



Innovation in Public Policies Impact Evaluation

Proposta de Metodologia de Avaliação de Impacto da Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário do Plano de Recuperação e Resiliência (POAT-01-6177-FEDER-000068)

Descrição Operacional da PI.08

Lisboa, Janeiro de 2023



O projeto “ImpactPP – Inovação na Avaliação de Impacto em Políticas Públicas” procura identificar e testar métodos inovadores no domínio da avaliação de impacto numa perspetiva eminentemente operacional e empírica. Para tal, irá testar uma abordagem metodológica que terá como objeto a Prioridade de Investimento 08 do PT2020 e respetivas operações de apoio à habitação social, abordagem esta que está ancorada na triangulação de três métodos base (Abordagem Científica da Política, Análise Comparativa Qualitativa e Método de Valoração Contingente). Com esta opção procura-se construir uma metodologia de impacto enquadrada na lógica da «avaliação baseada na teoria» que maximize o potencial da conjugação de três teorias essenciais para a Ciência das Políticas Públicas da atualidade: a Teoria da Programação, a Teoria da Causalidade e a Teoria da Complexidade.

Project ImpactPP – Innovation in Public Policies Impact Evaluation seeks to identify and test groundbreaking impact evaluation methods in an eminently operational and empirical perspective. To this end, it will test and innovative impact Evaluation methodological approach focused on the PT2020 Investment Priority 08 and its corresponding social housing support operations, based on the triangulation of three base-methods (Policy Scientific Approach; Qualitative Comparative Analysis; and Contingent Appraisal Method), thereby seeking to build an impact methodology regulated by the «theory-based evaluation» principle, maximizing the combined potential of three crucial theories in contemporary Public Policy Science: Theory of Programming, Theory of Causation and Theory of Complexity.

Equipa de projeto:

Sérgio Caramelo (coord.)

Álvaro Oliveira

Nuno Alves

Sofia Portela

Marco Paschoalotto

Rodrigo Assis

Iscte Conhecimento e Inovação

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa

Avenida das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa

Email: conhecimentoinovacao@iscte-iul.pt

TEL: +351 217 903 000

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	1
2. PRIORIDADE DE INTERVENÇÃO 08	1
2.1 Enquadramento	1
2.2 Objetivos	2
2.3 Modelo de implementação	3
2.4 Tipologias de projetos / operações	9
2.5 Modalidades de apoio	10
2.6 Despesas elegíveis	10
2.7 Beneficiários	11
2.8 Recursos financeiros	11
2.9 Realizações e resultados esperados	12
3. PRIORIDADE DE INTERVENÇÃO 08 – COMPONENTE HABITAÇÃO SOCIAL	14
3.1 Universo de análise	14
3.2 Caracterização das operações	15

1. INTRODUÇÃO

O presente documento destina-se à descrição da Prioridade de Investimento 08 (PI.08) do PT2020, também denominada como “9b” em vários documentos de programação decorrentes do PT2020, e à caracterização das operações por esta financiadas, em particular as que se enquadram na primeira tipologia¹ prevista no Regulamento Específico do Domínio da Inclusão Social e Emprego (REISE), isto é, a reabilitação integral de edifícios de habitação social ou de edifícios devolutos destinados a este mesmo tipo de habitação (denominadas neste documento como PI.085HS).

2. PRIORIDADE DE INTERVENÇÃO 08

2.1 Enquadramento

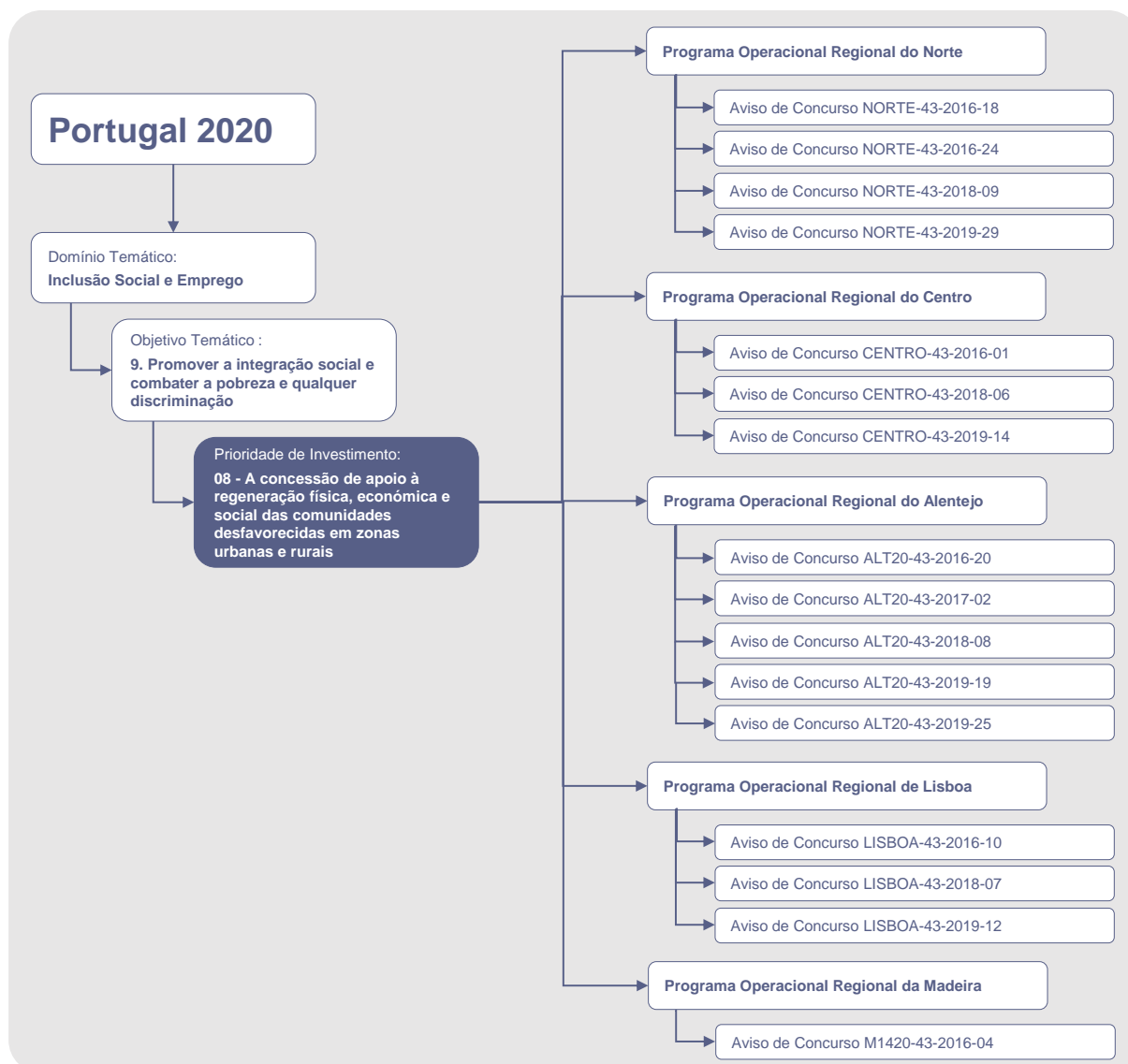
A política pública que enquadra o objeto de estudo específico deste projeto de investigação é o PORTUGAL 2020 - ACORDO DE PARCERIA 2014-2020 (PT2020), isto é o macro instrumento de política decorrente do “Acordo de Parceria” adotado entre Portugal e a Comissão Europeia que determina a atuação dos cinco Fundos Europeus Estruturais e de Investimento em Portugal no período de programação financeira 2014/2020 (o período elegível prolonga-se até ao final de 2023). Dentro deste, o objeto de estudo concerne especificamente às operações financiadas pelo **FEDER** através do PT2020 enquadradas no “**Objetivo Temático 09** - Promover a integração social e combater a pobreza e qualquer discriminação” e realizadas no âmbito da “**Prioridade de Investimento 08** - A concessão de apoio à regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas em zonas urbanas e rurais”.

