



UNIVERSIDADE D  
COIMBRA

Vítor Manuel Cabral de Jesus

**HABITAÇÃO SOCIAL:**  
UMA REFLEXÃO CRÍTICA SOBRE O PROCESSO DE  
ATRIBUIÇÃO DE ALOJAMENTO SOCIAL

Dissertação no âmbito do Mestrado Administração Público-Privada,  
orientada pela Doutora Maria do Céu Colaço Santos e apresentada à  
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Julho de 2019

Vítor Manuel Cabral de Jesus

Relatório de estágio

Habitação Social: Uma reflexão crítica sobre o processo de  
atribuição de alojamento social

Social Housing: A critical reflection about the processo f  
social housing attribution

Relatório de Estágio apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de  
Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos do Mestrado Administração Público-Privada

Orientadora: Doutora Maria do Céu Colaço Santos

Coimbra, 2019

## **Agradecimentos**

Em primeiro lugar gostaria de agradecer à minha família, em especial aos meus pais, Anabela e Joaquim, que sempre estiveram presentes na minha vida e em tudo fizeram para que nunca nada me faltasse. Obrigado pelo apoio e princípios que sempre tentaram inculcar em mim. Graças a minha família é que foi possível chegar a onde estou.

Um obrigado a todos os meus amigos/as que sempre me apoiaram nos momentos de alegria e de tristeza, que sempre me ajudaram a crescer como pessoa e pelas histórias vividas ao seu lado.

Um obrigado a minha orientadora Doutora Maria do Céu Colaço, a supervisora do estágio Engenheira Rosa Maria dos Santos e a todos os funcionários que conheci pelo tempo dedicado, paciência e disponibilidade.

Por último e não menos importante um obrigado a Coimbra, pelas aventuras vividas, pela tradição académica, pelas pessoas e lugares maravilhosos que descobri, “segredos desta cidade levo comigo pra vida”.

## **Resumo**

O direito à habitação é uma temática que tem progressivamente ganho peso e importância no debate contemporâneo. Este é atualmente visto como um direito universal, estando presente em diversas convenções e tratados.

A sua posse é imprescindível à vida humana, tendo percussões a nível económico, social e da saúde. Contudo, apesar do acesso a uma habitação ser essencial, tem-se tornado cada vez mais difícil de obter.

Assim, o objetivo deste trabalho é analisar em Portugal as dificuldades da população em aceder a uma habitação adequada e as políticas sociais desenvolvidas pelo Governo Português para combater esta problemática.

No início do relatório é apresentado um enquadramento teórico sobre a gestão da qualidade, em especial qualidade no serviço público, uma vez que a qualidade está presente em quaisquer produtos ou serviços, devendo a administração pública focar-se nesta para evoluir.

Esta investigação pretende examinar os encargos que advêm da habitação e o procedimento de atribuição das habitações sociais, englobando o tempo de espera, quem pode aceder às mesmas, o investimento feito por parte do Estado, programas e iniciativas adotados e o modelo político implementado pelo Governo. Será apresentado um estudo caso, sobre as habitações sociais atribuídas na cidade de Coimbra entre os anos 2016 a 2018, permitindo uma melhor compreensão do processo.

Por fim, é feita uma apreciação global sobre a temática, indicando sugestões e recomendações de medidas a desenvolver, limitações do trabalho e contributo para futuras pesquisas com o intuito de colmatar as lacunas habitacionais existentes no território português.

Palavras chave: direito à habitação, habitação social, tempo de espera, procedimento, custos.

## **Abstract**

The right to housing is a subject that has been gradually gaining more weight and value in the contemporary debate. It is currently seen as a universal right that can be found in various conventions and treaties.

The possession of this right is vital to the human life, as it can affect several factors, such as economic, social and health factors. Despite having a proper house being considered essential, this right is getting harder and harder to get.

Therefore, the purpose of this work is to analyze in Portugal the difficulties of the population in accessing adequate housing and the social politics developed by the Government to solve this problem.

On the beginning of this report is presented a theoretical framework on quality management, with special focus on quality in the public service, since quality is present in any products or services, the public administration should focus on this to evolve.

This investigation examines the costs related with housing and the procedure of attribution of social housing, the time of waiting, who can access social housing programmes, the investment made, adopted programs and initiatives and the political model implemented by the Government. A case study is presented on social housing assignments in the city of Coimbra, between 2016 and 2018.

In the end of this report is made an appreciation of the theme, stating suggestions and recommendations for the development of new policies, in order to fulfil the gaps of social housing that exist in the Portuguese territory.

Key words: Right to housing, social housing, deprived, waiting time, procedement, costs

## Índice

<b>Agradecimentos</b> .....	i
<b>Resumo</b> .....	ii
<b>Abstract</b> .....	iii
<b>Lista de siglas</b> .....	vii
<b>Índice de Figuras</b> .....	viii
<b>Índice de Tabelas</b> .....	ix
<b>Capítulo 1 Introdução</b> .....	1
1.1. Contexto da investigação.....	1
1.2. Objetivos do relatório.....	2
1.3. Estrutura do relatório.....	2
<b>Capítulo 2 Revisão da literatura</b> .....	5
2.1. Introdução.....	5
2.2. Gestão da Qualidade .....	5
2.2.1. Gurus da Qualidade .....	6
2.2.2. Qualidade de serviço.....	7
2.2.3. Qualidade de Serviço Público .....	8
2.3. Habitação Social .....	10
2.3.1 Modelo Político de Habitação Social na União Europeia.....	11
2.3.2. Poder político em Portugal.....	12
2.4. O direito à habitação .....	13
2.5. Custos de uma habitação na União Europeia .....	16
2.5.1. Índice dos preços de habitação.....	16
2.5.2. Taxa de sobrecarga de custos da habitação.....	17
2.5.3. Taxa de Incapacidade de manter a habitação aquecida .....	18

2.5.4. Taxa de Privação severa.....	19
2.5.5. Dados Eurostat – Explicação .....	20
2.6. Habitação em Portugal .....	21
2.6.1. Índice de preços de habitação em Portugal.....	23
2.6.2. Taxa de sobrecarga dos custos de habitação em Portugal .....	23
2.6.3. Taxa de incapacidade de manter a habitação aquecida em Portugal.....	24
2.6.4. Taxa de privação severa em Portugal .....	25
2.7. Estratégia do Governo Português face a precariedade habitacional .....	26
2.8. Despesa Pública e Modelo Político de habitação .....	28
2.9. Conclusão .....	30
<b>Capítulo 3 Estudo Caso.....</b>	<b>31</b>
3.1. Introdução.....	31
3.2. Objetivos do Estudo .....	31
3.3. Metodologia.....	31
3.4. Entidade de acolhimento Câmara de Coimbra .....	32
3.5. Estágio .....	35
3.6. Procedimento de atribuição de habitação social em Coimbra .....	36
3.7. População que pode aceder à habitação social .....	39
3.8. Análise dos processos de atribuição habitação social em Coimbra.....	40
3.8.1. Processos analisados referentes à habitação social em 2016 .....	40
3.8.2 Processos analisados referentes à habitação social em 2017 .....	44
3.8.3. Processos analisados referentes à habitação social em 2018 .....	48
3.9. Análise e discussão de resultados .....	52
3.10. Lacunas e recomendações face ao combate das carências habitacionais .....	54
3.11. Conclusão .....	58
<b>4 Conclusão.....</b>	<b>61</b>

4.1. Conclusões gerais.....	61
4.2. Contribuições do trabalho .....	62
4.3. Limitações do trabalho e direções para futuras pesquisas.....	62
<b>Bibliografia</b> .....	<b>65</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>73</b>

## **Lista de siglas**

AA - Apoio Administrativo

CAF - Estrutura Comum de Avaliação

CCP - Código dos Contratos Públicos

CRP- Constituição da República Portuguesa

DDSA - Departamento de Desenvolvimento Social e Ambiente

DHS - Divisão Habitação Social

DPH – Divisão de Promoção da Habitabilidade

EFQM - European Foundation for Quality Management

FEANSTA – Federação Europeia das Organizações Nacionais que trabalham com os Sem Abrigos

IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

NRAU – Novo Regime do Arrendamento Urbano

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONU – Organização das Nações Unidas

PDCA - planear, implementar, controlar e melhorar

PER – Programa Especial de Realojamento

PROHABITA – Programa de Financiamento para Acesso à Habitação

RI – Regulamento Interno

UE – União Europeia

## Índice de Figuras

<b>Figura 1:</b> Índice dos preços de habitação na União Europeia (2015=100) .....	16
<b>Figura 2:</b> Mapa das freguesias de Coimbra .....	33
<b>Figura 3:</b> Organigrama da Câmara Municipal .....	35

## Índice de Tabelas

<b>Tabela 1:</b> Taxa de sobrecarga dos custos da habitação na UE.....	17
<b>Tabela 2:</b> Taxa de Incapacidade de manter a habitação aquecida na UE.....	18
<b>Tabela 3:</b> Taxa de privação severa de habitação da UE.....	19
<b>Tabela 4:</b> Índice Europeu de Exclusão de Habitação em 2016.....	22
<b>Tabela 5:</b> Índice de preços da habitação – dados anuais (2015=100%).....	23
<b>Tabela 6:</b> Taxa de sobrecarga dos custos da habitação em Portugal.....	24
<b>Tabela 7:</b> Taxa de Incapacidade de manter a habitação aquecida em Portugal.....	25
<b>Tabela 8:</b> Taxa de privação severa de habitação em Portugal.....	26
<b>Tabela 9:</b> Dimensão de stock de habitação social em 2015.....	28
<b>Tabela 10:</b> Modelo Político e dimensão do stock de habitações sociais.....	29
<b>Tabela 11:</b> Despesa pública no setor da habitação em % do PIB.....	30
<b>Tabela 12:</b> Habitações sociais atribuídas em 2016.....	41
<b>Tabela 13:</b> “Outros casos” em 2016.....	41
<b>Tabela 14:</b> Situação de emprego na data do pedido de habitação em 2016.....	42
<b>Tabela 15:</b> Situação de emprego após a conclusão do procedimento em 2016.....	42
<b>Tabela 16:</b> Elementos por habitação em 2016.....	43
<b>Tabela 17:</b> Tempo de espera até à entrega de habitação social em 2016.....	43
<b>Tabela 18:</b> “Outros casos” em 2016.....	44
<b>Tabela 19:</b> Habitações sociais atribuídas em 2017.....	45
<b>Tabela 20:</b> “Outros casos” em 2017.....	45
<b>Tabela 21:</b> Situação de emprego na data do pedido de habitação em 2017.....	46
<b>Tabela 22:</b> Situação de emprego após a conclusão do procedimento em 2017.....	46
<b>Tabela 23:</b> Elementos por habitação em 2017.....	47
<b>Tabela 24:</b> Tempo de espera até à entrega de habitação social em 2017.....	47
<b>Tabela 25:</b> Tempo de espera até à entrega de habitação social em 2017.....	48
<b>Tabela 26:</b> Habitações sociais atribuídas em 2018.....	49
<b>Tabela 27:</b> “Outros casos” em 2018.....	49
<b>Tabela 28:</b> Situação de emprego na data do pedido de habitação de 2018.....	50
<b>Tabela 29:</b> Situação de emprego após a conclusão do procedimento em 2018.....	50
<b>Tabela 30:</b> Elementos por habitação de 2018.....	51

<b>Tabela 31:</b> Tempo de espera até à entrega de habitação social de 2018 .....	51
<b>Tabela 32:</b> “Outros casos” de 2018.....	52



# Capítulo 1 Introdução

## 1.1. Contexto da investigação

Num mundo cada vez mais diversificado e competitivo, o respeito pelos Direitos Humanos torna-se essencial para uma sociedade mais justa e igualitária. O modo como os indivíduos são tratados é cada vez mais uma preocupação do paradigma internacional, nomeadamente da Organização das Nações Unidas (ONU) e da União Europeia (UE) que criticam atos de violação e desrespeito.

O acesso a uma habitação adequada é uma necessidade básica do ser humano, perfazendo parte dos direitos fundamentais. Uma habitação é indispensável para qualquer pessoa gozar de um nível de vida digno e de qualidade. É um utensílio que interfere no setor económico, em termos de emprego e educação e no setor da saúde, devido a influência do estado físico e psicológico.

Contudo, cada vez é mais difícil de usufruir deste direito adequadamente, principalmente as classes mais desfavorecidas, enfrentando sérios problemas de precariedade.

Deste modo este relatório foca-se na importância do direito à habitação e o seu peso na vida humana, nas dificuldades de acesso à habitação em Portugal e na análise às políticas sociais implementadas pelo Governo, com especial foco no procedimento de atribuição de habitações sociais. Em particular, este relatório trata de um estudo de caso sobre a atribuição da habitação social em Coimbra. A análise do procedimento de atribuição de habitação social ajuda a compreender quais os principais obstáculos que surgem no processo, o tempo de resposta e as condições sociodemográficas de quem procura este tipo de habitação.

Esta pesquisa é pertinente devido ao facto de observar variáveis relacionadas com a precariedade habitacional, como os custos associados a esta, comparando dados da UE e de Portugal. De igual modo são destacados fatores como o investimento realizado no setor, o modelo político utilizado, os programas e iniciativas desenvolvidas e o stock de habitações sociais existentes.

Este estudo enquadra-se no contexto da gestão da qualidade enquanto área científica de conhecimento. Em particular, aborda-se a qualidade nas reformas da administração pública com assento nas políticas públicas e na melhoria do acesso do cidadão aos serviços públicos.

## **1.2. Objetivos do relatório**

Esta investigação tem como objetivo explorar a influência da habitação na vida humana, os encargos que advém com a sua posse, comparando com dados da UE e a resposta por parte do Governo face as falhas habitacionais.

No último tópico mencionado demos uma maior ênfase à análise do processo de atribuição de habitação social como resposta. Procedemos a elaboração de um estudo de caso sobre o procedimento de atribuição da habitação social, na cidade de Coimbra, nos anos de 2016 a 2018. Aqui é explorado o tempo de espera, as etapas envolvidas e quem pode concorrer. No fim é realizada uma análise de resultados, assinalando depois lacunas e recomendações face a luta contra as carências habitacionais.

Por fim é feita uma síntese do trabalho, apresentando as conclusões gerais, o contributo da investigação e limitações e direções para futuras pesquisas.

## **1.3. Estrutura do relatório**

O presente relatório é constituído por 4 capítulos.

No primeiro capítulo é apresentado o tema do relatório, os objetivos e a sua estrutura.

O segundo capítulo é dedicado à revisão da literatura. Este começa com um enquadramento teórico sobre a gestão da qualidade, com foco na qualidade de serviço

público. De seguida, é apresentado o conceito de habitação social, enfatizando o direito à habitação, seguindo-se uma análise a diversos fatores relacionados com esta, como os custos de habitação na UE e em Portugal, a estratégia do Governo Português face à precariedade habitacional, a despesa pública e o modelo de habitação.

O terceiro capítulo baseia-se na apresentação e análise de um estudo caso. Aqui são apresentados os objetivos pretendidos com este estudo, a metodologia aplicada e o local onde decorreu o estágio. Depois é examinado o procedimento de atribuição de habitação social em Coimbra, expondo as etapas envolvidas e quem pode recorrer a este serviço, analisando o tempo de espera e as condições socioeconómicas dos indivíduos. No final é feita uma análise de resultados.

No último capítulo procede-se à conclusão, onde são indicadas algumas lacunas e recomendações face às carências habitacionais, referindo também as limitações deste trabalho e o seu contributo para futuras pesquisas.



## **Capítulo 2 Revisão da literatura**

### **2.1. Introdução**

Este capítulo é dedicado à revisão da literatura. Começamos por introduzir conceitos como a gestão da qualidade e a qualidade de serviço público. Depois atribuímos um especial foco na questão da habitação. Definimos o conceito de habitação social, qual o modelo adotado pela UE e a divisão de poder em Portugal. A seguir é abordado o direito à habitação, a sua importância no paradigma internacional e os custos que implica na UE e em especial em Portugal. Ainda são referidas as estratégias desenvolvidas por Portugal para combater a precariedade habitacional. No final fazemos uma síntese do capítulo.

### **2.2. Gestão da Qualidade**

O conceito de qualidade é algo que está presente quaisquer tipos de produtos e serviços podendo estes ser tangíveis ou intangíveis. Está presente nos procedimentos, organizações, eventos, comunicações, entre outros. A qualidade pode ser enquadrada como qualitativa, quando é usada em sentido comparativo, ou de superioridade, como por exemplo em programas televisivos, desportivos ou de arte. Este conceito também pode ser usado de forma quantitativa, quando é feita uma avaliação de um produto ou serviço, classificando-o em diferentes níveis, como produtos tecnológicos (computador, telemóveis), por exemplo, que podem ser avaliados em termos de satisfação, design, tamanho entre outros (Dale & Cooper 1995).

A qualidade é um conceito que varia mediante o contexto. A norma ISO 8402:1994 define qualidade como “a totalidade de características de uma entidade que lhe confere a capacidade de satisfazer as necessidades explícitas e implícitas”. A procura da qualidade é um processo constante e permanente, sendo importante para a melhoria de serviços e produtos. A qualidade pode ser medida em termos de performance, durabilidade, preço, utilidade, aspeto e marca (Norma ISO 8402, 1994).

A gestão da qualidade total é definida pela ISO 8402:1994, como “o modo de gestão de uma organização centrada na qualidade, baseada na participação de todos os seus membros, visando sucesso a longo prazo através da satisfação do cliente e dos benefícios para todos os membros da organização e para a sociedade.”

