

ANÁLISE DOS CONTRIBUTOS DAS SRU PARA A REABILITAÇÃO HABITACIONAL E O ARRENDAMENTO: UM ESTUDO DE CASO E ALGUMAS PROPOSTAS METODOLÓGICAS

ASSESSMENT OF SRU'S CONTRIBUTION FOR HOUSING REHABILITATION AND THE RENTED SECTOR: A CASE-STUDY AND SOME METHODOLOGICAL PROPOSALS

Frederico Sousa

Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Portugal
fredericojrs@sapo.pt, FEUP

Paulo Conceição

Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente – Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto
psc@fe.up.pt, CITTA

RESUMO/ABSTRACT

Este artigo apresenta os resultados de um trabalho de análise do contributo da Sociedade de Reabilitação Urbana Porto Vivo para a reabilitação habitacional e o arrendamento, partindo da importância do acompanhamento e da avaliação da ação das SRU, passados alguns anos sobre a legislação que lhes deu origem. O artigo começa por propor uma matriz de análise, com referência aos objetivos e resultados da ação das SRU, bem como às dimensões de contexto mais significativas para a sua interpretação. Apresenta-se, depois, o estudo de caso, baseado na exploração de um conjunto muito diversificado de fontes de informação. Conclui-se que a Porto Vivo parece ser parcialmente responsável pelo desenvolvimento do interesse pela reabilitação habitacional. No entanto, existem dificuldades de natureza local, regional e nacional que a sua intervenção não parece ser capaz de contornar.

Palavras-chave: Reabilitação Habitacional; Arrendamento; Avaliação; SRU.

Códigos JEL: R23, R38.

This paper presents the results of an assessment work of the contributions of Porto's Urban Rehabilitation Society – Porto Vivo – for housing rehabilitation and the rented sector. The starting point is the need for monitoring Portuguese SRU's activities, since their legal framework was established some years ago. First of all, an assessment matrix is proposed, which considers SRU's main goals and the most significant contextual dimensions for its interpretation. Then, the case-study is presented, exploring a diverse range of information to analyze SRU's activities. Even though Porto Vivo appears to be partially responsible for a growth of interest in housing rehabilitation, its action doesn't seem to be able to overcome local, regional and national constraints to Porto's housing rehabilitation process.

Keywords: Housing Rehabilitation, Rented Sector; Evaluation; SRU;

JEL Codes: R23, R38.

INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta os resultados de uma dissertação de mestrado desenvolvida no âmbito do Mestrado Integrado em Engenharia Civil da FEUP, sobre o contributo da

Sociedade de Reabilitação Urbana Porto Vivo para a reabilitação habitacional e o arrendamento.

O contexto é o centro antigo da cidade do Porto, que os diagnósticos existentes (ver Breda-Vázquez, 2004) referem como um espaço de relativamente elevada densidade

populacional mas em perda demográfica e com uma estrutura etária envelhecida, caracterizado por um processo de declínio da sua base económica e por importantes contrastes nos níveis de qualificação, emprego e desemprego, uma extensão muito significativa do número de alojamentos vagos, um estado de degradação física “generalizada e preocupante” dos imóveis, e pela presença de outros problemas associados às condições e aos níveis de ocupação dos alojamentos. Os dados preliminares dos Censos 2011 apontam para a persistência dos processos de perda demográfica, com decréscimos de população entre 20% e 30% na última década nas freguesias mais centrais da cidade.

A criação, em 2004, das Sociedades de Reabilitação Urbana (Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de maio) pretendia responder a este tipo de problemas através da mudança do modelo de ação pública, favorecendo o planeamento estratégico e a concertação de agentes por unidade de intervenção (incluindo as figuras de documento estratégico e de contrato de reabilitação com promotores privados), as possibilidades de reestruturação da propriedade, a intervenção forçada e o recurso à expropriação e a maior agilidade dos processos de licenciamento. As SRU aparecem, assim, como organizações públicas, dos municípios ou destes em parceria com o Estado, com um campo de ação territorialmente delimitado e orientadas sobretudo para a criação de novas condições para o investimento privado em reabilitação urbana.

No caso do Porto, foi criada, ainda em 2004, a Porto Vivo, com a participação da Câmara Municipal do Porto e do Estado, através do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU), assumindo, segundo os seus estatutos, o objeto social de «promover a reabilitação e reconversão do património degradado da área crítica de recuperação e reconversão urbanística do concelho do Porto». A sua visão estratégica, definida num documento de 2005, o chamado Masterplan, adota uma referência mais vasta ao conceito de revitalização urbana e social, incorporando os seguintes objetivos: a re-habitação; a promoção do negócio; a revitalização do comércio; a dinamização do turismo, da cultura e do lazer, a qualificação do espaço público e o desenvolvimento de ações estratégicas.

Os instrumentos desenvolvidos ou mobilizados para a concretização destes objetivos têm sido variados: a elaboração de documentos estratégicos para diferentes quarteirões e de programas específicos de reabilitação urbana de mais forte intervenção pública, ou o desenvolvimento de figuras como o Gabinete de Gestão da Área Urbana, a Loja da Reabilitação Urbana, as Bolsas de Imóveis e de Projetistas e Empreiteiros e o programa Viva a Baixa.

