



AVALIAÇÃO EXTERNA DO PROGRAMA “1.º DIREITO – PROGRAMA DE APOIO AO ACESSO À HABITAÇÃO”

SUMÁRIO EXECUTIVO

26 de ABRIL de 2023



Este sumário executivo apresenta, de forma resumida, os resultados da avaliação externa do Programa 1º Direito, elaborada por uma equipa da Quaternaire Portugal, Consultoria para o Desenvolvimento, SA, no âmbito do procedimento de contratação pública n.º PC.136.2022.0000151, lançado pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), para o período compreendido entre 1 de agosto de 2020 e 31 de julho de 2022

A ADMINISTRAÇÃO DA QUATERNAIRE PORTUGAL, SA

A Coordenação do trabalho



(António Manuel Figueiredo)

EQUIPA DE AVALIAÇÃO

TAREFAS DESENVOLVIDAS	ELEMENTOS DA EQUIPA TÉCNICA ENVOLVIDOS
Coordenação global metodológica e operacional do trabalho de avaliação	António Manuel Figueiredo
Trabalhos de elaboração da Teoria da Mudança de suporte à avaliação	António Manuel Figueiredo Filipa Barreira Margarida Azevedo Mariana Rodrigues
Processo de inquirição	Filipa Barreira Carlos Fontes
Abordagem às questões de avaliação	António Manuel Figueiredo Filipa Barreira Lurdes Cunha Margarida Azevedo Mariana Rodrigues

ÍNDICE

1. Objeto, objetivos e contexto da avaliação	4
1.1. Objeto	4
1.2. Objetivos	4
1.3. Contexto	5
2. QUESTÕES DE AVALIAÇÃO	6
3. ASPETOS METODOLÓGICOS	6
3.1. Relevância da Teoria da Mudança (TdM)	6
3.2. Roteiro metodológico	8
3.3. Aplicação da TdM	10
4. CONCLUSÕES	11
5. RECOMENDAÇÕES	15

1. OBJETO, OBJETIVOS E CONTEXTO DA AVALIAÇÃO

1.1. OBJETO

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”.

O Programa “1.º Direito” visa, nos termos da legislação que o enquadra, 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 Porta de Entrada, do Programa Arrendamento Acessível, e da Bolsa Nacional de Alojamento Temporário.

O Programa 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. No seu processo de implementação são identificáveis duas grandes etapas: 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, não necessariamente limitados à reabilitação do património municipal; e a concretização das intervenções previstas nessa estratégia, após celebração de acordo(s) de colaboração e financiamento.

1.2. OBJETIVOS

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%”. Complementarmente, 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.

1.3. CONTEXTO

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-pandémica¹ 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) e, por fim, já fora do âmbito do período de avaliação mas ainda no decurso dos trabalhos de AE, a 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 de medidas suscitou, numa espécie de antecipação do debate público que se visava impulsionar.

Entre as razões que determinaram a maior notoriedade do tema habitação na opinião pública, 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;
- 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

¹ 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.

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 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 originou 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.

2. QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

A avaliação externa do 1º Direito foi equacionada em função de um conjunto de 12 questões de avaliação, distribuídas pelos seguintes conjuntos:

- **Seis questões de avaliação focadas em questões estratégicas** (pertinência, relevância, grau de cumprimento de objetivos e metas, respeito pelos princípios orientadores do 1º Direito, priorização de soluções habitacionais e contributo do Programa para a Nova Geração de Políticas de Habitação);
- **Três questões de avaliação centradas em questões de operacionalização/implementação** (dimensões de monitorização e fiscalização do modelo de gestão, grau de adequação do modelo de gestão e análise combinada de eficiência e eficácia na avaliação do grau de correção de aplicação de recursos públicos);
- **Duas questões de avaliação focadas em questões de contexto de implementação** (avaliação de fatores externos e de efeitos imprevistos);
- **Uma questão de avaliação relativa** à análise da sustentabilidade económico-financeira e ambiental de operações aprovadas.