A PI.08 foi implementada a através dos Programas Operacionais Regionais e as condições de acesso e as regras gerais de financiamento foram definidas pelo Regulamento Específico do Domínio da Inclusão Social e Emprego (REISE)², cabendo portanto a cada um dos programas regionais a gestão do processo no território da sua competência, bem como a respetiva elaboração e abertura de Avisos de Concurso (AC). Neste caso e em termos de hierarquia programática, o PT2020 estabelece as orientações macro que são posteriormente traduzidas nos programas regionais e cujas estruturas de gestão abrem processos de candidatura via AC de acordo com as regras definidas pelo REISE.

¹ Art.º 261 da Portaria n.º 97-A/2015 de 30 de março de 2015.

² Portaria n.º 97-A/2015 de 30 de março de 2015.

Figura 1 – Enquadramento programático da PI.08



Fonte: elaboração própria com base nos documentos programáticos de suporte à PI.08.

Em termos de Instrumentos de política e até ao final do ano de 2021, a PI.08 foi implementada com base nos cinco programas operacionais regionais do Continente mais o da Região Autónoma da Madeira e com recurso a 23 AC distintos.

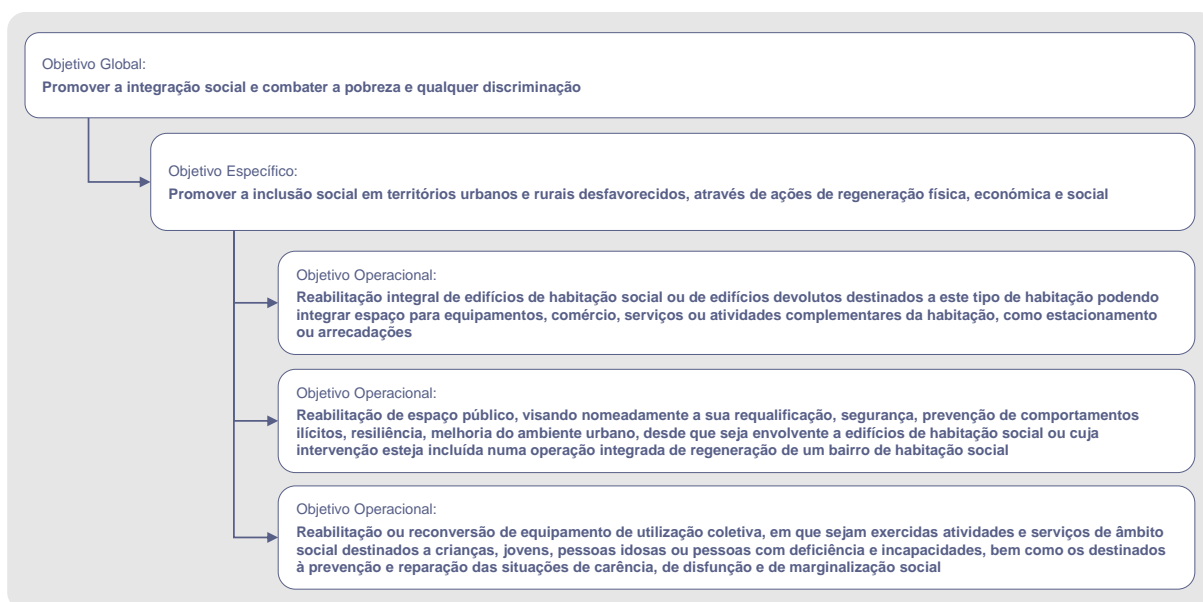
2.2 Objetivos

Os objetivos específicos da PI.08 são inicialmente definidos no PT2020 e consistem em “promover a inclusão social em territórios urbanos e rurais desfavorecidos, através de ações de regeneração física,

económica e social”³. Estes foram depois recuperados no REISE com a seguinte formulação: “regeneração física, económica e social de áreas carenciadas, incluindo bairros sociais ou conjuntos urbanos similares desfavorecidos onde residem comunidades desfavorecidas e respetivos equipamentos de utilização coletiva para a promoção da inclusão social”⁴. No âmbito dos Avisos de Concurso decorrentes dos Programas Operacionais Regionais, são estes os objetivos específicos identificados como de referência para a candidatura e desenho das operações.

Se recorrermos ao enquadramento programático da PI.08 ao nível do objetivo temático que lhe dá suporte (Objetivo Temático 09) e às tipologias definidas no REISE⁵ será possível identificar os objetivos multinível associados à PI.08 e efetuar a sua sistematização em três níveis distintos: global, específico e operacional.

Figura 2 – Hierarquia de objetivos associados à PI.08



Fonte: elaboração própria com base nos documentos programáticos de suporte à PI.08.

2.3 Modelo de implementação

Fase prévia – Aprovação de PEDU / PAIDC

O financiamento de operações no âmbito da PI-08 tem a particularidade de exigir a sua prévia integração num processo de planeamento, isto é, apesar das operações serem apresentadas de forma individual / isolada em sede de AC, em termos processuais estas teriam que estar já previamente previstas e aprovadas num procedimento anterior. De acordo com o REISE as operações teriam que

³ PORTUGAL 2020 - Acordo de Parceria 2014-2020, p. 148.

⁴ Art.º 262 da Portaria n.º 97-A/2015 de 30 de março de 2015.