### **2.2.1. Gurus da Qualidade**

No campo da qualidade houve vários investigadores que se destacaram, sendo intitutados como os “gurus” da qualidade, dos quais destacamos William Deming, Joseph Juran e Philip Crosby, sendo de seguida apresentado alguns pontos das suas teorias.

A abordagem de Deming baseia-se no trabalho de Walter Shewhart. Deming desenvolve o ciclo de melhoria (PDCA-Plan Do Check Act – isto é, planear, implementar, controlar e melhorar) e no controlo estatísticos dos processos (Bank, 1998).

De acordo com Deming, a qualidade e a produtividade aumentam sempre que a variabilidade diminuiu. A variabilidade é algo que afeta o normal funcionamento dos processos podendo ser dividida em variações descontroladas e variações controladas. As variações descontroladas são aquelas que derivam de fatores exteriores, tais como as alterações do funcionamento ou da matéria prima usada. As variações controladas acontecem devido a causas não determinadas ou causas acidentais que surgem devido ao próprio processo, projeto ou instalação. A redução variabilidade de qualquer processo torna-o mais previsível, logo mais controlável. Como forma de promover a qualidade do produto ou serviço e de processos mais eficientes Deming elaborou 14 pontos, dos quais é dado destaque o aperfeiçoamento contínuo, pensamento a longo prazo e incentivar o trabalho de equipa (Bank, 1998).

Como principais obstáculos a implementação da qualidade são mencionados a gestão por objetivos ou lucro a curto prazo, confiança apenas em números visíveis como base de sucesso, métodos de avaliação dos empregados, pode deixar as pessoas desanimadas ou deprimidas, falta de constâncias e falta de compromisso entre os gestores (Bank, 1998).

Juran diz que a qualidade deve ser apropriada para o seu uso e propósito em vez de conformidade com as especificações. Por exemplo um produto perigoso pode cumprir com

as especificações, mas ser impróprio para uso. Defende que a prevenção é preferível a inspeção. Este autor desenvolveu a sua teoria de gestão qualidade total em 10 pontos, dos quais atribuímos ênfase a organização dos recursos, estabelecimento de metas de aperfeiçoamento e o reconhecimento de bons desempenhos (Juran, & Godfrey, 1999).

Estes pontos são implementados através do planeamento de qualidade, controlo de qualidade, melhoria de qualidade (trilogia de Juran). Inicialmente é elaborado um planeamento de qualidade de um processo, podendo este estar relacionado com novos produtos ou serviços. De seguida o planeamento do processo vai para os trabalhadores que tem como função adotar o processo com eficiência. Depois é necessário criar um sistema de controlo de qualidade, de custos, de despesas, e com o objetivo de melhoria da qualidade, redução de custos e aumento do lucro (Juran, & Godfrey, 1999).

Por fim, para Crosby o problema da qualidade pertence a gestão. Este autor define 4 pontos como essências, a que os classifica como absolutos para a obtenção da qualidade. Qualidade define-se como conformidade com os requisitos, qualidade é obtida através da prevenção, o modelo de execução é zero defeitos, a medida de qualidade é o custo da não conformidade. Também apresenta 14 pontos essências para a melhoria da qualidade, por exemplo medição da qualidade, determinar o custo da qualidade e estabelecer metas e objetivos (Bank, 1998).

### **2.2.2. Qualidade de serviço**

Antes de passar para o conceito de qualidade de serviço torna-se necessário esclarecer o conceito de serviço. Um serviço é uma atividade fornecida por uma organização, que tem como alvo satisfazer as necessidades de um consumidor. Como exemplos de serviços temos os transportes públicos de pessoas e mercadorias, redes telefónicas, escolas e hospitais (Parasuraman, Zeithaml, & Berry, 1998).

A crescente competitividade das organizações de serviços e levaram com que os decisores se focassem na qualidade como estratégia de distinção e/ou diferenciação. Contudo, a maior parte dos serviços são intangíveis e menos mensuráveis dependendo, em grande parte da perceção do cliente (Pinto, 2003).

O SERVQUAL é um modelo de qualidade de serviço, que procura avaliar a qualidade de serviço mediante a opinião do cliente. Assim, a qualidade é determinada consoante as suas expectativas e percepções (Parasuraman, et al 1998).

Um outro exemplo é o Modelo dos 4 Q's de oferta da qualidade. Este modelo identifica serviços e bens físicos como componentes dos produtos oferecidos e, neste caso, é de igual modo tida em conta a qualidade percebida pelo cliente. A qualidade relacional tem como foco a opinião do cliente na prestação do serviço, se foi bem atendido e se recebeu a devida atenção. Já a qualidade técnica baseia-se no desempenho e especificações do serviço ou produto (Pinto, 2003).

### **2.2.3. Qualidade de Serviço Público**

O serviço público é uma atividade da responsabilidade do Estado que tem como destino satisfazer as necessidades da população. Estes serviços podem ser fornecidos por entidades públicas ou privadas, sendo que o Estado influencia na tomada de decisão e prestação do serviço.

Um serviço público possui características diferentes do serviço privado, não procura a maximização do lucro, mas a satisfação e o bem-estar social da população. É um serviço que por norma é gratuito, sendo que o Estado o financia através dos impostos.

Devido as diferenças entre serviço público e privado surgiu uma nova doutrina o New Public Management, que tem como intuito reformular o modelo do setor público. A mudança pode acontecer a todos os níveis de poder, governo nacional, regional e local, tendo como objetivo a melhorar da qualidade dos serviços, reduzir custos, aumentar a eficácia e eficiência e ganhar a confiança dos seus cidadãos.

Christopher Hood (1995) define 7 princípios como base da teoria do New Public Management, entre dos quais destacamos a avaliação do desempenho e o uso ponderado de recursos com o objetivo de diminuir custos e aumentar a eficiência e a eficácia.

Como modelos de excelência iremos apresentar o “European Foundation for Quality Management” (EFQM) e a Estrutura Comum de Avaliação (CAF).

O modelo EFQM<sup>1</sup> é constituído por 3 componentes essenciais, os conceitos fundamentais, os critérios e a lógica do RADAR. Nos conceitos fundamentais<sup>2</sup> são regidos os princípios orientadores, como por exemplo acrescentar valor para os clientes, aproveitar a criatividade e a inovação e sustentar resultados possíveis.

Este modelo possui 9 critérios<sup>3</sup>, os quais são essenciais para colocar em prática os conceitos fundamentais. Os critérios são divididos em duas partes, meios, como a liderança, a estratégia, os recursos humanos e em resultados nomeadamente o bem-estar da sociedade e a melhoria das atividades desenvolvidas.

A lógica do RADAR<sup>4</sup> avalia o desempenho de uma organização. É uma ferramenta que define os resultados que espera alcançar, planeia e desenvolve as abordagens a seguir, define a estratégia para implementar as abordagens e avalia e redefine as abordagens implementadas.

O modelo CAF é uma ferramenta da gestão da qualidade total, inspirada no EFQM, sendo direcionada para as organizações públicas da UE com o intuito de melhorar o desempenho. Este modelo define 4 objetivos principais (CAF, 2006):

- i. “Introduzir na Administração Pública os princípios da Gestão da Qualidade Total e orientá-la progressivamente, através da utilização e compreensão da autoavaliação, da atual sequência de atividades «Planear-Executar» para um ciclo completo e desenvolvido «PDCA» – Planear (fase de projeto); Executar (fase da execução); Rever (fase da avaliação) e Ajustar (fase da ação, adaptação e correção);
- ii. 2. Facilitar a autoavaliação das organizações públicas com o objetivo de obter um diagnóstico e um plano de ações de melhoria;
- iii. Servir de ponte entre os vários modelos utilizados na gestão da qualidade;
- iv. Facilitar o *bench learning*<sup>5</sup> entre organizações do sector público.”

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://www.efqm.pt/#EFQM%20ModelPT> acedido a 4 de julho de 2019

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.efqm.pt/#ConceptsPT> acedido a 4 de julho de 2019

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.efqm.pt/#CriteriaPT> acedido a 4 de julho de 2019

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.efqm.pt/#RADARPT> acedido a 4 de julho de 2019

<sup>5</sup> *bench learning* ou *benchmarking* tem como objetivo melhorar o desempenho das organizações através da comparação de resultados e adoção de praticas de outras entidades (CAF, 2006)

O uso de modelos de qualidade é um utensílio essencial que permite determinar o tempo, o custo e os resultados, permitindo reconhecer qual entidade está a desempenhar bem as suas tarefas e criar estratégias para melhorar a qualidade de serviço.

### **2.3. Habitação Social**

O termo habitação social pode ser visto como um conceito volátil, não existindo uma definição universal.

No dicionário de Cambridge<sup>6</sup> diz que são “casas e apartamentos que pertencem ao governo local ou outra organização sem fins lucrativos, e que são arrendadas a pessoas com rendimentos baixos.”

No dicionário de Oxford<sup>7</sup> define como “habitação fornecida a pessoas com baixos rendimentos ou com necessidades particulares por agências governamentais ou organizações não lucrativas.”

As investigadoras Kathleen Scanlon e Christine Whitehead (2014) referem que a posse de uma habitação é definida consoante os níveis de renda, rendas sociais ou rendas abaixo do mercado, do proprietário, habitações sociais que pertencem a diferentes tipos de senhorios ou através da existência de um subsídio ou legislação proveniente do Governo ou habitações sociais que são entregues através de um procedimento administrativo (Hansson & Lundgren, 2018).

O conceito habitação social, para Blessing (2007), significa posse temporário, dependente de rendimentos ou atribuição de habitação por entidades públicas, privadas sem fins lucrativos ou com fins lucrativos, de acordo com a legislação definida pelo Governo em troca de subsídios, garantias, concessões ou outros benefícios (Hansson & Lundgren, 2018).

Como podemos contemplar não existe uma definição completa ou mais correta. Na nossa perspetiva podemos definir habitação social como propriedade pertencente ao setor

---

<sup>6</sup> Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/social-housing> acessido a 20 de junho 2019

<sup>7</sup> Disponível em: [https://www.lexico.com/en/definicion/social\\_housing](https://www.lexico.com/en/definicion/social_housing) acessido a 20 de junho 2019

público ou privado, que têm como alvo as pessoas carenciadas através do seu acesso a rendas abaixo do mercado.

### **2.3.1 Modelo Político de Habitação Social na União Europeia**

A questão da habitação começou a ganhar impacto após o Tratado de Lisboa, sendo incluído o direito de assistência à habitação como base jurídica dos estados membros.

No modelo político de habitação da UE são destacados três pontos, a missão, o objetivo e o público-alvo. A missão é do interesse geral, o objetivo passa pelo aumento de habitações a preços acessíveis, através da construção, gestão ou compra de habitações sociais e o público-alvo são as pessoas que em termos socioeconómicos são mais vulneráveis (Braga, & Palvarini, 2013).

Existem diferenças se analisarmos as expressões utilizadas dentro da União Europeia. Na Áustria a expressão empregue é Habitação Pública ou Habitação de Lucro Limitado, na Dinamarca é Habitação Comum ou Habitação Sem Fins Lucrativos, na França, Habitação de Renda Moderada, na Alemanha, Promoção de Habitação, em Espanha, Habitação Protegida e na Suécia é Habitação Pública de Serviços Públicos (Braga, & Palvarini, 2013).

A UE definiu três tipos de modelos de política de habitação que demonstram a ambição e o interesse social na área. O primeiro modelo é o modelo universal em que a habitação é vista como uma responsabilidade primária do Estado, tendo o dever de assegurar a toda a população uma habitação adequada e a preço acessível. As habitações podem ser atribuídas pelos municípios ou organizações não lucrativas como é o caso da Holanda e Dinamarca (Braga, & Palvarini, 2013).

Depois existe o modelo orientado que é dividido em dois subtemas. O primeiro subtema é o modelo orientado generalista em que a habitação é atribuída a pessoas com falhas de mercado, indivíduos com rendimentos intermédios que não conseguem aceder a uma habitação adequada, enquanto que o modelo orientado residual é apenas direcionado para os grupos mais vulneráveis. (Governo Português, 2017). A renda também é calculada

de diferente modo, no primeiro modelo as rendas são fixas, sendo atribuído empréstimos enquanto que no segundo as rendas são calculados mediante os rendimentos obtidos (Braga, & Palvarini, 2013).

Além do modelo é possível avaliar o peso da habitação social determinando o seu stock existente, bem como a capacidade de resposta às necessidades das famílias carenciadas. Este valor é obtido através da análise do tipo de habitações espalhadas pelo território, calculando a percentagem de habitações sociais existente. A UE define quatro dimensões possíveis: Grande (>19%), Médio, (11% a 19%), Pequeno (5% a 10%) e Muito Pequeno (0% a 4%) (Braga, & Palvarini, 2013).

### **2.3.2. Poder político em Portugal**

Em Portugal, os poderes políticos do regime governativo pertencem ao Presidente da República, a Assembleia da República, ao Governo e aos Tribunais, artigo 110º da Constituição da República Portuguesa (CRP). Têm como competência definir as orientações políticas do país, definir as leis a respeitar e obedecer, garantir o respeito pelos direitos humanos e promover o bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos. Estes órgãos detêm o poder legislativo, executivo e judicial.

Porém existem diferentes níveis de governação, o poder central, regional e local. O primeiro é constituído pelos órgãos mencionados em cima, o segundo pertence aos arquipélagos, Madeira e Açores e o terceiro é formado pelos municípios (Câmaras Municipais e a Assembleia Municipal) e as freguesias (Juntas de Freguesias e Assembleias de Freguesias). Esta divisão de poderes representa a descentralização do poder político, contudo o poder regional e local estão submetidos ao poder central.

As Câmaras Municipais podem publicar Regulamentos no Diário da República, tendo de respeitar a legislação existente, não podem contrariar a lei. Os Regulamentos servem para as autarquias locais adaptarem a lei as necessidades do território.

A Lei 75/2013, de 12 de setembro é o diploma que define as competências das Câmaras Municipais, atribuindo poder de decisão no domínio da energia, transportes,

comunicação, educação, ordenamento do território, promoção do desenvolvimento, habitação, entre outros. A Lei 73/2013, de 3 de setembro, estabelece o regime financeiro das autarquias locais.

## **2.4. O direito à habitação**

O acesso a uma habitação digna e de qualidade adequada é uma necessidade básica do ser humano. A habitação é um direito universal não podendo ser visto com um luxo ou um bem supérfluo (ONU, 2002).

O direito à habitação está presente em várias convenções e tratados internacionais como sendo um direito e um bem essencial à vida humana proporcionado um adequado nível de vida.

- i. Na Declaração Universal dos Direitos Humanos, criada em 1948, no n.º 1 do artigo 19.º está escrito que: “toda a pessoa, individual ou coletivamente, tem direito à propriedade”. Ainda na mesma declaração, no n.º 1 do artigo 25.º menciona que: “toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários.”
- ii. Na carta dos Direitos Fundamentais da UE, alínea 3.º do artigo 34.º diz: “a fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes, de acordo com o direito da União e com as legislações e práticas nacionais.”
- iii. Mais recentemente, em 2017, a UE criou o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, e no artigo 19.º no que respeita à habitação e assistência para os sem-abrigo, refere:  
“a. Deve ser garantido às pessoas necessitadas o acesso a habitação social ou a uma ajuda à habitação de boa qualidade.

- b. As pessoas vulneráveis têm direito a assistência e a proteção adequada em caso de despejo.
  - c. Devem ser disponibilizados aos sem-abrigos alojamento e serviços adequados para promover a sua inclusão social.”
- iv. O ponto 11.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável aponta que até 2030 se deve garantir o acesso a todos de uma habitação segura e adequada e acesso a serviços básicos.
  - v. Segundo a OCDE<sup>8</sup> (2019) o “acesso a habitação a preços acessíveis e de qualidade é uma necessidade fundamental e a chave para alcançar uma serie de objetivos de política social, incluindo a redução de pobreza e reforço da igualdade de oportunidades, inclusão social e mobilidade.”
  - vi. A ONU<sup>9</sup> (2019) diz que: “habitação é a base da estabilidade e segurança para um indivíduo ou família. É o centro da nossa vida social, emocional e algumas vezes económica, uma casa deve ser um santuário; um lugar para viver em paz, segurança e dignidade”.
  - vii. No Pacto Internacional dos Direitos Economico, Sociais e Culturais da ONU (1966), artigo 11.º diz: “Os Estados-Signatários no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa a um nível de vida adequado para si e sua família, incluindo alimentação, vestuário e habitação adequados e a uma melhoria contínua das suas condições de vida. Os Estados Signatários tomarão medidas apropriadas para assegurar a efetividade deste direito, reconhecendo para esse feito, a importância essencial da cooperação internacional baseada no livre consentimento”. O artigo n.º 2 diz ainda que “Cada um dos Estados-Signatários no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, seja isoladamente, seja através da assistência e cooperação internacionais, especialmente económicas e técnicas, até ao máximo dos recursos de que disponha, por todos os meios adequados, inclusive e em particular a adoção de medidas legislativas, para atingir progressivamente a

---

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm> acessado a 20 de junho 2019

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/issues/housing/pages/housingindex.aspx> acessado a 20 de junho 2019

plena efetividade dos direitos aqui reconhecidos.” Ou seja, os estados-membros deste pacto têm como dever proporcionar um nível de vida adequada à sua população nos diferentes setores, e devem ainda, utilizar todos os recursos disponíveis de modo a melhorar a sua qualidade de vida. Portugal assinou este pacto em 2013.

