



**INSTITUTO POLITÉCNICO** Escola Superior de Comunicação,  
**DE BRAGANÇA** Administração e Turismo

# **POLÍTICAS DE HABITAÇÃO: AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE FINANCIAMENTO DE HABITAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DA CIM DO ALTO TÂMEGA E BARROSO**

**Carla Marisa Cardoso de Jesus**

*Dissertação apresentada à Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo para obtenção do Grau de Mestre em Administração Autárquica.*

Trabalho efetuado sob a orientação de:

**Professora Doutora Sónia Paula da Silva Nogueira**

**Professora Doutora Bernadete de Lourdes Bittencourt**

**Mirandela, dezembro de 2025.**



**POLÍTICAS DE HABITAÇÃO: AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE  
FINANCIAMENTO DE HABITAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DA CIM  
DO ALTO TÂMEGA E BARROSO**

**Carla Marisa Cardoso de Jesus**

*Dissertação apresentada à Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo para obtenção do Grau de Mestre em Administração Autárquica.*

Trabalho efetuado sob a orientação de:

**Professora Doutora Sónia Paula da Silva Nogueira**

**Professora Doutora Bernadete de Lourdes Bittencourt**

**Mirandela, dezembro de 2025.**

***Dedicatória***

*“Dedico este trabalho aos meus pais meus pilares, que me ensinaram a lutar pelos meus sonhos e ao meu namorado pelo incentivo e apoio nesta caminhada”.*

## Resumo

As políticas públicas de habitação, enquanto ciência social, possibilitam que o governo atue para colmatar carências habitacionais, desenvolvendo ações de cariz social que apoiem os cidadãos e permitam a sua inclusão na sociedade com direito a condições dignas. O direito à habitação enquanto direito legalmente consagrado deve ser assegurado e promovido a todos os cidadãos. Nos termos da Constituição da República Portuguesa, todos os cidadãos têm direito a uma habitação com condições adequadas, de dimensões adequadas e que sustente a privacidade das famílias. A importância das políticas públicas de habitação na criação de programas revela-se crucial no financiamento e na criação de condições para que as famílias mais desfavorecidas e com necessidades sociais possam ter os mesmos direitos na sociedade. Estas políticas públicas apresentam um instrumento de apoio de cariz público, o programa 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, para colmatar problemas de agregados em condições indignas repercutidas pela carência financeira.

A presente dissertação teve como objetivo analisar o financiamento e a implementação das políticas públicas de habitação nos seis municípios que compõem a CIM do Alto Tâmega e Barroso – NUT III.

A investigação adotou uma abordagem qualitativa, desenvolvendo-se a partir de um estudo empírico que incluiu a análise documental e de conteúdo. Foram recolhidos dados relativos aos Acordos de Colaboração celebrados pelos municípios desde 2021 e realizadas entrevistas semiestruturadas a decisores e técnicos envolvidos na implementação da política pública.

A realização deste estudo mostra-se pertinente para o conhecimento do levantamento de necessidades habitacionais de cada município, compreendendo os critérios de atribuição do financiamento e aferir o Estado de implementação da política.

Os resultados obtidos mostraram que os levantamentos de necessidades habitacionais foram realizados por técnicos dos municípios e por empresas externas especializadas contratadas para o efeito. Contudo, o financiamento foi calculado em função dos agregados elegíveis e a quantificação dos custos para cada solução habitacional. No que concerne ao estado de implementação da política pública de habitação nos municípios da CIM do Alto Tâmega e Barroso, os resultados apontam para uma fase de implementação inicial ou intermédia.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Políticas Públicas de Habitação; Direito à Habitação; Condições Dignas; Financiamento.

## Abstract

The field of public housing policies, as a social science, enables the government to address shortages in housing by implementing social programs that support citizens and facilitate their integration into society, ensuring access to adequate living conditions. The right to housing, as a legally enshrined right, must be guaranteed and promoted to all citizens. As delineated in the Constitution, all citizens possess the right to housing that is both decent and adequate in size, while also ensuring the privacy of families. The significance of public housing policies in the creation of programs cannot be overstated, as they play a pivotal role in financing and establishing conditions that ensure the most disadvantaged families and those with social needs can exercise the same rights as other members of society. In this regard, public policies function as instruments of public support, exemplified by the 1st Right Program - Support Program for Access to Housing, aimed at addressing the challenges faced by households in substandard conditions due to financial constraints.

This study is founded on an analysis of the financing and implementation of public housing policies in the six municipalities that constitute the Alto Tâmega e Barroso CIM - NUT III.

The research is grounded in a qualitative approach, encompassing a qualitative empirical study, a documentary and content analysis, and the collection of data from the Collaboration Agreements signed by the municipalities, commencing in 2021. The study employs semi-structured interviews with decision-makers and technicians involved in public policy as a data collection method.

The study's findings are instrumental in comprehending the housing requirements of each municipality, the criteria for allocating funding, and the status of policy implementation.

The findings indicate that the housing needs surveys were conducted by municipal technicians and by external specialist companies contracted for this purpose. However, the calculation of funding was based on the following criteria: first, eligible households; second, the quantification of costs for each housing solution. With regard to the state of implementation of public housing policy in the municipalities of the Alto Tâmega and Barroso Intermunicipal Community (CIM), the results point to an initial or intermediate implementation phase.

**Keywords:** Public Policies; Public Housing Policies; Housing Rights; Dignified Conditions; Financing.

## Agradecimentos

A concretização desta dissertação do mestrado em Administração Autárquica não retrata apenas o término de um percurso académico, é igualmente resultado de partilha, apoio, dedicação e incentivo por parte de várias pessoas que de diversas formas contribuíram para que a realização deste trabalho se tornasse possível. Nesta caminhada, por vezes solitária, expressei o meu profundo e sincero agradecimento:

À Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo do Instituto Politécnico de Bragança que tão bem me acolheu, uma segunda vez, para concretização de mais um ciclo de estudos, proporcionando-me novas aprendizagens que enriqueceram o meu conhecimento.

Às minhas orientadoras Professora Doutora Sónia Paula da Silva Nogueira e Professora Doutora Bernadete de Lourdes Bittencourt, a quem manifesto o meu profundo agradecimento pela disponibilidade, por todas as palavras de incentivo, pela partilha de conhecimento e por todos os contributos dados. Agradeço toda a confiança depositada e a motivação que me ajudaram a superar os desafios ao longo deste percurso.

Ao meu namorado, que me apoia incondicionalmente, pela paciência, compreensão e carinho ao longo desta jornada. Agradeço por estar sempre presente e pelas palavras encorajadoras e motivadoras em todos os momentos. O teu apoio foi fundamental para chegar até aqui!

Aos amigos e colegas de curso com quem tive o privilégio de partilhar este percurso académico, agradeço pelo companheirismo, pela partilha de conhecimentos e interajuda.

Aos seis municípios que compõem a CIMAT (Boticas, Chaves, Montalegre, Ribeira de Pena, Valpaços e Vila Pouca de Aguiar) pela disponibilidade em participar no estudo, em especial aos decisores políticos e técnicos de cada município que participaram nas entrevistas propostas, agradeço pela sua colaboração.

A todos manifesto o meu sentido agradecimento, sem todos vós não seria possível completar esta caminhada.

## **Lista de Abreviaturas**

1.º Direito – 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação

AMAT – Associação de Municípios do Alto Tâmega

CIM – Comunidade Intermunicipal

CIMAT – Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega e Barroso

CMH – Carta Municipal de Habitação

CPCJ – Comissões de Proteção de Crianças e Jovens

CRP – Constituição da República Portuguesa

ELH – Estratégia Local de Habitação

FFH – Fundo de Fomento de Habitação

IGAPHE – Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado

IHRU – Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana

INE – Instituto Nacional de Estatísticas

INH – Instituto Nacional de Habitação

IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social

LBH – Lei de Bases da Habitação

NGPH – Nova Geração de Políticas de Habitação

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

PDM – Plano Diretor Municipal

PER – Programa Especial de Realojamento

PIB – Produto Interno Bruto

PNH – Política Nacional de Habitação

PRR – Plano de Recuperação e Resiliência

RMH – Relatório Municipal de Habitação

SAAL – Sistema de Apoio Ambulatório Local

# Índice

<b>Índice de Figuras</b> .....	<b>viii</b>
<b>Índice de Quadros</b> .....	<b>ix</b>
<b>Introdução</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Contextualização Teórica</b> .....	<b>5</b>
1.1. Políticas Públicas .....	5
1.1.1. O Ciclo das Políticas Públicas .....	8
1.2. Políticas Públicas de Habitação .....	12
1.2.1. Modelos de Gestão e Provisão de Habitação .....	19
1.3. Financiamento das Políticas Públicas .....	24
1.4. Nova Geração de Políticas de Habitação .....	25
1.4.1. Objetivos e estratégias .....	27
1.4.2. O Programa 1.º Direito .....	27
1.4.3. Competência dos Municípios.....	30
1.4.4. Estratégias Locais de Habitação .....	32
<b>2. Metodologia</b> .....	<b>35</b>
2.1. Metodologia e Unidade de Análise .....	35
2.2. Delimitação do Estudo.....	37
2.3. Objetivo e Questão de Investigação .....	39
2.4. Instrumentos de Recolha de Dados.....	41
2.5. Técnicas de Análise de Dados .....	47
<b>3. Apresentação, Análise e Discussão dos Resultados</b> .....	<b>50</b>
3.1. Caso do 1.º Direito nos Municípios da CIMAT .....	50
3.1.1. Caracterização da amostra.....	52
3.1.2. Análise de conteúdo .....	53
3.1.3. Análise às Entrevistas .....	69
3.1.4. Análise comparativa .....	76
<b>Conclusões, Limitações do Estudo e Futuras Linhas de Investigação</b> ....	<b>82</b>
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	<b>85</b>
<b>Apêndices</b> .....	<b>91</b>
Apêndice I – Guião – Decisor da política de habitação - 1.º Direito .....	91
Apêndice II – Guião – Técnicos que participaram na realização da ELH.....	94
Apêndice III – Email para pedido de realização de entrevista.....	96

## Índice de Figuras

Figura 1. Método de Elaboração de uma Política Pública. ....	9
Figura 2. Evolução Histórica das Políticas Públicas de Habitação. ....	12
Figura 3. Promoção Direta e Indireta das Políticas Públicas de Habitação. ....	13
Figura 4. ODS Presentes no Financiamento e Construção Sustentável. ....	22
Figura 5. Processo de Execução do 1.º Direito. ....	28
Figura 6. Municípios com/sem ELH em Execução. ....	33
Figura 7. Índice de População nos Anos 2011 e 2021, segundo os Censos. ...	36
Figura 8. N.º de Edifícios na NUT III nos Anos 2001, 2011 e 2021. ....	38
Figura 9. Pontos-chave da Elaboração de um Guião de Entrevista Semiestruturada. ....	42
Figura 10. Percurso do Método Qualitativo. ....	47
Figura 11. Composição da Entrevista Semiestruturada. ....	48
Figura 12. Municípios da NUT III do Alto Tâmega e Barroso. ....	50
Figura 13. N.º de Habitantes na NUT III nos Anos 2001, 2011 e 2021, segundo os Censos. ....	52
Figura 14. Tipologia de Agregados Sinalizados. ....	54
Figura 15. Tipologia de Soluções. ....	57
Figura 16. Tipologia de Soluções. ....	60
Figura 17. Tipologia de Soluções. ....	63
Figura 18. Percentagem de Situações de Carência Habitacional. ....	66
Figura 19. Número Total de Agregados Familiares e pessoas respetivamente. .....	77
Figura 20. Total de Pessoas por Concelho. ....	78
Figura 21. Percentagem de Financiamento. ....	78
Figura 22. Programa 1.º Direito – Organograma do Acesso ao Financiamento. .....	79
Figura 23. Fase de Implementação da Política Pública 1.º Direito pelos Municípios da CIMAT. ....	80

## Índice de Quadros

Quadro 1. Fases/Etapas do Ciclo da Política Pública. ....	11
Quadro 2. Alterações ao Artigo 65.º da CRP em Matéria de Habitação.....	14
Quadro 3. Grupos de Intervenção a Nível Europeu. ....	16
Quadro 4. Gestão de Habitação Social. ....	21
Quadro 5. Discriminação dos Beneficiários e dos Benefícios. ....	29
Quadro 6. Distribuição da Competência do Estado e do Município. ....	31
Quadro 7. Papel do Município. ....	34
Quadro 8. Caracterização dos Municípios da CIMAT. ....	37
Quadro 9. Discriminação do Conteúdo Constante nos Acordos de Colaboração. .....	40
Quadro 10. Resumo das Entrevistas.....	44
Quadro 11. Plano de Codificação das Entrevistas. ....	45
Quadro 12. Estrutura (Objetivos/Questões) de Elaboração dos Guiões de Entrevista. ....	46
Quadro 13. Tipologia de Agregados Sinalizadas. ....	53
Quadro 14. Situações de Carência Habitacional de Acordo com os Casos Sinalizados.....	54
Quadro 15. Estimativa Financeira do Investimento. ....	55
Quadro 16. Procedimento de Atribuição do Financiamento em 27 de outubro de 2022. ....	55
Quadro 17. Procedimento de atribuição do financiamento em 21 de setembro de 2023. ....	56
Quadro 18. Procedimento de Atribuição do Financiamento em 25 de junho de 2021. ....	56
Quadro 19. Procedimento de atribuição do financiamento em 11 de agosto de 2021. ....	58
Quadro 20. Tipologia de Agregados Sinalizadas. ....	58
Quadro 21. Situações de Carência Habitacional de Acordo com os Casos Sinalizados.....	59
Quadro 22. Procedimento de Atribuição do Financiamento em 9 de fevereiro de 2021. ....	60
Quadro 23. Procedimento de Atribuição do Financiamento em 26 de julho de 2023. ....	61
Quadro 24. Procedimento de Atribuição do Financiamento em 15 de fevereiro de 2024. ....	61
Quadro 25. Situações de Carência Habitacional, de Acordo com os Casos Sinalizados.....	62
Quadro 26. Procedimento de Atribuição do Financiamento em 5 de setembro de 2022. ....	63

Quadro 27. Situações de Carência Habitacional, de Acordo com os Casos Sinalizados.....	64
Quadro 28. Procedimento de Atribuição do Financiamento em 19 de março de 2021.....	65
Quadro 29. Aditamentos dos Acordos de Colaboração de Boticas e Ribeira de Pena.....	66
Quadro 30. Soluções Previstas nas ELH e Acordos de Colaboração dos Municípios da CIMAT.....	68
Quadro 31. Condicionantes Económico-Estruturais Intrínsecas ao Parque Habitacional.....	76

## Introdução

A problemática da habitação surge em Portugal com a Revolução Industrial, designadamente em Inglaterra, estendendo-se a todo o mundo, contudo reconheceu-se maior destaque após revolução de abril de 1974, proveniente da precariedade habitacional, originando o reconhecimento das políticas habitacionais como problema social (Santos, Branco-Teixeira, & Valença, 2023).

O direito habitação enquanto direito legalmente consagrado compreende duas dimensões, a dimensão de natureza positiva que comporta o direito a uma morada digna e por outro lado a dimensão de natureza negativa arroga-se como direito análogo a direitos, liberdades e garantias pelo seu conteúdo similar a direitos positivos, traduzindo-se num panorama de não privação ou do impedimento arbitrário do direito de conseguir o acesso a uma habitação.

Destarte, o direito habitação é um direito fundamental também reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas em 1966 e pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos das Nações Unidas em 1966.

O direito à habitação é um direito legalmente consagrado, devendo ser assegurado a todos os cidadãos. O artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece os termos para o estabelecimento de habitação com condição digna, a saber: “uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”. A Constituição não restringe o direito à habitação apenas ao artigo 65.º. Numa análise mais alargada verifica-se que este direito também se encontra explanado no artigo 70.º, n.º 1 alínea c) do mesmo diploma: “Os jovens gozam de protecção especial para efectivação dos seus direitos económicos, sociais e culturais, nomeadamente: (...) No acesso à habitação; (...)”. Também, no artigo 72.º, n.º 1 da Constituição é mencionado que “As pessoas idosas têm direito à segurança económica e a condições de habitação (...)”.

No contexto que se afigura, com a aprovação da Lei de Bases da Habitação (LBH) em 2019 pela Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, foram estabelecidas as bases do direito habitação e a incumbência ao Estado das tarefas fundamentais da efetivação e garantia dos direitos descritos na constituição aos cidadãos.

Este princípio normativo apresenta-se exposto no artigo 3.º da LBH no seu n.º 1 que “O Estado é o garante do direito à habitação”, n.º 2 que “Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado programar e executar uma política de habitação integrada nos instrumentos de gestão territorial que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social”, n.º 3 que a “vocação do solo ou dos imóveis para uso habitacional depende da sua conformidade com os instrumentos de gestão territorial”, n.º 4 que a “promoção e defesa da habitação são prosseguidas através de políticas públicas, bem como de iniciativas privada,

cooperativa e social, subordinadas ao interesse geral”. Ora o n.º 5 do referido artigo prevê que as políticas públicas de habitação devem obedecer aos seguintes princípios: “a) Universalidade do direito a uma habitação digna para todos os indivíduos e suas famílias; b) Igualdade de oportunidades e coesão territorial, com medidas de discriminação positiva quando necessárias; c) Sustentabilidade social, económica e ambiental, promovendo a melhor utilização e reutilização dos recursos disponíveis; d) Descentralização administrativa, subsidiariedade e cooperação, reforçando uma abordagem de proximidade; e) Transparência dos procedimentos públicos; e f) Participação dos cidadãos e apoio das iniciativas das comunidades locais e das populações.”. Por fim, percebe-se que “o Estado promove o uso efetivo de habitações devolutas de propriedade pública e incentiva o uso efetivo de habitações devolutas de propriedade privada” nos termos do preceituado no n.º 6 do artigo supramencionado.

De realçar que o artigo 20.º, n.º 1 da LBH dá enfoque à determinação que as regiões autónomas e as autarquias locais para programarem e executarem “as suas políticas de habitação no âmbito das suas atribuições e competências”, o referido artigo no seu n.º 3 estabelece que o Estado deve assegurar “os meios necessários para garantir o desenvolvimento das políticas regionais e locais de habitação”.

Neste seguimento, o artigo 21.º da LBH prevê que para adequada execução das políticas locais de habitação “os municípios devem integrar a política municipal de habitação nos instrumentos de gestão territorial, acautelando a previsão de áreas adequadas e suficientes destinadas ao uso habitacional, e garantir a gestão e manutenção do património habitacional municipal, assegurando a sua manutenção”.

O acesso a este direito concebe ao Estado a necessidade de criar estratégias para fazer face às necessidades do setor habitacional, dando resposta aos cidadãos com carência habitacional, de maneira que tenham acesso à habitação, dando-lhe oportunidade de escolha habitacional. Para tal, as estratégias a definir traduzem-se na implementação de políticas públicas de habitação, que visem fazer face às necessidades habitacionais dos cidadãos, fazendo parte da agenda política do governo (Guerra, 2008; Carmo, Cachado & Ferreira, 2015).