⁵ Art.º 261 da Portaria n.º 97-A/2015 de 30 de março de 2015.

estar “enquadradas nos planos de ação integrados para as comunidades desfavorecidas objeto de intervenção, com uma delimitação territorial definida no referido plano, correspondendo a áreas carenciadas inframunicipais”⁶. Estes planos correspondem a uma modalidade de planeamento criado especificamente para o PT2020 e aplicável aos centros urbanos. No caso dos centros urbanos de nível superior previstos no programas operacionais respetivos (Norte, Centro, Lisboa e Alentejo) este plano deveria ser enquadrado num plano estratégico de desenvolvimento urbano (PEDU), elaborado pelas Autoridades Urbanas e aprovado pela autoridade de gestão, devendo ser articulados os seguintes instrumentos de programação em função das áreas de intervenção que sejam mobilizadas em cada caso: i) plano de mobilidade urbana sustentável, definido ao nível de NUTS III; ii) plano de ação de regeneração urbana; iii) plano de ação integrados para as comunidades desfavorecidas. Para os restantes centros urbanos, quando aplicável, os municípios devem dispor de um plano de ação para as comunidades desfavorecidas (PAICD) aceite pela autoridade de gestão, coerente com a estratégia integrada de desenvolvimento territorial⁷.

Esta opção insere-se nas “Abordagens Integradas para o Desenvolvimento Territorial” previstas no PT2020 e mais especificamente as Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS)⁸. Neste define-se que “as intervenções tendentes à regeneração e revitalização urbana em centros urbanos de nível superior terão de ser apresentadas sob a forma de uma proposta integrada. O quadro de implementação dos planos de ação de regeneração urbana (PI 9.8, 6.5 e 4.5), nomeadamente os concursos e os seus requisitos, serão definidos pelas Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais Regionais (CCDR’s), em articulação com as agências públicas com responsabilidade nesta política (e.g. DGT e IHRU) e a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, de forma a garantir uma abordagem coerente e focalizada na respetiva região, bem como assegurar a necessária articulação com os instrumentos de ordenamento do território e as restantes abordagens territoriais previstas no Acordo de Parceria”⁹.

A elaboração e posterior apresentação para aprovação destes planos era da responsabilidade dos Municípios (entendidas enquanto “autoridades urbanas”) e o processo é descrito nas caixas de texto seguintes.

Processo de aprovação dos PEDU¹⁰

As autoridades urbanas propõem à Autoridade de Gestão (AG) uma estratégia integrada de desenvolvimento urbano (planos estratégicos de desenvolvimento urbano) incluindo, designadamente, as prioridades de investimento 4e, 6e e 9b e a respetiva dotação.

A AG, em articulação com as agências públicas com responsabilidade nesta política (e.g. DGT e IHRU) e a AD&C, seleciona os planos estratégicos de desenvolvimento urbano propostos pelas autoridades urbanas, garantindo

⁶ Art.º 261 da Portaria n.º 97-A/2015 de 30 de março de 2015.

⁷ Art.º 263 da Portaria n.º 97-A/2015 de 30 de março de 2015.

⁸ PORTUGAL 2020 - Acordo de Parceria 2014-2020, pp. 310-313.

⁹ PORTUGAL 2020 - Acordo de Parceria 2014-2020, p. 312.

¹⁰ De acordo com Aviso EIDT-99-2015-03 - Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano.

uma abordagem coerente e focalizada na respetiva região, e uma adequada articulação com os instrumentos de ordenamento do território e as restantes abordagens territoriais previstas no Acordo de Parceria.

Os planos estratégicos de desenvolvimento urbano são selecionados em função de princípios de seleção comuns que ponderam a proporcionalidade do investimento proposto, a capacidade administrativa das autoridades urbanas, as características sócio-funcionais do espaço a intervir, a coerência e articulação das intervenções previstas com outros instrumentos de promoção da revitalização urbana, e assegurem uma dimensão crítica que permita a obtenção de impactes relevantes da intervenção na redensificação da população urbana e no desenvolvimento urbano sustentável, em matéria de qualidade ambiental e urbanística.

Os planos estratégicos de desenvolvimento urbano selecionados são implementados pelas autoridades urbanas, incluindo a seleção das operações que dão concretização à estratégia. Porém, antes da autoridade urbana poder implementar a estratégia deverão estar definidos:

- Plano de mobilidade urbana sustentável (4e); definido ao nível de NUTS III.

- Plano de ação para a regeneração urbana para as áreas específicas selecionadas (6e); tendo em vista o pretendido enfoque territorial das intervenções, no que diz respeito à dimensão territorial, será critério base constituir uma área territorialmente delimitada, incidindo em espaços inframunicipais das Áreas de Reabilitação Urbana (ARU) criadas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, alterado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto, em concreto centros históricos, zonas ribeirinhas ou zonas de conversão de zonas industriais abandonadas.

- Planos de ação integrados para a comunidade desfavorecida (**PAICD**) objeto de intervenção (9b), com uma delimitação territorial definida no plano integrado local, correspondendo a pequenas áreas inframunicipais, de acordo com as características socio-funcionais do espaço.

As autoridades urbanas são responsáveis pela seleção das operações dando aplicação aos critérios de seleção que foram aprovados pela Comissão de Acompanhamento do PO.

Cabe à AG verificar *a priori* a elegibilidade das operações e a sua coerência com os planos respetivos, bem como verificar a elegibilidade das despesas durante a execução das operações.

As intervenções de regeneração urbana apoiadas através de instrumento financeiro devem contar igualmente com a participação das autoridades urbanas, através da emissão de parecer sobre o enquadramento das aplicações no plano estratégico de desenvolvimento urbano.

Sem prejuízo da observância do disposto no n.º 5 do art.º 7.º do Reg 1301/2013, de 17 de dezembro, cabe à AG determinar o âmbito das funções a desempenhar pelas autoridades urbanas, enquanto organismos intermédios, sendo definidas formalmente por escrito.

As operações a considerar fora do eixo urbano, a selecionar pela AG, devem ser coerentes com a estratégia territorial de desenvolvimento territorial aceite ao nível de NUT III.

Os PEDU são aprovados na sequência de um processo de seleção concorrencial, não havendo alocações financeiras pré-definidas para cada autoridade urbana, tendo apenas por limite o envelope global a disponibilizar para o Eixo Urbano de cada um dos PO Regionais.

A seleção é feita com base em princípios comuns em todos os Programas, que ponderam os indicadores e as metas inscritas nos PO, a razoabilidade e proporcionalidade do investimento proposto, a capacidade administrativa das autoridades urbanas, as características sociofuncionais do espaço a intervir, a coerência e articulação das intervenções previstas com outros instrumentos de promoção da revitalização urbana, e assegurem uma dimensão crítica que permita a obtenção de impactes relevantes da intervenção na redensificação da população urbana e no desenvolvimento urbano sustentável, em matéria de qualidade ambiental e urbanística.

