



Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana



OBSERVATÓRIO
DA HABITAÇÃO,
DO ARRENDAMENTO
E DA REABILITAÇÃO URBANA



1º Direito
Programa de Apoio
ao Acesso à Habitação

Procedimento n.º PC.136.2022.0000151
“Relatório de Avaliação Programa 1.º Direito”

Quaternaire Portugal, Consultoria para o Desenvolvimento, SA

**CONCURSO PÚBLICO - AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS PARA A
ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO EXTERNA DO
PROGRAMA “1.º DIREITO – PROGRAMA DE APOIO AO ACESSO À
HABITAÇÃO”**

**RELATÓRIO FINAL
VOLUME I**

(Nos termos do nº 6 das Especificações Técnicas do Caderno de Encargos)

1 de março de 2023



Quaternaire
Portugal

1. APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO	5
2. OBJETO, OBJETIVOS E CONTEXTO DA AVALIAÇÃO	9
2.1. Objeto	9
2.2. Objetivos	10
2.3. Contexto de implementação	11
3. QUADRO METODOLÓGICO GLOBAL ORIENTADOR DA AVALIAÇÃO	15
3.1. Princípios metodológicos fundamentais	15
3.2. Teoria da Mudança (TdM): formulação e validação.....	16
3.2.1. <i>Nota preliminar</i>	16
3.2.1. <i>Formulação inicial</i>	17
3.2.2. <i>Aprofundamentos de formulação</i>	18
3.2.3. <i>Comentários finais e versão final da TdM do 1.º Direito</i>	20
3.3. Roteiro metodológico	21
3.4. Trabalho de terreno.....	22
3.5. Aplicação da TdM	24
3.5.1. <i>Conformidade do quadro lógico com a evidência disponível</i>	24
3.5.2. <i>Grau de verificação de mecanismos e fatores críticos</i>	28
4. ABORDAGEM ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO	40
4.1. Questão de avaliação n.º 1	40
4.2. Questão de avaliação n.º 2	49
4.3. Questão de avaliação n.º 3	56
4.4. Questão de avaliação n.º 4	61
4.5. Questão de avaliação n.º 5	66
4.6. Questão de avaliação n.º 6	70
4.7. Questão de avaliação n.º 7	78
4.8. Questão de avaliação n.º 8	84
4.9. Questão de avaliação n.º 9	87
4.11. Questão de avaliação n.º 11.....	99
4.12. Questão de avaliação n.º 12.....	104
5. CONCLUSÕES	107
5.1. Conclusões de âmbito global e transversal.....	107
5.2. Conclusões decorrentes da abordagem às questões de avaliação	110
6. RECOMENDAÇÕES	116

Índice de Figuras

Figura 1 – Formulação inicial da TdM proposta pela equipa de avaliação	17
Figura 2 – Desenvolvimentos da TdM durante o <i>workshop</i> de validação	19
Figura 3 – Mecanismos e fatores críticos das transformações	19
Figura 4 – Versão final da TdM.....	21

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Contributos adicionais à construção da TdM.....	20
Tabela 2 – Mecanismos de transformação.....	20
Tabela 3- Elementos relativos aos processos de auscultação de stakeholders realizados nesta fase	22
Tabela 4 – Grau de verificação dos mecanismos e fatores críticos	29
Tabela 5 – Capacidade de resposta da candidatura ao 1º Direito em relação às carências habitação graves identificadas na ELH (124 municípios).....	41
Tabela 6 – Agregados abrangidos por SH e promotores	44
Tabela 7 – Agregados abrangidos por promotor e por região.....	45
Tabela 8 – SH de apoio direto nas ELH de municípios com mais de 300 SH e pedidos efetivos dirigidos ao IHRU	45
Tabela 9 – Execução do 1.ºD e necessidades identificadas pelo Levantamento IHRU de 2018	51
Tabela 10 - Agregados familiares abrangidos pelas SH por promotor e modalidade	52
Tabela 11– Metas intermédias e finais associadas ao 1º Direito com financiamento PRR.....	57
Tabela 12 – Avaliação do grau de satisfação dos Municípios relativamente ao Programa 1º Direito	63
Tabela 13– Fogos previstos e fogos executados 2019-2022	71
Tabela 14 – Ponto de situação das Estratégias Locais de Habitação	74
Tabela 15 - Ponto de situação das Estratégias Locais de Habitação, por região	74
Tabela 16 - Tempo médio em dias decorrido entre a data de aprovação do pedido da ELH e a data da verificação da conformidade da ELH	77
Tabela 17 - Tempo médio em dias decorrido entre a data da verificação da conformidade da ELH e a data da assinatura do Acordo de Colaboração ou de Financiamento	77
Tabela 18 – Avaliação da ponderação dos princípios	80
Tabela 19 – Agregados familiares abrangidos pelas SH por promotor e modalidade.....	84
Tabela 20– A reabilitação do edificado à luz dos Estudos de Caso realizados	85

Tabela 21 – Elementos externos que influenciam o alcance dos resultados do Programa	92
Tabela 22 - Efeitos imprevistos durante as fases de implementação do 1º Direito	95
Tabela 23 – Instrumentos criados para cada um dos Objetivos Estratégicos.....	101

1. APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO

Tendo por referência a versão revista do Relatório Preliminar (RP) que incorporou os comentários oportunamente realizados pela equipa técnica de gestão do Programa 1º Direito e do Observatório da Habitação, Arrendamento e Reabilitação Urbana (OHARU), o presente documento apresenta a versão do Relatório Final (RF) da Avaliação Externa (AE) acima mencionada, reportada ao período compreendido entre 1 de agosto de 2020 e 31 de julho de 2022, para apreciação e comentários das mesmas entidades e posterior revisão.

Relativamente à versão revista do Relatório Preliminar, o presente relatório pôde adicionalmente incorporar (i) os resultados do processo de inquirição aos municípios, cujos resultados e representatividade são analisados ao longo deste relatório e cuja síntese de resultados é apresentada como anexo no volume II a eles dedicado, (ii) o tratamento dos Estudos de Caso realizados a um conjunto de municípios com Estratégias Locais de Habitação (ELH) declaradas em conformidade, com acordos de celebração e financiamento já celebrados. O relatório contou, ainda, com a revisitação dos materiais sistematizados a partir dos painéis de discussão já anteriormente realizados, reavaliando testemunhos aí produzidos à luz da informação adicional entretanto reconhecida com os elementos referidos no período anterior. Foi, ainda, possível lançar um inquérito eletrónico expedito às Comunidades Intermunicipais, que revelou, além do reduzido número de respostas recebidas, que o 1º Direito é, ainda e compreensivelmente, um programa de intervenção essencialmente municipal, não sendo antecipável a curto prazo qualquer iniciativa saliente do nível intermunicipal nesta matéria.

Foi também possível à equipa de avaliação analisar e compreender melhor a não utilização sistemática da plataforma WEB como elemento de suporte ao Programa 1º Direito, seja para efeitos de submissão de candidaturas, seja para produção e sistematização de reportes de implementação do Programa. Na primeira dimensão, a equipa de avaliação conseguiu apurar que as candidaturas ao Programa não são predominantemente submetidas utilizando a referida plataforma, dando origem a e-mails dirigidos ao IHRU acompanhado dos diferentes anexos que materializam as diversas peças a entregar. É possível antecipar que a gestão do Programa é realizada com um Excel já relativamente complexo e sistematicamente atualizado. Tal como o referimos no Relatório Preliminar, a informação disponibilizada à equipa de avaliação, em modelo Excel, continha imprecisões decorrentes das condições em que foi atualizado. Tal como foi oportunamente referido, a informação foi corrigida e constituiu a referência quantitativa mais relevante para a avaliação externa.

Entretanto, o Relatório Final já pôde contar com a consulta do Relatório de Execução do Programa com informação reportada a agosto de 2022. Como a avaliação externa é reportada a 31 de julho de 2022, a existência do Relatório de Execução com reporte a agosto de 2022 representou um importante elemento de controlo da nossa própria avaliação, permitindo ajuizar se a análise quantitativa realizada pela equipa de avaliação estava em conformidade e, se a utilização do Excel disponibilizado, foi acionada nos termos mais corretos.

Resta referir que a problemática da execução do Programa, analisada do ponto de vista do confronto entre informação objetiva obtida a partir da base de informação disponibilizada pela

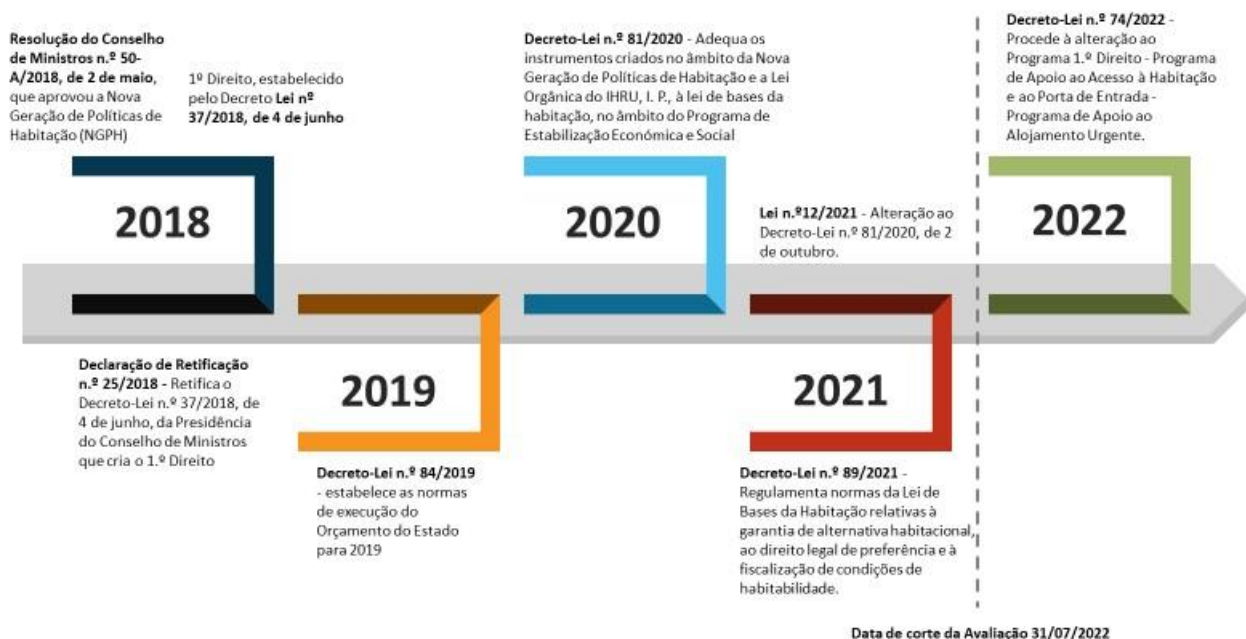
gestão do 1º Direito e os testemunhos obtidos junto dos Municípios, não se revelou tarefa fácil. A equipa de avaliação solicitou à equipa do OHARU elementos de informação sobre datas de tramitação efetiva da implementação de candidaturas de uma amostra de municípios, para que a avaliação externa pudesse contextualizar devidamente os testemunhos marcadamente impressionantes obtidos do contacto junto dos Municípios. Na verdade, a base de dados disponibilizada só permite o cálculo de tempos médios e medianos até à assinatura dos acordos de colaboração/financiamento. A equipa do OHARU propôs à equipa de avaliação um dispositivo de notação de informação que a equipa de avaliação deveria aplicar aos Municípios envolvidos nos Estudos de Caso. Quando a equipa de avaliação recebeu esta proposta de dispositivo, já os Estudos de Caso tinham sido realizados, pelo que foi necessário reenviar esse pedido de informação e preenchimento aos Municípios e não se revelou fácil obter esse preenchimento (apenas obtivemos uma resposta). Quer isto significar que, no entender da equipa de avaliação, a questão da execução das candidaturas está da parte dos Municípios envolvida num mundo de testemunhos demasiado impressionantes, cuja consistência será analisada nas questões de avaliação mais diretamente relacionadas com o tema. De qualquer modo, no entender da avaliação externa será do interesse do próprio Programa publicar informação objetiva e rigorosa sobre os tempos de tramitação do Programa, sob pena de se instalar um ambiente de opinião demasiado impressionante que não beneficia um Programa com a relevância no contexto atual do 1º Direito.

A estrutura do RF segue de perto a determinação do seu conteúdo consoante os termos estabelecidos pelo nº 6 das Especificações Técnicas do Caderno de Encargos que enquadrava o Concurso Público para a realização da AE.

Tal como o foi assinalado no RP, a relevância da multiplicidade de referenciais estratégicos deve ser sublinhada, sem os quais esta avaliação careceria de sentido:

- **A Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 50-A/2018**, de 2 de maio que define o quadro da chamada “Nova Geração de Políticas de Habitação” (NGPH);
- **O Decreto-Lei (DL) que define o quadro jurídico do Programa “1.º Direito** - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação” (Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho com Declaração de Retificação n.º 25/2018, de 2 de agosto e alterado por: Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho (art. 184.º), Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 de outubro e Decreto-Lei n.º 89/2021, de 3 de novembro);
- **A Lei de Bases da Habitação**, Lei nº 83/2019 de 3 de setembro da Assembleia da República;
- **O Decreto-Lei nº 89/2021 da Presidência do Conselho de Ministros** de 3 de novembro que regulamenta a Lei de Bases da Habitação.
- **As Estratégias Locais de Habitação (ELH)** desenvolvidas por diferentes municípios e que constituem a base de fundamentação das candidaturas aos apoios do referido Programa.

A figura seguinte sintetiza a evolução do quadro legislativo:



Já quando decorria a redação deste Relatório Final, foi publicado, para entrar em período de discussão pública, o novo pacote de medidas de habitação do Governo que veio ainda aumentar a notoriedade pública do tema.

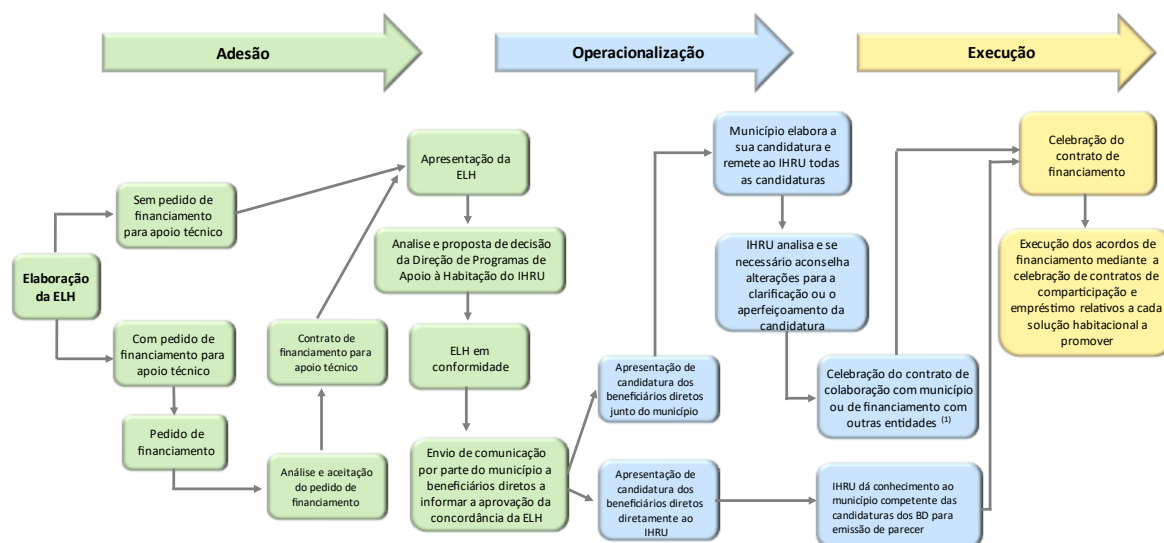
Seguindo de perto o que é prescrito pelas especificações técnicas do Caderno de Encargos, o RF tem a seguinte estrutura:

- O **capítulo 2** retoma o objeto da avaliação que já havia sido analisado em sede de proposta de trabalho, completado com uma análise do contexto em que o Programa 1.º Direito tem sido implementado;
- O **capítulo 3** é dedicado à apresentação do quadro metodológico global da avaliação externa, dividido em sub-capítulos ou secções, nos quais sobressai a Teoria da Mudança que enquadra a avaliação das transformações que o Programa visa alcançar, evidenciando que a sua estabilização foi objeto de um processo de validação em *workshop* com um grupo de personalidades ligadas ao IHRU, suscitando depois um período adicional em que a formulação da TdM recebeu ainda comentários de elementos desse grupo que pretendeu pronunciar-se; neste capítulo, consta ainda uma avaliação objetiva das condições em que decorreu a progressão do plano de trabalhos; a apresentação do quadro metodológico integra ainda o roteiro de abordagem às questões de avaliação, identificando os processos de recolha de informação considerados estruturantes da resposta às mesmas questões;
- O **capítulo 4** apresenta a resposta às questões de avaliação, mobilizando as evidências recolhidas durante o trabalho de avaliação, tendo colmatado algumas insuficiências existentes na versão apresentada no RP;
- Finalmente, no **capítulo 5**, apresentam-se as conclusões e recomendações da avaliação externa.

O RF é completado por um volume de anexos (volume II).

Uma última referência ao facto do Programa 1º Direito constituir um programação de tramitação relativamente complexa.

A figura seguinte descreve essa complexidade e é apresentada como elemento de contextualização de toda a avaliação.



⁽¹⁾ O acordo de colaboração ou financiamento caduca pelo decurso do prazo nele previsto ou decorrido um prazo de 18 meses a contar da data da sua celebração, se, até ao termo deste prazo, não tiver sido formalizado qualquer acordo de financiamento.

EQUIPA DE AVALIAÇÃO

Elementos da equipa	Funções
António Manuel Figueiredo	Coordenação do trabalho e elaboração da Teoria da Mudança
Filipa Barreira	Entrevistas e organização do processo de inquirição
Mariana Rodrigues	Participação em todas as dimensões da avaliação
Carlos Fontes	Tratamento estatístico

2. OBJETO, OBJETIVOS E CONTEXTO DA AVALIAÇÃO

2.1. Objeto

Tal como a equipa de avaliação o referiu na sua proposta de trabalho, a definição do objeto de avaliação é explicitamente estabelecida em sede de Caderno de Encargos (CE), correspondendo-lhe a expressão “Avaliação externa do programa “1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação”, para o período compreendido entre 01 de agosto de 2020 e 31 de julho de 2022, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho”.

A avaliação teve em devida conta que o Programa “1.º Direito”, nos termos da legislação que o enquadra, visa apoiar a promoção de soluções habitacionais para agregados familiares que vivem em condições habitacionais indignas e que não dispõem de capacidade financeira para suportar o custo de acesso a uma habitação adequada. Este foco do 1.º Direito permite, desde logo, antever complementaridades óbvias com outros instrumentos ou programas da política de habitação que a chamada Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), com conceção de instrumentos para cada tipo de carências, veio consagrar, como é caso do Programa Arrendamento Acessível e da Bolsa Nacional de Alojamento Temporário.

O Programa 1.º Direito foi dos primeiros programas da nova família de instrumentos enquadrada pela Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH) a ser implementado. Foi lançado numa perspetiva de assegurar à política de habitação uma linha de continuidade de esforço para além do modelo de progressão no passado, muito determinado por impulsos concentrados em períodos muito concretos, como foi por exemplo do Programa de Erradicação de Barracas (PER).

Para além disso, o 1.º Direito assenta numa dinâmica de promoção do investimento em habitação predominantemente dirigida à reabilitação do edificado e do arrendamento, apostando em abordagens integradas e participativas que promovam a inclusão social e territorial, através da cooperação entre políticas e organismos setoriais, entre as administrações central, regional e local e entre os setores público, privado e cooperativo.

Como algo de essencial a ter em conta em todo o processo de avaliação, importa assinalar que são identificáveis duas grandes etapas no processo de implementação do 1.º Direito: a definição da estratégia local em matéria de habitação, pelo município (art.º 30.º do DL 37/2018), onde se devem enquadrar todos os pedidos a candidatar a apoio ao abrigo 1.º Direito; e a concretização das intervenções previstas nessa estratégia, após celebração de acordo(s) de colaboração e financiamento.

Esta ideia é muito relevante para compreender os processos de tramitação e de implementação do programa, sobretudo, tal como foi abundantemente reforçado e salientado por uma grande parte dos *stakeholders* entrevistados, as Estratégias Locais de Habitação (ELH) devem ser vistas como algo de essencial para enquadrar os investimentos a apoiar e a participação de outras entidades locais com capacidade de intervenção na resposta a situações de habitação indigna, mas também como um instrumento de revisão flexível, de maneira a acomodar a todo o momento novos elementos de identificação de situações de indignidade habitacional, que exijam a intervenção do Programa.

A existência de ELH, que deve ser vista como mecanismo para o acesso aos apoios do 1.º Direito, constitui, assim, um elemento diferenciador do Programa, completado por uma alteração na filosofia de política habitacional. Vários *stakeholders* entrevistados sublinharam o aspeto essencial da mudança de paradigma, que alguns formalizaram com a expressão “do edificado ao foco nas pessoas ou famílias”.

Esta mudança de paradigma suscitará à avaliação atenção especial, sobretudo do ponto de vista da sua tradução em regras de acesso ao financiamento, desafiando a flexibilidade das ELH. Não podemos ignorar que a dinâmica socioeconómica evolui a uma velocidade que pode ser incompatível ou com a acomodação potencialmente difícil por um processo de identificação de “pessoas e famílias em situação de carência”. Por conseguinte, é nesse contexto de rápida mutação que a flexibilidade das ELH deve ser avaliada enquanto forma de assegurar a operacionalização de diagnósticos, o que representa algo de crucial para que o eventual “*gap*” face à lógica e resultados de levantamentos iniciais possa ser mitigado. As ELH por si só e a sua flexibilidade em termos de atualização são cruciais para ajustar, nos diferentes territórios, estimativas de carências e de indignidade habitacional que resultem de levantamentos datados no tempo. Não deve ignorar-se que o período que medeia entre a identificação das carências e protagonistas validadas numa ELH declarada em conformidade e o momento de entrega dos fogos aos beneficiários finais pode ser relativamente amplo, com todas as consequências que isso implica para a validade do referencial estratégico.

De qualquer modo, independentemente dos resultados que a avaliação nos trazer nesta matéria, é importante assinalar que estas duas “grandes etapas” são decisivas para “organizar” a própria avaliação.

Numa interpretação lata do objeto de avaliação, podemos considerar que ele integra as opções assumidas pelo CE principalmente em termos de número e diversidade de QA. Ora o CE opta por um número relativamente elevado de QA, o que indicia ambição na definição do objeto – uma avaliação externa que pretende cobrir uma ampla diversidade de domínios relativos à intervenção do 1.º Direito.

2.2. Objetivos

No que respeita aos objetivos da avaliação, numa interpretação um pouco lata do CE, pode dizer-se que a avaliação visa analisar o contributo do Programa 1.º Direito para os objetivos prosseguidos pela NGPH, “a) Dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional, garantindo o acesso a uma habitação adequada a pessoas que residem em condições habitacionais indignas, que pode ser considerado o objetivo central do Programa 1.º Direito e “b) Aumentar o peso da habitação com apoio público na globalidade do parque habitacional de 2% para 5%”.

A esta interpretação a equipa de avaliação acrescentou que a avaliação visa também dotar o processo de tomada de decisão da gestão do 1º Direito e da sua tutela política de elementos fundamentados de apreciação externa, suscetíveis de ser frutuosa e combinados com a avaliação de experiência e de implementação que toda a estrutura técnica do IHRU participante na gestão do Programa apresenta.

2.3. Contexto de implementação

Como ponto de partida de todo o processo, há que referir que o IHRU realizou um Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional, que (citando o documento) "teve por objetivo realizar um diagnóstico abrangente das carências habitacionais graves existentes no país e servir de base à preparação e implementação do 1.º Direito – Programa de Apoio ao Direito à Habitação"¹. Este ponto de partida assumirá importância crescida na abordagem a algumas questões de avaliação.

Este levantamento inicial contribuiu centralmente para a identificação da situação-problema a colmatar, sendo posteriormente completado e afinado pela identificação local que acompanha a elaboração das ELH, obviamente com a ponderação da evolução de contextos global e locais entretanto observados.

Interpretando o contexto em que o Programa é lançado, poderá dizer-se que a principal motivação da criação do Programa estará relacionada com a erradicação de situações de indignidade habitacional, baixos rendimentos das famílias e o consequente constrangimento no acesso ao mercado habitacional. Poderá mesmo dizer-se que a constatação da existência, em muitos municípios, de listas de espera para atribuição de habitação pública, pedidos já validados pelos serviços municipais (em situação de grande fragilidade económica e social) poderá ter pesado nessa interpretação do contexto².

De qualquer modo, pode dizer-se que a AE do Programa 1.º Direito reporta a um período de implementação relativamente particular do ponto de vista da notoriedade pública dos problemas de habitação em Portugal. Para essa notoriedade contribuem essencialmente os seguintes elementos: (i) agravamento das condições socioeconómicas com reflexos na população em situação de fragilidade económica que procura habitação, determinado pela sequência da crise pós-pandémica³ e disrupção internacional induzida pela guerra da Ucrânia (surto inflacionário em geral e crise energética), mesmo tendo em conta as diferentes medidas de política pública mitigadoras dos efeitos; (ii) crescente mediatização pública em torno dos potenciais efeitos perversos que as estratégias de promoção do alojamento local e de atração de talento internacional geraram em matéria de oferta e preços de habitação; (iii) efeito que as próprias ELH geraram junto dos Municípios sensibilizando-os para uma maior atenção ao problema das carências habitacionais; (iv) submissão a consulta pública do pacote de medidas de promoção da habitação apresentada pelo Governo no dia 16 de fevereiro de 2023, com todo o impacto mediático e político que esse conjunto

¹ Ver neste sentido:

https://www.portaldahabitacao.pt/documents/20126/58203/Relatorio_Final_Necessidades_Realojamento.pdf/d67e9e-d8-93aa-d65a-eb36-b586389b2295?t=1550355947650

² Este tópico é sugerido por algumas das entrevistas exploratórias realizadas aos municípios e será obviamente testado em sede de realização dos Estudos de Caso. Por exemplo, para o município de Setúbal, o município atualiza as suas listagens de acesso a habitação municipal, última atualização, anonimizada, datada de 14.12.2022 para tipologias T1 a T4: <https://www.mun-setubal.pt/acesso-a-habitacao-publica-municipal/>; noutros casos, o acesso a essas listas só está acessível aos residentes registados que subscreveram pedidos.

³ Ver sobretudo Fundação Francisco Manuel Dos Santos (2022). Um novo normal? Impactos e lições de dois anos de pandemia em Portugal (coordenadores Carlos Jalali e outros), particularmente o capítulo 2.

de medidas suscitou, numa espécie de antecipação apressada do debate público que se visava impulsionar.

Do ponto de vista político, a Resolução do Conselho de Ministros que consagra o referencial da NGPH trouxe de novo este tipo de políticas para uma posição mais central no debate político⁴.

No que respeita às razões que determinaram uma maior notoriedade do tema na opinião pública, em torno de um conceito mais amplo e difuso do que o que é abordado pelo Programa 1.º Direito, já que “carências de habitação” e “situações indignas de habitação” não relevam do mesmo tipo de situações-problema, elas são de tipo diverso:

- Assistiu-se a um crescente impacto mediático do problema da falta de habitação a preço solvente para os casais mais jovens da classe média e das classes mais desfavorecidas, gerando correntes de opinião às quais os Municípios não ficam obviamente indiferentes, porque está em causa o seu contributo para a resposta a necessidades prementes dos seus residentes eleitores;
- Tornou-se clara a necessidade (ou oportunidade) de requalificar o parque habitacional público, permitindo resolver muitas situações de indignidade habitacional (da responsabilidade da administração pública);
- O agravamento das condições de envelhecimento praticamente em todas as regiões do País produziu um binómio “população idosa - habitação em más condições ou indigna” que tendeu a incrementar a notoriedade do problema;
- Cerca de um ano e meio depois do Programa começar a ser implementado, a crise pandémica, a crise social que a acompanhou, os períodos de confinamento que integraram a gestão da situação sanitária e o incremento e diversificação de situações de trabalho à distância colocaram no centro das atenções o tema das condições de habitação em que vivem as famílias, qualquer que seja o seu tipo ou dimensão;
- Embora numa perspetiva ainda bastante difusa e longe de ser preocupação manifesta da generalidade dos municípios, o declínio demográfico do País e a necessidade de promoção de uma nova geração de políticas de atração de novos residentes, designadamente de população estrangeira, passam a atribuir às estratégias de promoção de habitação um outro campo de intervenção – integrarem políticas mais integradas de atração de novos residentes;
- Na sequência de fenómenos como a generalização da promoção de habitação para alojamento local e os efeitos perversos no mercado de arrendamento ou de compra e venda de habitação da chegada ao mercado nacional de população estrangeira com maior poder de compra do que o revelado pela média do mercado nacional, o tema “preço e acesso à habitação” ganha novos contornos. Esta mudança de contexto e sua influência na questão habitacional operam através de uma série de mecanismos: (i) a pressão para a reabilitação conduz a uma intensificação de despejos de arrendatários que passam a influenciar os números das carências; (ii) a oferta privada de habitação para arrendamento

⁴ Centralidade largamente ignorada no precipitado debate público mediático que a publicação do pacote de medidas de 16 de fevereiro de 2023 suscitou.

que não o alojamento local contrai-se; (iii) manifesta-se ainda através do “efeito-preço” de arrendamentos mais caros;

- E, finalmente, na sequência do surto inflacionista que a coincidência da recuperação pandémica com as disrupções geradas pela guerra da Ucrânia gerou na Europa e também em Portugal, o preço da habitação passa a fazer parte de um contexto mais geral de agravamento do acesso da classe média, estudantes e jovens em geral ao arrendamento, reabilitação ou aquisição de nova habitação.

Tal como o referimos anteriormente, nem todas as mudanças de contexto atrás enunciadas têm um efeito direto no tipo de carências habitacionais cobertas pelos apoios do 1.º Direito. Algumas destas mudanças respeitam ou impactam carências de habitação mais vastas, que obviamente pressionam as políticas de habitação em geral, mas que não vêm associadas necessariamente ao campo de intervenção do Programa 1.º Direito.

Esta descrição das mudanças de contexto não se afasta dos novos desafios que a apresentação pública da NGPH identifica nas políticas de habitação⁵:

- “Alterações demográficas
- Novas dinâmicas familiares e profissionais
- Novas necessidades habitacionais (mudança de paradigma no acesso à habitação pós-crise e alteração da dinâmica de mercado)
- Diversidade e especificidade da expressão territorial das carências habitacionais.”

De qualquer modo, como as ELH que constituem o tal mecanismo para acesso ao Programa e como elas são elaboradas pelos Municípios, este quadro geral de mudanças acaba por influenciar o ambiente geral em que os Municípios elaboram esse documento de referência. As entrevistas exploratórias realizadas aos Municípios revelaram que as ELH são cada vez mais uma oportunidade para os Municípios equacionarem um “*policy-mix*” de instrumentos de política de habitação para mitigação de todas as carências de habitação a nível local, independentemente de poderem ou não ser apoiadas pelo 1.º Direito.

Do ponto de vista relevante para esta avaliação, o que interessa destacar é que este quadro de mudanças de contexto acaba por influenciar o contexto em que as ELH são elaboradas. E, se tivermos em conta a cenarização macroeconómica conhecida⁶, assistiremos por certo a um agravamento das condições socioeconómicas de base, em que o 1.º Direito continuará a ser implementado.

Podemos considerar que a emergência do financiamento do PRR para um período determinado integra esse universo da mudança de contexto. Nas entrevistas realizadas, alguns *stakeholders* falaram de um 1.º Direito antes do financiamento PRR, de um 1.º Direito com esse financiamento e, conseqüentemente, de melhores oportunidades de financiamento para os Municípios, período ao qual sucederá o regresso às condições iniciais em que o investimento público não cobre a totalidade do investimento. Não pode ignorar-se que o 1.º Direito é um programa de política de

⁵ In *Para uma nova geração de políticas de habitação* - pacote legislativo, abril 2018

⁶ Ver Impactos da pandemia de COVID-19 em Portugal, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Maio 2022

habitação sem prazo, cujo objetivo é responder a necessidades e carências enquanto elas existirem e forem corretamente diagnosticadas.

Avaliaremos em devido tempo, o que é que os condicionalismos, regras e exigências colocadas pelo PRR significam para os apoios do 1.º Direito, enquanto programa europeu com incidência em cada país. Entre outras consequências, o financiamento PRR vai colocar em cima das operações a apoiar o tema da sustentabilidade da construção e, atendendo ao debate registado no painel de especialistas, pode concluir-se que não será isento de dificuldades e de controvérsias de aplicação. Além disso, não pode ignorar-se que, enquanto reverso da medalha do seu maior poder de alavancagem, o financiamento PRR é uma modalidade de financiamento comunitário, logo sujeito a um conjunto de regras, cuja flexibilidade de adaptação é menor do que a observada num contexto de financiamento público anual via Orçamento Geral de Estado e comparticipação municipal. Como seria antecipável, um Programa como o 1º Direito que tem uma génese regulamentar própria e integrada num quadro mais geral de políticas de habitação, quando passa a ser financiado por um quadro regulamentar distinto depara-se com custos de adaptação que vão pesar nas suas condições de execução.

3. QUADRO METODOLÓGICO GLOBAL ORIENTADOR DA AVALIAÇÃO

3.1. Princípios metodológicos fundamentais

De acordo com a proposta de trabalho oportunamente apresentada, a AE do Programa 1.º Direito orienta-se pelos seguintes princípios:

- Conformidade com as exigências colocadas pelo CE;
- Ponderação do objeto e objetivos da presente avaliação;
- Formulação da Teoria da Mudança (TdM) que enquadra o Programa, avaliando criticamente a sua conformidade com a evidência disponível e a interpretação que os principais *stakeholders* envolvidos na sua tramitação realizam das mudanças que o Programa pretende veicular;
- Utilizar essa TdM como um dos elementos essenciais para responder ao conjunto de questões de avaliação estabelecidas pelo CE;
- Consagração de uma abordagem multi-método, de combinação de diferentes processos e métodos de recolha e tratamento de informação considerados pertinentes e adequados para proporcionar a evidência de fundamentação necessária a todo o trabalho de avaliação;
- Operacionalização dos mecanismos de participação suficientemente consistentes para que a avaliação possa refletir as interpretações dos *stakeholders* mais diretamente relacionados com o Programa “1.º Direito”.
- Capitalização da experiência técnica da equipa de avaliação (EA) do ponto de vista da melhor seleção de metodologias disponíveis para atingir os objetivos de avaliação.

Pela novidade e transversalidade que apresenta, a formulação e validação participativa da TdM equivaleu a um momento importante na progressão do trabalho de avaliação.

A metodologia proposta dedicou-lhe um momento de participação específico, organizado sob a forma de workshop em plataforma *on line*, que teve inclusivamente a possibilidade de poder contar com a participação da Doutora Ana Pinho, Secretária de Estado da Habitação ao tempo em que a NGPH e o Programa 1.º Direito foram lançados. Esta participação foi relevante para assegurar que o enunciado da TdM reflete o contexto em que o Programa foi concebido, independentemente do seu racional de transformação ter de se adaptar a eventuais alterações de contexto observadas ao longo seu processo de implementação.

Dada a sua importância no desenvolvimento de todo o processo avaliativo, é compreensível que o RF lhe dedique um espaço próprio na apresentação do quadro metodológico global que orienta a avaliação.

3.2. Teoria da Mudança (TdM): formulação e validação

3.2.1. Nota preliminar

A proposta de trabalho oportunamente apresentada pela equipa de avaliação considerava que a resposta mais consistente às exigências do CE implicava a opção metodológica por uma Avaliação Baseada na Teoria (ABT). Na base dessa conclusão estava a ideia central de que é possível interpretar o racional de intervenção preconizado pelo Programa 1.º Direito “como um conjunto de mudanças e alterações para as quais, ponderando os contextos da sua aplicação e operacionalização, perante determinadas necessidades, se aplicam meios/recursos/medidas para desenvolver atividades e, através da sua concretização (realização), se esperam obter determinados resultados”.

Para esta interpretação uma influência decisiva foi identificada no facto de estarem claramente estabelecidos os grandes objetivos para os quais o 1.º Direito visa contribuir: “a) Dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional, garantindo o acesso a uma habitação adequada a pessoas que residem em condições habitacionais indignas; b) Aumentar o peso da habitação com apoio público na globalidade do parque habitacional de 2% para 5%” conforme Resolução do Conselho de Ministros n.º50/2018, de 2 de maio que estabeleceu o sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação para uma nova NGPH”.

Assim, correspondendo ao contexto recomendável para a aplicação de TdM, a presente avaliação foca-se na sequência causal de transformações através das quais estes dois grandes objetivos atingidos a partir do contributo específico do Programa, mobilizando os apoios necessários e a seleção dos *stakeholders* mais capazes de liderar e concretizar as operações de investimento a realizar com apoio do 1.º Direito.

Do ponto de vista metodológico, a equipa de avaliação capitalizou ensinamentos da sua própria aprendizagem em exercícios de avaliação de grande diversidade temática de instrumentos de política pública. Essa capitalização traduziu-se pelo robustecimento de dois campos, que se procurou transpor para o processo de discussão e validação da proposta de TdM:

- Por um lado, apurando o próprio método de elaboração da TdM, concebendo quadros lógicos de intervenção do Programa fundamentados a partir de toda a documentação material publicada no âmbito da sua divulgação, da experiência vivida e refletida de *stakeholders* que participaram na definição do racional do Programa e envolvendo depois toda a equipa do IHRU e, neste caso particular, da própria Secretária de Estado da Habitação então em funções no momento de lançamento da NGPH e do 1.º Direito;
- Por outro lado, acrescentando a essa abordagem de consistência e coerência do quadro lógico de intervenção do 1.º Direito, a integração de elementos de fundamentação inspiradas em “abordagens baseadas na evidência” (*evidence-based evaluation*), particularmente das avaliações realistas (Pawson&Tilley), através da qual se definem **mecanismos, fatores críticos e contextos** em que os diferentes instrumentos de política

são aplicados.⁷ Na sequência do que o próprio CE sugere, o contexto de implementação assume um papel relevante: “O contexto deve por isso ser considerado um elemento da avaliação e pode ser um fator chave na identificação das circunstâncias nas quais e porque razão uma dada intervenção funciona. Estas abordagens reconhecem que contextos particulares podem favorecer ou penalizar a eficácia de um programa, e que tais contextos podem incluir fatores que estão dentro ou fora do alcance de quem implementa o programa”⁸.

A proposta de TdM submetida ao workshop de discussão e validação assentava nas seguintes transformações: de “atividades” em “realizações”, de “realizações” em “resultados” e de “resultados” em “impactos” (elementos estáticos da TdM).

