



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)

Relatório dos resultados do painel de peritos

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

SUMÁRIO EXECUTIVO (PORTUGUÊS)	1
SUMÁRIO EXECUTIVO (INGLÊS)	1
1. INTRODUÇÃO	2
2. ENQUADRAMENTO	2
2.1 Enquadramento no projeto ImpactPP	2
2.2 Enquadramento metodológico	4
3. RESULTADOS	5
4. CONCLUSÃO	13
ANEXOS	14

SUMÁRIO EXECUTIVO (PORTUGUÊS)

O presente documento faz parte do projeto “Proposta de Metodologia de Avaliação de Impacto da Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário do Plano de Recuperação e Resiliência” e visa descrever a etapa de realização das entrevistas do painel de peritos junto aos experts que faz parte da Etapa I, Análise Científica da Política. Nesta etapa foram realizados 2 painéis de peritos, com 5 e 4 participantes, respetivamente, compostos 6 câmaras municipais e 1 empresa de habitação social. Para análise dos dados coletados pelas entrevistas foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, baseada nos CMRs levantados pela literatura e na análise das entrevistas semi-directivas, etapas anteriores a esta. Os resultados levaram à formação de uma nova teoria programa formada por 7 CMRs, condicionantes, mecanismos e resultados. Portanto, ao final desta etapa, conclui-se que foram atingidos os resultados previstos, ao consolidar os CMRs que serão utilizados nas fases seguintes, análise comparativa qualitativa e método de valoração contingente.

SUMÁRIO EXECUTIVO (INGLÊS)

This document is part of the project "Proposal for impact evaluation methodology of the National Urgent and Temporary Housing Grant of the Recovery and Resilience Plan" and aims to describe the expert panels step, which is part of the phase I, Political Scientific Analysis. In this step, it was realized 2 experts' panels, with 5 4 participants, respectively, composed by 6 local governments and 1 social habitation enterprise. To analyze the experts panels data, it was used the content analysis, based on the CMRs collected in the previous steps, systematic bibliographic analysis, and semi-structured interviews. The results created a new program theory with 7 CMRs, conditionings, mechanisms, and results. Therefore, it was achieved the planned results to this step, through consolidating the CMRs that are going to be used in the next phases, qualitative comparative analysis and contingent valuation method.

1. INTRODUÇÃO

O presente documento faz parte do projeto intitulado “Proposta de Metodologia de Avaliação de Impacto da Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário do Plano de Recuperação e Resiliência” e visa descrever a etapa de painel de peritos, que faz parte da fase I do projeto de análise científica da política. Com esta etapa, pretende-se levantar novos condicionantes, mecanismos e resultados, assim como aprovar, ou não, os condicionantes, mecanismos e resultados, provenientes das etapas anteriores de análise sistemática da bibliografia e entrevistas semi-directivas.

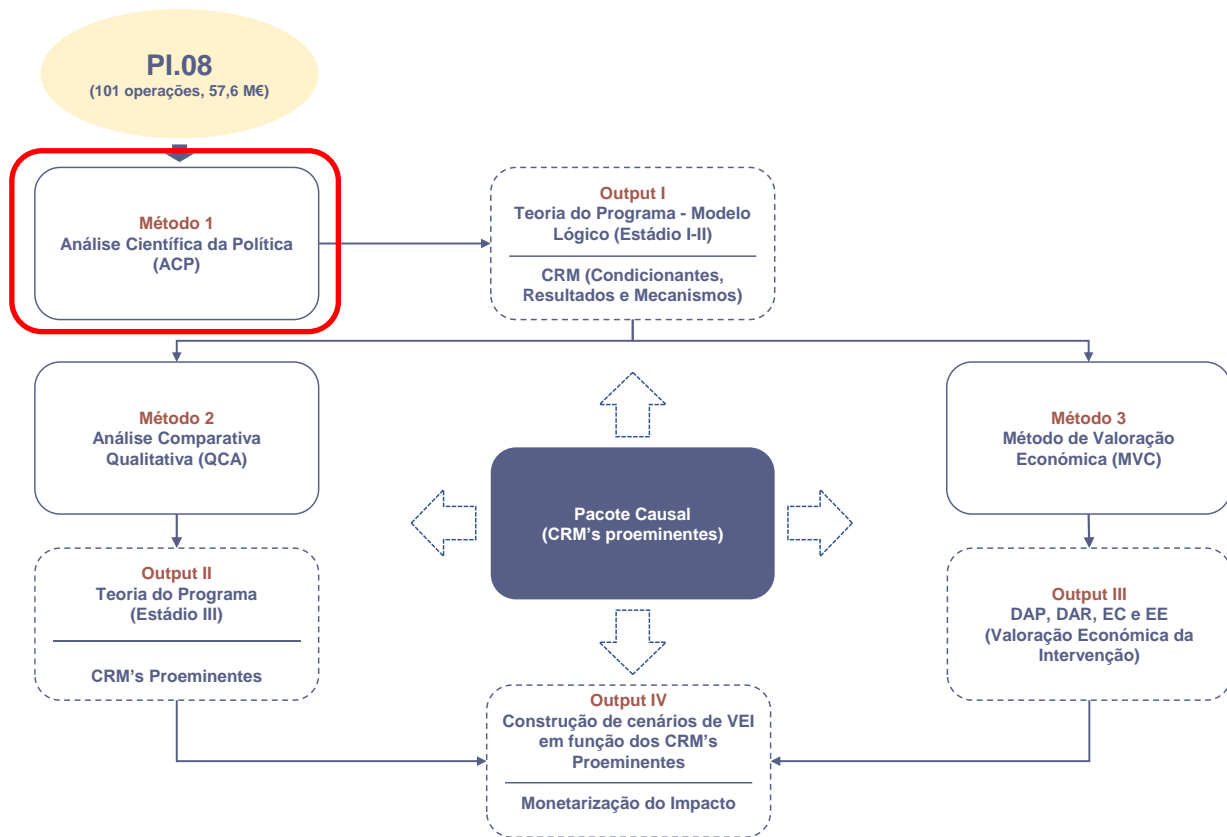
Para tal, este documento será composto das seguintes sessões: i) introdução – apresenta os objetivos do documento e desta etapa, assim como o enquadra dentro do projeto; ii) enquadramento – subdividido em enquadramento dentro do projeto ImpactPP e metodológico, em que o primeiro apresenta aonde esta etapa se encontra dentro do projeto, e a segunda apresenta os instrumentos metodológicos utilizados para realização desta etapa; iii) resultados – demonstra e discute os condicionantes, mecanismos e resultados, levantados junto aos painéis de peritos; e iv) conclusão – retoma o objetivo e abre caminho para as próximas etapas do projeto.