Na implementação das políticas públicas de habitação importa realçar a importância das autarquias locais na efetivação desse direito, considerando a sua proximidade perante os cidadãos maior e conhecendo melhor as necessidades da população, de maneira a captar recursos para dar resposta às necessidades habitacionais dos munícipes.

Guerra (2008) explica que o custo associado à habitação e a carência de habitação afeta de forma negativa a saúde física e mental da população, uma vez que os cidadãos apresentam falta de recursos financeiros para suportar as despesas com a sua habitação, levando, deste modo, muitas famílias a viver em condições indignas.

Os valores elevados praticados no mercado habitacional, resultantes da inflação, têm-se revelado um fator impeditivo no acesso à habitação. A subida dos preços de habitação leva a

que o orçamento mensal das famílias se mostre condicionado e, por vezes, insuficiente para fazer face às necessidades correntes, limitando, deste modo, o acesso a uma habitação digna. De acordo com o relatório trimestral do Instituto Nacional de Estatísticas (INE), referente ao 4.º trimestre do ano de 2023<sup>1</sup>, verificou-se um aumento de 8,2% nos preços da habitação verificando-se uma diminuição no número de transações habitacionais de 18,7%.

A presente dissertação visa estudar as políticas públicas de habitação criadas pelo governo e identificar os meios através dos quais essas mesmas políticas são implementadas pelos municípios portugueses para fazer face às necessidades habitacionais dos seus munícipes. Em concreto, é pretendido analisar de que forma é realizado o financiamento destas políticas públicas nos municípios que integram a Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega e Barroso (CIMAT).

Desde logo, procurou-se aprofundar o estudo da temática com a realização de um levantamento bibliográfico que permitisse um maior conhecimento sobre políticas públicas num contexto geral, seguidamente num contexto direcionado para a habitação, a forma como as mesmas são financiadas e a sua contextualização. Seguidamente através de uma análise de conteúdo de documentos estratégicos apresenta-se uma contextualização dos municípios objeto de estudo ao nível de população e necessidades habitacionais, completando-se o estudo com a realização de entrevistas semiestruturadas a decisores e técnicos dos municípios envolvidos na política pública habitacional.

Cumpra, ainda, referir que a presente dissertação compreende cinco partes fundamentais, a saber: introdução, contextualização teórica, metodologia, análise e discussão dos resultados obtidos e conclusões, limitações do estudo e futuras linhas de investigação.

A primeira parte compreende um enquadramento introdutório do trabalho de investigação, a contextualização do estudo, a necessidade de criação das políticas públicas de habitação para combate à precariedade habitacional e a estrutura do trabalho, que consta deste capítulo.

A segunda parte é composta pela contextualização teórica onde se enquadra teoricamente as políticas públicas e o seu ciclo, as políticas públicas de habitação, o financiamento das políticas públicas e a Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), realçando-se os objetivos e estratégias bem como o programa 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (1.º Direito).

A terceira parte inclui a metodologia da investigação desenvolvida, composta por uma metodologia qualitativa, com a apresentação da unidade de análise, a delimitação do estudo enquadrado no Alto Tâmega e Barroso, o problema a definição dos objetivos e questão de investigação. Relativamente à metodologia qualitativa é apresentada a entrevista

---

<sup>1</sup> Último relatório disponível à data da consulta (28/05/2024).

semiestruturada como instrumento de recolha de dados e o público-alvo para a sua aplicação, rematando com as técnicas de análise dos dados recolhidos.

Na quarta parte é apresentada a análise e discussão de resultados concernentes ao estudo empírico desenvolvido, onde se expõe o processo de recolha de dados, a apresentação dos dados recolhidos e a discussão dos resultados da entrevista semiestruturada.

A quinta e última partes descrevem as conclusões obtidas no desenvolvimento da investigação, as limitações verificadas no desenrolar do estudo, assim como as sugestões para linhas de investigação futura.

# 1. Contextualização Teórica

## 1.1. Políticas Públicas

No entendimento de Parson (1995), Hill (2009) e Dye (2013), as políticas públicas são o que o governo decide fazer em relação a um problema público que requer intervenção, incidindo o seu foco de análise sobre as decisões políticas bem como nos programas de governo, que procuram solucionar um problema público da sociedade. Considera-se um campo de estudo que motiva vários autores (Easton, 1965; Dye, 2013; Kraft & Furlong, 2018; Birkland, 2019; Demir, 2021) ao entendimento e discussão desta temática, apresentando diversos entendimentos mediante reflexão da abrangência e complexidade desta área de modo que encontrem soluções adequadas a cada problemática no sentido a que a mesmas sejam colmatadas.

No que respeita ao entendimento e estudo das políticas públicas no ramo científico nos anos 50, o mesmo foi desenvolvido por quatro cientistas norte-americanos ligados às ciências sociais (Herbert Simon, Harold Lasswell, David Easton, Charles Lindblom) designados como fundadores de estudos nesta área. Desde logo, Lasswell (1948) apresenta pela primeira vez a expressão de análise de políticas públicas *policy analysis*, ambicionando o desenvolvimento de uma ciência da formulação e concretização das políticas, no entanto Simon (1950) desenvolve o contributo fulcral no avanço das políticas públicas, expandindo o conceito de racionalidade limitada dos decisores políticos, contudo Easton (1957) acrescenta o desenvolvimento de uma aplicação de estudo das políticas públicas que influenciou o processo de evolução da disciplina, nesta continuidade Lindblom (1959) contribuiu para que se desenvolva o processo das políticas públicas, composto por três características, a construção passo a passo, os acertos mútuos/ajustes e a não consideração de uma solução derradeira para os problemas públicos.

Na ótica de Simon (1959), Lasswell (1948), Easton (1957) e Lindblom (1959) existem características que contribuem para a distinção no campo das políticas públicas, apesar da abordagem facultada por cada um deles apresentar um carácter dissemelhante, estas características passam por pela orientação de um problema público com canalização para uma solução, a sua abrangência e orientação multidisciplinar.

De todo modo são apresentadas várias definições de políticas públicas e pode-se definir política pública como tudo o que os governos decidem fazer ou não fazer *“Public policy is whatever governments choose to do or not to do”* (Dye, 2013, p.3), narrando que as mesmas podem regular comportamentos, organizar burocracias, distribuir benefícios ou cobrar impostos – ou tudo isto ao mesmo tempo *“Thus, public policies may regulate behavior, organize bureaucracies, distribute benefits, or extract taxes--or all of these things at once”* (Dye, 2013, p.3). No entanto para Kraft e Furlong (2018) política pública é definida como algo que o Governo decide fazer ou não fazer

em relação a um problema público que requer intervenção, abraçando um processo político que permita a escolha de alternativas que atendam às necessidades dos cidadãos.

Também é defendido este conceito como ação ou um instrumento desenvolvido pelo governo, explanado nas várias áreas de atuação para solucionar um problema público que afeta a vida dos cidadãos (Birkland, 2019; Demir, 2021). Acrescentando que uma política pública pode revestir várias formas, tais como Leis ou Regulamentos que regulam determinada problemática ou área de atuação, a distribuição dos recursos tanto materiais como financeiros e a educação e sensibilização com cariz de mudança (Birkland, 2019).

De acordo com Easton (1965) o conceito de política pública é apresentado como um processo político de decisões de modo a atuar perante as necessidades da sociedade adaptando a forma como são formuladas e implementadas as suas políticas. Tendo em conta o conceito de política pública apresentam-se quatro modelos teóricos de análise das políticas, assim deparamo-nos com o modelo sequencial ou de ciclo político, fluxos múltiplos, equilíbrio interrompido e quadro teórico das coligações de causa ou de interesse (Sebatier, 2007; Muller, 2010; Capella, 2006; Birkland, 2019).

Em face ao anterior exposto, Lima e D'ascenzi (2013), apresentam uma separação das políticas públicas em três fases, que passam pela formulação onde são definidos os problemas que padecem de soluções por parte do Estado, implementação que passa pela execução das decisões tomadas e a avaliação que consiste na análise do impacto da política pública implementada. De acordo com as fases apresentadas Hill e Hupe (2021) definem como o processo mais importante e mais complexo de uma política pública a sua implementação, sendo neste processo que se verifica a produção de efeitos idealizados e os impactos que origina.

Importa salientar que a forma de elaboração e execução das políticas públicas é definida pelo governo, mediante a sua pretensão relativa ao assunto ou matéria a solucionar (Howlett & Cashore, 2014). Destacando como a base das políticas públicas desenvolvidas ao longo dos anos em Portugal a CRP de 1976, devendo o Estado, no âmbito da Constituição, promover as políticas de maneira a assegurar a todos os cidadãos os direitos à saúde, educação e proteção social, salientado que as mesmas partem maioritariamente do poder central e minoritariamente do poder local (Ferraz, Silva, & Anjos, 2009). Assim a criação de políticas que assegurem o direito à habitação enquanto direito legalmente consagrado, encontra-se dependente de financiamento para a sua implementação, execução e acompanhamento (Mendes, 2020).

Para a realização de uma análise coerente com as políticas, comporta apresentar modelos de análise específicos. Dye (2013) considera um modelo de análise de uma política pública como uma simplificação de um aspeto do mundo real, referindo que o modelo utilizado neste estudo é caracterizado de modelo conceptual. Este modelo permite simplificar o pensamento relativo a políticas públicas, identificar aspetos revelantes dos problemas políticos, ajudar na comunicação com os outros, orientar o esforço na compreensão de políticas públicas e por último prevê a

existência de explicações acerca de políticas públicas de modo a prevenir as suas consequências.

Nesta perspectiva, Araújo e Rodrigues (2017), não se restringem apenas a um modelo de análise e apresentam quatro modelos teóricos que auxiliam ao entendimento de políticas públicas, considerando que as políticas públicas passam por alavanca de resolução de um problema que afeta a população, em que o governo formula soluções que colmatem a problemática adjacente. Os modelos teóricos apresentados pelos autores são: o modelo sequencial ou do ciclo político que considera as políticas públicas desenvolvidas por etapas, compreendendo o modo de atuação do poder político e das regras orientadoras das políticas públicas, o modelo dos fluxos múltiplos que explana a forma como os problemas públicos ganham atenção política, entrando na agenda política para intervenção do Estado, o modelo do equilíbrio interrompido que demonstra as mudanças políticas públicas derivadas de períodos de estabilidade e períodos de mudanças bruscas e por último o quadro teórico das coligações de causa ou de interesse que se baseia nos métodos de reflexão do processo político para a construção de modelos de estudo das políticas públicas.

Note-se que Faria (2005) tinha apresentado quatro tipos de avaliação utilizados no âmbito das políticas públicas, sendo eles o instrumental, conceitual, persuasivo e de esclarecimento. Analisando individualmente cada um deles percebe-se que a avaliação instrumental realça a relevância dos resultados atingidos apresentando apreciação dos objetivos estabelecidos, orientando os decisores, a conceitual passa por facultar esclarecimentos respeitantes à política pública proporcionando aprendizagem aos atores, a persuasiva dita as modificações necessárias a aplicar à política e por último a avaliação de esclarecimento considera-se a junção do conhecimento de avaliações executadas maturação (Faria, 2005; Weiss, 2005).

Considera-se que o processo de avaliação das políticas públicas é distinguido por vários momentos, podendo ser realizada uma divisão entre avaliação *ex ante* e *ex post*, numa análise mais detalhada percebe-se que a avaliação *ex ante* consiste no auxílio da decisão na implementação de uma política pública, criando um diagnóstico da situação que requer intervenção analisando a exequibilidade e utilidade do instrumento criado, por outro lado a avaliação *ex post* comporta a avaliação da concretização da política pública, através de avaliações durante o processo e no final do processo, podendo interferir em decisões futuras associadas à política em causa (Cohen & Franco, 2013; Ramos & Schabbach, 2012).

De igual modo são apresentados outros entendimentos associados à avaliação de políticas públicas, Scriven (1991) apresenta a avaliação de políticas dividida em dois instantes que incidem na avaliação formativa que se equipara à avaliação *ex post* realizada no decorrer do processo e na avaliação sumativa de igual modo equiparada à avaliação *ex post*, mas desta vez aplicada no final do processo, ou seja, quando este já se encontrar concluído.

Quanto à avaliação importa apresentar a quem concerne a sua realização e a literatura defende a existência de quatro tipos de realização de avaliação: interna, externa, mista e participativa, acarretando algumas vantagens e desvantagens quanto aos intervenientes no processo e à sua aplicabilidade (Cohen & Franco, 2013). A avaliação realizada internamente evita conflitos provenientes de interferência de pessoas externas à organização, mas podem perder coerência nos resultados constatados, quanto à avaliação que se realize por entidade ou pessoas externas à organização é considerada mais objetiva, mas por sua vez existe uma maior dificuldade por parte de quem a executa no acesso à informação, a avaliação mista considera uma junção da avaliação interna e externa, unindo os esforços de ambas as partes obtendo resultados mais precisos, por último a avaliação participativa engloba a participação de quem cria e de quem beneficia da política definindo que prioridades devem ser estabelecidas (Cohen & Franco, 2013; Ramos & Schabbach, 2012).

### **1.1.1. O Ciclo das Políticas Públicas**

Uma política pública inicia o seu ciclo quando é identificado um problema público na sociedade que carece de intervenção pública por agentes habilitados nas várias fases do processo, este ciclo é caracterizado por um conjunto de etapas que apoiam o processo de maneira a encontrar soluções adequadas a cada problema encontrado (Bryner, 2010). O ciclo das políticas públicas é considerado um processo consecutivo e variável, atendendo às necessidades da sociedade.

A partir dos anos cinquenta é dada ênfase a esta temática e Leon (1999), designa o ciclo político como abordagens por etapas do processo político considerando que a criação de políticas públicas se baseia num ciclo composto por diferentes fases (Lasswell, 1956). Por outro lado, Lasswell (1956) foi dos proponentes pioneiros na estruturação do processo político, apresentando as fases sucessivas facilitadoras do estudo e compreensão das políticas públicas, fazendo a sua divisão em sete etapas: Informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, conclusão e avaliação.

Nesta continuidade, Jones (1984) desenvolve uma nova estruturação do processo político na elaboração de políticas públicas que se difunde em dez etapas: percepção do problema, agregação, organização, representação do público-alvo, agendamento, formulação, orçamentação, concretização, avaliação, ajustamento ou conclusão. Por sua vez as políticas públicas resultam de um conjunto de processos políticos com vista a uma série de atividades políticas que passam pela identificação do problema, definição da agenda, formulação de políticas, legitimação de políticas, implementação de políticas e avaliação de políticas (Dye, 2013).

<b>Identificação do problema</b>	A identificação de problemas políticos através da procura de ações governamentais por parte de indivíduos e grupos ação do governo.
<b>Definição da agenda</b>	Concentrar a atenção dos meios de comunicação social e dos funcionários públicos em problemas públicos específicos para decidir o que será feito.
<b>Formulação de políticas</b>	O desenvolvimento de propostas políticas por grupos de interesse.
<b>Legitimação de políticas</b>	A seleção e promulgação de políticas através de ações.
<b>Implementação de políticas</b>	A implementação de políticas através regulamentos, leis entre outros.
<b>Avaliação de políticas</b>	A avaliação das políticas pelas próprias agências governamentais, consultores externos e o público em geral.

**Figura 1.** Método de Elaboração de uma Política Pública.

**Fonte:** Adaptado de Dye (2013).

Dye (2013), menciona que o processo político centrado na elaboração de políticas públicas baseia-se na forma como as mesmas são elaboradas, considerando de uma forma geral as atividades envolventes e os participantes envolvidos. A identificação do problema e definição da agenda passa pelo poder de decisão tratando-se de um pilar crucial para o processo de criação de uma política pública, considerando-se importante identificar o problema e determinar as possíveis soluções para colmatar a problemática (Dye, 2013).

Quando é debruçado um estudo sobre o contexto de políticas públicas percebe-se que se trata de uma análise complexa e a atuação dos decisores políticos, por vezes é dificultada pelos vários problemas que enfrentam, tendo de decidir sobre que políticas públicas a aplicar e de que forma vão ser elaboradas (Cairney, 2019). Perante o exposto, o autor apresenta a prioridade na elaboração de uma política pública, a divisão do ciclo político considerando cinco fases: definição da agenda, formulação, legitimação, implementação e avaliação.

As opiniões sobre o ciclo por vezes divergem entre autores, não obstante existe consonância entre outros autores, mas noutras circunstâncias. Assim, o ciclo político encontra-se repartido em etapas, apresentando de forma sequencial e interdependente as fases do processo político (Frey 2000; Secchi, 2014). Secchi (2014) destaca seis fases de estágio do ciclo político, a saber a identificação do problema, formação da agenda/formação de alternativas, tomada de decisão,

implementação da política pública, avaliação da política pública e extinção da política pública e apresenta a extinção das políticas públicas, sendo que a extinção das políticas públicas ganhou relevância nos anos setenta nos países mais desenvolvidos.

Na perspectiva de Souza e Secchi (2015) o ciclo de uma política pública passa pela análise e simplificação do processo político, dividindo este ciclo em sete etapas: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. Posteriormente, Rodrigues e Carreiras (2017) apresentam uma nova abordagem da divisão do ciclo das políticas públicas, caracterizando o mesmo como um processo mais interativo e dinâmico interligando cinco etapas: do problema e agendamento, formulação das medidas, implementação, avaliação e mudança.