O presente artigo pretende ajudar à identificação dos contributos desta experiência, sublinhando assim a importância da avaliação nas políticas urbanas (ver, por exemplo, Breda-Vázquez, 2010 e Pinho, 2012; ou, para o caso das SRU, Neto, 2010). Pretende-se, mais especificamente, estudar a sua capacidade de indução de dinâmicas de investimento em reabilitação habitacional e,

mais especificamente ainda, no arrendamento habitacional. Pretende-se, também, estudar a sua capacidade de indução de transformações no quadro de relações entre os diversos agentes envolvidos.

A importância de atender às ligações entre dinâmicas de investimento e transformação nas relações entre agentes decorre, sobretudo, do que se entende ser a “teoria” subjacente à criação das SRU e, também, dos múltiplos instrumentos desenvolvidos no caso do Porto, que pretendem incidir nessa relação. O enfoque na habitação e no arrendamento, que, como vimos, está longe de esgotar o conjunto de preocupações da Porto Vivo, justifica-se por três razões principais. Em primeiro lugar, pelo lugar de destaque conferido, nas estratégias da Porto Vivo, aos objetivos de “re-habitação”, na dupla perspetiva da preocupação com a manutenção da população residente e da captação de novos habitantes. Em segundo lugar, pela importância do arrendamento na situação atual do centro do Porto. Finalmente, pela importância hoje conferida ao arrendamento em vários documentos estratégicos das políticas de habitação em Portugal, como é o caso dos documentos preparatórios do Plano Estratégico de Habitação (Guerra *et al.*, 2008).

O artigo organiza-se segundo duas partes principais. Numa primeira parte, apresenta-se, justifica-se e discute-se uma matriz para a análise dos contributos das SRU para a reabilitação habitacional e o arrendamento. Numa segunda parte, apresentam-se os resultados de uma primeira aplicação dessa matriz ao caso do Porto. Num ponto conclusivo, apresentam-se possíveis desafios para investigações futuras.

DESENVOLVIMENTO DA MATRIZ DE ANÁLISE

Este artigo parte do entendimento segundo o qual a avaliação, sobretudo quando encarada como um processo de aprendizagem (Breda-Vázquez, 2010), deve contribuir para identificar e interpretar os resultados das políticas e dos programas de intervenção. Para poder fazê-lo, neste caso da reabilitação urbana e habitacional, deve ter em conta questões como reabilitar para quê, para quem e em que circunstâncias (Ho, 1999), o que significa dar especial atenção à relação dos programas com os seus contextos.

A necessidade de uma atenção a questões como reabilitar para quê e para quem justifica-se, em primeiro lugar, pela diversidade de entendimentos sobre a reabilitação e a regeneração urbana evidenciada pela literatura existente e da qual é sinal a variedade terminológica associada ao tema: regeneração, revitalização, renovação, reabilitação... Se permite identificar, nas práticas europeias, algumas referências comuns a dimensões como a mudança e a inovação, a sustentabilidade, a integração e a coordenação, a coesão espacial e social ou o desenvolvimento de novas formas e instrumentos de governança, a leitura dessa literatura permite também sublinhar a existência de diferentes entendimentos dessas dimensões, ex-

plicados por diferentes visões dos problemas em causa, diferentes conceções dos processos de degradação urbana, das necessidades existentes, dos próprios objetivos e possibilidades de intervenção (ver, por exemplo, Couch, 2011; Nel.lo, 2010; Governa, 2010). A construção de uma matriz de análise dos contributos das SRU deve, portanto, ter em conta o debate em torno dos objetivos e modelos de intervenção.

A preocupação com os objetivos e os modelos de intervenção implica, ao mesmo tempo, a atenção ao modo como estes se inscrevem em estratégias ou condicionantes – locais, regionais ou nacionais – mais vastas.

Alguns autores (ver Cameron, 2006) chamam precisamente a atenção para a relação entre estratégias de regeneração e estratégias regionais, argumentando, por exemplo, que as pressões de estratégias regionais guiadas por objetivos e interesses de competitividade podem funcionar como promotoras de estratégias voltadas para a reabilitação puramente física do edificado, em detrimento de estratégias voltadas para a solução dos problemas sociais das áreas de intervenção. No entender de Cameron (2006), verifica-se uma tensão entre a perspetiva da revitalização das áreas de vizinhança e perspetivas de reestruturação da habitação e da população baseadas na transformação dos mercados de habitação.

No caso português, a interligação entre regeneração urbana e competitividade e entre habitação e mercado de emprego (dotado de uma crescente mobilidade) aparecem como elementos importantes do discurso político, o que se pode verificar pela aprovação, no ano de 2011, de um pacote de medidas de incentivo à reabilitação urbana associadas a objetivos de competitividade e de emprego.

Outros autores, por seu lado (ver Van Gent, 2010), enfatizam as condicionantes que o contexto regional coloca às estratégias de transformação seguidas. Defende o autor que, no contexto europeu, as oportunidades e os constrangimentos das políticas nacionais e dos mercados regionais de habitação ajudam a explicar as estratégias adotadas localmente (Van Gent, 2010). A construção de uma matriz de análise dos contributos das SRU deve, assim, ter em conta todo o debate em torno das relações entre as intervenções urbanas e os seus contextos.

