Concurso

Ao iniciar os concursos, as famílias têm um período para fazer suas candidaturas, como no exemplo utilizado do 13º concurso, o período de inscrição foi de 07/04/2022 ao dia 26/04/2022, totalizando 10 dias. Esse intervalo de tempo pode variar a cada concurso.

Inquilinos - procuro uma casa para arrendar

A todo o tempo, serão lançados concursos ou publicaremos imóveis que estarão disponíveis para manifestar o seu interesse.

No âmbito de um concurso, deverá apresentar uma candidatura ao imóvel ou imóveis em relação aos quais recaia a sua preferência.

Poderemos, contudo, publicar imóveis cuja abertura do concurso está condicionada à receção de manifestações de interesse, após as quais se dará lugar a concursos específicos.

1 Pesquise os imóveis disponíveis e encontre a casa que mais se adequa às características que procura.

2 Crie um registo e preencha com os dados do seu agregado para poder submeter a sua candidatura ou manifestação de interesse.

3 Clique no formulário para submeter o seu interesse pelo imóvel.

4 No caso de um concurso, aguarde pela data do sorteio de imóveis, que irá determinar de forma aleatória e transparente a atribuição entre todos os candidatos.

Estando, em alternativa, o concurso do imóvel sujeito a prévia manifestação de interesse, rececionando-a, lançaremos um concurso específico para a sua atribuição. As candidaturas ou manifestações de interesse deverão ser submetidas por via digital, devendo preencher o formulário eletrónico específico e juntar a documentação solicitada, em formato digital.

Figura 5 – Passo a passo para os inquilinos se inscreverem no Programa Porto com Sentido.

Fonte: Retirado da plataforma digital do Porto Vivo, SRU.

Como feito para os proprietários, também é disponibilizado um passo a passo para os inquilinos fazerem parte do programa. Desse modo, durante o período em que as inscrições se encontram abertas, as famílias que possuem interesse no programa, deve pesquisar os imóveis que estão disponíveis e observar se atende o seu agregado familiar.

O próximo passo, é criar um registo e preencher com seus dados através da plataforma online do Porto com Sentido, SRU, para fazer sua candidatura. As candidaturas das famílias devem ser apresentadas para o imóvel ou imóveis de sua preferência, e se for da vontade do agregado familiar é possível fazer uma visita a habitação mediante marcação da Porto Vivo, SRU. Por fim, se realiza um sorteio para a atribuição das habitações.

Para a candidatura ser aprovada é efetuada uma fórmula sobre o agregado familiar com critérios de elegibilidade, que é descrita no artº14, número 3 disposto nas Condições Para Consulta de Interessados e Atribuição de Habitações Para Subarrendamento No Regime de Rendas Acessíveis (2020):

$$P = (0,40 \times A + 0,20 \times B + 0,30 \times C + 0,10 \times D) \times 100 \quad (1)$$

Nessa fórmula, as siglas significam:

A = 1, se o candidato já reside no concelho do Porto há, pelo menos, quatro anos, ou se ao menos um dos integrantes do agregado trabalha ou exerce atividade no concelho do Porto há, pelo menos, 6 meses.

B = 1, caso a idade média (Im) dos adultos do agregado seja igual ou menos a 35 anos.

B = 4,5 – 0,10 x (Im) caso a idade média dos adultos sejam entre 36 e 45 anos.

C = 1, se pelo menos dois indivíduos do agregado possuam 5 anos ou menos.

C = 0,5 caso um dos indivíduos seja com idade igual ou menor que 5 anos.

D = 1, caso um dos elementos do agregado seja portador de deficiência.

Para a participação dos concursos os candidatos devem apresentar as seguintes condições:

- 1- Idade superior a 18 anos
- 2- Apresentem uma quantidade média de renda total por ano máximo, de acordo com o seu agregado familiar sendo:
 - a. Agregado de uma pessoa: 35.000 €/ano

- b. Agregado com duas pessoas: 45.000 €/ano
- c. Agregado com mais de duas pessoas: 45.000 €/ano + 5.000 €/ano para cada dependente adicional
- 3- A composição do agregado seja de acordo com a tipologia a que se candidata, de forma a evitar a sobre ocupação. Em habitações de T0 ou T1, é permitido até dois elementos, e para habitações de T2 ou maior é permitido até 2 elementos por quarto.
- 4- A taxa de esforço (T) do candidato não pode exceder 35%, sendo calculado com a seguinte fórmula:

$$T = RM / RMB$$

(2)

Em que:

T = taxa de esforço;

RM = Renda Mensal da habitação em que se candidata;

RMB = Duodécimo do Rendimento Anual Bruto do agregado (RAB).

Essa taxa de esforço vai de encontro com as normas do programa nacional, o Programa de Arrendamento Acessível (PAA) em que coloca no artigo 15º:

“O preço de renda mensal deve corresponder a uma taxa de esforço que se situe no intervalo entre 15 % e 35 % do RMM do agregado familiar” (Decreto-Lei n.º 68/2019, pág. 2549)

Em que o RMM do agregado familiar corresponde ao rendimento médio mensal, calculado com 1/12 do rendimento anual.

Além dessas condições, tem a possibilidade da Porto Vivo, SRU adotar critérios de preferências listados no artigo.7º das Condições Para Consulta de Interessados e Atribuição de Habitações Para Subarrendamento No Regime de Rendas Acessíveis (2020):

- 1- Mitigação do Impacto Ambiental: admitir famílias que se mudem para residências mais próximas aos seus locais de trabalho, visando minimizar deslocações;
- 2- Rejuvenescimento urbano: admissão de casais jovens;
- 3- Criação de laços afetivos com a cidade: admissão de famílias com crianças em idade escolar;
- 4- Assegurar a habitação a famílias com portadores de deficiência.

Será impedido de participar do programa Porto com Sentido as famílias que apresente uma das situações colocadas no art.11º das Condições Para Consulta de Interessados e Atribuição de Habitações Para Subarrendamento No Regime de Rendas Acessíveis (2020), listadas a seguir:

- 1- Seja proprietário, usufrutuário, arrendatário ou detentor de prédio urbano ou fração autónoma destinado a habitação localizado no Município do Porto;
- 2- Agregados que já usufruam de apoios financeiros públicos para fins habitacionais;
- 3- Tenha se beneficiado indenização em alternativa à atribuição de uma habitação no âmbito de programas de realojamento nos últimos três anos;
- 4- Não tenha a situação contributiva regularizada.

• 6ª Verificação do Cumprimento dos Requisitos pelas Famílias e Atribuição de Habitações

Após a candidatura das famílias é feita a verificação de dados e se cumprem ou não os requisitos mínimos de participação do programa e são ordenados em uma lista com as pontuações obtidas. As famílias que conseguiram se eleger, serão submetidas a sorteio para a atribuição da habitação. O sorteio é feito através de um júri selecionado pelo Município do Porto. Os candidatos não contemplados com

as habitações ficarão suplentes em uma lista ordenada por um período de seis meses, caso ocorra um novo sorteio de novas habitações.

- **7º Contrato de Subarrendamento com as Famílias**

Após o sorteio, será celebrado o contrato de subarrendamento com as famílias selecionadas. O contrato terá o mesmo prazo de duração do contrato de arrendamento celebrado com o proprietário, reduzido em dois meses, podendo ser renovado por acordo das partes. Os direitos adquiridos pelos candidatos selecionados são intransmissíveis.

O valor da renda paga pelo subarrendamento é estipulada pela Porto Vivo, SRU de acordo com o art. 5º das Condições Para Consulta de Interessados e Atribuição de Habitações Para Subarrendamento No Regime de Rendas Acessíveis (2020), de modo a dar preferência a renda fixada no contrato de arrendamento. Desse modo, a renda máxima (Rmax.) que se pode candidatar não poderá exceder de:

$$R_{\max} = 0,35/0,7 \times \text{RMB}$$

(3)

Esse valor pode ser alterado na condição em que a renda contratada (Rc) exceda 35% do rendimento mensal bruto do agregado familiar (RMB), desse modo, o subsídio de arrendamento (S) para a ser calculado de acordo com a fórmula:

$$S = R_c - 0,35 \times \text{RMB}$$

(4)

O limite máximo de subsídio de arrendamento (S) é de 30% da renda contratada (Rc).

3.2.3 BENEFÍCIOS FISCAIS

Os proprietários são concedidos com benefícios fiscais, como forma de incentivo para a participação do programa. Deste modo, ficam isentos do pagamento de IMI (Imposto Municipal sobre Imóveis) sobre o imóvel que está no contrato durante o período de vigência do contrato de arrendamento. Junto a isso, é também concedido a isenção do IRS (Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares) e de IRC (Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas) das rendas recebidas também durante o período de vigência do contrato.

O programa indica como vantagens para os proprietários e inquilinos alguns principais pontos como indicada na Figura 6, retirada da plataforma digital da Porto Vivo, SRU:

 PARA PROPRIETÁRIOS	 PARA INQUILINOS
Isenção total de IRS / IRC para os rendimentos prediais, no caso de contratos a 5 anos + Isenção de IMI. Possibilidade de liquidez imediata, por antecipação de rendas até dois anos (modalidade de renda anual ou bienal). Rendas próximas do mercado, com periodicidade mensal, e atualização anual, por aplicação do coeficiente de atualização de rendas. Ocupação a 100%, pois o arrendatário é o Município do Porto, que mantém o contrato no âmbito da sua política de habitação por um período de 5 anos, com possibilidade de renovação. Gestão do imóvel por parte da Porto Vivo, SRU, assegurando a sua manutenção e devolução no final do contrato em condições equivalentes às da data de celebração do arrendamento.	Acesso a arrendamento acessível de habitações com valores, pelo menos, 20% abaixo do mercado. Oferta de habitações atrativas, em bom estado de conservação e em excelentes localizações na cidade do Porto. Proximidade e personalização das relações entre a Porto Vivo, SRU e os seus arrendatários, mantendo um envolvimento continuado e um serviço ao cliente em permanência.