2. ENQUADRAMENTO

2.1 Enquadramento no projeto ImpactPP

Para melhor compreender onde a etapa painel de peritos se encontra dentro do projeto ImpactPP, observe a figura abaixo:

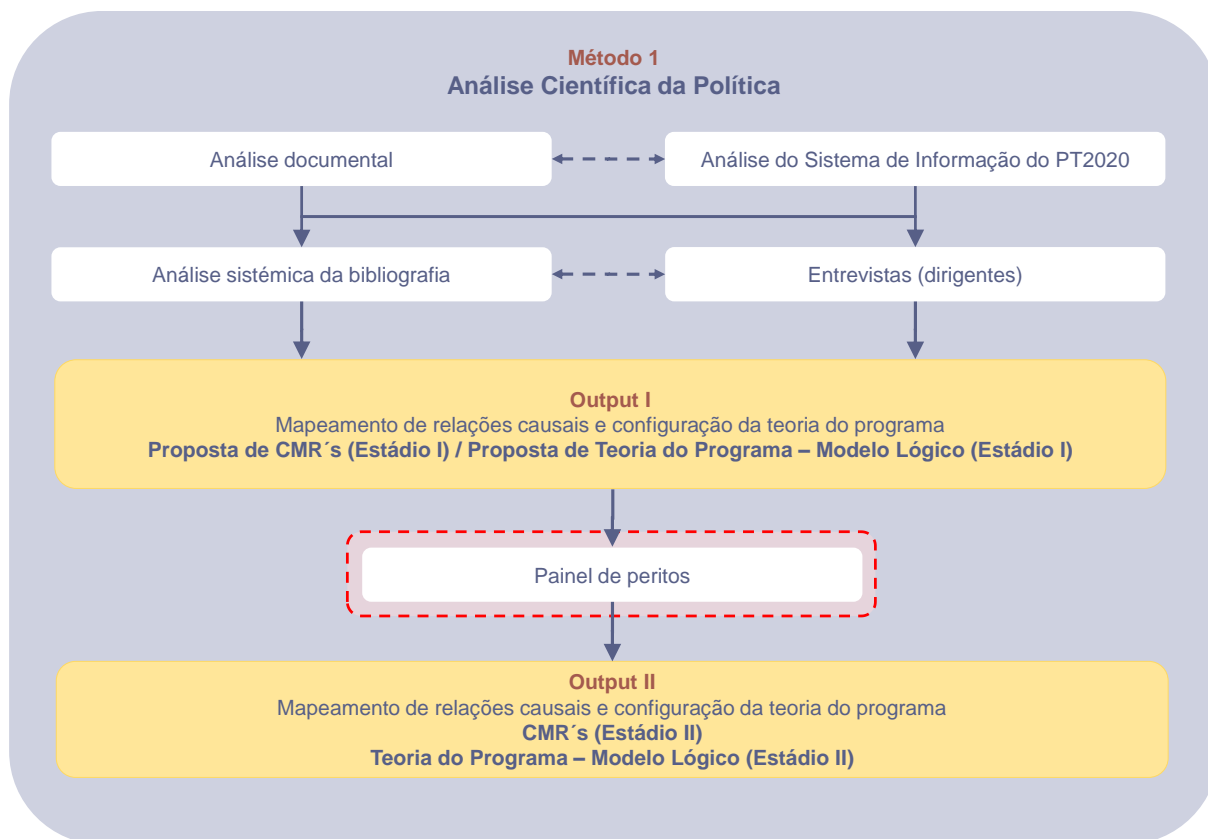
Figura 1 – Etapas do projeto ImpactPP



Fonte: Elabora pelos autores (2022).