3. ASPETOS METODOLÓGICOS

3.1. RELEVÂNCIA DA TEORIA DA MUDANÇA (TDM)

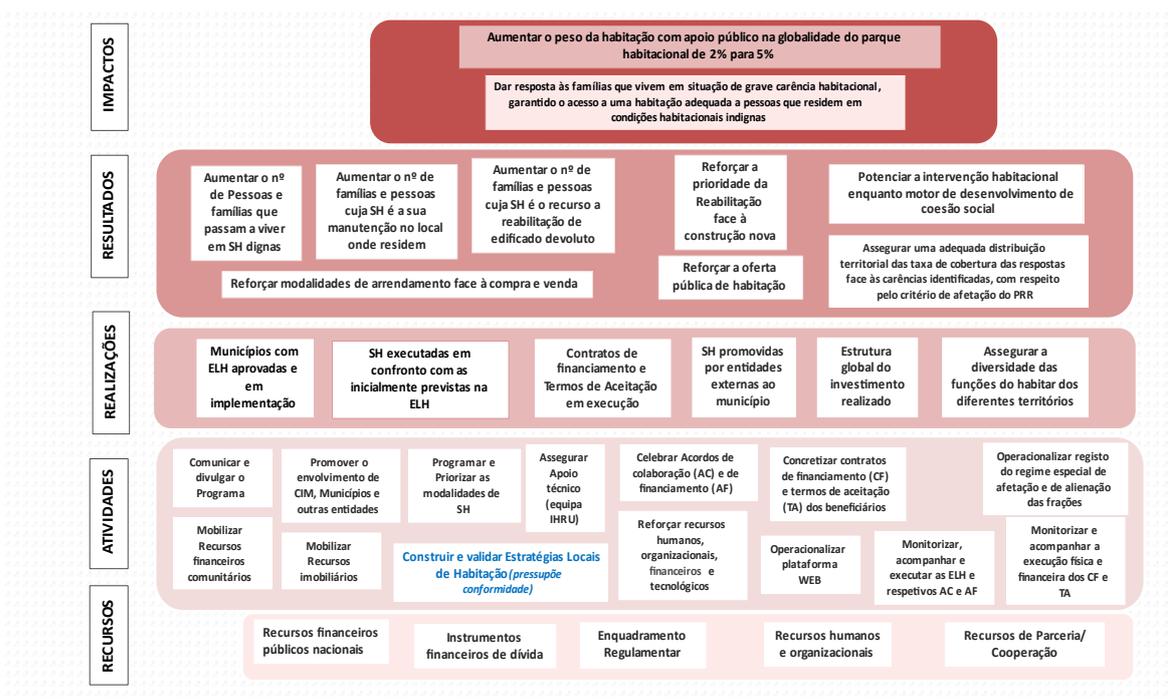
A avaliação externa foi conduzida com base num modelo de avaliação baseada na teoria (ABT), opção suportada na ideia central de que o racional de intervenção preconizado pelo Programa 1.º

Direito pode ser interpretado “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”.