Para cada uma destas transformações, a TdM considera: (i) a influência do já mencionado contexto; (ii) os mecanismos que devem assegurar a referida transformação; (iii) os fatores críticos que a podem penalizar ou bloquear (elementos dinâmicos da TdM).

3.2.1. Formulação inicial

A **figura 1** sistematiza a formulação inicial de TdM proposta pela equipa de avaliação, organizada segundo a combinação de uma abordagem estática (quadro lógico) e dinâmica (inicialmente limitada aos mecanismos potenciadores das transformações:

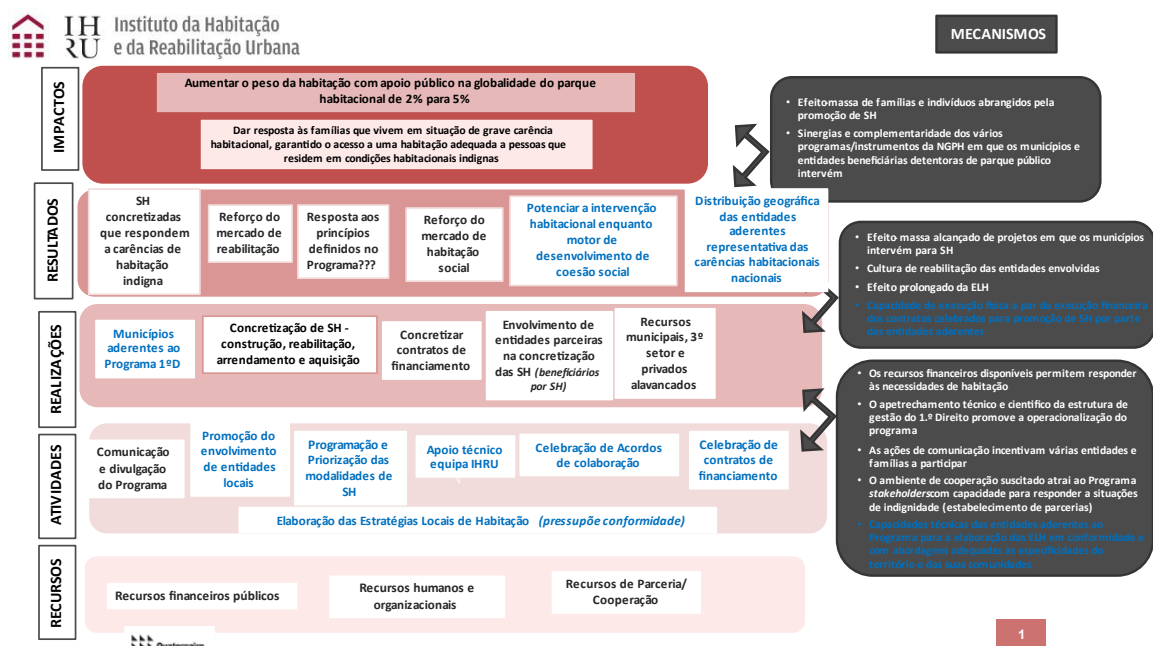


Figura 1 – Formulação inicial da TdM proposta pela equipa de avaliação

⁷ A equipa de avaliação tem trabalhado fundamentalmente em torno do contributo de: Steve Rolfe (2019). “Combining Theories of Change and Realist Evaluation in practice: Lessons from a research on evaluation study”. Evaluation, volume 25, nº 3, pp. 294-316

⁸ Avril Blamey e Mhairi Mackenzie (2007), *Theories of Change and Realistic Evaluation -Peas in a Pod or Apples and Oranges?* Evaluation. Vol 13(4): 439 – 45. Sage Publications

Mobilizando os contributos recebidos, esta proposta deu origem a alguns desenvolvimentos, explicitados na seção seguinte.

3.2.2. Aprofundamentos de formulação

Estabilização dos princípios essenciais para a construção/interpretação da TdM do 1.º Direito

A discussão realizada permitiu chegar à seguinte formulação:

- Representação o mais partilhada possível do quadro lógico do Programa 1.º Direito e do seu modo de funcionamento (equilíbrio entre a necessidade de que os intervenientes se reconheçam na formulação e o grau de aprofundamento da representação)
- Uma perspetiva sequencial: recursos, atividades, realizações, resultados e impactos
- Recursos \neq Atividades, correspondendo os primeiros à dotação inicial com que o Programa se inicia e as segundas a um conjunto de operações que já refletem a influência da Gestão num Programa já em andamento
- A diferença entre realizações e resultados corresponde à distinção clássica de que as primeiras são operações que visam atingir resultados definidos à partida
- Possível gradação dos impactos: impactos para os quais os resultados atingidos pelo Programa 1.º Direito contribuem decisivamente (embora não dispensando a sinergia e complementaridades) e impactos que se concretizam num espaço de sinergia e complementaridade mais amplo com outros instrumentos de política de habitação;
- Consolidação de dois modos de interpretação da TdM: Estática – em que se atribui conteúdo às categorias de recursos, atividades, realizações, resultados e impactos e associar indicadores pertinentes; Dinâmica – em que se procura compreender como é que as transformações sequenciais se concretizam: atividades em realizações; realizações em resultados; resultados em impactos
- Pensando nas condições que tornam possível que a sequência (transformação) aconteça – os mecanismos e não ignorando o que pode correr mal nessa transformação, os fatores críticos e de risco.
- E, como pano de fundo de todo o exercício, obviamente o contexto em que tudo acontece que pode ser determinante para facilitar as transformações ou para as inviabilizar.

Na **Figura 2**, sintetizam-se graficamente os desenvolvimentos operados em sede de *workshop* de discussão e validação na formulação da TdM.

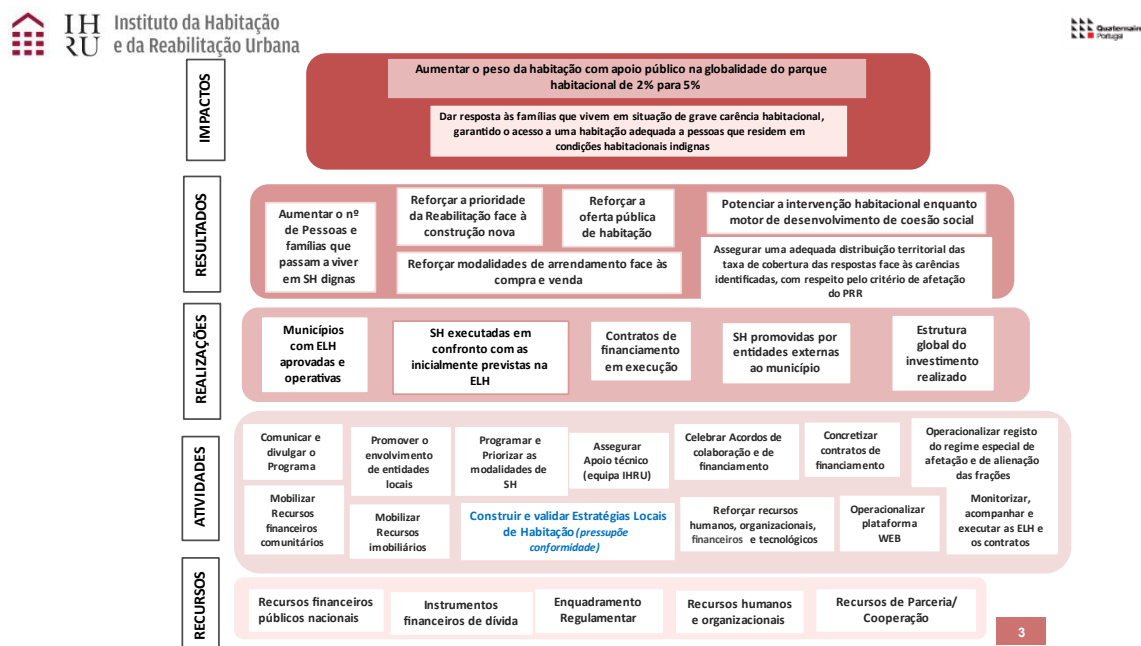


Figura 2 – Desenvolvimentos da TdM durante o *workshop* de validação

No âmbito desta formulação, ensaiou-se a identificação dos mecanismos e fatores críticos ou de risco que acompanham as transformações esperadas e as efetivamente observadas.

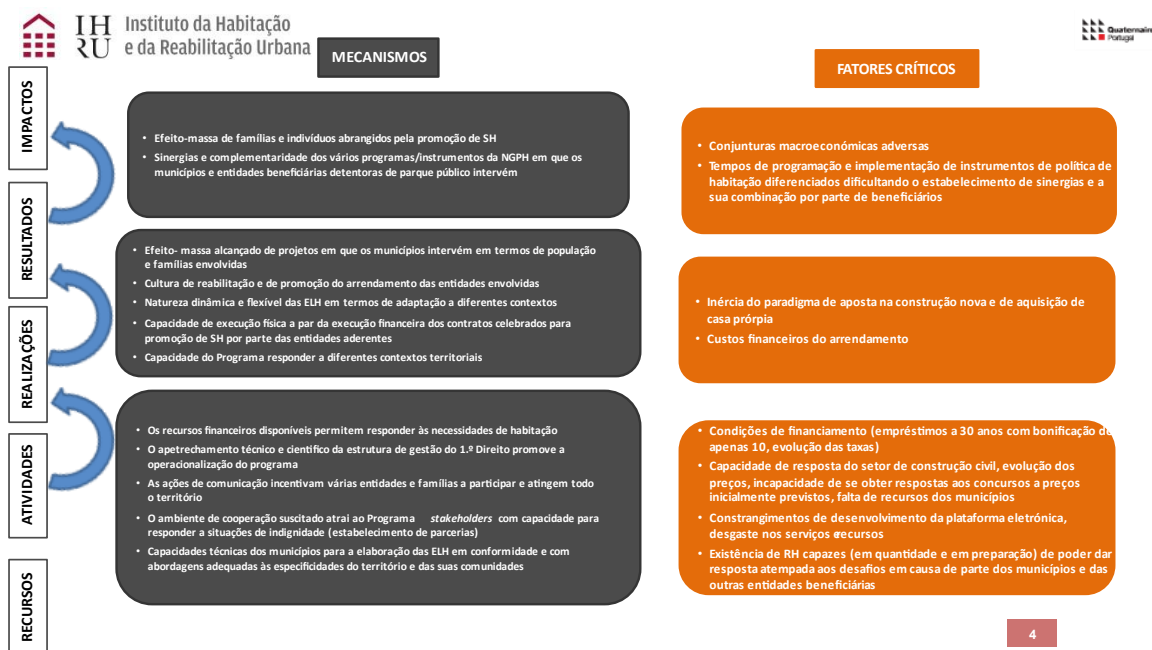


Figura 3 – Mecanismos e fatores críticos das transformações

3.2.3. Comentários finais e versão final da TdM do 1.º Direito

Dada a densidade da discussão realizada no *workshop* atrás mencionado, o grupo assumiu que seria conveniente conceder um período adicional para receção de comentários e enriquecimentos à formulação proposta.

A tabela seguinte sistematiza os contributos adicionais recebidos:

Tabela 1 – Contributos adicionais à construção da TdM

Fases da TdM	Elementos adicionais propostos
Atividades	<ul style="list-style-type: none"> • Concretização dos Contratos de Financiamento (CF); • Concretização dos Termos de Aceitação dos beneficiários (TA); • Promoção do envolvimento das CIM(s) e dos Municípios; • Monitorização e acompanhamento da execução das ELH e respetivos acordos colaboração (AC) e acordos de financiamento (AF); • Monitorização e acompanhamento da execução física e financeira Contratos de Financiamento (CF) e Termos de Aceitação;
Realizações	<ul style="list-style-type: none"> • Municípios com ELH(s) aprovadas em implementação; • Contratos de Financiamento e Termos de Aceitação em execução; • Assegurar a diversidade das funções do habitar dos diferentes territórios.
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento do nº de agregados/famílias e pessoas cuja SH é a sua manutenção no local onde residem; • Aumento do nº de agregados/famílias cuja SH é o recurso a reabilitação de edificado devoluto;

Fonte: Elaboração própria com base nos comentários recebidos dos participantes no *workshop*

Com base na incorporação dos resultados do *workshop* e considerando que não foram produzidos novos elementos sobre a proposta de mecanismos indutores das transformações desejadas, a tabela mecanismos resultados ficou assim organizada:

Tabela 2 – Mecanismos de transformação

Mecanismos de transformação	Indicadores
De atividades em realizações	N.º e % de municípios com apoio para elaboração de ELH
	Peso dos agregados familiares abrangidos por SH promovidas por outras entidades que não o município
	Forma como os municípios tomaram conhecimento do programa
	% de municípios inquiridos satisfeitos com a qualidade e prontidão da interação com os serviços do IHRU
De realizações em resultados	Distribuição geográfica das ELH aprovadas
	N.º e % de ELH com revisão
	N.º de agregados familiares identificados no levantamento face ao n.º de agregados familiares identificados na ELH
	Distribuição das SH por modalidade
	N.º de contratos de financiamento em execução
	% de municípios inquiridos que declaram ter montado processos próprios de monitorização e fiscalização das suas próprias operações (inquérito a municípios)

Mecanismos de transformação	Indicadores
De resultados em impactos	% de casos de carência habitacional grave possíveis de resolver com o 1.º Direito (inquérito a municípios)
	% de municípios inquiridos satisfeitos com o grau de complementaridade com outros instrumentos de política pública de habitação (inquérito a municípios)
	% de municípios que consideram o Programa 1.º Direito muito importante como instrumento de reforço da oferta pública de habitação (inquérito a municípios)

Fonte: Elaboração própria com base nos comentários recebidos dos participantes no *workshop*

Com base na incorporação destes elementos, a versão final (sujeita ainda a discussão no âmbito da apreciação do Relatório Preliminar) é descrita pelo diagrama reproduzido de seguida:

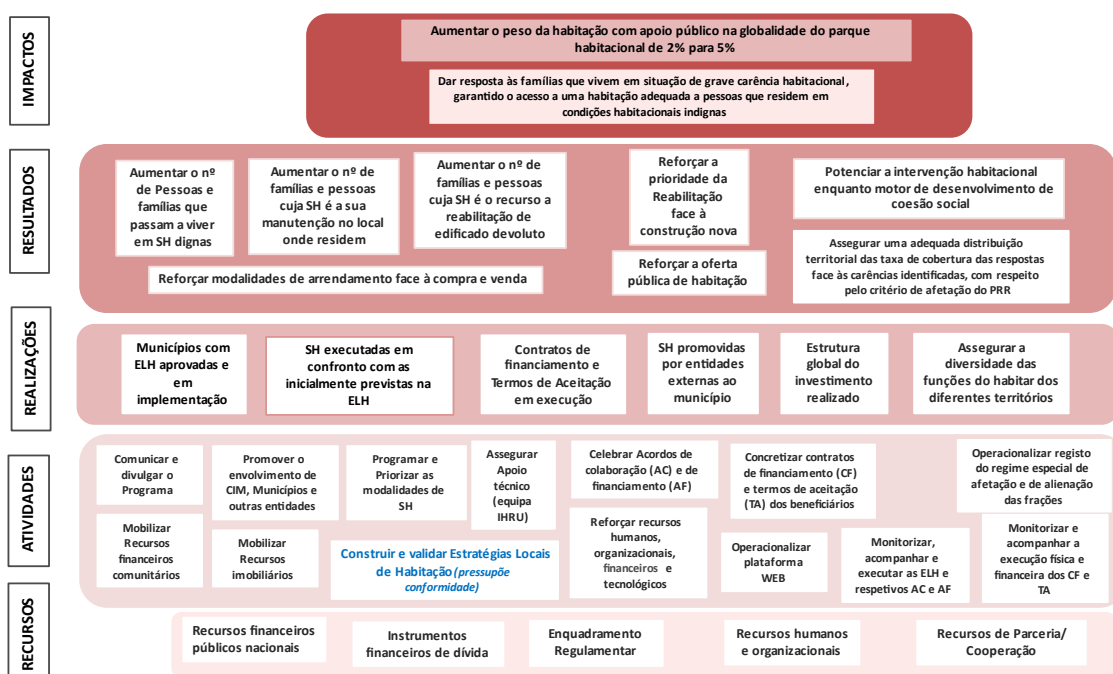


Figura 4 – Versão final da TdM

3.3. Roteiro metodológico

Tal como consta da proposta de trabalho da equipa de avaliação, a metodologia de avaliação, para além da centralidade atribuída à formulação e aplicação da TdM do Programa, assenta numa abordagem multi-método em que se combinam a análise documental, os resultados das entrevistas à estrutura do IHRU e exploratoriamente aos Municípios, os painéis de discussão, a centralidade do processo de inquirição direcionado aos Municípios e os Estudos de Caso centrados num conjunto de Estratégias Locais de Habitação (ELH).

O presente relatório reflete todo o trabalho de recolha de informação e de auscultação realizado, ao longo do trabalho de avaliação. Da mesma forma, a aplicação da TdM do Programa já se encontra plenamente concretizada, pois já foram recolhidas evidências que permitem o cálculo da maioria

dos indicadores necessários quer à materialização dos conteúdos associados aos grupos de atividades, realizações, resultados e impactos, quer à verificação da concretização de mecanismos e fatores críticos associados às transformações que o Programa visa induzir.

3.4. Trabalho de terreno

A Avaliação propôs em sede de proposta e do Plano de Trabalhos apresentado à equipa que acompanha a avaliação do Programa 1.º Direito a realização de diversos momentos de auscultação aos *stakeholders* envolvidos neste Programa.

O trabalho de auscultação de stakeholders é descrito na tabela seguinte:

Tabela 3- Elementos relativos aos processos de auscultação de stakeholders realizados nesta fase

Processo de auscultação	Participantes
Reunião inicial de lançamento do trabalho	Maria da Graça Igreja (OHARU) Luísa Peixinho (OHARU) Rui Estríbio (DPAH) Margarida Cavaleiro (DPAH/ DAPS) Ana Valente (DPAH/DAPN)
Workshop de discussão e validação da Teoria da Mudança (TdM)	Ana Pinho, (ex-SEH) Rui Estríbio (DPAH) Ana Valente (DPAH/DAPN) Margarida Cavaleiro (DPAH/ DAPS) Sónia Rodrigues (DGF) Olívia Mira (DJ) Isabel Baía(DSI)
Painel de especialistas em habitação	Raquel Maia (SRU Porto Vivo) Daniel Pavão DRHA) Marta Sotto-Mayor(CMLisboa) Vítor Aleixo(CMLoulé)
Entrevistas realizadas	
Secretaria de Estado da Habitação	António Leitão
Conselho Diretivo do IHRU	Isabel Dias (PCD do IHRU) Rui Estríbio (DPAH)
Equipa de Gestão do 1.º Direito	Rui Estríbio (DPAH) Armando Ferreira (DPAH/DAPN) Margarida Cavaleiro (DPAH/ DAPS) Carla Benera (DEPA, contributo por escrito)
Município de Évora	Susana Mourão
Município da Guarda	Alfredo Madeira Alexandre Patrício
Município de Penafiel	Cátia Monteiro
Município do Peso da Régua	Cátia Trindade
Município de Setúbal	Raquel Levy
Município de Tavira	Dearkson Vieira
Estudos de Caso	
ELH Barreiro	Célia Gaudêncio, Chefe Divisão da HabitaçãoMárcia – Vale Consultores
ELH Figueira da Foz	Margarida Viana – CM Figueira da Foz Catarina Maia – Idem A Rui Duarte Figueira Domus

Processo de auscultação	Participantes
	Presidente da Junta de Freguesia Ferreira a Nova – Susana Monteiro Presidente da Junta de Freguesia da Marinha Grande – José Suzana
ELH Braga	Nuno Azevedo Diogo Faria Representante ECG – Cooperativa Cultural Presidente da União de Freguesias de Escudeiros, Penso Estevão e Penso São Vicente
ELH Montemor-o- Novo	Vicente Roque Vanda Paixão Elizabete Moura
ELH São Brás de Alportel	João Costa Marlene Guerreiro Dora Ramires Representante da entidade consultora – Tatiane Serrano Presidente da Junta de Freguesia de São Brás de Alportel – João Rosa Provedor da Santa Casa da Misericórdia de São Brás de Alportel – Júlio Pereira Maria João (beneficiária direta)
ELH Torres Vedras	André Batista Câmara Municipal Torres Vedras Liliana Cruz - idem Ana Paulos - Idem
ELH Vouzela	Carla Maia – CM Vouzela Agenda Urbana – Estudos e Consultoria Lda. Dr. Miguel Branco Teixeira
Painel com beneficiários institucionais	
Bragahabit	Nuno Araújo
Santa Casa da Misericórdia de Évora	Francisco Lopes Figueira e Lurdes Fragoso
Domus Social	José António Ferreira, Sara Neves e Daniela Lemos
Santa Casa da Misericórdia do Porto	Ismael Gomes
Santa Casa da Misericórdia de Viana do Castelo	Diana Almeida
Figueira Domus	Rui Duarte
NHC, Cooperativa de Solidariedade	Jorge Guilherme e Manuel Tereso

Fonte: Elaboração própria

Os momentos de auscultação foram realizados, maioritariamente, em plataforma digital, com alguns estudos de casos realizados em reunião presencial. Os momentos realizados em plataforma digital tiveram como observadoras a presença da Dra. Maria da Graça Igreja e Arquiteta Luísa Peixinho do OHARU.

A equipa de avaliação não conseguiu realizar os Estudos de Caso relativos às ELH de Gondomar, Idanha e de Câmara de Lobos, o primeiro por marcação de data solicitada pela Câmara Municipal que seria incompatível com a data de apresentação do Relatório Final, o segundo porque o Município considerou que ainda não seria o momento oportuno para participarem na avaliação e o terceiro por ausência de resposta apesar de várias insistências realizadas.

A este processo de auscultação há que acrescentar o processo de inquirição aos Municípios, cuja síntese de resultados tem secção própria no Volume de Anexos a este Relatório Final e um inquérito expedito a algumas CIM sobre a eventualidade da matéria habitacional poder ser futuramente abordada a nível intermunicipal. Foram enviados questionários para universo de municípios (308 municípios e duas Regiões Autónomas) e obtiveram-se 167 respostas válidas, o que corresponde a uma margem de erro de 5,14% para um intervalo de confiança de 95%. Os resultados deste processo de inquirição são apresentados no ponto 6 do volume de anexos a este relatório.

3.5. Aplicação da TdM

3.5.1. Conformidade do quadro lógico com a evidência disponível

Interpretando o diagrama-quadro lógico anteriormente apresentado - da base para o topo poderemos aferir o grau de conformidade com a evidência de implementação do 1.º Direito nos seguintes termos.

Do ponto de vista da dotação de recursos, a base de todo o processo, pode concluir-se:

- A dotação de **recursos financeiros públicos nacionais** foi assegurada, ela está fixada na RCM da NGPH e é com base nessa dotação que foi calculada a meta de 26.000 famílias a ser beneficiadas;
- Quanto aos **instrumentos financeiros de dívida**, no quadro das limitações de endividamentos dos municípios e da capacidade de acesso ao crédito de entidades da Economia Social e dos beneficiários diretos, essa dimensão da dotação de recursos estava assegurada;
- Em termos de **enquadramento regulamentar**, o complexo constituído pela NGPH e os quadros legislativos dos diferentes instrumentos de política estava definido e foi sendo objeto de sucessivas adaptações em função das lições decorrentes da implementação;
- Em matéria de **recursos humanos e organizacionais**, embora o IHRU I.P se encontrasse num período de diminuição de efetivos, a equipa de gestão acabou, sobretudo depois da reorganização do IHRU de 2021, por ser dotada de recursos humanos e organizacionais como resposta às necessidades de intervenção; embora inicialmente não estivesse disponível, a plataforma de acesso foi disponibilizada e as adaptações introduzidas por força da pandemia garantiram o trabalho de proximidade junto dos Municípios, com destaque para o ponto focal reconhecido como muito positivo pelos Municípios entrevistados;
- Finalmente, em termos de **recursos de parceria/cooperação**, foi a dinâmica de elaboração das ELH que induziu experiências de parceria e cooperação a nível local; a nível da gestão do 1.º Direito, o facto da Gestão do Programa acompanhar também os restantes instrumentos de política de habitação da NGPH constitui um fator positivo em termos de cooperação e complementaridades do 1.º Direito com os restantes instrumentos.

Em síntese, pode dizer-se que a base de recursos das transformações da TdM do 1.º Direito foi assegurada.

No que respeita às “atividades” desenvolvidas a análise de conformidade permitiu concluir o seguinte:

- **Construir e validar ELH:** à data desta avaliação, 203 ELH estavam em situação de conformidade, das quais 187 ELH para além de em situação de conformidade tinham acordos de celebração realizados, segundo os dados do IHRU⁹;
- **Mobilizar recursos financeiros comunitários:** a entrada em cena do financiamento PRR constitui uma alteração de fundos não reembolsáveis para o Programa, alavancando um potencial de investimento inicialmente previsto suportar pelos Municípios, não ignorando as exigências que esse meio de financiamento irá trazer a todo o processo;
- **Mobilizar recursos imobiliários:** a evidência não é ainda totalmente explícita, pelo que os Estudos de Caso terão de aportar elementos adicionais à verificação desta atividade; por agora, pode dizer-se que o predomínio de soluções de reabilitação de edificado nas soluções habitacionais propostas por Municípios e outras entidades trouxe recursos imobiliários ao processo para reforço da oferta de habitação;
- **Reforçar recursos humanos e organizacionais, financeiros e tecnológicos:** a evolução do modelo de gestão do IHRU e sua influência na gestão do programa, a contratação de mais técnicos ao abrigo do PRR (entrados na fase final do período de avaliação), o incremento de financiamento que este veio possibilitar e a criação da plataforma informática de suporte ao Programa permite concluir que esta atividade foi sendo assegurada;
- **Operacionalizar plataforma WEB:** nos termos do que foi dito anteriormente;
- **Monitorizar, acompanhar e executar as ELH e respetivos AC e AF:** o processo está em desenvolvimento e a interação IHRU-Municípios é considerada por ambas as partes como uma oportunidade única de aprendizagem, conhecimento aprofundado do território e até de articulação com a dimensão da intervenção social dos Municípios;
- **Monitorizar e acompanhar a execução física e financeira dos CF e TA:** a análise dos dados do Programa confirma que é reunida informação sobre estas matérias, permitindo concluir indiretamente que a atividade está a ser concretizada;
- **Comunicar e divulgar o Programa:** através de uma relação permanente entre a equipa de gestão e as suas unidades Norte e Sul com a estrutura afeta à comunicação e divulgação do IHRU, o Programa tem sido divulgado e comunicado no quadro da divulgação da própria NGPH e enquanto instrumento específico e central no quadro dessa NGPH;
- **Promover o envolvimento de CM, Municípios e outras entidades:** os números de Municípios envolvidos (203), 187 dos quais já com acordo de colaboração, com realce para o Norte e AM Lisboa (ver exploração da base de dados¹⁰) evidenciam que esse envolvimento foi e está a ser promovido, com alargamento às CIM, que estava a ser realizado quando a reunião/entrevista com a equipa de Gestão foi realizada; os números relativos à participação de outras entidades evidenciam necessidade de proatividade adicional e a questão dos beneficiários diretos suscita, como já foi referido, necessidade de aprofundamento avaliativo;
- **Programar e priorizar as modalidades de SH:** esta atividade é fundamentalmente exercida no âmbito da interação IHRU-Municípios durante a elaboração das ELH e está dependente

⁹ Ver Tabela 1 – Estado da ELH do Volume de Anexos

¹⁰ Ver Tabela 5 - Agregados familiares abrangidos pelas SH por promotor e região NUTS II do Volume de Anexos.

do modo como as operações a aprovar privilegiam a reabilitação e o reforço do arrendamento;

- **Celebrar acordos de colaboração (AC) e de Financiamento (CF):** a evolução do número de AC e AF dá conta da realização desta atividade;
- **Concretizar CF e termos de aceitação (TA) dos beneficiários:** na linha da atividade anterior, existe evidência que atesta a sua efetividade;
- **Operacionalizar registo do regime especial de afetação e de alienação das frações:** a avaliação não reuniu ainda a evidência necessária para atestar a dimensão em que esta atividade está a ser efetivada. A equipa de avaliação (EA) suscitará junto da equipa técnica do IHRU uma reunião de trabalho específica para recolha deste tipo de informação, designadamente em termos de exploração da base de dados cujo acesso foi disponibilizado à EA.

Em síntese, o quadro de atividades da TdM do 1.º Direito está em conformidade com a evidência da implementação.

No que respeita às **realizações do Programa**, pode concluir-se o seguinte:

- **Municípios com ELH em conformidade e em implementação:** apenas 8 ELH não tinham sido iniciadas e 203 tinham já sido consideradas em conformidade com os preceitos legais, e 187 tinham o AC celebrado, o que evidencia um elevado nível de realização alcançado¹¹;
- **SH executadas em confronto com as inicialmente previstas nas ELH:** a equipa de gestão analisa esta conformidade, tendo em conta que qualquer desconformidade com o previsto nas ELH validadas exigirá a alteração desta última; a equipa de avaliação solicitará à estrutura de gestão do 1.º Direito o número de situações em que foi necessário proceder a alterações da ELH;
- **Contratos de financiamento e Termos de Aceitação em execução:** com base em 187 municípios e 8 entidades associadas, estavam 3.405.643.340 de euros de investimento comprometido (2.285.298.166 celebrados e 1.120.345.174 em execução), valor total a que correspondia uma comparticipação pública de 1.445.149.146 €¹²;
- **SH promovidas por entidades externas aos Municípios:** 3.266 SH promovidas por outras entidades estavam referenciadas, 1.325 por proprietários de núcleos degradados e 21.762 promovidas por beneficiários diretos¹³;
- **Estrutura global do investimento realizado:** a equipa de avaliação solicitará à estrutura de gestão do 1.º Direito orientação como explorar a base de dados a que teve acesso para responder a esta necessidade de informação;
- **Assegurar a diversidade das funções do habitar em diferentes territórios:** a evidência encontrada é indireta e necessita de ser completada pelos EC a realizar; mas a cobertura territorial das 203 ELH em conformidade (187 com AC) permite antecipar que os Municípios que as lideram foram capazes de integrar esta realização¹⁴.

Em síntese, o nível de realizações do Programa, embora com necessidades de evidência adicional dos Estudos de Caso a concretizar, está fortemente em linha com a estrutura delineada para a TdM do 1.º Direito.

¹¹ Ver Tabela 4 - Estado do pedido de apoio para ELH por região NUTS II

¹² Ver Tabela 9 - Valores dos acordos de Colaboração Financiamento

¹³ Ver Tabela 5 - Agregados familiares abrangidos pelas SH por promotor e região NUTS II do Volume de Anexos.

¹⁴ Ver Tabela 5 - Agregados familiares abrangidos pelas SH por promotor e região NUTS II do Volume de Anexos.

Em **matéria de resultados**, tendo em conta o nível de execução já alcançado pelo Programa, pode concluir-se o seguinte:

- **Aumentar o nº de pessoas e famílias que passam a viver em SH dignas:** enquanto formulação de resultado este tem conformidade com a informação que o Programa irá produzir em termos de soluções habitacionais para combater situações de habitação indigna; o número de 79.273 soluções habitacionais implícitas nas ELH¹⁵ em conformidade e com acordo de colaboração celebrado sugerem que o resultado irá ser cumprido; para além disso, a reunião de trabalho com a equipa de Gestão do Programa não assinalou qualquer perigo de a meta das 26.000 famílias não ser atingida em 2026 ;
- **Aumentar o nº de famílias e pessoas cuja SH é a sua manutenção no local onde residem:** tendo em conta que uma grande parte das operações dos Municípios respeitam a processos de reabilitação de património municipal pode inferir-se que este resultado será atingido; mas só o aprofundamento dos EC em torno de ELH concretas nos poderá dar a evidência necessária;
- **Aumentar o nº de famílias e pessoas cuja SH é o recurso a reabilitação do edificado devoluto:** no caso dos Municípios, as 25.714 SH de reabilitação por eles promovidas, no quadro das 187 ELH em conformidade e com acordo de colaboração celebrado, a reabilitação representa 49,8,7% das 51.667 SH promovidas pelos Municípios, embora deste número não resulte diretamente o indicador relativo ao edificado devoluto; a evidência adicional dos EC irá permitir aprofundar esta questão¹⁶;
- **Reforçar a prioridade da reabilitação face à construção nova:** pelo menos no que respeita à promoção de SH pelos Municípios, o confronto entre as 25.714 SH de reabilitação e as 14.814 SH de construção indicia o cumprimento deste resultado; nos beneficiários diretos, esta relação é ainda mais elevada: 20.613 de reabilitação contra 293 de construção;¹⁷;
- **Potenciar a intervenção habitacional enquanto motor do desenvolvimento da coesão social:** só existe informação qualitativa para este resultado, estimando-se que os EC e o inquérito aos Municípios irão fornecer bases para a construção de indicadores; a informação qualitativa é fornecida pela evidência encontrada nos Municípios entrevistados de que o diagnóstico de situações de habitação indigna e seleção de públicos beneficiários são realizados em estreita cooperação com os serviços e equipas de ação social do Município;
- **Reforçar modalidades de arrendamento face à compra e venda:** na promoção realizada pelos municípios a modalidade de arrendatários abrange 9.365 SH para um total de 127.204. No entanto, devemos ter em conta que, através das SH de arrendamento, os municípios também as canalizam para os beneficiários diretos por via de arrendamento. De

¹⁵ Ver Tabela 5 - Agregados familiares abrangidos pelas SH por promotor e região NUTS II do Volume de Anexos.

¹⁶ Ver Tabela 6 – Agregados familiares abrangidos pelas SH por promotor e modalidade e Gráfico 2 – Modalidade SH por promotor do Volume de Anexos.

¹⁷ Ver Tabela 6 – Agregados familiares abrangidos pelas SH por promotor e modalidade e Gráfico 2 – Modalidade SH por promotor do Volume de Anexos.

qualquer modo, esta evidência tem de ser aprofundada em sede de EC das ELH selecionadas;

- **Reforçar a oferta pública de habitação:** enquanto indicador de variação absoluta, mesmo com o nível de execução observado, pode estimar-se que haverá reforço de oferta pública de habitação; mas do ponto de vista relativo, tendo em conta que a promoção privada de habitação se encontra num período de forte atividade, só os números finais do Programa poderão esclarecer se haverá reforço relativo da oferta pública de habitação;
- **Assegurar uma adequada distribuição territorial das taxas de cobertura das respostas face às carências identificadas, com respeito pelo critério de afetação do PRR:** trata-se de um indicador de resultado que só o aprofundamento de evidência em sede de EC permitirá construir (analisando a distribuição geográfica das ELH e o número de agregados abrangidos face ao levantamento realizado); a cobertura territorial das ELH é neste momento ampla, mas tudo dependerá do modo como em cada Município a distribuição territorial for equacionada.

Em síntese, o quadro de resultados tipificado na TdM do 1.º Direito está em conformidade com o que o Programa pretende atingir.

Em relação ao nível dos impactos, eles são diferenciados: aquele para o qual o 1.º Direito terá um contributo mais direto e central é o da meta das 26.000 famílias em situações de indignidade habitacional a apoiar; o outro indicador de impacto é o que materializa o contributo do 1.º Direito para o objetivo da NGPH de aumentar o peso da habitação com apoio público no total do parque habitacional de 2% para 5%. Ele dependerá da magnitude do contributo de SH que o 1.º Direito venha efetivamente a concretizar.

3.5.2. Grau de verificação de mecanismos e fatores críticos

Na tabela seguinte e com recurso à fundamentação de evidência disponível, avalia-se o grau de verificação (mecanismos) e de incidência (fatores críticos) propostos pela TdM do 1.º Direito.

Para cada uma das avaliações, usa-se uma determinada notação explicada na própria tabela.

O grau de verificação de mecanismos será classificado de 0 a 3, em que 3 representa um bom nível de verificação, 0 significa ausência de evidência ou sem verificação e 1 e 2 representam situações intermédias.

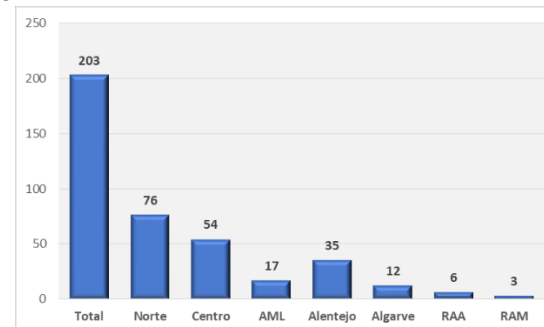
Para o grau de incidência dos fatores críticos, a sua notação é feita de 0 a 3, em que 0 significa não incidência ou ausência de evidência e 3 incidência máxima, com 1 e 2 a representarem situações intermédias.