Deste modo uma habitação representa mais do que 4 paredes e um telhado. Uma casa representa segurança, dignidade, privacidade, inclusão social e comodidade. Uma habitação contribuiu para uma pessoa atingir as suas potencialidades e contribuir produtivamente para a sociedade. É um espaço que influencia a saúde a nível físico e mental e que influencia setores como a educação e emprego (Comissão Europeia, 2013).

Segundo um relatório elaborado pela Comissão Europeia (2013), os sem abrigos são mais propícios a problemas respiratórios, cardiovasculares, a infeções, à subnutrição, a problemas mentais e outros tipos de doenças, sendo de igual modo alvos de violência e discriminação. É mais comum os sem abrigo desenvolverem comportamentos de desordem e ofensa à integridade física além de s propensão a vícios como a droga, o álcool e o tabaco. Um outro problema que é mencionado é o suicídio. A falta de habitação é um indicador de extrema pobreza.

Outro ponto importante a referir é os custos de reintegração na sociedade de um sem abrigo. É mais dispendioso dar apoio, a vários níveis, a um sem abrigo do que evitar que alguém se torne num (Comissão Europeia, 2013). Em alguns casos é necessário dar apoio hospitalar, apoio psicológico ou pode ser necessário recorrer a clínicas de reabilitação, recursos que se traduzem em custo para o governo. Um estudo realizado em França concluiu que o custo anual do Governo Francês com pessoas carenciadas (isto é, a pessoas a quem foi atribuída uma habitação social) foi de 9 000 euros, enquanto que a atribuição de uma habitação a um sem abrigo teve um custo de 20 000 euros por ano (FEANTSA & Abbé Pierre Foundation, 2019).

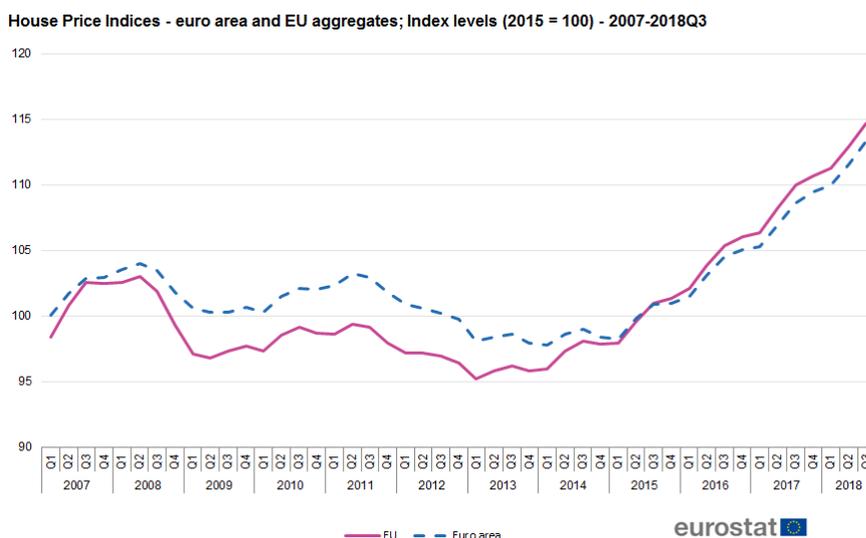
Contudo uma habitação não chega para resolver todos os problemas. A integração destas pessoas na sociedade e mercado de trabalho é difícil. Estas pessoas são alvo de discriminação e exclusão social o que reforça a segregação da sociedade (FEANTSA & Abbé Pierre Foundation, 2018).

## 2.5. Custos de uma habitação na União Europeia

A habitação é um pré-requisito para uma família viver adequadamente a nível social, económico e de saúde. Porém este direito fundamental representa um encargo elevado, sendo que as famílias mais carenciadas têm cada vez mais dificuldades de acesso (compra ou arrendamento) à habitação e à sua manutenção.

### 2.5.1. Índice dos preços de habitação

O preço das habitações tem aumentado ao longo dos últimos anos o que dificulta a sua aquisição. No gráfico da figura 1 podemos contemplar a evolução do índice dos preços das habitações na UE. Estes preços têm aumentado constantemente desde 2014. Dados do Eurostat referem que no primeiro quartil de 2014 o índice dos preços de habitação era de 96,03% e no terceiro quartil de 2018 o índice é de 114,74%. Isto representa um aumento em quase 20% dos preços, o que resulta numa maior dificuldade e despesa para a sua aquisição afetando especialmente classes sociais como os jovens.



**Figura 1:** Índice dos preços de habitação na União Europeia (2015=100)

Fonte: Eurostat; código: [prc\_hpi]

Acedido a 21 de junho 2019

## 2.5.2. Taxa de sobrecarga de custos da habitação

A taxa de sobrecarga de custos da habitação é calculada através dos custos totais de habitação (impostos, renda, água, luz e gás) que representem mais de 40% do total do rendimento disponível do agregado familiar.

**Tabela 1:** Taxa de sobrecarga dos custos da habitação na UE

Ano	2013	2014	2015	2016	2017
União Europeia					
População não pobre (>60% rendimento médio)	5,8%	5,7%	5,6%	5,2%	4,8%
População pobre (<60% do rendimento médio) <sup>10</sup>	37,7%	40,1%	39,2%	39,1%	37,9%
População analisada	11,1%	11,6%	11,4%	11,1%	10,4%

Fonte: Eurostat; código: [ilc\_lvho07a]

Acedido a 21 de junho 2019

Tabela construído pelo autor

Como podemos observar na tabela 1, os valores da UE têm se mantido constante, não sofrendo grandes oscilações. Em 2017, cerca de 10,4% da população vivia em situação de sobrecarga de custos de habitação. Contudo se compararmos a população em risco de pobreza com a população não pobre podemos constatar discrepâncias.

---

<sup>10</sup> Entende-se por População Pobre ou em risco de pobreza definida pelo Instituto Nacional de Estatística (INE): “Proporção da população cujo rendimento equivalente se encontra abaixo da linha de pobreza definida como 60% do rendimento mediano por adulto equivalente”  
<http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp?page=indicators&id=113> acedido a 20 de junho 2019

Em 2017, 4,8% da população não pobre vivia em situação de sobrecarga de custos de habitação, havendo uma ligeira diminuição de 1% em relação a 2013. No entanto, se analisarmos a população pobre, a percentagem aumentou de 37,7% para 37,9% entre os anos de 2013 e 2017. Nesta taxa é possível notar a discrepância entre as diferentes classes sociais e o aumento do fosso existente.

### 2.5.3. Taxa de Incapacidade de manter a habitação aquecida

A taxa de incapacidade de manter a habitação aquecida, tal como o nome indica analisa a população que não consegue manter uma habitação adequadamente aquecida.

**Tabela 2:** Taxa de Incapacidade de manter a habitação aquecida na UE

Ano	2013	2014	2015	2016	2017
União Europeia					
População não pobre (>60% rendimento médio)	8,1%	7,5%	6,6%	6,1%	5,7%
População pobre (<60% do rendimento médio)	24,1%	23,5%	22,7%	21%	18,4%
População analisada	10,7%	10,3%	9,4%	8,7%	7,8%

Fonte: Eurostat; código: [ilc\_mdcs01]

Acedido a 21 de junho 2019

Tabela construído pelo autor

Segundo a tabela 2, na UE, em 2017, cerca de 7,8% da população não consegue manter a habitação aquecida. Porém a percentagem da população pobre é de 18,4%, mais de 12,7% se comparada com a população não pobre.

#### 2.5.4. Taxa de Privação severa

A taxa de privação severa é definida como a percentagem da população que vive numa habitação superlotada ou que enfrenta fatores de privação de habitação, que se referem à qualidade da habitação. Por exemplo o teto ter fugas, não existir chuveiro ou casa de banho interna ou a habitação ser escura demais.

**Tabela 3:** Taxa de privação severa de habitação da UE

Ano	2013	2014	2015	2016	2017
União Europeia					
População não pobre (>60% rendimento médio)	3,6%	3,4%	3,4%	3,3%	3%
População pobre (<60% do rendimento médio)	12,6%	12,8%	12,3%	11,8%	9,1%
População analisada	5,1%	5%	4,9%	4,8%	4%

Fonte: Eurostat; código: [ilc-mdho06a]

Acedido a 20 de junho 2019

Tabela construído pelo autor

Como podemos observar na tabela 3, houve uma redução da taxa de privação grave em todas as dimensões analisadas. Em 2017 a percentagem da população analisada situava-se nos 4%, o que significa uma redução de 1,1% em relação a 2013. Contudo cerca de 9,1% a população em risco de pobreza sofria de privação de habitação em 2017. Apesar de este valor significar uma redução continua a ser mais do triplo se analisarmos a população não pobre.

### **2.5.5. Dados Eurostat – Explicação**

Os dados que irão ser apresentados foram retirados da EUROSTAT, entidade responsável pela organização estatística da União Europeia.

As percentagens destas taxas variam conforme a dimensão e indicadores selecionados. Existem cinco dimensões: o ano, a entidade geopolítica, género, idade e a situação de rendimentos em relação ao limiar do risco de pobreza. Estas dimensões possuem diferentes indicadores, o que justifica a diferença entre os valores. Por exemplo, se na dimensão da idade selecionar o indicador dos 20 aos 29 anos, a percentagem difere ao analisarmos a população acima de 65 anos. O mesmo sucede nas restantes dimensões. No caso do género, se selecionarmos o sexo masculino, os dados obtidos irão ser diferentes se selecionar o sexo feminino.

Neste trabalho, foram selecionados os anos de 2013 a 2017 e a entidade geopolítica analisada é a UE, sendo a amostra correspondente aos 28 Estados Membros. Em relação ao género não houve restrição, considerando na amostra os dois géneros. Em relação à idade existem 17 indicadores possíveis. Neste caso o indicador selecionado é o total de idades, ou seja, são analisadas todas as idades. Por fim, como última dimensão analisada temos a situação de rendimentos relacionados com o limiar do risco de pobreza. Esta dimensão pode ser dividida em três indicadores: população analisada, população com rendimentos superiores a 60% do rendimento médio (população não pobre) ou população com rendimentos inferiores a 60% do rendimento médio (população pobre).

Este ponto é essencial para compreender as percentagens das taxas.

Cada dimensão possui o seu próprio indicador. A população analisada corresponde a uma percentagem da população que habita na UE. Esta população pode ser dividida com bases nos rendimentos, sendo que acima de 60% do rendimento médio nacional classifica-se como população não pobre e abaixo desse rendimento população pobre. Depois é dentro destas dimensões que se calcula a amostra que se pretende analisar.

O que é pretendido esclarecer é que apesar da população analisada corresponder a soma da população pobre e não pobre, as percentagens obtidas diferem. Esta diferença é explicada devido à população pobre ser mais suscetível de enfrentar problemas económicos,

obtendo uma percentagem maior que as restantes dimensões. O mesmo sucede na população não pobre em que a sua percentagem é mais baixa, relativamente à população que vive com mais rendimentos.

## **2.6. Habitação em Portugal**

Portugal ocupa o 22.º lugar de 28 países no Índice Europeu de Exclusão de Habitação em 2016, segundo ranking elaborado pela Federação Europeia das Organizações Nacionais que trabalham com os Sem Abrigos (FEANSTA) (Henriques, 2017). Neste índice são analisados cerca de 5 indicadores: sobrecarga dos custos da habitação, atrasos em pagamentos de hipotecas ou aluguel, sobrelotação, incapacidade de manter a habitação aquecida e a privação severa de habitação (FEANSTA, 2018).

Destes indicadores são analisadas cerca de 11 variáveis que estão representados na tabela 4. De seguida vai ser analisado a evolução em Portugal, do índice dos preços de habitação, a taxa de sobrecarga dos custos da habitação, a incapacidade de manter a habitação aquecida e a taxa de privação severa comparando com a União Europeia.

Os dados apresentados foram retirados pela Eurostat, sendo aplicado o mesmo método mencionado em cima.

**Tabela 4:** Índice Europeu de Exclusão de Habitação em 2016

Indicadores	Portugal	União Europeia
Taxa de sobrecarga de despesas com a habitação	9,2%	11,5%
Evolução dos custos de sobrecarga	+1,8%	+0,8%
Atrasos no pagamento de hipotecas ou rendas	5,8%	4,1%
Sobrelotação	10,3%	16,9%
Privação Severa de Habitação	5,5%	5,1%
Incapacidade em manter a habitação aquecida	28,3%	10,2%
Evolução da incapacidade em manter a habitação aquecida	-13,6%	-1,6%
Género efeito: risco de as mulheres sofrerem de privação grave da habitação comparando com os homens	0%	-2%
Género efeito: entre a população pobre risco de as mulheres sofrerem de privação grave da habitação comparando com os homens	+1%	-3%
Risco de pessoas jovens (dos 20 aos 29 anos de idade) sofrerem de privação severa de habitação	+71%	+45%
Risco de pessoas idosas (acima dos 65 anos de idade) sofrerem de privação severa de habitação	-60%	-61%

Fonte: FEANSTA, 2016

Tabela construída pelo autor

### 2.6.1. Índice de preços de habitação em Portugal

Na tabela 5 está representado o índice de preços da habitação em Portugal e da UE. Podemos observar que em 2013 o valor de Portugal era 93,09% e da UE era de 95,79%. Em 2017, o valor de Portugal aumentou para 117,02% e o da UE para 108,85%. Isto significa que os preços de Portugal aumentaram de forma mais acentuada e dramática que da União Europeia, ultrapassando o limite recomendado de 6% de forma a não provocar desequilíbrios no procedimento macroeconómico (Pittini, Koessler, Dijol, Lakatos, & Ghekiere, 2017).

**Tabela 5:** Índice de preços da habitação – dados anuais (2015=100%)

Ano Entidade	2013	2014	2015	2016	2017
Portugal	93,09%	97,04%	100%	107,12%	117,02%
União Europeia	95,79%	97,35%	100%	104,37%	108,85%

Fonte: Eurostat; código: [prc\_hpi\_a]

Acedido a 22 de junho 2019

Tabela construída pelo autor

### 2.6.2. Taxa de sobrecarga dos custos de habitação em Portugal

Na análise da taxa de sobrecarga dos custos de habitação, na tabela 6, podemos contemplar que Portugal possui valores abaixo da média da UE (tabela 1). Outro ponto positivo é a descida constante da taxa em todos os indicadores. Em Portugal, em 2017, cerca de 6,7% da população analisada sofria deste problema, enquanto que a média da Europa se situa nos 10,4%. Se tivermos apenas em conta a população em risco de pobreza a percentagem aumenta para 26%, o que continua abaixo dos 37,9% da média da UE.

**Tabela 6:** Taxa de sobrecarga dos custos da habitação em Portugal

Ano	2013	2014	2015	2016	2017
Portugal					
População não pobre (>60% rendimento médio)	3%	3,2%	3,2%	2,5%	2,4%
População pobre (<60% do rendimento médio)	30,9%	33,7%	33,5%	29,1%	26%
População analisada	8,3%	9,2%	9,1%	7,5%	6,7%

Fonte: Eurostat; código: [ilc\_lvho07a]

Acedido a 20 de junho 2019

Tabela construído pelo autor

### **2.6.3. Taxa de incapacidade de manter a habitação aquecida em Portugal**

Em Portugal, segundo a tabela 7, podemos verificar uma diminuição constante da incapacidade de manter a habitação quente em todas as dimensões. Contudo estes valores continuam longe da média da UE, tabela 2. Em 2017 a percentagem da UE da população analisada era de 7,8% enquanto que em Portugal o valor situa-se nos 20,4%. Diferença que aumenta se compararmos a população pobre, na UE a percentagem em 2017 era de 18,4% enquanto que em Portugal a percentagem é de 38,9%.

**Tabela 7:** Taxa de Incapacidade de manter a habitação aquecida em Portugal

Ano	2013	2014	2015	2016	2017
Portugal					
População não pobre (>60% rendimento médio)	24,1%	23,5%	19,1%	17,8%	16,3%
População pobre (<60% do rendimento médio)	44,6%	47,5%	43,3%	42,7%	38,9%
População analisada	27,9%	28,3%	23,8%	22,5%	20,4%

Fonte: Eurostat; código: [ilc\_mdcs01]

Acedido a 20 de junho 2019

Tabela construído pelo autor

#### **2.6.4. Taxa de privação severa em Portugal**

As percentagens da taxa de privação severa entre Portugal (tabela 7) e a UE (tabela 3) são próximas. Em 2017, a percentagem da população analisada era idêntica. Contudo analisarmos o risco de exclusão de habitação entre os jovens (20 a 29 anos) observamos que o risco, em 2016, aumentou cerca de 71% segundo a tabela 4.

Esta percentagem gera preocupação porque segundo um relatório da ONU, a taxa de privação entre os jovens aumenta o risco deste género de pessoas tornar se sem abrigo (ONU, 2009).

**Tabela 8:** Taxa de privação severa de habitação em Portugal

Ano	2013	2014	2015	2016	2017
Portugal					
População não pobre (>60% rendimento médio)	4,3%	3,7%	3,2%	3,4%	2,8%
População pobre (<60% do rendimento médio)	11,4%	13,1%	11,2%	11,3%	9,3%
População analisada	5,6%	5,5%	4,7%	4,9%	4%

Fonte: Eurostat; código: [ilc\_mdho06a]

Acedido a 20 de junho 2019

Tabela construído pelo autor

## **2.7. Estratégia do Governo Português face a precariedade habitacional**

A estratégia nacional de habitação para o período de 2015 a 2030 definida pelo Governo Português foca-se em três eixos de ação: arrendamento de habitações sociais e reabilitação urbana e do edificado (Farha, 2017). Estratégia que tem sido implementada nos últimos anos através da criação de programas como o Programa Especial de Realojamento (PER), Programa de Financiamento para Acesso à Habitação (PROHABITA), Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), Porta 65, Reabilitar para Arrendar e através das alterações no regime Jurídico do Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU) e do Regime do Arrendamento Apoiado (Xerez, Rodrigues, & Cardoso 2018).