O processo de avaliação envolve duas fases. A primeira fase compreende a análise global de coerência e qualidade do PEDU, tendo presente a Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial já reconhecida e a ambição proposta em matéria de investimento, metas e resultados, e sistema de governação, monitorização e avaliação.

Uma apreciação de “insuficiente” determina a revisão estrutural integral da candidatura, observando os termos da decisão da Autoridade de Gestão, sendo aí igualmente definidos os termos e prazos para a apresentação da candidatura revista. As candidaturas com parecer de apreciação de “Boa” e “Suficiente” passam à segunda fase.

Esta avaliação é feita pela Autoridade de Gestão em articulação com as agências públicas com competências nas áreas abrangidas pelos planos, designadamente a Direção-Geral do Território, o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, o Instituto da Segurança Social e o Instituto da Mobilidade e Transportes. Este parecer tem por base a aplicação dos princípios de seleção supra referidos e incide nas áreas da respetiva competência.

Após a conclusão desta fase haverá lugar a notificação a todos os Municípios proponentes das conclusões da análise em sede de audiência de interessados, podendo incluir recomendações para a fase subsequente.

A segunda fase corresponde à negociação da configuração e razoabilidade dos investimentos, dos compromissos em termos de metas e resultados, e da capacidade de concretização do PEDU. É realizada por cada Autoridade de Gestão do programa financiador com o Município em causa.

As Autoridades de Gestão mantêm informadas as Agências públicas supra referidas sobre o processo e resultados desta segunda fase. Nesta fase negocial poderá ser ajustado o conteúdo do plano à ambição e capacidade de concretização, assim como à realização dos objetivos e metas dos programas financiadores, bem como às respetivas disponibilidades financeiras.

A decisão final de aprovação dos PEDU por parte de cada Autoridade de Gestão do programa financiador inclui: a) as competências delegadas por cada Autoridade de Gestão (tendo por base o previsto no texto dos PO e nos termos do artigo 126º do Regulamento Específico), sendo os custos associados ao exercício dessas competências financiáveis no âmbito da assistência técnica dos respetivos PO; b) os montantes e o calendário dos financiamentos; c) os compromissos assumidos em termos de investimentos, metas e resultados; d) os instrumentos e mecanismos de liderança, participação, prestação de contas, acompanhamento, supervisão, monitorização, avaliação e auditoria; e) eventuais condicionantes da decisão.

Fonte: Aviso EIDT-99-2015-03 - Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano

Características dos Planos de Ação Integrados para a Comunidade Desfavorecida (PAICD)¹¹

O Plano de ação integrado para as comunidades desfavorecidas, com delimitação territorial correspondente a pequenas áreas inframunicipais, de acordo com as características sócio-funcionais do espaço. O plano de ação integrado para as comunidades desfavorecidas, e consequentemente as operações de regeneração física, económica e social a realizar, devem incidir em zonas críticas do território municipal, tendo as intervenções ao nível físico, a existir, que ser acompanhadas com intervenções de natureza social. Em termos territoriais as intervenções não são circunscritas a Áreas de Reabilitação Urbana (ARU).

O Município deve desenvolver este planeamento com enfoque na comunidade residente, partindo da identificação da mesma, das suas necessidades e integrando as respostas necessárias em matéria de dimensão física, económica, social e ambiental.

Só podem existir intervenções ao nível físico quando acompanhadas com intervenções de natureza social.

¹¹ De acordo com Aviso EIDT-99-2015-03 - Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano.

Num mesmo território e para uma mesma comunidade desfavorecida, a regeneração física e económica é enquadrada na PI 9.8 e a regeneração social na PI 9.1 - Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação: apoio a medidas de inclusão ativa de comunidades marginalizadas e grupos de risco.

Podem ainda ser articuladas as intervenções a ser desenvolvidas nas prioridades 8.4 (Igualdade de Género), 9.3 (Igualdade de Oportunidades), 9.4 (Melhoria do acesso a serviços sustentáveis, de grande qualidade e a preços comportáveis, incluindo cuidados de saúde e serviços sociais de interesse geral), 10.1 (Investir na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e a aprendizagem ao longo da vida: apoio a intervenções de redução e prevenção do abandono escolar e promoção da igualdade de acesso ao ensino) e, eventualmente, com as intervenções das PI 9.6 e 9.10 (Desenvolvimento Local de Base Comunitária - DLBC), assim garantindo a sua coerência e complementaridade.

Assim, caso para a comunidade em que se pretende intervir esteja já prevista uma intervenção através de uma DLBC de cariz social ou um CLDS podem estes ser considerados para efeitos da articulação com a componente de regeneração física.

Para este efeito, devem articular-se os seguintes tipos de intervenções, não sendo obrigatória a previsão de intervenções em todas as componentes abaixo identificadas:

Intervenções de natureza social;

- Intervenções de integração da população;
- Combate ao insucesso e abandono escolar;
- Formação profissional de jovens NEET4;
- Ocupação de tempos livres;
- Formação e inclusão de desempregados de longa duração;
- Ações para integração de imigrantes e comunidades ciganas.

Intervenções de carácter físico;

- Intervenções de reabilitação previstas em edifícios de habitação social e respetiva priorização (nota: deverá ser demonstrada a articulação com as entidades proprietárias de habitação social que não somente os Municípios, sendo as intervenções selecionadas em função do maior nível de necessidade de reabilitação);
- Intervenções de reabilitação previstas em espaço público envolvente e respetiva priorização;
- Intervenções de reabilitação previstas em equipamentos de utilização coletiva e respetiva priorização;

Intervenções de dinamização económica;

- Iniciativas de apoio ao empreendedorismo.

As componentes do Plano de Ação Integrada para as Comunidades Desfavorecidas a incluir no PEDU são as seguintes:

i) Identificação da(s) comunidade(s) desfavorecida(s) em que se pretende atuar, que corresponderão a situações críticas relativamente a, pelo menos, três dos seguintes critérios: desemprego de longa duração; escassa atividade económica; pobreza e exclusão social; fenómenos de exclusão social designadamente associados a imigrantes e minorias; baixo nível de instrução e insucesso e abandono escolar; criminalidade e delinquência; evolução demográfica desfavorável; ambiente degradado.

ii) Delimitação da área territorial a intervencionar na qual devem ser tidas em conta as características sócio funcionais do espaço, ponderando critérios como a incidência de fenómenos de pobreza, criminalidade e delinquência, presença de imigrantes e minorias, baixo nível de escolarização, desemprego, entre outros.