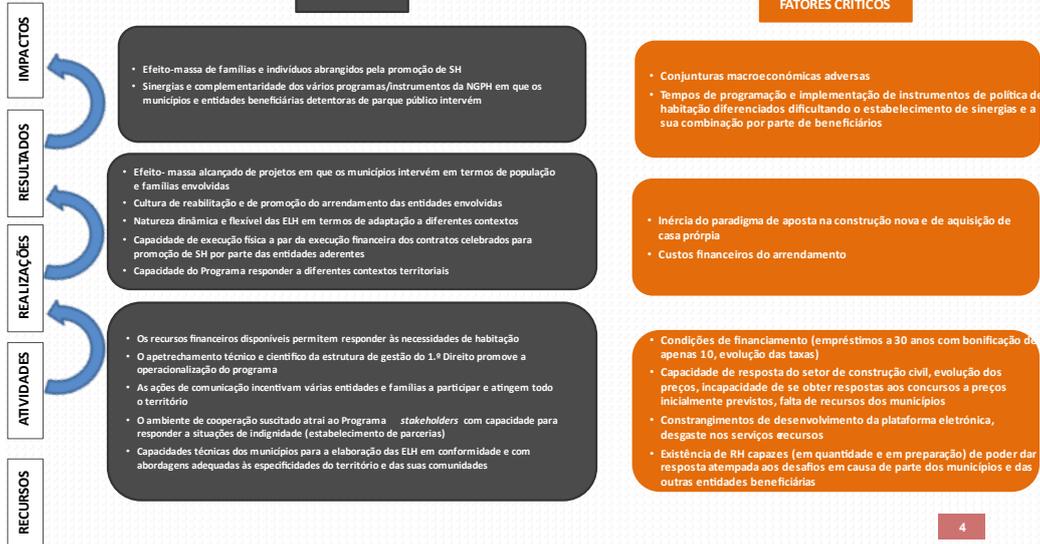
A proposta de TdM focou-se em três processos de transformação, de “atividades” em “realizações”, de “realizações” em “resultados” e de “resultados” em “impactos” (elementos estáticos da TdM), considerando para cada destas sequências: (i) a influência do já mencionado contexto; (ii) os mecanismos que devem assegurar a referida transformação; (iii) os fatores críticos que a podem penalizar ou bloquear (elementos dinâmicos da TdM).

A estabilização da proposta de TdM passou por um processo evolutivo, com contribuição relevante do workshop expressamente realizado para esse efeito e posterior contributo escrito, conduzindo a uma formulação final, na qual podemos destacar:

O quadro lógico da intervenção do 1º Direito



O quadro de mecanismos e fatores críticos



Os indicadores de mecanismos

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)
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)

3.2. ROTEIRO METODOLÓGICO

Além da centralidade atribuída à formulação e aplicação da TdM do Programa, a metodologia de avaliação utilizada assentou numa abordagem multi-método em que foram combinadas 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).

A avaliação externa mobilizou um conjunto diversificado de momentos e processos de auscultação de *stakeholders* envolvidos neste Programa, tendo os estudos de caso e entrevistas, municípios/outras entidades associadas, respeitado uma distribuição geográfica por todo o território nacional, procurando cobrir a maior diversidade de situações, sendo que os momentos de auscultação foram realizados, maioritariamente, em plataforma digital, com alguns estudos de caso realizados em reunião presencial.

O processo de inquirição aos Municípios envolveu o envio de questionários a um universo de 308 municípios e duas Regiões Autónomas, tendo sido obtidas 167 respostas válidas, o que corresponde a uma margem de erro de 5,14% para um intervalo de confiança de 95%.

Tendo por referência o período de reporte da avaliação (31.07.2022), foi disponibilizado à equipa de avaliação um ficheiro EXCEL com informação relativa à implementação do Programa desde o pedido para a elaboração das ELH até à fase de implementação observada em 31.07.2022. Essa base de informação organizada pela gestão do Programa a partir da sua própria base de acompanhamento da implementação do 1º Direito não foi extraída a partir da plataforma WEB de suporte à sua tramitação, pelo que foi objeto de algumas questões endereçadas ao IHRU que permitiram clarificar alguns problemas iniciais de interpretação experienciados pela equipa de avaliação. Sobre essa base de informação, a equipa de avaliação construiu um ficheiro EXCEL para caracterizar o estado da arte da implementação do Programa.

Devido ao facto de a base disponibilizada não resultar de extração automática ou específica a partir da plataforma WEB que deveria suportar a tramitação do 1º Direito, ela apresenta limitações que não foi possível colmatar ao longo do período reservado para esta avaliação externa. Entre tais limitações, está o facto de a informação não resultar de um universo em que a tramitação até à assinatura do acordo de colaboração/financiamento e a tramitação financeira resultante do início da implementação e apresentação de pedidos de reembolso não pertencem a um bloco único de informação.