Conforme pode ser observado na figura anterior, o projeto ImpactPP possui três métodos principais para sua realização: i) análise científica da política (ACP); ii) análise comparativa qualitativa; e iii) método de valoração contingente (MVC). A etapa de análise científica da política destina-se à identificação ou reconstrução da teoria de um instrumento de política pública, dando especial relevo à dimensão política deste, à visão dos atores políticos sobre a intervenção e à identificação das razões pelas quais os responsáveis pela política entendem ser necessário resolver o problema a que essa política se dirige. Neste projeto, o instrumento de política pública utilizado e intervencionado são as habitações sociais vinculadas à PI.08 do PT2020. É dentro desta fase que se encontra a etapa de painel de peritos.

Figura 2 – Etapas da fase de Análise Científica da Política (ACP)



Fonte: Elabora pelos autores (2022).

A figura 2 apresenta exatamente onde está localizada a etapa de painel de peritos na fase análise científica da política. Anteriormente à fase do painel de peritos, por meio da análise sistemática da bibliografia e das entrevistas semi-directivas com tomadores de decisão, foram criados CMRs preliminares para que junto aos painéis de peritos fossem testados, e além disso levantados outros condicionantes, mecanismos e resultados. Além disso, no final os contributos gerados com esta etapa irão alimentar as duas etapas seguintes do projeto.

2.2 Enquadramento metodológico

A amostra do painel de peritos é composta por 9 técnicos sociais vinculados à área de habitação social nas autarquias locais, realizadas por meio de 2 sessões de discussão via plataforma de interação digital, sendo o primeiro painel composto por 5 membros e o segundo por 4 membros, com duração média de 2 horas e 32 minutos. As autarquias locais participantes foram Leiria, Tomar (2 membros), Porto, Sintra (2 membros), Moura e Sesimbra, e a empresa habitacional BragaHabit. Assim, a amostra final contou com profissionais / especialistas de concelhos pertencentes as três regiões de Portugal continental, com

características diferentes de localização (regiões diversas), dimensão populacional (grande, média e pequena) e características urbanas e/ou rurais. Desta forma, torna-se uma amostra interessante para o contexto português.

Para coleta dos dados dos painéis de peritos foram utilizados de guiões (roteiros) previamente estabelecidos e que demonstram cada um dos CMRs propostos pelas etapas anteriores. Ou seja, durante o painel foram sendo discutidos cada um dos CMRs e sua utilização, ou não, naquela realidade vivida. Anteriormente aos painéis, foi enviado o documento de orientação gerais para o painel de peritos (anexo 1), de forma a demonstrar a sua realização e facilitar a análise prévia dos peritos. Vale a pena ressaltar que as orientações gerais e os CMRs foram criados com base na literatura pré-estabelecida nas etapas anteriores de revisão sistemática bibliográfica e entrevista semi-directivas, e que tinham como objetivo levantar os principais aspetos que envolveram a criação da PI.08 - concessão de apoio à regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas em zonas urbanas e rurais, do Portugal 2020, e descrever os seus respetivos CMRs (Condicionantes, Mecanismos e Resultados).

Após a coleta dos dados dos painéis de peritos, utilizou-se da análise de conteúdo para sintetizar, descrever e comparar os resultados encontrados. Para a análise de conteúdo, foram utilizadas as categorias pré-estabelecidas na análise sistemática da bibliografia e nas entrevistas semi-directivas, quanto aos condicionantes, mecanismos e resultados. Os 7 pacotes CMRs apresentados são os seguintes:

- CMR 1 - Habitação social, saúde e bem-estar subjetivo;
- CMR 2 – Habitação social e combate à pobreza energética;
- CMR 3 – Habitação social e sobrelotação habitacional;
- CMR 4 – Habitação Social e Segregação Urbana;
- CMR 5 – Habitação Social, Participação Cívica e Desenvolvimento Local;
- CMR 6 - Habitação Social e Emprego;
- CMR 7 - Habitação Social e Proteção Social.

Sendo assim, para cada CMR, que foi apresentado em detalhe pela equipa, foram discutidos os pontos levantados por cada um dos especialistas, posteriormente combinados para gerar uma nova teoria do programa.

3. RESULTADOS

Para melhor apresentação e discussão dos resultados obtidos, a secção de resultados está distribuída com a apresentação dos resultados dos painéis de peritos e por fim a criação da uma nova teoria do programa.