Refira-se, finalmente, que esta leitura do contexto envolve não apenas as questões das escalas de intervenção, ou seja, das relações entre as escalas locais, regionais, nacionais ou europeias, mas também as questões dos agentes envolvidos, ou, se quisermos, do sistema de agentes e da sua governança. No campo mais específico de que se ocupa o presente artigo, o do arrendamento habitacional, são de referir os diversos contributos de Andersen (1998, 2008), que mostram que as estratégias de investimento na reabilitação habitacional e no arrendamento privado e os obstáculos que se colocam a essas estratégias não são independentes dos tipos de senhorios existentes. Argumenta, por isso, o autor que a compreensão dos tipos dos envolvidos no arrendamento privado, dos motivos que os movem na gestão das suas propriedades e dos pro-

blemas que enfrentam é importante para o desenho ou o desenvolvimento de políticas de habitação e, especialmente, para os programas de reabilitação habitacional. A construção de uma matriz de análise dos contributos das SRU deve permitir, assim, analisar a relação entre os instrumentos de intervenção utilizados e os tipos de agentes envolvidos.

Estas referências, aqui apresentadas de forma breve (ver Sousa, 2011), ajudam a fundamentar a matriz de análise proposta. Esta matriz é sintetizada no Quadro 1, que apresenta também as fontes de informação utilizadas na análise.

Os objetivos apresentados pela Porto Vivo, em especial os de reabilitação do património, de “re-habitação” na dupla perspetiva referida e de transformação do modelo de ação pública, constituem o ponto de partida da análise. Nesse sentido, a matriz proposta incorpora dimensões associadas aos resultados diretos da intervenção, às transformações verificadas, nomeadamente as que dizem respeito à população e às suas características, bem como às diversas questões do modelo de intervenção: perspetiva estratégica, enquadramento das relações entre agentes e eventual desenvolvimento de novos tipos de instrumento de ação, bem como importância concedida à monitorização e à avaliação. Ao mesmo tempo, a matriz de análise procura ser sensível aos diversos aspetos da relação entre a SRU e o seu contexto, em particular os aspetos de transformação do investimento em habitação e em arrendamento, e o modo como são percebidos, de uma forma geral, por outros agentes – “externos” em relação à SRU e à área de intervenção – desse investimento.

Referem-se, de seguida, algumas das questões analisadas. Sendo a Porto Vivo uma sociedade de reabilitação urbana, que percentagem da reabilitação já realizada teve como fim a ocupação residencial? Que percentagem dessa ocupação é realizada em regime de arrendamento e quais são os tipos de inquilinos que operam? As possíveis transformações sociais das áreas de intervenção estão a acontecer? Com que impacto?

Procurando relacionar tais resultados com as políticas e os instrumentos aplicados, propuseram-se as seguintes perguntas: como se relacionam os resultados com a visão estratégica e com a utilização dos instrumentos por parte da Porto Vivo? Que princípios estão a ser aplicados na intervenção? Até que ponto são utilizados os instrumentos disponíveis e qual é o seu real impacto? É realizada uma avaliação ou uma monitorização que permita relacionar a atividade com os resultados?

Conhecer a opinião de agentes externos à Porto Vivo e as dinâmicas externas à sua área de atividade pode aproximar as conclusões retiradas da realidade e ajudar à leitura do impacto da intervenção numa perspetiva mais global.

Finalmente, uma das questões que abrange a totalidade da análise é a seguinte: qual é a capacidade de indução de dinâmicas de investimento em reabilitação e de indução de transformações no setor do arrendamento privado?

QUADRO 1. MATRIZ DE ANÁLISE (COM BASE EM SOUSA, 2011)

Campos de análise	Conteúdo ou questões a abordar	Elementos de análise/ /indicadores	Fontes mais determinantes de informação
Resultados diretos: habitação e arrendamento	Dinâmicas de reabilitação geradas e sua relação com o arrendamento habitacional	<ul style="list-style-type: none"> • Parcelas reabilitadas para habitação • Variação do estado de conservação das habitações • Estado de conservação das parcelas intervencionadas • Ocupação das parcelas habitacionais • Taxa de ocupação das parcelas reabilitadas • Tipologias das habitações reabilitadas 	Documentos estratégicos; base de dados – Porto Vivo; entrevistas a funcionários
Transformação no arrendamento	Alteração dos tipos de investidor/senhórios	<ul style="list-style-type: none"> • Transformação dos tipos de senhorios das parcelas reabilitadas 	Base de dados – Porto Vivo; entrevistas a funcionários
Transformação social	Alteração do perfil social dos residentes	<ul style="list-style-type: none"> • Manutenção de anteriores residentes/inquilinos • Perfil social dos novos residentes 	Base de dados – Porto Vivo; entrevistas a funcionários
Contributos do planeamento estratégico	Efeitos dos processos de planeamento estratégico	<ul style="list-style-type: none"> • Efeitos de facilitação do investimento: períodos de licenciamento dos projetos de arquitetura • Efeitos espaciais: localização/seletividade do investimento 	Base de dados – Porto Vivo; entrevistas a funcionários
Governança e integração	Transformação/inação nas formas de relação entre agentes e entre mecanismos de intervenção	<ul style="list-style-type: none"> • Inovação nos mecanismos contratuais • Parcerias Porto Vivo/investidores privados • Integração de programas • Mecanismos participativos 	Base de dados – Porto Vivo; entrevistas a funcionários
Avaliação e monitorização	Existência de formas de avaliação e monitorização e respetivos contributos/benefícios	<ul style="list-style-type: none"> • Trabalhos de avaliação e monitorização das condições de habitação • Usufruto do conhecimento acumulado 	Entrevistas a funcionários; relatório de atividades – Porto Vivo
Indicadores de reabilitação habitacional	Relação com as dinâmicas presentes no contexto local/regional	<ul style="list-style-type: none"> • Evolução dos indicadores de investimento habitacional 	Dados estatísticos INE
Visão de agentes externos	Contributos de agentes externos para leitura contextualizada sobre a atividade da SRU	<ul style="list-style-type: none"> • Considerações sobre os incentivos à reabilitação urbana • Considerações sobre a Porto Vivo 	Inquéritos