As áreas delimitadas podem corresponder às seguintes tipologias:

- Bairros sociais - conjuntos urbanos compostos por edifícios destinados a arrendamento no regime de renda apoiada;
- Núcleos de construção precária - conjuntos de construções precárias, abarracadas, inacabadas ou móveis sem condições de habitabilidade e destinadas a demolição;
- Bairros clandestinos - conjuntos urbanos considerados como Áreas Urbanas de Génese Ilegal, nos termos da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro;
- Áreas urbanas antigas - conjunto urbanos construídos há mais de 30 anos e que não se incluam nas situações atrás indicadas;
- Áreas urbanas consolidadas - restantes áreas urbanas, consolidadas e não incluídas em qualquer das tipificações anteriores, mas onde estejam presentes necessidades de intervenção ao nível da inclusão social.

Para efeitos de identificação e caracterização destas áreas urbanas, as Autoridades Urbanas deverão apresentar, para cada uma das áreas, os seguintes elementos:

- Planta com a localização e delimitação da área urbana carenciada;
- Tipificação da área urbana entre um dos tipos acima definidos;
- Fotografias que ilustrem as situações de desqualificação urbana;
- Quantificação do número de edifícios, de habitações e de espaços não habitacionais existentes;
- Quantificação do número de famílias e de pessoas que habitam nesta área urbana;
- Breve descrição que permita enquadrar a área urbana no conceito acima definido.

iii) Identificação das necessidades encontradas e definição da estratégia de intervenção para resposta às mesmas, que deve passar, de forma articulada, por intervenções de natureza social (CLDS, Programa Escolhas, DLBC, ou outro projeto integrado), reabilitação do edificado e dos espaços públicos e intervenções de dinamização económica.

iv) A Identificação indicativa dos investimentos a desenvolver e respetiva estimativa do investimento público a realizar, realizações e resultados esperados (metas quantificadas).

Para este efeito são válidos, desde que incluam os elementos supra referidos, os documentos ou instrumentos já aprovados pelo Município nesse domínio, nomeadamente o Plano de Desenvolvimento Social (PDS). Estes documentos devem ser enviados em Anexo ao PEDU ou identificado *link* para consulta.

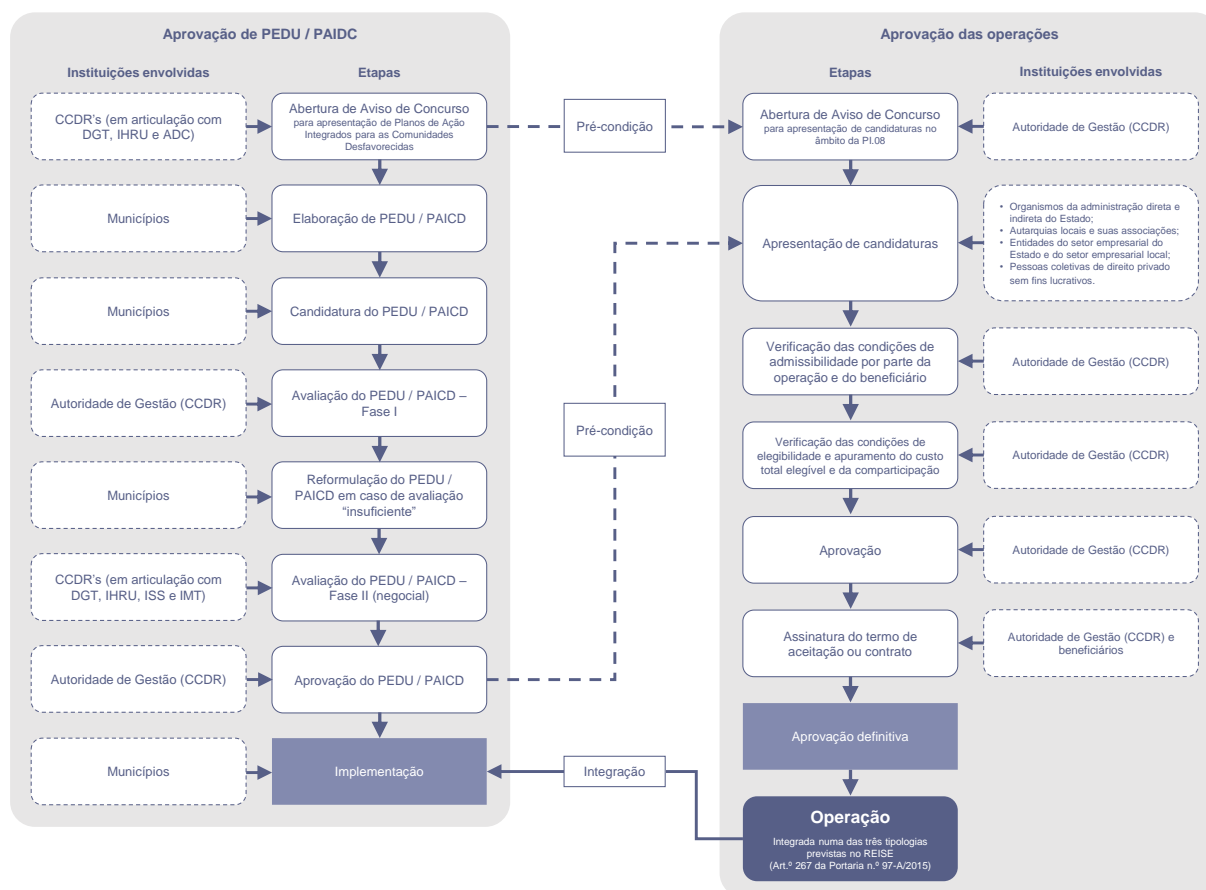
Fonte: Aviso EIDT-99-2015-03 - Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano

Aprovação das operações

Uma vez terminado o processo de aprovação dos PEDU / PAICD foi então possível passar para o processo de abertura de Avisos de Concurso para as diversas operações previstas nestes, designadamente as enquadráveis na Pl.08, isto é, só seriam elegíveis operações inscritas em PEDU / PAICD previamente aprovados. Numa primeira fase foi realizada por parte da Autoridade de Gestão a verificação das condições de admissibilidade por parte da operação e do beneficiário e uma vez admitida passa à segunda fase para verificação das condições de elegibilidade e apuramento do custo total elegível e da respetiva comparticipação. As operações candidatas e admitidas foram avaliadas com base com base em critérios de seleção, sendo definido para cada aviso a respetiva grelha de análise (Referencial de Análise do Mérito da Operação) de modo que estes podem variar ligeiramente consoante o PO em questão. Após esta segunda fase e da respetiva aplicação dos critérios de seleção é tomada a decisão de aprovação ou não aprovação, procedendo-se em caso de aprovação à assinatura do termo de

aceitação ou contrato com o qual se dá por fim o processo de aprovação definitiva das operações da PI.08.

