FA>AP

Dirigentes Intermédios (5ªedição)

Trabalho de grupo

Reabilitação e Aproveitamento de Infraestruturas Existentes para alojamento de estudantes no Ensino Superior

Ano 2025

Grupo 3

Nome:

- Liza Cardoso
- Marisa Gomes
- Rita Pereira
- Pedro Belo

ipps_iscte
Melhores Políticas Públicas

INTRODUÇÃO: CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA E SUA RELEVÂNCIA

Nos últimos anos, a falta de alojamento estudantil acessível em Portugal tem se tornado uma das principais barreiras ao acesso à educação superior. O aumento significativo dos preços da habitação, aliado à escassez de opções acessíveis, tem afetado especialmente os estudantes deslocados de regiões mais periféricas ou de famílias com menores rendimentos. Esse problema não só impacta a vida académica dos alunos, mas também reflete questões estruturais mais amplas da sociedade portuguesa, incluindo desigualdades socioeconómicas e falhas nas políticas públicas relacionadas à educação e habitação.

As residências universitárias públicas têm uma capacidade limitada e não acompanham o aumento contínuo da procura impulsionada pela expansão do ensino superior. Simultaneamente, o mercado privado de arrendamento é altamente competitivo e inflacionado, especialmente nas grandes cidades universitárias como Lisboa, Porto e Coimbra, onde os estudantes enfrentam concorrência com turistas e trabalhadores. As famílias com maior poder aquisitivo dominam o mercado privado de arrendamento, deixando os estudantes como um público vulnerável às variações do mercado, sem condições para competir por opções acessíveis.

Além das dificuldades financeiras, os estudantes que não conseguem encontrar um alojamento acessível enfrentam outros problemas relacionados à sua saúde mental e ao seu desempenho académico. O stress financeiro e a ansiedade sobre a instabilidade habitacional são fatores que contribuem para o aumento da insegurança e da falta de confiança nas instituições. Esses fatores podem levar ao afastamento dos estudantes do ambiente académico, resultando em abandono ou desistência dos cursos. No entanto, a falta de alojamento não afeta apenas os estudantes em termos individuais. Tem um impacto negativo na qualidade do ensino superior em Portugal como um todo, uma vez que pode prejudicar a mobilidade estudantil, tanto de alunos nacionais quanto internacionais.

É importante destacar que o alojamento estudantil não deve ser visto apenas como uma questão de espaço físico, mas como um componente essencial para a promoção da equidade no acesso à educação. O direito à educação superior está intrinsecamente ligado ao direito à habitação, e, sem uma oferta de alojamento acessível e adequado, muitos estudantes são impedidos de aceder a oportunidades educacionais que poderiam mudar suas trajetórias de vida. Este problema é particularmente grave para aqueles oriundos de classes sociais mais baixas ou regiões afastadas dos centros urbanos, que enfrentam dificuldades adicionais para se deslocar ou manter-se em grandes cidades universitárias.

Em resposta a essa crise, o governo português lançou algumas iniciativas para aumentar a oferta de alojamento para estudantes, sendo o Plano Nacional de Alojamento para o Ensino Superior

(PNAES) uma das mais significativas. Este plano visa construir e renovar residências estudantis públicas, com a intenção de aumentar a capacidade de alojamento no país, tendo por meta passar das 157 para 243 residências e de 15.073 para 26.772 camas. No entanto, a execução tem sido mais lenta do que o necessário para atender à procura crescente. Enquanto isso, muitos estudantes ainda enfrentam dificuldades no mercado privado de arrendamento, com valores incompatíveis com os rendimentos médios dos estudantes e os valores das bolsas de estudo.

Dados consultados na página do PNAES, em fevereiro de 2025, estimavam cerca de 35000 camas para alojamento em ensino superior, sendo16.282 em residências publicas. Considerando que em 2023/2024 existiam cerca de 114 mil alunos deslocados é evidente a dimensão e relevância deste problema.

Consultando o Observatório do Alojamento Estudantil, referente à oferta privada de alojamento para estudantes verifica-se que o preço médio por quarto em Portugal está agora nos 398 euros por mês, sendo Lisboa a zona mais cara com quartos a rondar os 500 euros mensais.

O aumento da procura por vagas em instituições de ensino superior, a escassez de residências públicas e a ineficiência de políticas públicas tornam este um problema de difícil resolução. A questão do alojamento estudantil acessível no ensino superior é um desafio complexo que exige uma abordagem coordenada entre diversos atores — governo, instituições de ensino superior, setor privado, comunidades locais e organizações estudantis. A sua resolução terá impactos não só na qualidade da educação superior em Portugal, mas também no desenvolvimento social e económico do país, garantindo que todos os estudantes, independentemente da sua origem socioeconómica, tenham acesso igualitário às oportunidades educacionais.