A matriz adotada e o método aplicado têm como atributos importantes a capacidade de síntese e de reunião da informação disponível em vários formatos e fontes e a capacidade de projetar uma visão geral sobre os contributos prestados pela SRU, já que integra uma significativa variedade de campos de análise.

Os resultados da análise de cada campo podem posteriormente ser relacionados e também ser alvo de análises comparativas, por exemplo comparando os resultados obtidos para a SRU Porto Vivo com outras SRU do país ou com políticas de reabilitação habitacional anteriores à sua existência.

APLICAÇÃO DA MATRIZ DE ANÁLISE À PORTO VIVO, SRU

Definida a matriz de análise, o seu “preenchimento” recorreu, principalmente, à contribuição dos seguintes tipos de informação:

- Declarações, opiniões e estimativas de envolvidos na atividade da Porto Vivo (em junho e julho de 2011);
- Informação disponibilizada pela Porto Vivo relativa aos edifícios com a intervenção de reabilitação concluída;
- Opiniões e perspectivas de agentes externos à Porto Vivo (neste caso, agências de mediação imobiliária);
- Consideração de conclusões de estudos anteriores;
- Tratamento de dados estatísticos do Instituto Nacional de Estatística e de portais com informação imobiliária.

O Quadro 1 esclarece os papéis fundamentais de cada fonte de informação para a análise efetuada. Devem ser referidas, no entanto, algumas dificuldades metodológicas do presente trabalho. Em primeiro lugar, deve dizer-se que se trata de analisar um processo contínuo e que alguma da informação disponível não se encontra completamente atualizada. Optou-se, então, por tratar, sobretudo, as intervenções de reabilitação já concluídas. Por outro lado, a informação disponível, tendo uma organização adequada a uma utilização operacional e não para

este estudo em concreto, apresenta algumas limitações em aspetos relevantes para a matriz de análise proposta, em especial no que diz respeito à caracterização dos tipos de proprietários existentes e das suas transformações. Finalmente, trabalha-se muitas vezes com a perceção e a sensibilidade dos diversos agentes, o que, sendo um elemento importante da análise, não é ainda suficiente para

uma leitura mais aprofundada de todas as transformações verificadas.

O Quadro 2 apresenta as observações mais relevantes da aplicação da matriz de análise. A leitura dos comentários que seguem o quadro permite uma compreensão mais aprofundada de alguns tópicos da análise que nele é sintetizada.

QUADRO 2. MATRIZ DE ANÁLISE: SÍNTESE (COM BASE EM SOUSA, 2011)

Campos de análise	Elementos de análise/Indicadores: observações mais relevantes
Resultados diretos: habitação e arrendamento	<ul style="list-style-type: none"> • 39 parcelas (edifícios) de intervenção concluída à data da análise • As 39 parcelas significam 0,5% do total dos edifícios com necessidades de reabilitação da zona de intervenção prioritária. • As mesmas representam 6% das parcelas nos quarteirões com DE aprovado. • Cerca de 90% de parcelas predominantemente habitacionais entre as parcelas de intervenção concluída • Estimativa de 70% a 80% de área bruta de construção de vertente habitacional nas parcelas de intervenção concluída • Forte melhoria das condições de habitação nas parcelas de intervenção concluída, já que 80% das parcelas intervencionadas estavam em médio ou mau estado de conservação • Maioria das intervenções em parcelas em mau estado de conservação • A Porto Vivo participou ativamente na grande maioria das parcelas de intervenção concluída que se encontravam em mau estado de conservação. Os investidores ou proprietários privados focaram a intervenção em parcelas com ligeiras ou médias necessidades de intervenção. • Cerca de 60% de ocupação no momento da análise • 63% das parcelas com algum grau de ocupação colocadas total ou parcialmente para arrendamento • Persistência de tipologias pequenas nas parcelas intervencionadas e estimativa global de pouca transformação das parcelas em propriedade horizontal
Transformação no arrendamento	<ul style="list-style-type: none"> • Predominância de senhorios particulares com negócio de arrendamento de pequena dimensão (entre uma e sete habitações para arrendamento)
Transformação social	<ul style="list-style-type: none"> • Estimativa: em 60% das parcelas reabilitadas no eixo Mouzinho/Flores, os promotores da reabilitação são os proprietários. • 71% das parcelas concluídas ocupadas mantiveram total ou parcialmente os inquilinos anteriores.
Contributos do planeamento estratégico	<ul style="list-style-type: none"> • Período médio de licenciamento do projeto de arquitetura de 66 dias nas parcelas de reabilitação concluída • Foco da intervenção no quarteirão de Carlos Alberto e no Eixo Mouzinho/Flores
Governança e integração	<ul style="list-style-type: none"> • Estimativa: 10% da reabilitação no Eixo Mouzinho/Flores por parceria entre os proprietários e empresas privadas – parcerias promovidas pela Porto Vivo • Recurso pontual à venda forçada • Em 19% das 36 parcelas habitacionais concluídas as intervenções envolveram financiamento pelo programa RECRUA. • Utilização de mecanismos participativos na formulação dos documentos estratégicos
Avaliação e monitorização	<ul style="list-style-type: none"> • Escasso trabalho de monitorização das condições de habitação nas áreas de intervenção. Parece existir pouco uso da informação disponível para efeitos de monitorização. • Uso do conhecimento gerado para apresentação de propostas de incentivos e pressão sobre a legislação do arrendamento
Indicadores de reabilitação habitacional	<ul style="list-style-type: none"> • Tendências positivas dos indicadores de reabilitação habitacional ao longo de 15 anos (1995-2009) (INE) <p>No período de atividade da Porto Vivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • O número de reabilitações concluídas na ACRRU aumenta progressivamente e em 2009 o valor é mais do dobro do de 2003 • O número de licenças para reabilitação de cariz habitacional conhece a maior subida anual seguida da maior descida anual no período de análise disponível, sugerindo uma independência dos resultados relativamente à Porto Vivo. • Os valores da percentagem habitacional das reabilitações concluídas e das licenças, apesar de uma descida, mantêm-se 10% a 20% superiores aos do período anterior a 2001. • Interpretação dos indicadores sugere forte intervenção de fatores externos.