**Quadro 1.** Fases/Etapas do Ciclo da Política Pública.

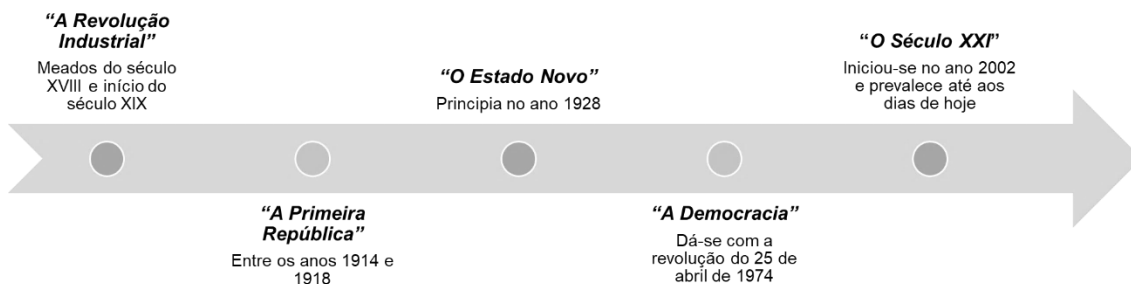
Fases \ Autores	Lasswell (1956)	Jones (1984)	Dye (2013)	Cairney (2019)	Secchi (2014)	Souza e Secchi (2015)	Rodrigues e Carreiras (2017)
Informação	✓						
Promoção	✓						
Prescrição	✓						
Invocação	✓						
Aplicação	✓						
Conclusão	✓	✓					
Avaliação	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Perceção do problema		✓					
Agregação		✓					
Organização		✓					
Representação do público-alvo		✓					
Agendamento		✓					
Formulação		✓	✓	✓			
Orçamentação		✓					
Concretização		✓					
Identificação do problema			✓		✓	✓	
Definição da agenda			✓	✓			
Legitimação			✓	✓			
Implementação			✓	✓	✓	✓	✓
Formação da agenda/alternativas					✓	✓	
Tomada de decisão					✓	✓	
Extinção					✓	✓	
Formulação de alternativas						✓	
Do problema e agendamento							✓
Formulação das medidas							✓
Mudança							✓

**Legenda:** “✓” – Identifica as Fases/Etapas do Ciclo da Política Pública adotadas por cada autor.

**Fonte:** Elaboração própria (2024).

## 1.2. Políticas Públicas de Habitação

Com a Revolução Industrial, começam a surgir em Portugal as primeiras preocupações no setor da habitação. Segundo Santos, Branco-Teixeira e Valença (2023), a história das políticas públicas de habitação pode dividir-se em cinco períodos:



**Figura 2.** Evolução Histórica das Políticas Públicas de Habitação.

**Fonte:** Elaboração própria (2024).

No seguimento da Revolução Industrial considera-se, que o problema da habitação surge com a necessidade de abrigo do ser humano, passando a ter maior repercussão e notoriedade nesta época (Antunes, 2021). A alegação do autor sustenta que esta notoriedade foi maior em grandes meios urbanos, uma vez que as pessoas procuravam cidades mais desenvolvidas e com maior empregabilidade para se instalarem, de maneira a encontrarem melhores condições, considerando-se que esta procura de condições obriga à necessidade de se alojarem, aumentando a procura de alojamento.

Quando são abordadas políticas públicas de habitação importa salientar que estas se encontram dependentes do bem-estar social uma vez que promovem a igualdade social, de maneira a assegurar os direitos dos cidadãos, acabando com situações de desfavorecimento e precariedade (Di Giovanni & Antunes, 2019). É após a Segunda Guerra Mundial (decorrida entre 1939 e 1945) que começa a surgir a implementação de políticas públicas, onde são incluídas as políticas públicas de habitação sob a forma de promoção direta vindo posteriormente a ser substituídas por promoção indireta (Antunes, 2021).

<b>Políticas Públicas de Habitação</b>		
	<b>Promoção Direta</b>	<b>Promoção Indireta</b>
<b>O que contemplam?</b>	Construção ou aquisição de habitações	Construção a custos controlados
<b>Quem promove?</b>	Administração Pública	Empresas construtoras e cooperativas de habitação sob cedência de benefícios da Administração Pública
<b>Com que finalidade?</b>	Arrendamento ou venda a custos reduzidos	Arrendamento ou venda a baixo dos valores de mercado

**Figura 3.** Promoção Direta e Indireta das Políticas Públicas de Habitação.

**Fonte:** Adaptado de Antunes (2021).

Antunes (2021), caracteriza e considera uma habitação como algo que transmite segurança e privacidade ao ser humano e deve ser tido em conta e equiparar o direito a uma habitação com condições a tantos outros direitos fundamentais, como o direito à saúde e educação. No entanto destaca-se a criação de políticas públicas de habitação nos anos sessenta com a criação do Fundo de Fomento de Habitação (FFH) que intencionava a organização e a intervenção do setor público no âmbito da habitação, promovendo o financiamento que vise o bem-estar social e das necessidades básicas (Santos, Teles & Serra, 2014).

Com a Revolução do 25 de abril de 1974 Portugal percebeu-se um problema gravíssimo ao nível da habitação, surgindo em 1976 a CRP, que vem estabelecer desde logo no seu preâmbulo a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos e dando a primeira redação no artigo 65.º em matéria de habitação, que ao longo dos anos tem vindo a sofrer alterações, (Antunes, 2021), (Quadro 2).

As alterações introduzidas ao artigo 65.º da CRP são caracterizadas como a introdução de valências em prol do e cidadão e provenientes das seguintes alterações legislativas: Artigo 37.º da Lei Constitucional n.º 1/89 - Diário da República n.º 155/1989, Suplemento n.º 1, Série I de 1989-07-08, em vigor a partir de 1989-08-07, Artigo 38.º da Lei Constitucional n.º 1/97 - Diário da República n.º 218/1997, Série I-A de 1997-09-20, em vigor a partir de 1997-10-05, Artigo 10.º da Lei Constitucional n.º 1/2004 - Diário da República n.º 173/2004, Série I-A de 2004-07-24, em vigor a partir de 2004-07-29, verifica-se que nas três alterações introduzidas a mais significativa a nível do corpo de texto do referido artigo foi a alteração de 1997, mudando grande parte do conteúdo e adotando nova expressão à epígrafe do artigo.

**Quadro 2.** Alterações ao Artigo 65.º da CRP em Matéria de Habitação.

Ano	Versões do Artigo 65.º CRP
<p><b>1976</b></p> <p>“Artigo 65.º (Habitação)”</p>	<p>“1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.</p> <p>2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:</p> <p>a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de reordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social;</p> <p>b) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e fomentar a autoconstrução e a criação de cooperativas de habitação;</p> <p>c) Estimular a construção privada, com subordinação aos interesses gerais.</p> <p>3. O Estado adoptará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria.</p> <p>4. O Estado e as autarquias locais exercerão efectivo controlo do parque imobiliário, procederão à necessária nacionalização ou municipalização dos solos urbanos e definirão o respectivo direito de utilização.”</p>
<p><b>1989</b></p> <p>“Artigo 65.º (Habitação)”</p>	<p>“1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.</p> <p>2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:</p> <p>a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de reordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social;</p> <p><b>b) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução;</b></p> <p>c) Estimular a construção privada, com subordinação <b>ao interesse geral, e o acesso à habitação própria.</b></p> <p>3. O Estado adoptará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria.</p> <p>4. O Estado e as autarquias locais exercerão efectivo controlo do parque imobiliário, procederão <b>às expropriações dos solos urbanos que se revelem necessárias</b> e definirão o respectivo direito de utilização.”</p>
<p><b>1997</b></p> <p>“Artigo 65.º (Habitação e Urbanismo)”</p>	<p>“1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.</p> <p>2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:</p> <p>a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de <b>ordenamento</b> geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social;</p> <p><b>b) Promover, em colaboração com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais;</b></p> <p>c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria <b>ou arrendada;</b></p> <p><b>d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução.</b></p> <p>3. O Estado adoptará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria.</p> <p><b>4. O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística.</b></p> <p><b>5. É garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território.”</b></p>

Ano	Versões do Artigo 65.º CRP
<p data-bbox="277 533 411 674">2004 "Artigo 65.º (Habitação e Urbanismo)"</p>	<p data-bbox="469 271 1359 938">"1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar. 2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado: a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social; b) Promover, em colaboração com as <b>regiões autónomas e com as autarquias locais</b>, a construção de habitações económicas e sociais; c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada; d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução. 3. O Estado adoptará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria. 4. O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística. 5. É garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território."</p>

**Legenda:** O texto a negrito identifica as alterações introduzidas ao artigo 65.º da CRP.

**Fonte:** Elaboração própria (2024).

As políticas públicas de habitação ao nível social são consideradas políticas estudadas e criadas ao longo de vários anos, tendo em conta que, no ano 1974 e a partir desse ano, têm vindo a sofrer uma colossal transformação relacionada com as preocupações sociais (Santos, Branco-Teixeira, & Valença, 2023). Segundo o mesmo autor (2023), esta transformação verte-se na criação de algumas soluções:

- Ano 1974 – Sistema de Apoio Ambulatório Local (SAAL);
- Ano 1984 – Instituto Nacional de Habitação (INH);
- Ano 1987 – Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE);
- Ano 1993 – Programa Especial de Realojamento (PER);
- Ano 2007 – Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU);
- Ano 2015 – Estratégia Local de Habitação (ELH);
- Ano 2018 – Nova Geração de Políticas de Habitação (NPH).

A criação da constituição de 1976 com a contemplação do direito habitação no campo dos direitos sociais não dita por si só a forma de atuação do Estado quanto a este direito, o que define a método de atuação e o método estratégico é uma lei de bases servindo como

complemento de operacionalidade à lei fundamental. Tendo em conta os princípios vertidos no artigo 65.º da CRP é criado no ano 2018 o primeiro Projeto da LBH e é posteriormente em 2019 que entra em vigor a primeira LBH publicada através Lei n.º 83/2019, de 03 de setembro de 2019.

A Lei n.º 83/2019, de 03 de setembro, apresenta as bases de um direito tão debatido, o direito à habitação, de modo que o Estado execute as tarefas fundamentais para garantia deste direito. O diploma em apreço vai mais além e incumbe as obrigações da garantia do direito à habitação aos municípios e ao Estado Central, havendo a necessidade de o país aprovar a Política Nacional de Habitação (PNH). Contudo a lei de bases carece de algumas exigências para a PNH que versa sobre a criação de dois instrumentos novos, o Relatório Municipal de Habitação (RMH) e a Carta Municipal de Habitação (CMH). O RMH consiste num documento que apresenta a execução da política local de habitação e cabe à Câmara Municipal a obrigatoriedade de elaboração para que posteriormente seja apresentado à Assembleia Municipal para apreciação. Por outro lado, a CMH é um instrumento que juntamente com os demais instrumentos que gerem o território, tal como o Plano Diretor Municipal (PDM) fazem a gestão do território para habitação.

Segundo o Parlamento Europeu (2024), nos últimos 100 anos têm sido lançadas várias políticas no setor da habitação ao nível europeu, podendo ser separadas em quatro grupos de acordo com o nível de intervenção do Estado ao nível destas políticas tendo em conta o Produto Interno Bruto (PIB) associado (Quadro 3).

**Quadro 3.** Grupos de Intervenção a Nível Europeu.

<b>Grupo de Intervenção</b>	1	2	3	4
<b>Países</b>	Países Baixos Suécia Reino Unido	Áustria Dinamarca França Alemanha	Irlanda Itália Bélgica Finlândia Luxemburgo	Portugal Espanha Grécia
<b>Percentagem do PIB aplicada nas políticas de habitação</b>	3%	1 / 2%	1%	1%

**Fonte:** Adaptado de Parlamento Europeu (2024).

O setor da habitação na União Europeia é considerado muito diversificado. É entendido que 56% da habitação representa habitações ocupadas pelos seus proprietários acedendo a políticas de redução de impostos e de pagamento de juros respeitantes a hipoteca. Por outro lado, existe o mercado de arrendamento privado que agrega aproximadamente um quinto dos agregados da União Europeia, mais perceptível em grandes cidades. Para além destas duas modalidades também há recurso ao arrendamento de índole social que se assemelha muito ao arrendamento privado e também engloba sensivelmente um quinto dos agregados familiares, importa salientar

que o desenvolvimento e criação deste parque habitacional é desenvolvido por associações ou cooperativas dedicadas à construção de habitações, bem como entidades municipais (Parlamento Europeu, 2024).

No âmbito das políticas públicas de habitação de acordo com Parlamento Europeu (2024) consideram-se destacadas quatro áreas de atuação das políticas: a acessibilidade que consiste na concessão de subsídios para apoio ao arrendamento e habitação de índole social, a melhoria de condições através da dotação de níveis de conforto e bem-estar habitacional, o acesso que cria melhores condições de acessibilidade habitacional e por último o sem-abrigo compreende a criação de medidas que colmatem a exclusão social, assegurando que todos tenham direito a um teto ou que deixe de viver em barracas ou tendas.

Nos últimos anos ocorreram várias alterações, das quais as políticas públicas de habitação foram alvo. Estas alterações derivam das mudanças e necessidades sociais e económicas da sociedade. Nos dias de hoje consegue-se perceber que o problema da habitação em Portugal é considerado instável, dada a subida no preço da habitação para valores acima do orçamento disponível das famílias.

No ano 2015, em Portugal, o salário mínimo era de 505 euros mensais tendo uma subida notória até ao ano 2023, atingindo no ano de 2024, os 760 euros mensais. Por outro lado, este aumento origina outro tipo de aumentos, tais como o aumento do preço da habitação. De acordo com o relatório<sup>2</sup> do INE publicado no dia 19 de junho de 2024, relativo a orçamentos familiares verifica-se que a despesa com a habitação concentra cerca de 39,3% da despesa média das famílias nos anos 2022 e 2023. Se compararmos com os anos 2015 e 2016 a despesa média das famílias com a habitação era de 31,9%. Deste modo conclui-se que houve um aumento significativo na percentagem de encargos das famílias com a habitação.

Na perspetiva de Santos (2021), os agregados familiares têm cada vez mais dificuldade em suportar o aumento do valor das rendas, daí resultar uma grande dificuldade em conseguirem encontrar uma habitação com valores que o seu orçamento seja capaz de suportar, uma vez que as políticas públicas de habitação implementadas não atacam o problema na sua origem. No entendimento de Tostevin (2021), uma habitação é considerada uma mercadoria a cada momento mais inflacionada, não sendo viável que seja tornada num atrativo financeiro mundial, pois trata-se de uma necessidade básica de todos os cidadãos e de maneira a assegurar a necessidade básica da habitação, enquanto direito fundamental, é importante a criação de políticas públicas de habitação que solucionem a problemática que se vem acompanhado ao longo dos anos no setor da habitação.

Em Portugal, o poder político enfrenta uma incapacidade na regulação do mercado habitacional, dada a insuficiência de oferta no parque habitacional, gerando um aumento dos custos da

---

<sup>2</sup> Resultados resultantes de inquéritos às despesas das famílias nos anos 2022 e 2023.

habitação tanto ao nível do arrendamento como da aquisição (Guerra, 2008). Nisa', Umilia, Rahmawati & Samsura (2023) referem que esta situação afeta a população mais vulnerável, de um modo geral, no acesso à habitação. Esta desigualdade social obriga o Estado a pensar, a desenhar e a implementar políticas públicas que foquem a promoção do bem-estar dos cidadãos no acesso à habitação. No entanto, percebe-se que a forma como são implementadas as políticas públicas de habitação, nem sempre são capazes de se alinhar a pessoas em situação de maior vulnerabilidade (Nisa', Umilia, Rahmawati, & Samsura, 2023). A escassez de soluções habitacionais leva agregados familiares mais vulneráveis e com insuficiência de recursos a viver em circunstâncias indignas (Guerra, 2008).

Atualmente, as políticas públicas de habitação enfrentam inúmeros desafios, originando uma reforma descentralizadora, de maneira a colocar mais perto dos territórios a decisão e a implementação das políticas de acordo com as necessidades inerentes a cada território (Teles, 2021). Neste sentido, Teles (2021) defende que os governos locais têm capacidade mais adequada de resposta às necessidades da sua população, encontrando-se mais próximos dos seus municípios, tendo em virtude desta proximidade uma maior facilidade na verificação da eficácia local, e verificando-se uma maior flexibilidade na implementação de políticas públicas, atendendo às necessidades da população. As políticas públicas de habitação são consideradas programas criados para fazer face às várias necessidades dos agregados familiares no sector do mercado habitacional, com recurso a diferentes tipos de financiamento (Guerra, 2008).

A problemática na acessibilidade à habitação ganhou maior realce na União Europeia com a crise financeira global no ano 2008, agravando-se posteriormente pela crise sanitária proveniente da pandemia COVID-19. Na sequência destas duas crises expôs-se a problemática de desadequação do parque habitacional às necessidades de muitos cidadãos europeus, incluindo para além dos mais desfavorecidos a classe média e os jovens (Santos & Branco-Teixeira, 2025).

Nesta linhagem, Santos e Branco-Teixeira (2025) acrescentam que é perceptível que a problemática da habitação está interligada às opções de políticas públicas criadas, realçando assim uma necessidade mais detalhada e aprofundada das alternativas colocadas aos países europeus.

Notório é que a nível europeu a oferta tem se revelado insuficiente face à procura, contudo ao nível europeu existe partilha de modelos institucionais e regulamentos comuns, com recurso aos mesmos mecanismos de financiamento (Santos & Branco-Teixeira, 2025).

Em termos genéricos entre os anos 80 e 90 com a adesão à Comunidade Económica Europeia, designadamente em 1986 foi notória a estabilidade financeira no país, repercutindo-se na diminuição da inflação e taxas de juro escoltadas pela liberalização no setor financeiro (Santos & Branco-Teixeira, 2025). Os autores assumem, que neste enquadramento permitiu-se uma proeminência no setor da habitação, com a expansão do crédito no acesso a casa própria, o

regime do crédito bonificado destinado à aquisição de casa própria por jovens e famílias com menores recursos.

Paralelamente, Santos e Branco-Teixeira (2025) aludem que entre os anos 1981 e 2001 foi criado e executado o PER que previa eliminar situações de carência com recurso à construção de habitação social. Esta medida possibilitou a diminuição de alojamentos precários e improvisados de 46.191 para 27.319, isto reflete uma redução de 18.872 núcleos precários.

No âmbito do XXIV Governo Constitucional, é lançado a 10 de maio de 2024 o programa “Construir Portugal”, que visa a promoção do reforço da oferta habitacional, sendo posteriormente anunciado o aumento do número de fogos de habitação social inscritos no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) que passará dos atuais 26.000 para 59.000 fogos, até ao ano 2030, tratando-se de um aumento de 33.000 novos fogos.

A alegação de Santos e Branco-Teixeira (2025) sustenta que o PRR procurou reforçar a oferta habitacional pública, solucionando carências básicas, lançando mão de apoios diretos do Estado e da União Europeia. No entanto os municípios portugueses deparam-se com limitações de ordem técnica e financeira, nomeadamente os municípios de menor dimensão, tendo dificuldades de realizar intervenções que não façam parte das propostas pela administração central.

Nesta linhagem de pensamento Santos e Branco-Teixeira (2025) referem que deverá ser reforçado o papel dos municípios na definição das políticas públicas bem como na sua operacionalização, assim como a dotação de recursos humanos, técnicos e financeiros capazes de acompanhar as políticas criadas, contribuindo para uma eficaz e eficiente operacionalização ao longo do tempo.