O PER foi criado em 1993, pelo Decreto-Lei n.º 163/1993, 7 de maio, com o objetivo de erradicar as barracas das áreas metropolitanas do Porto e Lisboa. O programa forneceu apoio financeiro aos municípios para acabar com o alojamento precário através da

construção de novos edifícios. Em 2003 este programa foi revisto pelo Decreto-Lei n.º 271/2003, de 28 de outubro, alterando a estratégia desenhada para a reabilitação urbana em detrimento de construções novas (Xerez et al., 2018). Resumindo este programa apoia financeiramente os municípios, empresas públicas municipais e cooperativas de habitação para a construção, aquisição e arrendamento (Farha, 2017).

Em 2004 foi criado o PROHABITA com o intuito de ajudar as famílias em situação de grave carência habitacional, em caso de desastre natural ou em situação de emergência. É fornecido concessões de apoio financeiro para a construção, reabilitação de habitações e de prédios devolutos, sendo fornecido condições mais favoráveis de financiamento para os dois últimos casos (Xerez et al., 2018).

Em 2007 foi criada o IHRU com a missão de assegurar a implementação das políticas de habitação e reabilitação urbana do governo português, com especial foco nas famílias mais carenciadas. Esta instituição concede doações e empréstimos, com ou sem subsídios, a instituições públicas, privadas e cooperativas. Pode envolver-se com empresas, fundos de investimento imobiliários, parcerias público-privadas e outras formas de associação com o intuito de promover a reabilitação urbana (Farha, 2017). Entre as suas principais atribuições há que destacar o planeamento, definição e avaliação de políticas, e a coordenação entre as entidades envolvidas na reabilitação (Xerez et al., 2018).

O programa Reabilitar para Arrendar, criado em 2013, fornece empréstimos de longo prazo (período máximo de 180 meses), destinados ao financiamento de intervenção em áreas de reabilitação urbana e reabilitação de edifícios com idade igual ou superior a 30 anos. As habitações após a sua renovação são para ser arrendadas em regime de renda apoiada ou condicionada (Xerez et al., 2018).

Outra iniciativa implementada em 2007 foi a Porta 65, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 308/2007, de 3 de setembro. Este programa visa apoiar os jovens entre as idades dos 18 e os 34 anos, sendo atribuído um subsídio mensal que corresponde a uma percentagem do valor da renda mensal (máximo de 60% da renda total), fixada com base na relação entre o rendimento bruto dos jovens e a renda máxima admitida (Xerez et al., 2018).

## 2.8. Despesa Pública e Modelo Político de habitação

Portugal, atualmente situa-se no modelo orientado residual (tabela 9), tendo uma dimensão de 2% stock de habitações sociais (tabela 10).

Este modelo e dimensão é preocupante porque Portugal para além de usar o modelo menos abrangente em termos de política de habitação, a sua dimensão é considerada Muito Pequena, valor muito abaixo se comparado com países como a Holanda (34,1%) ou a Áustria (26,2%).

**Tabela 9:** Dimensão de stock de habitação social em 2015

País	Percentagem
Holanda	34,1%
Áustria	26,2%
Dinamarca	22,2%
França	18,7%
Reino Unido	17,6%
Finlândia	12,8%
Irlanda	8,7%
Polónia	8,3%
Eslovénia	6,4%
Portugal	2%

Fonte: OCDE; código: PH4.2.1.

Acedido a 20 de junho 2019

Tabela construída pelo autor

**Tabela 10:** Modelo Político e dimensão do stock de habitações sociais

		Dimensão do stock de habitações sociais			
		Grande (>19%)	Médio (11% a 19%)	Pequeno (5% a 10%)	Muito Pequeno (0% a 5%)
Modelo	Universal	Holanda, Dinamarca, Suécia			
	Orientado Generalista	Áustria	República Checa, França, Finlândia	Bélgica, Alemanha, Itália, Polónia, Eslovénia	Luxemburgo, Eslováquia, Grécia
	Orientado Residual		Reino Unido	Irlanda, Malta	Bulgária, Chipre, Hungria, Letónia, Lituânia, Estónia, Roménia, Espanha, Portugal

Fonte: Governo Português: Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação

Acedido a 20 de junho 2019

Tabela construída pelo autor

A despesa pública, em 2017, do governo português no setor habitação, na tabela 11, representa cerca de 0,0% do PIB, valor longe da média da UE que se situa nos 0,5% do PIB. Outro pormenor que podemos concluir é que houve um desinvestimento por parte de Portugal neste setor uma vez que em 2013 o setor de habitação representava cerca de 0,1% do PIB.

**Tabela 11:** Despesa pública no setor da habitação em % do PIB

Ano Entidade	2013	2014	2015	2016	2017
Portugal	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
União Europeia	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%

Fonte: Eurostat; código: [gov-10a-exp]

Acedido a 20 de junho 2019

Tabela construída pelo autor

## 2.9. Conclusão

Tratado de Lisboa (2008), artigo 3.º: “A União combate a exclusão social e as discriminações e promove a justiça e a proteção social, a igualdade entre homens e mulheres, a solidariedade entre as gerações e a proteção dos direitos da criança”.

A habitação é um bem imprescindível, representando uma necessidade para qualquer indivíduo usufruir uma vida de qualidade. Todavia é um direito que implica custos muitos elevados, sendo necessário adotar políticas sociais para combater a precariedade habitacional.

Em Portugal, apesar dos progressos com a diminuição da maioria das taxas apresentadas anteriormente continua longe dos valores da média da União Europeia. Situação que se agrava com o aumento desenfreado do preço das habitações.

Apesar do Governo apostar em programas e iniciativas para combater as lacunas existentes, o modelo político usado é pouco ambicioso, privando população que também necessita de apoio. Isto aliando-se a dimensão de stock de habitações sociais demonstra a falta de capacidade de resposta as necessidades existentes.

## **Capítulo 3 Estudo Caso**

### **3.1. Introdução**

Neste capítulo vai ser apresentado o estudo caso sobre o procedimento de atribuição de habitação social em Coimbra. O objetivo deste ponto é analisar o tempo médio que demora desde do pedido a conclusão do procedimento. É explicado, passo a passo, o funcionamento deste mecanismo, a entidade responsável em cada etapa, quem pode concorrer, impedimentos de acesso e a metodologia usada. Além disso é apresentada a entidade de acolhimento, o departamento onde decorreu o estágio curricular e a metodologia aplicada no estudo caso.

### **3.2. Objetivos do Estudo**

Neste capítulo é pretendido analisar o procedimento de atribuição de habitação social em Coimbra. O objetivo passa pela análise do tempo de espera, das etapas e das condições sociodemográficas da população carenciada.

No final é realizada a análise de resultados, tecendo algumas lacunas na estratégia do Governo Português quanto aos bairros sociais, habitações vazias e a necessidade de um sistema de monitorização e avaliação.

### **3.3. Metodologia**

Nesta investigação foi aplicada uma metodologia qualitativa, sendo escolhido o modelo do estudo de caso.

A metodologia qualitativa é uma pesquisa relacionada com a recolha de dados sobre as características das entidades ou pessoas de modo a compreender, analisar e explicar um

determinado fenómeno. É uma pesquisa de carácter exploratório em que o investigador é o principal elemento de recolha de dados enquanto observador não participante.

O estudo de caso consiste numa investigação empírica em que o seu principal objetivo é compreender, explorar e explicar um determinado fenómeno. Este tipo de investigação apesar de ser mais próximo da pesquisa qualitativa pode possuir características da pesquisa quantitativa. Este tipo de pesquisa serve para aprofundar o conhecimento de uma determinada entidade ou grupo, observando as suas principais características.

Neste caso o objeto de estudo foi o procedimento de atribuição de habitação social em Coimbra, nos anos de 2016 a 2018.

A recolha de dados foi feita através da pesquisa documental. Esta pesquisa consiste no uso de “documentos originais, que ainda não receberam tratamento analítico por nenhum autor,” ou seja, é o uso de documentos com o objetivo de extrair informações que não foram analisadas para comprovar uma teoria. As vantagens deste tipo de pesquisa é que a informação pode ser analisada mesmo após um longo período de tempo e o sujeito não sofre de constrangimento. Como desvantagem estes documentos são produções humanas podendo conter erros ou informações que não traduzem a realidade (Kripka, Scheller, & Bonotto, 2015).

Os dados foram fornecidos pelo DDSA, tendo sido analisados cerca de 34 processos. O processamento de dados, envolveu uma metodologia quantitativa, procedendo a uma análise estatística, sendo da responsabilidade e autoria do autor do relatório. Nesta análise é elaborada a caracterização sociodemográfica da amostra, quanto a idade, género, situação de emprego e o número médio de elementos por habitação. Este segmento é dividido em pessoas a quem foi atribuída a habitação social e “outros casos”, como por exemplo, pessoas que viviam em habitações sociais em situação de comodato, mudança do titular ou obras de requalificação.

#### **3.4. Entidade de acolhimento Câmara de Coimbra**

Situada na província da Beira Litoral, Região do Centro e capital de Distrito, Coimbra foi a cidade onde decorreu o estágio curricular.

O conselho de Coimbra é constituído por uma área de 319 km<sup>2</sup> e 143 396 habitantes<sup>11</sup>. Está dividido em 18 freguesias: Almalaguês; Antuzede e Vil de Matos; Assafarge e Antanho; Brasfemes; Ceira; Cernache; Coimbra (Sé Nova, Santa Cruz, Almedina e São Bartolomeu); Eiras e São Paulo de Frades; Santa Clara e Castelo Viegas; Santo António dos Olivais; São João do Campo; São Martinho de Árvore e Lamasosa; São Martinho do Bispo e Ribeira de Frades; São Silvestre, Souselas e Botão; Taveiro, Ameal e Arzila; Torres do Mondego; Trouxemil e Torre de Vilela



**Figura 2:** Mapa das freguesias de Coimbra

<sup>11</sup>Fonte: Prodata disponível em <https://www.pordata.pt/DB/Municipios/Ambiente+de+Consulta/Tabela> acedido a 24 de junho 2019

A entidade acolhedora foi a Câmara Municipal de Coimbra, tendo sede na Praça 8 de Maio.

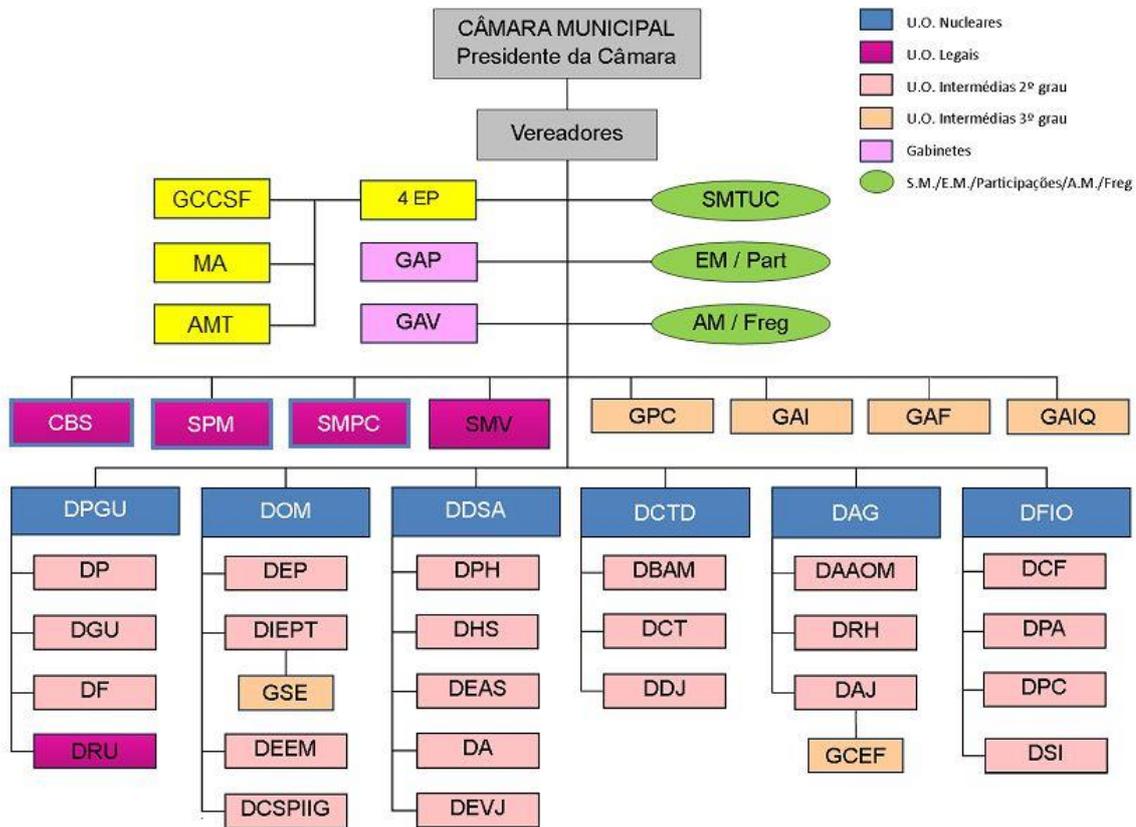
O Edital nº 66/2014, de 16 de julho estabelece o Regulamento Interno da Estrutura Orgânica dos Serviços Municipais da Câmara Municipal, abreviadamente Regulamento Interno (RI). No artigo 3.º do presente Regulamento estabelece a missão, “promover através do seu funcionamento organizacional a melhoria das condições gerais de vida, de trabalho e de lazer dos seus munícipes, bem como o desenvolvimento económico, social e cultural do Município, mediante a adoção de políticas públicas assentes na gestão sustentável dos recursos disponíveis e na procura de um serviço público de qualidade”. Ainda referente ao Regulamento, artigo 4.º são descritos os seus princípios gerais, a administração aberta, eficiência e eficácia, coordenação dos serviços, simplicidade dos procedimentos, gestão participada, dignificação e valorização dos trabalhadores, respeito pela legalidade e imparcialidade e igualdade.

O objetivo da Câmara Municipal é a igualdade e transparência de tratamento dos cidadãos, incentivando a sua participação fornecendo esclarecimentos, registando reclamações e sugestões de melhoria. Têm como intenção uma melhor aplicação dos meios e recurso disponíveis, uma melhor gestão de tempo dos serviços prestados e criar melhor condições de trabalho que contribuem para uma melhoria da qualidade de vida da cidade, dos trabalhadores e dos munícipes (Edital nº 66/2014, 2014).

A estrutura orgânica da Câmara Municipal está descrita no artigo 12.º do RI sendo constituído por 9 unidades orgânicas. Dessas unidades fazem parte 6 departamentos, o Departamento de Planeamento e Gestão Urbanística (DPGU), o Departamento de Obras Municipais (DOM), o Departamento de Desenvolvimento Social e Ambiente (DDSA), o Departamento de Cultura, Desporto e Turismo (DCDT), o Departamento de Administração Geral (DAG) e o Departamento Financeiro e de Inovação Organizacional (DFIO). As restantes unidades orgânicas são o Serviço de Polícia Municipal, Companhia dos Bombeiros Sapadores e Serviço Municipal de Proteção Civil.

O artigo 11.º do RI indica o máximo 4 equipas de projeto, atualmente existem 3, Equipa de Gestão Cultural do Convento de São Francisco, a Equipa da Modernização Administrativa e a Equipa da Autoridade Municipal dos Transportes.

Todas estas unidades orgânicas encontram-se sob o domínio do presidente, atualmente Manuel Machado, e dos Vereadores em que as suas competências estão atribuídas no edital nº115/2017, 13 de novembro.



**Figura 3:** Organograma da Câmara Municipal

### 3.5. Estágio

O estágio curricular, no âmbito do Mestrado em Administração Pública Privada, decorreu no DDSA, sob a supervisão da Sra. Eng. Rosa Maria dos Santos, diretora do departamento.

Durante o estágio, que teve a duração de cinco meses, de outubro a fevereiro, foi elaborado um Projeto de Regulamento de Gestão do Parque Habitacional do Município de Coimbra que se encontra em análise, e analisado o procedimento de atribuição de habitação social.

O Vereador Dr. Francisco Queirós é o responsável pelo pelouro de Habitação Social, Promoção da Habitabilidade e Gestão do Parque Habitacional Municipal, além disso esta incumbindo do pelouro de Desenvolvimento Social e Serviço Médico Veterinário.

O DDSA é composto por quatro divisões: Divisão de Habitação Social (DHS), Divisão de Promoção da Habitabilidade (DPH), Divisão de Educação e Ação Social (DEAS), Divisão do Ambiente (DA) e Divisão de Espaços Verdes e Jardins (DEVJ), sendo que o estágio incidiu nas duas primeiras divisões mencionadas.

As competências da DHS estão disponíveis no artigo 42.º do RI, tendo como funções o levantamento das carências habitacionais do território, promover o realojamento e assegurar o respeito e o bom funcionamento dos contratos de arrendamento.

As Competências da DPH estão presente no artigo 41.º do RI, tendo como componente a reabilitação e construção de edifícios no parque habitacional e realizar vistorias as habitações sociais.