(continuação)

Campos de análise	Elementos de análise/Indicadores: observações mais relevantes
Perspetiva de agentes externos	<ul style="list-style-type: none"> • Interesse generalizado na reabilitação habitacional e no arrendamento privado, mas pouca atividade nesse âmbito por parte dos inquiridos; • Incentivos criados pela Porto Vivo considerados pouco relevantes • Na opinião dos inquiridos, a situação de habitação e arrendamento no Porto não estaria melhor sem a atividade da Porto Vivo. • Opinião generalizada de que a Porto Vivo presta bons contributos para a reabilitação habitacional e o arrendamento no centro antigo da cidade. • Os contributos mais salientados pelos inquiridos foram os seguintes: <ul style="list-style-type: none"> – Atribuição de confiança aos investimentos em reabilitação; – Celeridade processual; – Apoio e aconselhamento em questões técnicas; – Esclarecimento sobre incentivos; – Controlo e otimização do desenvolvimento, ao acelerar a reabilitação nas áreas com maior potencial. – Divulgação da reabilitação.

RESULTADOS DIRETOS: HABITAÇÃO E ARRENDAMENTO

Ao longo do período de atividade da SRU, a reabilitação concluída, na área atual de intervenção da Porto Vivo, representa apenas uma diminuta fração perante as reais necessidades do centro da cidade (cerca de 0,5%), com 39 parcelas (edifícios) de intervenção de reabilitação concluída. Sendo estas 39 parcelas a amostra de análise, a Porto Vivo aparece na base de dados como diretamente envolvida na promoção da reabilitação de 19, ou seja, quase 50% de toda a reabilitação. Pode-se interpretar, por um lado, que, até à data, a obra concluída ainda está muito dependente da intervenção direta da Porto Vivo, o que pode questionar a sustentabilidade do modelo de intervenção. Por outro lado, isto pode ser visto como um reflexo da estratégia da Porto Vivo para criar o impulso necessário no início da sua intervenção, onde, por exemplo, se invocam os conceitos de *quarteirões-piloto* e *projetos-alavanca*, com o objetivo de difundir a reabilitação habitacional promovida pelos proprietários privados. Para os dados analisados, ou seja, para o reflexo direto dos sete anos de intervenção, tal investimento ainda não parece ter tido o respetivo retorno, argumentando-se que “o período é muito curto no que se refere a processos de reabilitação urbana» (Arlindo Cunha, ex-presidente do conselho de administração da SRU Porto Vivo, à revista *Porto Sempre*, em abril de 2011). De qualquer forma, nesta análise não são contabilizados efeitos externos às áreas com documentos estratégicos (DE) aprovados.

A intervenção concluída compreende uma significativa área habitacional (cerca de 70% a 80% em termos de área bruta de construção), com presença de uma taxa significativa de arrendamento privado (63% das parcelas ocupadas com algum fogo em arrendamento), tendo a intervenção representado um significativo aumento da qualidade habitacional nas parcelas intervencionadas, dada a incidência sobre parcelas com elevados estados de degradação.

Sublinhe-se, porém, que a totalidade das parcelas com intervenção mais direta da Porto Vivo recebeu interven-

ções profundas, o que equivale a 19 das 20 parcelas com intervenção profunda. Isto significa que as intervenções de reabilitação mais independentes da SRU nos quarteirões com DE aprovados incidem em reabilitações de parcelas com estados de menor degradação física.