Figura 6 – Vantagens para a Participação de Proprietários e Inquilinos no Programa Porto com Sentido

Fonte: Retirado da plataforma digital do Porto Vivo, SRU.

3.3 ANÁLISE DE DADOS

A partir dos dados recolhidos e do estudo da organização do programa, é possível analisar algumas características gerais que o programa adota, baseando-se também na revisão de literatura. Como visto na metodologia do programa, é criado um mercado de arrendamento acessível com o apoio estatal, da lei do Programa de Arrendamento Acessível². Nesse programa são criados investimentos para o arrendamento de alojamentos e para a concessão de benefícios fiscais para os proprietários, ao mesmo tempo que também se estabelece uma base preço para os agregados familiares pagarem para o subarrendamento.

Nesta secção serão feitas uma série de análises a partir das informações disponibilizadas dos concursos no site oficial do Porto Vivo, SRU³, que são oferecidas informações da sua 2^a até a 13^a edição, a última que foi realizada completamente até o momento dessa pesquisa. Deste modo, foi possível obter informações de outubro de 2020 até maio de 2022. Além desses dados, esta secção também conta com o apoio de dados do censo de 2021 para a comparação e avaliação dos dados do programa.

² Decreto-Lei n.º 68/2019 (2019)

³ Disponível em <https://www.portovivosru.pt/arrendamento-acessivel>. Acesso em 20/02/2022

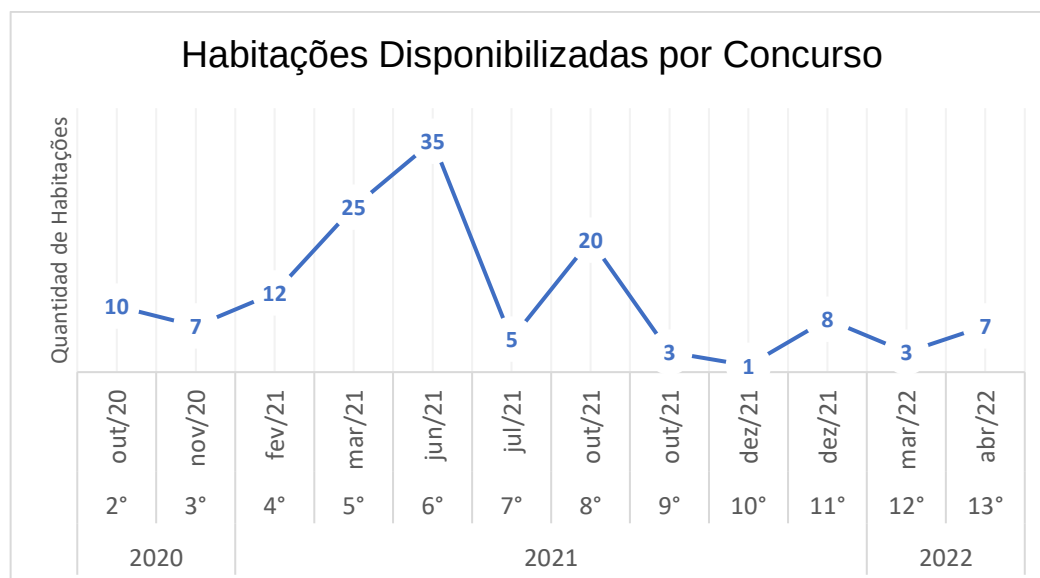


Figura 7 – Habitações Disponibilizadas por Concurso

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados na plataforma digital do Porto Vivo, SRU.

O gráfico acima detalha a quantidade de habitações dispostas a concurso a cada edição, totalizando assim 17 habitações em 2020, o primeiro ano do programa, 109 habitações em 2021 e 10 habitações até abril de 2022.

Como é possível observar na Figura 7, existe um maior número de habitações na 6ª edição, pois partir dessa edição, também foram disponibilizadas habitações sob gestão da Porto Vivo, SRU. Desse modo, nessa edição, além das habitações disponibilizadas para subarrendamento, também existe as habitações disponibilizadas para arrendamento direto com a Porto Vivo, SRU.

A Porto Vivo, SRU, antes de trabalhar com habitações acessíveis, tinha o foco na reabilitação urbana. Um dos objetivos da reabilitação, era também tornar as casas da baixa aptas para habitação. Assim, quando concluído, essas casas que estavam sob gestão da Porto Vivo, SRU, foram incluídas no Programas Porto com Sentidos e colaborar na questão da habitação acessível.

A partir dos dados disponibilizados das habitações dos concursos 2 a 13, foram feitas as análises divididas pelas principais questões citadas na metodologia, descritas nos tópicos a seguir.

3.3.1 TERRITORIALIZAÇÃO DO PROGRAMA

Em suas últimas 12 edições, o Programa Porto com Sentido dispôs um total de 136 habitações para arrendamento acessível, distribuídas por todo o município do Porto e concedidas a população através dos concursos.

Durante a entrevista realizada na Porto Vivo, SRU foi perguntado se existe um padrão ou algum planeamento sobre a localização das habitações participantes. Entretanto, a participação do programa não depende da localização do alojamento, desde que se localize dentro do município do Porto e se encaixe nas condições gerais do programa. Na Figura 8 é possível observar a distribuição territorial das habitações que participaram a cada concurso:

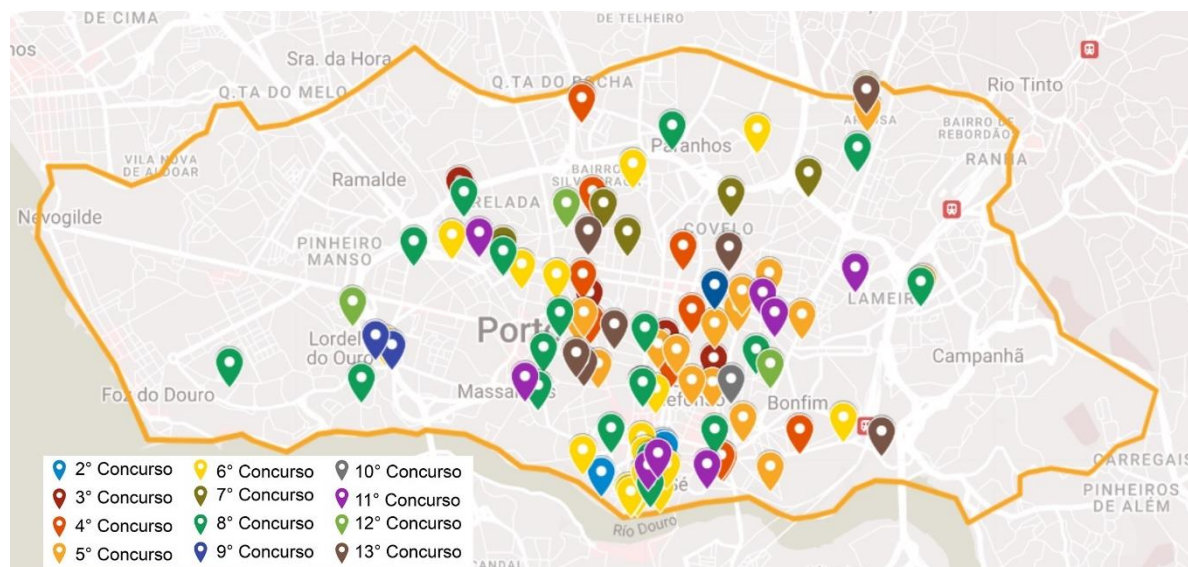


Figura 8 - Mapa de Localização das Habitações dos Concursos de Subarrendamento.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados na plataforma digital do Porto Vivo, SRU.

Através do mapa desenvolvido, é possível observar que as habitações que compõem o programa se localizam espalhadas por todo o município, confirmando assim o fato de que o programa admite as habitações analisando seus aspectos construtivos e de habitabilidade, de forma que sua localização não seja um fator eliminatório.

É possível observar também um grande aglomerado de habitações localizado na área da Baixa do Porto, pelo fato de que são as habitações que foram concedidas para o concurso que são sob gestão da Porto Vivo, SRU. Essas habitações sob gestão da Porto Vivo, SRU, além da edição 6 do concurso, também entraram na lista nas edições 8 e 11, aumentando assim a quantidade de habitações disponíveis para os concursos, como pode ser observado na Figura 9.

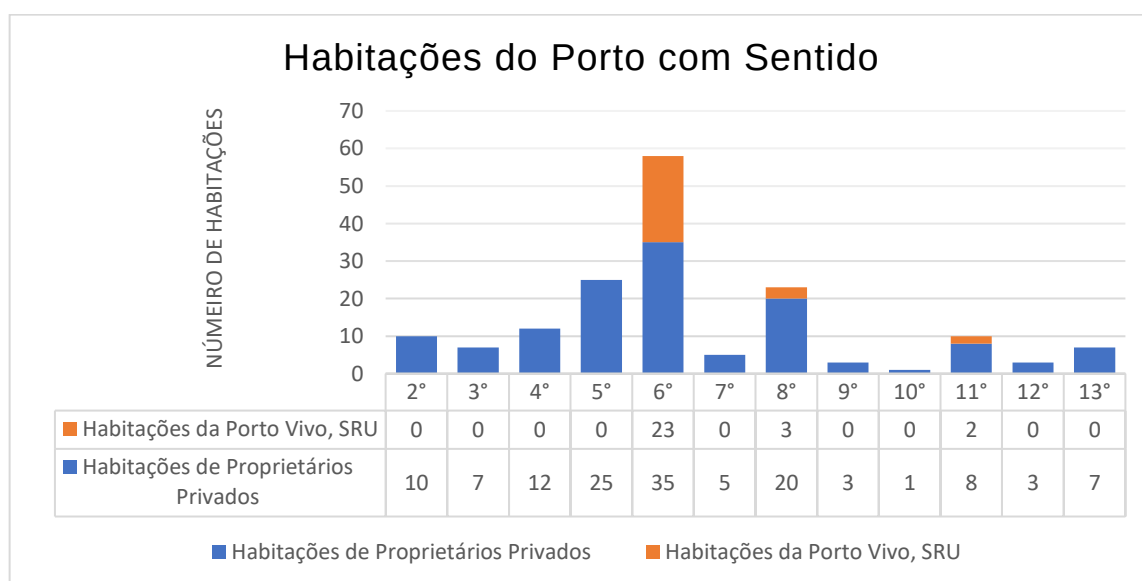


Figura 9 – Habitações Disponibilizadas para Subarrendamento e de Gestão da Porto Vivo, SRU.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados na plataforma digital do Porto Vivo, SRU.