Como podemos perceber, estas duas divisões, apesar de prestarem serviços diferentes, funcionam em conjunto. A DHS é responsável pela atribuição de habitação as famílias carenciadas, enquanto que o DPH possui como função disponibilizar as mesmas habitações, garantindo as condições de habitabilidade e bem-estar dos munícipes.

### **3.6. Procedimento de atribuição de habitação social em Coimbra**

Em Coimbra, a atribuição de habitação social é realizada através do regime de arrendamento apoiado. Este regime consiste no arrendamento ou subarrendamento de habitações públicas ou privadas com apoio do estado. A renda é calculada conforme os rendimentos do agregado familiar (Xerez et al., 2018).

Os diplomas que regulam este procedimento são a Lei 32/2016, de 24 de agosto, que estabelece as regras gerais que as Câmaras devem respeitar e seguir, e o Regulamento 602/2017, de 16 de novembro que é o diploma que adapta a Lei às condições do Município.

O processo começa com o pedido de habitação através de requerimentos, correio eletrónico, cartas, pedidos na Loja do cidadão ou no Gabinete de Relação com o Município,

e através de atendimento presencial. É preenchido um formulário (anexo 1) onde estão indicados os documentos necessários para o pedido de habitação.

O formulário vai para o Apoio Administrativo (AA), que verifica se o formulário está devidamente preenchido com os documentos necessários e se existem antecedentes do munícipe no Sistema de Gestão Documental (SGD). Caso tudo esteja corretamente preenchido codifica o processo da seguinte forma: ano, tipo de processo e numeração sequencial do processo. Posteriormente remete o processo a Chefe da DHS.

Caso falte algum documento ou haja erro o AA, elabora um ofício a informar os documentos em falta. O AA regista a data de saída do ofício e envia-o para munícipe, que têm um prazo de 15 dias úteis para entregar os documentos em falta. Se os documentos não forem apresentados dentro do prazo procede-se a audiência de interessados enviando novo ofício a comunicar o indeferimento do pedido de habitação. Este volta a ter um prazo de 10 dias úteis para responder. Se o munícipe não se pronunciar sobre a proposta de indeferimento, o AA propõe o arquivo do processo ao DDSA. Este assina e manda ao AA remeter um ofício ao munícipe, tendo um prazo de 45 dias úteis, sobre tomada de decisão.

No caso de aprovação do formulário, a Chefe da DHS remete o processo para um Técnico da DHS, que é selecionado com base nas suas atribuições. O Técnico da DHS efetua a análise socioeconómico, que implica a realização de visita domiciliária. A visita é marcada, preferencialmente, por contacto telefónico ou através de ofício. Após a visita domiciliária é elaborada a matriz de análise que indica a pontuação do interessado (anexo 2).

Caso seja necessário para a atribuição da classificação da matriz podem ser solicitadas informações complementares. Concluída a avaliação do agregado familiar é remetido por ofício para aprovação na seguinte ordem, Chefe da DHS, a Diretora do Departamento e por fim para o Vereador. O munícipe pode, ou não, ser classificado em situação de emergência.

De seguida é remetido por ofício pelo Técnico responsável do processo, o teor da decisão ao interessado, que possui um prazo de 10 dias para se pronunciar acerca da avaliação. Se não concordar o processo volta para o Técnico da DHS, marca nova visita domiciliária e faz uma nova avaliação das condições socio económicas. Se concordar a diretora do DDSA assina ofício e remete o processo ao Técnico responsável. Este regista e

atualiza a lista de pedidos de habitação, enviando por ofício o munícipe o correspondente código e número de processo. Lista que é composta pela tipologia e pontuação que é renovada pela Câmara de dois em dois meses.

Concluída esta fase entra em ação a DPH indicando quais as habitações disponíveis no parque habitacional. É aqui que reside o verdadeiro problema neste procedimento devido a falta de habitações disponíveis para responder as necessidades exigidas. A chefe da DPH juntamente com a Diretora do DDSA analisam e decidem quais as habitações disponíveis e adequadas para atribuição aos agregados familiares. Quando não existem habitações disponíveis o DPH pode promover a sua construção através de administração direta ou empreitada por concurso público. Estes dois procedimentos são demorosos e envolvem imensas etapas não sendo objetivo deste estudo explicar o funcionamento destes procedimentos. Referir ainda que a legislação que redige as empreitadas por concurso público é o Código dos Contratos Públicos (CCP), artigos 130.º ao 154.º.

O processo de atribuição fica a cargo do Técnico da DHS até que haja uma habitação disponível para atribuir a uma família. Quando uma habitação estiver disponível é elaborada a proposta de atribuição de habitação. A proposta é remetida à Chefe de DHS para análise e parecer. Se concordar envia para à diretora do DDSA, se não concordar remete para o técnico para reanálise. O mesmo processo é repetido pela diretora e pelo vereador, até chegar ao Presidente da Câmara, analisando o processo e dando o parecer. Por fim é agendada pelo Presidente a proposta de realojamento em reunião de câmara para aprovação. Se a proposta for aprovada volta para o DDSA, devendo o técnico responsável pelo processo informar a decisão o munícipe, o lugar da habitação, as condições do contrato de arrendamento e o valor da renda. Caso a proposta seja reprovada volta para reanálise pelo DDSA.

O interessado tem um prazo de 30 dias para responder a proposta, caso não responda ou não aceite as condições sem justificação o seu processo é arquivado, mas se a sua justificação for plausível volta para a lista de espera.

Se aceitar o Técnico elabora a informação propondo a assinatura do contrato, em data a agendar pelo Presidente da Câmara.

No fim o Presidente e o município celebram o contrato de arrendamento e entrega as chaves da habitação que foi atribuída. Este tem 30 dias úteis após a celebração do contrato para ocupar a habitação segundo o número 3 do artigo 21.º regulamento 602/2017.

### **3.7. População que pode aceder à habitação social**

Qualquer pessoa, seja residente em Coimbra ou noutra localidade, pode concorrer à atribuição de uma habitação social. Para isso é necessário preencher os requisitos previstos na Lei 32/2016, de 24 de agosto ou do Regulamento 602/2017, 6 de novembro. Na Lei 32/2016, de 24 de agosto, artigo 6.º fica impedido de tomar ou manter o arrendamento pessoas que sejam proprietárias de um bem imóvel, tenham beneficiado de indemnização em alternativa à atribuição de uma habitação no âmbito de programas de realojamento, esteja a usufruir de apoios financeiros públicos para fins habitacionais, a exceção daqueles que se encontram em situação de emergência ou temporária.

No artigo 29.º da mesma Lei, fica impedido de aceder a uma habitação social, por um período de dois anos o candidato ou arrendatário que utilize meios fraudulentos, declarações falsas ou à omissão de informação relevante. O mesmo acontece ao arrendatário ou o elemento do agregado familiar que ceda a habitação a terceiros a qualquer título, total ou parcialmente, de forma gratuita ou onerosa.

O valor da renda é calculado segundo o artigo 21.º da Lei 32/2016 de 24 de agosto, “o valor da renda em regime de arrendamento apoiado é determinado pela aplicação de uma taxa de esforço ao rendimento mensal corrigido do agregado familiar, sendo a taxa de esforço (T) o valor, arredondado à milésima, que resulta da seguinte fórmula”<sup>12</sup>

$$T = 0,067 \times (RMC/IAS)$$

Sendo que nos artigos seguintes da mesma Lei indica o valor mínimo e máximo de renda. O valor mínimo não pode ser inferior a 1%, do indexante dos apoios sociais (IAS) e o valor máximo não pode ser superior a 23% do rendimento mensal corrigido. Contudo pode

---

<sup>12</sup>Simulador do Calculo de rendas apoiadas: [https://simuladorderenda.cm-lisboa.pt/pls/ptah/f?p=154:1:3961931452662812::NO::P1\\_DET](https://simuladorderenda.cm-lisboa.pt/pls/ptah/f?p=154:1:3961931452662812::NO::P1_DET); acedido a 22 de junho 2019

ser aplicado o regime de rendimento condicionado caso a alteração dos rendimentos justificar a alteração. Neste caso a renda aplicada corresponde ao valor em que o imóvel se encontra avaliado, sendo denominada de renda técnica.

A duração do contrato é de 10 anos, findo o contrato é renovado por períodos iguais. A Câmara Municipal ao abrigo da alínea c) do artigo 24.º-A da Lei 32/2016, 24 de agosto é obrigada a fazer obras de conservação de 8 em 8 anos. Também no mesmo artigo na alínea f) a Câmara pode proceder a realização de vistorias para a verificação da segurança e das condições de habitabilidade, bem como a pedido do arrendatário.

Uma das obrigações dos arrendatários é comunicar a Câmara alterações dos rendimentos ou composição do agregado. A Câmara controla esta informação através dos técnicos da DHS, são eles os responsáveis pela gestão do parque habitacional e pela supervisão do cumprimento das normas, tendo autoridade para pedir os documentos que considerarem necessários. A omissão de informação é punível com resolução de contrato.

### **3.8. Análise dos processos de atribuição habitação social em Coimbra**

De seguida vai ser analisado os processos de atribuição de habitação social em Coimbra, procedendo a análise estatísticas das condições socio demográficas das pessoas envolvidas e o tempo decorrido desde do pedido até a conclusão do procedimento.

#### **3.8.1. Processos analisados referentes à habitação social em 2016**

Em 2016 foram atribuídas habitações sociais a 5 famílias (tabela 12), sendo que 80% dos titulares eram mulheres e 20% homens. No contexto de “outros casos”, tabela 13, houve 6 situações analisada, em que 66,67% dos titulares são mulheres e 33,33% são homens.

Das famílias a quem foi entregue habitação, 3 têm idade compreendida entre os 40 e 59 anos, sendo que dos restantes, 2 situam-se entre os 20 e 39 anos. Noutros casos, 2

agregados familiares têm idade entre os 40 e 59 anos e os restantes agregados familiares possuem mais de 60 anos de idade.

**Tabela 12:** Habitações sociais atribuídas em 2016

Idade	Género					
	Masculino		Feminino		Total	
	N	%	N	%	N	%
0 aos 19 anos	0	0%	0	0	0	0%
20 aos 39 anos	0	0%	2	40%	2	40%
40 a 59 anos	1	20%	2	40%	3	60%
60 ou mais anos	0	0%	0	0%	0	0%
Total	1	20%	4	80%	5	100%

Fonte: Elaboração própria

**Tabela 13:** “Outros casos” em 2016

Idade	Género					
	Masculino		Feminino		Total	
	N	%	N	%	N	%
0 aos 19 anos	0	0%	0	0%	0	0%
20 aos 39 anos	0	0%	0	0%	0	0%
40 a 59 anos	1	16,67%	1	16,67%	2	33,33%
60 ou mais anos	1	16,67%	3	50%	4	66,67%
Total	2	33,33%	4	66,67%	6	100%

Fonte: Elaboração própria

Quanto a situação de empregabilidade podemos observar pela tabela 14, que 40% das pessoas que efetuaram o pedido de habitação, tinham emprego e que as restantes se encontravam no desemprego. Na situação de “outros casos” dos agregados 40% tinham emprego, 60% eram reformadas/pensionista e 16,67% estavam no desemprego.

**Tabela 14:** Situação de emprego na data do pedido de habitação em 2016

	Pedido de habitação	“Outros casos”
Empregado	40% (2 pessoas)	33,33% (2 pessoa)
Desempregado	60% (3 pessoas)	16,67% (1 pessoa)
Reformado/pensionista	0%	50% (3 pessoas)

Fonte: Elaboração própria

Aquando da entrega da habitação, tabela 15, a percentagem de desempregados aumentou para 80% contra os 20%. Em “outros casos” 0% dos agregados possuíam emprego, a percentagem de desempregado manteve-se, mas aumentando para 83,33% de reformados e pensionistas.

**Tabela 15:** Situação de emprego após a conclusão do procedimento em 2016

	Pedido de habitação	“Outros casos”
Empregado	20% (1 pessoa)	0%
Desempregado	80% (4 pessoas)	16,67% (1 pessoa)
Reformado/pensionista	0%	83,33% (5 pessoas)

Fonte: Elaboração própria

O número médio de elementos por agregado familiar a que tenha sido atribuída habitação é de 3,4 elementos, enquanto que em “outros casos” a média é de 2 elementos, tabela 16.

**Tabela 16:** Elementos por habitação em 2016

	Agregado familiar	“Outros casos”
	5 elementos	1 elementos
	2 elementos	1 elementos
	2 elementos	2 elementos
	6 elementos	2 elementos
	2 elementos	2 elementos
		4 elementos
<b>Média</b>	<b>3,4 elementos</b>	<b>2 elementos</b>

Fonte: Elaboração própria

Quanto ao tempo de espera da entrega de habitação social, tabela 17, podemos concluir que no ano 2016, os agregados familiares que obtiveram uma habitação social tiveram de esperar cerca de 5 anos e 3 meses aproximadamente. Em “outros casos”, tabela 18, a situação foi resolvida num tempo médio de 3 anos e 11 meses.

**Tabela 17:** Tempo de espera até à entrega de habitação social em 2016

<b>Data do pedido</b>	<b>Data da entrega</b>	<b>Tempo de espera</b>
Outubro de 2010	Agosto de 2016	5 anos e 10 meses
Abril de 2009	Julho de 2016	7 anos e 3 meses
Março de 2010	Abril de 2016	6 anos e 1 mês
dezembro de 2012	Abril de 2016	3 anos e 4 meses
Abril de 2012	Abril de 2016	4 anos
<b>Tempo médio de espera</b>		<b>5 anos e 3 meses</b>

Fonte: Elaboração própria

**Tabela 18:** “Outros casos” em 2016

<b>Data do pedido</b>	<b>Data da entrega</b>	<b>Tempo de espera</b>
Março de 2012	Setembro de 2016	4 anos e 6 meses
Março de 2012	Setembro de 2016	4 anos e 6 meses
Março de 2012	Setembro de 2016	4 anos e 6 meses
Março de 2012	Setembro de 2016	4 anos e 6 meses
Novembro de 2012	Abril de 2016	3 anos e 5 meses
Outubro de 2013	Abril de 2016	2 anos e 6 meses
<b>Tempo médio de espera</b>		<b>3 anos e 11 meses</b>

Fonte: Elaboração própria

### **3.8.2 Processos analisados referentes à habitação social em 2017**

Na tabela 19, indica que no ano de 2017 foram atribuídas habitações sociais a 10 agregados familiares, sendo que 20% dos titulares eram homens e o resto dos titulares são mulheres. No contexto dos “outros casos”, tabela 20, houve cerca de 5 processos, sendo que 40% dos titulares são homens e 60% são mulheres.

No caso das habitações sociais atribuídas, cerca de 6 agregados familiares compreendem as idades entre os 20 e os 49 anos, 2 situam-se entre as idades dos 40 a 59 anos, e o mesmo número de famílias encontra-se entre os 60 ou mais anos. Noutros casos cerca de 4 agregados familiares possuem idades entre os 40 e os 59 anos, sendo que o que resta localiza-se entre a idade de 60 ou mais anos.

**Tabela 19:** Habitações sociais atribuídas em 2017

Idade	Género					
	Masculino		Feminino		Total	
	N	%	N	%	N	%
0 aos 19 anos	0	0%	0	0%	0	0%
20 aos 39 anos	2	20%	4	40%	6	60%
40 a 59 anos	0	0%	2	20%	2	20%
60 ou mais anos	0	0%	2	20%	2	20%
Total	2	20%	8	80%	10	100%

Fonte: Elaboração própria

**Tabela 20:** “Outros casos” em 2017

Idade	Género					
	Masculino		Feminino		Total	
	N	%	N	%	N	%
0 aos 19 anos	0	0%	0	0%	0	0%
20 aos 39 anos	0	0%	0	0%	0	0%
40 a 59 anos	2	40%	2	40%	4	80%
60 ou mais anos	0	0%	1	20%	1	20%
Total	2	40%	3	60%	5	100%

Fonte: Elaboração própria

Sobre a questão da empregabilidade podemos observar segundo a tabela 21, que 50% dos titulares estavam desempregados, 30% tinham emprego e 20% eram reformados/pensionista. Ainda na tabela, em “outros casos”, cerca de 60% estavam desempregados e nas situações de empregados e reformados/pensionistas, cada uma possui uma percentagem de 20%.

**Tabela 21:** Situação de emprego na data do pedido de habitação em 2017

	Pedido de habitação	“Outros casos”
Empregado	30% (3 pessoa)	20% (1 pessoa)
Desempregado	50% (5 pessoas)	60% (3 pessoas)
Reformado/pensionista	20% (2 pessoas)	20% (1 pessoa)

Fonte: Elaboração própria

Após a conclusão do processo da atribuição de habitação, podemos observar que segunda a tabela 22, houve um aumento para 70% de desempregados, uma diminuição para 10% de empregados e a percentagem de reformados/pensionistas manteve-se. Em “outros casos”, a percentagem de empregados manteve-se nos 20% enquanto que a de desempregados e reformados passou para 40% cada uma.

**Tabela 22:** Situação de emprego após a conclusão do procedimento em 2017

	Atribuída habitação	“Outros casos”
Empregado	10% (1 pessoa)	20% (1 pessoa)
Desempregado	70% (7 pessoas)	40% (2 pessoas)
Reformado/pensionista	20% (2 pessoas)	40% (2 pessoas)

Fonte: Elaboração própria

O número médio de elementos por agregado familiar após atribuída habitação é de 3,3 elementos e em “outros casos” a média é de 2,6 elementos (tabela 23).