### **1.2.1. Modelos de Gestão e Provisão de Habitação**

Doling (1997), refere que o direito habitação é um direito reconhecido oficialmente em muitos países da Europa, por forma a promover o bem-estar dos cidadãos, recorrendo à promoção de políticas sociais assegurando que este direito se encontre acessível a todos. No âmbito social a garantia de tornar acessível uma habitação a todos os cidadãos deve ser executada independentemente dos seus recursos, garantia esta que deve abarcar habitações de características adequadas aos cidadãos que a ocupam (Tosi, 1994). Dentro do campo social Conceição (2002), descreve que os problemas subjacentes a este campo consistem na falta de habitação e na desadequação da mesma, canalizando esta problemática para riscos de exclusão social. Neste seguimento pode se considerar que situações de fragilidade social podem resultar numa problemática de habitação assim como a precariedade ao nível de emprego que não assegura uma estabilidade financeira, podendo gerar um risco social (Tosi, 1994; Conceição, 2002). Di Giovanni e Antunes (2019) consideram habitação de cariz social em Portugal, toda

aquela que compõem o parque habitacional público, construída e gerida pela administração central ou local, atribuída com base em padrões de necessidade e carência a custos mais ponderados e reduzidos. Os autores mencionam que o critério de gestão da habitação de cariz social transpõe o esmiuçar de famílias de baixos rendimentos e com dificuldade na obtenção de encontrar habitações de acordo com as suas possibilidades financeiras.

O acesso à habitação social para pessoas mais desfavorecidas e dotadas de carências encontrava-se regulado e gerido pelo Estado passando posteriormente em parte para a administração local, no qual responsabiliza os municípios pelo campo social da habitação, sendo que a aplicação desta descentralização gera um progresso na gestão e provisão de habitação. No entanto a gestão habitacional percecionada em Portugal traduz diretrizes definidas pela União Europeia (Pato & Pereira, 2013).

A gestão do parque habitacional de índole social abarca várias vertentes de gestão e organização, que consistem na necessidade e elegibilidade de quem ocupa as habitações, avaliação do Estado de conservação dos edifícios e segurança das infraestruturas e a adequação dos valores das rendas aliviando a carga financeira dos agregados familiares. Para uma gestão mais eficaz existe a necessidade de criação de estratégias que impulsionem mudanças vantajosas, adequando e adaptado as condições oferecidas adequadas a uma geração mais atual e tecnológica, dar oportunidade de participação aos agregados com sugestões de mudança, formar equipas para acompanhar de perto as famílias percebendo as suas carências e dificuldades que por vezes não se resumem só a falta de uma habitação digna, dando-lhe o apoio e a ajuda que necessitam para que não se sintam excluídos socialmente (Chartered Institute of Housing, 2020).

Contudo, a gestão da habitação também consiste nas ações desenvolvidas para a atribuição de habitações disponíveis no parque habitacional de índole social, a gestão pode abranger quatro vertentes: a vertente técnica que abrange a manutenção e conservação das habitações, a vertente social onde é realizada a análise que dá lugar à atribuição da habitação, a vertente financeira que engloba a gestão das rendas, bem como a parte de tesouraria e, por último, a vertente da posse que verte sobre a posse de arrendamento, compra e venda das habitações de cariz social (Gruis & Nieboer, 2004), (Quadro 4).

#### Quadro 4. Gestão de Habitação Social.

Obrigações Contratuais	Obrigações Sociais
Gestão de arrendamentos	Satisfação das necessidades de habitação
Cobrança de rendas	Apoio ao arrendamento
Reparações e manutenção	Desenvolvimento e regeneração comunitária

**Fonte:** Adaptado Chartered Institute of Housing (2020).

Todavia, no que concerne ao aumento do parque habitacional o Relatório Mundial de Cidades que analisa o valor da urbanização sustentável, elaborado no ano 2020 apresenta os impactos provenientes da pandemia COVID-19 na gestão da habitação nas cidades, agravando a existência de desigualdades e vulnerabilidades, verificando-se a importância da intervenção governamental que atue no financiamento e construção mais sustentável, tentando atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), permitindo a inclusão cidadã (Un-Habitat, 2020). Os atores que intervêm na gestão da urbanização devem ter em conta o cumprimento dos ODS, contribuindo para a construção sustentável com valor económico, ambiental, social e intangível, aproveitando a melhoria na inclusão social permitindo assim acabar com as desigualdades e a pobreza.

A construção sustentável depara-se com desafios institucionais e do governo, que englobam a falta de pessoal qualificado, a ausência de coordenação entre o governo central e local que dificulta a implementação das políticas públicas, a carência de financiamento por parte do governo central para o governo local, desafios sociais e económicos que abarcam situações de pobreza e desigualdade no acesso a bens e serviços, que limitam a inclusão social de grupos de pessoas mais vulneráveis, desafios ambientais provenientes da degradação ambiental provocada pela poluição da água e do ar bem como a gestão inadequada de resíduos, das alterações climáticas com grande impacto no aumento do nível do mar que põem em risco habitações em zonas costeiras e por último apresentam-se os desafios tecnológicos expondo um acesso desigual às tecnologias digitais limitando o acesso à internet nas habitações sociais, dificultando o acesso a oportunidades educacionais e económicas aos agregados familiares. O financiamento e construção de habitações sustentáveis deve cumprir a concretização dos ODS, em particular aqueles que se encontram relacionados com cidades, infraestruturas, economia, desigualdades e meio ambiente (Un-Habitat, 2020).



**Figura 4.** ODS Presentes no Financiamento e Construção Sustentável.

**Fonte:** Adaptado de Un-Habitat (2020).

Deste modo, a provisão de habitação consiste na análise realizada pelo governo que detete as necessidades habitacionais com o intuito de criar estratégias para a elaboração de políticas que assegurem oferta do parque habitacional à população mais vulnerável (Keivani & Werna, 2001). No entanto os autores defendem que os casos de provisão podem consistir na ampliação do parque habitacional de rendas acessíveis, considerando-se que grande parte dos agregados familiares acendem ao parque habitacional de arrendamento por via do mercado privado.

Na análise de Santos, Teles e Serra (2014), a provisão no setor da habitação em Portugal considera-se exígua no âmbito de políticas públicas de habitação capazes de fazer face à carência habitacional uma vez que a que a carga da despesa pública no âmbito social não apresenta a maior componente no setor da habitação, destaca-se de forma mais acentuada na educação e na saúde. No setor da habitação o seu maior destaque apresenta-se entre os anos 1974 a 1979, dado um período que o Estado sentiu a necessidade de criar medidas políticas que

promovessem a habitação pública, desse modo criação do FFH consistiu num pilar fundamental na gestão de processos de provisão, promoção e financiamento de habitação.

No pós-revolução de abril de 1974 o Estado português sentiu necessidade de intervir na promoção direta de políticas públicas de habitação que não se limitassem a resolver situações mais acentuadas de alojamento, mas que fossem mais abrangentes e inovadoras. Seguidamente, nos anos oitenta e até aos dias de hoje a promoção de políticas habitacionais não se restringe apenas ao poder central, passando no âmbito da descentralização das políticas, também por iniciativas de âmbito local na promoção de habitações sociais (Santos, Teles & Serra, 2014).

Considerada esta necessidade o Estado carece da necessidade de criação de instrumentos que visem a promoção de habitação, passando pelo levantamento das necessidades subjacentes à habitação que requeiram de intervenção pública, considerando-se que esta intervenção poderá ser limitada e complexa (Tosi, 1994; Alguacil, 1995; King, 1996). Conceição (2002), acrescenta que a criação de políticas sociais por parte do Estado, providenciam o bem-estar, conforto e segurança dos cidadãos.

Após um panorama de guerra vivido no país o Estado depara-se com uma necessidade urgente de intervenção ao nível da provisão de habitação para fazer face à carência de habitação, lançando mão de políticas públicas que viessem colmatar esta problemática (Guerra et al., 2001). O autor Guerra (2008) defende que as mudanças urbanas, sociais e económicas obrigam à mudança das políticas públicas de habitação, tendo estas de ser repensadas em função das necessidades apresentadas.

Para fazer face às necessidades apresentadas a NGPH contempla vários princípios em que alguns nos conduzem para a *governance* no âmbito das políticas públicas de habitação, estando dependente da atuação dos atores, que no caso em apreço se refere ao IRHU e municípios e da capacidade da instituição envolvida (Alegra & Colombo, 2019). Segundo os autores, o modelo de *governance* apresentado é considerado multinível, integrado e participativo, dotado de aptidão estratégica e equipas técnicas especializadas e qualificadas, envolvendo vários atores, trata-se de um processo que requer um esforço significativo, mais complexo e demorado.

Caetano (2016), apresenta como principais objetivos da *governance* e regeneração urbana a preparação de um quadro de análise e o processamento da participação pública nas atuações realizadas ao nível nacional, considerando-se a junção destes objetivos como fundamentais para implementação e interação das políticas públicas habitacionais implementadas atenderem às necessidades das comunidades ao nível local.

Neste sentido a Nova Gestão Pública enquanto método de gestão do setor privado usa doutrinas que orientam o método de organização da administração pública, oferecendo uma melhor prestação do serviço público aos cidadãos, conseguindo um maior alcance e eficiência de atuação (Hood, 1991).

Tulumello (2019), apresenta os modelos integrados desenvolvidos pelos países nórdicos que consideram o arrendamento como uma solução mais segura e estável e desta forma evita o endividamento das famílias, os modelos do Sul da Europa prezam pela aquisição de habitação própria. Relativamente ao contexto português percebe-se um aumento ao nível do mercado de arrendamento, este aumento deriva da instabilidade e precariedade profissional e a dificuldade na concessão de empréstimos bancários para fins habitacionais (Tulumello, 2019).

### **1.3. Financiamento das Políticas Públicas**

O financiamento das políticas públicas de habitação criadas a partir dos anos oitenta e ganhando maior relevância nos meados dos anos noventa evoluiu e criou condições para a implementação de políticas de aquisição de casa própria. A liberalização da banca iniciada nos meados dos anos oitenta veio permitir a constituição de bancos privados, esta privatização levou ao término de limites relacionados com os créditos e taxas de juro, levando a que nos anos seguintes, mais concretamente a partir 1990 houvesse um aumento do recurso ao crédito bancário, tendo o Estado a missão de contruir uma política associada ao mercado de capitais (Santos, Teles & Serra, 2014). Neste seguimento os autores acrescentam que o financiamento habitação contribuiu para que exista um aumento da aquisição de casa própria por parte dos agregados familiares recorrendo ao crédito, que se tornou mais acessível e económico. Contudo a intervenção ao nível do financiamento de políticas públicas no mercado habitacional entre os anos 1980-2002 passou pela aquisição através do mercado privado de casa própria com recurso ao crédito bonificado, tirando proveito de vários benefícios fiscais (Pinto & Guerra, 2019).

No entanto Santos, Teles e Serra (2014) acrescentam que a promoção da habitação por parte do Estado é mais notória dada a carência de habitações para agregados de menores rendimentos, apoiando-se dos municípios para quem transferem alguma responsabilidade e competência ao nível social.

O financiamento pode ser vertido em três vertentes que incluem o regime de acumulação, o aumento do valor para o acionista e a vida quotidiana em que o papel da habitação é visto como mero portador de financiamento, reconhecido como um ativo ou como um passivo (Fernandez & Aalbers, 2016). Segundo os autores ativo habitacional não compreendem unicamente bens materiais tais como moradias englobando também ferramentas de âmbito social e financeiro, no entanto as políticas habitacionais adotadas podem gerar desigualdades e não definir a prioridade social do país, uma vez que a habitação desempenha um papel decisivo no âmbito destas políticas. Por outro lado, o passivo habitacional engloba os custos e obrigações associados a uma habitação, apresentando as dificuldades e riscos inerentes considerando-se limitações no seu acesso.

Os modelos de financiamento de habitação social abarcam o financiamento privado e o financiamento público, considerando que o modelo de financiamento privado não é o método

mais eficaz para o governo aplicar subsídios no apoio à habitação social e importa salientar que o financiamento público tende a colmatar necessidades a promover a inovação e a produtividade em vez de ser considerado um mero encargo, estimado mais eficiente e eficaz a médio ou longo prazo (Lawson, Troy & van den Nouwelant, 2022). Nesta linha de pensamento Lawson, Troy e van den Nouwelant (2022) acrescentam que o financiamento para investimento em infraestruturas de habitações de índole social bem como a disponibilidade de terrenos públicos ou de baixo custo é terminante para o desenvolvimento e construção de habitações e é fulcral para o desenvolvimento económico da sociedade combatendo a pobreza, podendo passar tanto por financiamento público como privado, sendo que a opção de financiamento privado poderá acarretar custos adicionais na gestão e construção das habitações sociais e encargos fiscais.

Neste seguimento Lawson, Troy e van den Nouwelant (2022) defendem que o financiamento público pode revestir um investimento direto envolvendo por parte do governo a construção de habitação social, considerado o mais eficaz a médio ou longo prazo, por outro lado, o financiamento privado pode ser realizado através de Parcerias Público-Privadas em alternativa ao financiamento público apresentando um custo mais elevado, ao nível de empréstimos de salientar que os custos de empréstimos privados são mais elevados do que os custos de empréstimos governamentais, neste sentido geram um aumento do custo da habitação social.

## **1.4. Nova Geração de Políticas de Habitação**

A evolução das necessidades habitacionais provenientes de alterações socioeconómicas e demográficas, geram a necessidade de criação e adaptação de políticas públicas de habitação, desenvolvendo-se neste seguimento, em 2018, a criação de novos instrumentos de atuação ao nível da habitação, estabelecidos pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, designada de NGPH com desígnio de promoção e aumento da habitação pública, que promova resposta aos pedidos de habitação apresentados.

No seguimento da criação por parte da administração central da NGPH são transferidas competências no âmbito da territorialização de vários instrumentos para os municípios, passando assim a responsabilidade sobre a sua aplicabilidade para a administração local. De igual modo, os municípios no círculo da administração local beneficiam da proximidade dos cidadãos, detendo um maior conhecimento da realidade habitacional que os rodeia, facilitando aplicação de mecanismo hábeis na resolução da problemática apresentada, promovendo a oferta da habitação pública, assim como a gestão do edificado.

Dada a elevada carência habitacional, leva a que, de igual modo em 2018, o IHRU proceda à realização de um Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional, explanado num relatório, que tem como objetivo:

1. Identificar, qualificar e quantificar as necessidades de realojamento.

2. Perceber o número exato de famílias em condições precárias de alojamento.
3. Sistematizar as soluções propostas pelos municípios para colmatar as carências habitacionais.

O levantamento realizado usou como método de recolha a aplicação de questionário para a identificação das carências e necessidades habitacionais, abordando vários aspetos tais como a identificação dos municípios, identificação dos núcleos habitacionais, a tipologia urbana, o tipo de construção e a tipologia de ocupação.

Através do levantamento realizado aplicando um inquérito aos municípios, apurou-se que cerca de 26.000 famílias em Portugal apresentam carência habitacional.

Para fazer face às carências apresentadas as seguintes soluções habitacionais:

- A construção e aquisição de novas habitações;
- A aquisição e reabilitação de habitacionais existentes;
- O apoio às famílias para adquirir habitações;
- O arrendamento de habitações.

Este levantamento formou a base utilizada para que fosse preparado e implementado o 1.º Direito através do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, promovido no seguimento da NGPH, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio.

A NGPH contempla um conjunto de medidas criadas pelo Governo, no sentido de assegurar que os cidadãos beneficiem de um direito fundamental consagrado, independentemente da sua condição económica ou social, encontrando-se o direito à habitação consagrado na CRP. Para Mendes (2020), estas medidas visam abranger um maior leque de beneficiário, o aumento nos apoios financeiros, a promoção da construção e reabilitação urbana de habitações sociais.

O financiamento previsto para a NGPH contempla intervenções de construção, aquisição, reabilitação e arrendamento para fins habitacionais, de maneira a promover a ampliação do parque habitacional. Numa análise à NGPH criada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio, compreende-se que a mesma tem como objetivo dar respostas aos desafios colocados a Portugal no setor da habitação, relacionados com a elevada subida dos preços, a escassez de oferta habitacional e a necessidade da reabilitação do parque habitacional (Guerra, 2008; Ribeiro, & Santos, 2019).

### 1.4.1. Objetivos e estratégias

Esta medida, designada de NGPH fixada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio, apresenta quatro objetivos basilares no combate às necessidades habitacionais apuradas:

- **1.º Objetivo** pretende a criação de condições a famílias a viver em situações de carência habitacional, através dos programas 1.º Direito e Porta de Entrada.
- **2.º Objetivo** visa a garantia do acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado, através do programa de Arrendamento Acessível, Porta 65 – Jovem e FNRE.
- **3.º Objetivo** pretende criar condições para a reabilitação urbana como forma de intervenção ao nível do edificado contribuindo para o desenvolvimento urbano, através dos programas Reabilitar para Arrendar, IFRRU 2020 e Casa Eficiente 2020.
- **4.º Objetivo** promove a inclusão social e territorial dando oportunidade de escolha habitacional, com recurso aos programas Chave na Mão, da Habitação ao Habitat e Porta ao Lado.

### 1.4.2. O Programa 1.º Direito

O programa 1.º Direito, apresentado como um instrumento de apoio de cariz público que procura solucionar problemas de agregados que vivam em condições indignas, repercutidas pela carência financeira que não permite fazer face ao custo elevado de uma habitação com condições dignas. A menção da situação de vivência em condições habitacionais indignas não se resume apenas a condições estruturais do imóvel, mas também se engloba situações onde existe a sobrelotação, inadequação relativamente às pessoas que o ocupam, bem como em abrangência de vítimas de violência doméstica, albergado assim um forte investimento proveniente do PRR 2021-2026 (Jorge, 2022).

No âmbito do PRR 2021-2026 a problemática habitação surge dentro da medida Resiliência, esta medida abrange as vertentes sociais, económicas, de tecido produtivo e territorial. Na vertente habitação, designada como, Componente 02, procura-se uma nova orientação para a política pública de habitação em Portugal, passando por reforçar o parque habitacional público e reabilitar habitações que careçam de condições dignas, contribuindo dessa forma para acessibilidade generalizada por parte dos agregados familiares a habitações com condições adequadas, nos termos dos direitos consagrados na CRP.

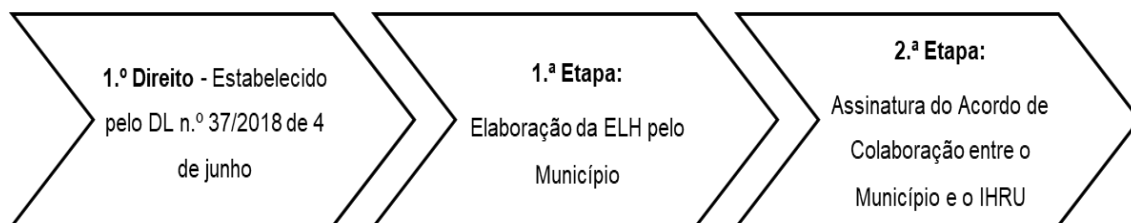
A carência habitacional tem se verificado ao longo de vários anos e ganha maior relevância em alguns momentos afetados por Crises como por exemplo na crise financeira global nos anos 2007-2008 e num período mais recente com o aparecimento da pandemia COVID-19 em que

muitas pessoas se viram obrigadas a ficar em casa com bastantes cortes orçamentais, passando por algumas dificuldades, decorrendo daí algumas carências, uma das quais passou por uma habitação digna. Neste seguimento constata-se que o parque habitacional público em Portugal representa apenas 2% das habitações do país e neste desdobramento de ver satisfeito um direito fundamental consagrado na constituição, o direito habitação, considera-se urgente e necessária a criação de medidas que colmatem a carência no setor da habitação, para que se beneficie a população mais desfavorecida (PPR, 2024).