Figura 3 – Processo de candidatura e aprovação de operações na PI.08



Fonte: elaboração própria com base nos documentos programáticos de suporte à PI.08.

2.4 Tipologias de projetos / operações

Como já foi referido anteriormente os investimentos a financiar no âmbito da PI.08 teriam que estar enquadrados nos Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas já referidos anteriormente. Quanto às tipologias de operações financiáveis propriamente ditas estas são definidas no REISE, devendo as operações ser enquadráveis numa das seguintes três modalidades¹²:

- Reabilitação integral de edifícios de habitação social ou de edifícios devolutos destinados a este tipo de habitação, ocupados maioritariamente por habitação, que tenham idade superior a 30 anos, ou, no caso de idade inferior, que demonstrem um nível de conservação igual ou inferior a dois, determinado nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 266-B/2012, de 31 de dezembro, podendo

¹² Art.º 261 da Portaria n.º 97-A/2015 de 30 de março de 2015.

integrar espaço para equipamentos, comércio, serviços ou atividades complementares da habitação, como estacionamento ou arrecadações;

- b) Reabilitação de espaço público, visando nomeadamente a sua requalificação, segurança, prevenção de comportamentos ilícitos, resiliência, melhoria do ambiente urbano, desde que seja envolvente a edifícios de habitação social ou cuja intervenção esteja incluída numa operação integrada de regeneração de um bairro de habitação social;
- c) Reabilitação ou reconversão de equipamento de utilização coletiva, em que sejam exercidas atividades e serviços de âmbito social destinados a crianças, jovens, pessoas idosas ou pessoas com deficiência e incapacidades, bem como os destinados à prevenção e reparação das situações de carência, de disfunção e de marginalização social.

2.5 Modalidades de apoio

Os apoios a conceder às operações assumem a forma de subvenção não reembolsável e a taxa máxima de cofinanciamento FEDER aplicável a cada operação é de 85% das despesas para as regiões Norte, Centro, Madeira e Alentejo e de 50% para a de Lisboa.

2.6 Despesas elegíveis

Para além das orientações gerais relativas à elegibilidade das despesas no âmbito do FEDER¹³, o REISE define como elegíveis as despesas necessárias à realização das operações, designadamente as seguintes¹⁴:

- a) Estudos e projetos, diretamente ligados à operação;
- b) Aquisição de imóveis, por parte de entidades públicas, enquadrada nos limites de valor a estabelecer pela Agência, I. P., ou pelas autoridades de gestão, e indemnizações para constituição de servidões, por expropriação ou negociação direta, bem como eventuais indemnizações a arrendatários que se revelem imprescindíveis à realização da operação;
- c) Trabalhos de construção civil;
- d) Aquisição de equipamentos;
- e) Ações de informação, de divulgação, de sensibilização e de publicidade que se revelem necessárias para a prossecução dos objetivos da operação;
- f) Aquisição de serviços de execução de operação de cadastro predial do prédio ou prédios em que incide a operação, incluindo aluguer de equipamento;
- g) Outras despesas necessárias à execução da operação, desde que se enquadrem na tipologia e limites definidos na regulamentação nacional e europeia aplicável e sejam devidamente

¹³ Art.º 15 do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro.

¹⁴ Art.º 267 da Portaria n.º 97-A/2015 de 30 de março de 2015.

fundamentados e discriminados pelo beneficiário na candidatura e aceites pela autoridade de gestão.

O prazo máximo de execução das operações é de 2 anos (24 meses) a contar da assinatura do Termo de Aceitação. Excetuavam-se do cumprimento deste prazo as situações que possuíssem outro prazo de execução no PEDU, identificado no respetivo quadro de compromissos.

2.7 Beneficiários

O perfil de beneficiários elegíveis na PI.08 são igualmente definidos no âmbito do REISE, podendo ser de quatro tipos¹⁵:

- a) Os organismos da administração direta e indireta do Estado;
- b) As autarquias locais e suas associações;
- c) As entidades do setor empresarial do Estado e do setor empresarial local;
- d) As pessoas coletivas de direito privado sem fins lucrativos.

Também se contempla a possibilidade de serem submetidas candidaturas em parceria devendo, neste caso, as entidades referidas nos pontos anteriores designar um líder que assume, perante a autoridade de gestão e demais entidades competentes, a função de coordenador técnico e de interlocutor.

Pontualmente, alguns avisos optam por desagregar mais as tipologias de beneficiários, mas no essencial são sempre enquadráveis nos quatro tipos referidos anteriormente.

Refira-se ainda que, apesar de nem todos os AC o referirem explicitamente, os beneficiários tinham que se encontrar previamente identificados / integrados nos PEDU / PAICD aprovados no procedimento prévio identificado anteriormente.

2.8 Recursos financeiros

A base da programação financeira no PT2020 é feita ao nível dos eixos dos Programas Operacionais, de modo que não existe uma afetação financeira predefinida por Prioridade de Intervenção. Dentro de cada eixo caberá à Autoridade de Gestão decidir, desde logo em sede de Aviso de Concurso, a afetação a cada uma das PI integradas no mesmo. Assim sendo, não é possível identificar os montantes programados para a PI.08 em sede dos documentos de programação, seja nos PO, seja mesmo nos AC, uma vez que em alguns casos não é feita uma afetação financeira específica para cada uma das PI a concurso, sendo os valores apresentados de forma agregada para todas (em grande parte dos AC são contempladas em simultâneo três PI – 4.5, 6.5 e 9.8).

Se contabilizar-mos os AC que discriminam os valores previstos para a PI.08, mesmo que indicativos, uma vez que é comum preverem a possibilidade de alargamento destes limites orçamentais caso a AG

¹⁵ Art.º 265 da Portaria n.º 97-A/2015 de 30 de março de 2015.

assim o entendesse, verificamos que o valor programado para esta PI até ao final de 2019 foi de cerca de 141 milhões de euros. Em termos de taxa de compromisso (rácio entre o fundo total aprovado e a dotação indicativa) por AC a variação é significativa, oscilando entre os 110% e os 38%, números que podem indiciar taxas de execução relativamente baixas em alguns casos.