**Tabela 23:** Elementos por habitação em 2017

	Agregado familiar	“Outros casos”
	4 elementos	1 elemento
	2 elementos	4 elementos
	2 elementos	3 elementos
	2 elementos	3 elementos
	4 elementos	2 elementos
	2 elementos	
	1 elemento	
	6 elementos	
	4 elementos	
	6 elementos	
	6 elementos	
<b>Média</b>	<b>3,3 elementos</b>	<b>2,6 elementos</b>

Fonte: Elaboração própria

Em 2017, de acordo com a tabela 24, o tempo de espera até à entrega de habitação foi de 4 anos e 11 meses, e em “outros casos”, tabela 25, o tempo de espera foi de 3 anos e 9 meses.

**Tabela 24:** Tempo de espera até à entrega de habitação social em 2017

<b>Data do pedido</b>	<b>Data da entrega</b>	<b>Tempo de espera</b>
Janeiro de 2011	Dezembro de 2017	6 anos e 11 meses
Outubro de 2011	Dezembro de 2017	6 anos e 2 meses
Maio de 2013	Setembro de 2017	4 anos e 3 meses
Junho de 2010	Setembro de 2017	7 anos e 2 meses
Setembro de 2014	Setembro de 2017	3 anos
Abril de 2016	Dezembro de 2017	1 ano e 8 meses
Fevereiro de 2008	Janeiro de 2017	8 anos e 11 meses
Agosto de 2016	Setembro de 2017	1 ano e 1 mês
Abril de 2015	Setembro de 2017	2 anos e 4 meses
Novembro de 2009	Junho de 2017	7 anos e 7 meses
<b>Tempo médio de espera</b>		<b>4 anos e 11 meses</b>

Fonte: Elaboração própria

**Tabela 25:** Tempo de espera até à entrega de habitação social em 2017

<b>Data do pedido</b>	<b>Data da entrega</b>	<b>Tempo de espera</b>
Março de 2014	Dezembro de 2017	3 anos e 9 meses
Outubro de 2008	Abril de 2017	8 anos e 6 meses
Dezembro de 2014	Setembro de 2017	2 anos e 9 meses
Setembro de 2014	Setembro de 2017	3 anos
Setembro de 2016	Maio de 2017	8 meses
<b>Tempo médio de espera</b>		<b>3 anos e 9 meses</b>

Fonte: Elaboração própria

### **3.8.3. Processos analisados referentes à habitação social em 2018**

No ano de 2018, segundo a tabela 26, foram concluídos cerca de 7 processos de entrega de habitação social, dos quais 28,57% dos titulares são homens e 71,43% são mulheres. Em “outros casos” apenas houve 1 único caso sendo que o titular é do género feminino, tabela 27.

No caso de habitações sociais atribuídas, cerca de 57,14% dos titulares consta na idade entre os 40 a 59 anos, 28,57% possuem idade entre os 20 e os 39 anos e 14,29% têm mais de 60 anos. Em “outros casos” o titular situa-se na idade de 60 ou mais anos.

**Tabela 26:** Habitações sociais atribuídas em 2018

Idade	Género					
	Masculino		Feminino		Total	
	N	%	N	%	N	%
0 aos 19 anos	0	0%	0	0%	0	0%
20 aos 39 anos	0	0%	2	28,57%	2	28,57%
40 a 59 anos	2	28,57%	2	28,57%	4	57,14%
60 ou mais anos	0	0%	1	14,29%	1	14,29%
Total	2	28,57%	5	71,43%	7	100%

Fonte: Elaboração própria

**Tabela 27:** “Outros casos” em 2018

Idade	Género					
	Masculino		Feminino		Total	
	N	%	N	%	N	%
0 aos 19 anos	0	0%	0	0	0	0%
20 aos 39 anos	0	0%	0	0%	0	0%
40 a 59 anos	0	0%	0	0%	0	0%
60 ou mais anos	0	0%	1	100%	0	100%
Total	0	0%	1	100%	1	100%

Fonte: Elaboração própria

Em relação ao emprego podemos contemplar na tabela 28, cerca de 42,86% estavam desempregados, 28,57% tinham emprego e a percentagem de reformados/pensionista e estudante é de 14,29%. Em “outros casos” a única pessoa envolvida é reformada/pensionista.

**Tabela 28:** Situação de emprego na data do pedido de habitação de 2018

	Pedido de habitação	“Outros casos”
Estudante	14,29% (1 pessoa)	0%
Empregado	28,57% (2 pessoas)	0%
Desempregado	42,86% (3 pessoas)	0%
Reformado/pensionista	14,29% (1 pessoa)	100% (1 pessoa)

Fonte: Elaboração própria

A tabela 29, indica que após a conclusão do procedimento de habitação social a percentagem de empregados e desempregados corresponde a 42,86% e a percentagem de reformado manteve-se nos 14,29%. Em “outros casos”, só é analisada uma pessoa sendo já era reformado/pensionista.

**Tabela 29:** Situação de emprego após a conclusão do procedimento em 2018

	Pedido de habitação	“Outros casos”
Empregado	42,86% (3 pessoas)	0%
Desempregado	42,86% (3 pessoas)	0%
Reformado/pensionista	14,29% (1 pessoas)	100% (1 pessoa)

Fonte: Elaboração própria

O número médio de elementos por agregado familiar é de 3,7 elementos e em “outros casos” é de 1 elemento, tabela 30.

**Tabela 30:** Elementos por habitação de 2018

	Agregado familiar	“Outros casos”
	2 elementos	1 elemento
	8 elementos	
	2 elementos	
	1 elemento	
	5 elementos	
	4 elementos	
	4 elementos	
<b>Média</b>	<b>3,4 elementos</b>	<b>1 elemento</b>

Fonte: Elaboração própria

O tempo de espera até a entrega de habitação social em 2018, conforme indica a tabela 31, foi de 7 anos e 11 meses e na situação de “outros casos”, tabela 32, foi de 20 anos e 5 meses.

**Tabela 31:** Tempo de espera até à entrega de habitação social de 2018

<b>Data do pedido</b>	<b>Data da entrega</b>	<b>Tempo de espera</b>
Agosto de 2009	Novembro de 2018	9 anos e 3 meses
Dezembro de 2011	Novembro de 2018	6 anos e 11 meses
Novembro de 2008	Novembro de 2018	10 anos
Agosto de 2015	Novembro de 2018	3 anos e 3 meses
Novembro de 2012	Novembro de 2018	6 anos
Março de 2004	Novembro de 2018	14 anos e 9 meses
Outubro de 2012	Novembro de 2018	6 anos e 1 mês
<b>Tempo médio de espera</b>		<b>7 anos e 11 meses</b>

Fonte: Elaboração própria

**Tabela 32: “Outros casos” de 2018**

<b>Data do pedido</b>	<b>Data da entrega</b>	<b>Tempo de espera</b>
Junho de 1998	Novembro de 2018	20 anos e 5 meses
<b>Tempo médio de espera</b>		<b>20 anos e 5 meses</b>

Fonte Elaboração própria

### **3.9. Análise e discussão de resultados**

Com este estudo caso podemos observar que dos processos analisados 78,53% (25 processos) pertencem ao género feminino e os restantes 26,47% (9 processos) ao género masculino.

Em relação à empregabilidade podemos constatar que à data do pedido 29,41% (10 pessoas) tinham emprego, 44,12% (15 pessoas) se encontravam desempregados, 23,53% (8 pessoas) eram reformados/pensionista e 2,94% (1 pessoa) era estudante.

Após a conclusão do procedimento verifica-se que houve um deterioramento das condições económicas. A percentagem de pessoas empregadas baixou para 17,65% (6 pessoas), enquanto o número de desempregados aumentou para 50% (17 pessoas) e reformados/pensionista para 32,35% (22 pessoas).

Estes valores são ainda mais preocupantes se apenas analisarmos a população que não vivia em habitação social anteriormente. Neste caso temos uma amostra de 22 processos em que, à data do pedido, 31,82% (7 pessoas) tinham emprego, 4,55% (1 pessoa) era estudante, (50% (11 pessoas) desempregado e, por fim, 13,63% (3 pessoas) reformados/pensionistas. Após a conclusão do procedimento, a percentagem de empregados baixou para 22,73% (5 pessoas), e de desempregados aumentou para 63,64% (14 pessoas), sendo que o a percentagem de reformados manteve-se.

Em relação aos “outros casos”, podemos verificar que não houve melhoria das condições de emprego. À data do pedido, cerca de 25% (3 pessoas) tinham emprego, 33,33% (4 pessoas) desempregados e 41,67% (5 pessoas) eram reformados/pensionistas. Após o

procedimento, apenas 8,33% da amostra (1 pessoa) possuía emprego, 25% (3 pessoas) permaneceram desempregados e 66,67% (8 pessoas) reformados/pensionistas.

Relativamente ao tempo de espera e ao número de habitações sociais atribuídas por ano, estes são irregulares. Existem processos que podem demorar 1 ano e “outros casos” que podem demorar 10 anos. O tempo de espera depende da situação de emergência dos agregados familiares e da capacidade de resposta por parte da Câmara Municipal.

É importante referir que o processo burocrático, desde do formulário até a entrada da lista de espera é demorado e cansativo devido a quantidade de documentos e etapas necessárias, este processo pode demorar até 6 meses ou mais tempo. Mas o verdadeiro problema passa pela falta de habitações vagas para responder as necessidades existentes, aqui o tempo de espera é muito superior, podendo existir casos de largos anos de espera.

Em 2016 foram efetuados cerca de 4000 pedidos de habitação em Portugal. O tempo médio de espera do procedimento de atribuição de habitação é de 2 anos. No caso do Porto e Lisboa o tempo de espera é de 7 anos (Farha, 2017). Em Coimbra o tempo médio de espera é de 6 anos. Neste momento o parque habitacional de Coimbra é composto por cerca de 1000 habitações, das quais estão alojados à volta de 3250 pessoas.

Em fevereiro de 2018 foi publicado pelo IHRU um relatório sobre o levantamento nacional das necessidades de realojamento habitacional. Através da realização de um inquérito, aos municípios, foi concluído que cerca de 25 762 famílias necessitavam de realojamento. Refere ainda que em 2015 existiam cerca de 119 691 fogos de habitação social dos quais 6 729 se encontram vazios, estatísticas fornecidas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE). Isto transmite-se numa capacidade de resposta imediata, por parte dos municípios de 26% dos pedidos realojamento (IHRU, 2018).

Além disso, nos últimos censos realizados em 2011, registou se que em Portugal cerca de 735 128 fogos se encontram vagos. Número muito superior de habitações vagas as necessidades de realojamento, ou seja, existem famílias a necessitar de abrigo enquanto existem habitações vagas (IHRU, 2018).

Em conclusão, este estudo caso demonstra que os agregados que necessitam de habitação são pessoas que têm dificuldades económicas, encontrando-se por norma desempregados. O tempo de espera do procedimento de entrega de habitação é irregular,

contudo o tempo médio de espera de 2 anos (Coimbra é de 6 anos e Lisboa e Porto de 7 anos), algo que devia ser analisado e repensado de forma a melhorar o tempo de resposta. Outro aspecto que salta a vista é a quantidades de fogos vagos face a carência habitacional.

### **3.10. Lacunas e recomendações face ao combate das carências habitacionais**

O combate às carências habitacionais pode ser praticados de vários modos.

Em primeiro lugar não basta definir uma política, é preciso adotar uma estratégia adequada. Em Portugal, a habitação é um direito que está presente na CRP mas nem todas as pessoas têm acesso à habitação. É necessário definir uma estratégia sustentável que vise combater as carências habitacionais.

A criação de uma Lei de Bases da Habitação seria um passo a dar, atualmente o tema está em debate na Assembleia da República. Uma Lei de Bases não define os princípios do regime jurídico, mas as orientações e diretrizes a seguir de uma determinada área. A Lei de Bases é um suporte para futuras leis (Ribeiro, 2011).

O Governo Português pode implementar um Modelo Político mais ambicioso e alargado, passando do Modelo Orientado Residual para o Modelo Orientado Generalista. Este modelo foca não só as pessoas mais carenciadas, mas também aquelas que não conseguem aceder a uma habitação adequada no mercado, ou seja, apoiar a população de rendimentos intermédios (Governo Português, 2017).

A dimensão de stock de habitações sociais pode ser ampliada, passado da dimensão Muito Pequena, que neste momento é de 2%, em Portugal para a dimensão Pequena, que se situa entre os 5% e os 10%. Este objetivo pode ser implementado através da reabilitação urbana e de imóveis devolutos em deterioramento de construção nova. A reabilitação de fogos e frações devolutas ajuda não só a combater os problemas sociais, mas contribuiu para a conservação das estruturas, ordenamento do território e preservação do património (Governo Português, 2017). Além disso o aumento de stock permite uma capacidade de resposta maior face as necessidades, uma vez que o principal problema é a falta de habitações disponíveis.

É imprescindível haver uma maior coordenação de poderes tanto a nível horizontal como vertical. A nível horizontal deve ser aplicada uma política mais flexível, uma vez que diferentes regiões necessitem de diferentes programas e apoios. Além disso diferentes grupos sociais necessitam de diferentes soluções e apoios. Por exemplo pode ser preciso adotar diferentes programas para jovens, idosos ou minorias. A coordenação a nível vertical entre os diferentes níveis de poder central, regional e local, é essencial para que os recursos alocados sejam distribuídos de forma mais eficiente.

De forma a promover a transparência e avaliar as metas e objetivos definidos deveria ser criado um sistema de monitorização e avaliação, baseado nos princípios do Modelo EFQM ou CAF. Este instrumento funcionaria como ferramenta de apoio ao Governo Central e aos Municípios.

Este mecanismo numa primeira fase iria recolher dados sobre as carências habitacionais existentes ao longo do território português. Isto permitiria traçar metas e objetivos quantitativos, tanto a nível nacional como regional, permitindo aplicar uma política mais precisa e específica as necessidades existentes.

Numa segunda fase, seriam avaliados a eficácia das medidas aplicadas e a alocação dos recursos. Deste modo seria possível observar os pontos positivos e negativos, e se necessário modificar e aprimorar os métodos e técnicas utilizadas.

Em relação ao procedimento de entrega de habitação social em Coimbra, Regulamento 602/2017, 6 de novembro, a matriz de classificação devia ser repensada nos pontos 3 e 4. Nestes pontos é atribuída uma classificação maior se a pessoa em questão residir em Coimbra e se a habitar há mais de 10 anos. Este ponto não devia existir devido a discriminação, todas as pessoas devem ter as mesmas oportunidades independentemente do tempo ou onde residem.

Como foi sendo evidenciado a entrega de uma habitação social não é suficiente para resolver a situação de precariedade das famílias, podendo até em alguns casos ser agravada.

O projeto Housing First<sup>13</sup>, criado pelo Dr. Sam Tsemberis provou ser um modelo de sucesso para acabar com os sem abrigos. A habitação é vista como um ponto de partida

---

<sup>13</sup> Disponível em <https://housingfirsteurope.eu/> acessado a 21 de junho 2019

em vez de solução, problemas sociais e de saúde não são um pré-requisito para ganhar uma casa, mas habitação é um pré-requisito que permitirá resolver muitos destes problemas (FEANTSA & Abbé Pierre Foundation 2018).

Esta visão devia ser adotada pelo Governo Português, devendo haver um serviço de apoio e acompanhamento da evolução das condições socioeconómicas dos agregados familiares. Cada família necessita diferentes tipos de apoio, uns necessitam um especial foco na recuperação do bem-estar a nível físico mental, enquanto outros podem requerer apoio psicológico para encontrarem um propósito na vida, um caminho a percorrer. Noutros casos pode ser preciso ajuda na integração dentro da comunidade ou no desenvolvimento de capacidades. O acesso a formações ou outras atividades são importantes para o desenvolvimento de capacidades e ajudar na integração destas pessoas na sociedade. Deveriam ser elaborados programas que se adaptem as necessidades existentes, sejam elas a nível de saúde, educação ou qualquer outra particularidade.

Outra forma para combater as carências habitacionais é os municípios adotarem incentivos fiscais a prédios ou frações urbanas do mercado privado ou público, e em contrapartida o valor da renda aplicado seja abaixo do valor do mercado. Seria definido uma percentagem do valor da renda que o imóvel teria de baixar e em compensação beneficiaria de uma redução ou isenção do Imposto Municipal sobre os Imóveis (IMI).

A questão do investimento é essencial para o objetivo de acabar com as carências habitacionais seja concretizado. Foi estimado que seriam necessários 1700 milhões de euros para combater este problema (IHRU, 2018), e em 2018 foi definido pelo Governo Português um orçamento de 156 milhões de euros (Pinto, 2018). O programa PROHABITA teve apenas um orçamento de cerca de 5,5 milhões em 2017 (Farha, 2017).

Deste modo face a precariedade habitacional torna-se necessário aumentar o investimento no setor. Assim a despesa pública do Governo Português no setor de habitação devia ser aumentada, atualmente situa-se nos 0.0% do PIB, longe da média da UE que se situa nos 0,5% do PIB (tabela 11).

Uma forma de financiar projetos de combate a exclusão habitacional é através de fundos europeus, tais como, o Fundo Social Europeu (FSE), Fundo Europeu de

Desenvolvimento Regional (FEDER), ou através de empréstimos no Banco Europeu de Investimento (BEI).

O FSE<sup>14</sup> é um fundo que se foca na questão do emprego, mais concretamente no seu acesso, podendo financiar projetos locais. Foi definido que 20% deste fundo deve ser investido na inclusão social e contra a discriminação e pobreza.