METODOLOGIA: DESCRIÇÃO DETALHADA DAS METODOLOGIAS ATIVAS UTILIZADAS (PBL, TEORIA DA COMPLEXIDADE, WICKED PROBLEMS)

A metodologia Problem-Based Learning (PBL) aplicada a este estudo sobre o alojamento estudantil acessível pode ser uma ferramenta valiosa para as instituições de ensino superior, permitindo que os estudantes se envolvam diretamente com um problema real e complexo, ao mesmo tempo em que desenvolvem habilidades críticas e colaborativas. A abordagem PBL começa com a introdução do problema, onde os alunos se deparam com a escassez de alojamento acessível em Portugal e com a urgente necessidade de soluções para garantir o acesso equitativo ao ensino superior.

Analisando as causas e implicações do problema e explorando dados sobre a situação do mercado de arrendamento, políticas públicas e as dificuldades enfrentadas pelos estudantes, é necessário encontrar soluções práticas, que podem incluir a análise de opções para expandir a

capacidade das residências universitárias, parcerias público-privadas, ou até mesmo propostas para a criação de novos modelos de habitação estudantil. Este estudo é orientado para o impacto das políticas públicas existentes, como o Plano Nacional de Alojamento para o Ensino Superior (PNAES), e a necessidade de adaptar essas iniciativas à realidade das universidades e dos estudantes. A metodologia PBL, ao envolver as instituições universitárias de forma ativa permite fortalecer soluções inovadoras para problemas que afetam diretamente a sociedade académica.

DESENVOLVIMENTO DO PROJETO: PASSO A PASSO DO PROCESSO DE IDENTIFICAÇÃO, ANÁLISE E IMPLEMENTAÇÃO DAS SOLUÇÕES

O desenvolvimento do projeto para resolver o problema do alojamento estudantil deve seguir uma abordagem estruturada e eficaz, baseada nas necessidades reais dos estudantes, nas capacidades do Estado e nas possibilidades de colaboração com o setor privado. O objetivo é equilibrar as necessidades urgentes com soluções que tenham viabilidade de implementação a longo prazo. Esse passo inicial é crucial para determinar as áreas de maior necessidade e os recursos disponíveis para a execução das medidas.

O processo iniciou com a identificação detalhada das soluções possíveis. Foram identificadas potenciais soluções como **Construção e Reabilitação de Residências Universitárias, Incentivos ao Arrendamento Acessível, Apoios Diretos aos Estudantes, Promoção de Co-living e Parcerias com o Setor Privado, Aproveitamento e reconversão de Infraestruturas Existentes. Foi ainda considerado nesta prospeção as soluções que têm sido implementadas em outros países europeus.**

O segundo passo consistiu na análise das vantagens e desvantagens de cada abordagem assim como no custo-benefício de cada uma destas soluções identificadas (Anexo 1). Considerando a escassez de alojamento, a análise deve ser orientada por critérios como a rapidez de implementação, o custo-benefício, a acessibilidade e a sustentabilidade das soluções. A solução global terá sempre de passar por uma combinação de políticas e medidas, sendo que as melhores soluções a implementar dependem das especificidades e características de cada cidade, da disponibilidade de espaço e do orçamento disponível. A escolha e priorização dessas medidas dependerá dos custos de implementação, dos impactos a longo prazo e da capacidade do governo de mobilizar recursos. Algumas soluções podem ser complexas, mas a chave é trabalhar em conjunto entre governo, universidades, autoridades locais e o setor privado para garantir que os estudantes tenham acesso a uma habitação acessível e de qualidade.

Considerando a análise efetuada sobre as potenciais soluções, considerando a dimensão do problema já referida(35.000 camas disponíveis para um universo de cerca de 114.000 estudantes deslocados), considerando o capacidade atual de mobilização de recursos de fundos europeus para alocação a este problema, verifica-se que a construção e reabilitação de residências universitárias, aliada ao aproveitamento de infraestruturas existentes, apresenta-se como uma solução estrutural e sustentável que atua sobre a raiz do problema: a falta de oferta de habitação a preços acessíveis . Ao investir na expansão da oferta de alojamento público, o Estado reduz a dependência do mercado privado e garante opções acessíveis a longo prazo, que beneficia não apenas os atuais estudantes, mas também futuras gerações, promovendo estabilidade e segurança para os estudantes. Além disso, a construção de novas residências pode seguir padrões modernos de eficiência energética e sustentabilidade, reduzindo custos operacionais futuros. O aproveitamento de infraestruturas existentes – como edifícios públicos subutilizados ou património devoluto – permite acelerar a resposta ao problema sem os elevados custos e prazos associados a novas construções. A requalificação desses espaços pode gerar soluções habitacionais eficientes, minimizando o desperdício de recursos e contribuindo para a reabilitação urbana. Em face do exposto foi esta a medida sobre a qual foi desenvolvido o presente trabalho. A análise SWOT sobre a mesma permite avaliar de forma estratégica as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças associadas à solução escolhida, proporcionando uma visão clara dos desafios e benefícios que esta pode trazer para a implementação eficaz do alojamento estudantil em Portugal.