Quadro 1 – Paine de Peritos 1

CMR	CM Tomar	CM Leiria	CM Porto	BragaHabit
1	Contexto: problema gravíssimo anterior (230 pessoas, 50 famílias, vivendo em barracos), condições precárias e sem condições de higiene, eletricidade. Ilegalidade. Resultados: melhorias de higiene pessoal, mas mais o bem-estar subjetivo (emocional). Depois dos resultados, nova demanda: novas componentes sociais - trabalho, emprego, escola...	Contexto: problemas de saúde. Mecanismo: reabilitação total das habitações. Resultados: melhoria das condições dermatológicas e oncológicas, saúde mental, estabilidade emocional.	Contexto: ilhas do Porto. Mecanismo: intervenção sobre patrimônio, performance dos edifícios (ligeiras ou profundas). Resultados: reconhecimento da população.	Concordou com o CMR apontado, em todos os sentidos.
2	Contexto: não pagavam conta de luz e moravam em barraca. Resultados: melhoria significativa da eficiência energética e qualidade de vida (conforto térmico), mas gerou despesas extras (conta de energia).	Contexto: falta de rendimento das famílias (não atendido). Resultados: não conseguiam manter, financeiramente, os gastos com a nova energia.	Falou mais de pontos externos (a posteriori).	Resultados: qualidade melhorou, mas surgiram outros problemas - dificuldade educacional e cultural em como usar (gerou umidade).
3	Problemas repetem Leiria e Braga, além das habitações propostas serem muito pequenas. Também a questão cultural influencia na melhoria dos cuidados de higiene pessoal e íntima.	Contexto e Mecanismos (OK). Resultados: não conseguiu solucionar a questão da sobrelotação, devido ao número de pessoas - aumento da família, etc. (problema). Necessária constante adaptação. Na questão de melhoria íntima e pessoal, depende muito da cultura daqueles que recebem a habitação.	Sobrelotação não é crítica no Porto. Problema: habitações muito antigas (anos 50 e 60) e pequenas pelo padrão antigo. Faltam T1 e T2, e sobram T3 e T4 (alteração demográfica).	A sobrelotação mantém-se (necessárias novas adaptações). Agregadores familiares vão aumentando. E alguns conflitos ainda se mantêm (devido à sobrelotação). Demais partes do CMR são iguais.
4	Mecanismo: criou uma integração social e urbana com as novas habitações (com a localidade dessa habitação), sem criar bairros sociais. Resultados: parciais, e gerou boa integração com o bairro histórico, melhor sentimento de pertencimento e não querem sair.	Sem uma posição certa, porque os bairros estão em transformação e é difícil saber. Apesar disso, ao contrário de Braga, aqui há melhoria na segregação urbana e social ("as pessoas nem sabem que aquele prédio é habitação social"). "A ideia é que não crie mais bairros sociais". Resultados: Redução da criminalidade.	Contexto: políticas públicas voltadas apenas para população pobre, criando "bolsas de pobreza".	Contexto: o componente cultural é um fator importante para a segregação urbana e social (relação de troca).

5	Resultados: ainda não chegaram nesse estágio, está mais a longo prazo (mas acreditam que sim).	Mecanismo: há uma integração com outras políticas locais para integração e participação (além da PI.08). Resultados: melhorou o sentimento de pertencimento e a participação nas atividades, ações etc. Além disso, melhorou a integração entre os moradores.	Contexto: não há uma tradição de participação cívica em Portugal, e isso se reflete também nas habitações sociais (importante na construção e gestão do projeto, mas isso não ocorre).	2 realidades diferentes. 1 bairro em que há o sentimento de pertencimento, e outro não.
6	Antes do emprego, é necessário de habilitações (por conta desta realidade). Educação Básica e formação. Ou seja, é um passo anterior do emprego.	Não viu grande alteração. Os trabalhos precários se mantêm (feirantes, uber, seguranças, etc.). Trabalham, mas não declaram. Não acredita na relação causal habitação -> emprego. O que melhorou foi a parte educacional (com integração junto a outras políticas).	Sem grandes contribuições para este CMR. Apenas que, em alguns dos bairros, a taxa de desemprego nesses bairros é muito alta.	Não houve alteração a nível de emprego (não faz sentido esse CMR para essa realidade). A conotação do bairro prejudica.
7	Concorda com o CMR apontado (mais confiança), sem grandes aprofundamentos refugiados e de violência doméstica.	Concorda com o CMR apontado (com prioridade para refugiados e vítimas de violência doméstica).	Concorda com o CMR apontado.	Concorda com o CMR apontado. Em violência doméstica, não se integra com a habitação social (porque não tem vaga).
Demais			Contexto: apontou outros problemas encontrados com habitação social (chamadas ilhas, no Porto). Mecanismos: solar-térmico geram problemas, com aumento das despesas das famílias (chegavam a desligar os sistemas). Programas de financiamento - esforço para se candidatar era muito grande para um valor baixo de participação.	
Gerais	Educação como condições para que os jovens estudem -> a longo prazo pode ter um melhor comportamento na participação cívica, etc... - DEVE SER UM NOVO CMR			

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Quadro 2 – Paine de Peritos 2