O FEDER<sup>15</sup> tem como intuito colmatar os desequilíbrios regionais promovendo uma maior coesão económica e social. Este fundo pode ser usado na investigação e inovação, assistência/ auxílio a pequenas e médias empresas, mas também pode usado para combater problemas económicos, ambientais e sociais. Isto significa que pode servir como fundo para o investimento em infraestruturas.

O BEI<sup>16</sup> concede empréstimos a projetos sustentáveis. A concessão de investimento por parte do BEI depende da viabilidade, eficiência e importância do projeto. Todos os estados membros da UE participam na tomada de decisão que é constituída por quatro órgãos: Conselho de Governadores, Conselho de Administração, Comité Executivo, e a Comissão de auditoria. O primeiro órgão é constituído por ministros, geralmente das finanças de todos os países da União Europeia, sendo os responsáveis pelas diretrizes da política de concessão. O Conselho de Administração é composto pelo Presidente do Banco, mais 28 membros nomeados pelos estados aderentes e por fim um membro da Comissão Europeia. A sua função é aprovar a concessão de empréstimos aos projetos. O Comité Executivo é a entidade responsável pela gestão e execução das decisões tomadas. A Comissão de Auditoria verifica a correta utilização dos empréstimos concedidos.

Portugal já recorreu várias vezes ao BEI como forma de financiamento. Em 2009, foi contraído um empréstimo de 200 milhões de euros para o financiamento de programas como o PER ou PROHABITA. Em 2015, foi concedido um empréstimo de 25 milhões para o programa Reabilitar para Arrendar.

Outro dos objetivos e forma de avaliar a eficácia das medidas de Portugal seria através da análise da percentagem população em situação de sobrecarga das despesas da

---

<sup>14</sup> Disponível em: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=pt> acedido a 20 de junho 2019

<sup>15</sup> Disponível em: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/pt/funding/erdf/](https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/funding/erdf/) acedido a 20 de junho 2019

<sup>16</sup> Disponível em: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-investment-bank\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-investment-bank_pt) acedido a 20 de junho 2019

habitação, privação severa e incapacidade de manter a habitação aquecida, tendo como intuito aproximar os valores da média da UE.

Apesar do não ser o verdadeiro obstáculo ao procedimento de atribuição de habitação, o tempo de resposta e o processo burocrático pode ser agilizado através da imposição de tempo limite de resposta em cada etapa. Também neste caso o uso do modelo CAF seria importante para análise de resultados e qualidade do serviço.

Outros obstáculos e desafios à estratégia de Portugal são a falta de transparência na alocação de recursos, tanto a nível nacional como municipal e uma fraca coordenação horizontal entre o Governo e as autarquias locais (Farha, 2017).

### **3.11. Conclusão**

Na CRP, artigo 65.º diz que “todos têm direito, para si e para a sua família a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”. Todavia apesar de em Portugal se proclamar que a habitação é um direito universal, o modelo político e o peso da habitação social é pouco ambiciosa. Portugal utiliza o Modelo Orientado Residual, restringindo a população que pode concorrer ao acesso de uma habitação social. Existem situações de grave carência socioeconómica e habitacional, mas senão cumprirem com os requisitos não podem concorrer. Também é importante abordar a questão do stock de habitações sociais, Portugal situa-se na dimensão Muito Pequena, sendo de 2%, o que significa numa capacidade de resposta reduzida face às necessidades de realojamento. É a falta de habitações onde reside o verdadeiro problema do procedimento de entrega de habitações sociais. O modelo político de habitação aliado a dimensão de stock demonstra a fraca capacidade de resposta do Governo face as necessidades existentes.

A política de habitação social baseava-se na oferta de habitações em bairros sociais como resposta as famílias carenciadas. Estes bairros foram criados em zonas periféricas das cidades, não dispendo das mesmas condições e qualidade de acesso a serviços públicos (hospitais, escolas e transportes) comparando com o centro. A sociedade tem uma visão negativa destes bairros, sendo associados a comportamentos marginais, provocando problemas de comunicação e interação entre os indivíduos. Os bairros sociais que eram visto

como uma solução resultaram em segregação territorial subsistindo problemas de pobreza, desemprego e exclusão social (Santos, 2015). Uma forma de combater estes problemas é promover uma aproximação dos bairros sociais ao tecido urbano. É importante aplicar em conjunto com a estratégia de habitação, políticas sociais, emprego, saúde, transporte e educação como forma de mudar a visão de marginalização dos bairros sociais.

A própria legislação do setor da habitação tem sofrido constantes alterações, o que modifica a forma e os termos para efetuar o pedido de habitação, podendo dificultar o seu procedimento. Não existe uma Lei de Bases como a área da saúde, telecomunicações ou educação. Uma Lei de Bases define as regras e o rumo de um determinado setor, proporcionando uma maior consistência e coerência nas política a implementar.

Ainda sobre a legislação, o sistema de rendas acarreta lacunas, uma vez que o valor da renda é consoante os rendimentos, ou seja, quanto menor os rendimentos do agregado familiar menor o valor da renda a pagar. Isto pode incentivar a acomodação e a falta de interesse de procura de trabalho e integração na sociedade, uma vez que a obtenção de um trabalho significa um aumento da renda.

Outro pormenor é a falta de um sistema de monitorização e avaliação credível. Os últimos dados disponíveis pelo INE, sobre o levantamento de prédios devolutos e das carências habitacionais, remete para o ano de 2011, sendo apenas revisto em 2021. Devido ao facto de apenas se fazer o levantamento das necessidades de 10 em 10 anos é difícil avaliar a sua evolução, não permitindo quantificar objetivos e verificar a qualidade do mecanismo do procedimento de atribuição.



## **4 Conclusão**

### **4.1. Conclusões gerais**

Este estudo pretendeu realçar a importância da habitação como um Direito Humano Fundamental. O estado da habitação reflete as condições socioeconómicas e tem impacto no estado físico e psicológico de qualquer ser humano. A habitação é um bem e um direito humano que acolhe a, privacidade, a segurança e a dignidade.

Em Portugal é cada vez mais difícil a posse de uma habitação em condições adequadas. É verdade que foram implementadas medidas e estratégias para colmatar estas falhas, não se tratando de um direito “esquecido”, contudo as carências habitacionais permanecem como um problema atual. Relembrar que Portugal ocupa o 22.º lugar do índice de exclusão de habitação.

Este estudo pretendeu apresentar algumas estratégias e soluções para combater esta problemática. Foram analisadas variáveis relacionadas com os encargos de habitações, comparando a média da UE, de forma a avaliar a diferença entre as duas realidades da EU. Esta diferença justifica a necessidade de Portugal adotar políticas sustentáveis, coerentes e exequíveis no que respeita ao combate da precariedade do acesso à habitação.

O estudo de caso aqui apresentado, comprova que as famílias carenciadas são o grupo mais afetado com este problema, recorrendo a instituições públicas como forma de solução. Também foi possível concluir que o problema da demora do procedimento de atribuição de habitação social não é um problema burocrático, mas da falta de habitações disponíveis para responder às necessidades existentes.

Em forma de síntese é possível afirmarmos que Portugal ainda tem um longo percurso a percorrer para colmatar as carências habitacionais e que existem diversos caminhos para atingir este objetivo.

## **4.2. Contribuições do trabalho**

Este trabalho contribuiu de uma forma inovadora para o estudo das políticas desenvolvidas pelo Governo face as falhas habitacionais. Com esta investigação é possível contemplar a influência da habitação, sendo um Direito Humano e um bem indispensável, para que as pessoas consigam atingir um nível de vida adequado e de qualidade.

Em Portugal, apesar do direito à habitação estar presente na CRP e dos diversos programas e iniciativas implementadas nem todas as pessoas têm acesso. Este estudo permite-nos observar que o próprio modelo político restringe o acesso da população aos apoios do Estado. Situação que é mais dramática se comparada com taxas relacionadas com a habitação da UE e o índice de exclusão de habitação.

No estudo caso foi possível constatar que o verdadeiro problema do procedimento de habitação social em Coimbra é a falta de habitações disponíveis como resposta a procura existente. O stock de habitações sociais no território português aliado à falta de investimento no setor demonstram a reduzida capacidade de resposta face as necessidades atuais.

Por fim esta pesquisa também aborda a importância de adotar modelos de gestão de qualidade no serviço público como forma de diminuir custos, tempo de resposta e melhorar resultados e satisfação dos utentes.

## **4.3. Limitações do trabalho e direções para futuras pesquisas**

O presente relatório acarreta limitações que podem ser alvo de futuras pesquisas.

A amostra do estudo de caso e o espaço temporal analisado é reduzido, não projetando a realidade Portuguesa. O procedimento de atribuição de habitação social em Coimbra poderia ser analisado face a outros municípios com o mesmo serviço, comparando resultados, métodos aplicados, e os principais obstáculos que surgem.

O funcionamento do serviço público devia ser continuamente monitorizado, sendo importante aplicar modelos de gestão da qualidade, como o EFQM ou o CAF, com a intenção

de monitorizar as políticas implementadas e as consequências dessas políticas (ou falta delas) na vida dos cidadãos.

A investigação sobre a influência das habitações sociais na vida das famílias realojadas seria um tópico relevante de aprofundar. Seria interessante analisar se estas pessoas conseguiram melhorar a qualidade de vida, integrarem-se na sociedade e entrar no mundo do trabalho ou, simplesmente, se a precariedade persistiu.

Outro ponto que é importante abordar é o regime de renda aplicada, técnica ou apoiada. Como foi explicado anteriormente, a renda técnica é muito mais elevada que a renda apoiada, podendo ser vista como uma forma de financiamento para as autarquias locais. Deste modo, há que questionar quantos agregados familiares pagam renda técnica. Será que existem mais indivíduos a pagar renda técnica ou apoiada? A política de habitação destina-se realmente às famílias carenciadas ou é um mero disfarce para obter mais lucros?

Este é um assunto muito sensível, uma vez que a defesa contra despejos é importante e a própria legislação não indica o que fazer nestes casos, sendo uma decisão dos agregados familiares aceitar ou não os termos impostos. Contudo, a aplicação de uma renda técnica não pode classificar um imóvel como habitação social.

Outra questão pertinente é a existência de habitações vagas espalhadas pelo território, podendo algumas se encontrar devolutas. Surge a dúvida se os municípios procedem a um real levantamento de fogos e frações devolutas do seu parque habitacional, ou se recorrem e utilizam recursos a seu dispor, por exemplo o agravamento do Imposto Municipal sobre os Imóveis (IMI), para combater o abandono e a deterioração dos imóveis.



## **Bibliografia**

### **Bibliografia**

Bank, J. (1998). Conceitos fundamentas da gestão da qualidade total, *Qualidade total: Manual de Gestão*. pp 38-102 Editora CETOP

Braga, M. & Palvarini, P. (2013). *Social Housing in the EU*. Bruxelas: Policy Department: Economic and Scientific Policy. European Parliament. Disponível [online] em [https://www.nuigalway.ie/media/housinglawrightsandpolicy/Social-Housing-in-EU-European-parliament-\(1\).pdf](https://www.nuigalway.ie/media/housinglawrightsandpolicy/Social-Housing-in-EU-European-parliament-(1).pdf) consultado a 1 de julho de 2019

Comissão Europeia. (2013). *Confronting Homelessness in the European Union* [n.º SWD (2013) 42 final]. 20 de fevereiro. Bruxelas. Disponível [online] em <http://aei.pitt.edu/45917/> consultado a 18 de maio de 2019

Dale, B. & Cooper, C. (1995). Gestão qualidade total. *Uma Visão Geral, Qualidade Total e Recursos Humanos*. pp. 21- 51. (Armando Silva Carvalho Trad.) Editora Presença.

Farha, L. (2017). Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living and on the right to non-discrimination in this context (relatório A/HRC/34/51/Add.2). Genebra: Human Rights Council. Disponível [online] em <http://www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Mission%20to%20Portugal%20Report%20SR%20Adequate%20Housing.pdf> consultado a 12 de junho de 2019

FEANTSA & Abbé Pierre Foundation. (2018). *Third Overview of Housinh Exclusion in Europe*. Disponível [online] em <https://www.feantsa.org/download/full-report-en1029873431323901915.pdf> consultado a 7 de junho de 2019

FEANTSA & Abbé Pierre Foundation. (2019). *Fourth Overview of Housing Exclusion in Europe 2019*. Disponível [online] em [https://www.feantsa.org/download/oheeu\\_2019\\_eng\\_web5120646087993915253.pdf](https://www.feantsa.org/download/oheeu_2019_eng_web5120646087993915253.pdf)

consultado a 8 de junho de 2019

Fredriksson, M. & Pallas, J. (2018). New Public Management. The International Encyclopedia of Strategic Communication. Disponível [online] em [https://www.researchgate.net/publication/327879150\\_New\\_Public\\_Management](https://www.researchgate.net/publication/327879150_New_Public_Management)

consultado a 3 de julho de 2019

Hansson, A. G. & Lundgren, B. (2018). Defining Social Housing: A Discussion on the Suitable Criteria, *Housing, Theory and Society*, 36:2, 149-166. Disponível [online] em DOI: 10.1080/14036096.2018.1459826 consultado a 17 de junho de 2019

Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons?. *Public Administration* Vol. 69 Spring, Royal Institute of Public Administration. Disponível [online] em <http://newdoc.nccu.edu.tw/teasyllabus/110041265941/Hood%20NPM%201991.pdf>

consultado a 5 de maio de 2019

Hood, C. (1995). The New Public Management in the 1980: Variations on a Theme, *Accounting Organizations and society*, Vol. 20, No. 2/3, pp. 93-109. London School of Economics and Political Science. Disponível [online] em <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.464.4899&rep=rep1&type=pdf>

consultado a 2 de julho de 2019

Juran, J., & Godfrey, A. B. (1999). *Juran's Quality Handbook: Fifth Edition*. McGraw-Hill Companies. Disponível [online] em <http://www.gmpua.com/QM/Book/quality%20handbook.pdf> Consultado a 15 de junho de 2019

2019

Kripka, R. M. L., Scheller, M., & Bonotto, D. L. (2015). La investigación documental sobre la investigación cualitativa : Conceptos y caracterización. *Revista de Investigaciones UNAD*, 14(2), 55. Disponível [online] em <https://doi.org/10.22490/25391887.1455> consultado a 27

de junho de 2019

ONU (2009). The Right to Adequate Housing *Human Rights* (Fact Sheet No. 21 Rev.1). Disponível [online] em <https://unhabitat.org/the-right-to-adequate-housing-fact-sheet-no-21rev-1/> consultado a 4 de junho de 2019

Parasuraman, A., Zeithaml, V. A., Berry, L. L. (1998). SERVQUAL: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality, *Journal of Retailing*, 64 (1), 12-40. Disponível [online] em [https://www.researchgate.net/profile/Valarie\\_Zeithaml/publication/225083802\\_SERVQUAL\\_A\\_multiple-Item\\_Scale\\_for\\_measuring\\_consumer\\_perceptions\\_of\\_service\\_quality/links/5429a4540cf27e39fa8e6531/SERVQUAL-A-multiple-Item-Scale-for-measuring-consumer-perceptions-of-service-quality.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Valarie_Zeithaml/publication/225083802_SERVQUAL_A_multiple-Item_Scale_for_measuring_consumer_perceptions_of_service_quality/links/5429a4540cf27e39fa8e6531/SERVQUAL-A-multiple-Item-Scale-for-measuring-consumer-perceptions-of-service-quality.pdf) consultado a 30 de junho de 2019

Pinto, S.S. (2003). Os Serviços, Gestão dos serviços. *A Avaliação da qualidade*, pp 27-38 Lisboa: Editora Verbo

Pinto, S.S. (2003). A qualidade do serviço, Gestão dos serviços: *A Avaliação da qualidade*, pp 39-54 Lisboa: Editora Verbo

Pittini, A. (2012). Housing Affordability in the EU Current situatio and recente trends. CECODHAS Housing Europe's Observatory research briefing. (Year 5 / Number 1) Bruxelas: CECODHAS Housing Europe Observatory. Disponível [online] em [https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/ihru/pt/ihru/docs/relacoes\\_internacionais/CECODHAS\\_ObservatoryBriefing\\_Housing\\_Affordability\\_2012\\_revised.pdf](https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/ihru/pt/ihru/docs/relacoes_internacionais/CECODHAS_ObservatoryBriefing_Housing_Affordability_2012_revised.pdf) consultado a 24 de junho de 2019

Pittini, A., Koessl, G., Dijol, J., Lakatos, E., & Ghekiere, L. (2017). *The State of Housing in the EU 2017*. Bruxelas: Housing Europe, the European Federation of Public, Cooperative and Social Housing. Disponível [online] em <http://www.housingeurope.eu/resource-1000/the-state-of-housing-in-the-eu-2017> consultado a 2 de junho de 2019

Whitehead, C., & Scanlon, K. (2007). *Social housing in Europe* London: London School of Economics and Political Science, pp. 8-34. Disponível [online] em

<https://vbn.aau.dk/ws/files/13671493/SocialHousingInEurope.pdf> consultado a 19 de maio de 2019

## **Jurisprudência**

Decreto-Lei n.º 163/1993, 7 de maio de 1993 *in* Diário da República n.º 106/1993, Série I-A de 1993-05-07

Decreto-Lei n.º 271/2003, de 28 de outubro *in* Diário da República n.º 250/2003, Série I-A de 2003-10-28

Edital n.º 66/2014, de 16 de julho - Regulamento Interno da Estrutura Orgânica dos Serviços Municipais da Câmara Municipal de Coimbra

Edital n.º 115/2017, 13 de novembro de 2017 – Distribuição de funções e delegação e subdelegação de competências nos Vereadores da Câmara Municipal de Coimbra