Tabela 4 – Grau de verificação dos mecanismos e fatores críticos

Transformação de atividades em realizações		
Mecanismos	Avaliação	Evidência de suporte
<p>Capacidade técnica dos municípios para elaborar as ELH em conformidade com a abordagem adequada às especificidades dos territórios e das suas comunidades</p> <p>Avaliação (1)</p>	<p>O número de ELH em conformidade e com AC celebrado de 203, representa uma resposta dos municípios, sendo de registar que 251 foram promovidas com recurso a financiamento a apoio técnico e outras foram por via da capacidade técnica interna, sobretudo as CM de maior magnitude de experiência de promoção de habitação, recurso a consultoria externa e com uma grande interação com os serviços do IHRU. A consideração de um (1) na avaliação deriva do facto de um dos Municípios entrevistados ter revelado que o recurso à consultoria não foi totalmente conseguido, devido ao facto das consultoras não terem respondido convenientemente ao desiderato.</p>	<p>N.º e % de municípios com apoio para elaboração de ELH</p> <p>251 em 308 municípios pediram apoio para a elaboração da ELH, 224 já aprovado e 27 em análise</p> <p>203 ELH estão em conformidade e 187 estão em conformidade e com AC celebrado</p> <p>(Fonte: Base de dados do Programa 1-º Direito fornecida pelo OHARU)</p> <p>Dos 6 Municípios entrevistados até ao momento, a generalidade declarou que a interação com o IHRU foi fonte de aprendizagem e de capacitação</p> <p>De acordo com os resultados da inquirição dos 124 municípios respondentes que aderiram ao Programa 87,1% diz ter recorrido a apoio técnico de consultoria para elaboração da ELH.</p> <p>Dos municípios que recorreram a apoio técnico 75% identifica como vantagem o facto de esse apoio ter permitido complementar recursos técnicos do município que sem esse apoio técnico não teriam tido capacidade para o concretizar e 70,4% diz que foi um elemento essencial para a elaboração da ELH do ponto de vista técnico.</p>

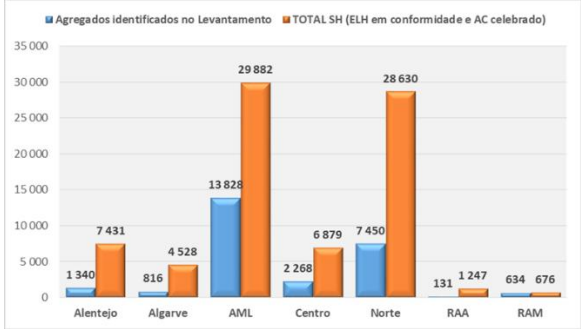
Transformação de atividades em realizações																																																																					
Mecanismos	Avaliação			Evidência de suporte																																																																	
<p>O ambiente de cooperação suscitado atrai ao Programa <i>stakeholders</i> com capacidade para responder a situações de indignidade (parcerias)</p> <p>Avaliação : (1)</p>	<p>A verificação deste mecanismo é de difícil concretização, podendo inferir-se da evidência disponível consultados que a atração de outras entidades ao Programa é ainda muito limitada (8 entidades); constitui matéria de aprofundamento da avaliação na fase seguinte aferir do valor relativo representado pelas SH de apoio direto.</p>			<p>No total de agregados abrangidos pelas ELH aprovado pelo IHRU (em conformidade) e AC celebrado, as SH de outras entidades representam apenas cerca de 4%.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Região</th><th>Total SH</th><th>SH Município</th><th>SH Empresas Municipais</th><th>SH Outras Entidades</th><th>SH Proprietários Núcleos Degradados</th><th>SH Apoio Direto</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Norte</td><td>28630</td><td>16277</td><td>590</td><td>1187</td><td>1036</td><td>9540</td></tr> <tr> <td>Centro</td><td>6879</td><td>3793</td><td>106</td><td>341</td><td>5</td><td>2134</td></tr> <tr> <td>AML</td><td>29882</td><td>21111</td><td>0</td><td>1277</td><td>35</td><td>7459</td></tr> <tr> <td>Alentejo</td><td>7431</td><td>5014</td><td>267</td><td>435</td><td>249</td><td>1466</td></tr> <tr> <td>Algarve</td><td>4528</td><td>3798</td><td>0</td><td>18</td><td>0</td><td>712</td></tr> <tr> <td>RAA</td><td>1247</td><td>888</td><td>0</td><td>8</td><td>0</td><td>351</td></tr> <tr> <td>RAM</td><td>676</td><td>576</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>100</td></tr> <tr> <td>Total</td><td>79273</td><td>51457</td><td>963</td><td>3266</td><td>1325</td><td>21762</td></tr> </tbody> </table> <p>Fonte: Base de dados do Programa 1.º Direito fornecida pelo OHARU</p> <p>Existem 3 acordos de colaboração ou de financiamento celebrados com entidades do 3º setor – Santa Casa da Misericórdia de Beja, Santa Casa da Misericórdia de Évora e Santa Casa da Misericórdia de Vila do Conde. No processo de inquirição quando questionados sobre com que atores locais foram estabelecidas parcerias, cerca de 40% dos municípios respondentes que aderiram ao Programa não sabem ou não respondem.</p>			Região	Total SH	SH Município	SH Empresas Municipais	SH Outras Entidades	SH Proprietários Núcleos Degradados	SH Apoio Direto	Norte	28630	16277	590	1187	1036	9540	Centro	6879	3793	106	341	5	2134	AML	29882	21111	0	1277	35	7459	Alentejo	7431	5014	267	435	249	1466	Algarve	4528	3798	0	18	0	712	RAA	1247	888	0	8	0	351	RAM	676	576	0	0	0	100	Total	79273	51457	963	3266	1325	21762
Região	Total SH	SH Município	SH Empresas Municipais	SH Outras Entidades	SH Proprietários Núcleos Degradados	SH Apoio Direto																																																															
Norte	28630	16277	590	1187	1036	9540																																																															
Centro	6879	3793	106	341	5	2134																																																															
AML	29882	21111	0	1277	35	7459																																																															
Alentejo	7431	5014	267	435	249	1466																																																															
Algarve	4528	3798	0	18	0	712																																																															
RAA	1247	888	0	8	0	351																																																															
RAM	676	576	0	0	0	100																																																															
Total	79273	51457	963	3266	1325	21762																																																															
<p>As ações de comunicação incentivam várias entidades e famílias a participar e atingem o território</p> <p>Avaliação: (2)</p>	<p>A comunicação do Programa incidiu essencialmente sobre os Municípios, estendida presentemente a trabalho realizado pela equipa de Gestão com as CIM, pressupondo que a atração de outras entidades seria realizada no âmbito dos processos de elaboração das ELH</p>			<p>Forma como os municípios tomaram conhecimento do programa</p> <p>A evidência das entrevistas com os Municípios que a fase inicial de divulgação/comunicação da NGPH e do 1.º Direito foi impactante na adesão dos Municípios.</p> <p>Cerca de 46% dos municípios inquiridos referem que tomaram conhecimento do Programa no site e/ou nas redes sociais do IHRU ou no Portal da Habitação, 41% diz que foi através de comunicação escrita enviada diretamente pelo IHRU e 31,7% em notícias na comunicação social.</p>																																																																	

Transformação de atividades em realizações		
Mecanismos	Avaliação	Evidência de suporte
<p>O apetrechamento técnico e científico da estrutura de Gestão do 1.º Direito promove a operacionalização do Programa</p> <p>Avaliação (2)</p>	<p>A análise à atividade da equipa de Gestão do Programa sobretudo após a reorganização do IHRU em 2020, e mais profundamente em 2021, confirma um nível de verificação deste mecanismo</p>	<p>% de municípios inquiridos satisfeitos com a qualidade e prontidão da interação com os serviços do IHRU</p> <p>Cerca de 52% dos municípios respondentes que aderiram ao Programa referem que se encontram satisfeitos ou muito satisfeitos com a qualidade e prontidão da interação com os serviços do IHRU.</p> <p>A evidência das 6 entrevistas já realizadas permite concluir que essa satisfação é positiva, com a modalidade de ponto focal e interlocutor único a ser considerada generalizadamente como uma boa prática. De acordo com as entrevistas realizadas, em 2020, o modelo de gestão foi repensado e na estrutura atual, existe uma equipa que dirige todos os programas de habitação com dois departamentos - Norte a Sul. Existiram ganhos de eficiência por ter uma única direção nacional que foi importante para ir debloqueando situações. Este modelo de gestão trouxe flexibilidade com a alocação das equipas em função das necessidades + ou – intensas. Existe um manual de gestão que é transversal às unidades orgânicas.</p> <p>O departamento do Sul conta com 25 técnicos, destes 5 são dos quadros do IHRU, 20 são contratados no âmbito do PRR. Departamento do Norte é semelhante. Ainda existe a possibilidade de ampliar a equipa por via de recrutamento de técnicos no âmbito do PRR e existem também vagas para preenchimento do quadro IHRU. As contratações dos técnicos obedecem a procedimentos publicados e a um conjunto de valências, número de pessoas na engenharia/arquitetura, outro conjunto na</p>

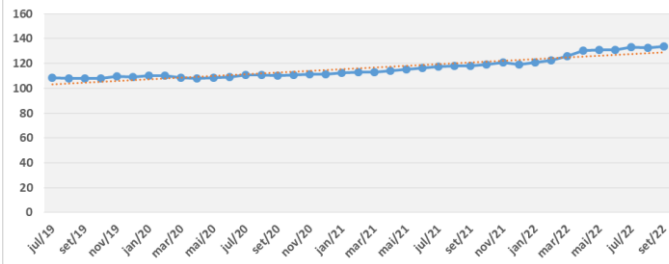
Transformação de atividades em realizações																				
Mecanismos	Avaliação	Evidência de suporte																		
		área das ciências económicas e também na área de direito. Através dos resultados do processo de inquirição será possível obter informação para uma avaliação mais fina deste mecanismo.																		
Os recursos financeiros disponíveis permitem responder às necessidades de habitação Avaliação (2)	A entrada em cena do PRR veio conceder a este mecanismo um bom nível de verificação	Indicador a calcular em função dos dados de financiamento do PRR																		
Tranformação de realizações em resultados																				
Capacidade do Programa responder a diferentes contextos territoriais Avaliação (2)	A verificação deste mecanismo é ainda pouco conclusiva, sobretudo antes de incorporar os resultados do EC sobre ELH concretas; em termos de cobertura territorial das SH propostas nas 203 ELH em conformidade sugerem essa possibilidade, dependente em última instância da capacidade das ELH darem essa cobertura	Distribuição das ELH Aprovada IHRU (em conformidade) + Aprovada IHRU (em conformidade) e AC celebrado a 31/07/2022:  <table><tr><th>Região</th><th>N.º de ELH</th></tr><tr><td>Total</td><td>203</td></tr><tr><td>Norte</td><td>76</td></tr><tr><td>Centro</td><td>54</td></tr><tr><td>AML</td><td>17</td></tr><tr><td>Alentejo</td><td>35</td></tr><tr><td>Algarve</td><td>12</td></tr><tr><td>RAA</td><td>6</td></tr><tr><td>RAM</td><td>3</td></tr></table> O PRR introduz dispersão territorial. Garantia 10% para cada NUT.	Região	N.º de ELH	Total	203	Norte	76	Centro	54	AML	17	Alentejo	35	Algarve	12	RAA	6	RAM	3
Região	N.º de ELH																			
Total	203																			
Norte	76																			
Centro	54																			
AML	17																			
Alentejo	35																			
Algarve	12																			
RAA	6																			
RAM	3																			
Capacidade de execução física e financeira dos AC celebrados Avaliação (1)	O nível de execução verificado à data da extração da base de dados do programa, com um cálculo de 800 fogos executados.	N.º de contratos de financiamento em execução																		

Transformação de atividades em realizações				
Mecanismos	Avaliação	Evidência de suporte		
		Contratos de financiamento -estado	N.º de Contratos	N.º de municípios/ emp. municipais
		Candidatura submetida	1	1
		Aguarda esclarecimentos	39	22
		Em análise	104	20
		Em análise IHRU/ reunião agendada com o município para enquadramento PRR	1	1
		Instrução para aprovação	24	11
		Aguarda parecer jurídico	1	1
		Aprovado	21	16
		Contrato de comparticipação (CC) celebrado	41	19
		Em Utilização (libertação de fundos)	34	9
		Concedido (conclusão de libertação do fundo do CC)	4	2
		Desistência	67	12
		Fonte: Base de dados do Programa 1.º Direito fornecida pelo OHARU		
Natureza dinâmica e flexível das ELH em termos de adaptação a diferentes contextos Avaliação (2)	A evidência para disponível antes do inquérito aos municípios e dos EC sobre ELH concretas permite concluir consenso sobre a flexibilidade de revisão de ELH, embora a rapidez com que a evolução socioeconómica se processa impacte fortemente a identificação de situação de habitação indigna e de pessoas com carências financeiras para as colmatar e forma solvente	Nº e % de ELH com revisão Dos municípios que aderiram ao Programa e responderam ao inquérito são 21,8% os que referem que a ELH foi alvo de revisão. Evidência qualitativa do painel de especialistas e das entrevistas realizadas aos Municípios com vários exemplos de revisão e atualização de ELH		

Transformação de atividades em realizações		
Mecanismos	Avaliação	Evidência de suporte
		<p>% de municípios inquiridos que declaram ter montado processos próprios de monitorização e fiscalização das suas próprias operações (inquérito a municípios)</p> <p>Questionados sobre se implementaram algum processo próprio de monitorização e fiscalização das soluções habitacionais implementadas, 62,1% dos municípios inquiridos que aderiram ao Programa dizem que não.</p>
<p>Cultura de reabilitação e de promoção do arrendamento</p> <p>Avaliação (2)</p>	<p>A recolha de evidência para este mecanismo é difícil, mas atendendo ao peso que os Censos 2021 dão à percentagem de população que vive em casa própria (cerca de 70% em 2021, face a 73,2% em 2011, contra os 75% em 2001), as dificuldades públicas na procura de casa para arrendar e toda uma série de constrangimentos que vão sendo comunicados para explicar o não avanço da reabilitação (custos da mesma, fraca massa crítica de empresas de construção civil especializadas na reabilitação, exigências de combinação de reabilitação e regras de sustentabilidade ambiental) justificam a classificação atribuída</p>	<p>Distribuição das SH por modalidade</p> <p>Para 51.667 SH promovidas por municípios, apenas 1.701 respeitam a arrendatários</p> <p>Em contrapartida, 25.714 respeitam a operações de reabilitação, o que sugere que pelo menos no que diz respeito aos municípios a cultura de reabilitação está a avançar</p> <p>Fonte: Base de dados do Programa 1.º Direito fornecida pelo OHARU</p> <p>De acordo com o processo de inquirição, dos municípios inquiridos que aderiram ao Programa 98,4% referem que preconizaram na ELH SH de reabilitação, nomeadamente habitação própria pelo agregado elegível (autopromoção) e 71% de construção, em particular prédios ou empreendimentos habitacionais de habitação de custos controlados.</p>
<p>Efeito-massa alcançado dos projetos com intervenção dos Municípios em termos de população e famílias envolvidos</p> <p>Avaliação (2)</p>	<p>O facto de Municípios com grande densidade populacional, designadamente, os da AMP e AML estarem bastante ativos na implementação das suas ELH e nas candidaturas aos apoios do 1.º</p>	<p>N.º de agregados familiares identificados no levantamento face ao n.º de agregados familiares identificados na ELH</p> <p>Do ponto de vista global e com informação proveniente do 1.º Relatório de Monitorização do 1.º Direito,</p>

Transformação de atividades em realizações		
Mecanismos	Avaliação	Evidência de suporte
	Direito sugere que algum efeito-massa irá ser alcançado.	<p>podemos concluir que os números do Levantamento IHRU de 2018 têm sido substancialmente alargados.</p> <p>No Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional foram identificadas cerca de 26.000 agregados familiares sendo que a 31.07.2022 esse valor ascendia aos 79.273 agregados considerando os agregados contabilizados nas ELH no estado “aprovada IHRU (em conformidade) e AC celebrado:</p>  <p>Fonte: Base de dados do Programa 1.º Direito fornecida pelo OHARU</p>
Transformação de resultados em impactos		
<p>Efeito-massa de famílias e indivíduos abrangidos pela promoção de SH</p> <p>Avaliação (1)</p>	A realidade dos 26.000 agregados de que se parte tem sido largamente ampliada com as carências identificadas nas ELH consideradas em conformidade. Nessa perspetiva, o Programa evolui para um alargamento do efeito de massa dos seus apoios.	<p>% de casos de carência habitacional grave possíveis de resolver com o 1.º Direito (inquérito a municípios)</p> <p>Na opinião da maioria dos inquiridos (54,4%) respondentes que aderiram ao Programa esta adesão irá permitir resolver mais de 60% dos casos de carências habitacionais graves identificadas na ELH.</p> <p>% de municípios que consideram o Programa 1.º Direito muito importante como instrumento de</p>

Transformação de atividades em realizações		
Mecanismos	Avaliação	Evidência de suporte
		reforço da oferta pública de habitação (inquérito a municípios) Cerca de 78% dos municípios inquiridos concordam ou concordam totalmente com a afirmação “O Programa 1º Direito é muito importante como instrumento de reforço da oferta pública de habitação”.
Sinergias e complementaridades dos vários programas/instrumentos da NGPH em que os Municípios e detentores de parque público de habitação intervêm Avaliação (1)	A NGPH está concebida de modo a potenciar essa complementaridade e o facto da Direção que gere o 1.º Direito acompanhar também a gestão dos outros instrumentos favorece a complementaridade; em fase seguinte de avaliação, com os EC das ELH selecionadas, será avaliada a existência possível de segmentos de públicos a viver em situações de habitação indigna não cobertos.	% de municípios inquiridos satisfeitos com o grau de complementaridade com outros instrumentos de política pública de habitação (inquérito a municípios) Cerca de 35% dos municípios respondentes que aderiram ao Programa encontram-se satisfeitos ou muito satisfeitos com o grau de complementaridade do 1.º Direito com outros instrumentos de política pública de habitação. São 37,9% os respondentes que não se encontram nem satisfeitos nem insatisfeitos com esta complementaridade.
FATORES CRÍTICOS		
Transformação de atividades em realizações		
Constrangimentos de desenvolvimento da plataforma eletrónica, desgaste nos serviços e recursos Avaliação (1)	Os municípios entrevistados e a a Gestão evidenciaram a presença deste constrangimento	De acordo com a informação recolhida existiram constrangimentos no desenvolvimento da plataforma eletrónica, resultado da falta de resposta cabal aos requisitos pela empresa selecionada em sede CCP. Na prestativa dos municípios entrevistados a existência de um a plataforma mais intuitiva e abrangente, seria uma mais-valia, com campos mais específicos para determinados aspetos
Capacidade de resposta do setor de construção civil, evolução dos preços, incapacidade de se	Existe evidência estatística (INE) e a generalidade dos 6 Municípios entrevistados fundamenta esta classificação	Índice de Custos de Construção de Habitação De acordo com o INE “em setembro de 2022, estima-se que os custos de construção de habitação nova tenham

Transformação de atividades em realizações		
Mecanismos	Avaliação	Evidência de suporte
<p>obter respostas aos concursos a preços inicialmente previstos, falta de recursos dos municípios</p> <p>Avaliação (1)</p>		<p>aumentado 13,4% em termos homólogos, O preço dos materiais e o custo da mão-de-obra apresentaram, respetivamente, variações homólogas de 18,6% e de 6,1%”.</p>  <p>Índice de Custos de Construção de Habitação Nova - INE Na perspetiva dos municípios entrevistados existe um problema com o qual se têm debatido, a baixa disponibilidade das empresas de construção civil para apresentarem propostas para os processos dos beneficiários diretos com preços comportáveis. É uma ameaça e temem que ao entrar na fase de obra se possam vir a verificar entraves à execução devido ao aumento dos materiais e dos preços finais.</p> <p>Índice de Custos de Construção de Habitação Nova – INE 86,3% dos municípios inquiridos que aderiram ao Programa referem como principal efeito imprevisto na execução das SH o aumento dos custos de construção seguido pela dificuldade de contratualização de empresas de construção civil (63,7%).</p>
Condições de financiamento (empréstimos a 30 anos com	O agravamento da política monetária restritiva sugere que este constrangimento possa ser ativo	Sem evidências conclusivas.

Transformação de atividades em realizações																																									
Mecanismos	Avaliação	Evidência de suporte																																							
bonificação de apenas 10, evolução das taxas) Avaliação (?)																																									
Prazo de execução do PRR Avaliação (1)	Embora o PRR aporte novas condições de financiamento relativamente únicas traz novas implicações em termos de prazos de execução e de exigências em matéria de sustentabilidade	De acordo comos interlocutores auscultados, o próprio objetivo de fazer em pouco tempo até 2026 o que anteriormente foi feito em décadas em Portugal, entregar 26000 fogos a famílias nos próximos 3 anos, é muito exigente. De acordo com a base de dados do Programa 1.º Direito, a A execução dos fogos é a seguinte:																																							
		<table><tr><th>Estado Acordo de Colaboração</th><th colspan="2">2019</th><th colspan="2">2020</th><th colspan="2">2021</th></tr><tr><th></th><th>Prev</th><th>Exe.</th><th>Prev</th><th>Exe.</th><th>Prev</th><th>Exe.</th></tr><tr><td>Celebrado</td><td>37</td><td>0</td><td>934</td><td>0</td><td>5.519</td><td>14</td></tr><tr><td>Em Execução</td><td>144</td><td>142</td><td>895</td><td>20</td><td>1.956</td><td>224</td></tr><tr><td>Total</td><td>181</td><td>142</td><td>1.829</td><td>20</td><td>7.475</td><td>238</td></tr></table>					Estado Acordo de Colaboração	2019		2020		2021			Prev	Exe.	Prev	Exe.	Prev	Exe.	Celebrado	37	0	934	0	5.519	14	Em Execução	144	142	895	20	1.956	224	Total	181	142	1.829	20	7.475	238
Estado Acordo de Colaboração	2019		2020		2021																																				
	Prev	Exe.	Prev	Exe.	Prev	Exe.																																			
Celebrado	37	0	934	0	5.519	14																																			
Em Execução	144	142	895	20	1.956	224																																			
Total	181	142	1.829	20	7.475	238																																			
Existência de RH capazes (em quantidade e em preparação) de dar resposta atempada aos desafios em causa da parte dos municípios e das outras entidades envolvidas Avaliação (1)	Não só o IHRU está em processo de recrutamento para colmatar diminuições de efetivos nos últimos tempos, como o PRR permitiu contratar mais de 30 técnicos	Evidência da entrevista com os 6 municípios e painel de especialistas em habitação No âmbito dos estudos de caso realizados alguns municípios apontam como constrangimento à execução do Programa a falta de capacidade de resposta do IHRU.																																							
Transformação de realizações em resultados																																									
Inércia do paradigma de aposta na construção nova e de aquisição de casa própria Avaliação (3)	Este constrangimento constitui um dos grandes desafios a superar pela NGPH, com a sua aposta na reabilitação e nas modalidades de arrendamento	Evidência dos Censos 2021 quanto ao peso esmagador das famílias que vivem em casa própria																																							
Custos financeiros do arrendamento	Do ponto de vista dos promotores, os valores de mercado começam a ser aliciantes, embora o	A renda mediana dos novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares em Portugal																																							

Transformação de atividades em realizações		
Mecanismos	Avaliação	Evidência de suporte
Avaliação (2)	alojamento local continue a afastar promotores do arrendamento. Do ponto de vista dos arrendatários, a evolução faz aumentar a procura não satisfeita	atingiu 6,04 €/ m2, aumentando 7,7% face a 2020 (+5,5% no ano anterior).
Transformação de resultados em impactos		
Conjunturas macroeconómicas adversas Avaliação (3)	O período de implementação do 1.º Direito correspondente à presença do PRR vai ser concretizado com forte agravamento macroeconómico suscetível de alargar o nº de situações potencialmente cobertas pelo programa	O atual contexto de inflação está a contagiar toda a economia. E está a impulsionar ainda mais a subida dos preços no setor da construção, alimentando uma trajetória que começou durante a crise pandémica. “Em setembro de 2022, estima-se que os custos de construção de habitação nova tenham aumentado 13,4% em termos homólogos, mais 0,9 pontos percentuais (p.p.) que o observado no mês anterior. O preço dos materiais e o custo da mão de obra apresentaram, respetivamente, variações homólogas de 18,6% e de 6,1%” - INE
Tempos de programação e implementação de instrumentos de política de habitação diferenciados dificultando o estabelecimento de sinergias e a sua combinação por parte de beneficiários Avaliação (?)	Este fator crítico não foi referenciado entre as entrevistas e painel de especialistas	Sem evidência

Fonte: Elaboração própria a partir das diversas evidências recolhidas

4. ABORDAGEM ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

4.1. Questão de avaliação n.º 1

4.1.1. Enunciado da questão

Avaliar se o Programa corresponde a uma intervenção pública pertinente face ao objetivo de responder às necessidades das famílias que vivem em situação de grave carência habitacional, garantindo o acesso a uma habitação adequada a pessoas que residem em condições habitacionais indignas.

4.1.2. Entendimento da questão

A QA coloca-se num plano de análise de pertinência, discutindo se o Programa permite assegurar uma intervenção pública adequada ou pertinente para responder às necessidades identificadas de carência habitacional grave, materializada em condições de habitação indignas. A atuação do Programa é enquadrada neste caso pelo objetivo da NGPH - Dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional constante da RCM Nova Geração de Políticas de Habitação.

No roteiro metodológico proposto, as **dimensões de análise** preconizadas eram as seguintes:

- (i) Análise de estimativas de famílias em situação de carência habitacional grave e da sua evolução ao longo do tempo;
- (ii) Análise de ELH de municípios com candidaturas aprovadas ao Programa 1.º Direito;
- (iii) Análise de bibliografia relevante sobre políticas de habitação em Portugal.

Em termos de **técnicas de análise**, eram indicadas as seguintes:

- (i) Análise de dados estatísticos e documentais relacionados com carências habitacionais;
- (ii) Análise documental dos documentos que estiveram na génese do Programa e relacionada com políticas de habitação em Portugal;
- (iii) Estudo de caso de uma amostra de ELH que implica análise documental, realização de entrevistas e painéis de discussão.

No desenvolvimento da abordagem a esta QA emerge, obviamente, a centralidade assumida pelo Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (datado de fevereiro de 2018), elaborado em setembro de 2017, por inquérito aos municípios, com respostas diferenciadas (e algumas não respostas). Os números identificados pelas ELH evidenciam que esse levantamento era inicialmente conservador. Dos 124 municípios inquiridos com ELH em conformidade e candidatura apresentada ao 1º Direito é relevante analisar em que medida a candidatura responderá às carências habitacionais identificadas:

Tabela 5 – Capacidade de resposta da candidatura ao 1º Direito em relação às carências habitacionais graves identificadas na ELH (124 municípios)

Percentagem de casos de carências graves respondidos pela candidatura ao 1º Direito (por escalão)	Peso %
Até 20% dos casos	11,3
Entre 21% a 40% dos casos	16,1
Entre 41% a 60% dos casos	15,3
Entre 61% a 80% dos casos	21,0
Mais de 80% dos casos	31,5
Outros	2,4
NS/NR	2,4
Total (124 municípios)	100,0

Fonte: Inquirição aos municípios, Quaternaire Portugal S.A.

Do ponto de vista territorial, a análise espacial das respostas consideradas na tabela anterior evidencia alguma diferenciação, com relevo para a AML e no Alentejo (NUTS II) e Região de Leiria (NUTS III) em que a percentagem de resposta a mais de 80% dos casos de carências graves apresenta um valor muito elevado (50%).

A atualização do diagnóstico global das carências é realizada à medida que as ELH são submetidas, podendo assim concluir-se que existe um diagnóstico relativamente dinâmico, pressupondo que o diagnóstico explicitado pelas ELH corresponde a uma visão atualizada das carências em cada Município. Da pesquisa realizada, a única evidência encontrada antes da existência de resultados dos EC à amostra de ELH prende-se com um artigo publicado no Jornal Público¹⁸ que faz referência e mobiliza um artigo da investigadora Sílvia Jorge, publicado na revista Finisterra¹⁹. A peça jornalística faz referência a evidência proporcionada por 113 ELH aprovadas e tornadas públicas para consulta (até abril de 2022), chegando a valores de cerca de 65 mil famílias com necessidades habitacionais. Em contraponto a esta evidência, segundo informação do IHRU à data do artigo do Público, os acordos de colaboração assinados até abril de 2022 cobriam um universo de 46.889 famílias carenciadas.

Mobilizando a informação fornecida pelo 3º Relatório de Execução do 1º Direito, é possível concluir que dos 190 municípios já com acordos de colaboração celebrados, eles correspondiam a 53.000 agregados habitacionais com situação de habitação indigna.

No que respeita à hipótese de trabalho de mobilização da informação censitária INE, a sua análise mostra que ela não responde às necessidades que cubram necessidades de realojamento. A informação disponível é mais vaga, envolvendo questões como alojamentos vagos, necessidades de reparação de habitações. Existe também informação não comparável com o Levantamento IHRU de 2018, tais como o número de alojamentos superlotados, 527.885 no total de 5.981.482

¹⁸ <https://www.publico.pt/2022/04/25/sociedade/noticia/familias-carencia-habitacional-podem-chegar-100-mil-metade-podera-solucao-ate-50-aniversario-25-abril-2003420>

¹⁹ Sílvia Jorge (2022). A Alavanca do 1.º Direito: um olhar sobre a primeira geração de Estratégias Locais de Habitação. Finisterra, LVII (119), pp. 109-128; acessível em <https://www.researchgate.net/publication/361677922>

alojamentos em Portugal e número de 4.042 alojamentos familiares não clássicos (do tipo barraca, alojamento móvel, casa rudimentar de madeira, alojamento improvisado em construção não destinada à habitação e outros locais não destinados à habitação (grutas, vãos de escada, pontes, etc).

Neste contexto, o Levantamento IHRU de 2018, realizado para servir de base à preparação e implementação do 1.º Direito acaba por constituir o referencial de quantificação de situações de grave carência habitacional sobre o qual a elaboração das ELH tende a produzir uma reavaliação sistemática, aproximando-o da realidade das carências. Para além de referencial de quantificação de situações-problema, o Levantamento IHRU de 2018 funcionou também como elemento de alinhamento de vontades políticas e de investimento face à dimensão dessa situação problema:

- Sinalizaram-se 187 municípios com carências habitacionais;
- Identificaram-se 25.762 famílias com condições habitacionais insatisfatórias (menos de 1% da população dos 187 municípios);
- Foi assinalada a existência de 14.748 edifícios e 31.526 fogos que não cumpriam condições mínimas de habitabilidade;
- Foi identificado um conjunto de municípios com uma percentagem de famílias em situação de carência habitacional superior a 3%;
- Dada a forte localização de situações-problemas nas duas Áreas Metropolitanas foi possível concluir que as carências identificadas pelo Levantamento IHRU revelavam uma diminuição face às estimativas do PER dos anos 90;
- O Levantamento IHRU veio também acompanhado, sob certos pressupostos de soluções preconizadas pelos Municípios e também relativos a custos e formas de comparticipação, de uma estimativa de investimento em torno dos 1.700 milhões de euros.

Identificada que está a relação direta que existe entre o Levantamento IHRU atrás mencionado e a implementação do Programa 1.º Direito, para ensaiar a resposta à QA é necessário analisar em que termos o Programa consagra legalmente a situação de grave carência habitacional e de habitação indigna.

No preâmbulo da versão consolidada do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho pode ler-se que, depois de ser invocado o enquadramento em termos de objetivos da NGPH, “o presente decreto-lei cria um novo programa de apoio público, o 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, orientado para assegurar o acesso a uma habitação adequada às pessoas que vivem em situações indignas e que não dispõem de capacidade financeira para aceder, sem apoio, a uma solução habitacional adequada”. O que significa que existe uma combinação de situações de indignidade habitacional e de condições de incapacidade financeira para, por sua livre iniciativa e sem apoio, superar essa situação.

Do ponto de vista da tipificação das situações de indignidade habitacional, elas são sintetizadas segundo um conjunto de situações possíveis:

- precariedade (ela também tipificada);
- insalubridade e insegurança;
- sobrelotação;

- inadequação provocada seja por barreiras de acesso, seja pelas “medidas dos vãos e áreas interiores impedirem uma circulação e uma utilização ajustadas às características específicas das pessoas que nelas residem”.

Estes critérios de verificação da situação de habitação indigna são depois combinados com critérios de acesso em que surge a situação de carência financeira como uma das condições a respeitar, que é depois quantificada com condições de rendimento anual e de rendimento médio mensal. É por esta via que se cumpre a exigência simultânea de existência de situações de indignidade habitacional e de carência financeira, a par do estatuto de “cidadão nacional ou, sendo estrangeiro, que tenha certificado de registo de cidadão comunitário ou título de residência válido no território nacional”.

É neste contexto que se coloca a **questão da pertinência**: “responde ou não o Programa a necessidades das famílias que vivem em situação de grave carência habitacional, garantindo o acesso a uma habitação adequada a pessoas que residem em condições habitacionais indignas”.

O modo como está formulada a questão suscita aparentemente a ideia de que ela envolve apenas a questão de saber se a tipificação das situações de indignidade habitacional apreende bem a condição de “grave carência habitacional”. Essa tipificação correspondeu seguramente a um diagnóstico prévio de situações de grave carência e daí que pudéssemos pressupor que o Programa cobre esse tipo de situações. Mas o enunciado da questão de avaliação não se fica por aí, referindo adicionalmente a garantia de “acesso a uma habitação adequada a pessoas que residem em condições habitacionais indignas”. Quer isto significar que abordagem à questão de avaliação não pode limitar-se à cobertura das situações tipificadas de indignidade. Ela envolve também as condições de acesso, pois os casos de residência em situações de indignidade habitacional que não conseguem cumprir as condições de acesso, designadamente em termos de não ultrapassagem de limiares máximos de rendimento e de património, não têm obviamente garantido esse acesso. Como é compreensível, o estabelecimento de limiares de capacidade financeira a não ultrapassar para ter acesso aos apoios está obviamente dependente do agravamento ou melhoria da situação económica geral e seus reflexos na capacidade financeira das famílias. Essa condição pode ser ela própria evolutiva e o quadro legislativo do Programa deve adaptar-se a essa evolução²⁰. Poderá dizer-se que, aparentemente, a tipificação das condições de habitação indigna é mais estável, mas a tipificação das mesmas determina que a identificação das situações de grave carência habitacional é ela própria mutável no tempo, seja por acidentes naturais ou pessoais.

Esta questão é particularmente relevante no contexto atual, em que a notoriedade pública da crise habitacional é mais elevada e em que o agravamento da situação económica ditada pelo processo inflacionário introduz novas combinações entre a situação de indignidade habitacional e a incapacidade de acesso por meios próprios à sua resolução.

Mas, além disso, é necessário ter em conta que o acesso aos apoios do Programa é viabilizado através da interpretação que o Município realiza na sua ELH das situações de grave carência

²⁰ Neste âmbito foi realizada uma alteração posterior ao período a que a avaliação reporta através do Decreto-lei nº74/2022, de 24 de outubro

habitacional diagnosticadas no seu território. Tendo em conta a tramitação do Programa e dos apoios, a capacidade de resposta do 1.º Direito às necessidades de grave carência habitacional depende também de a capacidade da ELH identificar com rigor essas necessidades. O que é extensivo à eventual participação de outras entidades, designadamente do Terceiro Setor ou da Economia Social que se integrem na ELH e por essa via puderem celebrar com o IHRU acordos de colaboração e contratos de financiamento. O mesmo pode dizer-se à possibilidade dos chamados beneficiários diretos²¹.

Com valores reportados a 31.07.2022, e com base em 187 ELH consideradas em conformidade pelo IHRU e com acordo de colaboração celebrado²², a repartição por agregados abrangidos e por promotor era para o conjunto do País a seguinte:

Tabela 6 – Agregados abrangidos por SH e promotores

Agregados abrangidos por Soluções Habitacionais e Promotores	Valor total	%
Total de SH	79.273	100
SH Municípios	51.457	64,9
SH Empresas Municipais	963	1,2
SH Outras entidades	3.266	4,1
SH proprietários de núcleos degradados	1.325	1,7
SH Apoio Direto	21.762	27,5

Fonte: Tratamento da base de dados do Programa 1.º Direito fornecida pelo OHARU (dados a 31/07/2022)

De acordo com estes dados, confirma-se o peso das SH propostas por Municípios, registando-se ainda a relevância do valor das SH na modalidade de apoio direto, que se revela um complemento assinalável da promoção assumida pelos municípios. O valor fornecido pela base de dados para as modalidades de SH de apoio direto, pressupondo que elas abrangem a modalidade dos beneficiários diretos, excede o valor que seria de esperar dos Estudos de Caso realizados, que revelaram alguma dificuldade de envolvimento desses beneficiários (matéria a tratar em questões de avaliação seguintes).

Porém, numa primeira análise, pode questionar-se se, tendo em conta a evidência (Censos 2021) de cerca de 3 em cada 4 agregados morar em habitação própria, se o número de BD não é demasiado baixo. No entanto, sem estabelecer a correlação com o número de agregados elegíveis em termos de rendimentos, essa evidência carece de significado.

No sentido de se avaliar se esta evidência tem alguma especificidade regional, foi analisada a distribuição dos valores da tabela acima por região.

²¹ Ver observação no final desta secção acerca da natureza e abrangência dos diagnósticos.

²² A data de reporte da avaliação é praticamente igual à do 3º Relatório de Execução do Programa (agosto de 2022).

Tabela 7 – Agregados abrangidos por promotor e por região

Região	Total de SH	SH Municípios %	SH Empresas Municipais %	SH Outras Entidades %	SH Proprietários Núcleos Degradados %	SH Apoio Direto %
Norte	28630	56,853%	2,061%	4,146%	3,619%	33,322%
Centro	6879	55,139%	1,541%	4,957%	0,073%	31,022%
AML	29882	70,648%	0,000%	4,273%	0,117%	24,962%
Alentejo	7431	67,474%	3,593%	5,854%	3,351%	19,728%
Algarve	4528	83,878%	0,000%	0,398%	0,000%	15,724%
RAA	1247	71,211%	0,000%	0,642%	0,000%	28,148%
RAM	676	85,207%	0,000%	0,000%	0,000%	14,793%
Total	79273	64,911%	1,215%	4,120%	1,671%	27,452%

Fonte: Tratamento da base de dados do Programa 1.º Direito fornecida pelo OHARU (dados a 31/07/2022)

A territorialização dos números permite concluir que são as Regiões Norte e Centro que pesam sobretudo na relevância das SH de apoio direto.

No entanto, explorando a base de dados disponibilizada à equipa de avaliação, observa-se uma enorme discrepância entre a massa de SH de apoio direto contempladas nas ELH e o número de pedidos realizados ao IHRU nessa matéria: para um valor de 23.401 de SH constantes nas ELH para beneficiários diretos, apenas se registam na referida base 147 pedidos expressos ao IHRU. Esta discrepância sugere uma elevada dificuldade de operacionalização desta modalidade de apoio aberta pelo 1º Direito.

Na tabela seguinte, indicam-se os municípios com mais de 300 SH para beneficiários diretos na sua ELH e o respetivo valor dos pedidos enviados ao IHRU:

Tabela 8 – SH de apoio direto nas ELH de municípios com mais de 300 SH e pedidos efetivos dirigidos ao IHRU

Município	SH de apoio direto	Pedidos ao IHRU
Almada	1 508	0
Amadora	321	0
Celorico de Basto	382	0
Esposende	409	0
Évora	575	0
Gondomar	359	0
Guimarães	389	0
Loures	1 456	0
Matosinhos	1 000	17
Mirandela	319	0
Moita	761	0
Odivelas	897	0
Porto	315	4
Santo Tirso	360	0
São João da Madeira	531	1
Seixal	301	0
Setúbal	1 314	0

Município	SH de apoio direto	Pedidos ao IHRU
Sintra	1 330	0
Vila Nova de Gaia	669	0

Fonte: Tratamento QP a partir da base de dados fornecida pelo IHRU

A tabela anterior permite dissipar a aparente contradição que existe entre os números de SH de apoio direto presentes nas ELH declaradas em conformidade e a generalidade dos testemunhos registados pela equipa de avaliação em matéria de operacionalização do envolvimento de beneficiários diretos no 1.º Direito. A desproporção entre a massa de SH de apoio direto constantes das ELH e o número de pedidos realizados ao IHRU é flagrante e sugere amplamente a já referida dificuldade de operacionalização desta modalidade. Além disso, a base de dados analisada não regista ainda qualquer contrato assinado nesta modalidade. A título de evidência adicional, a equipa de avaliação indagou junto do município de Matosinhos, um dos municípios que apresenta um maior número de pedidos ao IHRU, sobre a existência de qualquer mecanismo interno que permita compreender o valor encontrado. Na equipa deste município existe um recurso expressamente dedicado ao acompanhamento desta modalidade.