O projeto de reabilitação urbana tinha como maior enfoque a área da baixa do Porto, no seu Centro Histórico, assim, por consequências as habitações disponibilizadas aos concursos também possuem essa localização. O mapa abaixo aponta as localizações das habitações sob gestão da Porto Vivo, SRU.



Figura 10 - Mapa de Habitações Disponibilizadas nos Concursos sob Gestão da Porto Vivo, SRU.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados na plataforma digital do Porto Vivo, SRU.

Desse modo, a junção das habitações de gestão da Porto Vivo, ajuda com que os alojamentos disponibilizados no programa, antes já numerosas, se localizem em sua maioria na União de Freguesias da Cedofeita, Santo Ildefonso, Sé, Miragaia, S. Nicolau e Vitória. Essa união de freguesias corresponde a área mais antiga da cidade, possuindo muitas infraestruturas urbanas, alta disponibilidade de transporte público e muito turismo, entretanto possuindo por vezes muita degradação urbana também.

O gráfico da Figura 11 demonstra a disposições das habitações conforme suas freguesias, sendo elas: Bonfim, Campanhã; Paranhos; Ramalde; União das Freguesias de Aldoar, Foz do Douro e Nevogilde; União das Freguesias de Cedofeita, Santo Ildefonso, Sé, Miragaia, São Nicolau e Vitória; União das Freguesias de Lordelo do Ouro e Massarelos.

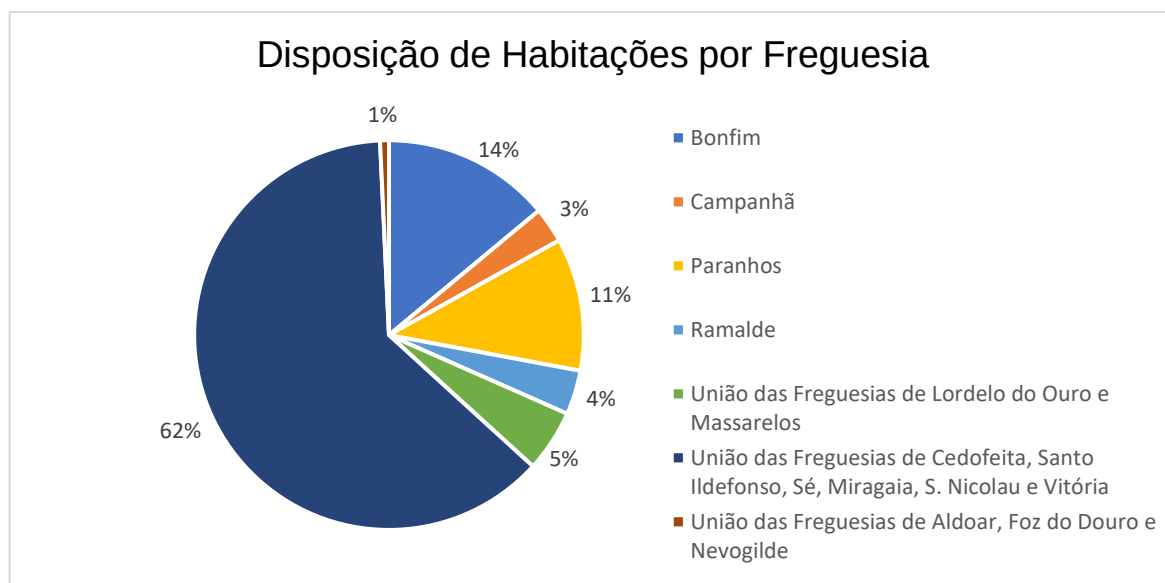


Figura 11 - Disposição de Habitações por Freguesia

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados na plataforma digital do Porto Vivo, SRU

3.3.2 TIPOLOGIA DAS HABITAÇÕES

A partir dos dados retirados dos concursos, além da localização das habitações, foi possível também obter suas características de tipologia. A partir desse levantamento, foi criado o gráfico da Figura 12:

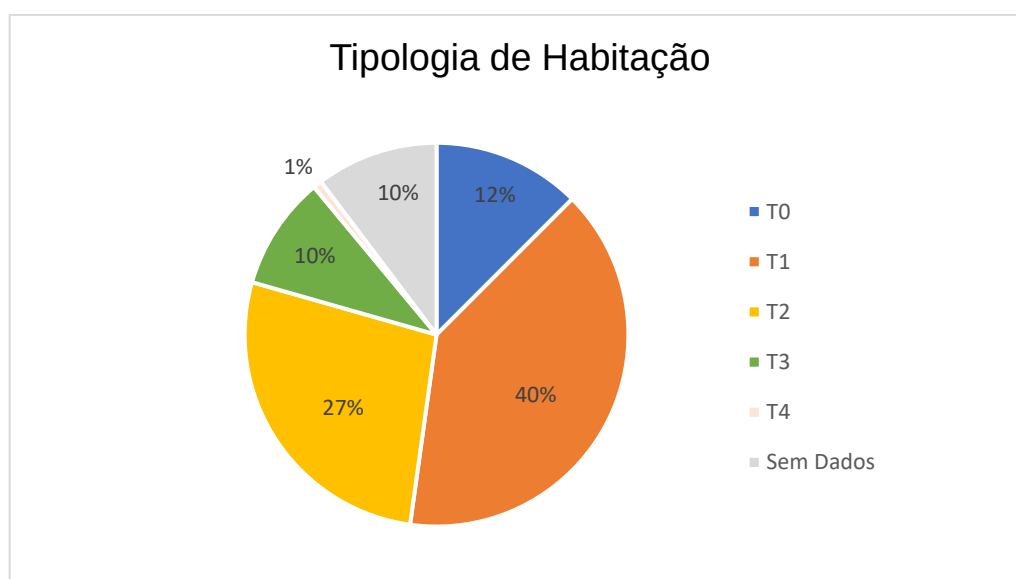


Figura 12 - Tipologia de Habitação disponibilizada pelo programa Porto com Sentido.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados na plataforma digital do Porto Vivo, SRU.

A tipologia mais disponibilizada no programa é a T1 (apartamentos com um quarto) sendo 40 % das habitações com essa tipologia, e em segundo lugar a tipologia T2 (apartamentos com dois quartos) representando 27% do total.

Na entrevista com a Porto Vivo, SRU, em relação as tipologias existentes no programa, foi explicado que os proprietários de imóveis que procuram o programa são de tipologias com menos quartos, ou seja,

de T0, T1 e T2. Da mesma forma, a procura das famílias para o programa é semelhante, sendo também em sua maioria agregados de 2 a 3 pessoas.

Esse fato se relaciona com o tamanho dos agregados familiares que habitam o concelho do Porto. De acordo com o censo de 2021 disposto pelo INE⁴, a maioria dos agregados familiares no Porto são de 1 ou 2 pessoas. Este cenário, quando visto comparado ao censo de 2011, é possível concluir que agregados maiores, de 3 a 5 pessoas, estão a escassear aos poucos ao longo dos anos, enquanto os agregados familiares de 1 e 2 pessoas estão a tomar mais espaço.

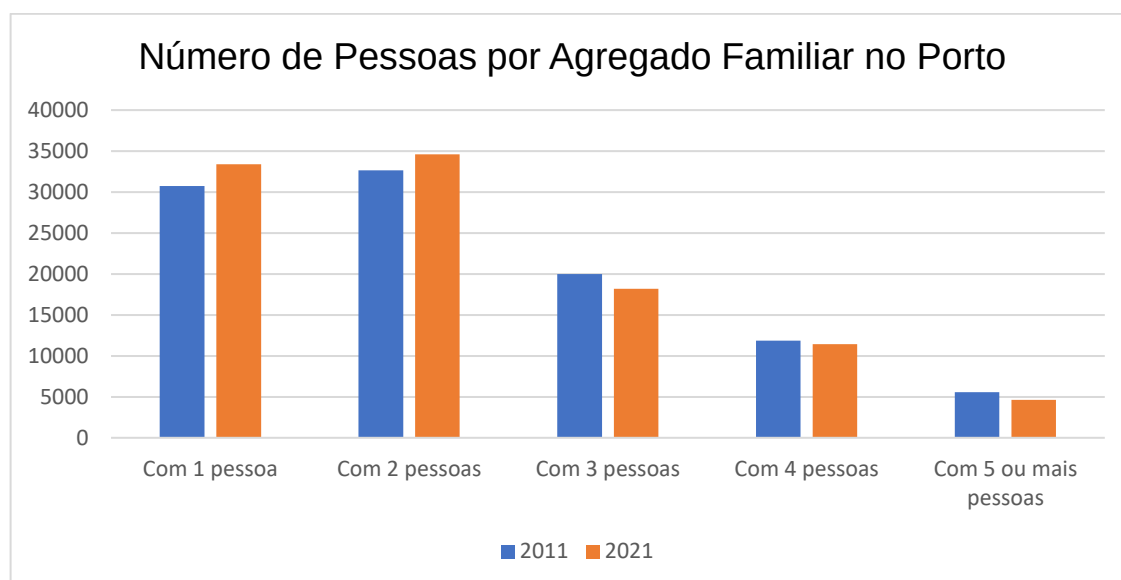


Figura 13 – Número de Pessoas por Agregado Familiar no Porto

Fonte: INE

Além da tipologia, outro critério utilizado no programa é a qualidade em que o imóvel se encontra. Quando feita a entrevista no Porto Vivo, SRU, foi indicado que entre as condições analisadas para a admissão do imóvel, estava o estado de conservação; o estado de conservação do prédio como um todo, considerando a área de entrada, escadas e garagem; e se é mobiliado ou não. Essa avaliação é feita antes da celebração do contrato através de uma visita da Porto Vivo, SRU, no imóvel para ver suas características reais.