Assim, a limitação mais relevante sentida pela equipa de avaliação consistiu na impossibilidade objetiva de cálculo de períodos intermédios rigorosos inerentes à tramitação do programa, através dos quais seja possível calcular períodos de responsabilidade exclusiva dos municípios e do IHRU. Por exemplo, o período médio que foi possível calcular entre a data de pedido de ajuda financeira para a elaboração da ELH e a declaração em conformidade dessa ELH constitui uma informação cuja duração não pode ser atribuída à ação do IHRU, mas deve ser partilhada com os municípios, situação que não é aferível pelos dados sistematizados e disponibilizados à EA. Entre as duas datas ocorrem momentos de interação entre municípios e IHRU que, sem informação específica compilada, não é possível situar exclusivamente no campo da responsabilidade do IHRU ou dos municípios. Essa dificuldade resulta da base de informação não ser extraída a partir da plataforma

WEB, já que uma grande parte das tramitações é realizada através de e-mail e não por submissão direta e obrigatória nessa plataforma.

3.3. APLICAÇÃO DA TDM

Em matéria de análise de conformidade da TDM com a evidência que foi possível recolher, a avaliação externa concluiu que:

- **A base de recursos** das transformações da TdM do 1.º Direito foi globalmente assegurada;
- **Em matéria de atividades**, com exceção da operacionalização plena da plataforma WEB, o quadro de atividades da TdM do 1.º Direito está em grande medida em conformidade com a evidência da implementação do Programa;
- **Em matéria de realizações**, o nível de realizações do Programa está fortemente em linha com a estrutura delineada para a TdM do 1.º Direito, admitindo sobretudo a extrapolação do já alcançado à data de reporte da avaliação;
- **Em matéria de resultados**, embora muito dependente do nível de implementação que o Programa vier a assumir até 2026, o quadro de resultados tipificado na TdM do 1.º Direito está em conformidade com o que o Programa poderá atingir; o resultado que a informação qualitativa permite antecipar com maior dificuldade de alcançar uma dimensão expressiva é a do envolvimento de edificado vago/devoluto;
- **Em matéria de impactos**, são diferenciados, com destaque para o contributo mais direto e central relativo à 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 com aumento de parque público que o 1.º Direito venha efetivamente a concretizar.

Em matéria de 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.

Em matéria de incidência de fatores críticos, os que revelam maior incidência potencial operam na transformação de realizações em resultados (inércia do paradigma da construção nova e de aquisição de casa própria) e de resultados em impactos (conjunturas macroeconómicas adversas). Em toda a aplicação da TdM foi visível que entre o momento em que o Programa foi concebido e legislado e o momento atual se observa uma alteração significativa de contexto, onde emergem os seguintes elementos: (i) visibilidade acrescida das carências habitacionais em domínios que transcendem a intervenção do 1º Direito; (ii) agravamento dos custos de contexto da construção civil com aumento sensível dos preços da construção; (iii) agravamento das condições socioeconómicas com reflexos na solvência das famílias e indivíduos para responder às carências

de habitação; (iv) emergência do financiamento do PRR; (v) pressão mediática e política crescentes para a apresentação de resultados em matéria de resposta a carências habitacionais.

4. CONCLUSÕES

Com base na aplicação da TdM e na abordagem às doze questões de avaliação anteriormente assinaladas, a avaliação externa elaborou dois tipos de conclusões, um grupo de natureza transversal e outro diretamente inspirado pelas sínteses de abordagem às questões de avaliação.

Entre as conclusões de natureza transversal, destacam-se neste sumário executivo as seguintes:

- **O Programa 1º Direito está hoje submetido a uma elevada pressão de execução e de urgência na apresentação de resultados** (entrega de fogos). 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 orientado para o reforço e aceleração do ritmo da implementação do 1º Direito no período 2023-2026. Esse pacto, essencialmente focado na agilização de processos e de procedimentos de implementação, reduzindo ruídos e atritos à execução dos projetos sem colocar em causa os princípios fundamentais do 1º Direito, deve ser completado por outras medidas de política, cuja responsabilidade de execução, transcende a intervenção do IHRU e do Ministério da Habitação e que podem ser descritas como tendo o objetivo de reduzir dois tipos de custos de contexto, os administrativos da implementação do 1º Direito e os da construção civil, cujo valor elevado penaliza o ritmo de implementação do Programa conforme a grande maioria dos stakeholders auscultados o afirma;
- **A colocação da plataforma web de suporte ao Programa 1º Direito em condições de utilização plena** por parte de todos os *stakeholders* e em toda a tramitação do Programa deverá ser entendida como a principal medida ao alcance da intervenção do IHRU no sentido de reduzir ruídos e atritos a uma boa implementação do Programa;
- Analisando o desvio entre o número de soluções habitacionais envolvendo beneficiários diretos constantes das ELH em conformidade e os observados em sede de implementação, **a adesão efetiva e operacional de beneficiários diretos à implementação do 1º Direito ficará muito provavelmente bastante abaixo do esperado**, justificando uma dinamização de proximidade mais efetiva por parte dos municípios e a mitigação dos fatores que estão na base da desconfiança desses beneficiários, tendo em conta designadamente a sua capacidade financeira limitada.
- Mesmo tendo em conta o agravamento dos custos de contexto da construção civil, 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 (embora nestes com predomínio de património habitacional municipal) e das restantes entidades beneficiárias, antecipando um impacto relevante para a afirmação do paradigma da reabilitação do edificado em Portugal.

- **A dinâmica de parcerias e de colaboração institucional**, designadamente no campo de uma identificação mais alargada de situações de habitação indigna, face ao revelado pela execução dos contratos de financiamento e dos projetos de supressão de condições de habitação indigna, fica aquém do esperado.
- **O efeito orientador dos princípios estabelecidos no Decreto-Lei de criação do 1º Direito é sobretudo relevante** nos seguintes princípios: acessibilidade habitacional 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, acessibilidades 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.
- **A implementação do Programa 1º Direito justifica a conceção e implementação de um processo de monitorização mais robusto**, seja na perspetiva da ação exercida pelo IHRU, seja na perspetiva do contributo dos municípios para a sua montagem, designadamente através da utilização mais avançada da plataforma web do Programa.
- **Em matéria de organização e gestão**, depois de uma primeira fase de implementação, em que o modelo se revelou ajustado, o aumento da pressão para a execução das operações aprovadas e a necessidade de melhorar o apoio a outras entidades beneficiárias, o modelo de gestão necessita de ser reforçado e focado na facilitação do ritmo de implementação das operações por parte dos beneficiários, reduzindo ao mínimo inevitável ruídos e atritos provocados por eventuais comunicações e orientações contraditórias.
- **Em matéria de financiamento**, mesmo tendo em conta a relevância da entrada em cena do PRR, a assinatura de novos acordos de colaboração/financiamento não poderá deixar de ter em conta as novas condições de custos prevaletentes no mercado e a conseqüente necessidade de aferição do realismo de metas face às novas condições de mercado.

Entre as conclusões específicas de abordagem às questões de avaliação, destacam-se as seguintes:

- **Em matéria de pertinência**, 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, tributária da possibilidade do Programa alcançar níveis de implementação mais avançados com a entrega efetiva de SH aos beneficiários. 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.
- **Em matéria de relevância**, 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 e pela incapacidade financeira das famílias ou indivíduos para as resolver por sua própria iniciativa, ocupando um lugar central na política de habitação orientada para a resposta a esse tipo de carências, permitindo colocar de novo no centro da decisão política uma dimensão relevante das carências habitacionais em Portugal. Essa relevância é reforçada pela importância central que o 1º Direito concede à reabilitação urbana e do edificado, podendo contribuir para um novo paradigma assente na dimensão de reabilitação.