Como método de análise da situação habitacional foi realizado um levantamento pelo IHRU e pelas Autarquias Locais onde se constatou a existência de 26.000 agregados familiares a viverem em habitações em condições precárias e inadequadas, salientando-se situações específicas tais como pessoas sem-abrigo, refugiados e vítimas de violência doméstica. Para fazer face a estas situações o 1.º Direito prevê dar resposta no mínimo a 26.000 agregados familiares até ao ano 2026 e passa a atribuir às Autarquias Locais um apoio financeiro. Por sua vez cabe às Autarquias Locais realizar a elaboração e posteriormente a apresentação de uma ELH ao IHRU, onde se encontre agregada toda a informação das situações de carência habitacional respeitante, de maneira a serem consideradas para efeitos de apoio financeiro (IHRU, 2018).

Não obstante dos dados anteriormente referidos, o XXIV Governo Constitucional lançando mão do PRR juntamente com a agregação de verbas inscritas no orçamento de Estado ampliou de 26.000 o número de construções públicas de novos fogos para 59.000, um aumento de mais 33.000 novos fogos (Santos & Branco-Teixeira, 2025).

O 1.º Direito contrariamente a programas anteriormente criados no âmbito da habitação social não se encontra limitado a colmatar apenas uma carência habitacional, é considerado mais abrangente e engloba várias valências, a saber, a falta de infraestruturas, condições de insalubridade e insegurança a sobrelotação e inadequação (PPR, 2024).



**Figura 5.** Processo de Execução do 1.º Direito.

**Fonte:** Elaboração própria (2024).

Ao abrigo do 1.º Direito criado pelo Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho encontra-se explanado os beneficiários, entidades beneficiárias e os benefícios associados. Trata-se de entidades beneficiárias abrangidas os Municípios, Entidades Públicas, 3.º Setor, Moradores e Proprietários. Os beneficiários apresentados podem ser abrangidos por determinados benefícios, entre os quais o Arrendamento, Reabilitação, Construção e Aquisição (Quadro 5).

**Quadro 5.** Discriminação dos Beneficiários e dos Benefícios.

Benefícios	Entidades Beneficiárias					Beneficiários Diretos
	Municípios	Entidades Públicas	Terc. Setor	Moradores	Proprietários	
Arrendamento	✓	✓	X	X	✓	X
Reabilitação	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Construção	✓	✓	✓	✓	X	✓
Aquisição	✓	✓	✓	✓	X	✓

**Legenda:** “✓” – Identifica que os beneficiários dispõem do benefício; “X” – Identifica que os beneficiários não dispõem do benefício.

**Fonte:** Adaptado do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho (2018).

Desta forma visa a promoção do arrendamento de habitações para subarrendamento e a moradores de núcleos degradados, a reabilitação de habitações própria pelo agregado, habitações por entidades públicas para arrendamento e prédios em áreas urbanas degradadas, a construção de prédios habitacionais para atribuir a agregados familiares elegíveis e a aquisição de prédios ou frações habitacionais para arrendamento ou que se encontrem em núcleos precários e degradados, conforme descrito no Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho.

Nos termos do diploma supramencionado também vem descritas quais as situações que podem ser abrangidas ao abrigo do 1.º Direito, sendo elas situações de precariedade (situações de violência doméstica, insolvência e pessoas sem abrigo), sobrelotação (habitação insuficiente para composição do agregado familiar), insalubridade e insegurança (habitações sem condições mínimas de habitabilidade ou sem segurança estrutural) e inadequação (incompatibilidade da habitação com pessoas nela residentes, caso de incapacidade).

### 1.4.3. Competência dos Municípios

Desde já, importa salientar que os municípios têm um papel fundamental para o cumprimento do programa contemplado na NGPH, enquanto entidade beneficiária (Jorge, 2022).

No âmbito da política criada pelo IHRU (2018), são apresentados beneficiários diretos e entidades beneficiárias. Aos beneficiários diretos é lhes concedido um apoio diretamente para que as pessoas possam ter acesso a uma habitação com condições. Quanto às entidades beneficiárias, estas podem proceder à promoção de soluções habitacionais e são consideradas entidades beneficiárias:

- Estado, Regiões Autónomas, municípios e associações de municípios;
- Empresas públicas, entidades públicas empresariais, institutos públicos, e empresas municipais;
- Misericórdias, Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), entidades públicas ou privadas de utilidade pública administrativa ou de reconhecido interesse público;
- Associações de moradores e cooperativas de habitação e construção;
- Proprietários de frações ou prédios situados em núcleos degradados.

Compete aos municípios enquanto entidades beneficiárias proceder à elaboração de um diagnóstico geral atualizado das carências habitacionais de maneira a identificar todos os agregados familiares a viver em condições habitacionais indignas e as ações necessárias para o desenvolvimento de cada solução habitacional, definir a estratégia municipal da política local de habitação criando a sua ELH onde e oferecida prioridade às soluções habitacionais a desenvolver ao abrigo do programa 1.º Direito, decidir acerca de várias matérias tais como as relativas às soluções habitacionais que enquadra na sua estratégia para serem apoiadas pelo programa 1.º Direito e determinar a rejeição de soluções habitacionais se emitir parecer desfavorável. Por último compete aos municípios participar em quaisquer soluções habitacionais que lhes sejam entregues, sempre que entendam que a validade e a viabilidade dessas soluções o justifiquem, estabelecendo causas que excluam pessoas no acesso ao programa 1.º Direito através de um regulamento municipal, propondo participar em qualquer tipo de solução habitacional que lhe seja entregue, sempre que compreenda que a solução assim o justifica (IHRU, 2018), (Quadro 6).

No âmbito da NGPH, os Municípios enquanto entidades beneficiárias são competentes por:

- Elaborar um diagnóstico geral atualizado das carências habitacionais do Município de maneira a identificar todos os agregados familiares a viver em condições habitacionais indignas e as ações necessárias para o desenvolvimento de cada solução habitacional;

- Definir a estratégia municipal da política local de habitação, explicando a sua ELH, dando prioridade às soluções habitacionais a desenvolver ao abrigo do programa 1.º Direito;
- Decidir acerca das soluções habitacionais que enquadra na sua estratégia para serem apoiadas pelo programa 1.º Direito, determinando a rejeição de soluções habitacionais se emitir parecer desfavorável;
- Participar em quaisquer soluções habitacionais que lhes sejam entregues, sempre que entendam que a validade e a viabilidade dessas soluções o justifiquem, estabelecendo causas que excluam pessoas no acesso ao programa 1.º Direito através de um regulamento municipal, propondo a participação em qualquer tipo de solução habitacional que lhe seja entregue, sempre que compreenda que a solução assim o justifica.

**Quadro 6.** Distribuição da Competência do Estado e do Município.

<b>Estado – Nível Nacional</b>	<b>Município – Nível Local</b>
Regulamenta a legislação de base e efetua a regulação do mercado habitacional.	Regulamenta o dimensionamento das áreas de uso habitacional, a habitação municipal e reabilitação urbana.
Financia programas nacionais de habitação pública.	Financia programas locais de habitação pública.
Atua ao nível social na promoção da construção, reabilitação, aquisição, manutenção e ocupação da habitação pública.	Atua ao nível social na promoção da construção, reabilitação, aquisição, manutenção e ocupação da habitação pública; Apoia os setores mais vulneráveis e promove o uso de habitações devolutas.

**Fonte:** Adaptado de Santo e Branco-Teixeira (2025).

#### **1.4.4. Estratégias Locais de Habitação**

As ELH consideradas como suporte básico e condição de acesso ao 1.º Direito, passando pelo levantamento das necessidades habitacionais de cada município, definindo as necessidades a ter em consideração para posteriormente proceder à realização de um Acordo de Colaboração que solucione a problemática da habitação (Jorge, 2022).

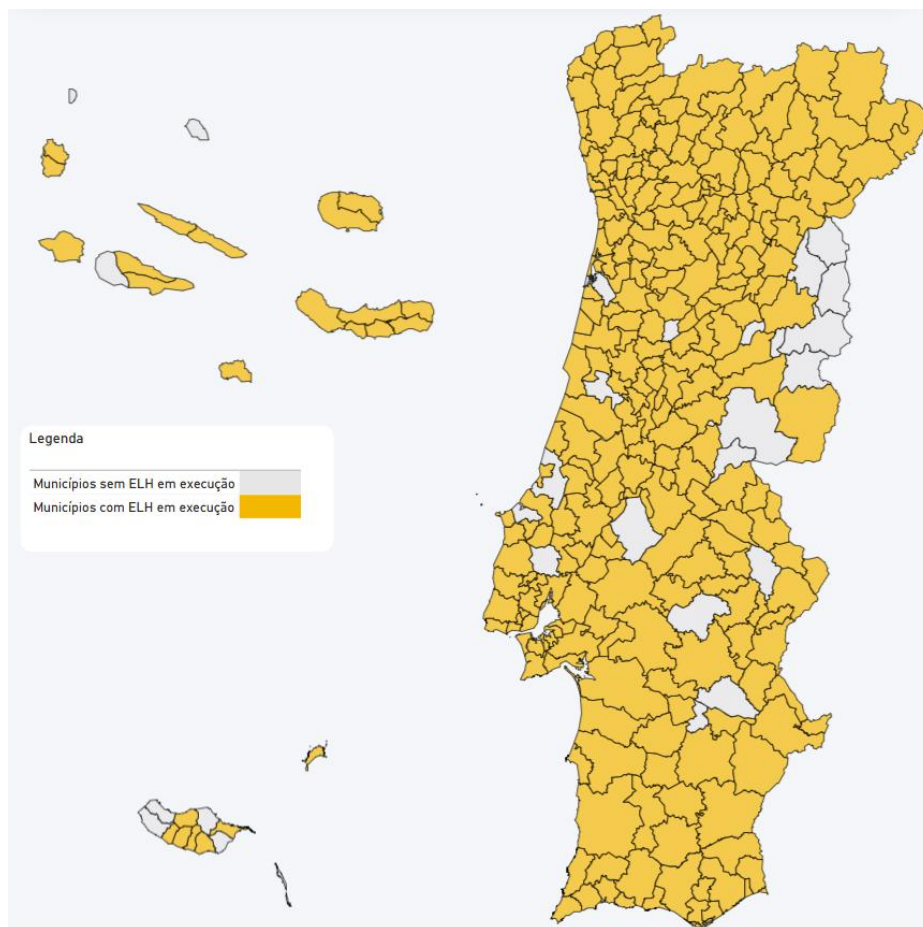
Neste documento vem definida a estratégia de cada município respeitante à habitação para a promoção de soluções ao abrigo do 1.º Direito, para além da estratégia também é incluído na ELH o diagnóstico da carência habitacional de cada território, apresentando o número de pessoas/agregados a viver em condições indignas em cada território, as soluções que cada município desenvolve em função da carência habitacional apresentada, a forma como programa e prioriza as soluções de modo a dar resposta habitacional às pessoas/agregados a viver em condições indignas, enquadrando-se nos princípios<sup>3</sup> vertidos no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 37/2018 (Santos, Branco-Teixeira, & Valença, 2023).

Com referência à ELH, importa referir que é uma ferramenta de intervenção em matéria de políticas públicas de habitação, tendo por suporte um diagnóstico das carências presentes no acesso à habitação. Consequentemente estabelece metas e objetivos que pretende atingir no tempo de vigência, enumerando soluções habitacionais a gerar, articuladas com outras políticas, nomeadamente políticas urbanas e sociais (IHRU, 2025).

Em consonância com os instrumentos da NGPH a ELH só considerada requisito obrigatório no acesso ao 1.º Direito, podendo os municípios elaborar uma ELH mais abrangente que permita explanar todas as carências apresentadas nos seus territórios, defendendo outros instrumentos previstos na NGPH fora do âmbito do 1.º Direito, que criem resposta às carências afiguradas. Assim sendo, a obrigatoriedade de apresentação prévia da ELH pelo município para a concessão do apoio ao abrigo do programa 1.º Direito, consiste na promoção de soluções habitacionais a pessoas em situação de carência financeira, incapazes de suportar o acesso a uma habitação adequada, vivendo assim em condições indignas (Jorge, 2024).

---

<sup>3</sup> Princípios do programa 1.º Direito – Programa de apoio ao Acesso à Habitação.



**Figura 6.** Municípios com/sem ELH em Execução.

**Fonte:** <https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/elh> (2024).

Posteriormente à elaboração da ELH é realizado o Acordo de Colaboração que se trata do documento assinado entre a entidade beneficiária/município e o IHRU, onde é discriminado o objeto do acordo que define a programação das soluções de habitacionais a apoiar ao abrigo do 1.º direito, as modalidades de soluções habitacionais que podem incluir (construção, aquisição, reabilitação ou arrendamento), os valores valor do investimento e do respetivo financiamento, a duração do acordo celebrado e apresentação dos relatórios de execução (Jorge, 2022).

Os municípios detêm um papel crucial na elaboração das ELH proveniente da sua proximidade com os cidadãos, apresentando uma noção mais real na criação de respostas mais direcionadas para a sua realidade, por conseguinte promove instrumentos regulamentares indo de encontro às soluções habitacionais imprescindíveis (IHRU, 2025), (Quadro 7).

**Quadro 7. Papel do Município.**

<b>ELH - Triplo papel do Município</b>	- Promoção, elaboração, aprovação, monotorização e avaliação de implementação;
	- Dar parecer relativo à concordância;
	- Concretização de ações.

**Fonte:** Elaborado a partir dos dados disponíveis no IHRU (<https://www.ihru.pt/>).

Importa referir que a ELH apresenta um período temporal máximo de seis anos, quando esta se enquadre apenas na candidatura ao 1.º Direito promovendo resposta aos cidadãos em condições indignas referenciadas pelo diagnóstico realizado. Contudo, quando a ELH for considerada mais abrangente, englobando outros programas para além do 1.º Direito que visem colmatar carências habitacionais é considerado um instrumento de planificação a médio prazo, com obrigatoriedade de cumprimento do prazo de seis anos (Jorge, 2024).

Acrescenta, Jorge (2024) que os municípios que não disponha de recursos financeiros e técnicos para elaboração da ELH e candidatura ao 1.º Direito podem requerer ao IHRU apoio financeiro bem como apoio técnico que se demonstrem necessários. Contudo, verifica-se que os municípios também recorrem à contratação de empresas externas que colaboram no levantamento das necessidades habitacionais, na elaboração da ELH e preparação da candidatura submetida ao IHRU, que juntamente com os municípios tornam o processo mais célere e ágil.

## 2. Metodologia

### 2.1. Metodologia e Unidade de Análise

Para a realização do estudo propõe-se uma metodologia que assenta numa abordagem qualitativa. A análise metodológica passa por um estudo empírico qualitativo, onde será realizada uma análise documental e de conteúdo e utilizado como método de recolha de dados a aplicação de entrevistas semiestruturadas (Batista, Rodrigues, Moreira, & Silva, 2021).

A análise documental consistirá na recolha de dados constantes nos Acordos de Colaboração celebrados pelos municípios da CIMAT, a saber, Boticas, Chaves, Montalegre, Ribeira de Pena, Valpaços e Vila Pouca de Aguiar e o IHRU, entre os anos 2021 e 2022, onde consta informação relevante à implementação do programa 1.º Direito. Por outro lado, a recolha de dados, através de entrevistas semiestruturadas, será aplicada aos decisores da Política Pública de Habitação do 1.º Direito de cada município, bem como, aos técnicos que participaram na realização da ELH ou aos técnicos especializados de entidades externas contratadas para o efeito.

Note-se que, a abordagem qualitativa para estudar os programas de financiamento das políticas públicas de habitação em que o foco de análise versa sobre a indagação da perspetiva dos participantes, compreendendo a aplicação da política pública de habitação pelo município.

Para a recolha de dados optou-se pela aplicação de entrevistas semiestruturadas, considerando-se uma técnica que oferece maior flexibilidade e ao mesmo tempo um maior direcionamento para o tema de pesquisa, alcançando melhor compreensão decorrente dos pareceres dos entrevistados e permitindo a inclusão de novos tópicos no decorrer da entrevista.

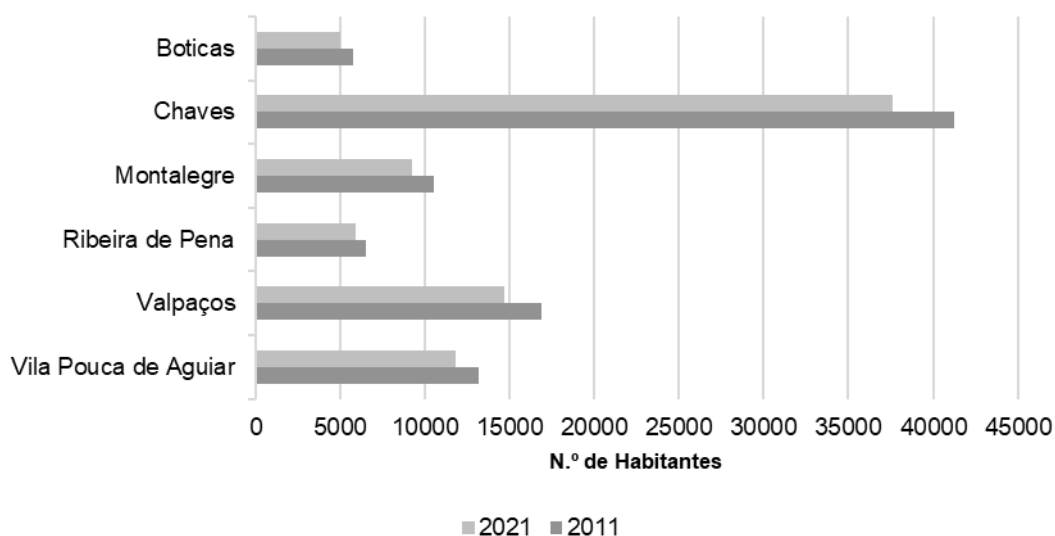
Justifica-se a escolha da metodologia qualitativa com recurso a entrevista semiestruturada pela natureza interpretativa da pesquisa, que agregada à análise de conteúdo conjuntamente com a revisão de literatura realizadas possam oferecer uma análise mais rica e aprofundada da temática objeto de investigação.

Consequentemente a escolha dos participantes na entrevista seguiu critérios específicos que garantissem a recolha de dados pertinentes para os objetivos de estudo, ressaltando a importância da qualidade da informação facultada pelos entrevistados. Na medida em que, o desígnio foi eleger participantes detentores de experiência, conhecimento e qualificados a fornecerem detalhes sobre o tema objeto de investigação, garantido que a pesquisa realizada seja complementada e fundamentada com dados que contribuam para a compreensão da temática.