3.3.3 PARTICIPAÇÃO NOS CONCURSOS

Entre a 2ª e 13ª edição foram feitas mais de 1298 inscrições, dentro destas, foram selecionadas 136 para as habitações do programa. Como indicado no tópico 3.2.1, existem critérios para a participação do programa, dado que, quando o agregado familiar não cumpre estes requisitos, é dado como desclassificado na participação.

Neste tópico será analisado como os diversos critérios de classificação se comportam com diferentes agregados familiares, para assim, compreender qual a configuração familiar o programa Porto com Sentido favorece do modo em que está disposto.

⁴ <http://www.ine.pt>

Na figura 14, disposta a seguir, é possível observar o total de inscrições feitas. Destas, 732 foram classificadas para a participação do programa, e 566 foram desclassificadas, representando uma percentagem considerável de 37% indeferidos.

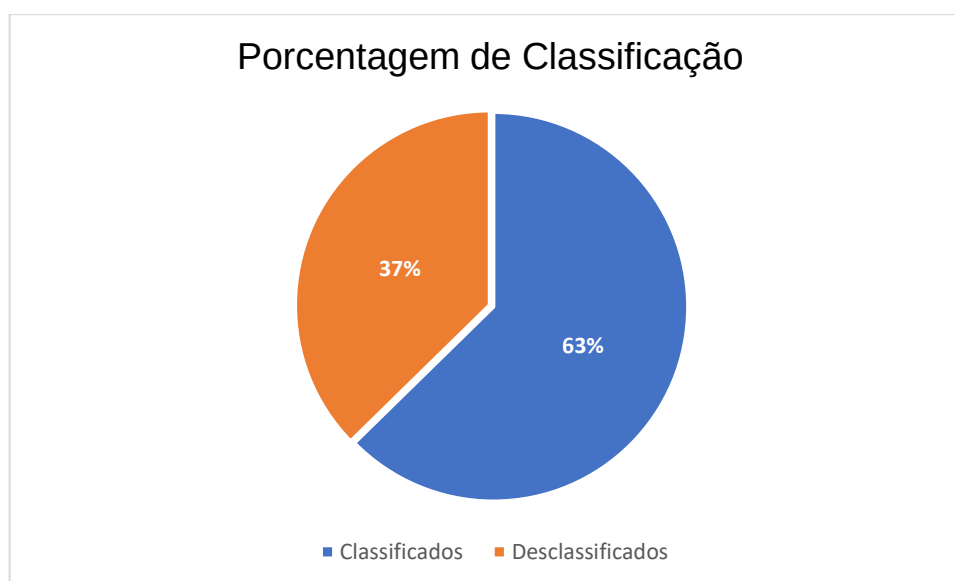


Figura 14 – Percentagem de classificação nos Concursos de Subarrendamento.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados na plataforma digital do Porto Vivo, SRU.

Dentre os motivos de desclassificação colocados, foram listados 5 motivos pelo programa: Falta de documentos obrigatórios; não cumprir a taxa de esforço para a tipologia; desistência do participante; candidatura inepta e candidatura repetida.

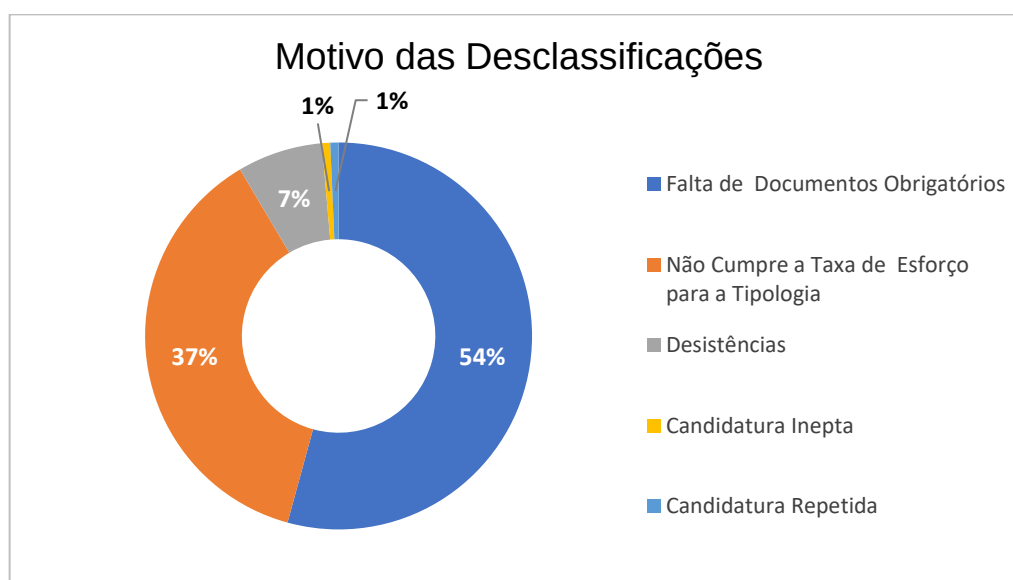


Figura 15 – Percentagem dos Motivos das Desclassificações nos Concursos de Subarrendamento.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados na plataforma digital do Porto Vivo, SRU.

A figura 15 demonstra as percentagens de acordo com o motivo de desclassificação do participante, e apesar do maior motivo ser a falta de documentos obrigatórios, o motivo “não cumpre a taxa de esforço para a tipologia” ainda tem uma parte relevante na contagem de 37%. Com essa elevada percentagem, é necessário observar como é feito o cálculo da taxa de esforço no programa e, junto a isso, compreende

os outros motivos que levam a uma família a ser desclassificada do programa, pois tal ocorrência, pode indicar que o programa não contemplar as necessidades reais de apoio que a população necessita.

Desse modo, primeiro será feita uma análise dos critérios dispostos pelo programa, para obter a compreensão de qual tipo de agregado familiar o concurso está a priorizar. Com esse objetivo, será feita uma análise da fórmula utilizada nos candidatos por meio de simulações de cenários de diversificados agregados familiares, para perceber como estes se encaixam na fórmula.

Em sequência dessa simulação, será feita uma análise do cálculo da taxa de esforço que é o segundo maior motivo de desclassificação do concurso. Foi escolhido primeiro analisar a fórmula pois é o primeiro critério usado para classificar uma família ao concurso, após essa primeira etapa é aplicada a taxa de esforço e os demais critérios para considerar apta a candidatura. Desse modo, também se optou por seguir a mesma sequência do concurso.

Para as simulações vai ser utilizada a Fórmula (1) conforme apresentado na sessão 3.2.1 no tópico de inscrição de famílias no concurso, em que são colocados 4 critérios decisivos e que assim, se direcionam para um específico tipo de agregado familiar, colocados na fórmula como A, B, C e D.

A primeira simulação vai ser feita para verificar qual tipo de agregado conseguiria obter a maior nota de acordo com os critérios da fórmula, e assim, possuir maior prioridade no concurso. Desse modo, o agregado deveria possuir as seguintes características:

- Para obter valor 1 (nota máxima) no item A, significa, um dos indivíduos do agregado deve estar a exercer atividade no concelho do Porto há, pelo menos, 6 meses.
- Para nota máxima no item B, a idade média do agregado deve ser menor que 35 anos, ou seja, uma pessoa de até 35 anos ou um casal jovem.
- No item C, para nota máxima é necessário ter pelo menos 2 crianças menores de 5 anos.
- Por fim, no item D, um dos indivíduos dos agregados ser portador de deficiência.

Nesse cenário, deve ainda se considerar que o rendimento anual deve seguir de acordo com os limites máximos, sendo uma família de 4 pessoas com no máximo de 55.000 euros p/ano e de 3 pessoas de 50.000 por ano.

Com essas características, a fórmula se constitui do seguinte modo:

$$P = (0,40 \times 1 + 0,2 \times 1 + 0,3 \times 1 + 0,1 \times 1) \times 100$$

$$P = 100$$

Assim, o agregado que mais se privilegia da fórmula é um agregado de 3 ou 4 pessoas, sendo os adultos jovens e que trabalhem no Porto há pelo menos 6 meses e duas crianças de até 5 anos, sendo um dos indivíduos portadores de deficiência.

Nessa segunda simulação, é calculado para um agregado diferente, constituído de 1 adulto de até 35 anos que já trabalha no Porto e uma criança não portador de deficiência, compondo a fórmula da seguinte maneira:

$$P = (0,40 \times 1 + 0,2 \times 1 + 0,3 \times 0,5 + 0,1 \times 0) \times 100$$

$$P = 75$$

A terceira simulação é feita para um agregado de dois jovens adultos já trabalhadores do Porto ou residentes, sem nenhuma criança ou portadora de deficiências:

$$P = (0,40 \times 1 + 0,2 \times 1 + 0,3 \times 0 + 0,1 \times 0) \times 100$$

$$P = 45$$

A quarta simulação é para um agregado que possua 2 adultos com a média de idades acima de 35 anos, supondo 44 anos, que é o máximo aceito para ainda se obter pontuação no item B da fórmula, deixando o cálculo da seguinte forma:

$$B = 4,5 - 0,1 \times 44$$

$$B = 0,1$$

Que, por sua vez:

$$P = (0,40 \times 1 + 0,2 \times 0,1 + 0,3 \times 0 + 0,1 \times 0) \times 100$$

$$P = 40,2$$

Por fim, a quinta simulação é para o cenário de um agregado de média de idades de 45 anos ou mais que estão a menos de 6 meses exercendo atividade no Porto, a pontuação seria nula.