Figura 1. Análise SWOT

SOLUÇÕES PROPOSTAS: DETALHAMENTO DAS SOLUÇÕES DESENVOLVIDAS, INCLUINDO PLANOS DE AÇÃO, ALOCAÇÃO DE RECURSOS E ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO

A solução proposta, Reabilitação e Aproveitamento de Infraestruturas existentes para alojamento de estudantes do Ensino Superior, oferece uma resposta estrutural ao problema, com benefícios a longo prazo tanto para os estudantes quanto para o sistema de ensino superior como um todo. A solução desenvolvida consiste na recuperação de edifícios devolutos para recuperação e disponibilização como residências universitárias públicas, com uma oferta de 2.500 camas, para estudantes deslocados com prioridade nas famílias com baixo rendimento. Esta pode ser replicada e adaptada para implementar em outras zonas críticas, podendo ser cada uma desenvolvida quer pelo Estado, quer através do recurso a parcerias com privados.

O primeiro passo deste plano de ação é identificar edifícios devolutos pertencentes ao Estado e avaliar quais os que podem ser adaptados para residências universitárias, com menor custo. A partir dessa análise, é criada uma *shortlist* com os imóveis que apresentam condições para esse

fim. O processo de cedência começa com um pedido formal à ESTAMO por parte da entidade interessada em assumir a gestão do espaço. No entanto, essa cedência depende sempre da autorização do membro do Governo responsável pelas Finanças, conforme previsto no artigo 53.º do Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (RJPIP).

Por norma, estas cedências são feitas seguindo o princípio da onerosidade definido no artigo 54.º do RJPIP. No entanto, a Lei do Orçamento do Estado para 2025 (artigo 184.º) permite que, em certos casos, essa exigência seja dispensada. Quando a cedência é aprovada, o processo é formalizado através de um auto de cedência e aceitação (artigo 55.º, n.º 3 do RJPIP). De acordo com o disposto no artigo 56.º do mesmo diploma as despesas de conservação e manutenção passam a ser da responsabilidade do cessionário.

Na prática, isto significa que quem passa a utilizar o edifício deve garantir a sua manutenção, algo que distingue este modelo de um simples arrendamento. Este mecanismo não só assegura a preservação do património público, como também permite dar uma nova vida a imóveis subutilizados, como antigos conventos, hospitais ou quartéis, que poderiam ser reabilitados para acolher estudantes do ensino superior.

A fase seguinte passa pelo Desenvolvimento dos Projetos de reabilitação e respetivos procedimentos de licenciamento, os quais são efetuados por uma equipa externa. Paralelamente, será efetuado pela equipa interna a preparação de candidatura para obtenção de fundos comunitários.

A fase seguinte passa pela preparação das peças de concurso para lançamento das empreitadas e equipamentos. A execução das mesmas será efetuada posteriormente, estimando-se um prazo de execução de 2 anos, para posterior disponibilização às entidades gestoras. O processo de licenciamento e construção deve ser acompanhado de perto para garantir que as obras sejam realizadas dentro dos prazos e com a qualidade necessária.

Na globalidade, desde o ponto zero até à efetiva disponibilização das residências universitárias aos estudantes, estima-se um prazo médio global de 5 anos para este projeto.

					2025		2026		2027		2028		2029	
					1S	2S	1S	2S	1S	2S	1S	2S	1S	2S
OBJETIVO	INICIO	FIM	TAREFA	DIAS										
1. Levantamento/Identificação de edificios devolutos de propriedade de Est	16-02-2025	18-03-2025	Equipa de Trabalho específi	30										
2. Possibilidade de afetação para o fim requerido- definição de short list	19-03-2025	15-09-2025	Equipa de Trabalho específi	180										
3. Desenvolvimento de Projeto de reabilitação e procedimento de licenciam	16-09-2025	15-03-2026	Equipa externa contratada	180										
4. Candidatura para obtenção de financiamento comunitário	16-03-2026	12-09-2026	Equipa de Trabalho específi	180										
5. Concurso para execução das empreitadas	14-09-2026	14-09-2027	Equipa de Trabalho específi	365										
6. Execução das empreitadas	14-03-2027	13-03-2029	Empresa externa	730										
7. Disponibilização para entidade gestora	15-03-2029	19-04-2029	Equipa de Trabalho específi	150										