Em síntese, tendo em conta (i) o modo como o quadro legislativo tipifica as situações a que corresponde a classificação de habitação indigna e as condições de acesso aos apoios, (ii) a importância da elaboração das ELH como exercício municipal de aplicação desses referenciais e de diagnósticos de carências habitacionais graves, (iii) a intensa interação existente entre a gestão do 1.º Direito e os municípios até que as ELH sejam em consideradas em conformidade para celebração de acordos de colaboração, tudo indica que o Programa configura uma política pública pertinente em termos de resposta a necessidades de carências habitacionais graves, tipificadas pelo conceito de habitação indigna. Esta conclusão de ordem geral é depois influenciada por dois aspetos adicionais:

- A relação que seja possível estabelecer entre carências diagnosticadas e a massa de recursos financeiros mobilizáveis para gerar investimento consequente condiciona a capacidade de resposta do Programa;
- Um aspeto também importante a considerar é a capacidade das ELH atualizarem permanentemente o diagnóstico de suporte de identificação de carências habitacionais graves, tendo em conta a rapidez com que a situação socioeconómica pode variar e com isso influenciar o panorama das carências. Apesar da flexibilidade para a sua revisão, as ELH dada a centralidade que assumem em todo o processo enfrentam este desafio²³.

Um aspeto de mais difícil avaliação é a possível ocorrência de situações de carências habitacionais graves registadas em casos de arrendatários que vêm a sua habitação degradar-se

²³ Numa das suas intervenções no painel de especialistas realizado, a Dra. Marta Sotto-Mayor da Câmara Municipal de Lisboa afirmava, reportando-se à experiência passada de Lisboa, que “os problemas de habitação nunca vão acabar, mas vão mudando ao longo do tempo, projetando sempre no horizonte novas necessidades em função dos contextos. O representante da Câmara Municipal de Loulé afirmava nesse painel a dificuldade de adaptar a fotografia que a ELH então elaborada com recurso a consultoria externa às alterações geradas por exemplo pelo crescimento de população migrante.

irremediavelmente por ausência de intervenção de senhorios, contrapondo estes últimos a inexistência de capacidade financeira para o fazer em função do baixo e não atualizado valor das rendas. Embora este tema remeta para a relação contratual senhorio/inquilino e para exigência legal de obras regulares, sabe-se que o panorama de rendas baixas remete para situações não direta e integralmente resolúveis no quadro da referida relação contratual, pelo que a questão dos agregados arrendatários que não estão inseridos em núcleos degradados pode transformar-se num problema habitacional ainda não totalmente coberto pela política habitacional.

As entrevistas exploratórias realizadas com 6 municípios (ver identificação no ponto 3.4 deste Relatório) e os Estudos de Caso realizados permitiram identificar múltiplas e diversificadas metodologias e processos de identificação de carências habitacionais graves no âmbito da elaboração das ELH, tenham estas sido elaboradas ou não com serviços de consultoria externa. Desde a experiência de mobilização dos grupos de trabalho da ação social para sinalização de carências e auscultação da população (caso de Tavira), até à mobilização plena da experiência interna de grandes operações do passado (caso da Câmara Municipal de Lisboa), esta última através do painel de especialistas e também da Câmara Municipal de Évora), passando por dificuldades concretas na estabilização da ELH (casos de Penafiel, Guarda), identificam-se situações diversas sem questionar a centralidade do instrumento ELH.

O testemunho da equipa da DPAH confirma que é da intensa interação com as equipas técnicas dos Municípios que resulta a aferição que as ELH realizam da aplicação dos critérios legais de situações indignas de habitação, resultando também desta interação o conhecimento de outras situações de tipificação e aplicação dos critérios legais. Na interação realizada perfilam-se quase sempre dois tipos de situações: casos em que a identificação realizada pela ELH é inequívoca e outras situações que exigem análise mais aprofundada para poderem ser integradas no critério do Programa. Os resultados do painel de especialistas apontam para dificuldades na Região Autónoma dos Açores em matéria de elaboração de ELH, sobretudo do ponto de registo de necessidades face aos meios disponíveis.

Em resumo, quer isto significar que a evidência qualitativa obtida nas entrevistas realizadas a 6 municípios, no painel de especialistas, nos Estudos de Caso realizados e na inquirição confirma a pertinência da política pública veiculada pelo 1.º Direito, para responder a carências habitacionais graves materializadas em situações de indignidade de habitação, sujeita embora ao grande desafio de adaptação e atualização quase permanentes ou, pelo menos, por ciclos de intervenção, atendendo à rápida mutação das situações-problema dado o contexto particular em que os territórios se encontram.

Dos 124 municípios que responderam ao inquérito, 73,4% afirmam que, sem recurso ao Programa 1.º Direito, o município não conseguiria dar respostas às situações de carência habitacional identificadas, o que é uma percentagem muito elevada. Os fundamentos apresentados para essa resposta incidem sobretudo na desproporção existente entre necessidades a satisfazer e capacidade financeira do Município, aos quais se adicionam alguns casos, mais residuais, de incapacidade técnica e de recursos humanos. Tendo em conta o lugar central assumido pelos Municípios em todo o processo, esta evidência da inquirição ilustra bem a importância do Programa face à identificação de situações de habitação indigna que a elaboração das ELH permitiu registar.

Além disso, praticamente 66% desses Municípios inquiridos concorda totalmente com a expressão “o Programa 1.º Direito é muito importante para dar resposta às famílias em situação grave de carência habitacional”, o que reforça a relevância do Programa.

Impõe-se uma reflexão final sobre a natureza e abrangência dos diagnósticos que permitem identificar a magnitude das situações de habitação indigna.

Em primeiro lugar, do próprio levantamento inicial do IHRU, ao limitar a identificação de situações de carência/necessidades habitacionais a um conjunto limitado de tipologias urbanas (a saber: barracas ou construções precárias; acampamento clandestino; bairro social; bairro clandestino (AUGI – Área Urbana de Génese Ilegal); conjunto urbano consolidado degradado; área de risco; parque de campismo), excluiu à partida um número indeterminado de situações potenciais de indignidade habitacional, que são as que ocorrem em meio (urbano ou rural) que podemos designar por “regular”, ou seja, situações de diversas natureza em fogos ou edifícios degradados, inadequados ou sobrelotados que não se enquadrem naquelas tipologias. Mas, uma avaliação mais aprofundada da questão permite concluir que o Programa 1.º Direito veio dar resposta a a conjunto mais vasto de situações de carência habitacional, aprofundando o caminho evolutivo da política pública, acomodando também situações que anteriormente não tinham cobertura legal e que passaram a tê-la no 1.º Direito. Existe assim um processo evolutivo na identificação das carências habitacionais.

Em segundo lugar, os diagnósticos realizados no âmbito das ELH deveriam corrigir e atualizar o levantamento inicial (que já tinha sido, recorde-se, da responsabilidade dos próprios municípios). Como as ELH assumem um papel determinante no acesso ao Programa 1º Direito, é compreensível que os diagnósticos realizados mantenham com os critérios legalmente estabelecidos para a identificação das situações de habitação indigna uma relação muito forte. Mas isso não significa que todas as ELH se cinjam a essas tipologias de carências habitacionais. Alguns Municípios aproveitaram a elaboração das ELH para assumir em pleno o que entenderam por uma estratégia local, inserindo no diagnóstico outras tipologias de carências a ser respondidas por outros instrumentos de política habitacional. É importante assinalar que, entre os municípios inquiridos que não elaboraram a sua ELH, nenhum deles justifica esse facto devido às soluções habitacionais do 1º Direito não se adequarem às necessidades do município. Pode, assim, concluir-se que, embora limitado a uma tipologia de carências habitacionais, o Programa 1º Direito, através do seu instrumento associado que são as ELH, acaba por estimular a realização de diagnósticos mais vastos, a pensar na multiplicidade de instrumentos de política de habitação, a cuja visão global a RCM sobre a NGPH proporcionou uma nova visibilidade.

4.2. Questão de avaliação n.º 2

4.2.1. Enunciado da questão

Avaliar em que medida os objetivos do Programa “1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação” dão resposta às necessidades das famílias que vivem em situação de grave carência habitacional.

4.2.2. Entendimento da questão

A QA remete claramente para uma **análise de relevância** do Programa 1.º Direito, centrada na questão de saber se os objetivos do Programa, legalmente estabelecidos através do respetivo Decreto e estrategicamente através do papel determinante que assume no novo quadro da NGPH, permitem dar resposta “às necessidades das famílias que vivem em situação de grave carência habitacional”. Nos mesmos termos considerados na resposta à QA anterior, as necessidades das famílias, elas próprias em mudança de configuração e tipologias, são entendidas tal como as ELH as perceberam, identificaram e estimaram.

Temos assim que a relevância do Programa 1.º Direito é aferida a partir da consistência dos seus objetivos, colocando-se por isso uma questão indireta: se o Programa conseguir alcançar os objetivos a que se propôs que tipo e grau de resposta às necessidades atrás identificadas podem ser estimados como estando associados à sua intervenção e vigência? A resposta a esta sub-questão indireta fornece elementos sobre o grau de ambição de resposta a necessidades com que o Programa é concebido e lançado.

O Programa 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação é, no quadro orientador e estratégico da NGPH e a par do Porta de Entrada -Programa de Apoio ao Alojamento Urgente, um instrumento orientado para dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional. O texto da Resolução do CM que consagra a referida NGPH consagra explicitamente que o 1.º Direito é um “programa considerado central no âmbito das políticas de habitação e que **tem por objetivo garantir o acesso a uma habitação adequada a pessoas que residem em condições habitacionais indignas, seja em situação de precariedade, insalubridades e insegurança, incluindo residência em zonas de risco ambiental, sobrelotação ou inadequação face a necessidades específicas de pessoas com deficiência**”. Nos termos consagrados no 1.º Relatório de Monitorização, o objetivo central é sinteticamente formulado: “**Apoiar a promoção de soluções habitacionais para pessoas que vivem em condições habitacionais indignas e cuja situação de carência financeira não lhes permite suportar o custo do acesso a uma habitação adequada**”.

A esta formulação do objetivo do Programa, a NGPH consagra adicionalmente as vias através das quais o apoio é concedido e ainda a explicitação das soluções habitacionais:

- “(i) reabilitação de prédios ou de frações para habitação;
- (ii) aquisição ou aquisição e reabilitação de prédios ou de frações para habitação;
- (iii) arrendamento de prédios ou frações habitacionais para subarrendamento;

(iv) autopromoção de habitação;

(v) aquisição de terrenos, nomeadamente no âmbito de processos de regularização de áreas de génese ilegal e clandestina;

(vi) construção de empreendimentos habitacionais, em casos excecionais relacionados com comprovada insuficiência de oferta de habitação disponível em determinada área territorial ou com o alojamento de população residente em áreas de génese ilegal e clandestina;

(vii) aquisição e reabilitação ou construção de equipamento social funcionalmente complementar de um empreendimento habitacional.

O Programa 1.º Direito “funcionou como um motor ou impulso para colocar novamente em cima da mesa a questão da habitação”²⁴, o que vai na linha da centralidade que a NGPH lhe atribui, obviamente sem ignorar a complementaridade com outros instrumentos de política de habitação enquadrados por aquele referencial estratégico. Recordar-se que a missão veiculada por esse novo referencial integra duas dimensões: *“(i) Garantir o acesso de todos a uma habitação adequada, entendida no sentido amplo de habitat e orientada para as pessoas, passando por um alargamento do âmbito de beneficiários e da dimensão do parque com apoio público e (ii) Criar as condições para que tanto a reabilitação do edificado como urbana passem de exceção a regra e se tornem nas formas de intervenção predominantes, tanto ao nível do edificado como das áreas urbanas”*.

No entendimento que a TdM do 1.º Direito concedeu a esta questão dos objetivos do Programa, considerou-se que o grande objetivo impacto do Programa consiste em “Dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional, garantindo acesso a uma habitação adequada e pessoas que residem condições habitacionais indignas”.

Este enunciado permite, por si só, responder de forma positiva à questão de avaliação: **a relevância do Programa está salvaguardada** pois inscreve no seu objetivo fundamental precisamente a “resposta às necessidades das famílias que vivem em situação de grave carência habitacional”.

Com dados reportados a outubro de 2020, o 1.º Relatório de Execução do 1.º Direito fazia já uma comparação entre a capacidade de resposta revelada pelo Programa e o panorama de necessidades de realojamento diagnosticadas pelo Levantamento IHRU de 2018:

²⁴ Intervenção da representante da Câmara Municipal de Lisboa no painel de discussão com Municípios.

Tabela 9 – Execução do 1.ºD e necessidades identificadas pelo Levantamento IHRU de 2018 (outubro 2020)

Diagnóstico do levantamento Nacional de Necessidades de Realojamento Habitacional	Programa 1.º Direito
Para um total de 308 municípios	
187 municípios com necessidades	115 com ELH
	72 sem ELH
120 municípios sem necessidades	57 com ELH
	64 sem ELH
1 não respondeu	
2 Regiões Autónomas	
2 não responderam	1 com ELH
	1 sem ELH
Eram à data registadas 174 entidades com ELH, o que equivalia a 56% do total com ELH em elaboração ou elaboradas	

Fonte: 1.º Relatório de Execução do 1.º Direito, Outubro de 2020

Segundo informação mais atualizada da base de dados, eram referenciadas: 203 - ELH – consideradas em conformidade pelo IHRU²⁵, das quais 90% tinha Acordo de Colaboração celebrado e 10% tinha-o em execução.

Mas tal como consta da formulação da TdM consagrada no quadro metodológico, a prossecução daquele grande objetivo para o qual o Programa deve ter um contributo central e direto é realizada através da concretização de um corpo relativamente alargado de resultados, a saber:

- Aumentar o nº de pessoas e famílias que passam a viver em Soluções Habitacionais (SH) dignas;
- Aumentar o nº de pessoas e famílias cuja SH equivale à manutenção no local onde residem;
- Aumentar o nº de pessoas e famílias cuja SH consiste no recurso a reabilitação do edificado devoluto;
- Reforçar a prioridade da reabilitação face à construção nova;
- Potenciar a intervenção habitacional enquanto motor de desenvolvimento da coesão social;
- Reforçar modalidades de arrendamento face à compra e venda de habitação;
- Reforçar a oferta pública de habitação;
- Assegurar uma adequada distribuição territorial da taxa de cobertura das respostas face às carências identificadas, com respeito pelo critério de afetação do PRR.

Uma simples nota para justificar o enunciado do último resultado que tem já em conta a entrada em cena do PRR como instrumento de financiamento do 1.º Direito durante um período o determinado. Para além da aplicação do princípio do DNSH que teve na aplicação do PRR um dos seus primeiros registos em Portugal, as exigências colocadas pelo PRR em matéria de

²⁵ O 3º Relatório de Execução com informação reportada a agosto de 2022 referia já 216 ELH declaradas em conformidade, das quais 190 com Acordo de Colaboração celebrado; os Acordos de Colaboração celebrados correspondiam a 53.000 SH de habitação indigna.

sustentabilidade ambiental transcendem a aplicação do princípio do DNSH, colocando às operações do 1.º Direito novas exigências, embora com a contrapartida de uma maior alavancagem de investimento que proporciona. Para além disso, há que ter em conta os limiares de investimento em territórios de mais baixa densidade e dinâmica demográfica que o PRR exige que sejam satisfeitos.

Se, do ponto de vista global, a relevância do Programa está salvaguardada tendo em conta o seu objetivo central, incorporando na análise a aplicação da TdM do 1.º Direito e o conjunto de resultados que, sendo atingidos, concorrem para o já referido objetivo global, a inquirição realizada aos municípios e os Estudos de Caso sobre ELH consagram um importante reforço de evidência.

Assim, por exemplo, a reabilitação do edificado surge referenciada em 98,4% dos 124 municípios inquiridos já com candidatura ao 1º Direito como integrando a operacionalização das soluções habitacionais candidatas, a que acresce a referência a operações de aquisição para reabilitação referenciadas em 51,4% desses 124 municípios. Adicionalmente, como já foi referido, 31,4% dos 124 municípios refere que as ELH elaboradas materializam uma resposta a mais de 80% dos casos de carências identificadas. E como foi já também referido, 73,4% dos 124 municípios refere que sem o apoio do 1º Direito a resposta às carências identificadas não teria sido conseguida.

Neste conjunto de evidências, a questão do resultado atingido em matéria de reabilitação do edificado é relevante neste esquema, envolvendo dois resultados (aumentar o nº de SH com recurso a reabilitação do edificado devoluto e reforçar a prioridade da reabilitação face à construção nova).

A exploração da base de dados do Programa que consta da tabela abaixo permite evidenciar que relativamente às SH promovidas por Municípios (quase 50%), por beneficiários diretos (peso esmagador) e por empresas públicas (também muito expressiva), o recurso à reabilitação é claramente predominante, com o arrendamento em quarto lugar. No que respeita às SH promovidas por outras entidades, o equilíbrio é manifesto.

Tabela 10 - Agregados familiares abrangidos pelas SH por promotor e modalidade

Modalidade	SH Município	SH Empresa Pública	SH Apoio Direto	SH Outras Entidades
Reabilitação	25.714	708	20.613	1.954
Construção	14.814	40	293	1.251
Aquisição + Aquisição /Reab.	9.438	165	604	59
Arrendamento.	1.701	50		2

Fonte: Tratamento da base de dados do Programa 1.º Direito fornecida pelo OHARU (dados a 31/07/2022)

Os dados relativos às SH promovidas por beneficiários diretos, municípios e empresas públicas confirmam a resposta positiva em termos de reabilitação, o que é interessante pois, nas entrevistas realizadas, foi invocado o facto da reabilitação trazer ao processo o prolongamento de tempos de execução das operações e suscitar em alguns interlocutores a questão do preço da reabilitação face ao da construção nova foi salientada.

Estas referências relativas ao putativo efeito das operações de reabilitação sobre os tempos de execução de obra não podem deixar de ser relativizadas e contextualizadas face a constrangimentos de outra natureza que podem gerar a perceção errada de que é o processo de reabilitação a provocar a referida extensão. É o caso do período particular em que o setor da construção civil se encontra com problemas de oferta de mão-de-obra especializada. É também o problema de organização dos processos de subcontratação que tendem a predominar no mercado com implicações sérias no processo de coordenação dos empreendimentos e ajustamento de tempos de intervenção. Poderá ser também o facto de não existir já amplamente instalado um conjunto de empresas de construção civil fortemente especializadas em operações de reabilitação do edificado. Não sem surpresa, dos 124 municípios inquiridos com candidatura em curso, 56,9% e 53,9%, respetivamente, concorda totalmente com as seguintes afirmações: (i) O Programa 1.º Direito é muito importante para a reabilitação do parque habitacional público e (ii) O Programa 1º Direito é muito importante como instrumento de promoção da reabilitação habitacional.

De forma também muito reveladora da, anteriormente, referida necessidade de contextualização das referências à reabilitação como causa de prolongamento do período de execução, 86,3% e 63,7%, respetivamente, dos 124 municípios consideram que o aumento dos custos de construção e dificuldades de contratualização de empresas de construção civil são importantes fatores de perturbação dos investimentos a realizar.

Um outro tipo de questões é suscitado pela entrada em funcionamento do financiamento do PRR, a propósito do qual a generalidade dos entrevistados considerou que traz elementos penalizadores em termos de regras e esforço, embora reconheçam que se trata de uma oportunidade única para aumentar a capacidade de investimento na resolução de situações de grave carência habitacional identificadas pelas ELH. O PRR representa, assim, uma medalha com duas faces: por um lado, alavancou uma outra capacidade de investimento e a certeza que, se a meta for cumprida, no final de 2026 estarão disponíveis 26.000 novos fogos para combater situações de habitação indigna a pessoas sem capacidade financeira para as resolver por sua iniciativa; mas, por outro lado, o PRR traz obviamente regulamentação comunitária que, uma vez assinado o acordo com o Governo português, é de muito difícil alteração. Entre esta regulamentação avultam obviamente as demonstrações de que o princípio do DNSH é acautelado e que as regras de melhoria de eficiência energética, com o risco dos critérios exigidos pelo PRR serem distintos ou mais rigorosos dos exigidos noutras operações apoiadas no âmbito do PT2020 de melhoria de eficiência energética, suscitando dificuldades de compatibilização.

No que respeita à explicação do reduzido peso da reabilitação de edificado para as SH de apoio direto, ela deve ser encontrada nas dificuldades de associação ao 1º Direito dos chamados beneficiários diretos. Alguns dos Estudos de Caso realizados permitiram concluir que, por um lado, as ELH não envolveram beneficiários diretos na identificação de situações de habitação indigna e que, por outro lado, noutros casos, se revelou extremamente difícil vencer a desconfiança desses proprietários para apresentarem candidatura ao Programa. É no quadro dessa desconfiança a vencer que deve ser compreendida o reduzido peso da reabilitação. É importante notar que em alguns EC (por exemplo, Braga), essa dificuldade de envolvimento dos proprietários individuais é

sentida inclusivamente por instituições com grande proximidade aos beneficiários diretos (Junta de Freguesia com serviços de saúde gratuitos aos habitantes).

Mas se excetuarmos o caso dos beneficiários diretos, a análise da tipologia de SH correspondentes às ELH em conformidade permite antever que os resultados esperados em torno da reabilitação de edificado serão atingidos.

No que respeita ao resultado esperado de “Potenciar a intervenção habitacional enquanto motor de desenvolvimento da coesão social”, a evidência recolhida a partir dos processos de auscultação de *stakeholders* já concretizados aponta para uma efetiva articulação entre o processo de elaboração das ELH e a correspondente identificação de situações de habitação indignas e das famílias e pessoas associadas a essas situações e os processos de intervenção social. Em alguns casos, regista-se a participação no processo de diagnóstico de situações de carência habitacional grave das próprias equipas de intervenção da área acolhidas pelos municípios, concretizando alertas decorrentes da ação desses serviços.

Nos municípios de maior expressão urbana como Lisboa e Porto, em parte extensivo aos municípios das respetivas Áreas Metropolitanas, a identificação de carências habitacionais graves com base na tipificação das situações de habitação indigna surge mais recentemente combinada com o reconhecimento de que as dificuldades de acesso à habitação da classe média, nomeadamente jovem, não necessariamente desfavorecida, devem merecer também atenção por parte dos municípios. O mesmo se diga, quanto à articulação entre a política de habitação e a Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023 (ENIPSSA 2017-2023), com as modalidades de *Housing First* e de Habitação Partilhada como grandes instrumentos de formulações de soluções sustentadas para a erradicação do fenómeno das pessoas em situação de sem abrigo. Os próprios problemas e tipos de coesão social estão em evolução. De qualquer modo, é em torno das situações de habitação indigna que ocorrem os maiores problemas de coesão social. Ao potenciarem a articulação entre equipas ligadas à intervenção habitacional e à intervenção social em geral, os municípios estão na prática a favorecer a possibilidade da intervenção habitacional atuar como motor do desenvolvimento da coesão social. Não pode, ainda, ignorar-se que em muitos municípios a reabilitação de unidades de habitação social cumpre os critérios de aferição das situações de habitação indigna e de condições de acesso para as populações aí localizadas, pelo que se estima que este resultado esteja a ser concretizado nas operações já em fase de financiamento.

Já no que respeita à procura de evidência para aferir dos resultados esperados (i) Aumentar o nº de pessoas e famílias que passam a viver em Soluções Habitacionais (SH) dignas; (ii) Aumentar o nº de pessoas e famílias cuja SH equivale à manutenção no local onde residem e (iii) Aumentar o nº de pessoas e famílias cuja SH consiste no recurso a reabilitação do edificado devoluto, a avaliação externa não conseguiu reunir evidência suficiente e credível, estimando-se que só com níveis de execução mais avançados do Programa seja possível essa identificação.

No que respeita ao resultado esperado do Programa relativamente ao reforço das modalidades de arrendamento face à compra e venda de habitação, as situações envolvidas respeitam a fogos para

subarrendamento (prazo máximo de 10 anos com um prazo inicial mínimo de 5 anos) e fogos para moradores de núcleos degradados (prazo mínimo 10 anos). Os números obtidos, até julho de 2022, em termos de SH sob a modalidade de arrendamento constituem uma aproximação muito imperfeita ao efeito desejado de aumento das situações de arrendamento. Segundo o 3º Relatório de Execução reportado a Agosto de 2022, apenas 3% das soluções habitacionais presentes nos Acordos de Colaboração celebrados respeitavam à modalidade de arrendamento.

4.3. Questão de avaliação n.º 3

4.3.1. Enunciado da questão

Avaliar se têm sido adotados pelo IHRU os mecanismos adequados de monitorização e fiscalização do cumprimento das obrigações pelos beneficiários, por forma a contribuir para a boa gestão dos recursos financeiros públicos.

4.3.2. Entendimento da questão

A QA n.º 3 remete para o domínio da **gestão do Programa**, destacando as funções de **monitorização e fiscalização** das obrigações assumidas pelos beneficiários do Programa, inspirado por uma lógica de *accountability* da aplicação de recursos públicos.

A publicação dos Relatórios de Execução do Programa (o último disponível, o terceiro, integra informação reportada a agosto de 2022) constitui a principal evidência da existência de um processo de monitorização, embora a sua elaboração não mobiliza a plataforma web do Programa, que não se encontra ainda em fase de operacionalização plena, nem para ser a base de submissão de candidaturas, nem para servir de base ao sistema de monitorização. A Gestão do 1.º Direito recorre a uma folha Excel progressivamente ajustada e com novos elementos de programação para o fazer.

O trabalho de mobilização de elementos de análise documental, dos resultados das reuniões de trabalho com o Conselho Diretivo e Unidade de Gestão do Programa, a exploração das entrevistas realizadas a municípios e do painel de especialistas, o desenvolvimento dos Estudos de Caso e o processo de inquirição aos Municípios representou o campo de geração de evidência para a resposta a esta questão.

É importante referir que as atividades de monitorização e fiscalização se enquadram num período de forte adaptação do IHRU I.P a alterações de contexto entretanto observadas no exercício da sua administração e gestão. No Relatório de Atividades e de Autoavaliação 2021 do IHRU pode ler-se no capítulo de Gestão de Recursos Humanos, Administração e Contratação Pública (página 71) que: “a significativa diminuição de recursos humanos verificada no IHRU I.P. nos últimos anos, acentuada pelo acréscimo de competências da NGPH, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 50-A/2018 de 2 de maio, da adequação dos instrumentos de atuação criados no âmbito da NGPH à Lei de Bases da Habitação, aprovada pelo DL nº 81/2020 de 2 de outubro, da nova Lei Orgânica do IHRU I.P e, mais recentemente, do PRR, determinam que o principal enfoque desta área fosse a de promover a ocupação de postos de trabalho vagos, nos termos do mapa de pessoal aprovado para o ano de 2021”.

Importa assim assinalar que os processos de monitorização e fiscalização do 1.º Direito tiveram que passar a adaptar-se ao novo paradigma de políticas de habitação que a NGPH veio introduzir. Ou seja, a mudança de ciclo ou impulso no quadro de instrumentos de política pública de habitação introduzidos pela NGPH terá gerado a necessidade de preparar uma nova abordagem às questões da monitorização e avaliação.

A meta de 26.000 habitações a intervencionar, reportada a 2026, é manejada com estabelecimento de metas intermédias em termos de número de fogos concretizados e entrega de habitações, com reorientação de equipas em função nas situações de momento mais críticas e com necessidade de maior concentração de recursos na sua resposta. Importa ainda assinalar que a unidade orgânica de gestão do 1.º Direito assume também essa função de gestão de todos os programas de apoio à habitação, podendo concluir-se que funcionam na prática dois espaços de monitorização, o da DPAH, e a que assume essa função no quadro do IHRU, cujas competências estão em termos de estatutos atribuídas à DEPA/DEP. Com a presença do PRR, as metas de contratualização estabelecidas com a Estrutura de Missão do PRR transformam-se obviamente em metas cruciais de monitorização do 1º Direito, sobretudo as que correspondem a momentos que implicam com a solicitação de reembolsos.

Tabela 11– Metas intermédias e finais associadas ao 1º Direito com financiamento PRR

Metas	Datas de reporte	Contratualização
1.Adaptação do regime jurídico e do financiamento do Prorama ao PRR	2021 T2	
2- Assinatura de Acordos de Colaboração ou de Financiamento	2021 T3	50
6 – Contratualização de fogos	2022 2T	1980
3. Assinatura de acordos (valores acumulados)	2022 T3	75
7. Entrega de fogos às famílias	2023 T3	3000
4. Assinatura de acordos (valores acumulados)	2024 T2	125
8. Entrega de fogos às famílias (valores acumulados)	2024 T3	7000
5. Assinatura de acordos (valores acumulados)	2025 T2	150
9. Entrega de fogos às famílias (valores acumulados)	2025 T3	14000
10. Entrega de fogos às famílias (valores acumulados)	2026 T2	26000

Fonte: Informação fornecida pelo OHARU

Os Relatórios de Execução e Monitorização do 1º Direito publicados apresentam uma estrutura muito simples, de grande legibilidade, em que se destacam números de adesão, operacionalização e execução. Percebe-se que a interação entre a equipa do IHRU e as equipas dos Municípios durante o processo que conduz à decisão de que a ELH está em conformidade com as exigências e preceitos legais constitui uma oportunidade relevante para a equipa do IHRU adquirir conhecimento e informação sobre os processos em curso em cada município. Essa prática reflete-se não só na operacionalização do próprio processo de monitorização, mas beneficia também o acompanhamento futuro das operações, incluindo acordos de colaboração, contratos de financiamento e processamento de pagamentos com a verificação das condições associadas.

Ainda do ponto de vista das atividades de fiscalização, importa assinalar que a gestão do 1.º Direito não realiza fiscalizações de empreitadas. Essa fiscalização pertence aos Municípios, no estrito quadro de competências legais instituídas, nos termos em que estiverem internamente organizados para o fazer. Esta fiscalização, visto na perspetiva dos Municípios, vem combinada com apreciações de outra natureza, relacionados com aspetos de burocracia administrativa, em que se torna difícil isolar os aspetos e procedimentos de monitorização e fiscalização desse contexto mais geral de cumprimento de condições associadas à execução.

A dimensão de fiscalização mais relevante corresponde a assegurar que o que está a ser executado corresponde ao que efetivamente foi objeto de contratualização. Este tipo de fiscalização de

conformidade entre execução e contratualização é realizado pelo menos uma vez para todos os empreendimentos. Todo o processo, incluindo teste e verificação se as condições de acesso de pessoas e famílias foram respeitadas, é posteriormente objeto de auditorias internas promovidas pelo próprio IHRU, pelo Tribunal de Contas e, mais recentemente de autoridades comunitárias ligadas à implementação e controlo de execução do PRR.

Segundo o artigo 68º do DL nº 37/2018, que respeita às alterações observadas nos acordos de financiamento, os Municípios “devem remeter ao IHRU, decorrido um ano após a celebração do acordo de financiamento e em cada ano subsequente, até ao termo do respetivo prazo, um relatório sobre a execução do acordo e, se for o caso, uma proposta fundamentada de atualização do mesmo face a alterações que se tenham verificado, designadamente ao nível do universo das pessoas e dos agregados abrangidos pelas soluções habitacionais objeto do acordo”.

Isto significa que, no âmbito legal de cumprimento do acordo de financiamento, os Municípios são obrigados a fornecer ao IHRU elementos sobre quaisquer alterações observadas no acordo de financiamento, não exigindo por parte do IHRU iniciativas específicas fora desse âmbito legal.

Praticamente todos os municípios ouvidos nas entrevistas exploratórias, se pronunciaram favoravelmente sobre a relevância que teve a criação no IHRU de um interlocutor específico, do ponto de vista da agilização da interação necessária, e que alterou profundamente a interação. As dificuldades de adaptação a diferentes dimensões e apetrechamento dos gabinetes ou departamentos de habitação ao nível local foram também referenciadas, como limitação de um Programa que pretende assegurar uma cobertura total do País. Outros ainda referem constrangimentos para a submissão de candidaturas, embora a criação do ponto focal tenha também agilizado este tipo de questões de natureza mais procedimental, mas deve ser aqui salientado que as sessões via web abertas a todos, promovidas pela equipa de gestão do programa do IHRU, à segunda-feira à tarde, designadas **Espaço+Habitação**, permitiram aos Municípios colocar este tipo de questões e ao IHRU chegar de forma transversal e imediata a todo o território nacional.

Entretanto, alguns dos 6 Municípios auscultados em sede de entrevista semiestruturadas referiram que se inibem em sessão aberta de colocar algumas dúvidas ou problemas, não se percebendo a razão de não usar esse veículo de transmissão e agilização de conhecimentos. A tramitação (assinatura de contratos) envolvendo beneficiários diretos é também referenciada como fator de mais lenta implementação. Finalmente, outros Municípios referem como de valor acrescentado significativo o contributo da interação com o IHRU na estabilização da ELH. De um modo geral, percebe-se que a intervenção do PRR no processo, se bem que recebida com muito agrado em matéria de alavancagem de mais investimento, é percebida como um fator de complexificação administrativa inicial.

Num processo como a implementação do 1º Direito em que a intervenção municipal é muito relevante, a avaliação procurou recolher evidência sobre o modo como os municípios se organizaram para monitorizar a implementação das suas próprias operações.

No processo de inquirição, eram colocadas duas questões relativas à monitorização, uma relativa à monitorização das soluções habitacionais implementadas e outra sobre a dimensão específica das dimensões de eficiência energética das intervenções.

No que respeita à possível existência de algum processo próprio de monitorização e fiscalização das soluções habitacionais implementadas, a maioria dos 124 municípios com candidaturas em curso afirma não ter desenvolvido esses processos (62,1%), em contraste com os 35,5% que declaram terem desenvolvido e montado processos desse tipo. No caso da questão “O município irá implementar uma estratégia de monitorização do cumprimento dos requisitos de eficiência energética nas soluções habitacionais desenvolvidas/a desenvolver?”, só 22,6% dos 124 municípios afirma terem desenvolvido processos desse tipo, registando-se a curiosidade de 73,4% dos municípios não responder ou não saber responder (só 2% declara explicitamente não desenvolver esses processos). Explorando qualitativamente as respostas a esta questão, percebe-se que os municípios optaram por modalidades mais tradicionais de avaliação se as questões da eficiência energética foram atingidas: através de vistorias antes da receção das obras; através de certificação energética antes e depois da obra; no âmbito da fiscalização de empreitadas; funções de empresa de fiscalização contratada para o efeito, entre outras.

O desenvolvimento dos EC permitiu ainda aclarar que a génese e implementação das candidaturas ao 1.º Direito suscitaram em alguns municípios adaptações e novas realizações no plano organizativo e administrativo. É o caso, por exemplo, da criação da Divisão de Habitação, em alguns casos (por exemplo, Câmara Municipal do Barreiro) ou da criação de Divisão de Reabilitação Urbana (caso da Câmara Municipal de Braga) para completar a ação da Divisão de Planeamento. Outra modalidade consistiu na criação de Gabinetes de Gestão das ELH, normalmente inseridos na orgânica já existente da Câmara Municipal como é o caso, por exemplo, da Figueira da Foz. Há que referir ainda casos de articulação entre serviços da Câmara Municipal e empresas municipais com intervenção na área habitacional (casos por exemplo da Figueira da Foz, Figueira Domus, e Braga, Bragahabita). Um outro aspeto relevante a salientar é a articulação institucional existente com instituições locais de proximidade, como as Juntas de Freguesias, IPSS e em alguns casos as Misericórdias locais para identificação e atualização das situações de habitação indigna. Noutros casos, a articulação com os NPISA (Núcleos de Planeamento e Intervenção junto das Pessoas em Situação de Sem Abrigo), inseridos na orgânica descentralizada de aplicação da ENIPSSA, é referida como essencial (caso da ELH do Barreiro, por exemplo).

Em síntese, o processo de monitorização até agora desenvolvido centra-se nos níveis da adesão, operacionalização e execução dos apoios do 1.º Direito, segundo uma meta reportada a 2026 que parece suscetível de ser atingida, apesar de constrangimentos à implementação identificados pelos Municípios entrevistados. É importante assinalar que o cumprimento da referida meta, mesmo com a alavancagem da subvenção não reembolsável do PRR é fortemente influenciado pela evolução dos custos de construção.

Do ponto de vista da fiscalização do processo, uma vez que o IHRU acompanha e interage com os Municípios desde a manifestação de elaborar uma ELH, ela concentra-se não no acompanhamento das empreitadas que cabe aos Municípios realizar, mas na verificação da conformidade entre o que

está a ser executado e o que foi contratualizado, depois da ELH ser considerada em conformidade com o Programa. Quanto à participação dos Municípios no processo de monitorização ela acaba por estar legalmente contemplada no Artigo 68º do DL nº 37/2018 relativo às alterações observadas nos acordos de financiamento. Para além disso, todo o processo conducente à concretização das tranches de financiamento acaba, obviamente, por envolver os Municípios no processo de monitorização do Programa.

Uma referência final aos dispositivos de informação utilizados para suporte dos sucessivos reportes de monitorização do Programa. O ficheiro Excel permanentemente atualizado pela equipa de Gestão tem já alguma complexidade. A sua utilização para processos exteriores à própria Gestão, como aconteceu com a disponibilização de informação à equipa de avaliação, pode enfrentar dificuldades. Quer isto significar que a plataforma web do Programa está longe ainda de estar integrada no processo de monitorização, começando pela submissão das candidaturas que continua a não utilizar esse mecanismo.

4.4. Questão de avaliação n.º 4

4.4.1. Enunciado da questão

Avaliar a adequação do modelo de gestão, nomeadamente se foram desenvolvidos procedimentos racionais, de gestão financeira e de recursos humanos.

4.4.2. Entendimento da questão

A QA n.º 4 remete para uma dimensão mais lata do modelo de gestão do Programa, convidando o avaliador a pronunciar-se sobre a racionalidade dos procedimentos de **gestão financeira e de gestão de recursos humanos no quadro do IHRU**. O foco da análise situa-se na organização, dimensão, composição e valências da equipa de gestão com que o Programa 1.º Direito inicia a sua atividade, logo em função de uma perspetiva de antecipação de procura de apoios que deve ser obviamente confrontada com a dinâmica concreta de implementação do Programa e com o ritmo da sua manifestação.

A individualização como matéria de avaliação das dimensões da gestão financeira e da gestão de recursos humanos é respeitada pela EA, identificando o modo como a equipa de gestão do Programa se organizou, desde o início, para responder a essas dimensões da gestão, estando a avaliação atenta a eventuais alterações e adaptações que o ritmo concreto de implementação do Programa terá eventualmente aconselhado.