A informação recolhida aponta para cerca de 60% das parcelas com algum grau de ocupação. A dificuldade na venda de alguns dos investimentos em reabilitação urbana, realizados sob a intervenção da Porto Vivo, foi relatada nos contactos realizados no trabalho e esse é um facto que parece apontar para alguma desadequação entre os tipos de oferta e os tipos de procura, sugerindo-se que a segunda é maior do que a primeira em número de interessados. Esta desadequação poderá ser explicada por uma diversidade de fatores, como a relação entre os preços praticados e a natureza dos interessados, as tipologias disponíveis ou a existência de estratégias de investimento a mais longo prazo que não se concretizam na ocupação imediata dos alojamentos. Embora com pouco acesso à informação exata sobre as tipologias, gerou-se o sentimento, ao longo do trabalho, de que têm vigorado tipologias pequenas e de que as parcelas habitacionais não sofrem fortes alterações tipológicas, sendo que isso pode ter reflexos na concretização da reabilitação e da venda ou do arrendamento das parcelas existentes. Existindo problemas de adequação entre a oferta e a procura, deve notar-se o aparente insucesso de instrumentos desenvolvidos pela Porto Vivo para atuar precisamente sobre essa relação, como a bolsa de imóveis.

TRANSFORMAÇÃO NO ARRENDAMENTO

A atividade da Porto Vivo ainda não parece ter conseguido criar condições para a existência de transformações significativas no sistema dos agentes do arrendamento, através, nomeadamente, da atração de investidores institucionais ou da coexistência de vários tipos de investidor. Apenas numa das 15 parcelas reabilitadas com algum fogo para arrendamento este é gerido por uma empre-

sa privada. Esta conclusão, que merece aprofundamento através da análise dos tipos de investidores em arrendamento, é uma das mais relevantes do trabalho. Por outro lado, é referida no Quadro 2 a situação atual, em que os senhorios são predominantemente investidores privados com pequenos negócios de arrendamento e em que as intervenções mais profundas pareceram depender da intervenção direta da Porto Vivo. Ao mesmo tempo, as entrevistas e os inquéritos realizados evidenciaram a persistência de dificuldades associadas ao investimento em arrendamento associadas ao enquadramento legal do arrendamento (a atualização das rendas antigas, algumas questões relacionadas com o incumprimento nas relações de arrendamento...). O conhecimento das condicionantes associadas aos diversos tipos de investidores ou proprietários pode ser essencial para a formulação das políticas de intervenção.

O aumento substancial do sentimento de segurança conferido aos promotores das reabilitações é o contributo da Porto Vivo, que é visto pelos diversos agentes contactados ao longo do trabalho como um dos mais fortes para a atração de investimentos. O apoio e o esclarecimento prestados aos eventuais investidores, para além da capacitação dos envolvidos no processo de reabilitação, contribuem para este sentimento de segurança e de diminuição de riscos, o que é útil para todos os tipos de investimentos e investidores, inclusive para grandes investimentos por instituições profissionais possivelmente associados a riscos elevados, os quais podem ser associados a mais rápidas e positivas transformações no mercado de arrendamento e no desenrolar da reabilitação habitacional.

TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

A análise efetuada permitiu confirmar a expectativa por parte dos inquiridos e entrevistados de que a intervenção da Porto Vivo e o avanço da reabilitação habitacional não se traduzam em fortes transformações sociais negativas, nomeadamente através da estimativa de que 71% das parcelas com a intervenção concluída e ocupadas mantiveram total ou parcialmente os inquilinos anteriores.

CONTRIBUTOS DO PLANEAMENTO ESTRATÉGICO

Uma clara estratégia de distribuição espacial parece valorizar a reabilitação em eixos fundamentais do centro da cidade. Estão presentes preocupações com o investimento em áreas com concentração de problemas. Porém, esta preocupação concretiza-se em áreas afetas aos eixos do foco da intervenção (Carlos Alberto numa primeira instância e Eixo Mouzinho-Flores em seguida) que se combinam com interesses de outras naturezas, como o da promoção do turismo. Independentemente do potencial desta estratégia, outras áreas da cidade em elevado estado

de degradação urbana não são diretamente consideradas. A manter-se esta estratégia, essas áreas terão de esperar pelos presumidos efeitos de difusão da reabilitação, o que realça a necessidade de monitorização dos efeitos para, possivelmente, ajustar a intervenção tendo em conta os resultados das experiências passadas.

A realização dos documentos estratégicos tem o potencial de canalizar investimentos para as áreas de intervenção da Porto Vivo, nomeadamente pela agilidade que atribuem aos processos de licenciamento dos projetos de arquitetura dos edifícios que integram a sua área de intervenção. A celeridade processual é um dos contributos frequentemente assumido como um dos fortes contributos resultantes dos trabalhos afetos ao planeamento estratégico da Porto Vivo. O período médio de aprovação dos projetos de arquitetura das parcelas analisadas é de 66 dias. No entanto, 27% das parcelas viram os projetos de arquitetura serem aprovados em menos de 15 dias. Estes valores poderão ser comparados com os de outras operações semelhantes, nomeadamente a cargo da Câmara Municipal do Porto, para permitir conclusões contextualizadas. De qualquer forma, estes resultados parecem ir ao encontro das expectativas assumidas pelos entrevistados e inquiridos ao longo do trabalho, que apontam para períodos curtos. Este ponto poderia ser incluído também no campo de análise seguinte (governança e integração), mas foi aqui inserido por se tratar de um instrumento diretamente associado à implementação das estratégias definidas.