CMR	CM Sintra	CM Moura	CM Sesimbra
1	<p>Similaridade com as respostas de Sesimbra. Veem o contexto e o resultado. Esse CMR faz sentido, porque melhora. Mas os mecanismos não tanto. As novas práticas exigiriam maior capacidade técnica, e por isso mais recursos. Em termos teóricos tem validade, mas em termos de mudança nas práticas, varia muito (as associações potencializam este trabalho).</p>	<p>Temos dificuldades do acompanhamento técnico também, mas precisamos fazer diferente (criar novos modelos). Concorde com o CMR aplicado, e cre que todos(as) se conectam. Tem que ter uma visão global e responsabilidade partilhada. Contexto de 10% com população cigana. A metodologia tem que ser dinâmica para adaptar aos contextos (assim como os recursos, infraestrutura etc.). Para ser uma resposta duradoura e de autonomização das famílias.</p>	<p>Contexto teórico, mas contexto prático, com dificuldades. Temos sempre problemas com recursos humanos. Essas novas práticas de cuidados familiares precisam-se de acompanhamento das famílias (muito próximo) realojadas. Assim, precisaríamos de RH suficientes para isso. Na maior parte das vezes essa equipe não é suficiente. Tem crescido, mas não o suficiente. As melhorias acontecem, mas precisavam de um acompanhamento maior para potencializar este trabalho (e temos dificuldade disso). E há diferença entre as famílias.</p>
2	<p>Temos que atender agora, normativamente, a questão de eficiência energética (agora é normativo). Tivemos dificuldade com a certificação energética. Mas agora faz parte das candidaturas dos concursos. Nos resultados acrescentar "redução de riscos com formas de arrefecimento/aquecimento (artesanais) mais baratas e perigosas".</p>	<p>Contexto de alta variação de temperatura, e também com problemas para sustentar financeiramente equipamentos para regulação da temperatura. Esse CMR faz sentido para Moura. Existem iniciativas de painéis solares para diminuir os custos quanto à regulação da temperatura.</p>	<p>Existem preocupação com a eficiência energética apenas de alguns anos para cá. Para alguns bairros isso faz sentido, para outros não. Agora qualquer habitação social é obrigada a ser eficientemente energética. É uma preocupação atual e tem iniciativas de melhoria térmica. Aqui mais para frio, do que para o calor, e para combater a umidade. Esse CMR faz sentido para Sesimbra.</p>
3	<p>Este CMR é perfeito. E não acontece somente no privado, mas também há sobrelotação na parte social. As famílias vão crescendo rapidamente e temos que lidar com isso. As melhorias fazem sentido, incluindo a parte educacional + acessibilidade.</p>	<p>Diferenciar o espaço comum do espaço privado (no contexto). Existe sobrelotação porque com a dinâmica familiar vai aumentando...e isso com a comunidade cigana é impulsionada. Gera grandes dificuldades. Estamos fazendo permutas e trocas...família a família. Mudança de mentalidade quanto à habitação (utilização e não posse). Não só sobrelotação mas também gestão.</p>	<p>Existem alguns casos de sobrelotação, mas não são a maioria. Concorde com o CMR todo. Mas aqui não é tão significativo a quantidade, mas a sublocação (as crianças crescem e depois temos que realojar - um casal). É mais questão de realocação do que quantificação. Isso poderia acrescentar no contexto para além da "sobrelotação" há "sublocação". Ex: Antes eram T3, e agora precisa mais de T1.</p>

4	Este CMR faz sentido para Isabel. Para Maria João atualmente Sintra não consegue atender a este CMR, mas está buscando ir a esse caminho. Os PEDUs estão vindo a se adaptar para causar uma "mistura social". Houve participação no processo...aproximação entre pessoas de habitação social e privada. As pessoas começaram a se relacionar.	Dificuldade da comunidade (cigana) em aceitar malha urbana em centro histórico, tanto para arrendamento quanto para aquisição. Existe uma segregação social sim, mas em teoria sabemos do quanto a diversificação é importante. Na construção, precisamos de ir para outras zonas da cidade que não são os centros...e isso levar outros equipamentos municipais.	Este não é um problema daqui, com exceção de um bairro. Todos os demais bairros estão inseridos na malha urbana. Aqui é difícil distinguir o que é privado e o que é municipal/social. E isso tem-nos evitado alguns problemas, como a integração social e comunitária. Na freguesia do castelo...é complicado as pessoas irem para lá por conta de uma minoria que prejudica os demais...
5	A realidade é tão diferente entre os bairros, que em alguns isso acontece e em outras não. Não há um padrão. Os grupos comunitários fazem isso, mas é difícil caminhar para a participação "fora de casa". A falta de RH prejudica esse tipo de trabalho. Não é só pela habitação. Este CMR está ok, mas é muito difícil chegar aqui. Devemos começar do mais micro (cuidar do edifício) para o mais macro (que ainda é bem difícil).	É fundamental, mas também temos dificuldade em mobilizar as pessoas e permanecer por mais tempo. Estamos tentando com outras iniciativas, mas é difícil. Tem que ter uma preocupação institucional e intersetorial para que isso mude com o tempo. As mulheres são decisivas neste processo (na comunidade e na educação dos filhos).	De acordo com Sintra. Temos dificuldade nesse processo, começando da parte micro já. É muito variável...alguns se consegue, outros não. O sentimento de pertença também é variável. Isso é importante, mas há dificuldade na implementação (está na próxima fase).
6	Não consegue ver isso só por si. Mas elas estão mais acompanhadas. Não existe uma relação direta, mas pode ter impacto sim. Porque acaba trabalhando em todo a rede de âmbito social (formação e qualificação). Não há proatividade, mas há acompanhamento para autonomização das famílias.	Entidades e técnicos têm noção da importância da autonomia das famílias. Mas o contexto, das famílias, não busca isso. Há uma dicotomia nas visões, do Estado (de autonomia) e das famílias que usam (de ter que pagar etc.). As oportunidades de trabalho são poucas também para essas famílias. E as próprias instituições, por experiências ruins, acabam por não aceitar mais.	Não temos dados para isso. Mas, assim como Sintra, as pessoas acabam a ser acompanhadas pelas outras áreas da parte social. Ou seja, não é direto, como há acompanhamento, pode ser impulsionada. Falta formação e qualificação para essas pessoas, e, portanto, atuamos juntos com IFP, etc. Há uma percepção que algumas dessas pessoas não querem emprego, porque já recebem os subsídios. Não é uma relação linear.