As entrevistas com a Presidente do Conselho Diretivo e com a equipa de Gestão do Programa foram essenciais para compreender a organização da atividade de gestão em duas grandes etapas, com envolvimento diferenciados de envolvimento de recursos internos. Na primeira fase (acompanhamento e aprovação de estratégias locais, até à celebração de acordos de colaboração e contratos de financiamento), há um particular enfoque na verificação do cumprimento dos objetivos e princípios do programa, na qualidade do diagnóstico, na combinatória de soluções propostas e sua priorização. Na segunda fase, emergem as questões regulamentares mais específicas, relacionadas com elegibilidade de projetos e promotores, bem como dos destinatários finais das soluções, no cumprimento das regras referentes aos custos ou na formalização de candidaturas, no âmbito de uma preocupação mais geral de assegurar que aquilo que é executado e que dá origem à submissão de pedidos de pagamento está em conformidade com o que foi contratualizado.

Como é óbvio, como os Municípios não elaboram as suas ELH nos mesmos tempos, estas duas fases acabam por sobrepor-se para diferentes Municípios, exigindo uma apurada gestão de recursos, sobretudo com flexibilidade de alocação dos recursos disponíveis em função dos momentos mais críticos.

Tal como foi referido na QA anterior, o Relatório de Atividades do IHRU de 2021 chama a atenção para o processo de reforço de recrutamentos que foi necessário realizar não só para responder à diminuição de efetivos entretanto registada, mas também para acomodar e responder às exigências de gestão e acompanhamento do novo quadro de instrumentos da NGPH.

A perceção do Conselho Diretivo quanto à especificidade destas duas fases é notória, sobretudo na medida em que é em sede de aplicação concreta do Programa que ela se forma, fortemente

determinada pelo modo como as entidades promotoras estão a reagir às condições regulares e aplicação concreta das suas ELH. Será, assim, em função das condições concretas de aplicação do Programa que poderão surgir necessidades de ajustamentos, que podem ter eventualmente tradução em possíveis revisões legislativas. Tem-se discutido se o apoio concedido aos Municípios para a gestão das suas candidaturas é suficiente pelo menos para alguns deles, sem esquecer o apoio técnico efetivo (reconhecido pelos Municípios entrevistados) prestado pelo IHRU em matérias como a formação das candidaturas, o desenvolvimento e atualização de ELH, a execução das ELH, o acesso à plataforma, etc.

Com a informação obtida a partir dos Estudos de Caso e das entrevistas exploratórias a Municípios, é possível confirmar que a entrada em cena do financiamento do PRR vem trazer um novo contexto de exigências e desafios para a gestão do Programa. Em primeiro lugar, porque a matéria da fluidez ou dos constrangimentos à execução das operações apoiadas pelo PRR teve um reforço de presença na comunicação social e na opinião pública, designadamente ao mais alto nível da política nacional. Esta pressão para a execução com a anunciada repercussão pública de um possível não cumprimento de metas contratualizadas no âmbito do PRR constitui algo de novo na implementação do Programa. E se não bastasse a pressão associada ao PRR para apresentação de resultados, do ponto de vista político a política de habitação surgiu nas duas últimas semanas projetada para um nível de notoriedade a nível nacional que não tem comparação com o observado no momento do início de implementação do Programa. É verdade que este recente incremento de notoriedade se observa no âmbito de um contexto de crise habitacional que extravasa em muito as carências cobertas pelo conceito de habitação indigna e de incapacidade financeira das famílias para a ela responder. Trata-se, obviamente, de carências mais vastas, no âmbito das quais o 1º Direito tem um papel a desempenhar, mas que não lhe cabe integralmente resolver. De qualquer modo, a gestão do Programa está neste momento sujeita a um contexto de pressão de apresentação de resultados e de facilitação de processos que se transformou rapidamente.

Ora, às condições em que a construção civil se encontra não só do ponto de vista da capacidade de resposta das empresas existentes no mercado nacional, mas também de preços e oferta de materiais de construção e disponibilidade de mão de obra, há que acrescentar a ideia de que o Programa 1º Direito não assenta propriamente num modelo que facilite de per si a fluidez do processo de execução. Como a generalidade dos *stakeholders* auscultados o referiu, o facto dos processos de candidatura envolverem o tratamento individualizado dos fogos a intervencionar (com a tipologia de problemas diversos que por vezes existem em cada conjunto, como por exemplo problemas de registos e cadernetas prediais), as novas exigências implicadas pelo financiamento PRR, designadamente em termos de eficiência energética e a necessidade de identificar à partida as famílias/indivíduos que serão objeto de atribuição das novas soluções habitacionais acabam por transformar o 1º Direito num programa que, para ser executado em conformidade com os regulamentos definidos, não constitui propriamente um processo de execução espontaneamente fluido.

Neste contexto, é assim fundamental analisar o que têm os Municípios a dizer relativamente a esta matéria.

A tabela seguinte descreve o modo como os 124 municípios inquiridos com candidaturas em curso de implementação avaliam o grau de satisfação quanto a certas dimensões do Programa 1º Direito, selecionando para isso as classificações de satisfação mais elevada, níveis 4 e 5.

Tabela 12 – Avaliação do grau de satisfação dos Municípios relativamente ao Programa 1º Direito

Dimensões do Programa	% de respostas com nível 4	% de respostas com nível 5	% de respostas com nível 4+5
Clareza das regras de funcionamento do Programa	36,3	8,1	44,4
Obrigatoriedade de elaboração da ELH	41,9	34,7	76,6
Valor do financiamento atribuído face às carências diagnosticadas	36,3	18,5	54,8
Qualidade e prontidão da interação com os serviços do IHRU	30,6	21,0	51,6
Grau de complementaridade com outros instrumentos de política pública de habitação	33,1	1,6	34,7

Fonte: Tratamento QP do inquérito realizado

Os resultados da tabela anterior são relevantes. Assim, a maioria dos municípios não considera que o 1º Direito seja um Programa com regras claras de funcionamento, mas 51,6% dos 124 municípios valoram a interação com os serviços do IHRU como positiva. O que é relevante assinalar é que o grau de satisfação mais elevado está reservado para a obrigatoriedade de elaboração da ELH, afinal o principal elemento de singularidade do 1º Direito.

O valor dos 51,6% de municípios que valoram com níveis 4 e 5 a interação com os serviços do IHRU está de acordo com a extrema diversidade de testemunhos mais qualitativos recolhidos pela avaliação noutros processos de recolha de informação. Apesar da criação do ponto focal no IHRU para comunicação direta com cada Município ser muito positivamente valorada, subsistem testemunhos que apontam diferenças entre a fase que se desenvolve até à declaração em conformidade da ELH e a fase de operacionalização das candidaturas com início de obra e pedido de pagamentos. No âmbito da estabilização da ELH, a generalidade dos testemunhos é muito positiva, salientando o valor e alcance da interação realizada (o Estudo de Caso de S. Brás de Alportel é exceção a esta tendência, mas terão existido problemas de saúde do elemento que assumia a função de ponto focal e a sua substituição não terá sido comunicada à Câmara Municipal). Já no que respeita à fase de preparação e implementação das candidaturas, os testemunhos são mais diversificados, salientando-se, entretanto, a não operacionalização e carácter pouco intuitivo da plataforma e o registo de algumas contradições entre informações prestadas (designadamente no momento de consulta aberta em plataforma online). O testemunho da CM de Torres Vedras é o mais criticamente incisivo: “dúvidas sobre formulários não respondidas, envio de documentos de difícil interpretação, inexistência de reuniões com os pontos focais, burocracia excessiva”. Em sentido totalmente contrário, os EC de Braga e Vouzela permitem identificar uma grande fluidez de relacionamento com o IHRU.

Em relação à análise do modelo de gestão, importa referir que a organização do IHRU, I.P., foi alterada no ano de 2020 e em 2021. De um modelo inicial em que existiam duas Direções responsáveis pela gestão de programas públicos de habitação, que tinham também a gestão do seu

próprio património de habitação social passou-se a um modelo de gabinete com competências exclusivas na gestão de programas de apoio à habitação em inícios de 2020. Posteriormente, em maio de 2021, criou-se um novo modelo, com uma equipa de gestão que dirige e acompanha todos os programas de habitação, dividindo-se em três departamentos, sendo dois deles de apoio a programas Norte e Sul, e que reportam diretamente ao Conselho Diretivo. A equipa de gestão, e os municípios auscultados até ao momento, consideraram que este modelo de uma única direção nacional traz ganhos de eficiência e com uma capacidade reforçada de superar constrangimentos suscitados pela implementação dos diferentes programas.

Tendo sempre como horizonte de referência a meta das 26.000 habitações reportada a 2026, a equipa de gestão está baseada numa grande flexibilidade de alocação de recursos a momentos críticos suscitados pelo Programa (no momento da reunião/entrevista estava em curso uma série de esclarecimentos com todas as CIM e técnicos associados, que implicou concentração de recursos nesse modelo de flexibilidade temporal e temática de alocação de recursos às diferentes tarefas.

A alocação geográfica Norte e Sul é ela também relativamente flexível, com grande fluidez de comunicação entre os dois departamentos e com abrangência territorial preferencial realizada muito em função das necessidades de resposta e da sua própria localização.

Como fator relevante a assinalar como uma consequência do período pandémico a possibilidade de realização de vídeo conferências trouxe à equipa de gestão novas oportunidades ao trabalho de proximidade com os Municípios e trazendo novas e inesperadas formas de comunicação do Programa. Esta questão foi reconhecida como efetiva por parte dos Municípios entrevistados nesta fase. À medida que a implicação do Programa avança e novas práticas se vão generalizando, caso por exemplo no tempo atual da emergência da figura de Gestor do Contrato, isso vai dando origem a complementos do Manual de Gestão que é transversal a todas as Unidades Orgânicas.

O modelo que está a ser implementado parece representar uma evolução positiva relativamente ao passado, sem perder a experiência e cultura organizacional acumulada na instituição IHRU, mas adaptando-a à nova realidade dos programas de habitação em Portugal e sobretudo à emergência de uma figura e de uma prática como as ELH.

Do ponto de vista da dotação de recursos humanos, em que cada departamento Norte e Sul acolhe cerca de 25 técnicos cada um, há que referir que a presença do PRR permitiu contratar cerca de 20 técnicos em cada departamento, existindo ainda vagas disponíveis no quadro geral do IHRU. As valências distribuem-se pelas áreas da engenharia e da arquitetura, da economia e do direito

Toda a equipa de gestão do Programa está em articulação permanente com a DEPA, unidade de comunicação do IHRU, de modo a garantir uma imagem única e coerente em toda a interação com os Municípios, outras entidades e público em geral.

Em síntese, o Programa 1.º Direito beneficia das alterações observadas na estrutura do IHRU criando uma direção única que reporta diretamente ao Conselho Diretivo e que gere e acompanha todos os programas de habitação, o que visa permitir simultaneamente melhorar a eficiência da gestão e acompanhamento do Programa e manter uma perspetiva permanente das complementaridades entre os diferentes instrumentos e programas da NGPH. A criação de um

ponto focal para cada Município na gestão do Programa é reconhecida pelos Municípios entrevistados como uma melhoria relevante na qualidade e celeridade da interação com o IHRU, admitindo-se que essa experiência possa ser estendida a outras entidades promotoras que não os Municípios. O nível de satisfação com a interação com os serviços do IHRU, expressado pelos Municípios (níveis 4 e 5 numa escala de 1 a 5 em que 5 revela muita satisfação), atinge o valor de 51,6% dos 124 municípios que têm candidaturas já em curso, o que mostra existir ainda uma elevada margem de manobra para melhorar a satisfação municipal, que é mais elevada na interação para a declaração de conformidade da ELH do que nas fases posteriores de implementação da candidatura.

4.5. Questão de avaliação n.º 5

4.5.1. Enunciado da questão

Avaliar se está garantida a correta aplicação dos benefícios públicos.

4.5.2. Entendimento da questão

Esta QA pressupõe um critério combinado de **eficácia-eficiência**, sendo a sua análise parcialmente tributária da abordagem de algumas QA anteriores. A questão aponta para analisar se o Programa foi eficaz no cumprimento dos seus objetivos, designadamente no seu contributo para a resposta a necessidades/carências habitacionais extremas oportunamente identificadas pelas ELH e se, por outro lado, avaliar se esse contributo foi realizado a custos de investimento compatíveis com a mitigação das necessidades identificadas, que corresponde a uma análise de eficiência.

Um elemento de avaliação que foi plenamente confirmado pode ser designado por uma expressão do tipo “aplicação correta e partilhada de recursos públicos”. O Programa 1.ºDireito assenta na especificidade dos apoios serem concedidos em função de um quadro legal de condições, requisitos e tipificação de situações de habitação indigna para o qual os Municípios elaboram expressamente um instrumento de natureza estratégica, as ELH, que abrirão caminho, se julgadas em conformidade pelo IHRU, à identificação de carências, das famílias e indivíduos que residem nessas condições e também à intervenção no processo de outras entidades públicas (por exemplo empresas públicas), entidades do terceiro setor com património habitacional passível de reabilitação e beneficiários diretos.

A análise de conformidade das ELH e a fiscalização exercida pelo IHRU aferindo se o que vai ser executado corresponde efetivamente ao que foi contratualizado perfilam-se neste contexto como elementos de grande relevância para aferir da correta aplicação de recursos públicos. As evidências recolhidas pela avaliação apontam para que essa ação esteja a ser diligentemente conduzida, analisando a perspetiva dos Municípios envolvidos. Parece indiscutível que a resposta a situações de indignidade de habitação e o apoio a pessoas sem capacidade financeira para solver a resposta a esses problemas (aumentando o nº de pessoas e famílias a viver em habitação digna) constitui uma boa aplicação de recursos públicos. É um caso típico de falha de mercado e outros valores da ação política podem ser veiculados pela alocação de recursos públicos a estas necessidades. Obviamente, que o estado de execução dos acordos de colaboração e financiamento celebrados é ainda insuficiente para uma completa avaliação das matérias implícitas nesta QA. O período que medeia entre a identificação de situações físicas de habitação indigna e das famílias sem capacidade financeira para solver essas carências e a entrega dos fogos é relativamente longo pelo que a avaliação final da boa aplicação dos recursos públicos depende da concretização de todo esse período.

Mas a criação de condições para a correta aplicação de recursos públicos transcende a simples ação do IHRU, evoluindo para um modelo de responsabilidade partilhada, no qual o contributo dos Municípios é de grande relevância, com exigências de gestão, organização, competência técnica e capacidade de colocação das ELH ao serviço da população envolvida em situações de grave carência

habitacional e de concertação/colaboração com outras entidades com capacidade de intervenção sobre o mesmo problema.

O desenvolvimento do trabalho de avaliação permitiu reunir evidência em relação a duas matérias relevantes:

- Em primeiro lugar, a ação exercida pelo IHRU no sentido de ajustar a conformidade entre o que é executado e o que foi contratualizado é persistente e embora suscite por vezes junto dos Municípios o testemunho de exigência burocrática excessiva tem de ser compreendida no quadro de uma importante preocupação de assegurar que a ELH e os acordos contratualizados são cumpridos;
- Em segundo lugar, a intervenção do financiamento do PRR trouxe ao 1º Direito uma questão que é comum observar-se em Programas com financiamento reportado a um período de tempo fixo: o equilíbrio entre a correta aplicação de recursos públicos e a necessária execução em tempo compatível com a manutenção das condições de financiamento e a redução do risco de perda de fundos. Esta questão é sobretudo relevante em torno das questões de exigência e sustentabilidade ambiental, as condições para a sua aplicação em tempo útil sem penalizar a duração do investimento. No painel de especialistas, emergiu um debate interessante sobre estas matérias que se relacionam também com a QA nº 12, em que os temas da sustentabilidade são abordados. A equipa de avaliação recolheu elementos nesse debate sobre o risco do cumprimento das regras da sustentabilidade ambiental, para não implicar atrasos de implementação dos projetos, dar origem mais a utilização de soluções tecnológicas de chave na mão em detrimento de processos de proteção energética passiva, adaptando os processos de construção a processos térmicos e de exposição solar mais otimizados. Este risco vem associado à utilização de equipamentos, como por exemplo, as bombas de calor que tendem a constituir uma inadequada aplicação de recursos públicos, pois comumente faltam recursos para uma correta manutenção dos mesmos, acabando por inviabilizar o investimento realizado. Ou seja, um possível caso de má aplicação de recursos públicos, essencialmente provocado pela maior rapidez associada à compra de tecnologia em detrimento da inovação construtiva e da melhoria dos padrões energéticos passivos da construção.

Em resposta à questão de inquirição *“No planeamento das SH, foram ou irão ser cumpridas as exigências dos padrões de eficiência energética aplicáveis na construção nova e na reabilitação, atendendo aos requisitos obrigatórios?”*, 81,5% dos 124 municípios inquiridos com candidaturas em curso afirmam que o vão fazer em todas as soluções habitacionais preconizadas. As percentagens de municípios que afirmam que o vão fazer apenas em operações de reabilitação (6,5%) e de construção (5,6%) são residuais, o que sugere que as exigências acrescidas colocadas pelo PRR irão ser totalmente cumpridas. É um facto que na resposta à questão *“O município irá implementar uma estratégia de monitorização do cumprimento dos requisitos de eficiência energética nas soluções habitacionais desenvolvidas/a desenvolver?”* a percentagem que responde afirmativamente é apenas de 22,6%. Mas uma vez que se registou uma elevada percentagem de

não respostas, é possível que os municípios tenham entendido que a monitorização é realizada nas modalidades mais tradicionais de acompanhamento e fiscalização de empreitadas.

A relevância desta percentagem conjugada com a intervenção do IHRU na vigilância da conformidade entre o que é contratualizado e o que é executado sugere que do ponto de vista das exigências da sustentabilidade ambiental a implementação do 1.º Direito irá assegurar boas condições de aplicação de recursos públicos. Isto não significa que, em alguns casos, a aplicação das regras de eficiência energética não possa introduzir atritos na concretização das operações aprovadas e, assim, trazer novos constrangimentos a um ritmo de execução compatível com as metas estabelecidas para 2026.

Resta introduzir a componente de resposta a esta QA que está relacionada com a capacidade de adaptação das ELH declaradas em conformidade à emergência de novas situações de habitação indigna a diagnosticar e de novas situações de carência financeira para as colmatar de modo solvente. É relevante ter em conta que os recursos públicos serão tanto mais corretamente aplicados pelo 1.º Direito quanto mais as operações a financiar melhor respondam às situações de habitação indigna mais prementes e às carências financeiras mais salientes. No entanto, este princípio não pode deixar de ser cruzado, e ponderado, com as exigências de execução do Programa, sobretudo no horizonte 2026.

Esta questão não pode ser dissociada do estado da arte em matéria de ELH elaboradas e declaradas em conformidade:

- Dos 167 municípios que responderam ao inquérito da avaliação, 74,3% tinha a sua ELH elaborada e ao abrigo dela apresentada candidatura ao 1.º Direito;
- Em termos efetivos, 216 municípios já tinham a ELH declarada em conformidade, dos quais 190 tinham já celebrado Acordo de Colaboração (também de financiamento para os municípios).

Neste contexto, e tendo em conta as exigências de execução que o financiamento PRR traz consigo, compreende-se e até se justifica que o princípio da adaptação das ELH para melhor cobrir a evolução das carências habitacionais possa ser secundarizado por agora face à premência da execução e entrega efetiva de habitações. Das 10 ELH escolhidas para a realização dos Estudos de Caso (só sete responderam afirmativamente a essa realização), oito ELH não tinham sido revistas, estando apenas duas em revisão (uma já concluída), o que parece confirmar esta presunção.

No entanto, como reverso da medalha desta presunção justificada, é necessário ter em conta que entre o momento em que a ELH identifica e fixa as carências de habitação digna e a pressuposta entrega dos fogos decorre um período relativamente longo, podendo acontecer que no momento em que a operação tem os fogos para entrega a situação se tenha alterado. Este risco é inerente à própria arquitetura com que o 1.º Direito foi concebido e pode ter influência na resposta à presente QA, que se prende com a correta aplicação de recursos públicos.

Em resumo, compreende-se que a pressão de execução possa retardar a revisão das ELH, mas dado o período que decorre entre a fixação das carências e a entrega das habitações seria necessário introduzir algum mecanismo para que essa entrega possa ser concretizada com resposta a carências

bem identificadas, admitindo eventualmente alterações no mapeamento de beneficiários sem que isso signifique a revisão da declaração de conformidade da ELH.

4.6. Questão de avaliação n.º 6

4.6.1. Enunciado da questão

Avaliar se os resultados alcançados estão em linha com os objetivos e metas do Programa em conformidade com o Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, na atual redação.

4.6.2. Entendimento da questão

Tal como está formulada, esta QA remete inequivocamente para uma análise de **eficácia**, muito centrada na avaliação dos resultados do Programa, em termos de cumprimento de objetivos e metas consignados na atual redação do DL n.º 37/2018 de 4 de junho. A QA tem uma estrutura simples: estabilizados os objetivos e metas do Programa, trata-se de saber se as realizações tornadas possíveis pelos apoios concedidos do Programa “1.º Direito” permitem antecipar o grau de concretização de objetivos e metas.

Como a avaliação é datada a um determinado período de vigência e implementação (reportada a 31.07.2022), a resposta a esta QA pode envolver o manejo de resultados alcançados e de resultados antecipáveis, tendo em conta as operações apoiadas e ainda em curso à referida data de reporte.

4.6.3. Desenvolvimentos e fundamentação

O primeiro passo para a construção de uma abordagem consistente a esta QA passa pela sistematização dos objetivos e metas do Programa.

Tal como foi sublinhado na abordagem à QA nº 1, os objetivos do Programa 1.º Direito foram consagrados quer no texto da RCM que define a NGPH, quer no texto do Decreto-Lei acima referido. Na verdade, é necessária uma combinação dos dois referenciais legislativos. Do ponto de vista da formulação literária dos objetivos, ela pode ser encontrada em ambos os textos e ser descrita sucintamente do seguinte modo: “Promover o acesso a uma habitação adequada às pessoas que vivem em situações indignas e que não dispõem de capacidade financeira para aceder a uma solução habitacional condigna”. Trata-se de uma formulação de objetivos que combina a definição das situações que se pretende colmatar com o apoio do Programa e a tipificação dos públicos visados e com acesso aos apoios do 1.º Direito.

Para chegarmos à definição da meta que enquadra o Programa teremos de consultar o texto da RCM de 2 de maio que consagra a NGPH, designadamente o anexo da referida Resolução.

No capítulo que apresenta as dotações orçamentais, entretanto revistas, para os diferentes instrumentos da NGPH, refere-se que a dotação orçamental prevista tem por objetivo a erradicação das carências habitacionais graves de 26.000 famílias. Esta meta é referida por vezes em termos de habitações e corresponde, segundo a entrevista à equipa de Gestão do Programa, à meta utilizada para a monitorização do Programa. A única diferença que encontramos foi que a RCM fala de uma referência temporal entre 2018 e 2024, ao passo que a equipa de Gestão a assume até 2026, na sequência da intervenção do PRR. A análise das metas intermédias (acumuladas) e finais do PRR disponibilizadas à equipa de avaliação confirma a quantificação desse objetivo.

A análise das metas do PRR confirma a existência de metas intermédias em matéria de acordos de celebração assinados (em termos acumulados) e de entregas de fogos.

As metas intermédias respeitantes ao terceiro trimestre de 2022 são as que se aproximam mais da data de reporte da avaliação (julho de 2022) e da data de reporte do 3º Relatório de Execução já publicado:

- A meta de 75 acordos assinados foi ultrapassada com relativa facilidade, já que à data do 3º Relatório de Execução eram reportados 190 acordos de colaboração assinados;
- No que respeita à meta de 1.980 fogos contratualizados referente ao 2º trimestre de 2022 ela também foi atingida;
- Já no que respeita à próxima meta do 3º trimestre de 2023, de 3.000 fogos entregues às famílias, ela já se afigura mais problemática; o 3º relatório de execução referia expressamente “1.173 fogos disponíveis (entregues ou em fase de entrega às famílias)”, sendo necessário mais do que duplicar esse valor para atingir a referida meta.

A relação entre fogos previstos e fogos executados de 2019 a 2021 foi a seguinte:

Tabela 13– Fogos previstos e fogos executados 2019-2022

Ano	Fogos previstos	Fogos executados
2019	181	142
2020	1.829	20
2021	7.537	238
2023	18.657	0

Fonte: Base de dados fornecida pelo IHRU à equipa de avaliação

A entrada em cena do financiamento do PRR trouxe obviamente alterações de referenciais quantitativos. Assim, se a RCM que enquadra a NGPH menciona 700 milhões de euros para o 1.º Direito para o período de 2018-2024, o PRR determinou a revisão desse valor para o montante de 1.200 milhões de euros, embora mantendo o referencial dos 26.000 agregados. Não pode obviamente ser ignorado que a evolução ascendente dos custos de construção obriga a uma avaliação permanente da capacidade do investimento trazido pela presença do PRR responder aquele objetivo dos 26.000 agregados.

Na TdM do Programa apresentada no capítulo 3, o objetivo e a meta associada são considerados como representando o impacto que o programa do 1.º Direito pode diretamente influenciar. Nessa mesma formulação, apresentam-se ainda os impactos para os quais o 1.º Direito também contribui, mas de forma mais indireta e partilhando com outros instrumentos/Programas o contributo.

Esse impacto mais indireto do programa pode ser identificado a partir dos grandes objetivos da NGPH.

O texto da RCM atrás referida, estabelece no seu nº 2 as principais metas quantitativas a atingir a médio prazo pelo novo quadro de políticas de habitação:

- a) Aumentar o peso da habitação com apoio público, na globalidade do parque habitacional, de 2 % para 5 %, o que representa um acréscimo de cerca 170 000 fogos;

- b) Baixar a taxa de sobrecarga de despesas com habitação no regime de arrendamento de 35 % para 27 %.

Na TdM oportunamente estabilizada, considerámos apenas a primeira meta como suscetível de registar um contributo indireto e partilhado com outros instrumentos do 1.º Direito. Mesmo assim, não é fácil nem linear estabelecer uma correspondência possível entre a meta dos 170.000 fogos considerados necessários para assegurar o aumento do peso da habitação com apoio público de 2 para 5% e a meta das 26.000 famílias estabelecidas para o 1.º Direito pela mesma RCM.

Mas independentemente do modo como a análise for operacionalizada, são estes os números que devem ser tidos em conta para avaliar se os resultados até agora alcançados estão em linha com os objetivos e metas legalmente estabelecidos. Como já foi referido, a propósito da QA relativa aos processos de monitorização e fiscalização do 1.º Direito, a equipa de gestão considera que a meta das 26.000 habitações (agregados familiares) permanece suscetível de ser atingida. Coube à avaliação ajuizar se essa perspetiva é viável e se a partir dos resultados já alcançados é legítimo admitir que os resultados esperados cumprirão a referida meta e proporcionarão um contributo ou não relevante para a meta da NGPH centrada no aumento de 2 para 5% da habitação com apoio público na globalidade do parque de habitação, estimado como um esforço de mais 170.000 habitações a garantir, ao qual está associado o objetivo de passar na classificação europeia do escalão “muito pequeno” para o escalão “pequeno” (5-10% de habitação com apoio público. Refira-se que a RCM fixa as condições para definir a habitação com apoio público: “fogos destinados a famílias carenciadas ou em situação de sobrecarga de custos habitacionais de propriedade pública ou de outras entidades, sempre que disponibilizados no regime de arrendamento apoiado, no regime de renda condicionada, no regime de propriedade resolúvel ou ao abrigo do Programa de Arrendamento Acessível”.

Não pode, entretanto, ser ignorado que a evolução dos custos da construção pode determinar que, mesmo com um apreciável ritmo de execução, a meta das 26.000 habitações pode correr riscos de ser atingida, já que o aumento dos custos do investimento pode determinar que para o valor dos montantes de financiamento previstos nos Acordos de Colaboração o número de fogos que pode ser concluído será inferior ao previsto nesses acordos. Num dos estudos de caso realizados, referia-se que esse elemento de variação de preços poderia transformar uma taxa de comparticipação de 100% proporcionada pelo PRR em algo mais baixo (60%). Só com a possibilidade de financiamento público central ou municipal suplementar (este último menos provável) poderá ser mantido o mesmo número de fogos previstos.

Ora, segundo a inquirição aos já mencionados 124 municípios, o “aumento dos custos de construção” é indicado por 86,3% dos municípios como um fator imprevisto com peso na execução do Programa. Sublinhe-se que o aumento dos custos de construção, caso haja financiamento suplementar, não constitui necessariamente um fator de não execução. O financiamento suplementar é essencial para garantir que o número de fogos entregues não fica abaixo dos montantes contratualizados.

Outra questão prende-se com fatores que podem pesar na criação de um ritmo mais lento de execução do que o contratualizado. Aí é importante assinalar que “as dificuldades de

contratualização de empresas de construção civil” são indicadas por 63,7% dos 124 municípios. Nesse mesmo sentido atuam todos os outros fatores referidos pelos Municípios entrevistados e auscultados nos diferentes processos de recolha de informação, além da inquirição, tais como operacionalização das candidaturas com preenchimento dos requisitos legais e administrativos para todos os fogos constantes do acordo de financiamento, a procura de soluções de eficiência energética, a identificação socioeconómica de beneficiários, a tramitação com o IHRU, etc.

Dos Estudos de Caso desenvolvidos, a previsão de cumprimento de metas é a seguinte:

Município	Probabilidade de cumprimento de megas
Barreiro	Continuam a admitir o cumprimento da meta para 2026
Braga	Dificuldades em algumas SH devidas a alteração de uso que implica revisão do PDM Pedidos de reembolso ainda não realizados Extrema dificuldade de concretizar a meta prevista
Figueira da Foz	Execução prevista da primeira tranche de 145 fogos (em 257 soluções habitacionais) dentro do prazo Possível ajustamento de metas sobretudo devido ao caso de propriedades mistas, ainda não candidatas pela sua maior complexidade Dificuldades de operacionalização da transformação de T1 em T2.
Montemor-o-Novo	Alteração política no Executivo, com previsão de redução das SH inicialmente previstas, devido não só a subidas de preços, com a reorientação de recursos para o Arrendamento Acessível Problemas de concretização de metas nas outras entidades associadas à ELH
S. Brás de Alportel	Contrato apenas assinado em 15 de junho de 2022, com dois fogos adquiridos no valor previsto. Perspetiva de cumprimento de metas
Torres Vedras	6 aquisições para reabilitação realizadas. Com reembolso ainda não concretizado. Estimativa de que com o aumento de custos de construção o financiamento de 100% se transforme em 60%.
Vouzela	Procedimentos concursais lançados para 19 fogos, primeiro de construção e depois de 5 fogos de reabilitação Otimismo quanto ao cumprimento de metas

A síntese dos resultados dos Estudos de Caso nesta dimensão da avaliação mostra uma situação global que, sem representar uma ameaça de grande magnitude, evidencia a existência de problemas de natureza diversa em matéria de execução e de cumprimento de metas. No sentido de encontrar elementos mais objetivos para ajuizar mais rigorosamente desta questão, a avaliação reuniu alguns elementos seguindo três vias:

- Explorando a base de dados do Programa a que a avaliação teve acesso, construir alguns indicadores que definam o grau de progressão do Programa nas suas diferentes dimensões de adesão, operacionalização e execução, começando naturalmente pelo número de ELH em conformidade ou em apreciação;
- Concretizando a aplicação da TdM;

- Analisando tempos médios de duração das operações até à celebração do acordo de colaboração/financiamento de ELH.

A. Exploração da base de dados

A tabela seguinte descreve o ponto de situação relativo às ELH.

Tabela 14 – Ponto de situação das Estratégias Locais de Habitação

Variável	N.º	%
Apoio para a elaboração de ELH		
N.º de municípios que solicitaram apoio para a elaboração da ELH	251	81,5
N.º de municípios que receberam apoio para a elaboração da ELH (em análise 27)	224	72,7
Estado da arte das ELH		
Não iniciada	8	2,59
Em Elaboração	37	11,97
Submetida versão preliminar	19	6,15
Aprovada CM e AM e submetida	42	13,59
Aprovada IHRU (em conformidade)	16	5,18
Aprovada IHRU (em conformidade) e AC celebrado	187	60,52
Total	309	100,00

Fonte: Tratamento da base de dados do Programa 1.º Direito fornecida pelo OHARU (dados a 31/07/2022)

O estado da arte das ELH por região é o seguinte:

Tabela 15 - Ponto de situação das Estratégias Locais de Habitação, por região

Estado ELH	N.º	Norte	Centro	AML	Alentejo	Algarve	RAA	RAM
Não iniciada	8		3		1		1	3
Em Elaboração	37	5	18		2	1	8	3
Submetida versão preliminar	19		7		8	1	1	2
Aprovada CM e AM e submetida	42	5	18	1	12	2	3	1
Aprovada IHRU (em conformidade)	16	4	6	1	4			1
Aprovada IHRU (em conformidade) e AC celebrado	187	72	48	16	31	12	6	2
Idem %	60,5	83,7	48	88,9	53,4	75	31,6	16,7
Total	309	86	100	18	58	16	19	(a)12
O número total de ELH supera em 1 o número de municípios, devido ao número da RAA em que o n.º de municípios é 11 e o de ELH 12.								

Fonte: Tratamento da base de dados do Programa 1.º Direito fornecida pelo OHARU (dados a 31/07/2022)

De acordo com a dinâmica de elaboração de ELH, pelas quais tudo começa em matéria de 1.º Direito, mesmo tendo em conta a longa tramitação que a envolve, a percentagem de ELH já consideradas em conformidade pelo IHRU 66% (203/309) pode ser considerada animadora. Sem surpresa, essas percentagens no Norte e na AML são extremamente elevadas, ultrapassando os 80%. Tendo em conta a importância no desenvolvimento do processo dos Acordos de Colaboração, como o número de 187 ELH vem associado a situações em que esse AC já foi celebrado, a percentagem de 60,5 % (187/309) representa já um estágio relativamente avançado do processo.

Por sua vez, a já referida tabela 12 evidencia a presença de desvios com alguma expressão entre fogos previstos e fogos executados, embora esse desvio deva ser contextualizado por se tratar do período inicial de implementação do Programa.

De qualquer modo, parece poder concluir-se que, do ponto de vista do desenvolvimento do estágio inicial de desenvolvimento do Programa, relacionado com a conformidade das ELH, não existem problemas significativos de existência de referenciais estratégicos. Do processo de inquirição realizado, dos 11,5% dos 167 municípios com respostas válidas ao inquérito que não aderiram ainda ao Programa só 7% refere a antecipação de processos burocráticos como a principal razão para a não adesão. A verificarem-se problemas de execução, não é a elaboração das ELH que responderá pela possível justificação desse problema. O apoio técnico de consultadoria a essa elaboração permitiu agilizar o processo e 87,1% dos municípios inquiridos utilizou essa forma de apoio, destacando-se duas ordens de razões para tal: (i) 75% referiu que “permitiu complementar recursos técnicos do Municípios que sem esse apoio técnico não teriam tido capacidade para o concretizar”; (ii) 70,4% referiu que “foi um elemento essencial para a elaboração da ELH do ponto de vista técnico”.

Uma família diferente de problemas emerge com a implementação física dos processos de candidatura, podendo antever-se dois tipos de problemas: (i) o ritmo de execução não ser perturbado mas a evolução dos custos da construção poder levar à necessidade de revisão de metas (nº de fogos a construir), o que exigirá financiamento suplementar; (ii) o próprio ritmo de execução ser perturbado na sequência dos diferentes tipos de custos de transação que o processo de implementação física das candidaturas determina.

Esta última dimensão é fortemente influenciada pela envergadura das operações aprovadas em matéria de número de fogos previstos. Analisando a base de dados disponibilizada e isolando os 79.273 fogos implícitos nas operações com ELH em conformidade e acordo de celebração/financiamento assinado, conclui-se que a dimensão média das operações é relativamente elevada:

- Média – 424 fogos;
- Mediana – 158
- Desvio-padrão – 777,04

B. A aplicação da TdM do 1.º Direito

A abordagem a esta QA mobiliza integralmente os resultados da aplicação da TdM em confronto com a evidência disponível que consta do capítulo metodológico e para o qual se remete.

Na aplicação realizada, é possível concluir que a transformação operada pelo 1.º Direito de atividades em realizações e de realizações em resultados é francamente mais positiva do que a inerente à transformação de resultados em impactos.

De qualquer modo, da abordagem realizada a esta QA pode concluir-se que a meta das 26.000 famílias que decorre da dotação orçamental atribuída no quadro da NGPH ao 1.º Direito (segundo a RCM que a consagra) está já em grande medida desatualizada face ao alargamento de

diagnósticos de situações de habitação indigna que as ELH em conformidade e com AC celebrado permitem inferir. Para mais, na RCM o período considerado é o de 2018 a 2024, ao passo que a equipa de Gestão utiliza presentemente essa meta com reporte a 2026.

As condições de execução do Programa até ao momento são passíveis de ser analisadas segundo diferentes critérios.

O **Primeiro Relatório de Execução do 1.º Direito**, datado de outubro de 2020, concedia, compreensivelmente, dado o lançamento então recente do Programa, atenção acrescida às questões da adesão. Com reporte a 31 de julho de 2020, confirmava a adesão de 56% das entidades (municípios e Regiões Autónomas), ou seja 173 municípios e uma Região Autónoma. Nessa fase, 35 ELH tinham sido submetidas para análise do IHRU, com 17 consideradas em conformidade. Na altura, estavam celebrados 13 contratos de financiamento (apenas com 2 Municípios), correspondentes a 68,2 Milhões de euros de investimento e a 428 soluções habitacionais. Destes 13 contratos de financiamento, 3 estavam integralmente executados, envolvendo a disponibilização de 114 soluções habitacionais.

Dois anos depois, reportando a informação a julho de 2022 (data de reporte da avaliação externa), a situação teve uma evolução que pode considerar-se em linha com a importância atribuída ao Programa:

- Como já foi referido, registavam-se 187 ELH em conformidade e com Acordo de Colaboração celebrado, com apenas 8 municípios a não ter iniciado a sua ELH;
- 79 contratos de financiamento estavam celebrados (41 com contrato de comparticipação celebrado, 34 em utilização com libertação de fundos e 4 com libertação de fundo concluída);
- No âmbito das 187 ELH aprovadas e com Acordo de Colaboração celebrado ou em execução, para o período 2019-2021, estavam previstos 9.485 fogos, dos quais 400 (4,1%) estavam executados; entre 2022 e 2026 estão previstos nos contratos celebrados e em execução 60.270 fogos, o que indicia que o Programa revelará a partir de 2022 inclusive uma forte aceleração da sua programação e execução;
- A esta aceleração não será indiferente o facto do PRR prever um investimento de 1.211 milhões de euros no Programa.

C. Análise de tempos médios de aprovação

A base de dados disponibilizada à equipa de avaliação permite avaliar tempos médios de declaração de ELH em conformidade e de celebração do acordo de colaboração/financiamento. Não fornece informação para cálculo de tempos médios de resposta a pedidos de pagamento.