Quadro 1 – Aprovações e dotações indicativas da PI.08 por Aviso de Concurso até ao final de 2019

	Número de operações aprovadas	Fundo Total Aprovado (€)*	Dotação indicativa - FEDER	Taxa de compromisso
Programa Operacional Regional da Madeira				
M1420-43-2016-04	1	3 500 000,00	3 500 000,00	100%
Programa Operacional Regional de Lisboa				
LISBOA-43-2016-10	60	16 178 017,70	20 680 000,00	78%
LISBOA-43-2018-07	12	4 529 493,35	(i)	—
LISBOA-43-2019-12	8	3 779 332,35	5 908 289,87	64%
Programa Operacional Regional do Alentejo				
ALT20-43-2016-20	16	5 441 215,55	11 325 000,00	48%
ALT20-43-2017-02	19	4 635 454,62	4 226 880,00	110%
ALT20-43-2018-08	9	3 815 136,27	(i)	—
ALT20-43-2019-19	11	3 620 679,79	5 035 134,08	72%
ALT20-43-2019-25	14	2 002 824,18	3 868 679,00	52%
Programa Operacional Regional do Centro				
CENTRO-43-2016-01	23	7 133 502,01	18 756 986,94	38%
CENTRO-43-2018-06	24	10 413 403,17	(i)	—
CENTRO-43-2019-14	4	1 811 793,37	(i)	—
Programa Operacional Regional do Norte				
NORTE-43-2016-18	66	46 522 418,13	65 282 237,66	71%
NORTE-43-2016-24	10	2 370 607,07	2 500 000,00	95%
NORTE-43-2018-09	13	9 268 147,09	(i)	—
NORTE-43-2019-29	10	5 548 656,40	(i)	—
Total Geral	300	130 570 681,05	141 083 207,55	93%
* Projetos aprovados até ao final de Março de 2021				
(i) Não é feita a discriminação de valores pelas diferentes Prioridades de Intervenção				

Fonte: elaboração própria com base nos documentos programáticos de suporte à PI.08.

2.9 Realizações e resultados esperados

Em termos de indicadores de realização e de resultado associados à PI.08 encontramos algumas inconsistências, quer em relação aos indicadores propriamente ditos, quer em relação à forma como estes vão evoluindo ao longo do tempo e à sua quantificação em sede de PO e de AC.

Quadro 2 – Indicadores de realização e de resultados associados à PI.08

Indicadores de realização	Indicadores de resultado
---------------------------	--------------------------

	Espaços abertos criados ou reabilitados em áreas urbanas (m2);	Edifícios públicos ou comerciais construídos ou renovados em áreas urbanas (m2)	Edifícios públicos ou comerciais construídos ou renovados em áreas urbanas (n.º)	Habitacões reabilitadas em áreas urbanas (n.º)	Aumento do grau de satisfação dos residentes nas áreas de intervenção
	Meta 2023	Meta 2023	Meta 2023	Meta 2023	Meta 2023
Programa Operacional Regional da Madeira	20 788	—	—	—	>=2
M1420-43-2016-04	(*)	—	(*)	—	(*)
Programa Operacional Regional de Lisboa	5 300	—	—	613	>=2
LISBOA-43-2016-10	(*)	—	—	(*)	(*)
LISBOA-43-2018-07	(*)	—	—	(*)	(*)
LISBOA-43-2019-12	(*)	—	—	(*)	(*)
Programa Operacional Regional do Alentejo	27 192	—	—	—	—
ALT20-43-2016-20	12 703	—	—	141	>=2
ALT20-43-2017-02	19 800	—	—	—	>=2
ALT20-43-2018-08	12 703	—	—	141	>=2
ALT20-43-2019-19	12 703	—	141	141	>=2
ALT20-43-2019-25	12 703	—	141	—	>=2
Programa Operacional Regional do Centro	114 000	—	—	165	—
CENTRO-43-2016-01	49 000	—	—	100	>=2
CENTRO-43-2018-06	49 000	—	—	100	>=2
CENTRO-43-2019-14	49 000	—	—	100	>=2
Programa Operacional Regional do Norte	570 000	60 000	—	3 200	—
NORTE-43-2016-18	(*)	—	(*)	(*)	(*)
NORTE-43-2016-24	(*)	—	(*)	(*)	(*)
NORTE-43-2018-09	(*)	—	(*)	(*)	(*)
NORTE-43-2019-29	(*)	—	(*)	(*)	(*)

(*) Os indicadores são identificados mas não definidas metas a alcançar.

Fonte: elaboração própria com base nos documentos programáticos de suporte à PI.08.

Em relação aos indicadores propriamente ditos estes revelam alguma falta de **adequação** na sua capacidade de cobertura em relação às três modalidades de tipologias de operações previstas (i.e., o alcance das tipologias vai bastante mais além do que os indicadores conseguem retratar) e de **inconsistência**, uma vez que em alguns casos existe variação e/ou incongruência na unidade de base utilizada (p.e. recurso a metros quadrados e números absolutos de forma indiferenciada para o mesmo indicador).

No que concerne à forma como eles vão evoluindo ao longo do tempo verificamos que são introduzidos novos indicadores de realização (p.e. “edifícios públicos ou comerciais construídos ou renovados em

áreas urbanas” no PO do Norte e Alentejo) e eliminados em alguns casos os de resultado nas versões mais recentes dos PO (mas mantendo-se curiosamente em sede de AC). Em termos de quantificação dos indicadores o principal problema é a opção em alguns dos AC por não os quantificar (não assumindo assim metas de realização e de resultado) deixando esta tarefa posteriormente para os beneficiários em sede de candidatura.

Por fim, devemos salientar que a principal limitação dos indicadores está ao nível dos resultados esperados, seja porque o indicador escolhido (aumento do grau de satisfação dos residentes nas áreas de intervenção) é sumamente insuficiente para aferir algo de concreto sobre os efeitos da PI.08, seja porque a sua especificidade implica um complexo método de recolha de informação (auscultação de utentes *ex ante* e *ex post*), sempre muito difícil de efetuar num contexto tão heterogéneo e amplo de contextos sociais e territoriais.

3. PRIORIDADE DE INTERVENÇÃO 08 – COMPONENTE HABITAÇÃO SOCIAL

Neste ponto será feita a análise das operações da PI.08 caso de estudo do projeto ImpactPP com o intuito de identificar em detalhe o seu universo de análise, as suas principais características e a sua distribuição espacial.

3.1 Universo de análise

O universo de análise do projeto ImpactPP está constituído pelas operações da PI.08 do PT2020 **aprovadas até 31 de Março de 2021** que se enquadram na primeira modalidade de tipologias previstas no REISE¹⁶ para esta Prioridade de Intervenção e que corresponde especificamente à “reabilitação integral de edifícios de habitação social ou de edifícios devolutos destinados a este tipo de habitação, ocupados maioritariamente por habitação, que tenham idade superior a 30 anos, ou, no caso de idade inferior, que demonstrem um nível de conservação igual ou inferior a dois, determinado nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 266-B/2012, de 31 de dezembro, podendo integrar espaço para equipamentos, comércio, serviços ou atividades complementares da habitação, como estacionamento ou arrecadações”. Dentro desta foram definidos dois perfis tipológicos mais detalhados que enquadram a totalidade das operações: a) “reabilitação de edifícios de habitação social”; b) “reabilitação de edifícios devolutos para habitação social”. Apresenta-se no ponto seguinte uma síntese da caracterização destas operações realizada com base na informação disponibilizada pelo PT2020¹⁷.