Figura 2. Cronograma

Uma componente importante será assegurar a implementação de um sistema de gestão eficaz para garantir que as residências sejam mantidas em boas condições e que o alojamento seja acessível a todos os estudantes, especialmente os de famílias de baixos rendimentos.
No âmbito do plano de ação, e no que se refere à alocação de recursos humanos está prevista a constituição de uma equipa multidisciplinar com uma alocação de 8 recursos humanos (2 gestores de projetos, 8 quadros com valências em engenharia, área financeira e jurídica). O desenvolvimento dos projetos de reabilitação e a execução das empreitadas, e fiscalização é efetuado com recurso a equipas externas através de contratação pública.
Em termos de recursos financeiros, estima-se um investimento global desta solução para disponibilização de 2.500 camas, considerando um período de implementação de 5 anos, de 101.5 M€ (Anexo 2).

No âmbito desta estratégia de implementação o Estado deve garantir a mobilização de recursos para a construção de novas infraestruturas, ao mesmo tempo em que estabelece parcerias com empresas privadas que possam contribuir com investimento ou com a gestão de espaços. A viabilidade de um investimento estrutural desta natureza e dimensão, requere o recurso a uma fonte de financiamento publica, europeia como o PRR, ou Portugal2030.
Em termos médios corresponde a um investimento inicial/cama de 40.575 mil euros, se considerarmos um período de vida útil de 25 anos, em termos globais, corresponde a um investimento/cama/mês de 135 €.

RESULTADOS: ANÁLISE DOS RESULTADOS OBTIDOS OU ESPERADOS, COM INDICADORES DE SUCESSO.

A construção e reabilitação de residências universitárias, aliada ao aproveitamento de infraestruturas existentes, terá resultados significativos no âmbito social, económico e político. O presente projeto com a disponibilização de 2500 camas, permitirá reduzir em o custo médio do alojamento estudantil em áreas metropolitanas como Lisboa e Porto até 2030 em comparação com os preços médios do mercado privado, e contribuirá para os seguintes resultados:

Impactos Sociais:

- Redução da desigualdade no acesso ao ensino superior, beneficiando principalmente estudantes de famílias com menores rendimentos;
- Melhoria da qualidade de vida estudantil, proporcionando habitação segura, acessível e próxima das instituições;

- Redução de stress financeiro dos estudantes deslocados;
- Aumento da mobilidade académica.

Impactos Económicos:

- Redução da especulação imobiliária ao aumentar a oferta de alojamento acessível.
- Diminuição da dependência de apoios financeiros diretos aos estudantes para habitação.
- O aumento do número de estudantes em áreas universitárias terá um efeito positivo na economia local, com maior consumo de bens e serviços, como transporte, alimentação e entretenimento
- Geração de emprego na construção civil e setores associados.
- Recuperação de edifícios devolutos e devolução à sociedade

Impactos Políticos:

- Fortalecimento da política de educação superior, reforço do compromisso com a melhoria das condições de acesso à educação, além de promover uma política pública de habitação mais inclusiva e focada nas necessidades dos estudantes.
- Maior confiança da sociedade nas políticas públicas, demonstrando eficácia na resposta à crise habitacional.

Para acompanhamento e monitorização do sucesso do projeto propõe-se que seja um requisito das entidades Gestoras, a disponibilização ao Ministério, do seguimento e acompanhamento da seguinte bateria de indicadores:

<u>Social</u>

- Número de estudantes beneficiados: Quantidade de estudantes que recebem alojamento público, incluindo uma segmentação por grupos (ex.: estudantes carenciados, estudantes internacionais, etc.);
- Taxa de acesso por faixa de rendimento: Percentagem de estudantes de diferentes faixas de rendimento que têm acesso ao alojamento, verificando a inclusão social do projeto;
- Taxa de conclusão de curso: Percentagem de estudantes que moram no alojamento e concluem seus cursos em tempo hábil, em comparação com a taxa de conclusão de

cursos de estudantes que não residem no alojamento. "Taxa de conclusão de curso para estudantes residentes no alojamento versus não residentes".