Tabela 16 - Tempo médio em dias decorrido entre a data de aprovação do pedido da ELH e a data da verificação da conformidade da ELH

	Dias
Média	591,8
Mediana	625,0
Desvio Padrão	251,2

Fonte: Tratamento da base de dados fornecida pelo IHRU com reporte a 31.07.2022

Base: 124 ELH com pedido aprovado e no estado Aprovada IHRU (em conformidade) e AC celebrado

Tabela 17 - Tempo médio em dias decorrido entre a data da verificação da conformidade da ELH e a data da assinatura do Acordo de Colaboração ou de Financiamento

	Dias
Média	67,3
Mediana	40,5
Desvio Padrão	95,6

Fonte: Tratamento da base de dados fornecida pelo IHRU com reporte a 31.07.2022

Base: 124 ELH com pedido aprovado e no estado Aprovada IHRU (em conformidade) e AC celebrado

Os valores constantes das tabelas anteriores, tendo em conta sobretudo a interação inerente à elaboração da ELH, não parecem representar um importante fator de alentamento de execução do Programa, embora possa dizer-se que os primeiros pudessem ser encurtados. De qualquer modo, não será nesta tipologia de tempos médios ou medianos que a implementação do 1.º Direito pode ser acelerada.

4.7. Questão de avaliação n.º 7

4.7.1. Enunciado da questão

Avaliar se os princípios orientadores estão a ser cumpridos e se contribuem para o alcance dos objetivos do programa.

4.7.2. Entendimento da questão

Apesar das várias alterações registadas pelo Decreto-Lei que definiu inicialmente o quadro jurídico do Programa “1.º Direito” (Decreto-Lei n.º 37/2018) o artigo 3.º define os princípios orientadores do Programa:

- “a) **Princípio da acessibilidade habitacional**, segundo o qual uma pessoa ou um agregado tem direito a que sejam criadas condições para que os custos com o acesso a uma habitação adequada e permanente sejam comportáveis pelo seu orçamento sem comprometer a satisfação de outras das suas necessidades básicas;
- b) **Princípio do planeamento estratégico local**, em função do qual as soluções habitacionais a promover ao abrigo do 1.º Direito devem estar alinhadas com as estratégias municipais e supramunicipais de política local de habitação, no quadro das opções definidas pelos municípios para o desenvolvimento dos seus territórios, em especial ao nível da ocupação do solo, da requalificação e da modernização do parque imobiliário urbano, da coesão socioterritorial e económica, da igualdade e não discriminação e da sustentabilidade dos espaços urbanos;
- c) **Princípio da integração social**, no sentido de o apoio ao acesso à habitação não significar o apoio a qualquer solução habitacional, devendo ser favorecidas soluções de ocupação dispersas em zonas habitacionais existentes ou que garantam a diversidade social e estejam inseridas no tecido urbano, assim se promovendo a integração da pessoa ou do agregado nas comunidades residentes e evitando-se fenómenos de segregação e de exclusão socioterritorial;
- d) **Princípio da estabilidade**, segundo o qual deve existir uma atuação conjugada dos diferentes atores institucionais envolvidos na facilitação do acesso à habitação por parte das pessoas mais desprotegidas, bem como ao nível da sua proteção, integração e autonomização, por forma a que estas sejam providas, não apenas de uma habitação, mas das condições habitacionais, financeiras e sociais necessárias à sua autonomização e à estabilidade das soluções apoiadas ao abrigo do 1.º Direito;
- e) **Princípio da cooperação**, pelo qual todos os atores, sejam públicos ou privados, devem promover a definição e concretização de procedimentos convergentes e articulados entre eles de modo a assegurar que as soluções habitacionais ao abrigo do 1.º Direito integram medidas complementares de acompanhamento técnico e social, antes, durante e após a respetiva promoção, no sentido de maximizar a sua eficácia, coerência e estabilidade;
- f) **Princípio da participação**, no sentido de ser assegurado que os destinatários das habitações financiadas ao abrigo do 1.º Direito são chamados, diretamente ou através de associações que os representem, a participar na definição e implementação das soluções habitacionais e sociais que lhes são destinadas, em particular quando estão em causa interesses específicos de pessoas e grupos mais vulneráveis, nomeadamente as comunidades ciganas e as pessoas em situação de sem abrigo;
- g) **Princípio da equidade**, segundo o qual deve ser assegurada uma justa repartição do esforço operacional e financeiro exigido a todas as entidades, públicas e privadas, envolvidas na promoção de soluções habitacionais que permitam garantir o acesso à habitação por parte de pessoas financeiramente carenciadas e a viver em situação habitacional indigna;

h) **Princípio da perequação**, pelo qual o município competente deve adotar os mecanismos necessários para assegurar uma justa redistribuição dos benefícios e dos encargos decorrentes de operações urbanísticas promovidas no âmbito e para efeito de soluções habitacionais financiadas com o apoio do Estado ao abrigo do 1.º Direito;

i) **Princípio da reabilitação do edificado**, segundo o qual o apoio público ao abrigo do 1.º Direito deve privilegiar a disponibilização de habitações através da reabilitação do edificado, em vez da construção de nova edificação, como forma de contribuir para a valorização do parque habitacional, para a requalificação e revitalização das cidades e para a sustentabilidade e uso eficiente dos recursos;

j) **Princípio do incentivo ao arrendamento**, no sentido de que o apoio público ao abrigo do 1.º Direito deve privilegiar o acesso a uma habitação arrendada em detrimento da aquisição de habitação, como forma de contribuir para o equilíbrio entre regimes de ocupação e a promoção e regulação do mercado de arrendamento;

k) **Princípio das acessibilidades**, de acordo com o qual as obras de reabilitação ou de construção em frações e prédios destinados as habitações devem integrar soluções de melhoria da acessibilidade, exigíveis nos termos das normas técnicas legalmente aplicáveis, que proporcionem a pessoas com mobilidade e autonomia condicionadas condições de facilidade e de conforto nos acessos à sua habitação e na circulação no interior da mesma;

l) **Princípio da sustentabilidade ambiental**, segundo o qual, na promoção das intervenções de reabilitação e de construção apoiadas ao abrigo do 1.º Direito, são de adotar equipamentos, tecnologias e ou processos conducentes a uma utilização racional da energia e da água e à maximização da eficiência no uso das mesmas, no sentido de evitar desperdícios, otimizar os consumos e favorecer a sustentabilidade energética e hídrica.”

O Portal da Habitação consagra na sua página inicial uma formulação de síntese destes princípios: *“O Programa assenta numa dinâmica promocional predominantemente dirigida à reabilitação do edificado e ao arrendamento. Aposta também em abordagens integradas e participativas que promovam a inclusão social e territorial, mediante a cooperação entre políticas e organismos setoriais, entre as administrações central, regional e local e entre os setores público, privado e cooperativo.”* É uma síntese feliz e podemos utilizá-la como um sucedâneo relativamente perfeito do conjunto de princípios inscritos no Decreto-Lei que instituiu o Programa.

O processo de inquirição aos municípios e os estudos de caso realizados a ELH concretas foram fundamentais para trazer elementos mais robustos de abordagem a esta QA. Pelos EC foi possível compreender que os municípios, no processo de elaboração das ELH (ao destacar um capítulo à matéria), justificam a adoção de cada um dos princípios legalmente estabelecidos, indicando medidas específicas para o cumprimento. Porém, posteriormente, não existe um processo de monitorização que permita refletir e aferir sobre quais os princípios com maior aplicação e quais aqueles onde se encontram maiores entraves para a sua resposta e aplicação. Contudo, os estudos de caso permitiram auscultar os municípios neste sentido, tendo se verificado que, para estes, o princípio da reabilitação é o que apresenta maior aplicação, e o princípio do incentivo ao arrendamento e da participação, os que apresentam maiores dificuldades na aplicação. No que respeita ao incentivo ao arrendamento, em detrimento de aquisição ou construção nova, este torna-se difícil de atender no caso de concelhos com ausência de mercado de arrendamento (sobretudo os rurais). Relativamente ao princípio da participação, os entraves foram indicados a nível da mobilização das pessoas para integrarem as ELH na qualidade de beneficiários diretos.

A tabela seguinte sintetiza as evidências recolhidas no processo de auscultação, em matéria de sinalizar elementos que condicionam ou favorecem a aplicação de cada um dos princípios estabelecidos pelo Programa.

Tabela 18 – Avaliação da ponderação dos princípios

Princípios	Evidência de ponderação no 1.º Direito
Acessibilidade habitacional	O Programa 1.º Direito devidamente inserido na lógica da NGPH evidencia ótimas condições para aplicação e incidência deste princípio e isso deve-se essencialmente às condições que regulam o acesso das famílias e indivíduos ao apoio para ultrapassar as condições de habitação indigna em que vivem. O apoio é prestado para que o acesso a uma habitação digna esteja acima de qualquer barreira de acesso para as famílias mais carenciadas, sendo nesse sentido uma garantia de que o princípio será respeitado. Além disso, o Programa tem revelado capacidade de adaptar as condições de acesso e isso é uma condição favorável à aplicação do princípio. Porém, a auscultação no terreno permitiu evidenciar que a carga burocrática colocada sobre as fases de adesão, operacionalização e execução das soluções habitacionais causa entropia e complexidade nos processos colocando, em alguns casos, entraves para que o acesso a uma habitação decorra com a fluidez necessária, sobretudo sendo um programa direcionado para as pessoas, especificamente para população com elevados níveis de carências socioeconómicas. Esta complexidade exige um apoio continuado, por parte das equipas técnicas municipais aos potenciais beneficiários diretos.
Planeamento estratégico local	Face aos elementos recolhidos dos municípios e reunindo toda a informação publicada sobre a experiência das ELH, este é um dos princípios que o 1.º Direito irá induzir com mais intensidade. Segundo testemunhos das entrevistas e dos estudos de caso realizados, a experiência de elaboração das ELH foi essencial em alguns dos Municípios para internalizar modelos e práticas de planeamento estratégico local. É relevante a prática de atualizações sistemáticas do diagnóstico, internalizando essa prática no processo de planeamento, para além do fortalecimento dos processos de concertação a nível local para a definição de prioridades de áreas a intervir. Verifica-se uma articulação e relação do 1ºDireito com outros programas e políticas de habitação existentes a nível municipal, processo para o qual foi de extrema relevância a elaboração das ELH (muitas com prazos superiores ao do programa, refletidas para 10 anos de intervenção). Sublinha-se aqui, pelas evidências recolhidas a nível do estudo de caso, a articulação com o programa de arrendamento acessível para famílias com graves problemas de habitação, cujos rendimentos não permitem o acesso ao mercado de habitação, porem não são elegíveis no âmbito do Programa. Existem, porém, algumas complexidades de articulação e imputação das políticas habitacionais aos instrumentos de gestão territorial municipal, questão que extravasa a identificação das carências e soluções habitacionais, mas que se prende com a articulação das ELH com ferramentas tais como Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbanos (PEDU), Operações de Reabilitação Urbana (ORU), Planos Diretores Municipais (PDM). Pelo processo de inquirição, apenas cerca de 35% dos municípios reportaram satisfação quanto ao ‘grau de complementaridade com outros instrumentos de política pública de habitação’.
Integração social	Os EC foram extremamente relevantes para avaliar o grau de cumprimento deste princípio, concretamente, para aferir o papel relevante de agentes locais como as juntas de freguesia, não apenas na identificação de situações indignas dispersas no território, como na contribuição para a redução de fenómenos de segregação e de exclusão (dos quais fazem parte comunidades migrantes). As Juntas de Freguesia e outras associações locais prestam serviços continuados de

Princípios	Evidência de ponderação no 1.º Direito
	apoio a famílias desfavorecidas em situações de carências habitacionais, sociais e económicas.
Estabilidade	Este princípio, que se relaciona com o anterior, segundo o qual é importante não apenas permitir a provisão de uma habitação, mas também das condições habitacionais, financeiras e sociais necessárias à sua autonomização e à estabilidade das soluções apoiadas ao abrigo do 1.º Direito tem uma aplicação muito dependente do espaço de implementação da ELH e da capacidade de integração de políticas locais e de outros apoios de política pública. Ressalva-se a articulação do 1º Direito com a ENIPSSA, presente em diversas das ELH analisadas, como forma integrada de intervir a diferentes níveis da autonomização e estabilidade dos agregados. Uma vez mais a intervenção sistemática de outras entidades locais e a sua articulação com o município, é essencial para a criação de soluções estáveis para os agregados.
Cooperação	A avaliação deste princípio depende fortemente do ambiente de concertação e de colaboração que as ELH determinaram. Verifica-se que a articulação entre os diferentes atores, públicos e privados, se relaciona com as necessidades e prioridades políticas dos municípios, alguns com maior orientação para o seu parque habitacional (cerca de 89% dos municípios reportaram, no processo de inquirição concordar com a afirmação ‘O programa 1.º Direito é muito importante para a reabilitação do parque habitacional público’), com os recursos técnicos municipais e com a disponibilidade das restantes entidades locais. O processo de inquirição permitiu aferir quais os principais atores locais com os quais foram estabelecidas parcerias para a definição e implementação de SH, cerca de 40% dos municípios inquiridos identificaram as Instituições Particulares de Solidariedade Social, 20% as Comissões Locais de Ação Social, 19% as Misericórdias e 11% as Juntas de Freguesia. Apenas cerca de 2% dos municípios que participaram no processo de inquirição apontaram ‘problemas de sustentação das parcerias constituídas’ como um efeito imprevisto à execução dos objetivos pretendidos no âmbito do Programa. Cerca de 63% dos municípios inquiridos concorda com a afirmação ‘O Programa 1º Direito é muito importante como instrumento de reforço da concertação municipal com outras entidades locais’.
Participação	Todo o processo de auscultação permitiu evidenciar a presença de processos de participação a nível local cruciais para a identificação de casos de carência habitacional, envolvendo o quadro associativo e outras organizações da sociedade, através de fóruns, assembleias e convocatórias específicas e acompanhamento em visitas a habitações. Paralelamente, no âmbito dos EC alguns municípios referiram dificuldades em tornar esta participação efetiva em termos de SH promovidas pelos beneficiários diretos e outras entidades que não o Município. A análise conclui que as SH designadamente da economia social, não é muito significativa. Cerca de 25% dos municípios que participaram no processo de inquirição apontaram as ‘dificuldades financeiras das entidades beneficiárias que não o próprio município’ como um efeito imprevisto à execução dos objetivos pretendidos.
Equidade	Segundo a evidência disponível, a repartição do esforço operacional e financeiro para o fornecimento de soluções habitacionais enquadráveis no 1.º Direito tem nas condições de implementação do Programa até agora registadas pende claramente para a intervenção municipal em termos do investimento apoiado. O que significa que é neste contexto que a aplicação e cumprimento do princípio da equidade tem de ser compreendida e analisada.

Princípios	Evidência de ponderação no 1.º Direito
	<p>De acordo com a avaliação realizada, podemos identificar dois tipos possíveis de aplicação menos conseguida deste princípio:</p> <p>(i) Uma situação possível de não equidade resulta da diferença que pode existir entre públicos cobertos pela intervenção municipal no Programa e públicos que poderiam ser cobertos pela candidatura ao Programa de outras entidades que não se envolveram ou não foram envolvidas na identificação de carências realizada pela ELH e que por isso ficarão sem cobertura do programa;</p> <p>(ii) Uma outra situação possível está relacionada com o acesso ao Programa dos beneficiários diretos, relativamente aos quais existe um desvio considerável entre o número de SH previstas em sede de ELH e as que resultam de pedidos concretos realizados ao IHRU; a avaliação identificou problemas e razões concretas para o difícil envolvimento de beneficiários diretos na ação do 1º Direito, o que se traduz numa não equidade entre públicos alojados em situações de indignidade habitacional; sem a ajuda organizada a este tipo de públicos a situação de não equidade tenderá a permanecer, gerando que situações de habitação indigna não tenham resposta e cobertura pelo Programa.</p>
Perequação	<p>O princípio é legalmente definido como “aquele pelo qual o município competente deve adotar os mecanismos necessários para assegurar uma justa redistribuição dos benefícios e dos encargos decorrentes de operações urbanísticas promovidas no âmbito e para efeito de soluções habitacionais financiadas com o apoio do Estado ao abrigo do 1.º Direito”. Trata-se assim de um princípio que deve vigorar nos casos em que a construção de soluções habitacionais ao abrigo do 1º Direito implica a realização de operações urbanísticas com alguma envergadura e que justifiquem o acautelamento da justa redistribuição de benefícios e custos associados a tais operações de investimento municipal. A política municipal de gestão de contrapartidas tem já no direito e na prática urbanística portuguesa alguma incidência, mas no decorrer dos diferentes processos de auscultação não foi registada qualquer preocupação específica com problemas de cumprimento deste princípio, seja porque as candidaturas não envolviam operações urbanística dessa natureza, seja porque os municípios não consideraram relevante face à relevância dos outros princípios consagrados pelo 1º Direito.</p>
Reabilitação do edificado	<p>A aplicação deste princípio tem por esta via uma elevada probabilidade de acompanhar o 1.º Direito, tendo em conta que as modalidades de reabilitação dominam claramente as soluções habitacionais dos municípios (de acordo com o 3º Relatório de Execução do 1º Direito, ao abrigo dos Acordos já celebrados serão promovidas SH nas modalidades de reabilitação (50%), aquisição e aquisição/reabilitação (18%), construção (29%), arrendamento (3%)). O processo de inquirição aos municípios confirma esta orientação, tendo 98% dos municípios inquiridos avançado com SH na modalidade de reabilitação. Ainda através deste inquérito cerca de 87% dos municípios concordaram com a afirmação ‘O Programa 1º Direito é muito importante como instrumento de promoção da reabilitação habitacional’.</p> <p>Porém, no caso de outros promotores que não os Municípios, sobretudo os beneficiários diretos, a reabilitação do edificado tem uma expressão relativamente baixa, o que representa um fator de sentido contrário, desfavorável, ao cumprimento deste princípio.</p> <p>Paralelamente, a diversidade do território nacional e as suas especificadas e carências distintas podem constituir um elemento crítico à implementação</p>

Princípios	Evidência de ponderação no 1.º Direito
	<p>deste princípio que prevê a reabilitação como tipologia de resposta. Concretamente, o princípio da reabilitação, não é orientador, por exemplo, nas regiões rurais e Autónomas, que carecem de habitação para reabilitar e onde a necessidade principal de resposta é a construção nova.</p> <p>Os EC permitiram identificar algumas dificuldades na modalidade de reabilitação nomeadamente, a reabilitação de habitações com espaços pequenos, onde é difícil cumprir as especificidades técnicas da acessibilidade.</p>
Incentivo ao arrendamento	<p>Nos dados extraídos a partir da base de dados do Programa a que a equipa de avaliação teve acesso, a modalidade de arrendamento é claramente minoritária entre as soluções habitacionais constantes das 187 ELH em conformidade e com AC celebrados, o que representa um indicador desfavorável ao cumprimento deste princípio.</p> <p>Igualmente, o processo de inquirição aos municípios evidencia que o arrendamento é a modalidade menos preconizada pelos municípios (apenas 30%).</p> <p>Pelos EC verificam-se dificuldades a nível de cumprimento deste princípio em concelhos com ausência de mercado de arrendamento. Sendo notório o contraste de respostas, ao inquérito, entre os municípios da AML, onde 40% indicam a presença da modalidade de arrendamento e os municípios do Alto Minho, 0%, do Algarve, 22%, e da Região Autónoma dos Açores, 17%. Nos territórios interiores e rurais há mais entraves, pela sua ausência, a priorizar o arrendamento como modalidade para as soluções habitacionais. Porém há concelhos onde existe mercado de arrendamento, contudo, devido à escalada de preços, este não permite privilegiar uma habitação arrendada em detrimento da aquisição.</p> <p>Igualmente pelo inquérito verificou-se que cerca de 59% dos municípios concordaram com a afirmação 'O Programa 1º Direito é muito importante como instrumento de promoção do arrendamento'.</p>
Acessibilidades	<p>Pelos resultados dos EC foi possível avaliar a integração deste princípio, tendo sido apontado, contudo, por alguns municípios dificuldades em cumprir melhoria de acessibilidades nas normas legais em processos de reabilitação complexos (espaços pequenos).</p>
Sustentabilidade ambiental	<p>A avaliação do grau de cumprimento deste princípio tem as mesmas exigências do princípio anterior, embora com especificidade temática que é descrita na abordagem à QA nº 12. Verifica-se que o princípio da sustentabilidade poderá estar a refletir-se num entrave e encarecimento da habitação, ao decorrer no aumento do valor da obra. De facto, as exigências energéticas seguem normas europeias (exemplo, exigência de bomba e calor, com problemas a médio e longo prazo) sem adaptação, para alguns casos, à realidade local (exemplo, Açores) e sem atender a boas praticas de matérias de reabilitação adequadas a um clima díspar, mas mais temperado. Verificou-se também pelos EC, que a duplicação do valor afeto à eficiência energética ocorre em casos onde se está a intervir sobre soluções habitacionais com intervenção recente (no âmbito de outros programas) a este nível.</p> <p>Pelo processo de inquirição cerca de 82% dos municípios reportam que as exigências de eficiências energética estão a ser cumpridas em todas as soluções habitacionais. Se segmentarmos as respostas apenas para os municípios da Região Autónoma dos Açores, este valor desce para 50%.</p>

Fonte: Elaboração própria

4.8. Questão de avaliação n.º 8

4.8.1. Enunciado da questão

Avaliar se a priorização das soluções habitacionais preconizadas pelas entidades beneficiárias está consentânea com os objetivos e metas do programa.

4.8.2. Entendimento da questão

Nesta QA, a matéria de análise mais relevante é a consideração dos critérios de priorização estabelecidos pelos Municípios e seus parceiros nas ELH e, na prática, como se concretizou a aplicação destes critérios, avaliando se está em linha com os objetivos e metas do Programa. A QA remete, assim, para a análise dos critérios de priorização elencados nas ELH e verificar se os princípios do “1.º Direito” estão presentes no enquadramento estratégico das mesmas.

Em parte também relacionada com a questão dos princípios devidamente analisada na QA anterior, trata-se agora de avaliar de que modo e em que termos as entidades beneficiárias estabeleceram prioridades para a sua aplicação, tendo por pano de fundo as carências habitacionais identificadas nas ELH e a estratégia aí definida para a sua resolução.

4.8.3. Desenvolvimentos e fundamentação

A conclusão que ressalta de uma análise global a todos os processos de recolha de informação pode ser assim sintetizada: tendo em conta a predominância dos Municípios entre as entidades beneficiárias do Programa 1º Direito, **verifica-se inequivocamente que a reabilitação de edifício emerge como o principal elemento de priorização das soluções habitacionais preconizadas.** Diremos mesmo que o princípio da reabilitação é aquele que tem abordagem e cumprimento mais conclusivos face às diferentes evidências coligidas pela avaliação.

A primeira evidência que fundamenta esta conclusão é fornecida pelos dados revelados pelas 187 ELH com acordo de colaboração já assinado:

Tabela 19 – Agregados familiares abrangidos pelas SH por promotor e modalidade

Modalidade	SH Município	SH Empresa Pública	SH Apoio Direto	SH Outras Entidades
Reabilitação	25 714	708	20 613	1 954
Construção	14 814	40	293	1 251
Aquisição + Aquisição /Reab.	9 438	165	604	59
Arrendamento.	1 701	50	-	2

Fonte: Tratamento da base de dados fornecida pelo IHRU com reporte a 31.07.2022

Base: 187 ELH no estado Aprovada IHRU (em conformidade) e AC celebrado

A modalidade de reabilitação surge destacada em relação a todas as entidades beneficiárias, com referência particular ao caso dos Municípios. Ela surge também destacada em relação aos beneficiários diretos, mas aqui, tal como já foi anteriormente referido, existe um desvio muito considerável entre o previsto nos acordos de colaboração e os pedidos efetivos dirigidos posteriormente ao IHRU. Acresce que à modalidade de reabilitação do edifício se deve acrescentar parte do grupo de “aquisição e aquisição/reabilitação”, reforçando assim a importância atribuída pelos municípios e restantes entidades beneficiárias à dimensão da reabilitação do edifício.

No que respeita ao **processo de inquirição**, há que integrar as evidências adicionais seguintes:

- 56,9% dos municípios inquiridos com candidatura ao 1º Direito em implementação concorda totalmente com a expressão “O programa 1.º Direito é muito importante para a reabilitação do parque habitacional público”;
- 53,9% concorda totalmente com a expressão “O Programa 1º Direito é muito importante como instrumento de promoção da reabilitação habitacional”.

Estas percentagens contrastam com as reveladas pela concordância plena com afirmações do tipo “O Programa 1º Direito é muito importante como instrumento de promoção do arrendamento” (26,9%) e “O Programa 1º Direito é muito importante como instrumento de reforço da oferta pública de habitação” (42,5%).

Analisando agora os resultados dos Estudos de Caso, a tabela seguinte descreve as principais evidências recolhidas:

Tabela 20– A reabilitação do edificado à luz dos Estudos de Caso realizados

ELH	Evidências
Barreiro	Hierarquização de prioridades bem definida: prioridade 1 reabilitação; prioridade 2 aquisição de edifícios; prioridade 3 construção Critérios de condição habitacional indigna identificados por grau de urgência, insalubridade e insegurança (400 famílias), a que seguem a precariedade (253 famílias), a inadequação (15 famílias) e a sobrelotação (69 famílias).
Braga	Ao nível da Bragahabit a prioridade indiscutível é a da reabilitação, enquanto que na Câmara Municipal a prioridade 1 é a da aquisição de habitações para arrendamento, a aquisição de terrenos e construção de edifícios e a reabilitação para habitação de equipamentos públicos e a prioridade 2 a da aquisição e reabilitação de frações e prédios. O IGFSS tem por prioridade a reabilitação de blocos e a Cooperativa ECG a construção de habitações unifamiliares.
Figueira da Foz	Foco claro na reabilitação urbana (“tornar a reabilitação urbana a principal forma de intervenção ao nível do edificado, quer na ação municipal, quer na ação privada”) para resposta às oportunidades do 1º Direito, mas atenção crescente à necessidade de intervir no mercado de arrendamento jovem, logo sem indignidade habitacional identificada mas sentida como uma necessidade crescente. A insalubridade e insegurança dominam claramente a identificação de situações de habitação indigna.
Montemor-o-Novo	As prioridades de reabilitação para o 1º Direito (aquisição e reabilitação de habitações no mercado, e reabilitação de diversos exemplos de património público) combinam-se com as prioridades de dinamização de habitação e arrendamento para jovens induzida pela necessidade de atração de população residente ao concelho. Situações de insalubridade e insegurança dominam a identificação de situações de habitação indigna, seguidas da situação de inadequação
São Brás de Alportel	Foco na aquisição de fogos devolutos para reabilitação, acompanhada como prioridade 1 da reabilitação de habitações sociais ocupadas, ambas em mau estado de conservação. Prioridade combinada com a construção de prédios visando apoiar famílias sem alternativas no mercado de arrendamento.
Torres Vedras	Construção e reabilitação consideradas equiparadas do ponto de vista da prioridade atribuída, com o grande objetivo de aumentar o parque municipal

ELH	Evidências
	de habitação. O alvo são 185 famílias das 279 identificadas na ELH, considerando que outras modalidades de política habitacional (apoio ao arrendamento) permitiram resolver as carências das restantes. Insalubridade e segurança dominam as situações de habitação indigna, seguidas da inadequação e da sobrelotação.
Vouzela	Claríssima opção pela reabilitação urbana como principal modalidade de intervenção no edificado. Nas situações de habitação indigna predomina a insalubridade e insegurança, seguida da precariedade. Prevista a reabilitação faseada de 54 fogos privados (beneficiários diretos).

Os Estudos de Caso realizados confirmam o primado da prioridade atribuída à reabilitação do edificado, sempre combinada com processos de aquisição para reabilitação. Em alguns dos Municípios, é evidente a necessidade de combinar a intervenção do 1º Direito com a intervenção no mercado de arrendamento jovem, dada a urgência dos objetivos de atração de população residente. A prioridade de reabilitação surge dominantemente associada à resolução de situações de habitação indigna de insalubridade e insegurança.

Excetuando esta necessidade dos municípios optarem por estratégias e políticas municipais de habitação de espectro mais largo em que a problemática do arrendamento para jovens tenderá a assumir uma importância crescente, no quadro do recurso ao 1º Direito não se observa qualquer dificuldade notória de priorização de soluções habitacionais e de diagnóstico de prioridades de situações de habitação indigna a resolver. Não será seguramente por esta dimensão das candidaturas que a implementação do Programa pode ser perturbada.

4.9. Questão de avaliação n.º 9

4.9.1. Enunciado da questão

Avaliar que fatores externos (positivos e negativos) influenciaram o alcance dos resultados no período ou se prevê possam influenciar os resultados previstos

4.9.2. Entendimento da questão

Trata-se de uma QA que visa introduzir no processo de avaliação a contextualização necessária dos resultados alcançados. Os elementos de contexto que podem ou poderão vir a influenciar os resultados alcançados podem ser de natureza positiva, permitindo escalamento de resultados, ou de natureza negativa e, nesse caso, terão obviamente influência na explicação de resultados inferiores aos esperados.

Articulando esta com a QA seguinte, emerge no entendimento desta QA a necessidade de se avaliar se, no momento da conceção do Programa, existiu a identificação de um quadro de fatores externos que pudessem influenciar os resultados alcançados ou, que ainda, poderão vir a influenciá-los no decorrer da sua implementação.

Ressalva-se aqui que não existe mútua exclusividade entre esta QA, que avalia os fatores externos, e a seguinte, que reflete fatores imprevistos, sendo apresentada uma proposta e análise ao traçar uma fronteira, ainda que ténue, entre estes diversos elementos com impacto significativo no programa.

Nos termos em que a equipa de avaliação interpreta e concebe a TdM, estes elementos de contexto fazem parte intrinsecamente dessa abordagem, pois os resultados alcançados são sempre e necessariamente contextualizados. As operações apoiadas deram origem a transformações e resultados num dado contexto de implementação.

4.9.3. Estratégia de resposta

A estratégia de resposta a esta QA passa por uma sequência de passos metodológicos que pode ser descrita do seguinte modo:

- O **primeiro passo metodológico** consistiu na análise documental sistemática dos materiais de preparação, conceção e apresentação do Programa, visando apreender que elementos de contextualização foram antecipados pelos decisores políticos;
- O **segundo passo metodológico** consistiu no confronto desses elementos de contexto antecipados com o contexto efetivamente observado no período de implementação do Programa de reporte para a avaliação;
- Para a apreensão desse contexto efetivo de implementação, o **terceiro passo metodológico** foi crucial pois consistiu na mobilização dos resultados dos estudos de caso realizados, processo de inquirição e entrevistas a municípios, bem como a outros interlocutores relevantes para o programa, destinado a captar quais os elementos de contexto que mais influenciaram os resultados efetivamente alcançados;

- Finalmente, foi realizada uma análise crítica dos elementos de contexto identificados que no entender da EA mais terão influenciado pela positiva ou pela negativa os resultados alcançados.

4.9.4. Desenvolvimento e Fundamentação

O 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação é um dos instrumentos fundamentais para a implementação da NGPH, tendo o objetivo de promoção do acesso universal a uma habitação adequada para todos os que vivem numa situação habitacional indigna e cuja situação financeira não lhes permite suportar o custo de acesso a uma habitação adequada. O Programa, através da formulação das ELH (ponto de arranque para o acesso a apoios financeiros), promove condições para a sinalização das situações habitacionais indignas existentes no território nacional e para a promoção das soluções habitacionais necessárias à eliminação dessas situações. Este é um Programa com abrangência nacional com foco nas famílias e nas pessoas, que procura simultaneamente uma visão sobre o ordenamento do território.

Para responder a esta QA, a estratégia, conforme enunciada, passou, primeiro, por compreender os elementos conjunturais e estruturais iniciais, conhecidos de partida, que podem impactar os resultados do programa. Concluiu-se que alguns destes elementos contextuais foram identificados no momento de conceção da NGPH, contudo, não se verificou a existência de um quadro de fatores externos antecipados no momento de conceção do Programa 1.º Direito que pudesse influenciar os resultados alcançados. Esta primeira decomposição recorreu à análise documental, enquanto principal técnica de recolha de informação.

Em segundo plano, de forma a contextualizar o período de implementação do programa, procurou-se identificar fatores externos não antecipados, decorridos no período de implementação e impactantes nos resultados. Aqui o processo de auscultação – via inquirição, entrevistas realizadas, painéis com especialistas em habitação e beneficiários institucionais e os estudos de caso - foi extremamente relevante para a identificação destes elementos externos com um impacto significativo nos resultados alcançados pelo programa.

O primeiro segmento identificado corresponde aos fatores estruturais e conjunturais associados às necessidades de habitação que enfatizam e despoletam um conjunto de carências a este nível, tendo capacidade para influenciar os resultados do Programa. Alguns destes fenómenos identificados, são desafios que se colocam à política de habitação e reabilitação há várias décadas e não exclusivos do Programa.

Concretamente, a falha no equilíbrio dos segmentos das ofertas habitacionais, concelhos com pouca oferta habitacional para aquisição ou arrendamento, outros com excesso de alojamentos, com habitações vagas, porém com famílias com dificuldade no acesso a habitação pela inexistência de oferta a preços compatíveis com os seus rendimentos. Aqui é particularmente afetada a emancipação habitacional jovem que se vê adiada pela elevada pressão nos preços no mercado de arrendamento a par da dificuldade de estabilidade profissional. A degradação do edificado é outro fenómeno conjuntural presente na maioria do território nacional, sendo poucos os concelhos que não carecem de intervenção para reabilitação, em favor de construção nova. A dificuldade de quebrar ciclos de pobreza, sendo a habitação social de carácter não transitório, visto que as pessoas

se mantêm no parque municipal. Os fenómenos de segregação territorial e gentrificação, fortemente presentes em ambientes urbanos, marcados sobretudo pela pressão turística, acompanhados de pouca intervenção legislativa, e com consequente limitação (pelo aumento exponencial dos preços das habitações) de acesso continuado à habitação pelos residentes locais (sobretudo os de grupos socioeconómicos mais baixos) levam à sua realocação e à transformação dos bairros históricos dos centros da cidade. Paralelamente, os desafios demográficos, nomeadamente o envelhecimento populacional, faz emergir no grupo da população idosa em condição de inquilino situações habitacionais de sublocação e exclusão social, vulnerabilidade e precaridade habitacional, dado o aumento exponencial de rendas. As novas necessidades habitacionais resultantes das voláteis dinâmicas familiares e profissionais, marcam igualmente a conjuntura habitacional, resultando na procura de habitação em zonas periféricas e em condições precárias. O despovoamento dos centros urbano e periferação habitacional é um fenómeno que resulta em parte da evolução crescente das rendas dos principais centros urbanos, AML e AMP, e que passa pela procura de habitação em áreas mais periféricas. Este fenómeno pode aliviar a pressão de sobrelotação e atratividade destas áreas urbanas, para uma determinada camada da população (tornando-a atrativa para outros agentes, nómadas digitais, mercado turístico), porém faz estender as condições precárias e situações de habitações indignas para estas mesmas zonas periféricas. Estes elementos estruturais e conjunturais reconhecidos e aceites enquanto desafios à política de habitação, não são característicos de todo o território, uns são mais próximos de territórios urbanos.

Posteriormente, a análise conduzida, concretamente através dos dados primários provenientes da auscultação dos diversos intervenientes deste Programa, permitiu identificar fatores externos decorrentes no período de implementação que poderão ter um impacto significativo nos resultados alcançados.

A primeira e grande reflexão para responder a esta questão é o indiscutível efeito da pandemia mundial COVID-19. Através do processo de inquirição aos municípios cerca de 37% identificaram a pandemia como um fator com impacto no cumprimento dos resultados esperados. A pandemia colocou a ‘habitação’ como principal forma de defesa do vírus, no decorrer dos longos períodos de confinamento que se viveram em 2020 e 2021. Sendo as condições habitacionais intimamente relacionadas com as desigualdades sociais, numa relação causa e consequência, esta situação pandémica veio agravar e tornou evidente as desigualdades afincadas da habitação na população nacional e fez aumentar, sobretudo pela perda de rendimentos, o número de carências habitacionais.

A habitação contribui sim para a primeira condição de vida plena, a saúde “depende de a economia das sociedades ser saudável, desde logo pela necessidade de bens e serviços que assegurem, não só o direito dos cidadãos à saúde (nos termos do artigo 64.º da Constituição), como de outros direitos fundamentais que para ele concorrem, como é o caso do direito à habitação (nos termos do artigo 65.º da Constituição)” (Relatório de Auditoria ‘Reação ao Impacto Adverso da Pandemia no Setor da Habitação’ Novembro de 2021). A crise pandémica amplificou esta questão, “a importância da habitação na vida dos cidadãos, face à aplicação de medidas sanitárias que determinaram períodos de confinamento, teletrabalho e distanciamento social, com limitação

generalizada e prolongada de atividades exteriores e, em muitas situações, com perda de rendimentos necessários para pagar empréstimos ou rendas habitacionais” (Relatório de Auditoria ‘Reação ao Impacto Adverso da Pandemia no Setor da Habitação’ Novembro de 2021).

É reconhecido que o surto pandémico veio agudizar e evidenciar fragilidades das desigualdades estruturais da habitação:

- Por um lado, as condições das habitações onde muitas famílias viveram os confinamentos, “quem viver em alojamentos sobrelotados enfrentará dificuldades acrescidas; quem estiver em situação de sem-abrigo ou viver num alojamento precário, como acampamentos ou construções abarracadas, por vezes sem água, eletricidade e saneamento básico, não poderá proteger-se do vírus” (Habitação e covid-19: carta aberta, Rede H – Rede Nacional de Estudos sobre Habitação, 2020);
- Por outro lado, a perda de rendimentos familiares resultante do abrandamento da economia, que ditou dificuldades ao pagamento de rendas ou prestações de crédito com habitação, reprimindo a salvaguarda do direito essencial à habitação;
- Por último, a pandemia tornou mais vulnerável as condições habitacionais de diversos grupos sociais, como os migrantes ou as pessoas sem abrigo. Já os jovens, com elevadas dificuldades de inserção no mercado de trabalho, antes da pandemia, viram evidenciadas as suas debilidades no acesso a habitação própria.

A crise pandémica teve um impacto económico muito significativo, revertido na perda abrupta de rendimentos das famílias, “Do ponto de vista económico, a pandemia redundou em perdas imediatas do produto interno bruto (PIB) sem paralelo histórico, cerca de 150 mil empregos destruídos logo do primeiro para o segundo trimestre de 2020, perto de 1,5 milhões de pessoas em regime de layoff e cerca de um quarto da força de trabalho por conta de outrem com salários apoiados pelas medidas de proteção do emprego implementadas pelo governo. Dada a sua especialização produtiva, Portugal demonstrou, aliás, ser especialmente vulnerável a crises pandémicas” (Impactos da pandemia de COVID-19 em Portugal, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Maio 2022). Ainda assim, o estudo refere a recuperação económica significativa conseguida ao fim de dois anos “após dois anos de pandemia, os níveis de atividade económica tinham recuperado muito significativamente face aos valores pré-pandémicos, e esta recuperação superava claramente as expectativas iniciais. Tal foi possível porque a natureza exógena desta crise económica permitiu equacionar rápidos regressos à normalidade, sobretudo no seguimento da universalização das vacinas.” Apesar da recuperação económica conseguida, é inegável as desigualdades na habitação que o surto tornou ainda mais visíveis.