A escolha dos seis municípios da CIMAT como objeto de estudo, baseou-se na ausência de estudos realizados na região, considerando que a região do Alto Tâmega e Barroso, localizada no interior norte de Portugal apresenta características socioeconómicas e culturais relevantes

para o estudo. Com referência à Comunidade Intermunicipal (CIM) apresentada, importa saber, que os municípios que a compõem detêm identidade comum, rubricada pelo envelhecimento da população, a ruralidade, a despovoamento e os estímulos conexos ao desenvolvimento regional.

Concerne acrescentar, tendo em conta dados fornecidos pelo INE, recorrendo aos censos, que os municípios da CIMAT sofreram uma perda de 10,51% da sua população entre os anos 2011 e 2021, a saber, o município de Boticas com índice maior de diminuição de população e o município de Chaves registou o índice menor de diminuição de população.



**Figura 7.** Índice de População nos Anos 2011 e 2021, segundo os Censos.

**Fonte:** Elaborado a partir dos dados disponíveis no INE (<https://www.ine.pt>).

Acresce aos aspetos referidos a pertinência para o estudo, dos impactos inerentes à implementação de políticas públicas em regiões de baixa densidade populacional, captando desafios particulares relacionados às regiões de baixa densidade populacional, considerando-se a região estratégica para a investigação. Ademais, os municípios da CIMAT são alvo de inúmeros desafios, a saber, barreiras no acesso a serviços essenciais, ao desenvolvimento de infraestruturas, migração de jovens para grandes centros urbanos à procura de melhores oportunidades de emprego, qualidade de vida, crescimento profissional e maior acessibilidade a serviços essenciais.

Aferindo deste modo, que a escolha dos municípios da CIMAT possibilita um contributo para a gestão e eficiência das políticas públicas implementadas em regiões interiores do país, facultando aos decisores políticos ferramentas de apoio à gestão pública e ao financiamento de políticas públicas de habitação.

## 2.2. Delimitação do Estudo

Os municípios que compõem a CIMAT abrangem uma área geográfica de aproximadamente 2.922 Km<sup>2</sup>, nos concelhos abrangidos pela CIM residem cerca de 84.248 habitantes, conforme dados disponibilizados pela CIMAT<sup>4</sup> (Quadro 8).

**Quadro 8.** Caracterização dos Municípios da CIMAT.

Concelho	N.º de freguesias	Área geográfica (Km <sup>2</sup> )	N.º habitantes	Densidade populacional Hab./km <sup>2</sup>
Boticas	10	322	5.000	16
Chaves	39	591,2	37.590	64
Montalegre	25	805,5	9.261	11
Ribeira de Pena	5	217,5	5.884	27
Valpaços	25	548,7	14.701	27
Vila Pouca de Aguiar	14	437,1	11.812	27
Total	118	2.922	84.248	29

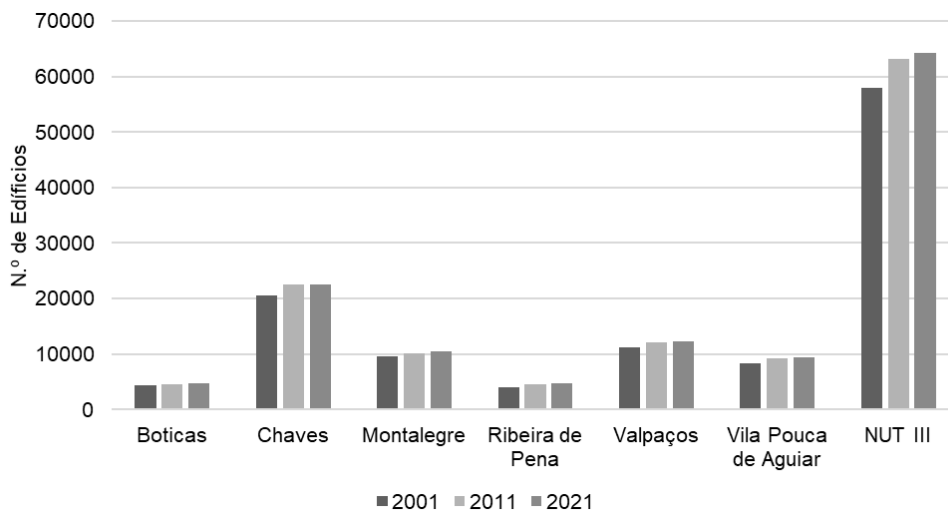
**Fonte:** Elaborado a partir dos dados disponíveis no INE (<https://www.ine.pt>).

De acordo com os dados disponibilizados pelos Censos de 2021<sup>5</sup>, na NUT III do Alto Tâmega e Barroso, no ano 2021 existem 64.227 edifícios na região, um aumento de mais 1.005 edifícios (2011: 63.222 edifícios) em relação aos valores expressados pelos Censos realizados no ano de 2011 e mais 6.261 edifícios (2001: 57.966 edifícios) em relação ao número de edifícios apresentados nos Censos de 2001.

---

<sup>4</sup> Conforme consulta ao portal da CIMAT (2024). <https://cimat.pt/>.

<sup>5</sup> Últimos dados disponíveis à data (19/06/2024) da consulta no portal Pordata.



**Figura 8.** N.º de Edifícios na NUT III nos Anos 2001, 2011 e 2021.

**Fonte:** Elaborado a partir dos dados disponíveis na Pordata (<https://www.pordata.pt/pt>).

Numa análise ao relatório do INE referente a Estatísticas de Preços da Habitação ao Nível Local de 23 de abril de 2024, relativo ao 4.º trimestre de 2023<sup>6</sup>, constata-se que o preço médio de alojamentos familiares em Portugal, no ano 2023, rondou os 1.611€/m<sup>2</sup>, com exceção das sub-regiões Grande Lisboa, Algarve, Península de Setúbal, Região Autónoma da Madeira e Área Metropolitana do Porto, que registaram valores superiores ao valor nacional. De acordo com o mesmo relatório (2024), e numa análise específica à região do Alto Tâmega e Barroso verifica-se que o valor mediano por metro quadrado no 4.º trimestre de 2023 situava-se nos 716 euros baixando ligeiramente em relação ao 4.º trimestre de 2022, que apresentava um valor de 745 euros.

Da análise ao relatório do INE relativo a Estatísticas de Rendias da Habitação ao Nível Local, de 28 de setembro de 2023, referente ao 2.º trimestre de 2023<sup>7</sup>, observa-se que, a nível nacional, o valor mediano dos novos contratos de arrendamento ronda os 7,27€/m<sup>2</sup>, para alojamentos familiares, representando um aumento de cerca de 11% relativamente ao período homólogo do ano anterior. Analisando especificamente a região do Alto Tâmega e Barroso, entende-se que o valor mediano de novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares no 2.º trimestre de 2023 rondou os 4.07€/m<sup>2</sup>, sendo que, no 1.º semestre de 2023, o menor valor municipal por metro quadrado verificou-se no concelho de Valpaços e o maior valor no concelho de Chaves.

<sup>6</sup> Último relatório disponível à data da consulta (21/06/2024).

<sup>7</sup> Último relatório disponível à data da consulta (21/06/2024).

## 2.3. Objetivo e Questão de Investigação

O XXI Governo Constitucional, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio aprova a NGPH, que define o papel da habitação e da reabilitação urbana como um pilar fundamental na promoção da qualidade de vida dos cidadãos, criando ferramentas que colmatem a carência habitacional em Portugal.

Posto isto, foi criado um programa denominado de 1.º Direito que tem por objetivo assegurar habitação adequada a cidadãos a viver sem condições mínimas de habitação. O programa 1.º Direito é uma política habitacional que concede apoio financeiro a beneficiários diretos ou entidades beneficiárias. Neste programa, os municípios são considerados entidades Beneficiárias, mediante a criação de uma ELH que leva posteriormente à celebração de um Acordo de Colaboração onde consta o valor do investimento e os respetivos financiamentos.

Numa fase inicial, os municípios da CIMAT, tal como todos os municípios Portugueses que pretendiam candidatar-se ao apoio concedido através do 1.º Direito, procederam à criação de uma ELH, enquanto requisito obrigatório, que consistiu no levantamento das necessidades habitacionais de cada concelho, identificando as carências existentes de maneira a criar soluções adequadas às necessidades diagnosticadas, nos termos do preâmbulo da Portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto, alterada pela Portaria n.º 41/2021, de 22 de fevereiro.

Jorge (2022) caracteriza a ELH como um instrumento de planeamento municipal que pretende obter o conhecimento das necessidades habitacionais existentes, identificando situações de carência habitacional com necessidade de atuação, de maneira a delinear e monitorizar a estratégia de intervenção pública, tendo em conta as especificidades de cada território de modo que as soluções sejam adaptadas em função do mesmo.

Finda a criação da ELH é assinado um Acordo de Colaboração entre cada um dos municípios e o IHRU, onde é discriminada toda a informação afeta ao referido acordo e disponibilizado no Portal da Habitação<sup>8</sup>, ao qual poderão ser realizados aditamentos em função de possíveis atualizações às ELH (Quadro 9).

---

<sup>8</sup> Conforme consulta ao Portal da Habitação (07/05/2024) (<https://www.portaldahabitacao.pt/acordos-celebrados>).

**Quadro 9.** Discriminação do Conteúdo Constante nos Acordos de Colaboração.

Município	Acordo de Colaboração (Data)	N.º de agregados	N.º de pessoas	Construção de fogos	Reabilitação de fogos	Aquisição de fogos	Valor do investimento
Boticas	27/10/2022	28	50	✓	X	✓	3 234 990,00 €
Chaves	25/06/2021	115	291	✓	✓	✓	5 956 093,00 €
Montalegre	11/08/2021	47	131	X	✓	✓	4.996.000,00€
Ribeira de Pena	09/02/2021	18	31	X	✓	✓	1 050 000,00 €
Valpaços	05/09/2022	125	300	✓	✓	✓	10 055 800,00 €
Vila Pouca de Aguiar	19/03/2021	61	127	✓	✓	X	1 690 592,00 €

**Legenda:** ✓ – Identifica as soluções habitacionais previstas no Acordo de Colaboração;  
“X” – Identifica as soluções habitacionais que não estão previstas no Acordo de Colaboração.

**Fonte:** Elaboração própria (2024).

O objetivo geral da investigação é analisar o financiamento e a implementação das políticas públicas de habitação nos municípios da CIMAT para fazer face aos pedidos de habitação social apresentados na região. Numa análise mais detalhada pretende-se alcançar os seguintes objetivos específicos:

1. Conhecer a forma como foi feito o levantamento das necessidades habitacionais em cada município;
2. Identificar o critério de elegibilidade do financiamento da política pública de habitação adotada pelos municípios;
3. Analisar a forma como o financiamento vem discriminado no Acordo de Colaboração;
4. Compreender o processo e os meios de atribuição do financiamento;
5. Identificar as dificuldades sentidas na implementação da política pública de habitação.

Perante o exposto, e tendo como base os objetivos propostos, formulou-se a seguinte questão de investigação no âmbito do estudo a realizar:

**Qual o programa de financiamento das políticas públicas de habitação nos municípios da CIMAT?**

## 2.4. Instrumentos de Recolha de Dados

A aplicação de uma metodologia qualitativa permite a exploração mais clara e abrangente de conteúdos, analisando palavras, o ponto de vista dos participantes, conseguindo reunir dados mais completos e profundos aplicando uma compreensão contextual. Recorrendo ao uso de entrevistas semiestruturadas permite que com a aplicação e posterior transcrição esmiuçar o conteúdo recolhido, construindo ideias mais ricas e teorias sólidas (Greener, 2008). Considerando o propósito da presente investigação optou-se pela aplicação de entrevistas.

Um estudo qualitativo, no entendimento de Greener (2008), deve ser exposto de forma límpida e rigorosa permitindo a apresentação dos resultados obtidos e das conclusões exibidas, de forma clara e pormenorizada facilitando a leitura e interpretação por parte dos leitores. Contudo devem ser clarificados os detalhes do método de recolha e análise de dados utilizados, bem como a estratégia aplicada, explanado o paradigma do investigador na realização da investigação, aclarando a interpretação do estudo.

A entrevista é apresentada como instrumento do qual o investigador se apoia para desenvolver técnicas de interlocução através de questões direcionadas ao entrevistado para alcance informal de dados e informação respeitante à investigação executada (Castelhana, Vieira & Fernandes, 2023). A alegação dos autores sustenta, que é considerada uma técnica bastante eficiente possibilitando uma recolha de dados mais aprofundada e acessível ao público em geral, não carecendo da necessidade de saber ler e/ou escrever, tornando-se assim uma técnica mais acessível aos investigadores, permitindo também uma análise aos comportamentos e expressões corporais e comportamentais no decorrer do processo metodológico. Contudo, Manzini (2004), acrescenta a importância da estruturação das questões para a recolha de dados, recorrendo à elaboração de um guião de apoio composto por tópicos ou questões que explorem o tema em análise, certificando-se que a estrutura e o conteúdo dos tópicos ou questões vão ao encontro do objetivo traçado.

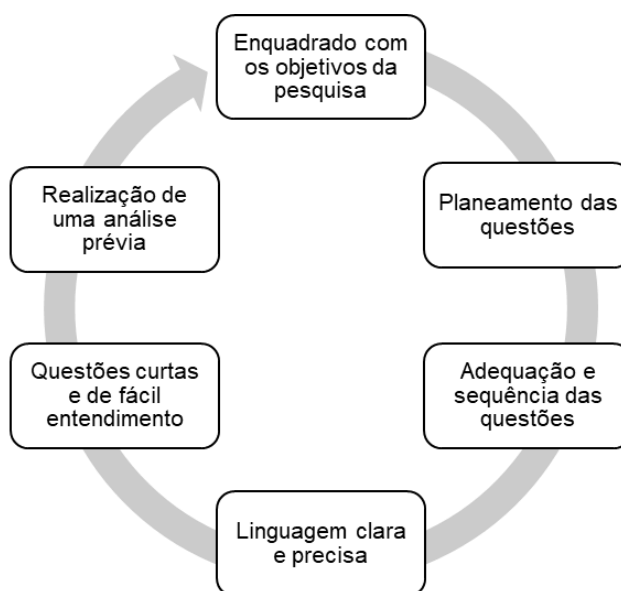
Acrescenta-se que a aplicação de uma entrevista semiestruturada poderá ser gravada mediante consentimento do entrevistado, carecendo da necessidade de transcrição antes da análise, traduzindo-se em alguns problemas, tais como: o tempo aplicado, o custo que poderá estar associado e a estratégia usada. Porém, a realização de anotações ou resumos pelo investigador podem possibilitar uma complementaridade dos dados recolhidos e transcritos, enriquecendo o conteúdo reunido e por sua vez a obtenção de conclusões mais precisas e completas (Greener, 2008).

Cumprindo, ainda, referir que Manzini (2004), considera uma entrevista semiestruturada uma ferramenta de investigação apoiando um determinado estudo, considerada mais flexível e aprofundada na recolha de dados apresentando vantagens na técnica de análise qualitativa, também conhecida como entrevista semiaberta ou semidiretiva, formada por um guião fechado,

com a possibilidade de inclusão de questões mais livres e momentâneas que complementam a entrevista. Apresentam uma maior interação entre entrevistador e entrevistado, são consideradas mais dinâmicas permitindo a adaptação das questões emergentes às respostas do entrevistado e podem complementar outras técnicas de pesquisa captando mais dados de modo a enriquecer a pesquisa (Castelhana, Vieira & Fernandes, 2023).

Nesta continuidade, Greener (2008) alude que as entrevistas semiestruturadas têm como base um guião com questões previamente preparado que poderá ser aplicado na íntegra ou ajustado com o desenrolar do conteúdo da entrevista abordado pelo entrevistado, cujo papel de condução e aplicação do processo é da responsabilidade do entrevistador. Todavia a preparação do guião de entrevista requer a introdução das perguntas-chave que permitam que a abordagem ao entrevistado que conceda resultados concisos e completos, contudo o entrevistador deve demonstrar sensibilidade e abertura na abordagem do conteúdo.

Manzini (2004) explana que na elaboração de um guião são incluídas várias questões podendo estas ser divididas em quatro categorias: denominadas, avaliativas, hipotéticas e categoriais, considerado que aplicação do guião requer alguns cuidados por parte do entrevistador na formulação das questões tais como a linguagem utilizada, a forma como são estruturadas as questões e a sequência de aplicação das questões. A linguagem utilizada pelo entrevistador deve ser clara, precisa e de fácil compreensão pelo entrevistado. A estruturação das questões deve ter em conta o seu tamanho, assimilação e interpretação por parte do entrevistado, permitindo que este consiga elaborar uma resposta que vá ao encontro da questão formulada. Por último, a sequência utilizada deve iniciar por questões mais simples possibilitando o desenvolvimento mais aprofundado do tema.



**Figura 9.** Pontos-chave da Elaboração de um Guião de Entrevista Semiestruturada.

**Fonte:** Adaptado de Manzini (2004).

Face ao exposto, considerou-se para o presente estudo a aplicação de entrevistas semiestruturadas com suporte num guião de entrevista. Deste modo, a elaboração dos guiões de entrevista foi executada de feição, garantindo que as questões estivessem enquadradas com o perfil dos participantes selecionados e com os objetivos específicos propostos para a investigação. Iniciou-se como análise detalhada de cada objetivo conjuntamente com o tema geral da investigação, permitindo a criação de questões pertinentes à obtenção de dados essenciais para exploração da temática.

Contudo, a escolha dos participantes é um ponto chave para a criação dos guiões, selecionados com base na sua função/cargo, na importância da sua experiência, adequado o contexto de cada participante ao seu envolvimento inerente ao tema da investigação.

Numa fase inicial procedeu-se à escolha do grupo de intervenientes a investigar, assumindo um papel importante na política de habitação dos municípios e considerando os objetivos definidos elegeu-se como público-alvo o decisor político e os técnicos da política pública do 1.º Direito dos municípios da CIMAT. Considerando-se, assim, dois grupos como unidade de análise em cada município: o grupo do decisor político, membro do executivo municipal e o grupo dos técnicos responsáveis pela elaboração da ELH no âmbito do programa 1.º Direito de cada município.

Relativamente ao guião a aplicar aos decisores da política pública (Apêndice I), este é composto pela nota introdutória sobre o objetivo da entrevista e a contextualização do tema, seguindo-se sete questões principais estando algumas subdivididas em subquestões que permitem uma análise mais detalhada. De igual modo, o guião a aplicar aos técnicos que participaram na realização da ELH (Apêndice II) é composto pela nota introdutória sobre o objetivo da entrevista e a contextualização do tema, e estruturado por sete questões principais das quais uma apresenta uma subquestão (Quadro 10).