7	Para quem é sem-abrigo, traz segurança. Não temos no PEDU a parte de refugiados, mas sim na habitação apoiada. As vezes não é bem assim - as pessoas tem medo de viver na habitação social...então é muito variável. As vezes sim, faz parte...as vezes não (pode criar locais complicados). São dinâmicas muito diferentes e variáveis.	A habitação vai condicionar todos os outros aspectos da vida. Deveria ser garantida a todas, mas não tem. Existe sim um nível de segurança e bem-estar maior com a habitação social. Em 4 públicos essenciais: vítimas de violência doméstica, refugiados, crianças e idosos. E isso pode ter efeito em outras áreas.	Teoricamente está perfeito. Na prática, não sei se o resultado será esse, em termos de violência doméstica e refugiados. Baixa procura por vítimas de violência doméstica (alguns casos de sucesso, e outros nem tanto - a habitação em si sozinha não aumenta segurança, bem-estar, etc.). Com os refugiados, há grande variabilidade, problemas...e que acabam indo para habitação social. Dizer que estão integradas, ainda não. Para os demais, talvez constitua (que não vítimas ou refugiados). Ainda é muito vago, não há um efeito direto.
Demais		Bem-estar e segurança da comunidade em que integram: saúde mental, integração, participação, a quem arrendam a habitação. É importante estruturar mecanismos para a comunidade que acolhe. Sem a comunidade sentir que faz parte do processo, perde-se um parceiro.	
Educ.	Faz sentido também com a Marina. É transversal e multidimensional.	Importante criar a parte de educação (higiene, alimentação, contato, etc.), mas também na educação dos próprios adultos. Uma habitação pode ter impacto no percurso da família...nas educações formais e informais.	Concorda com a Marina, CM Moura.
Gerais	Discussão sobre os problemas atuais de novas pessoas entrando para pedir habitação social...		