Neste sentido, ao longo deste período, foram tomadas medidas nacionais e locais extraordinárias no setor da habitação. A nível nacional foram avançadas medidas “como reação ao impacto adverso da pandemia no setor da habitação: conservação e reabilitação do parque habitacional do IHRU; proteção do arrendamento habitacional; parque habitacional público de habitação a custos acessíveis; reconversão de alojamento local; mecanismos de redução, suspensão e isenção de rendas, por entidade pública (o IHRU)” (Relatório de Auditoria ‘Reação ao Impacto Adverso da Pandemia no Setor da Habitação’ Novembro de 2021). A nível local, foram tomadas medidas por

alguns municípios, por exemplo, dirigidas aos inquilinos de habitação social com perdas de rendimentos.

O Programa teve impactos, decorrentes da pandemia, a nível da gestão e operacionalização:

- Novas formas de gestão, operacionalização e comunicação com os diferentes interlocutores do Programa, por parte da Equipa técnica do IHRU (potenciadas as possibilidades de reuniões à distância);
- O financiamento a 100% das operações, introduzido pelo PRR, despoletou alterações, por um lado, pelas condições atrativas financeiras, favoreceu a entrada de municípios no Programa e a revisão em alta de várias ELH (ainda que, terminado o PRR, muitas autarquias já reconhecem que terão de recuar), por outro, introduziu rigidez, em matéria de sustentabilidade (exigências de eficiência energética pouco flexíveis e adaptadas a todo o território nacional ao seguir referências europeias), no prazo de execução e nas especificidades dos procedimentos (por exemplo, na carga burocrática da instrução dos processos de candidatura ou dos pedidos de reembolso), matérias estas que são aprofundadas noutras QA.

Uma segunda referência, enquanto fator externo, foi a eclosão da guerra na Ucrânia e a consequente crise económica internacional que colocou mais pressão sobre as desigualdades estruturais na habitação. Esta guerra resultou no agravamento da crise económica, do contexto de inflação que vem desde a crise pandémica e que ao acentuar-se colocou novas famílias em situação de pobreza e carências habitacionais.

A perda de rendimentos de muitas famílias, o aumento exponencial de bens alimentares, das rendas, dos custos de energia são fatores que derivam em aumentos de pedidos de ajuda, junto das autarquias, pela entrada em situações de carência habitacional por parte de muitas famílias. Estes efeitos têm um impacto direto no Programa ao reverter numa necessidade de ajustamento (revisão em alta) por parte dos municípios das suas ELH. Aqui observa-se não apenas a população nacional em situação de carência habitacional, mas também de população migrante, por exemplo da Ucrânia, acolhida em diferentes autarquias colocando pressão ao parque habitacional existente. As revisões das ELH por parte dos municípios, para incluir mais situações de carências habitacionais, como resultado da sinalização de novos casos, demonstram que a realidade não é estanque e que o impacto negativo nas famílias, tanto da pandemia como posteriormente da guerra, fez aumentar os pedidos de habitação social.

Ao longo deste período, o agravamento da crise económica refletiu-se em diversos setores da economia, do qual o setor da construção não foi exceção. O processo de auscultação realizado pela EA permitiu constatar um conjunto de efeitos do setor que podem comprometer a execução plena do programa, nomeadamente:

- O aumento significativo dos custos de construção, decorrente do aumento dos preços dos materiais, identificado durante os estudos de caso e entrevistas e indicado no processo de inquirição, por 86% dos inquiridos, como um fator com impacto no cumprimento dos resultados esperados, indica a baixa disponibilidade das empresas de construção civil para apresentarem propostas com preços comportáveis sendo uma ameaça que pode colocar

entraves à execução das ELH (sobretudo na fase de obra). De acordo com o INE “em setembro de 2022, estima-se que os custos de construção de habitação nova tenham aumentado 13,4% em termos homólogos, o preço dos materiais e o custo da mão-de-obra apresentaram, respetivamente, variações homólogas de 18,6% e de 6,1%”. Este problema, segundo os municípios auscultados, pode resultar numa ameaça considerável à execução assim que entrarem em fase de obra, pondo em causa a capacidade de entregar o número de fogos na data prevista;

- As dificuldades de contratualização de empresas de construção civil, pela falta de mão-de-obra e pela dilatação dos prazos de capacidade de intervenção. Este efeito foi assinalado nos estudos de caso e nas entrevistas e reconhecido no processo de inquirição aos municípios, por 64% dos inquiridos, como um fator com impacto no alcance dos resultados;
- As dificuldades financeiras das empresas de construção executoras de obra, pela falta de matérias-primas ao longo do prazo de execução, foi um efeito sinalizado no processo de inquirição, ainda que por um menor número de municípios, por 11% dos inquiridos, como um fator com impacto no alcance dos resultados.

Consequentemente, pela escalada de preços no setor, verificaram-se, pela auscultação no terreno, ajustamentos em termos de orientação estratégica de intervenção de ELH, cujo valor orçamentado para reabilitação está agora aquém do atual valor de mercado. As autarquias constatarem, por exemplo, que a alternativa da reabilitação ao invés da construção é, atualmente, muito difícil dado os preços elevados do mercado. Estes fatores financeiros, acusam a pressão no orçamento municipal de pequenas alterações, por exemplo encargos de custos de energia, que acarreta condicionamentos à capacidade financeira das autarquias (problema que será maior no fim do PRR).

Ambos estes fatores externos, a guerra e a crise pandémica, fizeram com que as condições de implementação do Programa, previstas e antecipadas em 2018, fossem impactadas. Outros efeitos que derivam destes elementos impactantes, serão aprofundados na resposta à questão de avaliação seguinte (10.)

Tabela 21 – Elementos externos que influenciam o alcance dos resultados do Programa

ELEMENTOS ESTRUTURAIS E CONJUNTURAIS DE CONTEXTO HABITACIONAL RECONHECIDOS	ELEMENTOS EXTERNOS DECORRIDOS NO PERÍODO DE IMPLEMENTAÇÃO E IMPACTANTES NOS RESULTADOS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desequilíbrios entre os vários segmentos da oferta habitacional ▪ Degradação contínua do edificado ▪ Fenómenos permanentes de segregação socioterritorial e gentrificação ▪ Alterações demográficas (envelhecimento populacional) ▪ Novas dinâmicas familiares e profissionais e consequente novas necessidades habitacionais ▪ Despovoamento dos centros urbano e periferização habitacional 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crise económica e financeira internacional ▪ Aumento dos custos de energia e de construção ▪ Falta de empresas de construção civil e dificuldades de recrutamento de mão-de-obra. ▪ Subidas de preço dos materiais e falta de matérias-primas ao longo do prazo de execução ▪ Pandemia COVID-19 ▪ Guerra na Ucrânia

Fonte: Elaboração própria

Em síntese, esta análise aos elementos de contexto que poderão vir a influenciar os resultados alcançados pelo Programa 1.º Direito, alerta para a existência de um conjunto de fatores estruturantes e conjunturais da situação habitacional nacional que extravasam o programa, mas que, apesar de reconhecidos, podem afetar a sua execução. Adicionalmente, identificam-se fatores externos, não previamente identificados (alguns de extrema imprevisibilidade), que podem afetar negativamente o alcance dos resultados do programa se não forem precautelados os seus efeitos na execução das ELH.

Questão de avaliação n.º 10

4.10.1. Enunciado da questão

Avaliar que efeitos imprevistos possam ter ocorrido no período com impacto na prossecução dos objetivos do programa

4.10.2. Entendimento da questão

Tal como foi referido, esta QA relaciona-se abertamente com a anterior, estando em foco neste caso as alterações de contexto de implementação associadas a fatores de imprevisibilidade. Como o referimos, os elementos imprevistos integram também o contexto de implementação, podendo alterar de modo significativo o contexto inicialmente antecipado. Além dos fatores externos considerados na QA, podem aqui ser equacionados fatores índole interna que possam ter impacto na prossecução dos objetivos do Programa. A título de exemplo, pode referir-se o financiamento a 100% das operações, introduzido pelo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), ou os efeitos no mercado de solos e promoção habitacional que a maior procura dos Municípios ao financiamento veio trazer.

A QA tem assim o objetivo de aprofundar a contextualização dos resultados alcançados pelo Programa e é nessa medida e entendimento que será abordada com a seguinte estratégia de resposta:

4.10.3. Estratégia de resposta

A estratégia de resposta a esta QA passou por uma sequência de passos metodológicos que pode ser descrita do seguinte modo:

- O primeiro passo metodológico consistiu na sistematização de elementos de análise macroeconómica, confrontando o contexto de formulação do Programa e os dois anos de implementação de reporte da avaliação;
- O segundo passo metodológico consistiu na mobilização dos resultados da auscultação (entrevistas, estudos de caso e inquirição) a entidades beneficiárias visando construir uma tipologia o mais abrangente possível dos efeitos de imprevisibilidade efetivamente observados;
- O terceiro passo metodológico visou, finalmente, analisar criticamente os elementos de imprevisibilidade identificados do ponto de vista da influência dos resultados alcançados.

4.10.4. Desenvolvimento e Fundamentação

Conforme enunciado no entendimento da questão, esta QA relaciona-se com a anterior ao identificar elementos imprevistos com impacto relacionados e derivados do contexto macroeconómico, de formulação e de execução do Programa, nomeadamente do enquadramento

externo identificado na QA anterior, pandemia COVID-19, guerra na Ucrânia e o consequente agravamento da crise socioeconómica.

Assim, nesta fase, decorridas todas as etapas de auscultação que permitem refletir sobre esta QA, nomeadamente as entrevistas, estudos de caso e o processo de inquirição, a estratégia de resposta passa por identificar elementos imprevistos que podem impactar o alcance dos objetivos, derivados do contexto antecipado e não antecipado e da análise dos componentes macroeconómicos (QA nº9). Estes elementos imprevistos são identificados, na resposta a esta QA, tendo em conta cada uma das fases que integram a implementação do Programa 1º Direito, concretamente a adesão, a operacionalização e a execução deste programa.

Tabela 22 - Efeitos imprevistos durante as fases de implementação do 1º Direito

ADESÃO	OPERACIONALIZAÇÃO	EXECUÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dificuldades de mobilização de pessoas e entidades à participação 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Carga burocrática com complexidade para diferentes processos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pressão e desequilíbrios no mercado imobiliário ▪ Mobilização de pessoas durante as obras de reabilitação ▪ Entraves ao cumprimento da eficiência energética
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Debilidades nas competências, dimensão e disponibilidade das equipas técnicas municipais 		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pouca agilidade na articulação com o IHRU 		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dificuldades na utilização plena da plataforma 		

No que concerne a adesão ao Programa, verifica-se que a **mobilização de pessoas e entidades à participação** não decorre como previsto para todos os municípios que desenvolveram as suas ELH (como já enunciado na QA nº7, dos princípios). Alguns municípios reportaram dificuldades na captação para o programa de entidades locais, bem como desconfiança em participar por parte de potenciais beneficiários diretos que receiam a participação em processos não geridos diretamente pelo município com quem têm habitualmente um contacto próximo e direto (o que se verifica sobretudo em concelhos de menor dimensão).

Na operacionalização do Programa, a **carga burocrática** exigida, sobretudo a rigidez acrescida com a introdução do PRR, torna complexos os processos de instrução de candidatura e celebração dos acordos e contratos de financiamento. Verifica-se entropia na operacionalização a nível de:

- Identificação das condições de indignidade (caso de agregados sem conta bancária);
- Verificação da legalização e legitimação das habitações para instrução de candidatura com complexa tramitação processual devido à documentação exigida (exigência de três orçamentos comparáveis pelos beneficiários diretos, atualização de cadernetas prediais), a casos de existência de múltiplos herdeiros, ou à necessidade de alteração de tipo de uso de edifício (que pressupõe alteração do PDM). Esta fase pressupõe apoio continuada dos municípios a beneficiários diretos, população com carências e dificuldades socioeconómicas, incapazes de acompanhar processos de candidatura e operacionalização complexos e burocráticos, bem como a outras entidades locais com candidaturas. Com

equipas internas distintas alguns municípios não têm capacidade para articular e apoiar outras entidades;

- Documentação avultada exigida na assinatura dos contratos de financiamento;
- Condições pouco flexível para acompanhar dinâmicas territoriais voláteis, cada alteração à ELH tem de passar pela Câmara e pela Assembleia Municipal.

Na execução do Programa, verificam-se igualmente elementos críticos à implementação do programa, que podem resultar em entraves ao alcance dos objetivos pretendidos:

- **Pressão e desequilíbrios no mercado imobiliário.** Os desequilíbrios no mercado imobiliário são diversos, se por um lado a escalada de preços é generalizada, colocando o valor previsto e orçamentado nas ELH aquém do valor de mercado; por outro lado, há concelhos, sobretudo do interior, onde o problema se cinge à ausência de mercado para reabilitação ou aquisição, forçando os municípios a recorrer à construção nova. Verifica-se o caso de municípios que face aos preços elevados e galopantes da aquisição, resolveram dedicar-se à construção de raiz em terrenos municipais por se revelar uma solução mais económica/eficiente do que a aquisição de prédios devolutos ou o arrendamento.
- **Mobilização de pessoas durante as obras de reabilitação.** Os municípios sinalizam a subjacente complexidade da obra no terreno, pela articulação com as famílias que habitam as casas e necessitam ser realojadas durante o período de execução. Tendo sido identificados, pelo processo de auscultação, municípios que carecem ainda de solução para o realojamento durante as obras, municípios que optam por não retirar as pessoas de suas casas e fazem intervenção faseada, municípios que detém ou vão adquirir um número mínimo de fogos para servir de habitação de apoio e assim realizar rotação entre as famílias durante as intervenções.
- **Entraves ao cumprimento da eficiência energética.** Dificuldades de cumprimento do requisito da eficiência energética foram levantadas por vários municípios, onde a sustentabilidade acaba por pesar bastante (em termos operacionais e financeiros) no processo da reabilitação, concretamente, a duplicação de despesa em bairros com intervenção recente nesta matéria ou a reabilitação de fogos dispersos (como uma fração num prédio) que torna mais complexa e dispendiosa a intervenção.

Os resultantes períodos de operacionalização e execução lentos, desde a instrução de candidatura até à obra efetiva, carregam consigo outras problemáticas oscilantes, como a degradação das casas, alterações dos rendimentos das famílias, variação acentuada dos preços.

De forma transversal às três fases, foram igualmente identificados elementos imprevistos críticos à implementação do programa:

1. **Competências e dimensão das equipas técnicas municipais.** Considerando o papel crucial que os municípios têm no desempenho e concretização do Programa, o sucesso deste está diretamente relacionado com a capacidade de ação e mediação municipal. É através dos municípios que se esperam vir a ser preconizados as respostas eficazes e eficientes às necessidades habitacionais identificadas por si mesmo nos seus territórios, em conjunto com interlocutores locais. A proximidade e o conhecimento que as autarquias têm dos seus territórios e das suas comunidades são uma peça fundamental na criação de soluções habitacionais e no acompanhamento das situações de carência. O papel decisivo e instrumental das autarquias locais verifica-se na identificação e implementação de respostas eficazes e eficientes à habitação, tendo a proximidade como vantagem na mobilização dos recursos necessários. Contudo, o processo de auscultação, evidenciou-se equipas internas municipais, na valência da habitação, com capacidade, grandeza e consequente disponibilidade dos recursos humanos, para elaboração e execução das ELH, muito distintas a nível nacional. Se por um lado a auscultação no terreno permitiu identificar municípios com equipas formadas e recursos vastos já direcionados para a habitação, que desenvolveram internamente as suas ELH, por outro, a EA verificou a existência de autarquias que viram constituídas as suas divisões de habitação, como consequência da elaboração, com apoio de equipas externas, das suas ELH. De acordo com o processo de inquirição aos municípios cerca de 89% dos municípios recorreu a apoio técnico de consultoria para a elaboração da ELH, tendo 75% indicado que este ‘permitiu complementar recursos técnicos do município’. Identificam-se assim municípios que conseguem mapear as carências habitacionais mais facilmente, mediante os recursos humanos e técnicos que dispõem, bem como os instrumentos de gestão territorial mais ou menos atualizados. Já outros, apresentam debilidades na concretização de um diagnóstico e recorrem a consultores externos para auxiliar no processo de elaboração e identificação das carências e soluções habitacionais. Verifica-se que para alguns municípios não só a elaboração, como a própria operacionalização e execução da ELH é complexa, em termos de instrução de candidaturas, resultante da já referida carga burocrática (cumulativamente com as posteriores exigências do PRR), do envolvimento e articulação com outras entidades locais, do acompanhamento aos beneficiários diretos para execução dos seus processos, das visitas domiciliárias (comunicação com os próprios beneficiários), e dos tempos associados que exigem cativação prolongada das equipas técnicas de recursos humanos para estas funções. Nem todos os municípios têm gabinetes técnicos para responder ao programa na escala que este exige em termos de acompanhamento e execução do Programa. Alguns executivos não estavam preparados para o nível de planeamento estratégico requerido e para responder à exigente operacionalização e concretização do mesmo, nas diferentes fases do programa.
2. **Articulação com o IHRU.** A auscultação no terreno permitiu identificar algumas dificuldades na comunicação com o IHRU, identificada pelas autarquias na fase de elaboração das ELH e na capacidade de resposta face a cada uma das etapas seguintes, nomeadamente, instrução de candidaturas e celebração de contratos de financiamento. Os tempos de resposta do IHRU impõem alguns constrangimentos que poderiam ser minimizados pela

diminuição do peso burocrático que o programa exige tanto das equipas municipais como das equipas técnicas do IHRU. Municípios, com equipas reduzidas, que dispõem de apoio de consultoria para elaboração e operacionalização ao longo do Programa indicam que os processos poderiam por vezes ser agilizados, pela autorização de contactos diretos entre a consultora de apoio e o IHRU. Paralelamente, alterações ao modelo de gestão e operacionalização do IHRU já refletidas ao longo do programa, como a concentração numa direção única nacional, com dois departamentos Norte e Sul, com alocação das equipas em função das necessidades, e a criação de pontos focais de contactos, foram medidas que afetaram a equipa de gestão, porém cujos efeitos imediatos foram reportados pelos municípios no sentido de ganhos de eficiência e eficácia, nos processos de acompanhamento e de execução das ELH. Cerca de metade, 52%, dos municípios inquiridos manifestaram satisfação face à qualidade e prontidão da interação com os serviços do IHRU.

3. **Utilização da plataforma.** Verificaram-se entraves na utilização da plataforma do Programa que apesar do seu funcionamento não serve como meio para toda a interação necessária entre os municípios e a gestão do Programa. Sendo que este ponto se relaciona com o anterior.

Apesar dos serviços de monitorização do Programa indicarem, durante o processo de auscultação, que a meta das 26.000 famílias é atingível em 2026, com uma percentagem considerável de recurso à reabilitação, com adequada distribuição territorial, aumentando o número de pessoas e famílias que passam a viver em SH dignas no local onde residem; através dos estudos de caso e entrevistas realizadas é notória a apreensão dos municípios relativamente a um conjunto de fatores imprevistos com impacto no alcance dos objetivos do Programa. A especulação imobiliária, as condições de acesso ao mercado de habitação, a complexidade colocada nos processos de adesão, operacionalização e execução, não permitem que as ELH sejam o instrumento flexível previsto e que a intervenção municipal requer, sobretudo para dar resposta ao contexto variável atual.

Contudo, é essencial aqui referir a abertura do Programa para ajustamentos e revisões durante a sua aplicação, concretamente a postura da direção do Programa ao estabelecer que pode(m) ser necessária(s) revisões (algumas já efetivadas) ao seu enquadramento perante a evolução e aplicação do Programa no terreno, constitui um fator a favor da sua eficaz implementação e operacionalização. Muitas vezes questões estas avançadas pelas próprias autarquias, enquanto entidades promotoras da ação, que alertam para constrangimentos à execução das suas ELH, que resultaram já em alterações ao diploma (alteração das despesas elegíveis, houve a necessidade de se proceder à revisão ao apoio ao alojamento provisório das famílias, de incluir as juntas de freguesia como entidade elegível). Estas alterações, procuraram dar resposta às necessidades de execução e operacionalização das candidaturas por parte das entidades promotoras, sendo reveladoras da capacidade e prioridade de ajustamento por parte da equipa de gestão do Programa.

4.11. Questão de avaliação n.º 11

4.11.1. Enunciado da questão

Avaliar a participação do programa para a concretização da “Nova Geração de Políticas de Habitação”, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio, através do contributo para o “Objetivo 1: Dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional”.

4.11.2. Entendimento da questão e abordagem preliminar

A presente QA remete para uma dimensão de impacto, pois pretende-se avaliar um contributo que ultrapassa o Programa 1.º Direito e para cujos objetivos ou desígnios mais gerais este Programa deve contribuir, selecionando especificamente o contributo ao nível do Objetivo 1 da Nova Geração de Políticas Habitacionais (NGPH).

Conforme se compreende, o contributo do Programa 1.º Direito não é indissociável do tipo de consequências e realizações associadas que a Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio, terá induzido no quadro da referida NGPH.

4.11.3. Estratégia de resposta

A estratégia de resposta a esta QA passa por uma sequência de passos metodológicos que pode ser descrita do seguinte modo:

- O **primeiro passo metodológico** consistiu a análise sistemática do documento *Nova Geração de Políticas de Habitação* (NGPH) e particularmente do seu objetivo n.º 1, tarefa a concretizada numa primeira fase pela equipa de avaliação no âmbito das suas valências;
- O **segundo passo metodológico** consistiu na mobilização de um painel de especialistas sobre políticas de habitação, convidando-os a refletir sobre o impacto da RCM que dá corpo à NGPH e sobre o significado do Programa “1.º Direito” nesse referencial estratégico;
- O **terceiro passo metodológico** regressou, de novo, ao campo de intervenção da equipa de avaliação e consistiu na sistematização dos resultados alcançados pelo Programa “1.º Direito” (mobilizando respostas a outras questões de avaliação) e no seu confronto com o âmbito do Objetivo 1 da NGPH.

4.11.4. Desenvolvimento e fundamentação

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio veio estabelecer um sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação para uma Nova Geração de Políticas de Habitação. Segundo esta RCM, o XXI Governo Constitucional reconheceu a habitação e a reabilitação para a “melhoria da qualidade de vida das populações, para a revitalização e competitividade das cidades e para a coesão social e territorial”. A NGPH surge “para resolver problemas herdados e para dar resposta à nova conjuntura do setor habitacional”, pois independentemente de uma redução quantitativa das carências habitacionais em Portugal, há problemas estruturais que persistem, como: (i) acesso à habitação; (ii) equilíbrio entre os vários segmentos de oferta habitacional; (iii) Qualificação do edificado, (iv) Coesão territorial.

Paralelamente são apontados novos desafios decorrentes (1) das alterações demográficas, (2) de novas dinâmicas familiares e profissionais, (3) novas necessidades habitacionais (mudança de paradigma no acesso à habitação pós-crise e alteração da dinâmica de mercado), (4) Diversidade e especificidade da expressão territorial das carências habitacionais.

Perante estes constrangimentos e desafios, a NGPH tem, então, como missão:

1) Garantir o acesso de todos a uma habitação adequada, entendida no sentido amplo de habitat e orientada para as pessoas, passando por um alargamento significativo do âmbito de beneficiários e da dimensão do parque habitacional com apoio público;

2) Criar as condições para que tanto a reabilitação do edificado como a reabilitação urbana passem de exceção a regra e se tornem nas formas de intervenção predominantes, tanto ao nível dos edifícios como das áreas urbanas.

A NPGH traz claramente uma alteração do foco da intervenção, pois de acordo com a RCM n.º 50-A/2018, de 2 de maio a política vai centrar-se:

- No acesso universal a uma habitação adequada;
- Na reabilitação e ao arrendamento;
- Nas “pessoas” como centro de atuação;
- Num modelo de governança multinível, integrado, descentralizado e participado;
- Em proatividade, com base em informação e conhecimento partilhado e na monitorização e avaliação de resultados.

A NGPH estabeleceu duas metas para a sua ação:

a) Aumentar o peso da habitação com apoio público, na globalidade do parque habitacional, de 2 % para 5 %, o que representa um acréscimo de cerca 170 000 fogos;

b) Baixar a taxa de sobrecarga de despesas com habitação no regime de arrendamento de 35 % para 27 %.

E, para as atingir, foram consagrados os quatro objetivos estratégicos (OE):

- OE 1: Dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional;**
OE2: Garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado;
OE3: Tornar a reabilitação na principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano;
OE4: Promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais.

Para dar resposta, a cada um dos objetivos estratégicos, foram criados instrumentos de política diversificados, elencados na tabela seguinte.

Tabela 23 – Instrumentos criados para cada um dos Objetivos Estratégicos

Objetivos Estratégicos	Instrumentos
OE 1: Dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional	1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação Porta de Entrada - Programa de Apoio ao Alojamento Urgente
OE2: Garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado	Programa de Arrendamento Acessível Instrumentos de promoção da segurança e estabilidade no arrendamento Indicadores de preços e acessibilidade habitacional FNRE - Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado Porta 65 – Jovem
OE3: Tornar a reabilitação na principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano	Projeto Reabilitar como Regra Medidas de promoção da manutenção regular e da plena utilização do Edificado Reabilitar para Arrendar IFRRU 2020 Casa Eficiente 2020 PEDU/ Planos de Ação de Reabilitação Urbana PEDU/Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas Reabilitação Urbana de Bairros Sociais na Vertente da Eficiência Energética
OE4: Promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais.	Da Habitação ao Habitat Porta ao Lado Programa de mobilidade habitacional no parque de arrendamento público Chave na Mão - Programa de mobilidade habitacional para a coesão territorial

Fonte: Elaboração própria

Neste contexto da NGPH, o Programa 1.º Direito surge, então, como um instrumento de política associado ao **objetivo estratégico 1 - Dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional**. Conforme já referido, o 1.º Direito trata-se de um programa que visa garantir o acesso a uma habitação adequada a pessoas que residem em condições indignas através do apoio financeiro à promoção de soluções habitacionais adequadas.

De acordo com o testemunho recolhido junto da Secretaria de Estado da Habitação, o 1.º Direito trata-se de um programa estrutural para responder às situações de carência habitacional existentes. Até ao momento de lançamento deste Programa, não existia uma resposta estruturada para este problema da carência habitacional, existindo apenas uma resposta conjuntural que

avançava por impulsos, como é o caso do PER ou do PROHABITA. Pela sua relevância, foi o primeiro programa da NGPH, a ser implementado.

Para dar resposta a um maior número de famílias, o 1.º Direito procurou abranger um leque alargado de situações no conceito de condições indignas, por referência às necessidades concentradas das pessoas. As soluções habitacionais são abrangentes e não contemplam, apenas, um tipo de solução para que seja adotada a que melhor responde aos problemas dos agregados.

De facto, o Artigo 5º - Condições indignas do Decreto-Lei n.º 37/2018 abarca 4 tipologias distintas:

- **Precariedade** (pessoas em situação de sem-abrigo, pessoas com a declaração de insolvência de elementos do agregado ou do proprietário do imóvel onde o agregado reside, com situações de violência doméstica, com operações urbanísticas de promoção municipal ou com a não renovação de contrato de arrendamento);
- **Insalubridade e insegurança** (sem condições básicas de salubridade, segurança estrutural, estanquidade e higiene ou por ser uma edificação sem condições mínimas de habitabilidade);
- **Sobrelotação** (sem o número de divisões suficientes face ao agregado);
- **Inadequação** (por incompatibilidade das condições da habitação com características específicas de pessoas que nele habitam – deficientes ou pessoas com incapacidade) devido a barreiras de acesso ao piso ou má circulação nos vãos e áreas interiores.

Cumulativamente, as pessoas ou agregados familiares que residam nestas condições indignas têm de se encontrar em situação de carência financeira, considerando como limite de rendimentos 4 IAS (Indexante dos Apoios Sociais), montante que permite alargar os potenciais beneficiários do Programa face a outros programas que limitavam os rendimentos a valores mais reduzidos.

Adicionalmente, o 1.º Direito tem como base um referencial dinâmico e completo, pois a adesão ao Programa implica a elaboração da Estratégia Local de Habitação (ELH), o que permite aos Municípios um conhecimento holístico das situações de carência, na medida em que estes têm de realizar um diagnóstico das suas carências habitacionais. Ou seja, os Municípios ficam com uma noção mais concreta das famílias às quais é necessário dar uma resposta habitacional por se encontrarem numa situação indigna. O diagnóstico que tem um cariz dinâmico, na medida em que permite incluir, a todo o momento, novas situações de carência verificadas através da revisão da ELH. Embora os Municípios entrevistados tenham realizado o diagnóstico de necessidades de carência habitacionais e a elaboração ELH de formas distintas, apontam a elaboração da ELH como uma das vantagens de aderir ao Programa 1.º Direito. A obrigatoriedade de elaboração da ELH é mesmo a característica do 1º Direito que é melhor valorada pelos 124 municípios inquiridos com candidatura ao Programa: 76,6% dos municípios valoram com 4 e 5, numa escala crescente de 1 a 5, essa característica.

Com esta necessidade de conhecer as carências habitacionais locais, ainda que, o 1.º Direito seja um programa com uma abrangência e gestão nacional, permite a concretização de soluções habitacionais mais centradas e dirigidas aos territórios concretos, através de uma parceria entre a Administração Central e os Municípios.

Em questões de avaliação anteriores foi possível constatar que existem diversas SH adotadas pelos vários promotores (reabilitação, construção, aquisição, aquisição e reabilitação e arrendamento) e que, nestas SH, são envolvidos diversos agregados familiares. Atendendo a que estas SH são apresentadas com base no diagnóstico de suporte à ELH pressupõe-se que vão intervir junto das famílias que vivem em situação de grave carência habitacional nos diferentes Municípios. Apesar dos Municípios não terem capacidade de intervenção em todo este universo de carências habitacionais, nomeadamente por questões financeiras ou de exequibilidade, na opinião da maioria dos inquiridos (54,4%) respondentes que aderiram ao Programa, indicam que esta adesão irá permitir resolver mais de 60% dos casos de carências habitacionais graves identificadas na ELH. Quando questionados sobre a capacidade de dar resposta às situações de carência habitacional sem recurso ao Programa, cerca de 73,4% dos Municípios respondentes indicam que não conseguiriam resolver as situações de carência habitacional identificadas, sobretudo devido ao esforço financeiro necessário para responder a um número de agregados familiares significativo que reside em condições indignas.

O inquérito realizado aos Municípios permite, ainda, constatar que cerca de 65,9% “concordam totalmente” que o 1.º Direito é muito importante para dar resposta às famílias em situação de grave carência habitacional, tratam-se de mais uma evidência do contributo do Programa para o objetivo 1 da NGPH.

Por fim, nos estudos de caso realizados, a opinião dos Municípios é unânime quando questionados se consideram que o 1.º Direito contribui para a concretização objetivo estratégico 1, pois reforça a capacidade de investimento municipal e do seu campo de atuação no campo da habitação, posição reforçada pelos municípios mais pequenos e com menores recursos financeiros. Face às evidências recolhidas ao longo do trabalho de avaliação, considera-se que o 1.º Direito tem intervenção ao nível do objetivo estratégico 1 da NGPH, pois pretende atenuar situações de carências habitacionais existentes nos diferentes Municípios, dando uma resposta habitacional condigna às famílias, que não seria possível sem recurso ao Programa. No entanto, a sua atuação é limitada quer por questões financeiras, quer por questões relacionadas com a exequibilidade das ELH.

No entanto, é também notório que o 1º Direito está hoje inserido num contexto de exigências e pressões sobre a política habitacional que extravasam significativamente o âmbito já por si só de larga exigência das situações de habitação indigna a colmatar pelo Programa. Esta constatação significa que o Programa 1º Direito vai ter de ser considerado pela generalidade das instituições com intervenção na política de habitação, municípios à cabeça, como um instrumento de política de habitação a mobilizar investimento no quadro de uma complementaridade mais ampla com outros instrumentos de política, os já inscritos na NGPH e os que venham a ser necessários lançar. É por isso que a valoração dos municípios inquiridos do 1º Direito do ponto de vista do “Grau de complementaridade com outros instrumentos de política pública de habitação” suscita algum comentário. Apenas 34,7% dos municípios inquiridos valoram com 4 e 5 essa característica do Programa, o que constitui um desafio adicional para o IHRU que tem o mandato de gerir a totalidade dos instrumentos de política.

4.12. Questão de avaliação n.º 12

4.12.1. Enunciado da questão

Avaliar as soluções habitacionais preconizadas em termos da sua sustentabilidade (económico-financeira e ambiental).

4.12.2. Entendimento da questão

Esta QA suscita questões de sustentabilidade associadas às soluções habitacionais que o Programa 1.º Direito está a apoiar. A complexidade da questão resulta de se combinar duas dimensões de sustentabilidade na questão de avaliação – a dimensão económico-financeira e ambiental.

O enunciado desta QA tem obviamente relação com os princípios orientadores do Programa, que são objeto de uma QA própria tal como a descrevemos anteriormente. Adicionalmente, tentou-se apreender, a partir dos beneficiários institucionais do Programa, em que medida estes princípios da sustentabilidade foram considerados pelas operações apoiadas e, de que modo, a gestão do Programa induziu ou não tais comportamentos.

Em primeiro lugar, deve ter-se em conta que, de acordo com os dados da implementação abundantemente tratados em QA anteriores, são os Municípios os principais promotores de soluções habitacionais a apoiar pelo 1.º Direito. Neste contexto, no que diz respeito aos promotores Municípios, entre as dimensões económico-financeira e ambiental da sustentabilidade das soluções habitacionais, tenderemos a considerar que as considerações relativas à sustentabilidade ambiental predominarão sobre as primeiras. O enquadramento a que a atividade dos Municípios está sujeita em termos de orçamento, de endividamento e de fiscalização pelo Tribunal de Contas permite admitir que a dimensão de sustentabilidade económico-financeira das soluções habitacionais candidatas ao 1.º Direito estará à partida assegurada. Quando os municípios referem que, sem a intervenção do 1º Direito, a sua capacidade de resposta à existência de situações de habitação indigna, um dos motivos apontados nas respostas ao processo de inquirição passa precisamente pela avaliação municipal da desconformidade existente entre a dimensão financeira da resposta às carências e a capacidade financeira, o que constitui sinal de sustentação económica e financeira da atividade municipal. Sabe-se ainda que na sequência da crise das dívidas soberanas e dos processos aí iniciados para controlo e redução da dívida pública, os municípios destacaram-se pelas suas trajetórias de redução consolidada do seu nível de endividamento. E embora parte dos Municípios seja hoje atingida pela rarefação de atividade económica em alguns dos territórios de implantação, com a consequente redução do potencial de geração de receitas, o número de municípios que tem ultrapassado situações de aperto orçamental é um indicador de sustentabilidade económico-financeira.

Abordagem diferente poderá colocar-se no que respeita às soluções habitacionais protagonizadas por outras entidades, que não os Municípios, e também aos beneficiários diretos. No Estudo de caso realizado junto do Município de Braga, tanto a ECG – Cooperativa Cultural, como a União de Freguesias de Escudeiros, Pensp Estevão e Penso São Vicente revelaram preocupações no desenvolvimento de soluções habitacionais a custos controlados, o que permite induzir algumas preocupações ao nível da sustentabilidade económico-financeira das mesmas.

As questões relacionadas com a sustentabilidade ambiental merecem maior atenção na abordagem a esta QA.

Tal como já foi anteriormente referido, a chegada do PRR ao financiamento do 1.º Direito traz em termos de sustentabilidade ambiental novas exigências. Nas entrevistas realizadas e no painel de especialistas de habitação, este tema da sustentabilidade mereceu atenção, por parte dos participantes, envolvendo a questão de saber se a construção civil em Portugal já realizou, ou não, a adaptação aos novos paradigmas da sustentabilidade. Alguns destes participantes sublinharam que, em alguns projetos, se coloca a questão de responder às exigências da sustentabilidade através das chamadas medidas de proteção energética passiva com aposta em novas soluções de construção, com exigências óbvias para a construção civil, ou em alternativa através da incorporação de tecnologia. O que alguns dos participantes das entrevistas sublinharam foi que, por vezes, a pressão para uma mais rápida execução das operações conduz à utilização da solução mais fácil, neste caso a incorporação de tecnologia e não a opção por modelos de construção ambientalmente mais sustentáveis.

Esta questão tem, em nosso entender, algum relevo num quadro de financiamento PRR, pois trata-se de um instrumento limitado no tempo e que vai trazer às operações por ele financiadas uma forte pressão de execução. Curiosamente, como alguns exemplos em Portugal o evidenciaram, caso da renovação do Parque Escolar, a opção por soluções tecnológicas como bombas de calor ou sistemas complexos de ar condicionado revelou-se insustentável no plano económico-financeiro. Esta referência foi essencialmente introduzida no painel de discussão com especialistas de habitação pelo representante da Região Autónoma dos Açores, que reforçou o inconveniente da ideia de padronização para um território tão específico como o de um arquipélago.

Como é compreensível admitir, seria também importante que o 1.º Direito contribuisse para o avanço do paradigma da sustentabilidade na indústria da construção civil e, nada melhor, do que a promoção pública de habitação para garantir condições de mercado para que essa transição de modelos e soluções de construção se concretize com externalidades positivas para todo o setor e não apenas em termos de habitação. Tal como o referimos anteriormente, a enorme relevância da reabilitação do edificado, combinada com a experimentação de novas soluções de sustentabilidade ambiental e energética pode gerar um efeito indireto poderoso do 1º Direito – o contributo para uma construção civil mais capacidade na reabilitação sustentável.

Através do inquérito realizado aos Municípios, constata-se uma grande preocupação em cumprir os requisitos obrigatórios em termos de eficiência energética, pois cerca de 81,5% dos municípios respondentes relevam preocupações em cumprir as exigências dos padrões de eficiência energética em todas as soluções habitacionais planeadas. Se adicionarmos os 6,5% dos Municípios respondentes que irão cumprir as exigências apenas ao nível da reabilitação e os 5,6% que irão cumprir as exigências apenas ao nível da construção, pode concluir-se que a larga maioria dos Municípios respondentes (93,5%) apresenta preocupações ao nível da eficiência energética.