Dada a escolha dos intervenientes procedeu-se à identificação do decisor da política pública de cada município e recolha do seu contacto, através de pesquisa na página *web* de cada município em análise. Seguidamente, os seis municípios foram contactados via telefone para identificar os técnicos responsáveis pela ELH e solicitar o respetivo contacto no dia 17 de março de 2025. Uma vez identificados os intervenientes, foi enviado um correio eletrónico a cada um dos selecionados (Apêndice III), durante a segunda quinzena do mês de março, com a apresentação do investigador e dos objetivos da investigação e pedindo autorização para realização de entrevista.

Neste seguimento, para complemento da análise documental, aquando do contacto via telefone realizado no dia 17 de março de 2025, foi ainda solicitado o acesso às ELH dos respetivos municípios (Boticas, Chaves, Montalegre, Ribeira de Pena, Valpaços e Vila Pouca de Aguiar) e retirado do Portal da Habitação<sup>9</sup> os Acordos de Colaboração celebrados entre os municípios da

---

<sup>9</sup> Conforme consulta ao Portal da Habitação (17/03/2025) (<https://www.portaldahabitacao.pt/acordos-celebrados>).

CIMAT e o IHRU. No que concerne às ELH todos os municípios referidos anteriormente a disponibilizaram para consulta, com exceção do município de Chaves.

**Quadro 10.** Resumo das Entrevistas.

<b>Município</b>	<b>Entrevistado</b>	<b>Data da entrevista</b>	<b>Duração da entrevista</b>
<b>Boticas</b>	Decisor	16-06-2025	1 hora e 10 minutos
	Técnico	Entrevista não concedida	
<b>Chaves</b>	Decisor	16-04-2025	55 minutos
	Técnico	16-04-2025	50 minutos
<b>Montalegre</b>	Decisor	22-05-2025	45 minutos
	Técnico	22-05-2025	1 hora
<b>Ribeira de Pena</b>	Decisor	Entrevistas não concedidas	
	Técnico		
<b>Valpaços</b>	Decisor	24-03-2025	40 minutos
	Técnico	01-04-2025	30 minutos
<b>Vila Pouca de Aguiar</b>	Decisor	Entrevista não concedida	
	Técnico	18-04-2025	50 minutos

**Fonte:** Elaboração própria (2025).

Importa notar a referência por parte dos entrevistados, o recurso a uma entidade externa especializada para preparação e elaboração da ELH, contudo, apesar de algumas tentativas não foi possível o contacto com as referidas entidades, impossibilitando a recolha de dados. Para além da impossibilidade de recolha de dados através das entidades externas que participaram no processo também não foram concedidas entrevistas por parte de dois decisores e dois técnicos, contactados para o efeito.

No entendimento de Bardin (2016), a análise de dados qualitativa possibilita a introdução de pequenos fragmentos textuais em diferentes categorias. A análise e o tratamento dos dados obtidos com recurso à aplicação das entrevistas semiestruturadas aos decisores políticos e aos técnicos que participaram na realização da ELH realizou-se através de um processo de codificação manual, no qual tendo por base os objetivos propostos se procedeu à criação de categorias e subcategorias (Quadro 11).

**Quadro 11.** Plano de Codificação das Entrevistas.

<b>Categorias</b>	<b>Subcategorias</b>
Levantamento necessidades habitacionais	Envolvidos no levantamento
	Plano / Cronograma
	Forma de identificação das carências
	Carências apresentadas
	Dificuldades sentidas
	Período de realização
	Critérios de elegibilidade
Critério de elegibilidade e atribuição do financiamento	Critério para a atribuição do financiamento
	Forma de cálculo para determinação do financiamento
Implementação da política pública	Barreiras burocráticas e financeiras
	Período estipulado
	Fase de implementação
	Adequação da política / necessidade de reajustes

**Fonte:** Elaboração própria (2025).

**Quadro 12. Estrutura (Objetivos/Questões) de Elaboração dos Guiões de Entrevista.**

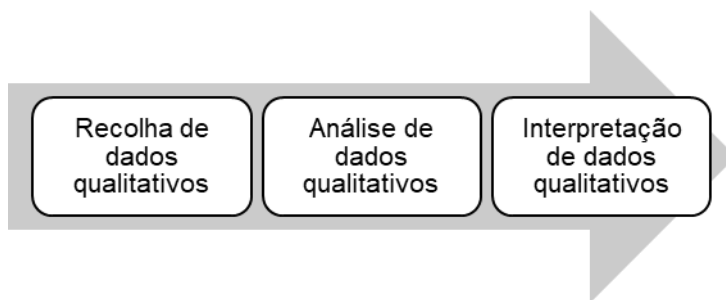
Objetivos	Guião – Decisor da política de habitação - 1.º Direito	Guião – Técnicos que participaram na realização da ELH
<p><b>Obj1:</b> Conhecer a forma como foi feito o levantamento das necessidades habitacionais em cada município.</p>	<p>1. Para o conhecimento das necessidades habitacionais houve a necessidade de realização de um levantamento. Quem participou no levantamento das necessidades habitacionais e na elaboração da Estratégia Local de Habitação (por exemplo, técnicos do município ou técnicos especializados de entidades externas contratadas para o efeito)?                      1.1. De que forma foi realizado o levantamento das necessidades habitacionais? Definiram um plano/cronograma?</p>	<p>1. Para o conhecimento das necessidades habitacionais houve a necessidade de realização de um levantamento. Quem participou no levantamento das necessidades habitacionais e na elaboração da Estratégia Local de Habitação (por exemplo, técnicos especializados de entidades externas contratadas para o efeito)?                      1.1. Tiveram somente por base os pedidos submetidos pelos municípios ao Município ou foi realizado um levantamento junto da população residente?                      2. Face ao levantamento das necessidades, que tipo de carências são apresentadas pelos agregados familiares (exemplo: recursos financeiros, degradação ou desadequação da habitação, entre outras)?                      3. Que dificuldades foram sentidas aquando da realização do levantamento das necessidades habitacionais?                      4. Em que período decorreu o levantamento das necessidades habitacionais e a definição da Estratégia Local de Habitação?                      5. Quais os critérios considerados para a elegibilidade dos agregados familiares?                      6. Realizado o levantamento das necessidades habitacionais e criada uma Estratégia Local de Habitação para o município, que sugestões de melhoria apresentaria?</p>
<p><b>Obj2:</b> Identificar o critério de elegibilidade do financiamento da política pública de habitação adotada pelos municípios.</p>	<p>2. Para a execução da política pública de habitação o município carece de financiamento. Quais os critérios tidos em conta para a atribuição do financiamento necessário à implementação da política pública?</p>	<p>N/A</p>
<p><b>Obj3:</b> Analisar a forma como o financiamento vem discriminado no Acordo de Colaboração.</p>	<p>3. Concluída a definição da Estratégia Local de Habitação, pode indicar de que forma foi determinado o financiamento necessário para fazer face às carências apresentadas?</p>	<p>N/A</p>
<p><b>Obj4:</b> Compreender o processo e os meios de atribuição do financiamento.</p>	<p>4. Uma vez celebrado o Acordo de Colaboração, qual é o processo de atribuição dos valores atribuídos ao município?</p>	<p>N/A</p>
<p><b>Obj5:</b> Identificar as dificuldades sentidas na implementação da política pública de habitação.</p>	<p>5. A política pública de habitação – o 1.º Direito – inclui um período de execução. Quais foram as barreiras burocráticas e financeiras sentidas para a execução do referido Programa?                      5.1. No seu entendimento, o período estipulado é considerado o suficiente para a implementação da política? Tem sido suficiente face à realidade da Estratégia Local de Habitação definida no município?                      5.2. À data, como caracteriza a fase (inicial, intermédio, avançado) de implementação da política pública de habitação no seu município?                      6. Considera a política pública do 1.º Direito adequada para fazer face às carências habitacionais apresentadas?                      6.1. Não sendo por si considera a mais adequada, sugeria reajustes a esta política pública ou apresentaria outro tipo de política?                      6.1.1. Se sim, quais?                      6.1.2. Apresentando outro tipo de política pública, como a caracterizava?</p>	<p>N/A</p>
	<p>7. Gostaria de acrescentar mais algum dado que considera importante para a investigação?</p>	<p>7. Gostaria de acrescentar mais algum dado que considera importante para a investigação?</p>

Fonte: Elaboração própria (2024).

## 2.5. Técnicas de Análise de Dados

A aplicação de uma metodologia qualitativa de carácter interpretativo faz-se com recurso a entrevistas semiestruturadas como técnica de recolha de dados (Manzini, 2004; Castro & Oliveira, 2022). Cumpre ainda referir que as entrevistas semiestruturadas são orientadas com base num guião composto por questões exploratórias alistadas ao tema da investigação, complementando assim a análise documental e de conteúdo.

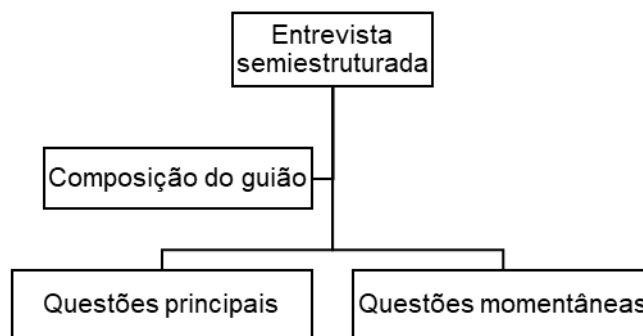
Acrescente-se que um estudo qualitativo na apreciação de Castro e Oliveira (2022) faculta dados mais reveladores e completos, acrescidos de uma maior dificuldade de interpretação e análise, com ênfase sob a importância do papel do entrevistador e entrevistado que participam da entrevista promotora de dados objeto de estudo (Figura 10).



**Figura 10.** Percurso do Método Qualitativo.

**Fonte:** Adaptado de Castro e Oliveira (2022).

Recorrendo à aplicação da entrevista o entrevistador participa num diálogo do qual provem um texto sobre um determinado assunto tratado entre o entrevistador e o entrevistado no decorrer da entrevista, tirando partido do método de observação originário do contacto pessoal (Castro & Oliveira, 2022). Na aplicação da entrevista semiestruturada Manzini (2004) e Castro e Oliveira (2022) apresentam o entrevistador, apoiado num guião previamente elaborado, sem obrigatoriedade de cumprimento rígido do mesmo, assentando a inclusão e adaptação de questões momentâneas em função das respostas dadas pelo entrevistado, caracterizando a entrevista quanto ao seu carácter de flexibilidade e liberdade proporcionado ao entrevistador (Figura 11).



**Figura 11.** Composição da Entrevista Semiestruturada.

**Fonte:** Adaptado de Manzini (2004).

Dada a aplicação da entrevista, segue-se a preparação e categorização dos dados recolhidos, iniciando-se a transcrição do conteúdo da entrevista, concretizada com rigor e assegurando o registo de todos os detalhes, seguindo-se a análise e revisão inicial dos dados recolhidos procedendo-se à correção de erros ou falhas decorrentes da transcrição (Castro & Oliveira, 2022). Nesta linha de pensamento, Castro e Oliveira (2022) acrescentam que o investigador deve alcançar a interpretação das respostas obtidas, realizando uma análise crítica e austera tendo em conta os objetivos da investigação.

Deste modo, Bardin (2016) destaca a análise de conteúdo como a parte principal na interpretação dos dados recolhidos, passando por uma análise mais aprofundada, descodificando o conteúdo analisado. A alegação do autor sustenta que a análise de conteúdo é um método primordial para a análise sistemática e rigorosa dos dados recolhidos, no campo da abordagem qualitativa.

Poderá dizer-se, também na análise do conteúdo de entrevistas semiestruturadas que a flexibilidade deste tipo de entrevistas, harmonizam questões predefinidas, possibilitando a exploração de temas emergentes oferecendo características mais flexíveis e conteúdos mais valiosos (Bardin, 2016).

Em termos muito genéricos Bardin (2016), considera princípios fundamentais na análise de conteúdo de entrevistas semiestruturadas, primeiro é realizada a transcrição integral das entrevistas permitindo trabalhar o conteúdo da fala dos entrevistados. Após a transcrição é feita uma leitura atenta e repetida onde o investigador obtém uma visão geral dos dados e reconhece aspetos relevantes e em seguida são definidas unidades de análise que serão codificadas em palavras, frases ou temas, tendo em conta os objetivos da pesquisa.

Definidas as unidades de análise é realizada uma categorização e codificação, Bardin (2016) complementa com o desenvolvimento de categorias criando unidades semelhantes identificadas na leitura, por último é importante garantir a validade e confiabilidade da análise realizando uma

revisão detalhada das codificações, fazendo uma triangulação com outras fontes de dados disponíveis, aprofundando a solidez e exatidão da análise qualitativa realizada, assegurando um entendimento aprofundado dos dados recolhidos na aplicação das entrevistas.

## 3. Apresentação, Análise e Discussão dos Resultados

### 3.1. Caso do 1.º Direito nos Municípios da CIMAT

A CIMAT corresponde a uma Unidade Territorial de Estatística de Nível III (NUT III) do interior norte de Portugal, na região do Alto Tâmega e Barroso, ocupando uma superfície territorial de 2.922 Km<sup>2</sup>, onde residem 84.248 habitantes de acordo com os censos de 2021 e é composta por seis municípios, a saber: Boticas, Chaves, Montalegre, Ribeira de Pena, Valpaços e Vila Pouca de Aguiar (CIMAT, 2024).



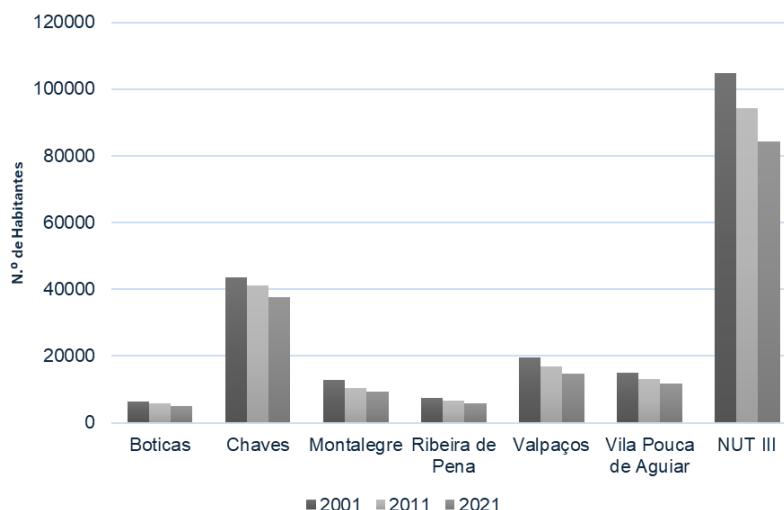
**Figura 12.** Municípios da NUT III do Alto Tâmega e Barroso.

**Fonte:** CIMAT (2024).

De uma forma mais detalhada apresentam-se os seis municípios que compõem esta região (AMAT, 2024):

- Município de Boticas situado no distrito de Vila Real, com uma área territorial de 322 Km<sup>2</sup> onde residem 5.000 habitantes, segundo os censos de 2021. É constituído por dez freguesias (Alturas do Barroso e Cerdedo; Ardãos e Bobadela; Beça; Boticas e Granja; Codessoso, Curros e Fiães do Tâmega; Covas do Barroso; Dornelas; Pinho; Sapiãos; Vilar e Viveiro);
- Município de Chaves situado no distrito de Vila Real com uma área territorial de 591,2 Km<sup>2</sup> onde residem 37.590 habitantes, segundo os censos de 2021. É constituído por trinta e nove freguesias (Águas Frias; Anelhe; Bustelo; Cimo de Vila da Castanheira; Curalha; Ervededo; Faiões; Lama de Arcos; Mairos; Moreiras; Nogueira da Montanha; Oura; Outeiro Seco; Paradela; Planalto de Monforte - União de Freguesias de Oucidres e Bobadela; Redondelo; Sanfins; Santa Leocádia; Santa Maria Maior; Santo António de

- Monforte; Santo Estêvão; São Pedro de Agostém; São Vicente; Tronco; União de Freguesias de Calvão e Soutelinho da Raia; União de Freguesias de Eiras, São Julião de Montenegro e Cela; União de Freguesias de Loivos e Póvoa de Agrações; União de Freguesias de Madalena e Samaiões; União de Freguesias de Santa Cruz/Trindade e Sanjurge; União de Freguesias de Soutelo e Seara Velha; União de Freguesias de Travancas e Roriz; Vale da Anta; Vidago - União de Freguesias de Vidago, Arcossó, Selhariz e Vilarinho das Paranheiras; Vilar de Nantes; Vilarelho da Raia; Vilas Boas; Vila Verde da Raia; Vilela Seca; Vilela do Tâmega);
- Município de Montalegre situado no distrito de Vila Real, com uma área territorial de 805,5 Km<sup>2</sup> onde residem 9.261 habitantes, segundo os censos de 2021. É constituído por vinte e cinco freguesias (Cabril; Cervos; Chã; Covelo do Gerês; Ferral; Gralhas; Morgade; Negrões; Outeiro; Pitões das Júnias; Reigoso; Salto; Santo André; Sarraquinhos; Solveira; Tourém; União de Freguesias de Cambeses, Donões e Mourilhe; União de Freguesias de Meixedo e Padornelos; União de Freguesias de Montalegre e Padroso; União de Freguesias de Paradela, Contim e Fiães; União de Freguesias de Seselhe e Covelães; União de Freguesias de Venda Nova e Pondras; União de Freguesias de Vilar de Perdizes e Meixide; União de Freguesias de Viade de Baixo e Fervidelas; Vila da Ponte);
  - Município de Ribeira de Pena situado no distrito de Vila Real, com uma área territorial de 217,5 Km<sup>2</sup> onde residem 5.884 habitantes, segundo os censos de 2021. É constituído por cinco freguesias (Alvadia; Canedo; Santa Marinha; União de Freguesias de Cerva e limões; União de Freguesias de Salvador e Santo Aleixo);
  - Município de Valpaços situado no distrito de Vila Real, com uma área territorial de 548,7 Km<sup>2</sup> onde residem 14.701 habitantes, segundo os censos de 2021. É constituído por vinte e cinco freguesias (Água Revés e Crasto; Argeriz; Bouçoães; Canaveses; Carrazedo de Montenegro e Curros; Ervões; Fornos do Pinhal; Friões; Lebução, Fiães e Nozelos; Padrela e Tazém; Possacos; Rio Torto; Santa Maria de Émeres; Santa Valha; Santiago da Ribeira de Alhariz; São João da Corveira; São Pedro de Veiga de Lila; Serapicos; Sonim e Barreiros; Tinhela e Alvarelhos; Vales; Valpaços e Sanfins; Vassal; Veiga de Lila; Vilarandelo);
  - Município de Vila Pouca de Aguiar situado no distrito de Vila Real, com uma área territorial de 437,1 Km<sup>2</sup> onde residem 11.812 habitantes, segundo os censos de 2021. É constituído por catorze freguesias (Alfarela de Jales; Alvão; Bornes de Aguiar; Bragado; Capeludos de Aguiar; União de Freguesias de Pensalvos e Parada de Monteiros; Sabroso de Aguiar; Soutelo de Aguiar; Telões; Tresminas; Valoura; Vila Pouca de Aguiar; Vreia de Bornes; Vreia de Jales).