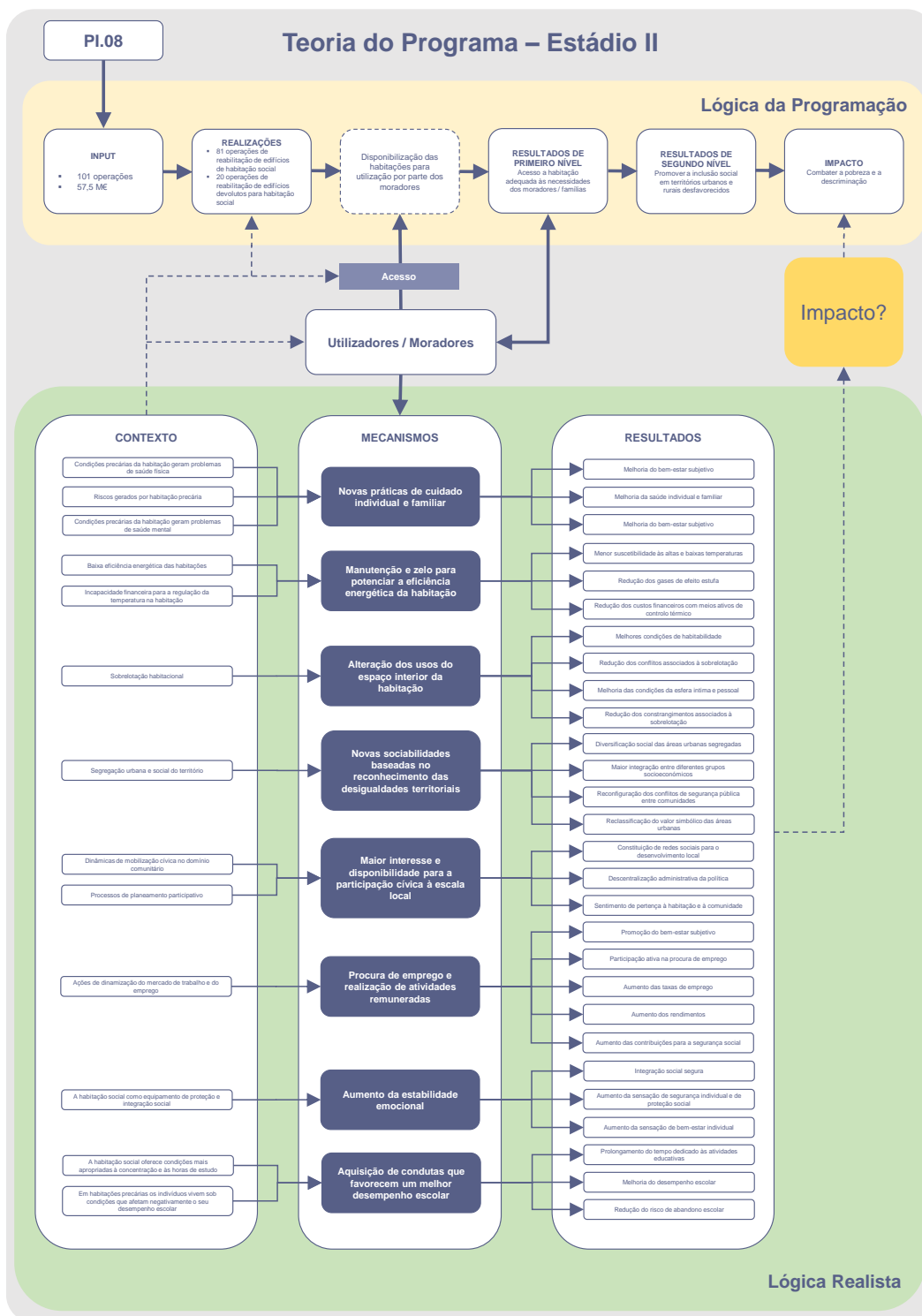
Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Conforme pode ser observado nos quadros 1 e 2, a etapa do painel de peritos foi riquíssima para compreender a formulação, utilização e adaptabilidade dos CMRs para cada uma das realidades vividas nos concelhos portugueses. Após o painel de peritos 1, ficou evidente que alguns CMRs deveriam ser adaptados, assim como poderia surgir um novo CMR voltado para a educação. Este CMR da educação foi discutido no painel de peritos 2, e acabou por se compreender que pode ser uma realidade atual para o cenário vivido português.

Assim, após essas contribuições, pode-se criar uma nova teoria do programa com 8 CMRs (figura 1). Estes CMRs possuem como elemento central os seguintes mecanismos:

- Novas práticas de cuidado individual e familiar;
- Manutenção e zelo para potenciar a eficiência energética da habitação;
- Alteração dos usos do espaço interior da habitação;
- Novas sociabilidades baseadas no reconhecimento das desigualdades territoriais;
- Maior interesse e disponibilidade para a participação cívica à escala local;
- Procura de emprego e realização de atividades remuneradas;
- Aumento da estabilidade emocional;
- Aumento das horas de dedicação ao estudo e às atividades educativas.

Figura 1 – Teoria do Programa (Estádio II)



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

4. CONCLUSÃO

Portanto, ao final do “Relatório dos resultados do painel de peritos”, conclui-se que os painéis de peritos cumpriram com o seu papel como uma etapa da análise científica da política, ao validar a descrever condicionantes, mecanismos e resultados, vinculados ao projeto intitulado “Proposta de Metodologia de Avaliação de Impacto da Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário do Plano de Recuperação e Resiliência”.

A amostra do painel de peritos, apesar de não representativa das autarquias locais portuguesa, possui características interessantes como características diferentes de localização (regiões diversas), porte populacional (grande, médio e pequeno) e características urbanas e/ou rurais. Assim, os resultados encontrados colaboram e avançam na discussão, deixando para as próximas fases perspectivas interessantes para compreensão do fenómeno.