Tabela 6 – Simulação de Nota de Diferentes Agregados para a Participação do Concurso

Simulação	Composição do Agregado Familiar	Rendimento Anual Máximo	Exerce atividade há mais de 6 meses no Porto	Pontuação
1 ^a	1 ou 2 Adultos até 35 anos + 2 crianças até 5 anos de idade, sendo um portador de deficiência.	1 adulto = 50.000 euros 2 adultos = 55.000 euros	Sim	100
2 ^a	1 adulto até 35 anos + 1 criança	45.000 euros	Sim	75
3 ^a	2 adultos até 35 anos	45.000 euros	Sim	45
4 ^a	2 adultos com média de idade de 44 anos	45.000 euros	Sim	40,02
5 ^a	2 adultos com idade média de 45 anos ou mais	45.000 euros	Não	0

Fonte: Elaboração própria.

Assim é possível observar os diversos cenários que seriam atribuídas notas para cada especificidade de famílias. Após a simulação é possível constatar que a fórmula da preferência para agregados familiares de pais jovens, com 2 filhos, e com algum portador de deficiência; enquanto agregados familiares de 1 ou 2 adultos com idades acima de 35 anos, são menos privilegiados.

As notas são a primeira parte para a aprovação do agregado no concurso. Assim, após dadas as notas, as famílias ainda são analisadas de acordo com critérios citados a seguir e de acordo com a habitação que estão a se candidatar, e assim, ser conferido se está cumprindo a taxa de esforço para o alojamento desejado. Conforme visto na seção 3.2.1, disposto no artº14, número 3 das Condições Para Consulta de Interessados e Atribuição de Habitações Para Subarrendamento No Regime de Rendas Acessíveis (2020), os critérios são:

1. Idade superior a 18 anos
2. Apresentem uma quantidade média de rendimento total por ano, de acordo com o seu agregado familiar, conforme indicado na tabela.
3. A composição do agregado seja de acordo com a tipologia a que se candidata, de forma a evitar a sobre ocupação. Em habitações de T0 ou T1, é permitido até dois elementos, e para habitações de T2 ou maior é permitido até 2 elementos por quarto.

4. A taxa de esforço (T) do candidato não pode exceder 35%, sendo calculado com a seguinte fórmula:

$$T = RM / RMB$$

Em que:

T = taxa de esforço

RM = Renda Mensal da habitação em que se candidata

RMB = Duodécimo do Rendimento Anual Bruto do agregado (RAB)

Para ser feita a análise da taxa de esforço é necessário utilizar como exemplo algumas habitações que já foram disponibilizadas pelo concurso, e assim, fazer o cálculo de que maneira um agregado familiar conseguiria exceder a taxa de esforço de 35%. Foram selecionadas 3 habitações com localização em diferentes freguesias e com valores bem distintos, com o objetivo de uma maior abrangência do cálculo em diferentes cenários.

Tabela 7 - Habitações Selecionadas para Simulação da Taxa de Esforço

Habitação	Edição do Concurso	Morada	Freguesia	Tipologia	Área (m ²)	Valor Máximo de Renda (€)	Valor Mínimo de Renda (€)
1	5º	Rua do Freixo, 1348	Campanhã	T2	76,80	350,00	245,00
2	12º	Rua da Natária, 141	Paranhos	T4	110,00	700,00	490,00
3	13º	Rua da Torrinha, 181	Cedofeita	T1	55,30	450,00	315,00

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados na plataforma digital da Porto Vivo, SRU.

Para cada habitação será feito o cálculo da renda com o limite 35% do rendimento familiar, desse modo:

- A habitação número 1, com o valor de renda mínimo de 245 € e máximo de 350 €, os rendimentos familiares mensais devem ser entre 700 e 1.000 euros, totalizando entre 8.400 e 12.000 euros ao ano;
- Para a habitação número 2, com o valor de renda mínimo de 490 € e máximo de 700 € os rendimentos familiares mensais devem ser entre 1.400 e 2.000 euros, totalizando entre 16.800 e 24.000 euros ao ano;
- Para a habitação número 3, com o valor de renda mínimo de 315 € e máximo de 450 € os rendimentos familiares mensais devem ser entre 900 e 1.285 euros, totalizando entre 10.800 e 15.420 euros ao ano.

Fazendo uma média entre os valores de rendimentos anual, totaliza em 14.570 euros em média para conseguir participar do programa. É possível analisar esse valor médio com o valor dos rendimentos bruto dos agregados fiscais do Porto.

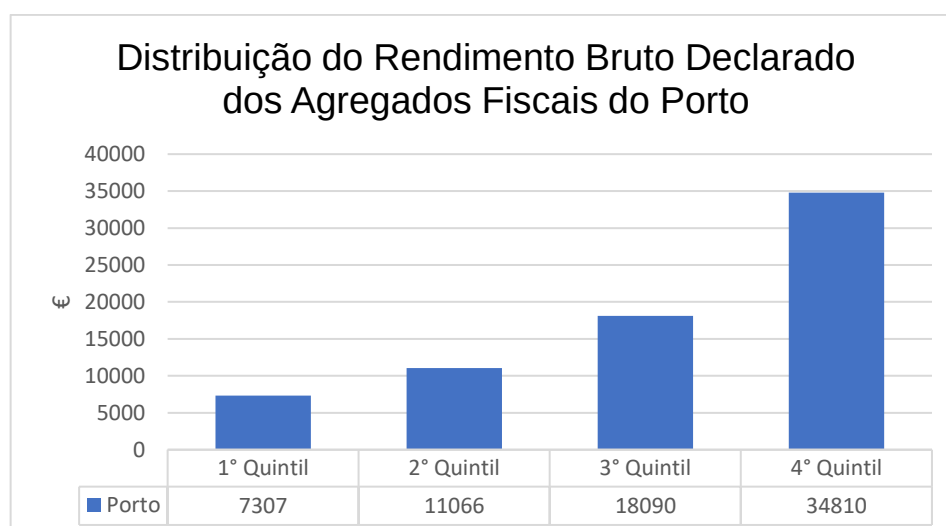


Figura 16 – Distribuição do Rendimento Bruto Declarado dos Agregados Fiscais

Fonte: INE.

Como é possível observar no gráfico, é considerado que 60% da população tem os rendimentos brutos superiores ao valor de 11.066 euros anuais, como mostra no 2º quintil, e junto a isso, 60% da população tem os rendimentos anuais inferiores a 18.090 euros. Desse modo, é possível considerar que os rendimentos mínimos abrangidos pelo programa, com o valor resultante da simulação de 14.570, ficam entre o 2º e 3º quintil, dessa forma, pelos menos 20% dos rendimentos mais baixos não têm acesso ao programa.

Observa-se que, apesar do rendimento médio da cidade do Porto estar de acordo com o determinado no programa, ainda assim, 37% da taxa de desclassificação ocorre por este motivo. Desse modo, cabe investigar a eventual causa desta alta taxa desclassificação. Outro ponto que deve ser explorado diz respeito ao subsídio de arrendamento, citado na sessão 3.2.2, onde não fica claro como ocorre sua aplicação nestes casos, isto é, a sua aplicação é feita apenas para os que participam do concurso ou se as famílias necessitam fazer um pedido do subsídio antes de sua inscrição.

3.3.4 BENEFÍCIOS DO PROGRAMA AOS PROPRIETÁRIOS

Através do levantamento de informações no caso de estudo, foi visto que para a participação dos proprietários no programa Porto com Sentido, são criados incentivos fiscais para impulsionar essa adesão ao programa. Os benefícios são a isenção do IRS e IMI, durante o período de vigência do contrato de arrendamento.

Apesar dessas isenções ter importância para a decisão do proprietário para aderir ao programa, é necessário ter em atenção se os benefícios concedidos compensam para os proprietários, dado que o valor de arrendamento também está sendo inferior em comparação com o mercado. Assim, nesse tópico será feita uma simulação de valores com 3 habitações do programa Porto com Sentido, com o objetivo de estudar a eficiência do incentivo em comparação aos valores do mercado. Foram selecionadas habitações distintas do tópico anterior, priorizando dessa vez, a ter localizações em diferentes freguesias, porém com valores similares, com o propósito de observar como cada uma se comporta frente aos benefícios concedidos, e assim, perceber se a localização causa uma variação nessa questão ou não faz diferença.

Tabela 8 – Habitações Seleccionadas para Simulação de Benefícios

Edição do Concurso	Morada	Freguesia	Tipologia	Área (m²)	Valor Máximo de Renda (€)	Valor Mínimo de Renda (€)
8º	Rua de São Roque de Lameira, 1306	Campanhã	T2	100,80	625,00	437,50
8º	Rua de Alexandre Herculano, 151	Sé	T1	62,30	535,00	374,50
11º	Rua de Santos Pousada, 1141	Bonfim	T2	77,50	601,00	420,70

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados na plataforma digital da Porto Vivo, SRU.

Através dos dados da localização da habitação, foi possível encontrar os dados de valor por m² de acordo com a freguesia em que a habitação está localizada. Esses dados foram disponibilizados através do INE, referente ano de 2021, mesmo ano em que ocorreram os concursos 8º e 11º, e se dispõem na Tabela 9:

Tabela 9 - Valor Mediano das rendas por m de Novos Contratos de Arrendamento de Alojamentos Familiares por Localização geográfica (NUTS - 2013); Freguesias do Concelho do Porto; Anual.

Freguesia	Valor mediano das rendas por m² (€)
Bonfim	9,10
Campanhã	8,61
Paranhos	8,44
Ramalde	8,18
União das freguesias de Aldoar, Foz do Douro e Nevogilde	9,53
União das freguesias de Cedofeita, Santo Ildefonso, Sé, Miragaia, São Nicolau e Vitória	9,40
União das freguesias de Lordelo do Ouro e Massarelos	9,15

Fonte: INE.