¹⁶ Art.º 261 da Portaria n.º 97-A/2015 de 30 de março de 2015.

¹⁷ <https://www.portugal2020.pt/content/lista-de-operacoes-aprovadas>

3.2 Caracterização das operações

Até ao final de Março de 2021 foram aprovadas pela PI.08HS 101 operações envolvendo um montante de apoio FEDER de 57.516.244€ que se distribuíam por cinco Programas Operacionais Regionais (Madeira, norte, Centro, Alentejo e Lisboa) e 16 Avisos de Concurso. Apresentam-se de seguida as principais características destas operações.

Quadro 3 – Operações e FEDER total aprovado da PI.08HS por Programa Operacional e Aviso de Concurso

	Número de operações aprovadas	Fundo Total Aprovado (€)
Programa Operacional Regional da Madeira	1	3 500 000,00
M1420-43-2016-04	1	3 500 000,00
Programa Operacional Regional de Lisboa	13	3 844 739,08
LISBOA-43-2016-10	9	1 756 798,92
LISBOA-43-2018-07	2	952 661,75
LISBOA-43-2019-12	2	1 135 278,41
Programa Operacional Regional do Alentejo	28	8 238 994,37
ALT20-43-2016-20	6	1 885 536,83
ALT20-43-2017-02	7	2 199 614,92
ALT20-43-2018-08	5	1 638 330,76
ALT20-43-2019-19	6	2 107 511,86
ALT20-43-2019-25	4	408 000,00
Programa Operacional Regional do Centro	12	5 636 049,59
CENTRO-43-2016-01	6	1 488 878,25
CENTRO-43-2018-06	5	3 235 437,54
CENTRO-43-2019-14	1	911 733,80
Programa Operacional Regional do Norte	47	36 296 460,98
NORTE-43-2016-18	31	26 042 439,99
NORTE-43-2016-24	4	1 437 416,61
NORTE-43-2018-09	5	3 665 535,57
NORTE-43-2019-29	7	5 151 068,81
Total Geral	101	57 516 244,02

Fonte: PT2020.

Figura 4 – Caracterização geral das operações da PI.08HS



Fonte: PT2020.

Quadro 4 – Distribuição espacial das operações aprovadas pela PI.08HS

Unidade	Designação	Número de operações aprovadas	Fundo Total Aprovado (€)
NUT II	Alentejo	28	8238994,37
NUT III	Alentejo Central	6	1397428,35
Concelho	Évora	2	436559,2
Concelho	Redondo	1	500000
Concelho	Reguengos de Monsaraz	2	116534,15
Concelho	Vila Viçosa	1	344335
NUT III	Alto Alentejo	14	3104059,68
Concelho	Alter do Chão	1	500000
Concelho	Campo Maior	1	459510
Concelho	Castelo de Vide	4	408000
Concelho	Gavião	1	353994,63
Concelho	Marvão	2	331285,29
Concelho	Portalegre	5	1051269,76
NUT III	Baixo Alentejo	5	1398013,06
Concelho	Beja	1	562160,75
Concelho	Moura	3	665852,31
Concelho	Vidigueira	1	170000
NUT III	Lezíria do Tejo	3	2339493,28
Concelho	Coruche	2	1359687,93
Concelho	Santarém	1	979805,35
NUT II	Área Metropolitana de Lisboa	13	3844739,08
NUT III	Área Metropolitana de Lisboa	13	3844739,08
Concelho	Almada	1	500000
Concelho	Cascais	2	292133,63
Concelho	Lisboa	1	332541,02
Concelho	Loures	1	300000
Concelho	Mafra	1	802737,39
Concelho	Moita	1	136825,58
Concelho	Sesimbra	2	891486,23
Concelho	Sintra	4	589015,23
NUT II	Centro	12	5636049,59
NUT III	Beiras e Serra da Estrela	1	414862,3
Concelho	Guarda	1	414862,3
NUT III	Médio Tejo	2	138603,52
Concelho	Tomar	2	138603,52
NUT III	Oeste	2	1358551,57
Concelho	Peniche	1	592463,92
Concelho	Torres Vedras	1	766087,65

NUT III	Região de Aveiro	1	463757,96
Concelho	Ovar	1	463757,96
NUT III	Região de Coimbra	2	1612611,44
Concelho	Cantanhede	1	911733,8
Concelho	Coimbra	1	700877,64
NUT III	Região de Leiria	4	1647662,8
Concelho	Leiria	3	757810,81
Concelho	Marinha Grande	1	889851,99
NUT II	Norte	47	36296460,98
NUT III	Alto Minho	4	2055907,29
Concelho	Viana do Castelo	4	2055907,29
NUT III	Alto Tâmega	2	2043497,26
Concelho	Chaves	2	2043497,26
NUT III	Área Metropolitana do Porto	28	21816378,29
Concelho	Arouca	1	302254,73
Concelho	Gondomar	5	3487850,98
Concelho	Maia	3	2279210,35
Concelho	Matosinhos	5	4853265,32
Concelho	Oliveira de Azeméis	1	389032,06
Concelho	Paredes	1	76555,27
Concelho	Porto	2	5243536,78
Concelho	Póvoa de Varzim	1	314312,92
Concelho	São João da Madeira	1	722265,14
Concelho	Valongo	6	1867504,3
Concelho	Vila Nova de Gaia	2	2280590,44
NUT III	Ave	2	503658,46
Concelho	Guimarães	2	503658,46
NUT III	Cávado	4	5337979,24
Concelho	Barcelos	2	1337979,24
Concelho	Braga	2	4000000
NUT III	Douro	1	648085,65
Concelho	Vila Real	1	648085,65
NUT III	Tâmega e Sousa	1	229500
Concelho	Penafiel	1	229500
NUT III	Terras de Trás-os-Montes	4	3008654,79
Concelho	Bragança	1	883654,79
Concelho	Mirandela	3	2125000
Concelho	(em branco)	1	652800
Concelho	Santo Tirso	1	652800
NUT II	Região Autónoma da Madeira	1	3500000
NUT III	Região Autónoma da Madeira	1	3500000

Concelho	Câmara de Lobos	1	3500000
PT	Total Geral	101	57516244,02

Fonte: PT2020.