ANEXOS

ANEXO 1

ORIENTAÇÃO GERAIS – PAINEL DE PERITOS

Painel de Peritos

No âmbito do Projeto ImpactPP, o painel de peritos é uma das etapas principais para validar a teoria do programa que está a ser desenvolvida com base numa análise sistemática da literatura internacional acerca dos programas de habitação urgente e habitação social implementados na Europa. Os pontos de vista dos peritos deverão contribuir para aprimorar a metodologia de avaliação de impacto das políticas públicas, que é o centro deste projeto, nomeadamente para i) ajustar a sua coerência lógica; ii) rever o seu conteúdo empírico; iii) precisar o seu modelo teórico; e iv) definir as variáveis que serão operacionalizadas. Portanto, a participação dos/as senhores/as peritos e/ou especialistas, que conhecem de perto a realidade da concessão de apoio à regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas em zonas urbanas e rurais (Prioridade de Investimento 08, do PT2020) é fundamental. As vossas considerações serão essenciais para avaliar a Teoria do Programa que estamos a desenvolver com base no que denominamos de pacotes causais a partir da triangulação dos conceitos de Contexto, Mecanismo e Resultados (CMR). O painel de peritos, portanto, permitirá avançar rumo à versão final da Teoria do Programa que servirá de base para a conceção e implementação de uma inovadora metodologia de avaliação de impacto das políticas públicas de habitação social.

O Projeto ImpactPP

Ao tomar como objeto de análise a Prioridade de Investimento 08 – A concessão de apoio à regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas em zonas urbanas e rurais, do PT2020, o projeto ImpactPP ambiciona desenvolver e testar uma abordagem metodológica avançada e singular no domínio da inovação em avaliação de impacto de políticas públicas. Em termos teóricos, a proposta metodológica de avaliação de impacto enquadra-se nas abordagens de avaliação de políticas públicas «baseadas na teoria» e a sua estrutura fundamental está em linha com a «Avaliação Realista». Assim, procura-se compreender como uma política ou programa *causa* os resultados desejados, sendo o seu objetivo primordial não só testar e aperfeiçoar a teoria por trás da intervenção, mas também determinar os resultados da política num determinado conjunto de circunstâncias. Para tanto, questiona-se não apenas sobre "o que funciona" e "por quanto funciona", mas "o que funciona, para quem, em que aspetos, em que medida, em que contextos e como?". A intenção científica desta metodologia de avaliação de impacto é maximizar o potencial da conjugação de duas teorias essenciais para a Ciência das Políticas Públicas da atualidade, a Teoria da Programação e a Teoria da Causalidade, tendo igualmente como pano de fundo a integração de dois pilares básicos da governação pública: a lógica das políticas públicas orientadas para os resultados e o princípio das políticas baseadas na evidência.

O Método CMR

A metodologia de avaliação de impacto proposta baseia-se na conceção e aplicação do método CMR (Contexto-Mecanismos-Resultados). Este método é, na sua essência, uma das formas de conceptualizar os fatores causais e traduz-se em modelos que indicam como as intervenções (programas, políticas, projetos, etc.) ativam mecanismos entre os indivíduos e quais as condições necessárias para induzir alterações em regularidades comportamentais ou de eventos e como estes, em conjunto com os contextos relevantes, permitem prever e explicar a variação do padrão de resultados das próprias políticas.

Em termos de conceitos inerentes a esta configuração foram estabilizados os seguintes elementos:

- Contexto - O contexto descreve as características das condições em que os programas são introduzidos que possam ser relevantes para o funcionamento dos mecanismos do programa. Os contextos não se referem a lugares, pessoas, tempo ou instituições em si, mas às relações sociais, regras, normas e expectativas que os constituem, bem como aos recursos disponíveis (ou não). Por conseguinte, os contextos estão ligados aos mecanismos através dos quais os programas funcionam e devem ser entendidos como um elemento analítico distinto, mas interligado, de uma configuração de CMR. O contexto surge aqui muito ligado ao "pano de fundo" em que se realizam as operações e à caracterização das mesmas no momento de arranque dos projetos (i.e., antes da sua materialização física), bem como aos principais problemas a que estas procuravam dar resposta numa perspetiva de proximidade.
- Mecanismo – O mecanismo envolve o recurso criado pela materialização das operações e a sua disponibilização aos destinatários, ou seja, o “acesso” à habitação (nova ou renovada). O mecanismo deve ser entendido como a reação ou resposta (cognitiva, emocional, motivacional, etc.) dos utilizadores ao usufruto do bem disponibilizado pelo programa que possa conduzir à obtenção dos resultados. Neste caso, os mecanismos são essencialmente comportamentos, escolhas, raciocínios, decisões tomadas pelos indivíduos que após acederem ao usufruto da habitação social (*input* material do programa), contribuam numa lógica causal para a concretização dos resultados do programa (sejam eles esperados ou não).
- Resultados - Os resultados compreendem as consequências pretendidas e as não intencionais dos programas, resultantes da ativação de diferentes mecanismos em diferentes contextos. Os resultados a integrar no CMR serão de dois tipos: i) os programados, isto é, os que estão formalmente previstos no enquadramento programático da PI.08 e que derivam dos seus objetivos; e ii) não programados, isto é, aqueles que venham a ser identificados como resultados potenciais identificados no decorrer da aplicação dos instrumentos previstos na Análise Científica da Política.

No email os/as senhores/as poderão consultar o esquema lógico da nossa Teoria do Programa, formulada a partir dos Pacotes CMR obtidos por meio da revisão sistemática da literatura especializada na avaliação de impacto das políticas de habitação social europeias. O esquema lógico será a base para o painel de peritos.