O valor médio do metro quadrado por freguesia, junto a localização e as áreas das habitações, possibilita fazer uma estimativa do IMI e IRS que o proprietário pagaria com o seu imóvel no mercado. Para o cálculo, foi considerada a taxa do IMI de 0,324% e a taxa de IRS de 28%, percentagens retiradas do site da Autoridade Tributária⁵ e Aduaneira de Portugal em julho de 2022 – dados mais recentes até a pesquisa. Para o cálculo do valor do IMI, é necessário fazer a simulação do valor do edifício, para isso, foi adotado o cálculo disposto no artigo 15º do Código do IMI, onde é colocado que para efeitos de IMI, o valor patrimonial não pode exceder o valor da renda anual pela aplicação do fator 15. Desse modo, para o cálculo do valor do edifício, foi utilizado o cálculo da renda anual e multiplicado em 15 vezes para obter o produto.

⁵ Disponível em https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/cimi/Pages/cimi112.aspx

Já o cálculo do valor IRS é calculado com a renda anual da habitação, ou seja, a renda mensal multiplicada por 12, e aplicada a percentagem de 28% em cima desse valor.

Com base nesse pressuposto, foi feito o cálculo de qual seria o valor anual de renda que o proprietário ganharia no programa com os valores de renda disponibilizados no concurso, e isento de impostos. Outro cálculo feito, foi do valor anual de renda que o proprietário receberia se a mesma habitação estivesse no mercado, com o valor do metro quadrado retirado do Idealista. Com esse valor total anual do mercado, foi subtraindo os valores dos impostos IMI e IRS. Por fim, foi calculado a diferença entre o valor final anual que o proprietário receberia com a sua habitação no programa (isento de impostos), e com a sua habitação no mercado (pagando impostos).

Estes dados apresentados, foram dispostos na Tabela 10, simulando os valores de impostos de cada habitação:

Tabela 10 - Comparação de Valores de Arrendamento do Programa e do Mercado

Freguesia da habitação	Campanhã	Sé	Bomfim
Tipologia	T2	T1	T2
Área total da habitação (m²)	100,80	62,30	77,50
Valor de renda média mensal do Programa (€)	531,25	454,75	510,85
Valor do m² no Programa (€)	5,27	7,29	6,59
Média do Valor do m² do Mercado (€)	8,61	9,40	9,10
Valor de renda média mensal do Mercado (€)	867,89	585,62	705,25
Valor do Edifício (valor de mercado) (€)	156219,84	105411,60	126945,00
Valor IMI (valor de mercado) (€)	506,15	341,53	411,30
Valor IRS (valor de mercado) (€)	2916,10	1967,68	2369,64
Total anual Programa (€)	6375,00	5457,00	6130,20
Total anual Mercado (€)	10414,66	7027,44	8463,00
Total Mercado com impostos (€)	6992,40	4718,22	5682,06
Diferença Programa x Mercado (€)	-617,40	738,78	448,14

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do INE e dos Concursos do Porto com Sentido.

Ao comparar o valor do metro quadrado do Programa Porto com Sentido, com o valor do mercado, é possível observar que o valor das habitações inscritas no programa possui um valor inferior ao mercado. Entretanto, ao se retirar os valores dos impostos IMI e IRS do valor total anual do mercado, o total da simulação mostra que o valor no mercado nas habitações da Sé e Bomfim, acaba por ser inferior do que se a habitação estivesse no programa se beneficiando da isenção fiscal. Já na habitação de Campanhã, o valor do mercado permanece sendo maior, desse modo, é notável que essa diferença varia de acordo com a localização e características da habitação em questão.

Além disso, os cálculos foram feitos com a média do mercado, desse modo, é possível que o proprietário possa ganhar menos ou mais no mercado. Uma visão possível, é que ao se manter no mercado, o seu

imóvel tem a capacidade de valorizar ao longo dos anos, em contraponto ao programa, que são contratos de longa duração e possibilita pequenos ajustes anuais, diminuindo a chance de um eventual aumento significativo na renda.

É necessário ter em vista de que no concelho do Porto, é possível se beneficiar da isenção do IMI mesmo sem participar do Programa Porto com Sentido. Essa isenção é possível de acordo com os rendimentos anuais do proprietário, podendo ter uma isenção temporária do IMI – de três a cinco anos – ou até permanente, para famílias com rendimentos mais baixos. Desse modo, é possível que o proprietário se ausente desse imposto e aumente o seu total de renda anual. Para quantificar esse aumento, foi feito o cálculo do total anual do mercado, porém apenas considerando que o proprietário pague apenas o IRS e se isente do IMI. Essa simulação foi feita com os mesmos dados da Tabela 11:

Tabela 11 - Comparação de Valores de Arrendamento do Programa e do Mercado com Isenção do IMI

Freguesia da habitação	Campanhã	Sé	Bomfim
Total anual Programa (€)	6375,00	5457,00	6130,20
Total anual Mercado (€)	10414,66	7027,44	8463,00
Total Mercado só com IRS (€)	7498,55	5059,76	6093,36
Diferença Programa x Mercado só com IRS (€)	-1123,55	397,24	36,84

Fonte: Elaboração própria.

Nessa simulação considerando a isenção apenas do IMI, em um cenário que o proprietário possui os rendimentos necessários para essa dispensa, a diferença de valor do rendimento anual através do programa e através do mercado da habitação de Campanhã fica ainda maior, totalizando 1.123,55 euros, enquanto nas outras habitações o valor ainda permanece vantajoso a adesão do programa, apesar de agora, ser uma diferença bem menor.

Considerando que no concelho do Porto é possível se isentar do IMI, a redução do IRS no programa, se torna mais importante que a diminuição do IMI, já que muitos proprietários já têm esse benefício permanecendo no mercado.

Assim, partir dessas simulações é possível observar que mesmo ao aplicar uma regra geral para todos os tipos e localizações de habitações, os resultados se apresentam de formas distintas, podendo ser mais benéficas para algumas freguesias e para outras não. Assim, é possível constatar que os benefícios podem compensar financeiramente, mas não é possível afirmar isso para todas as regiões do Porto, já que as freguesias possuem valores imobiliários diferentes.

3.3.5 EVOLUÇÃO DO PROGRAMA

O programa Porto com sentido como já foi visto, possui uma série de normas para a participação do concurso e para o seu bom funcionamento. Esse regulamento já foi alterado desde que se iniciou os concursos. Nesse tópico será mostrado quais mudanças foram observadas através dos levantamentos de dados e que ocorreram ao longo da existência do programa.

O programa inicia-se de forma diferente dos que é hoje, quando se fala na forma de avaliar os candidatos. A primeira fórmula usada para a participação do programa tinha 3 pontos chave:

$$P = (0,50 \times A + 0,20 \times B + 0,30 \times C) \times 100$$

(5)

- A- Se um dos indivíduos do agregado vive a pelo menos 4 anos no concelho do Porto, ou se exerce atividade e a pelo menos 6 meses também no concelho do Porto;
- B- Se a idade média dos adultos do agregado é igual ou inferior a 35 anos;
- C- Se possui crianças no agregado.

Além disso, o concurso limitava as candidaturas admitidas a sorteio ao triplo de número de habitações a concurso, separando essas candidaturas de acordo com as pontuações mais altas. Desse modo, por exemplo, na 2ª edição do concurso havia 10 habitações e 30 candidaturas foram admitidas a sorteio; e na 3ª edição havia 7 habitações e foram 21 candidaturas admitidas a sorteio, segundo essa norma. Junto a isso, havia também a regra de que devia ser assegurar que cada habitação possuísse pelo menos 5 candidaturas, o que fez com que na 2ª edição terminasse com o total de 41 candidaturas selecionadas a sorteio, e na 3ª edição com 26.

Esse formato de seleção perdurou até a terceira edição do concurso, sendo a 4ª edição já tendo as regras de participação alteradas para as quais são atualmente. Assim, as principais mudanças observadas foi a integração de mais uma variante na fórmula, sendo ela a presença de deficientes no agregado familiar, além disso, a exclusão da limitação colocada de candidaturas de acordo com o número de habitações, podendo assim, após essa mudança, haver quantas candidaturas fossem para o sorteio, desde que dentro dos requisitos colocado pelas regras. E junto a essa exclusão, também foi eliminado a obrigatoriedade de pelo menos 5 candidaturas por habitação.

Outro ponto observado através da entrevista realizada na Porto Vivo, SRU, foi a ausência de autoavaliação do programa como um todo. Quando foi questionado se já haviam sido feitos inquéritos com os participantes do programa, seja proprietário, como inquilinos, foi dito que ainda não tinha existido esse tipo de avaliação.

De acordo com o artigo 26º do Programa de Arrendamento Acessível, sobre “Monitorização e Avaliação”, é colocado que o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P. (IHRU, I. P.) assegura a monitorização e execução do PAA e avalia seu desempenho e os resultados alcançados de forma bianual. Entretanto, não foi possível obter informações se esse mesmo método de avaliação é aplicado para os programas municipais, tais como o Porto com Sentido.

3.4 DISCUSSÃO DE RESULTADOS

A partir da análise dos dados feita no tópico anterior, é possível observar algumas situações que ocorrem no programa, de acordo com os temas estudados e com as questões indicadas na metodologia.

O programa Porto com Sentido, ao longo de quase dois anos de sua duração, conseguiu proporcionar 136 habitações a preços acessível no concelho do Porto. No mesmo período, segundo o INE, foram celebrados cerca de 8.236 novos contratos de arrendamentos na cidade do Porto.

Tabela 12 - Novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares por Localização geográfica (NUTS - 2013); Concelho do Porto; Anual.

Ano	Novos Contratos de Arrendamento Familiares
2020	3700
2021	4536
Total	8.236

Fonte: INE.

A diferença da quantidade de contratos celebrados no Porto e os contratos celebrados pelo programa Porto com Sentido é grande, demonstrando que o programa abrange uma pequena parcela da população. Além disso, do total de 732 inscrições feitas nos concursos do PcS, as famílias que celebraram contrato apresentam apenas uma percentagem de 18,57% da demanda sendo atendida. Desse modo, é possível concluir que existe uma procura do programa superior à oferta do que ele está sendo capaz de gerar.