- Na justa medida em que os 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 acompanhamento concebidos e preparados para que os recursos financeiros públicos alocados ao Programa constituam um exemplo de boa gestão de recursos públicos**, cujo escrutínio se intensifica com o financiamento PRR e a presença de indicadores de desempenho e metas intermédias.
- Além de reconhecer que a implementação do 1º Direito tem dado origem a mudanças de gestão e organização por parte dos Municípios das suas estruturas de habitação, **o modelo de gestão do 1º Direito deve ajustar-se aos desafios de implementação do período 2023-2026**, aperfeiçoando a coerência das informações a prestar aos municípios e outras entidades, introduzindo maior clareza na identificação das exigências de eficiência energética e utilizando a plataforma web do Programa.
- **A correta aplicação de recursos públicos tem no Programa condições para ser alcançada**, com relevo para a presença orientadora das ELH, registando-se que 73,6% dos 124 municípios inquiridos com candidatura em implementação valoram com 4 e 5 numa escala crescente de 1 a 5 a obrigatoriedade de elaboração das ELH. Além disso, a identificação de novas situações de habitação indigna pode ser atualizada em sede de revisão da ELH.
- **Em matéria de cumprimento de objetivos/met**as, 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 estão: (i) a muito baixa probabilidade das SH previstas para beneficiários diretos serem concretizadas; (ii) o aumento do preço de empreitadas poder 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 de organização da documentação necessária exige a consideração de fogo a fogo; (iv) o ritmo de execução pode ser contrariado pelas dificuldades reveladas de contratualização com empresas

de construção civil. A aceleração do ritmo de implementação é uma exigência resultante dessa conclusão.

- **Em matéria de priorização de soluções habitacionais**, 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. A priorização das soluções habitacionais com reabilitação de edificado tende em muitos municípios a ser acompanhada pelo facto de se tratar de património habitacional municipal, com menor incidência de reabilitação em património inicialmente não pertencente ao Município, com aquisição para reabilitação e posterior arrendamento
- **Os resultados esperados do 1º Direito foram sensivelmente impactados por fatores externos**, com destaque para o surto pandémico, 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. O agravamento dos custos de contexto da construção civil pode ser entendido como exemplo da influência de um fator externo, que pesa não apenas sobre o Programa 1º Direito, mas sobre todo o conjunto de medidas de política habitacional, devendo por isso ser objeto de intervenção de políticas públicas que transcendem o âmbito da política de habitação e que podem ser abordadas no quadro do período de programação 2021-2027 dos FEEI.
- **Entre os fatores inesperados que têm condicionado os resultados do 1º Direito**, devem salientar-se as dificuldades de mobilização de pessoas e entidades à participação na elaboração das ELH, a especulação imobiliária, a complexidade e carga burocrática alocadas 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 web de suporte ao 1º Direito.
- Considerando a tipologia muito específica de carências habitacionais a que o Programa responde, **o Programa 1º Direito encontrará futuramente um contexto em que os Municípios estarão face a novas necessidades de intervenção**, face ao alargamento da tipologia de carências habitacionais hoje registadas na sociedade portuguesa, designadamente as que incidem na população mais jovem e nas classes médias em início de vida.
- Embora com registo de algumas dificuldades no cumprimento dos requisitos de eficiência energética, **a avaliação concluiu que existem preocupações em matéria de sustentabilidade ambiental nas soluções habitacionais apresentadas pelos Municípios, sobretudo induzidas pela entrada em vigor do PRR**. A avaliação registou ainda que em matéria de **sustentabilidade económico-financeira das operações aprovadas, a inexistência de uma orçamentação plurianual (a nível central e**

municipal) que tenha em conta as despesas futuras de manutenção e conservação dos edifícios agora reabilitados ou de construção nova penaliza seriamente essa sustentabilidade.

5. RECOMENDAÇÕES

A avaliação externa integra ainda um conjunto de recomendações, fundamentadas nas conclusões anteriormente sintetizadas, que explicitam as entidades a quem são dirigidas. Resumidamente, foram formuladas as seguintes recomendações:

- **Robustecer** o painel de indicadores do Programa para medir a aplicação dos mecanismos e fatores críticos de transformação como elementos de monitorização;
- **Focar** a gestão e monitorização do Programa no período 2023-2026 no aumento do ritmo de implementação e de cumprimento de metas intermédias, com atenção especial à baixa implementação de soluções habitacionais de beneficiários diretos e o aumento de preços de empreitadas;
- **Promover** um programa consistente de redução de custos de contexto da construção, devidamente descrito no Relatório Final;
- **Reforçar** o apoio técnico e financeiro aos Municípios para constituição de equipas especializadas e dedicadas ao acompanhamento de beneficiários diretos;
- **Reforçar** adiantamentos a beneficiários diretos de modo a mitigar dificuldades de implementação;
- **Valorizar** a nível local o papel de instituições de proximidade (exemplo Juntas de Freguesia) na ligação com beneficiários diretos, de modo a melhorar a confiança dos mesmos no potencial do Programa;
- **Promover**, junto de Centros de Investigação especializados nos temas da habitação, urbanismo e construção civil, estudos de avaliação do contributo do 1º Direito para a consolidação da construção civil especializada em reabilitação ambientalmente sustentável;
- **Incentivar** a integração de novas parcerias a nível local nos processos de revisão de ELH;
- **Rever** em sede de possível mudança legislativa a formulação dos princípios orientadores, hierarquizando prioridades;
- **Monitorizar** a aplicação do princípio da equidade, tendo em conta a deficiente cobertura de situações de habitação indigna relativas a operações de outras entidades beneficiárias que não os Municípios e de beneficiários diretos;
- **Dotar** o Programa 1º Direito de um modelo de monitorização mais robusto, concebido como instrumento de divulgação de boas práticas de implementação do Programa, com cobertura territorial alargada das realizações e resultados;
- **Reforçar** em termos técnicos, humanos e organizativos a equipa de gestão para apoiar a aceleração da implementação das operações aprovadas;
- **Acompanhar** sistematicamente as implicações da acentuada subida de custos de construção e preços de empreitada em cada candidatura aprovada;

- **Equacionar** a possibilidade de financiamento suplementar para manter as metas de número de agregados familiares e fogos previstos em condições de aumento de preços de empreitada;
- **Reavaliar os critérios e condições de exigência de melhorias de eficiência energética** impostas pelo PRR, tendo em vista a sua exequibilidade em edifícios que foram objeto de intervenções mais recentes em matéria de eficiência energética;
- **Promover** melhorias de apetrechamento organizativo, técnico e humano das equipas municipais de acompanhamento e planeamento do 1º Direito para aumentar ritmos de implementação e melhorar o envolvimento de outras entidades beneficiárias e beneficiários diretos;
- **Dinamizar em conjunto com a Associação Nacional de Municípios** iniciativas para disseminação de projetos exemplares e boas práticas do ponto de vista da correta aplicação de recursos públicos em contexto de aumento de custos de construção;
- **Apoiar** consistentemente beneficiários diretos e outras entidades que não o Município de forma a potenciar a participação direta destes públicos e reduzir a não equidade observada entre públicos em situação de indignidade habitacional com soluções habitacionais efetivas;
- **Reformular** as sessões de divulgação Espaço + Habitação e **promover** formações temáticas extensivas aos consultores de Municípios, com divulgação de orientações técnicas e disponibilização de FAQ's no Portal da Habitação, no sentido de reduzir os custos de contexto da implementação do 1º Direito;
- Na sequência da avaliação externa e da avaliação de experiência do IHRU e Municípios, **proceder a uma caracterização rigorosa** de todos os custos de contexto de fatores imprevistos perturbadores da rapidez de implementação do Programa;
- **Apresentar regularmente** no quadro da monitorização do PNH elementos de informação sobre o estado da arte da implementação dos diferentes instrumentos de política de habitação, viabilizando a contextualização dos resultados do 1º Direito no quadro mais geral de instrumentos de política de habitação;
- **Incentivar financeiramente** os Municípios a promover, em sede de orçamentação plurianual, a previsão de recursos financeiros para investimentos de manutenção das operações agora aprovadas, tendo em vista a sua sustentabilidade económico-financeira.



— **Matosinhos**

R. Tomás Ribeiro, n.º 412 – 2.º
4450-295 Matosinhos, Portugal
Tel (+351) 229 399 150
Fax (+351) 229 399 159

— **Lisboa**

Rua Duque de Palmela, n.º 25 – 2.º
1250-097 Lisboa, Portugal
Tel (+351) 213 513 200
Fax (+351) 213 513 201

— geral@quaternaire.pt
www.quaternaire.pt