Lei 73/2013, de 3 de setembro de 2013 *in* Diário da República n.º 169/2013, Série I de 2013-09-03 consultado em 18 de junho de 2019

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro de 2013 *in* Diário da República n.º 162/2016, Série I de 2016-08-24 consultado em 20 de junho de 2019

Lei 32/2016, de 24 de agosto de 2016 *in* Diário da República n.º 162/2016, Série I de 2016-08-24

Regulamento 602/2017, de 16 de novembro de 2017 *in* Diário da República n.º 221/2017, Série II de 2017-11-16

## Netgrafia

Cachado, R. Á. (2013). O Programa Especial de Realojamento. Ambiente histórico, político e social. *Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, nº206 V-XLVIII primeiro trimestre pp.1-20. Disponível [online] em [http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/AS\\_206\\_d03.pdf](http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/AS_206_d03.pdf) consultado a 3 de junho de 2019

CAF (2007). *CAF 2006 Estrutura Comum de Avaliação: Melhorar as organizações públicas através da autoavaliação* (Maria Inês Nolasco Trad.). Editora Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. Disponível [online] em [https://www.caf.dgaep.gov.pt/media/docs/Modelo\\_CAF%202006\\_edi%C3%A7%C3%A3o%20portuguesa\\_completo.pdf](https://www.caf.dgaep.gov.pt/media/docs/Modelo_CAF%202006_edi%C3%A7%C3%A3o%20portuguesa_completo.pdf) consultado a 15 de maio de 2019

Câmara Municipal de Lisboa. (2016). *Guia de Ajuda Simulador de Renda ao abrigo do Regime Arrendamento Apoiado*. Disponível [online] em [https://www.google.com/search?source=hp&ei=GDglXaiPGa25gwevw6bwDQ&q=guia+de+simulador+de+rendas&oq=guia+de+simulador+de+rendas&gs\\_l=psy-ab.3..33i22i29i30i110.595.7364..7480...2.0..0.132.2851.12j16.....0....1..gws-wiz.....0..0i131j0i10j0i22i30j0i13j0i13i30j0i8i13i30j0i22i10i30.Mef8ERH8xTQ](https://www.google.com/search?source=hp&ei=GDglXaiPGa25gwevw6bwDQ&q=guia+de+simulador+de+rendas&oq=guia+de+simulador+de+rendas&gs_l=psy-ab.3..33i22i29i30i110.595.7364..7480...2.0..0.132.2851.12j16.....0....1..gws-wiz.....0..0i131j0i10j0i22i30j0i13j0i13i30j0i8i13i30j0i22i10i30.Mef8ERH8xTQ) consultado a 7 de maio de 2018

Comissão Europeia *et. al.* (2017). *Pilar Europeu dos Direitos Sociais*, p.21. Disponível [online] em doi:10.2792/239183 consultado a 24 de maio de 2019

Governo português (2017). *Para uma nova geração de políticas habitacionais*. Disponível [online] em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=95621259-fdd4-4099-82f3-2ff17c522882> consultado a 14 de junho de 2019

Guerra, I. (1994) As pessoas não são coisas que se ponham em gavetas. *Sociedade e Território* nº20 abril, Porto: Edições Afrontamento, 11-16. Disponível [online] em <http://periferiasurbanas.org/wp-content/uploads/2012/04/Sociedade-e-Territorio-20-1994.pdf> consultado a 2 de junho de 2019

Henriques, J. G. (2017). Em 28 países, Portugal está na 22.<sup>a</sup> posição no índice europeu da habitação. *Público*. 3 de março. Disponível [online] em <https://www.publico.pt/2017/03/03/sociedade/noticia/portugal-na-22-posicao-em-28-no-indice-europeu-de-exclusao-de-habitacao-1763838#gs.CSSa7Q1H> Consultado a 20 de junho de 2019

IHRU. (2015). 1987-2011, 25 anos de esforço do Orçamento do Estado com a habitação Disponível [online] em <http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/publicacoes/estudos/Esforco-do-Estado-em-Habitacao.pdf> consultado a 8 de maio de 2019

IHRU (2018). *Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional*. Disponível [online] em [https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/habitacao/levantamento\\_necessidades\\_habitacionais/Relatorio\\_Final\\_Necessidades\\_Realojamento.pdf](https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/habitacao/levantamento_necessidades_habitacionais/Relatorio_Final_Necessidades_Realojamento.pdf) consultado a 20 de junho de 2019

Norma ISO 8402. (1994). *Gestão da qualidade e garantia da qualidade – Terminologia*. Tradução: Associação Brasileira de Normas Técnicas. Disponível [online] em <https://document.onl/documents/nbr-iso-8402-1994-gestao-da-qualidade-e-garantia-da-qualidade-terminologia.html> consultado a 17 de junho de 2019

ONU (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível [online] em: <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2018/01/Declaracao-Universal-dos-Direitos-Humanos.pdf> consultado a 20 de junho de 2019

ONU (1966). *Pacto Internacional dos Direitos Económico, Sociais e Culturais* (Resolução N.º 2200-A (XXI), de 16 de dezembro, pp. 1-5. Disponível [online] em [http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao\\_para\\_a\\_Defesa\\_a\\_Seguranca\\_e\\_a\\_Paz/documentos/pacto\\_internacional\\_sobre\\_direitos\\_economicos\\_sociais\\_culturais.pdf](http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_para_a_Defesa_a_Seguranca_e_a_Paz/documentos/pacto_internacional_sobre_direitos_economicos_sociais_culturais.pdf) consultado a 1 de junho de 2019

ONU (2002). *O Direito Humano a uma Habitação Condigna* (Gabinete de Documentação e Direito Comparado, Trad.). Lisboa: Procuradoria-Geral da República. Disponível [online] em [http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/ficha\\_informativa\\_21\\_direito\\_habitacao\\_condigna.pdf](http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/ficha_informativa_21_direito_habitacao_condigna.pdf) consultado a 20 de Maio de 2019

República Portuguesa do Ministério dos Negócios Estrangeiros. (2017). *Relatório nacional sobre a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, pp. 57-61. Disponível [online] em [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15771Portugal2017\\_PT\\_REV\\_FINAL\\_28\\_06\\_2017.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15771Portugal2017_PT_REV_FINAL_28_06_2017.pdf) consultado a 22 de junho de 2019

Ribeiro, A. S. (2011). A Revisão da Lei de Bases do Ambiente. *Revista de Concorrência e Regulação*, (5), pp.129-203. Disponível [online] em [http://www.concorrenca.pt/vPT/Estudos\\_e\\_Publicacoes/Revista\\_CR/Documents/Revista%20C\\_R%205.pdf](http://www.concorrenca.pt/vPT/Estudos_e_Publicacoes/Revista_CR/Documents/Revista%20C_R%205.pdf) consultado a 4 de maio de 2019

Santos, C. C. (2015). Habitação Social, Vulnerabilidade Social e Serviço Social: Um Ensaio sobre o Fracasso da Mudança Social nos Bairros Sociais. *Revista Libertas* vº15 nº1 jan.jul. Disponível [online] em <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/18313/9536> consultado em 4 de maio de 2019

UE (2007). *Tratado de Lisboa*. Jornal Oficial da União Europeia (2007/C 306/01). Disponível [online] em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2007.306.01.0001.01.POR&toc=OJ:C:2007:306:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2007.306.01.0001.01.POR&toc=OJ:C:2007:306:TOC) consultado a 2 de junho de 2019

UE (2016). *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Jornal Oficial da União Europeia. (2016/C 202/02), p. 400 Disponível [online] em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR> consultado a 5 de junho de 2019

Xerez, R., Rodrigues, P., & Cardoso, F. (2018). A política de habitação em Portugal de 2002 a 2017 Programas, políticas públicas implementadas e instituições envolvidas. *Habitação Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018* pp. 465-511. Lisboa: IHRU. Disponível [online] em [http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/docs/publicacoes/af\\_IHRU\\_Habitacao\\_Social.pdf](http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/docs/publicacoes/af_IHRU_Habitacao_Social.pdf) consultado a 9 de junho de 2019

## **Anexos**

# Anexo 1

## Formulário de candidatura a atribuição de habitação em regime de arrendamento apoiado

### Formulário-tipo

N.º do Processo / SGD  
(apreencher pelos serviços)

Exmo. Senhor Presidente da  
Câmara Municipal de Coimbra

CANDIDATURA A ATRIBUIÇÃO DE HABITAÇÃO EM REGIME DE ARRENDAMENTO APOIADO						
Identificação do candidato						
Nome _____						
Estado civil _____						
Morada _____						
Código postal _____ Localidade _____						
Freguesia _____ Município _____						
Telefone _____ Documento de identificação _____						
<i>(Bilhete de Identidade, Cartão de Cidadão, Autorização de Residência)</i>						
Data de validade ____/____/____ Número de identificação fiscal _____						
Naturalidade _____ Nacionalidade _____						
Composição do agregado familiar						
Nome completo	Data nascimento	Sexo	Grau parentesco com o candidato	Estado Civil	Ocupação (*)	Documento de identificação /Validade
(candidato)						

(\*)Trabalhador por conta própria; trabalhador por conta de outrem; desempregado; reformado/pensionista; estudante (indicar o grau de ensino); frequenta curso de formação (indicar qual)

Descrição da situação que motiva o pedido de habilitação

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

O Requerente

\_\_\_\_\_  
(Assinatura)

**IMPORTANTE:** Os candidatos são obrigados, anualmente, a manifestar, por escrito, o interesse na manutenção da candidatura, apresentando, para o efeito, os documentos a seguir referidos ou sempre que se verifique alterações à situação relatada neste requerimento deverão comunicar essas alterações.

1 — A receção do pedido de habitação pelos serviços só será validada mediante a entrega dos documentos mencionados:

- a) Comprovativo do tempo de residência no Município de Coimbra;
- b) Os trabalhadores por conta de outrem devem apresentar o último recibo de vencimento, declaração de IRS do ano civil anterior e respetiva nota de liquidação. Em casos de dispensa da entrega da declaração de IRS, devem os candidatos entregar certidão emitida pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) donde conste a natureza e o montante total dos rendimentos comunicados a esta entidade, bem como o valor do imposto suportado relativamente aos mesmos;
- c) Os trabalhadores por conta própria devem apresentar fotocópia da declaração de IRS do ano civil anterior e respetiva nota de liquidação, bem como declaração dos descontos efetuados emitida pelos serviços da Segurança Social. Em casos de dispensa da entrega da declaração de IRS, devem os candidatos entregar certidão emitida pela AT donde conste a natureza e o montante total dos rendimentos comunicados a esta entidade, bem como o valor do imposto suportado relativamente aos mesmos;
- d) Declaração da AT comprovativa da inexistência de bens imóveis em nome de todos os membros do agregado familiar;
- e) Para além dos documentos referidos nas alíneas anteriores e consoante a situação do candidato ou dos membros do agregado familiar:
  - i) A prestação de serviços domésticos (empregadas domésticas), deve ser confirmada através de declaração do empregador;
  - ii) Os reformados ou pensionistas devem apresentar declaração do organismo que atribui a pensão, com a indicação do seu montante;
  - iii) Os desempregados devem comprovar a respetiva situação mediante declaração do Instituto de Emprego e Formação Profissional Local ou dos serviços da Segurança Social, referindo o montante do subsídio de desemprego que eventualmente se encontra a receber;
  - iv) Os beneficiários de Rendimento Social de Inserção devem comprovar a situação mediante a apresentação de documento emitido pelos serviços da Segurança Social, referindo o montante da prestação mensal auferida, quais os restantes beneficiários que estão incluídos nesse mesmo processo, indicando ainda qual o acordo de inserção celebrado;
  - v) Nas situações em que se verifique a inexistência de qualquer fonte de rendimentos por parte dos elementos do agregado familiar, deve ser apresentado um comprovativo emitido por um organismo de proteção social;
  - vi) A situação de estudantes, maiores de idade, deve ser comprovada por declaração do estabelecimento escolar ou pelo Cartão de Estudante atualizado;
  - vii) A situação de incapacidade deve ser comprovada mediante declaração médica emitida pelos serviços competentes, com a indicação do grau de incapacidade;
  - viii) A situação de grave enfermidade deverá ser comprovada mediante declaração clínica competente;
  - ix) As famílias monoparentais devem apresentar fotocópia do comprovativo da regulação das responsabilidades parentais e a indicação do valor da pensão de alimentos.

2 — Nos casos em que a apresentação da candidatura seja feita presencialmente, o candidato deve exhibir, obrigatoriamente, junto do serviço municipal de atendimento e no momento da apresentação, os documentos de identificação de todos os membros que compõem o agregado familiar, para efeitos da comprovação dos elementos de identificação declarados no formulário da candidatura.

3 — Nos casos em que a candidatura seja remetida por via postal ou eletrónica, para além dos documentos referidos, deve a mesma ser instruída com fotocópia dos documentos de identificação de todos os membros que compõem o agregado familiar, para efeitos da comprovação dos elementos de identificação declarados no formulário da candidatura.

ANEXO III

## Anexo 2

### Matriz de Análise

#### Matriz de análise. Critérios de ponderação para a hierarquização dos pedidos para atribuição de habitação

Critérios de ponderação	Pontuação	Classificação
Nome: _____ Contribuinte n.º _____ Morada: _____ Telefone: _____ Freguesia: _____ Município: _____ Data: _____		
1 — Tipo de alojamento	(pontuar apenas um dos itens).	
Alojamento precário	25	
Alojamento em quarto sem acesso partilhado a cozinha	15	
Alojamento em quarto com acesso partilhado a cozinha	10	
Alojamento provisório	5	
Alojamento em edificações	5	
2 — Motivo do pedido	(pontua cumulativamente).	
Construção em ruína	25	
Falta de habitação	20	
Desadequação do alojamento por falta de condições de habitabilidade	20	
Desadequação do alojamento por motivo de limitação da mobilidade	15	
Alojamento de favor	10	
Coabitação e/ou sobrecaptação	10	
Carência económica (rendimento mensal corrigido per capita menor ou igual a 70 % do IAS).	5	
Outros motivos	5	
3 — Local de residência		
No Município de Coimbra	10	
Noutro Município	1	
4 — Tempo de residência no município		
Menos de 1 ano	1	
De 1 a 3 anos	3	
De 4 a 5 anos	5	
De 6 a 10 anos	7	
Mais de 10 anos	9	
5 — Tipo de família		
Família monoparental (acrescentar 1 ponto por cada elemento menor)	30	
Família nuclear com 1 ou mais dependentes (acrescentar 1 ponto por cada elemento menor)	15	
Agregado de uma só pessoa com idade igual ou superior a 65 anos	30	
Casal em que pelo menos um dos elementos tenha idade igual ou superior a 65 anos	30	
Família alargada com um ou mais elementos com idade igual ou superior a 65 anos	20	
Outros tipos de família	10	
6 — Elementos com incapacidade, deficiência ou grave enfermidade		Acrescentar cinco pontos por cada elemento além do primeiro, com incapacidade, deficiência ou grave enfermidade.
Agregados com um ou mais elementos com incapacidade igual ou superior a 60 %	30	
Agregados com um ou mais elementos com deficiência	20	
Agregados com um ou mais elementos com grave enfermidade	20	
7 — Violência doméstica		
Pontua desde que exista violência, maus tratos ou negligência sobre um dos elementos do agregado e este tenha estatuto de vítima	30	
8 — Relação renda do alojamento atual/rendimento mensal corrigido		
Menor ou igual a 20 %	2	
De 21 %-40 %	4	
De 41 %-60 %	6	
De 61 %-80 %	8	
De 81 %-100 %	10	
Superior a 100 %	12	
9 — Escalões de rendimento per capita em função do valor do IAS		
De 0 %-20 %	25	
De 21 %-40 %	20	
De 41 %-60 %	15	
De 61 %-80 %	10	
De 81 %-100 %	5	
Superior a 100 %	1	



liar considera-se como base o rendimento per capita. Este define-se na relação entre o rendimento mensal corrigido dividido pelo número de elementos que compõem o agregado familiar. O escalão de rendimento mensal per capita em função do Indexante dos Apoios Sociais determina-se pela aplicação da seguinte fórmula:

$$(\text{Rendimento per capita/Indexante dos Apoios Sociais}) \times 100$$

10 — Índice de ocupação/sobreocupação — a adequação da habitação é verificada pela relação entre a tipologia e a composição do agregado familiar, por forma a evitar situações de sobreocupação ou de subocupação, de acordo com a tabela seguinte:

#### Adequação da tipologia

Composição do agregado familiar (número de pessoas)	Tipologia da habitação (*)	
	Mínima	Máxima
1 .....	T0	T1/2
2 .....	T1/2	T2/4
3 .....	T2/3	T3/6
4 .....	T2/4	T3/6
5 .....	T3/5	T4/8
6 .....	T3/6	T4/8
7 .....	T4/7	T5/9
8 .....	T4/8	T5/9

(\*) A tipologia da habitação é definida pelo número de quartos de dormir e pela sua capacidade de alojamento (exemplo: T2/3 — dois quartos, três pessoas).

Para avaliação das situações de sobreocupação, considera-se que a habitação é adequada nas seguintes condições:

- Um quarto por casal;
- Um quarto por cada indivíduo de sexo diferente;
- Um quarto para cada indivíduo do mesmo sexo, a partir dos 10 anos, sempre que a diferença de idade entre ambos seja igual ou superior a quatro anos;
- Um quarto por cada elemento portador de deficiência ou doença grave e permanente que impossibilitem a partilha de quarto com outro elemento, comprovadas por atestado médico.

ANEXO II