A percentagem de desclassificação pelo não cumprimento da taxa de esforço é uma percentagem relevante, entretanto, fica pouco claro como o subsídio de arrendamento consegue exercer seu papel nesta situação. Não existem dados esclarecendo se essa taxa já considera famílias que são concedidas com o benefício ou não, o que pode dificultar a avaliação da eficiência do próprio.

As habitações participantes do concurso, como observado na análise, estão dispersas por todo o território do concelho do Porto, e não de forma condensada em uma área específica. A partir dessa conjuntura é possível tirar duas considerações: a primeira é que esse cenário contribui para a acessibilidade a habitação na questão da renda, pois a variedade de localidades, também contribui para a variedade de rendas, auxiliando a mais famílias terem a oportunidade de conseguir pagar a sua renda, sem que isso acarrete danos financeiros; a segunda é que ao se aceitar habitações por toda a extensão do município, pode estar colaborando que famílias se aproximem de áreas de seu interesse, como mais próximo das suas áreas de trabalho, fator que é levando em consideração no concurso⁶, além da aproximação de serviços, comércios e transportes. Assim, o fator da acessibilidade territorial é também atendido junto ao fator de acessibilidade de renda.

Em contraponto, não ter um critério de localização, pode resultar que sejam aceitas habitações em regiões que mesmo mais centrais, possuem poucas atividades e serviços básicos, para além de ter a possibilidade da localização de áreas mais precárias ou perigosas. Desse modo, essa variedade de localizações ao mesmo tempo que pode ser muito benéfica, necessita de uma atenção a mais para estas questões que muitas vezes são deixadas de lado.

Na questão das tipologias das habitações disponibilizadas pelo concurso, como analisado na Figura 12, a maioria das habitações são das tipologias T0 e T1, que, quando juntos totalizam 52%. Por sua vez, esse dado quando combinado a norma 3 do artº14 das nas Condições Para Consulta de Interessados e Atribuição de Habitações Para Subarrendamento No Regime de Rendas Acessíveis (2020) em que coloca:

- Habitações T0 ou T1: é permitido até 2 elementos;
- Habitações T2 ou maiores: até 2 elementos por quarto.

É possível concluir que 52% das tipologias aceitam apenas agregados familiares de 2 pessoas, enquanto os outros 48% aceitam agregados familiares de 3 ou mais pessoas. Observando esta percentagem e agregando aos dados do Censo de 2021 da Figura 13, em que a maioria dos agregados familiares do concelho do Porto são de 1 ou 2 pessoas, é plausível dizer que as habitações disponibilizadas no programa estão de acordo com as necessidades das famílias portuenses. Entretanto, não é possível ter a certeza dessa conclusão, uma vez que não foi possível obter os dados dos agregados familiares – tamanho do agregado, composição, entre outros - que participaram dos concursos.

Por outro lado, existe uma contradição entre as habitações que são disponibilizadas no concurso (em sua maioria T0 e T1) e as famílias que a fórmula do concurso prioriza. Como visto no tópico 3.3.3, as pontuações mais altas se dão para agregados familiares compostos por 1 ou 2 adultos mais 1 ou mais

⁶ Artigo 7º das Condições Para Consulta de Interessados e Atribuição de Habitações Para Subarrendamento No Regime de Rendas Acessíveis (2020)

crianças. Deste modo, esta composição familiar excede de 2 elementos, fazendo com que um T0 ou T1 não supra esse agregado familiar, já que de acordo com a norma, só é possível nessas tipologias até 2 elementos.

Existe também uma inconsistência da revisão do programa também foi notada na análise da evolução do programa, onde não foi achado dados sobre algum plano de autoavaliação do programa, dificultando assim, a melhoria do próprio. Diversas questões abordadas na avaliação são necessárias ter uma atenção maior pelos organizadores do programa para perceber se hoje em dia, o programa está atingido seu público-alvo e seus objetivos na perspectiva do acesso a habitação.

Um ponto a ser analisado e repensado é se ainda existe a necessidade de organizar os participantes por pontuação. Nas primeiras edições onde eram separadas as pontuações mais altas de acordo com o triplo de habitações disponibilizadas, era necessária essa fórmula para a avaliação e ordenação. Entretanto, com a mudança da 3ª para a 4ª edição, não existe mais essa separação, tornando desnecessária a ordenação por nota, uma vez que a designação das habitações é feita através de sorteio, e não pela através da nota mais alta.

Esse exercício de avaliação, análise de dados, uso de inquéritos, entre outros, é uma prática que já existe em diversos programas públicos e ajuda o programa a fazer correções necessárias para a sua melhoria. Um inquérito e entrevistas com os proprietários e inquilinos podem trazer uma visão sobre o programa de um participante e pode trazer opiniões que ajudem a preencher brechas existentes de modo a aperfeiçoar o programa. Além disso, uma análise das famílias que necessitam do programa junto aos dados das famílias que hoje se beneficiam com o programa seria útil para observar se o programa está a cumprir com os seus objetivos e priorizando a quem mais precisa.

Os benefícios fiscais podem mudar a perspectiva do proprietário na participação do programa em um primeiro momento. Com a simulação de valores foi possível compreender qual a influência que os benefícios oferecidos no programa têm no valor final que o proprietário vai obter anualmente. Nos cenários considerados, é possível notar que com o programa o proprietário sai com o lucro, em comparação ao mercado. Entretanto é necessário levar em consideração que os cálculos foram feitos com a médias dos valores, seja do mercado, seja do programa. Assim, esse lucro pode variar de acordo com o acordo que o proprietário consegue fazer com o programa, ou com o valor que ele disponibiliza no mercado.

Além disso, as grandezas do lucro podem se diferenciar de acordo com a localização da habitação, assim, não é possível afirmar que esse benefício da isenção de impostos vá gerar uma grande mudança na intenção do proprietário na participação do programa após este fazer os cálculos e verificar se de fato será vantajoso. Ainda mais quando o proprietário considera a expectativa da evolução dos preços no mercado, em que, se existe uma expectativa de variação forte, as vantagens em aderir ao programa, mesmo que com valores similares, a longo prazo poderá gerar lucros menores quando comparado ao mercado.

Desse modo existem dois cenários onde cada um apresenta suas vantagens. Evidentemente, ao aderir ao programa, para além da questão do lucro que dependendo da sua habitação, pode ser gerado, o proprietário ganha uma certificação de pagamento constante, sem correr risco de quebras de contrato entre outros por parte do contratante, por ser um contrato com a câmara. Por outro lado, estar com a sua habitação no mercado, pode haver uma valorização e assim, aumento das rendas e por consequência dos lucros anuais, de modo a compensar a longo prazo. Em suma, o proprietário tem diversas questões para ponderar para a participação do programa, junto aos pontos financeiros colocados e assim decidir se existe vantagem ou não em sua adesão ao programa.

Na entrevista com a Porto Vivo, SRU, foi exposto que por vezes existem dificuldades em recrutar novos proprietários para a participação, especialmente por ser um programa novo. Assim, os proprietários têm dificuldade de entender seu funcionamento e, logo, confiar no processo. Desse modo, recomenda-se que houvesse benefícios mais vantajosos e que a divulgação fosse mais clara para o entendimento dos proprietários, auxiliando em uma maior adesão ao programa.

4

CONCLUSÃO

Esta dissertação é uma contribuição para os conhecimentos sobre os conceitos e programas de habitação acessível. Através da revisão de bibliografia foi possível entender sobre a preocupação em torno da habitação acessível e como essa questão tem tomado a atenção cada vez mais dos governos. No decorrer da pesquisa, foi possível se aprofundar sobre as diferentes perspectivas dos diversos autores sobre o conceito que mesmo e em construção e desenvolvimento, já existe muitas pesquisas em torno do assunto, e cada vez mais iniciativas de medidas e programas para solucionar o problema da habitação acessível.

Por meio da investigação reconheceu-se que o conceito da habitação acessível possui vertentes vai além de reduzir os valores das habitações, sendo colocado em 3 principais pilares: o financeiro, o da localização, e o de inclusão social.

A partir do estudo da literatura e com os preceitos aprofundados, foi definida a metodologia para a análise de programas com seis pontos principais a serem discutidos: (1) territorialização das habitações; (2) tipologias das habitações; (3) taxa de classificação do programa; (4) público-alvo do programa; (5) avaliação dos benefícios concedidos e; (6) evolução do programa.

A questão da territorialização das habitações, remete à acessibilidade territorial tratada na revisão de literatura, em que é estudado onde são localizadas as habitações disponibilizadas pelo programa. Nesta análise, foi possível concluir que o programa tem uma grande área de abrangência territorial das habitações disponibilizadas. Isto é, mesmo que uma parte importante das habitações se localizem na área central, ainda assim o programa consegue contemplar uma porção considerável da cidade com as habitações dispostas. Entretanto apesar dessa grande abrangência territorial, não foi observado a existência um planejamento territorial das habitações. Assim, no ponto de vista conceitual, essa questão fica fragilizada, uma vez que não se dá a devida atenção para o entorno da habitação, e em quais equipamentos se tem acesso. Apesar de haver habitações localizadas em regiões centrais, não é possível ter a certeza que ao seu redor terá disponível serviços básicos como transporte público, serviços de alimentação e saúde, entre outros.

Outro ponto analisado foram as tipologias das habitações, em que foi possível observar que a maioria são de T0 e T1, que por sua vez, apenas abrigam até dois elementos. Esse fato entra em contradição com outra questão analisada, que é a fórmula utilizada para classificação dos agregados familiares no programa. A fórmula da maneira que é disposta atualmente prioriza agregados familiares de 3 a 4 pessoas, sendo 1 ou 2 crianças. Desse modo, existe uma incoerência nas famílias que conseguem uma boa classificação no concurso com as habitações que são disponibilizadas, pois não atendem essas famílias.