GOVERNANÇA E INTEGRAÇÃO; AVALIAÇÃO E MONITORIZAÇÃO

A Porto Vivo denota preocupações com a aplicação de princípios de planeamento estratégico subjacentes ao próprio modelo de ação das SRU, nomeadamente a integração da sua atividade noutros programas com objetivos de desenvolvimento da reabilitação ou a utilização do conhecimento dos residentes locais no desenvolvimento dos documentos estratégicos. Um aspeto da intervenção salientado no decurso das entrevistas realizadas foi o facto de a Porto Vivo procurar promover parcerias entre proprietários privados e empresas privadas. A incapacidade de alguns proprietários para reabilitar os seus imóveis pode ser ultrapassada por formas de parceria com uma empresa privada (por exemplo, uma empresa do ramo da construção). Pode, assim, acelerar-se o processo de reabilitação e evitar investimentos por parte da SRU em expropriações. Além do mais, isso significa desenvolver oportunidades que não surgiriam sem este tipo de interação entre agentes.

Verificou-se também, ao mesmo tempo, que era escasso o trabalho de sistematização e avaliação das experiências produzidas e de monitorização das condições de habitação na área de intervenção. E denotou-se uma necessidade de aumento do material de apoio à análise do sucesso das estratégias implementadas.

INDICADORES DE REABILITAÇÃO HABITACIONAL

Analisaram-se, para o período de 1995 a 2009 (ver Sousa, 2011), indicadores do Instituto Nacional de Estatística relacionados com a evolução do número de licenças e de edifícios concluídos para reabilitação, bem como da importância da habitação no conjunto das obras de reabilitação de edifícios. Apresentam-se, de seguida, alguns resultados dessa análise, referentes ao contexto mais imediato da ação da SRU, as oito freguesias centrais do Porto que integram a ACRRU (Área Crítica de Recuperação e Reabilitação Urbanística).

No seu conjunto, os indicadores descrevem uma evolução da reabilitação habitacional que não é linear no tempo. Em geral, o número de edifícios habitacionais concluídos com obras de ampliação, alterações e reconstruções aumentou na área referida, o que quer dizer que a reabilitação na vertente habitacional é uma atividade que tem ganho relevo no centro antigo da cidade. No entanto, a evolução do número de licenças concedidas em cada ano é mais variável, atingindo o seu máximo no ano de 2006, o que quer dizer que estes números têm de ser interpretados a partir de outros fatores que não apenas a existência da Porto Vivo.

Comparando a dinâmica do investimento em habitação com o conjunto das obras realizadas, verifica-se uma diminuição da importância relativa da habitação no conjunto das obras de reabilitação. Durante o período de atividade da Porto Vivo, essa importância varia entre 40% e os 60%, apresentando em 2009 valores mais baixos nas freguesias centrais da cidade, o que pode sugerir a existência de dinâmicas mais fortes relacionadas com outros usos do edificado, associados, por exemplo, ao turismo. Trata-se de um dado para o qual é possível estabelecer um contraste com períodos anteriores: a importância da habitação é baixa no período até 2001, sobe consideravelmente entre 2001 e 2004 para, depois, diminuir no período seguinte, embora assumindo valores superiores aos registados até 2001.

VISÃO DE AGENTES EXTERNOS

Por fim, numa síntese da opinião dos inquiridos e entrevistados, a Porto Vivo tem uma prestação positiva no que toca à promoção da reabilitação habitacional e ao arrendamento privado e é parcialmente responsável pelo aumento do interesse em habitação no centro do Porto, pela série de contributos prestados que são apresentados no Quadro 2. No entanto, os inquiridos consideram que os incentivos à reabilitação urbana gerados pela Porto Vivo têm pouco relevo quando comparados com os incentivos provenientes do Estado central ou da administração municipal. Finalmente, os mesmos consideram que o alargamento dos incentivos à reabilitação urbana é o fator mais determinante para a promoção da reabilitação habitacional na cidade. Sendo o modelo da Porto Vivo orientado, em princípio, para a dinamização da intervenção privada, não

deixa de ser significativa esta perceção dos agentes privados entrevistados sobre a necessidade de uma intervenção pública mais expressiva.

CONCLUSÕES E DESENVOLVIMENTOS FUTUROS

A cidade e o país atravessam um período de mudança e a reabilitação urbana é entendida como uma oportunidade, na dupla perspetiva de adequação às condicionantes da atualidade e de aumento da competitividade regional.

No Porto, perante um cenário ainda precário no que toca a condições de habitação, surgem interesses no investimento em reabilitação habitacional no centro antigo motivados por características do espaço urbano e do edificado que parecem redescobertas, por efeitos conjunturais de desenvolvimento ou como o resultado de intervenções de reabilitação urbana.

Ao fim de cerca de sete anos de atividade da SRU, foram selecionados alguns dos campos de análise mais relevantes para conceber uma visão geral daqueles que têm sido os contributos mais diretos e valiosos da Porto Vivo para a reabilitação habitacional e o arrendamento privado, objetivos que, de resto, constam da sua estratégia de intervenção na cidade. O que já se fez, como se fez e que dinâmicas, transformações ou tendências derivam dos resultados obtidos? Foram estas as perguntas às quais se pretendeu dar resposta.