- Impacto na retenção e sucesso académico: Verificar a relação entre o acesso ao alojamento e a permanência dos estudantes no curso, assim como seu desempenho académico. "Taxa de retenção de estudantes que residem no alojamento público versus aqueles que não residem";

Satisfação

- Taxa de satisfação dos estudantes: Medição da satisfação dos estudantes com relação à qualidade do alojamento (infraestrutura, conforto, segurança, etc.);
- Taxa de renovação de contrato: Percentagem de estudantes que renovam a sua estadia, o que pode indicar a satisfação com as condições do alojamento e a permanência no programa. "Percentagem de estudantes que renovam o contrato de alojamento após o período inicial (semestre/ano)".

Financeiro

- Preço do alojamento: Preço médio por vaga de alojamento após a reabilitação, e comparação com os preços do mercado para garantir que o alojamento é acessível para estudantes com diferentes faixas de rendimento. "Preço do alojamento por estudante versus o valor médio do mercado"
- Índice de rentabilidade do alojamento: Relação entre as receitas obtidas com o alojamento (taxas pagas pelos estudantes) e os custos operacionais do projeto;

Operacional

- Custo operacional por estudante. Custo mensal de operação do alojamento (incluindo energia, manutenção, gestão, serviços) dividido pelo número de estudantes que ocupam as vagas.
- Eficiência no uso de recursos (energia, água, resíduos): Medição do consumo de energia elétrica, água e a produção de resíduos em relação ao número de residentes, com o objetivo de promover práticas mais sustentáveis. "Consumo médio de energia (kWh) por estudante" ou "Consumo médio de água (litros) por estudante".

CONCLUSÃO: REFLEXÕES FINAIS SOBRE O IMPACTO DO PROJETO E POSSÍVEIS RECOMENDAÇÕES PARA FUTURAS INTERVENÇÕES.

Criar alojamento estudantil universitário é mais rentável para o Estado do que pagar quartos de hotel devido a várias razões. Em primeiro lugar, ao investir em residências universitárias, o Estado realiza um gasto inicial que gera um ativo de longo prazo. Uma vez construídas ou reformadas, as residências podem ser mantidas com custos relativamente baixos, oferecendo capacidade para vários estudantes por ano.

Por outro lado, pagar quartos de hotel representa uma despesa recorrente, temporária e muito mais cara. Os preços de hotéis são inflacionados, principalmente em grandes cidades universitárias, e variam conforme a necessidade, o que torna essa opção imprevisível e financeiramente insustentável. Além disso, os hotéis não são projetados para o público estudantil e carecem das condições adequadas para um ambiente académico, como espaços de estudo, cozinhas compartilhadas e proximidade com os centros universitários.

Além disso, o alojamento universitário pode ser estruturado de maneira a promover a interação social, o que contribui para a qualidade de vida dos estudantes, enquanto a opção de hotéis limita esse tipo de integração. Investir em residências também facilita a implementação de políticas públicas voltadas para a inclusão e a equidade, criando um ambiente mais acessível para estudantes de diferentes origens socioeconómicas.

Portanto, ao comparar o custo-benefício, o alojamento estudantil universitário oferece um investimento mais vantajoso a longo prazo, proporcionando um retorno mais sustentável e alinhado com os objetivos educacionais e sociais do Estado.

7. Referências bibliográficas

- Diário da República. (2007). Decreto-Lei n.º 280/2007: Regime jurídico do património imobiliário público. Série I, n.º 151, 7 de agosto de 2007. Consulta https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2007-34562075

- Diário da República. (2022). Decreto-Lei n.º 14/2022: Regime aplicável em matéria de instalação e funcionamento de alojamentos para estudantes do ensino superior. Série I, n.º 9, 13 de janeiro de 2022. Consulta em https://files.dre.pt/1s/2022/01/00900/0000300006.pdf

- Diário da República. (2022). Portaria n.º 35-A/2022: Aprova as normas técnicas que definem as condições de instalação e funcionamento a que devem obedecer os alojamentos para estudantes do ensino superior. Série I, n.º 10, 1º Suplemento, 14 de janeiro de 2022. Consulta em https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/35-a-2022-177687478

- Diário da República. (2024). Lei n.º 45-A/2024: Orçamento do Estado para 2025. Suplemento, Série I, n.º 253, 31 de dezembro de 2024. Consulta em https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2024-902119318

-

Anexos

ipps_iscte

Melhores Políticas Públicas

IPPS-Iscte - Instituto para as Políticas Públicas e Sociais

Av.ª das Forças Armadas, Edifício I, Gabinete 2SE03

1649-026 Lisboa

Segunda-feira, das 10h00 às 13h00

Terça a sexta-feira, das 10h00 às 13h00 e das 14h30 às 18h00

Tel.: +351 210 464 021 / 316

E-mail: geral.ipps@iscte-iul.pt