Uma questão interessante oferecida pelo programa é o subsídio de arrendamento, que tem como objetivo auxiliar agregados familiares que excedem a taxa de esforço de 35% definido pelo programa. Entretanto, não foi possível obter informações sobre o funcionamento e como é concedido isso às famílias, ficando carente da análise dessa questão.

Na questão da inclusão social, o programa tem como objetivo priorizar famílias com jovens adultos, menores de 35 anos, de modo a rejuvenescer a população; e famílias que possuem indivíduos com deficiências. Essa iniciativa é interessante para abranger grupos que hoje em dia não são favorecidos, entretanto, não foi possível obter informações se as famílias que passam no concurso, são de fato essas famílias que são privilegiadas pela fórmula, já que as habitações são concedidas através de sorteio.

Ao observar a questão financeira, através da pesquisa dos medidores de acessibilidade foi possível observar como os diferentes autores e governos, formulam formas de entender os valores e percentagens necessárias para serem dados como propícios para ser gastos em despesas com a habitação.

Devido a esse estudo, foi possível perceber que o caso de estudo, o programa Porto com Sentido é um programa de habitação acessível que utiliza o método rácio para o cálculo da sobrecarga da renda sobre os rendimentos. O medidor rácio calcula uma percentagem de acordo com a média de rendimentos da população, no caso do Porto com Sentido, é colocada a renda com a percentagem de 35% sobre os rendimentos. Esse valor tem como base na percentagem do programa nacional, o Programa de Arrendamento Acessível, que foi a base para a criação do Porto com Sentido.

Os benefícios de isenção das taxas de IRS e IMI são um ponto que pode ajudar a atrair mais habitações para o programa, através da análise de valores de renda e de isenção é possível ver que dependendo da região em que a habitação se localiza, os benefícios do programa podem ser muito proveitosos para o proprietário. Entretanto, conforme visto na entrevista com a Porto Vivo, SRU, ainda existem dificuldades para o recrutamento de proprietários aos programas, deste modo, seria necessária uma revisão dos benefícios para ponderar se estes são suficientes e vantajosos no ponto de vista do proprietário; ou, em alternativa, desenvolver a presença de outros tipos de proprietários como cooperativas, associações entre outras.

Ainda na análise do PcS, foi percebido que uma das barreiras para maior adesão no programa está na divulgação e comunicação com os proprietários que desejam ingressar no programa. Durante a entrevista com a Porto Vivo, SRU, foi exposto a dificuldade de compreensão sobre as vantagens de participar do programa por parte desses novos proprietários. Desta forma, a criação de ferramentas e estratégias que tornem este processo mais claro e facilite seu entendimento, torna-se essencial para melhorar adesão ao Programa Porto Com Sentido.

Além disso, tendo em vista que o programa hoje não consegue gerar a oferta necessária para o grupo de candidatos que se inscrevem e, junto a isso, parte das candidaturas não se encontram aptas para a participação do programa, é necessário articular o programa com outros tipos de respostas, de modo a buscar boas práticas em programas analisados por Wetzstein (2021), por exemplo.

Grande parte das questões analisadas, se refletem na necessidade de uma análise e revisão mais aprofundada do programa. O programa ainda não passou por um processo de avaliação, e desse modo, conta com algumas imprecisões no seu desenvolvimento. Essa avaliação pode ser feita através de inquéritos com os participantes do programa, proprietários e inquilinos, e através também de pesquisa de como outros programas fazem essa avaliação, como por exemplo o PAA, em que o Porto com Sentido, é baseado.

A partir do momento que o programa evolui, proporcionando mais habitações, fechando contrato com mais proprietários e tendo uma demanda mais alta, é necessário também que haja evolução dos seus

conceitos e de suas normas, para que o programa se mantenha sempre de acordo com o seu objetivo principal: prover a habitação acessível.

5

REFERÊNCIAS

- Anacker, K. B. (2019). Introduction: Housing Affordability And Affordable Housing. *International Journal of Housing Policy*, 19(1), 1–16. <https://doi.org/10.1080/19491247.2018.1560544>
- Bieri, D. S. (2012). *Housing Affordability*.
- Programa Municipal Porto com Sentido, (2020).
- Cardoso, F. D. (2019). Acessibilidade Económica ao Arrendamento em Portugal. Uma Aplicação da Abordagem do Rendimento Residual. *Cidades Comunidades e Territórios*, 39, 1–22.
- Czischke, D., Pittini, A., & CECODHAS Housing Europa. (2007). Housing Europe 2007: Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Members States. *CECODHAS European Social Housing Observatory*.
- del Pero, A. S., Adema, W., Ferraro, V., & Frey, V. (2016). *Policies To Promote Access To Good-Quality Affordable Housing In OECD Countries*. www.oecd.org/
- Decreto-Lei n.º 68/2019, 2546 (2019).
- El-Geneidy, A. M., & Levinson, D. M. (2006). *Access to Destinations: Development of Accessibility Measures*. <http://www.lrrb.org/PDF/200616.pdf>
- Field, C. G. (1997). Building Consensus for Affordable Housing. *Housing Policy Debate*, 8(4), 801–832. <https://doi.org/10.1080/10511482.1997.9521279>
- Guerra, I. (2008). Europa e Políticas Habitacionais. *Cidades - Comunidades e Territórios*, 17, 47–61.
- Haffner, M., & Boumeester, H. (2014). Is renting unaffordable in the Netherlands? *International Journal of Housing Policy*, 14(2), 117–140. <https://doi.org/10.1080/14616718.2014.908570>
- Heylen, K., & Haffner, M. (2013). A ratio or budget benchmark for comparing affordability across countries? *Journal of Housing and the Built Environment*, 28(3), 547–565. <https://doi.org/10.1007/s10901-012-9325-2>
- Hulchanski, J. D. (1995). The Concept of Housing Affordability: Six Contemporary Uses Of The Housing Expenditure-To-Income Ratio. *Housing Studies*, 10(4), 471–497.
- Khadduri, J., Lyall, K., & Struyk, R. (1978). Welfare reform and housing assistance: A national policy debate. *Journal of the American Planning Association*, 44(1), 2–12. <https://doi.org/10.1080/01944367808976872>

- Linneman, P. D., & Megbolugbe, I. F. (1992). Housing Affordability: Myth or Reality? *Urban Studies*, 29(4), 369–392.
- Litman, T. A. (2008). *Evaluating Accessibility for Transport Planning*. www.vtpi.org
- Litman, T. A. (2011). *Affordable-Accessible Housing in a Dynamic City: Why and How to Increase Affordable Housing in Accessible Neighborhoods*. www.vtpi.org/aff_acc_photo.pdf
- MacLennan, D. (2008). Trunks, Tails, And Elephants: Modernising Housing Policies. *European Journal of Housing Policy*, 8(4), 423–440. <https://doi.org/10.1080/14616710802449760>
- Nações Unidas. (2001). O Direito Humano a uma Habitação Condigna. *Década Das Nações Unidas Para a Educação Em Matéria de Direitos Humanos 1995/2004*, 21(Ficha Informativa).
- Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH). (2017). *Por uma Nova Geração de Políticas de Habitação: Sentido Estratégico, objetivos e instrumentos de Atuação*.
- OECD, Adema, W., & Plouin, M. (2021). *Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable*. *OECD Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs*. <http://oe.cd/affordable-housing-2021>.
- Paris, C. (2007). International perspectives on planning and affordable housing. *Housing Studies*, 22(1), 1–9. <https://doi.org/10.1080/02673030601024531>
- Pequeno, R. (2008). Políticas Habitacionais, Favelização e Desigualdades Socio-Espaciais nas Cidades Brasileiras: Transformações e Tendências. *Scripta Nova*, XII(35). www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-35.htm
- Condições Para Consulta de Interessados e Atribuição de Habitações para Subarrendamento no Regime de Rendas Acessíveis, (2020).
- Consulta Pública Para Contratação de Arrendamento, (2021).
- Rattner, H. (2002). Sobre exclusão social e políticas de inclusão. *Revista Espaço Acadêmico*, 18.
- Rolnik, R., & Nakano, K. (2009). As Armadilhas do Pacote Habitacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 2, 20. <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>
- Stone, M. E. (2004). Shelter Poverty: The Chronic Crisis of Housing Affordability. *New England Journal of Public Policy*, 20(1), 107–120.
- Stone, M. E. (2006). What is housing affordability? The case for the residual income approach. *Housing Policy Debate*, 17(1), 151–184. <https://doi.org/10.1080/10511482.2006.9521564>
- Stone, M. E., Burke, T., Ralston, L., & Australian Housing and Urban Research Institute. (2011). *The residual income approach to housing affordability: the theory and the practice*. Australian Housing and Urban Research Institute.
- Vieira, A. B. (2009). Poder Público e Mercado Imobiliário: os Promotores da Exclusão Social. *Actas Del XII Encuentro de Geógrafos de América Latina*, “Caminando En Una América Latina En Transformación”, 3, 13–23.
- Wetzstein, S. (2017). The global urban housing affordability crisis. *Urban Studies*, 54(14), 3159–3177. <https://doi.org/10.1177/0042098017711649>
- Wetzstein, S. (2021). Assessing post-GFC housing affordability interventions: a qualitative exploration across five international cities. *International Journal of Housing Policy*, 21(1), 70–102. <https://doi.org/10.1080/19491247.2019.1662639>

Legislação

Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio. Diário da República, 1ª série, n.º 98. Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 308/2007, de 3 de setembro. Diário da República, 1ª série, n.º 169. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro. Diário da República, 1ª série, n.º 41. Assembleia da República.

Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro. Diário da República, 1ª série, n.º 63. Assembleia da República.

Lei n.º 3/2019, de 09 de janeiro. Diário da República, 1ª série, n.º 6. Assembleia da República

Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho. Diário da República, 1ª série n.º 136. Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio. Diário da República, 1ª série, n.º 84. Presidência do Conselho de Ministros.