Cerca de 22,6% dos Municípios respondentes indicam que vão implementar uma estratégia de monitorização do cumprimento dos requisitos de eficiência energética para garantir o cumprimento dos requisitos de eficiência energética nas soluções habitacionais. Monitorização que

será realizada de diversas formas, como por exemplo a criação de um projeto-piloto, comparação da eficiência energética pré e pós intervenção, fiscalização dos projetos, a dinamização de ações de sensibilização e visitas domiciliárias para garantir uma monitorização periódica, de modo a melhorar a eficácia dos equipamentos.

O inquérito realizado aos Municípios permite, ainda, perceber que cerca de 11,3% irão implementar uma estratégia de monitorização da poupança em termos de energia primária e melhoria da eficiência energética das soluções habitacionais. O modelo a seguir será, igualmente, distinto desde a criação de um programa piloto, nesta área, acompanhamento através de técnicos municipais ou entidades externas, um dos Municípios refere que os projetos de construção previstos preveem construções NzEB.

No painel de discussão realizado com beneficiários institucionais foram evidenciadas algumas dificuldades, por parte de algumas das entidades presentes, de garantir os critérios de eficiência energética, sobretudo em bairros com intervenções recentes, nestas intervenções é muito difícil o desempenho energético ser melhorado em 10%.

Pode concluir-se que existem algumas evidências que apontam para preocupações em matéria de sustentabilidade energética, tendo sido, sobretudo, induzidas pela entrada em vigor do PRR.

5. CONCLUSÕES

A síntese de conclusões da avaliação externa do Programa 1º Direito é organizada segundo dois tipos de conclusões:

- Em primeiro lugar, formulam-se conclusões de natureza mais geral e transversal a todo o Programa;
- Apresentam-se depois conclusões sintéticas decorrentes da abordagem às doze questões de avaliação contempladas em sede de caderno de encargos.

Todas as conclusões são formuladas com respeito por dois princípios fundamentais: por um lado, serem úteis ao processo de tomada de decisão do IHRU e do Ministério da Habitação neste momento tão importante das políticas de habitação em Portugal; por outro lado, serem entendidas como fundamentação das recomendações inscritas no capítulo seguinte.

De maneira a melhor identificar a fundamentação das recomendações que constam do capítulo 6 deste Relatório Final, as conclusões serão numeradas.

5.1. Conclusões de âmbito global e transversal

C1. A implementação do Programa 1º Direito analisada pela avaliação externa respondeu relativamente bem à aplicação da Teoria da Mudança (TdM) oportunamente concebida e validada, que visa interpretar e confirmar as transformações que o Programa visa alcançar, sobretudo quando o seu nível de execução se aproximar das metas intermédias e finais definidas para a sua monitorização no âmbito do novo contexto trazido pelo financiamento do PRR. Analisados os mecanismos e fatores críticos da transformação de atividades em realizações, destas em resultados e destes em impactos, conclui-se que: (i) **ao nível dos mecanismos de transformação**, é a transformação de atividades em realizações e destas em resultados que apresentam os mecanismos com melhor aplicação – no primeiro grupo, as ações de comunicação, o apetrechamento técnico da equipa de Gestão e a magnitude dos recursos financeiros sobretudo em ambiente PRR; no segundo grupo, a resposta a diferentes contextos territoriais, a flexibilidade das ELH, a cultura de reabilitação já evidenciada pelos municípios e o efeito-massa dos projetos municipais sobretudo nas Áreas Metropolitanas; (ii) **ao nível dos fatores críticos**, os que revelam maior incidência potencial operam na transformação de realizações em resultados (inércia do paradigma da construção nova e de aquisição e casa própria) e de resultados em impactos (conjunturas macroeconómicas adversas).

C2. Devido à pressão política e mediática hoje existente sobre as políticas de habitação e às implicações do financiamento do PRR e pressão existente para a sua execução, o Programa 1º Direito, é hoje um Programa, tal como todos os outros inseridos na NGPH, submetido a uma elevada pressão de execução e de urgência na apresentação de resultados. Atingido que está um elevado número de municípios com ELH declaradas em conformidade e acordos de colaboração/financiamento assinados, a avaliação concluiu ser necessário que a Gestão do Programa e os seus principais executores, sobretudo os Municípios, acordem um pacto de

agilização de processos e de procedimentos, reduzindo ruídos e atritos à execução dos projetos sem colocar em causa os princípios fundamentais do 1º Direito.

C3. Se tivermos em conta o enorme desvio existente entre o número de soluções habitacionais estabelecidas nas ELH com acordos de colaboração/financiamento assinados para beneficiários diretos e o número de pedidos submetidos ao IHRU relativamente a esse tipo de beneficiários, pode concluir-se que **a adesão efetiva e operacional de beneficiários diretos à implementação do 1º Direito ficará muito provavelmente bastante abaixo do esperado**. Identificadas que foram pela avaliação externa as principais razões que explicam a muito baixa adesão efetiva de beneficiários diretos, estão criadas as condições para que os municípios que integram nas suas ELH e acordos de colaboração a indicação de beneficiários diretos possam beneficiar de apoio financeiro específico para uma dinamização mais efetiva dessa participação e mitigação dos fatores que estão na base da desconfiança desses beneficiários. Na qualidade de proprietários com capacidade financeira limitada, o financiamento das suas operações por reembolso de despesa realizada pode revelar-se um fator adicional de não adesão, devendo o financiamento dos beneficiários diretos ser melhorado e agilizado.

C4. Embora, tal como a aplicação da TdM o revelou, a inércia do paradigma da construção nova e da aquisição da aquisição de habitação própria não esteja ainda erradicada e esteja simplesmente dificultada pela conjuntura atual da construção civil, da inflação e das taxas de juro em alta, a implementação do 1º Direito tem revelado até agora a **enorme relevância que a reabilitação do edificado e a aquisição de fogos e edifícios para reabilitação** assumem nas candidaturas e projetos dos municípios e das restantes entidades beneficiárias. Neste contexto, estão criadas as condições para que possamos associar ao 1º Direito um outro impacto relevante para a afirmação do paradigma da reabilitação do edificado em Portugal, traduzido na melhor capacitação da arquitetura e das empresas de construção civil em Portugal para os processos de reabilitação urbana e do edificado.

C5. Embora a análise das ELH elaboradas e declaradas em conformidade e com acordos de colaboração assinados permitissem antecipar que o **princípio da parceria e da concertação inter-institucional de âmbito local** para o combate às situações de habitação indigna poderia representar um dos grandes resultados da aplicação do 1º Direito, designadamente no campo de uma identificação mais alargada de situações de habitação indigna, a avaliação dessa realidade do ponto de vista da execução dos contratos de financiamento e dos projetos de supressão de condições de habitação indigna permite concluir que essa dinâmica fica aquém do esperado, comprometendo a efetivação alargada do princípio da parceria. Várias razões explicam essa conclusão, desde o facto da não participação na génese e elaboração da ELH, logo dependente de uma possível revisão da ELH, até à não continuidade da parceria ao longo da implementação dos projetos, incluindo aqui a necessidade de apoio técnico que muitas vezes não é proporcionado por falta de colaboração entre município e outras entidades beneficiárias.

C6. A avaliação dos princípios a que o 1º Direito deve responder permite concluir desde logo que o número de princípios legalmente contemplados é manifestamente excessivo para orientar nessa

perspetiva as ELH e sobretudo a implementação de programas e projetos concretos de erradicação de situações de habitação indigna. Ou o conjunto de princípios é entendido como um conjunto de orientações “à la carte” que os municípios combinam em função da sua própria interpretação, ou então eles teriam de ser reduzidos, ou pelo menos hierarquizados, para que o seu efeito orientador possa ser mais efetivo. A avaliação realizada permitiu concluir que o efeito orientador dos princípios estabelecidos no Decreto-Lei de criação do 1º Direito é sobretudo relevante nos seguintes princípios: **acessibilidade** através da dimensão financeira da escolha dos beneficiários, **planeamento estratégico local** pela relevância que a elaboração das ELH assumiu e pela sua relação com a orgânica de planeamento do Município, **integração social** pela colaboração intensa observada nos municípios entre os serviços de habitação e de ação social local, pela dinâmica criada com a elaboração das ELH, **reabilitação do edificado** pela priorização real que lhe é atribuída na grande maioria das operações, **acessibilidade** pelas preocupações manifestadas nas operações de reabilitação e **sustentabilidade ambiental** pelo respeito manifestado quanto às exigências nesta matéria, desde a origem do Programa e reforçadas com o PRR.

C7. A implementação do Programa 1º Direito merecia que a **conceção e implementação de um processo de monitorização mais robusto** estivessem já asseguradas, seja na perspetiva da ação exercida pelo IHRU, seja na perspetiva dos municípios. Passar de uma lógica de simples relatório de execução a uma outra lógica mais ambiciosa de monitorização é algo de crucial para a colocar ao serviço de uma melhor implementação do Programa, divulgação de boas práticas e identificação de fatores críticos na execução que possam ser agilizados, mitigados ou mesmo erradicados. Para isso, seria necessário que a plataforma web do Programa pudesse apresentar uma outra utilização mais avançada, alimentando, por exemplo, a elaboração de relatórios de monitorização. As metas intermédias sucitadas pela contratualização com o PRR, se bem que constituam uma matéria de dimensão política delicada, deverão ser entendidas como uma excelente oportunidade para esse salto em direção a uma maior robustez dos processos de monitorização. A definição criteriosa e atempada do papel dos municípios na alimentação desse processo de monitorização mais robusto constituirá uma peça crucial para a sua concretização.

C8. Em matéria de organização e gestão, tendo em conta que os Estudos de Caso de sete ELH revelaram que o 1º Direito está já a provocar efeitos positivos na organização da atividade municipal com foco nas políticas de habitação, pode concluir-se que o modelo de organização e gestão concebido pelo IHRU mostrou ser uma opção ajustada a este período inicial de implementação do 1º Direito, em que a elaboração das ELH e interação para consagrar a sua conformidade com as orientações do Programa e a celebração dos acordos de colaboração/financiamento constituíram as atividades mais importantes. Porém, nesta fase atual em que as pressões para a execução vão intensificar-se de maneira assinalável, que vai ser necessário apoiar as restantes entidades beneficiárias que não apenas os municípios e que se impõe uma intervenção coerente para diminuir incerteza e desconfianças dos beneficiários diretos relativamente ao Programa, a avaliação entende que o modelo de gestão necessita de ser reforçado. Designadamente, será necessário reduzir ao mínimo inevitável ruídos e atritos provocados por eventuais comunicações e orientações contraditórias, já que está essencialmente em causa a aceleração do ritmo de execução de acordos de financiamento já celebrados.

C9. Em matéria de compromissos de financiamento, será essencial assegurar que a alteração brutal dos preços de empreitadas não contribua para uma revisão em baixa de metas, sem que estejam criadas condições para que o número de fogos em baixa possa ser compensado por novas candidaturas, com a consequente penalização do cumprimento de metas do PRR. A criação de mecanismos de financiamento suplementar que, apesar da alta de preços, permitam manter os valores previstos de fogos pode constituir uma opção relevante de política pública. Do mesmo modo, a assinatura de novos acordos de colaboração/financiamento não poderá deixar de ter em conta as novas condições de custos prevalecentes no mercado e a consequente necessidade de aferição do realismo de metas face às novas condições de mercado.

5.2. Conclusões decorrentes da abordagem às questões de avaliação

Pertinência (QA nº 1)

C10. O Programa 1º Direito traz à política habitacional a possibilidade de dispor de um instrumento de política dedicado à erradicação de situações de habitação indigna, descontinuada pela não reedição de programas como o PER ou o PROHABITA (Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de Junho e DL n.º 54/2007, de 12 de Março). Os municípios entenderam o programa como um instrumento decisivo para abordar esse tipo de carências e quase 1/3 dos municípios inquiridos afirma que as suas candidaturas ao Programa irão possibilitar que mais de 80% das carências identificadas possam ser satisfeitas. Tendo em conta (i) o modo como o quadro legislativo tipifica as situações a que corresponde a classificação de habitação indigna e as condições de acesso aos apoios e a resposta que tem sido dada na sua aplicação, (ii) a importância da elaboração das ELH como exercício municipal de aplicação desses referenciais e de diagnósticos de carências habitacionais graves, (iii) a intensa interação existente entre a gestão do 1.º Direito e os municípios até que as ELH sejam em consideradas em conformidade para celebração de acordos de colaboração, tudo indica que o Programa 1º Direito configura uma política pública pertinente em termos de resposta a necessidades de carências habitacionais graves, tipificadas pelo conceito de habitação indigna. Essa pertinência é obviamente influenciada pela relação entre carências identificadas e tipificadas e a massa de recursos financeiros disponíveis, relação que é afetada pelo elevado aumento de custos de empreitadas de construção. Entre as tipologias de beneficiários do Programa, os beneficiários diretos enfrentam sérios problemas de passagem de estarem referenciados nas ELH com acordos de colaboração (cerca de 23.401) à implementação de candidaturas (147 pedidos apenas dirigidos ao IHRU), indiciando uma elevada desconfiança das famílias envolvidas relativamente ao apoio do Programa. No momento atual, a possibilidade de atualização de diagnósticos de situações de habitação indigna e de ausência de condições económicas para as resolver por parte das famílias que exige a revisão das ELH enfrenta a dificuldade de responder em simultâneo às exigências de aceleração de execução para cumprimento de metas do PRR.

Relevância (QA nº 2)

C11. O Programa 1º Direito constitui um programa de enorme relevância para responder às carências habitacionais identificadas no parque habitacional português, definidas pela verificação simultânea de um conjunto diversificado de critérios de habitação indigna (que a generalidade dos

beneficiários tem interpretado sem grandes problemas) e pela incapacidade financeira das famílias ou indivíduos para as resolver por sua própria iniciativa. Permitindo colocar de novo no centro da decisão política uma dimensão relevante das carências habitacionais em Portugal, o 1º Direito pela importância que concede ao instrumento de planeamento estratégico das ELH gerou um mecanismo que conduz à possibilidade de atualização sistemática das situações de habitação indigna inicialmente identificadas, designadamente em relação ao Levantamento IHRU de 2018, realizado por inquérito aos Municípios. A relevância do Programa mede-se ainda pela importância central que o 1º Direito concede à reabilitação urbana e do edificado, largamente aceite em conformidade por todas as entidades beneficiárias, gerando a possibilidade do Programa contribuir decisivamente para a generalização de um novo paradigma de resposta às carências habitacionais que opte pela reabilitação do edificado em oposição ao paradigma da construção nova e da aquisição de casa própria cuja inércia está apenas dificultada pela conjuntura atual de alta de taxas de juro e de subida dos preços de venda de habitação nova.

Monitorização e fiscalização para a boa gestão dos recursos financeiros públicos (QA nº 3)

C12. Num contexto de implementação do Programa em que a fiscalização de empreitadas é exercida pelos Municípios no quadro da sua autonomia, a atuação do IHRU consiste essencialmente na verificação da conformidade entre o executado pelas entidades beneficiárias (e que dá origem a pedidos de reembolso de despesas) e o que foi contratualizado, conforme fixado nos acordos de colaboração/financiamento). Na justa medida em que esses acordos de colaboração/financiamento são a sequência lógica das ELH declaradas em conformidade pelo IHRU, também com forte interação nesse processo, o 1º Direito apresenta um conjunto de dispositivos de monitorização concebidos e preparados para que os recursos financeiros públicos alocados ao Programa constituam um exemplo de boa gestão de recursos públicos. A entrada em cena do financiamento do PRR veio trazer ao processo novas condições de regulamentação, com relevo para os critérios de melhoria de eficiência energética exigidos pelo apoio comunitário, aos quais a equipa de gestão, municípios e outras entidades beneficiárias estão ainda a adaptar-se. A avaliação referenciou no seu processo de auscultação algumas dificuldades de cumprimento desses critérios, particularmente em edificado com intervenções mais recentes nessa matéria e para os quais não tem sido fácil encontrar formas de melhoria em 10% dessa eficiência, não desperdiçando recursos ou inviabilizando soluções anteriores.

Adequação do Modelo de gestão (QA nº 4)

C13. A avaliação concluiu que importa avaliar a adequação do modelo de gestão em dois tempos, um que tem por atividades centrais a interação no quadro da elaboração das ELH e declaração da sua conformidade com as regras e orientações do 1º Direito e a preparação assinatura dos acordos de colaboração/financiamento e um outro tempo que é o do acompanhamento do processo de implementação das operações de investimento constantes dos acordos de colaboração/financiamento. Como é compreensível, estes dois tempos sobrepõem-se, já que as candidaturas e acordos de colaboração vão sendo apresentados ao longo do processo de implementação, o que exige uma gestão de recursos humanos capaz de responder a pontos críticos

de procura dos serviços do IHRU. As evidências recolhidas apontam para que na concretização do primeiro daqueles dois tempos o modelo tem-se revelado ajustado, embora os tempos médios e medianos de tramitação das ELH possa ser reduzido. Já no que respeita, ao segundo daqueles tempos, sobretudo num contexto de forte pressão para a execução, existe evidência de melhoria necessária, sobretudo do ponto de vista da coerência das informações a prestar aos municípios e outras entidades, maior clareza na identificação das exigências de eficiência energética e utilização da plataforma web do Programa, ainda não totalmente vista pela generalidade dos *stakeholders* que intervêm no Programa. A conclusão que decorre da abordagem a esta QA não pode ignorar ainda os efeitos que o 1º Direito está positivamente a gerar nos modelos de gestão dos diferentes municípios, seja dando origem a adaptações na macroestrutura dos municípios, criando novas formas de colaboração entre Câmara Municipal e empresas municipais criadas na área da habitação e estimulando uma maior integração de serviços, com relevo para os de planeamento e ação social.

Eficácia e eficiência – Garantia de correta aplicação de benefícios públicos (QA nº5)

C14. O Programa 1º Direito está concebido de modo a criar um ambiente institucional propício à correta aplicação de benefícios públicos, na medida em que condiciona a identificação de situações de habitação indigna e dos públicos sem capacidade financeira para as resolver à elaboração de uma ELH, tão compreensiva quanto os municípios desejarem que ela seja, seja do ponto de vista das carências habitacionais identificadas, seja das entidades e beneficiários diretos que pretenda associar ao processo. A interação com o IHRU para garantir que essa ELH está em conformidade com o Programa e a interação posterior para verificar se o executado está em linha com o contratualizado garantem boas condições de aplicação dos benefícios públicos, tanto mais que o Programa permite que a identificação de novas situações de habitação indigna seja revista em sede de revisão da ELH, de maneira a dar resposta não só a novas identificações de situações físicas de indignidade, como de agravamento da condição financeira das famílias. Acresce que os Municípios valoram muito positivamente a obrigatoriedade de elaboração da ELH: 73,6% dos 124 municípios inquiridos com candidatura em implementação valoram com 4 e 5 numa escala crescente de 1 a 5 essa característica do 1º Direito. Entretanto, esta avaliação positiva deve ser cruzada com as novas exigências de pressão para a execução que o cumprimento de metas, intermédias e finais, do PRR vem trazer ao processo. Compreensivelmente, as novas condições de pressão para a implementação e apresentação de resultados podem levar os municípios a retardar a revisão das ELH, podendo comprometer a entrada de novas entidades beneficiárias (não integradas na dinâmica inicial de génese da ELH) e/ou a identificação de novas situações físicas de indignidade habitacional.

Eficácia – Resultados – cumprimento de objetivos e metas (QA nº 6)

C15. As metas e objetivos do Programa que estão em causa nesta QA consistem no contributo direto e definitivo do Programa para atingir em 2026 a entrega aos destinatários finais de 26.000 fogos de resolução de situações de habitação indigna identificadas, independentemente das entidades beneficiárias responsáveis pelas operações de investimento, e no seu contributo indireto para dois objetivos/metasp da NGPH: a) Aumentar o peso da habitação com apoio público, na

globalidade do parque habitacional, de 2 % para 5 %, o que representa um acréscimo de cerca 170 000 fogos; b) Baixar a taxa de sobrecarga de despesas com habitação no regime de arrendamento de 35 % para 27 %. A avaliação respondeu essencialmente à questão do contributo direto, mobilizando uma bateria de meios complementares de informação: (i) aplicação concreta da TdM; (ii) análise de condições objetivas de implementação do Programa, com realce para a relação entre fogos previstos e fogos implementados; (iii) resultados dos estudos de caso; (iv) exploração dos resultados do processo de inquirição relativamente à explicitação por parte dos Municípios de fatores de perturbação dos ritmos de execução e do cumprimento de metas. Admitindo que a implementação do Programa possa ser substancialmente acelerada após atingir uma massa crítica de acordos de colaboração/financiamento assinados, a avaliação identificou alguns riscos que podem comprometer a meta dos 26.000 fogos, embora a margem de folga existente entre essa meta e as SH previstas em sede de acordos de colaboração seja relativamente ampla e a maioria dos EC analisados apresentem algum otimismo nesse cumprimento. Entre os riscos identificados foram identificados: (i) a muito baixa probabilidade das SH previstas para beneficiários diretos serem concretizadas; (ii) o aumento do preço de empreitadas pode gerar, se não houver financiamento suplementar, a necessidade de para o mesmo volume de investimento baixar o número de fogos; (iii) os custos de transação inerentes à operacionalização das candidaturas tendem a aumentar com o número de fogos das operações, já que todo o processo exige a consideração de fogo a fogo; (iv) o ritmo de execução pode ser contraiado pelas dificuldades reveladas de contratualização com empresas de construção civil.

Princípios orientadores do 1º Direito (QA. Nº 7)

C16. Não se verificou a existência de um processo de monitorização do Programa para aferir a aplicação dos princípios descritos nas ELH dos municípios. Contudo, pela avaliação, concluiu-se que o princípio da reabilitação é o princípio com cumprimento mais acentuado a nível do Programa e que, o princípio da participação, em termos de envolvimento e implementação de SH efetivamente promovidas pelos beneficiários diretos e outras entidades que não o Município, fica aquém do que seria desejado. Tendo sido identificadas dificuldades financeiras e burocráticas por parte destes beneficiários, em operacionalizar e implementar as respetivas candidaturas. Estas debilidades colocam igualmente entraves ao cumprimento do princípio da equidade que vê como agregados familiares protagonistas os que caem sobre a alçada da intervenção municipal em oposição aos que dependem de outras instituições ou de si próprios (beneficiários diretos) para sair de situações de habitação indigna. Simultaneamente, verifica-se que o princípio do incentivo ao arrendamento tem uma aplicação minoritária enquanto a modalidade de intervenção menos preconizada pelos municípios, bem como a existência de um entrave na aplicação do princípio da perequação, muito relacionado com a relativa complexidade de interpretação e relevância dada a este princípio.

Priorização de soluções habitacionais e cumprimento de objetivos e metas do programa (QA nº 8)

C17. A priorização das soluções habitacionais constitui um dos aspetos mais positivos do Programa 1º Direito, com a adicionalidade relevante dessa priorização ser perfeitamente consentânea com

os objetivos e metas do programa. Os números constantes dos acordos de colaboração/financiamento, a inquirição aos municípios, os números de implementação do Programa já disponíveis e a exploração dos Estudos de Caso evidenciam uma clara opção dos municípios e restantes entidades beneficiárias pelas SH de reabilitação do edificado, completadas com operações de aquisição para reabilitação posterior. Além disso, a hierarquização das situações de habitação indigna atribui uma maior predominância às situações de insalubridade e segurança, embora estejam também presentes as restantes situações de sobrelotação e precariedade. A dinâmica favorável à reabilitação confirmada por estes diversos elementos de informação permite concluir que os testemunhos recolhidos nos painéis de discussão segundo os quais a reabilitação poderia ser considerada um fator de entrave à execução não têm expressão representativa.

Influência de fatores externos (QA nº 9).

Concluiu-se, pela avaliação, que para além da existência de um conjunto de fatores estruturais e conjunturais, não exclusivos do Programa, que por si só despoletam um conjunto de carências e constituem desafios que se colocam à política de habitação e reabilitação há várias décadas, há um conjunto de fatores externos, decorrentes no período de implementação, que poderão ter um impacto significativo nos resultados alcançados. Nomeadamente, o surto pandémico e a eclosão da guerra na Ucrânia e a consequente crise económica internacional que colocou mais pressão sobre as desigualdades estruturais na habitação, com efeitos no aumento dos custos de construção e nas dificuldades de contratualização de empresas de construção civil. Estes fatores põem entraves à execução e podem afetar negativamente o alcance dos resultados do programa no tempo previsto. Paralelamente, estes efeitos têm igualmente um impacto direto no Programa ao reverter numa necessidade de ajustamento (revisão em alta) por parte dos municípios das suas ELH. Neste contexto, a introdução do PRR trouxe condições financeiras altamente atrativas ao programa, funcionando como motor impulsionador para a adesão de vários municípios, porém, vem acrescido de um conjunto de especificidades que importam uma considerável rigidez ao Programa.

Influência de elementos imprevistos perturbadores da implementação do Programa (QA10)

A avaliação identificou um conjunto de elementos imprevistos com impacto significativo na prossecução dos objetivos do programa associados a cada uma das suas fases de implementação (adesão, operacionalização e execução), concretamente as dificuldades de mobilização de pessoas e entidades à participação, a especulação imobiliária, a complexidade e carga burocrática alocada aos processos, as condições de acesso ao mercado de habitação, a mobilização de pessoas durante as obras de reabilitação, as dificuldades do modelo de gestão por parte dos municípios e das suas equipas técnicas no que concerne a articulação com o IHRU e a utilização plena da plataforma. Todos estes elementos não favorecem que as ELH sejam o instrumento flexível previsto e que a intervenção municipal requer, sobretudo para dar resposta ao contexto variável atual, reconhecendo e atribuindo aos municípios um papel fulcral na concretização do Programa.

O Programa 1º Direito no quadro global dos instrumentos da NGPH (QA nº11)

Em relação ao contributo do Programa 1.º Direito para a NGPH, as evidências recolhidas apontam que o Programa contribui para a resolução de carências habitacionais existentes nos Municípios, pois amplifica a capacidade de investimento e de atuação dos Municípios no campo da habitação que, de outra forma, não seria possível dado o volume financeiro envolvido nestas operações. No entanto, na sequência da recente notoriedade pública e política da crise habitacional e do pacote de medidas em discussão pública apresentado pelo Governo, o Programa 1º Direito, com a sua particular tipologia de situações de carência habitacional a solver (indignidade de situações e incapacidade financeira para as solver), encontrará futuramente um contexto em que os Municípios estarão face a novas necessidades de intervenção, tendo a avaliação encontrado eco dessa evidência em alguns dos Estudos de Caso realizados.

Sustentabilidade ambiental (QA nº12)

Face às evidências recolhidas, é possível apurar que existem preocupações em matéria de sustentabilidade ambiental nas soluções habitacionais apresentadas pelos Municípios, sobretudo induzidas pela entrada em vigor do PRR, que trouxe uma exigência acrescida nesta matéria. No entanto, os Municípios referem algumas dificuldades para o cumprimento dos requisitos da eficiência energética, sobretudo ao nível da melhoria do desempenho energético exigido.

6. RECOMENDAÇÕES

CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO (ÕES) ASSOCIADA (S)
C1	R1. Recomenda-se que a Teoria da Mudança, oportunamente validada em grupo constituído para a sua discussão, seja capitalizada, através dos indicadores utilizados para medir a aplicação dos mecanismos e fatores críticos de transformação como elementos de monitorização do Programa, tendo em vista o acompanhamento, medida e grau de verificação dos impactos esperados do 1º Direito.
C2	R2. Recomenda-se que no período 2023-2026, correspondente à incidência do financiamento do PRR, o Programa 1º Direito seja sujeito a um esforço de agilização, com simplificação de procedimentos em matérias que não comprometam os objetivos e exigências estratégicas do Programa, com intervenção seletiva da equipa de Gestão do IHRU em todos os fatores críticos de execução identificados e estabelecimento de um novo conjunto de regras de interação entre o IHRU e as equipas dos Municípios.
C3	<p>R3.1. Tendo em conta o baixo índice de implementação de processos constantes de acordos de colaboração/financiamento relativos a beneficiários diretos, recomenda-se a possibilidade do IHRU apoiar técnica e financeiramente os Municípios no sentido destes constituírem equipas especializadas na dinamização das operações de reabilitação a cargo de beneficiários diretos.</p> <p>R3.2. Recomenda-se que seja possível a realização de adiantamentos a beneficiários diretos de modo a minimizar dificuldades de implementação suscitadas pela necessidade de antecipar despesas para posterior pedido de reembolso</p> <p>R3.3. Recomenda-se que, a nível local, sejam instituições de proximidade com os beneficiários diretos a ser encarregadas da dinamização dos processos e estabelecimento da melhoria de confiança no Programa</p>
C4	R4. Face à relevância que a reabilitação do edificado assume nos acordos de colaboração assinados e na fase de implementação já alcançada pelo Programa, recomenda-se que o IHRU em colaboração com o OHARU concebam um dispositivo de avaliação do impacto que o Programa 1º Direito terá na consolidação de um setor de arquitetura e construção civil especializado em operações de reabilitação, combinadas com reforço da componente de sustentabilidade ambiental.
C5	<p>R5.1. Face aos resultados abaixo do esperado em matéria de cooperação e parcerias inter-institucionais a nível local no desenvolvimento de operações de investimento aprovadas pelo 1º Direito, recomenda-se que a equipa de gestão do Programa crie equipas especializadas no acompanhamento e ajuda técnica a operações às entidades beneficiárias insuficientemente representadas nas operações já aprovadas, tais como Misericórdias, Cooperativas de Habitação ou IPSS.</p> <p>R5.2. Recomenda-se que, em sede de processos de revisão das ELH, os Municípios sejam incentivados a integrar nas suas ELH revistas novas parcerias a nível local, com garantia de prestação de informação regular a tais entidades.</p>
C6	<p>R6.1. Recomenda-se que, em sede de possível alteração legislativa relativa ao Programa 1º Direito, seja possível realizar uma simplificação dos princípios orientadores fixados no artigo 3º do Decreto Lei que regula o 1º Direito, com as suas sucessivas alterações introduzidas ao longo do tempo, simplificação que pode assumir a forma de hierarquização desses princípios selecionando os de aplicação mais prioritário.</p> <p>R6.2. Recomenda-se especial atenção ao cumprimento do princípio da equidade, atendendo à deficiente cobertura de situações de habitação indigna relativas a</p>

CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO (ÕES) ASSOCIADA (S)
	operações de outras entidades beneficiárias que não os Municípios e de beneficiários diretos.
C7	R7. Recomenda-se que, no período de implementação 2023-2026, o programa 1º Direito seja dotado de um modelo de monitorização mais robusto, entendido não apenas como um simples relatório de execução, mas como instrumento de divulgação de boas práticas de implementação do Programa, com cobertura territorial alargada das realizações, contributo para o cumprimento das metas fixadas pelo PRR e incentivo ao aparecimento de novas candidaturas para erradicação de situações de habitação indigna.
C8	R8. Recomenda-se que o modelo de gestão do Programa 1º Direito possa assumir no período de 2023-2026 o reforço técnico, humano e organizativo necessário para um período de aceleração da implementação de operações aprovadas, com as correspondentes implicações de ajuda técnica nesse sentido aos Municípios e o reforço da ajuda técnica a outras entidades beneficiárias, além do prescrito na recomendação 3.1. Nesta recomendação está também presente a necessidade de rápida operacionalização da plataforma WEB do Programa, de modo a transformá-la num instrumento efetivo de interação com entidades beneficiárias e fonte de alimentação do sistema de monitorização.
C9	R9.1. Tendo em vista a estabilização necessária das condições de financiamento, recomenda-se que a gestão do Programa avalie de forma sistemática as implicações da acentuada subida de custos de construção e preços de empreitada em cada candidatura aprovada, com identificação das consequências em termos de número de fogos a construir e tempos de execução necessário para o fazer. R9.2. Recomenda-se que face ao aumento de preços de empreitada e descida implícita da taxa de comparticipação de 100% do PRR para valores mais baixos, a gestão do Programa 1º Direito possa equacionar juntamente com os Ministérios da Habitação e das Finanças a possibilidade de financiamento suplementar para manter o mesmo montante de fogos previstos.
C10	R10. Face às alterações significativas observadas no mercado de construção em termos de preços de empreitadas, recomenda-se que a possibilidade de atualização de diagnósticos de habitação indigna e de ausência de condições económicas de famílias para as solver seja realizada tendo em conta uma sistemática avaliação das condições de cumprimento das metas fixadas pelo PRR e o real significado dos recursos financeiros disponíveis em termos de fogos suscetíveis de ser construídos.
C11	R11. Recomenda-se a contínua e sistemática avaliação das condições operacionais em que as diferentes tipologias de habitação indigna são diagnosticadas e identificadas, designadamente do ponto de vista da sua erradicação por via de processos de reabilitação do edificado.
C12	R12. Recomenda-se que a prática de aplicação dos critérios e exigências do apoio do PRR em matéria de demonstração de melhorias de eficiência energética das operações aprovadas seja reavaliada, sobretudo do ponto de vista da ponderação da sua exequibilidade e razoabilidade em fogos que tiveram intervenções mais recentes em matéria de melhoria de eficiência energética
C13	R13.1. Recomenda-se que o modelo de gestão do Programa seja reforçado em termos organizativos, técnicos e humanos no período 2023-2026 de modo a dar resposta às exigências de implementação/execução que vão ser observados neste período,

CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO (ÕES) ASSOCIADA (S)
	<p>promovendo designadamente a operacionalização definitiva da plataforma web de suporte ao Programa.</p> <p>R13.2. Recomenda-se que os Municípios promovam as melhorias de apetrechamento organizativo, técnico e humano nas suas equipas de acompanhamento e planeamento do 1º Direito não só para assegurar ritmos de implementação previstos, mas também para melhorar as condições de envolvimento efetivo de outras entidades beneficiárias e beneficiários diretos integradas nas respetivas ELH.</p>
C14	R14. Recomenda-se que o IHRU, em concertação com a Associação Nacional de Municípios, promova iniciativas (Prémios, mostras, outras formas de divulgação) para disseminação de projetos exemplares e boas práticas do ponto de vista da correta aplicação de recursos públicos em contexto de aumento significativo de preços de empreitadas de construção.
C15	R15. Em estreita articulação com a Recomendação R2, recomenda-se que o cumprimento da meta dos 26.000 fogos seja objeto de uma rigorosa monitorização com ponderação dos riscos identificados pela avaliação – baixa implementação das SH de beneficiários diretos, consequências do aumento dos preços de empreitadas e das perturbações na oferta de construção civil e agilização de processos de tramitação.
C16	R16. Recomenda-se a concertação de ações que constituam um apoio consistente a beneficiários diretos e outras entidades que não o Município, de forma a potenciar a participação destes públicos e a reduzir a não equidade constatada entre públicos em situação de indignidade habitacional com SH efetivas. As ações podem passar pela necessidade de agilização dos processos, para facilitar a execução por parte de entidades beneficiárias que não os municípios, bem como o apoio técnico e acompanhamento dos municípios (com possibilidade de linhas de financiamento próprio no Programa) aos beneficiários diretos (de forma a reduzir o desvio entre número de soluções previstas nas ELH para estes beneficiários e os pedidos concretos já apresentados ao IHRU). Propõe-se a necessidade de melhor explicitar o princípio da perequação em termos da sua possível aplicação no Programa, de forma a aumentar a sua verificação.
C17	R17. Face à clareza da priorização que resulta das opções assumidas pela generalidade das entidades beneficiárias relativamente à afirmação do primado da reabilitação urbana e do edificado, com relevo para os Municípios, e tendo em conta a capacidade revelada pelas ELH em geral de hierarquização da premência relativa das diferentes tipologias de situações de habitação indigna, não há propriamente uma recomendação a enunciar a partir desta conclusão, a não ser assegurar a continuidade destas práticas.
C18	R18. A recomendação alocada a minimizar o impacto da existência de fatores externos, não antecipados pelo Programa, no alcance dos seus resultados, poderá passar por alterações a nível da condução da gestão, operacionalização e comunicação entre os diferentes interlocutores do Programa e por ajustamentos e revisões, no enquadramento legislativo, à sua implementação, de forma a devolver fluidez ao instrumento criado. Para além dos interlocutores principais, IHRU e municípios, poderá ser equacionado o papel de intermediários, consultoras especializadas por exemplo, para apoiar na execução dos processos, sobretudo no caso de municípios com recursos humanos limitados.
C19	R19. Recomenda-se a necessidade de tornar os processos a nível da adesão, operacionalização e execução do Programa mais fluídos, com menor carga burocrática, de forma a reduzir o tempo de afetação exigido tanto às equipas técnicas municipais como à equipa de gestão do IHRU, contribuindo assim para minimizar os tempos

CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO (ÕES) ASSOCIADA (S)
	<p>médios de espera de resposta por parte do IHRU. Se por um lado, muitas ELH estão a ser revistas em alta para atender às condições voláteis do mercado habitacional e do contexto socioeconómico atual, por outro lado, muitas revisões são impulsionadas pela necessidade de ajustar cronogramas de execução, decorrentes de atrasos dos processos, e modalidades de intervenção das soluções habitacionais preconizadas. A criação de mecanismos internos que acelerem a análise de processos, pelo IHRU e o alargamento da sua equipa técnica podem ser ferramentas essenciais para contribuir para minimizar o impacto dos efeitos imprevistos na prossecução dos objetivos do programa. Poderão ser liderados pelo IHRU fóruns de partilha de boas práticas entre municípios, na condução de processos para lidar com efeitos imprevistos do Programa.</p>
C20	<p>R20. Face à entrada em consulta pública do recente conjunto de medidas de combate à crise habitacional apresentado pelo Governo, cuja natureza de intervenção a curto prazo tem o risco de desvalorizar a relevância estratégica do quadro de medidas e instrumentos anteriormente disponíveis e já em curso de implementação, recomenda-se que o IHRU, na sua qualidade de responsável pela generalidade dos instrumentos de política de habitação inscritos na NGPH, apresente regularmente elementos de informação sobre o estado da arte da implementação dos diferentes instrumentos de política de habitação, de modo a permitir que os resultados da aplicação do 1º Direito possam ser contextualizados no quadro mais geral de instrumentos de política. Esta recomendação tem em conta a deficiente valoração revelada pelo inquérito aos Municípios no que respeita à complementaridade do 1º Direito com os restantes instrumentos de política de habitação e as preocupações expressas por diferentes Municípios auscultados no que respeita à necessidade imperiosa de combinar a resposta às situações de habitação indigna e a resposta a outras carências de habitação, designadamente a relativa à insuficiente oferta de habitação para casais jovens e jovens em geral.</p>
C21	<p>R21. Tendo em conta a recetividade manifestada pelos Município ao princípio da sustentabilidade ambiental, recomenda-se que no âmbito da aplicação das condições exigidas pelo financiamento do PRR sejam clarificadas as regras e critérios de demonstração por parte das operações das melhorias de eficiência energética dos edifícios e fogos a reabilitar/construir, tendo também em conta a sustentação financeira das soluções preconizadas.</p>