A matriz de análise desenvolvida representa a sistematização da análise pretendida e é, em si, como proposta metodológica, um dos contributos do trabalho realizado. A aplicação da matriz permitiu identificar e analisar os mais importantes contributos da SRU para a reabilitação habitacional e o arrendamento, ao mesmo tempo que inclui, na análise, a grande variedade de possíveis contributos, dada a estratégia abrangente e integrada de intervenção da SRU. A matriz não adquire um estatuto de conclusão, na medida em que outros campos de análise e, principalmente, outros indicadores ou elementos de análise poderiam ser considerados. Nomeadamente, o aprofundamento de questões associadas a preços e rendas das habitações reabilitadas poderá valorizar a análise. Finalmente, a matriz reúne material cujo tratamento pode ser utilizado para análises posteriores que, por exemplo, pretendam identificar as qualidades da política de intervenção da Porto Vivo, SRU no contexto nacional ou na história das políticas de reabilitação urbana no Porto.

O volume de intervenções de reabilitação é pequeno tendo em conta as reais necessidades da cidade, mas assume um significativo cariz habitacional, respondendo-se, desta forma, a uma das questões fulcrais, que era a de perceber qual era a ligação com a habitação da política de reabilitação urbana exercida. Os valores obtidos necessitam então de comparações para identificar a eficácia da mesma política.

Tendo em conta a amostra utilizada, não são ainda verificáveis fortes efeitos de mobilização dos investidores

privados para a difusão da reabilitação habitacional, na medida em que é grande o peso da intervenção direta da Porto Vivo na obra concluída.

Na questão do arrendamento, ainda não se criaram condições para a mobilização de outros tipos de investidores que não investidores privados com pequenos negócios de arrendamento, sendo este um aspeto que talvez mereça uma atenção especial na política de reabilitação habitacional, dada a fundamentação existente na literatura sobre a importância do tipo de agentes envolvidos no arrendamento para o desenvolvimento de estratégias de intervenção.

Alguns indicadores analisados apontam para a reduzida relevância da SRU Porto Vivo nas dinâmicas de reabilitação habitacional existentes, sugerindo que a sua atividade não tem conseguido superar as dificuldades sentidas às escalas local, regional ou nacional. No entanto, na opinião dos inquiridos, a Porto Vivo tem uma prestação positiva para a promoção da reabilitação habitacional e detém responsabilidades nas dinâmicas de reabilitação habitacional no Porto. Perante esta dualidade, a questão central que se coloca é, então, a da construção de instrumentos de intervenção adequados às características mais significativas do contexto.

BIBLIOGRAFIA

- Andersen, H. S. (1998), "Motives for investments in housing rehabilitation among private landlords under rent control", *Housing Studies*, Vol. 13, n.º 2, pp. 177-200.
- Andersen, H. S. (2008), "Is the private rented sector an efficient producer of housing service? Private landlords in Denmark and their economic strategies", *European Journal of Housing Policy*, Vol. 8, n.º 3, pp. 263-286.
- Breda-Vázquez, I.; Conceição, P.; Marques, T.; Moia, P. e Sá, F. (2004), *Estudo Estratégico para o Enquadramento de Intervenções de Reabilitação Urbana na Baixa do Porto*, Porto, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.
- Breda-Vázquez, I.; Conceição, P. e Moia, P. (2010), "Learning from urban policy diversity and complexity: evaluation and knowledge sharing in urban policy", *Planning Theory and Practice*, Vol. 11, n.º 2, pp. 209-239.
- Cameron, S. (2006), "From low demand to rising aspirations: housing market renewal within regional and neighborhood regeneration policy", *Housing Studies*, Vol. 21, pp. 3-16.
- Couch, C. (2011), "Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: The importance of context and path dependency", *Progress in Planning*, Vol. 74, pp. 1-52.
- Governa, F. (2010), "Competitiveness and cohesion: urban government and governance's strains of Italian cities", *Análise Social*, Vol. 45, pp. 663-683.
- Guerra, I. et al. (2008), *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008/2013*, Lisboa, CET-ISCTE/IRIC/A. Mateus e Associados.
- Ho, Y. S. (1999), "Evaluating urban regeneration programs in Britain: exploring the potential of the realist approach", *Evaluation*, Vol. 5, n.º 4, pp. 442-438.
- Nel.lo, O. (2010), "The challenges of urban renewal. Ten lessons from the Catalan experience", *Análise Social*, Vol. 45, n.º 197, pp. 685-715.
- Neto, L., Pinto, N. e Burns, M. (2010), "The impacts of urban regeneration companies in Portugal: The case of Porto Vivo SRU", *Advances in Urban Rehabilitation and Sustainability*, Universidade do Algarve, Portugal.
- Pinho, A. (2010), *Conceitos e Políticas Europeias de Reabilitação Urbana: Análise da Experiência Portuguesa dos Gabinetes Técnicos Locais*, tese de doutoramento, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa.
- Sousa, Frederico (2011), *Análise do Contributo da Sociedade de Reabilitação Urbana Porto Vivo para a Reabilitação Habitacional e o Arrendamento*, dissertação de mestrado, Porto, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.
- Van Gent (2010), "Housing context and social transformation strategies in neighbourhood regeneration in Western European cities", *International Journal of Housing Policy*, Volume 10, n.º 1, pp. 63-87.