**Figura 13.** N.º de Habitantes na NUT III nos Anos 2001, 2011 e 2021, segundo os Censos.

**Fonte:** Elaborado a partir dos dados disponíveis na Pordata (<https://www.pordata.pt/pt>).

Trata-se também de uma região transfronteiriça que procura a sua fronteira com a Galiza como uma mais-valia na promoção histórica, económica e institucional, investido em outro tipo de iniciativas das quais se pode salientar a criação da Eurocidade Chaves-Verín. Tratando-se de uma região interior com algumas barreiras para o seu desenvolvimento, atualmente verifica-se o derrubamento destas barreiras através das infraestruturas rodoviárias criadas que permitem a acessibilidade a vários pontos estratégicos em Portugal e não se restringe apenas a Portugal ligando também com o Espanha, através da abertura de duas infraestruturas ferroviárias importantes de referir a A24 e A7, permitindo a A24 a ligação com A52 – Autovia das Rias Baixas que permite um acesso rápido à região da Galiza (Amat, 2024).

### 3.1.1. Caracterização da amostra

Foram realizadas oito entrevistas, sendo quatro entrevistas aplicadas ao grupo dos decisores políticos membros do executivo municipal e quatro entrevistas aplicadas ao grupo dos técnicos que participaram na elaboração da ELH. A realização das entrevistas aos dois grupos de análise apresentados, objeto de investigação, ocorreu entre os dias 24 de março e 8 de julho de 2025, em concordância com os guiões criados para cada grupo (Apêndice I e II).

No que concerne à concretização das entrevistas, não foram concedidas as entrevistas por parte do decisor e técnico do município de Ribeira de Pena, pelo decisor do município de Vila Pouca de Aguiar e pelo técnico do município de Boticas. Relativamente ao município de Boticas foi disponibilizada informação que a parte técnica foi executada por uma empresa/entidade externa,

não havendo nenhum técnico no município capacitado para conceder a entrevista. Contudo após contacto à empresa/entidade externa não foi demonstrada disponibilidade por parte da mesma para conceder a entrevista.

### 3.1.2. Análise de conteúdo

#### **Município de Boticas**

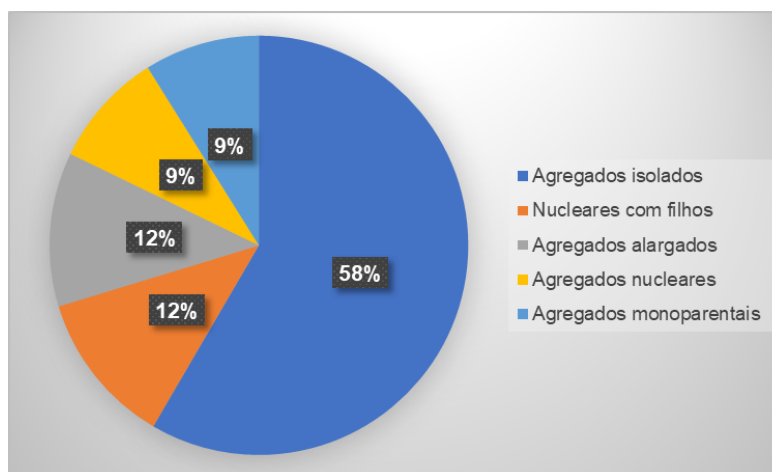
O relatório das carências evidenciadas na ELH elaborado em fevereiro de 2022 e aprovado pelos órgãos municipais em 17 de março de 2022, apresenta 92 agregados familiares a viver em condições indignas, totalizando 163 pessoas que compõem os agregados. Dos agregados sinalizados estão englobados agregados isolados (54), nucleares com filhos (11), agregados alargados (11), agregados nucleares (8) e agregados monoparentais (8) (Quadro 13).

**Quadro 13.** Tipologia de Agregados Sinalizadas.

Tipologia de agregados	N.º de agregados familiares	Total de pessoas
<b>Agregados isolados</b>	54 (59%)	54 (33%)
<b>Nucleares com filhos</b>	11 (12%)	39 (24%)
<b>Agregados alargados</b>	11 (12%)	37 (23%)
<b>Agregados nucleares</b>	8 (8%)	16 (10%)
<b>Agregados monoparentais</b>	8 (8%)	17 (10%)
<b>Total</b>	<b>92</b>	<b>163</b>

**Fonte:** Elaboração própria (2025), a partir da ELH de Boticas.

No que concerne à tipologia de agregados identificados, contata-se que maioritariamente se trata de agregados isolados equivalendo a 59% do número de agregados familiares identificados, seguindo-se os agregados familiares com filhos e agregados alargados ocupando cada um deles 12% do número total de agregados e por último com igual percentagem, mas uma menos percentagem, equivalente a 8% encontram-se os agregados nucleares e os agregados monoparentais, conforme pode ser verificado na figura que se segue (Figura 14).



**Figura 14.** Tipologia de Agregados Sinalizados.

**Fonte:** Elaboração própria (2025), a partir do ELH de Boticas.

Destacam-se duas carências com necessidades de intervenção urgente, posto que as carências identificadas por grau de urgência reportam-se a insalubridade/insegurança que se deve ao grau de degradação do edificado englobando telhados, paredes, isolamento térmico, infiltrações, ausência de casas de banho e rede de saneamento, que podem interferir com a saúde de quem nelas reside. Para além da já identificada, também é realçada a precariedade pelo facto de ser constatado que agregados familiares sinalizados ocupam em habitações pertencentes a familiares ou em casas equiparadas a barracas das quais são proprietários, situação que deriva de vulnerabilidades económicas e disfunções familiares (Quadro 14).

**Quadro 14.** Situações de Carência Habitacional de Acordo com os Casos Sinalizados.

Situação de carência habitacional	N.º de agregados familiares	Total de pessoas
<b>Insalubridade e Insegurança</b>	71 (77%)	123 (75%)
<b>Precariedade</b>	21 (23%)	40 (25%)
<b>Total</b>	<b>92</b>	<b>163</b>

**Fonte:** Elaboração própria (2025), a partir da ELH de Boticas.

Perante o levantamento realizado apura-se que dos 92 agregados familiares 71 (77%) são proprietários das habitações nas quais residem, 19 (21%) encontra-se em regime de cedência de habitação por familiares e 2 (2%) encontram-se a residir em quarto arrendado por falta de alternativa habitacional.

Tendo em consideração as soluções previstas no 1.º Direito foram definidas prioridades de intervenção, das quais a primeira prioridade passa pelas soluções que englobam a reabilitação de habitações e seguidamente a segunda solução prioriza a construção de habitações. Dentro das soluções previstas está contemplada a reabilitação de 64 (70%) fogos existentes, processo que passa pela legalização das habitações ocupadas pelos proprietários e a construção de 28 (30%) novos fogos para realojamento dos restantes agregados sinalizados. Estimando-se um financiamento necessário que ronda os 8.786.990,00€ (Quadro 15).

**Quadro 15.** Estimativa Financeira do Investimento.

Solução prevista	Total de fogos	Estimativa financeira
<b>Reabilitação</b>	64 (70%)	5.552.000,00€
<b>Construção</b>	28 (30%)	3.234.990,00€
<b>Total</b>	<b>92</b>	<b>8.786.990,00€</b>

**Fonte:** Elaboração própria (2025), a partir da ELH de Boticas.

Face as necessidades habitacionais sinalizadas e contempladas na ELH, remetida ao IHRU para o pedido de apoio ao abrigo do 1.º Direito é de constatar que o Acordo de Colaboração assinado entre o município e o IHRU em 27 de outubro de 2022, contempla apenas apoiar 28 (30%) agregados familiares, um total de 50 pessoas recorrendo à aquisição de terrenos destinados à construção de prédio ou de empreendimento habitacional e respetiva construção. Considerando-se necessário à promoção destas soluções um investimento estimado de 3.234.990,00€ (Quadro 16).

**Quadro 16.** Procedimento de Atribuição do Financiamento em 27 de outubro de 2022.

Tipo de financiamento	Valor
<b>Comparticipação do IHRU</b>	1.280.870,00€
<b>Empréstimo bonificado</b>	1.630.621,00€
<b>Autofinanciamento</b>	323.499,00€

**Fonte:** Elaboração própria (2025), a partir do Acordo de Colaboração.

Neste seguimento em 21 de setembro de 2023, o município e o IHRU celebram um aditamento ao Acordo de Colaboração anteriormente celebrado em virtude da atualização da ELH, reduzindo de 28 para 18 o número total de agregados familiares e de 50 para 30 o número de pessoas que vivem em condições habitacionais indignas. Decorrente desta redução, também é diminuído,

consequentemente, o valor do investimento inicial estimado passando para 2.410.825,00€ (Quadro 17).

**Quadro 17.** Procedimento de atribuição do financiamento em 21 de setembro de 2023.

<b>Tipo de financiamento</b>	<b>Valor</b>
<b>Comparticipação do IHRU</b>	1.047.746,00€
<b>Empréstimo bonificado</b>	963.058,00€
<b>Autofinanciamento</b>	400.021,00€

**Fonte:** Elaboração própria (2025), a partir do Acordo de Colaboração.

### **Município de Chaves**

A apresentação do levantamento de necessidades é feita apenas com base no Acordo de Colaboração celebrado entre o município e o IHRU. Contudo, a apresentação dos dados evidenciados na ELH não foi possível, pela não disponibilização da mesma pelo município, limitado os dados apresentados.

Perante as carências habitacionais evidenciadas no município de Chaves e remetidas ao IHRU ao abrigo do apoio concedido através do programa 1.º Direito, celebrou-se entre o referido município e o IHRU, a 25 de junho de 2021 o Acordo de Colaboração que reproduz a programação estratégica de soluções habitacionais a apoiar ao abrigo do programa 1.º Direito. Ficou reconhecido com a elaboração da ELH a necessidade de apoiar 115 agregados familiares, correspondendo a 291 (1%) pessoas que vivem em condições indignas, identificadas pelo município.

As soluções previstas pelo município dentro das respostas conjeturadas pelo programa em estudo, passam pela promoção da reabilitação de frações ou de prédios habitacionais, aquisição de frações ou prédios para destinar a habitação e a construção de prédios ou empreendimentos habitacionais. De tudo o que foi dito cumpre referir que o cumprimento das soluções identificadas prevê um investimento necessário estimado de 5.956.093,00€, valor maioritário concedido sob participação do IHRU e empréstimo bonificado (Quadro 18).

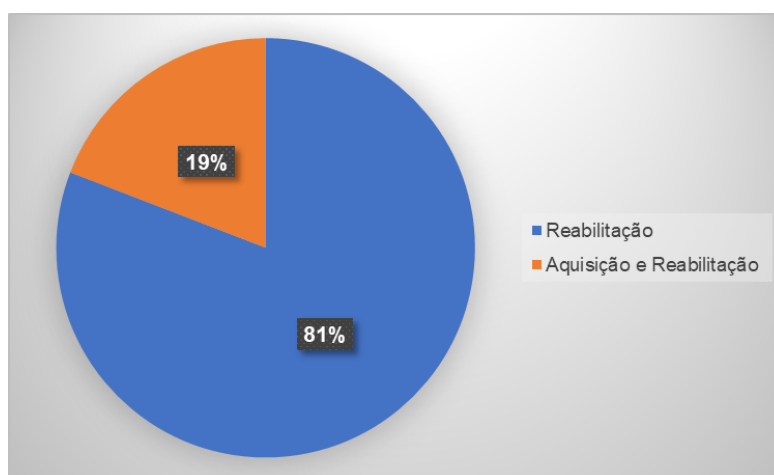
**Quadro 18.** Procedimento de Atribuição do Financiamento em 25 de junho de 2021.

<b>Tipo de financiamento</b>	<b>Valor</b>
<b>Comparticipação do IHRU</b>	2.810.917,35€
<b>Empréstimo bonificado</b>	2.445.986,95€
<b>Autofinanciamento</b>	699.188,70€

**Fonte:** Elaboração própria (2025), a partir do Acordo de Colaboração.

### **Município de Montalegre**

A realização do levantamento das necessidades explanado na ELH elaborada em 2020 e aprovada pelos órgãos municipais em fevereiro de 2021, evidencia soluções habitacionais para 47 agregados familiares a viver em condições indignas. Soluções essas, que comportam a aquisição e reabilitação de nove (19%) fogos e a reabilitação de 38 (81%) fogos, concentrando-se uma maior percentagem de soluções destinadas à reabilitação, de acordo com a figura que se segue (Figura 15). Estas soluções comportam para o efeito um investimento estimado de 4.996.000,00€.



**Figura 15.** Tipologia de Soluções.

**Fonte:** Elaboração própria (2025), a partir da ELH de Montalegre.

Nesta medida, em 11 de agosto de 2021, foi assinado entre o município de Montalegre e o IHRU um Acordo de Colaboração apresentando uma programação estratégica de soluções habitacionais a apoiar ao abrigo do programa 1.º Direito, que engloba 47 agregados familiares, totalizando 131 pessoas, a viver em condições indignas. As soluções previstas pelo município dentro das respostas conjeturadas pelo programa 1.º Direito passam pela reabilitação de frações ou prédios habitacionais e pela aquisição de frações ou prédios para a habitação. Importa ainda referir, para cumprimento das soluções previstas é necessário um investimento estimado de 4.996.000,00€, valor concedido maioritariamente sob comparticipação do IHRU e empréstimo bonificado (Quadro 19).

**Quadro 19.** Procedimento de atribuição do financiamento em 11 de agosto de 2021.

<b>Tipo de financiamento</b>	<b>Valor</b>
<b>Comparticipação do IHRU</b>	1.971.429,22€
<b>Empréstimo bonificado</b>	1.998.130,78€
<b>Autofinanciamento</b>	1.026.440,00€

**Fonte:** Elaboração própria (2025), a partir do Acordo de Colaboração.

Dado o conhecimento por parte do município de novas situações de indignidade, tendo em consideração a necessidade da reformulação das respostas habitacionais, entendeu como oportuna a atualização da sua ELH, sofrendo a primeira revisão em dezembro de 2023 e aprovada pelos órgãos municipais a 28 de fevereiro de 2024. Esta alteração pressupõe um aumento de 47 para 86 o número de agregados familiares, um total de 225 pessoas, a viver em condições habitacionais indignas (Quadro 20).

**Quadro 20.** Tipologia de Agregados Sinalizadas.

<b>Tipologia de agregados</b>	<b>N.º de agregados familiares</b>	<b>Total de pessoas</b>
<b>Agregados em situação de precariedade</b>	27 (31%)	63 (36%)
<b>Agregados em situação de sobrelotação</b>	4 (5%)	15 (9%)
<b>Agregados em situação de insalubridade e insegurança</b>	55 (64%)	97 (55%)
<b>Total</b>	<b>86</b>	<b>175</b>

**Fonte:** Elaboração própria (2025), a partir da ELH de Montalegre.

Importa referir, que a primeira revisão da ELH do município de Montalegre compreende como medidas de prioridade estratégica alargar e diversificar a oferta de habitação municipal no concelho de Montalegre através da reabilitação de frações ou de prédios habitacionais e/ou aquisição de frações ou prédios para destinar a habitação e reabilitar ou adequar o parque habitacional privado sem condições dignas de habitabilidade recorrendo à reabilitação de frações ou de prédios habitacionais.

### ***Município de Ribeira de Pena***

O município de Ribeira de Pena elaborou em março de 2020 a sua ELH, vindo a ser aprovada pelos órgãos municipais em 22 de abril de 2020, fundamentada num levantamento de

necessidades habitacionais realizado pelo município, diagnosticando 64 agregados familiares a viver em condições indignas, que se traduz num total de 131 pessoas (Quadro 21).

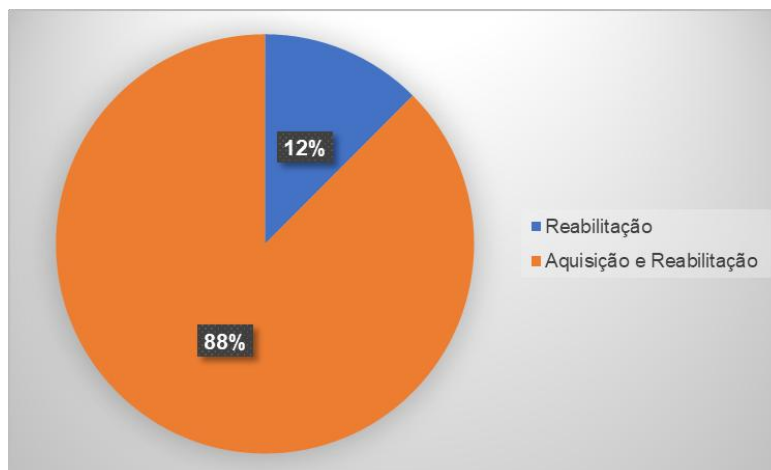
**Quadro 21.** Situações de Carência Habitacional de Acordo com os Casos Sinalizados.

<b>Situação de carência habitacional</b>	<b>N.º de agregados familiares</b>
<b>Insalubridade e Insegurança</b>	46 (72%)
<b>Precariedade</b>	14 (22%)
<b>Inadequação</b>	4 (6%)
<b>Total</b>	<b>64</b>

**Fonte:** Elaboração própria (2025), a partir da ELH de Ribeira de Pena.

Para identificação real dos agregados familiares em condições indignas afetos ao município de Ribeira de Pena foram realizados inquéritos à população, com questões de natureza económica associada a carências de meios técnicos e humanos, bem como a enquadramentos socioculturais das próprias famílias. Perceciona-se, assim, que a carência habitacional em Ribeira de Pena é mais evidente sob a forma de insalubridade e insegurança, situação associada aos baixos rendimentos dos agregados familiares, impossibilitando o acesso a uma habitação digna.

No que respeita a soluções para colmatar as carências evidenciadas no levantamento de necessidades o município prevê a reabilitação de frações ou prédios habitacionais em oito (12%) frações ou prédios habitacionais e a aquisição de frações ou prédios degradados e subsequente reabilitação dos mesmos em 56 (88%) frações ou prédios, conforme apresentado na figura que se segue (Figura 16).



**Figura 16.** Tipologia de Soluções.

**Fonte:** Elaboração própria (2025), a partir da ELH de Ribeira de Pena.

Aferindo, deste modo, para a concretização das 64 soluções habitacionais a estimativa orçamental de investimento perfaz um valor total de 3.823.218,50€, tendo em conta o valor base de referência, podendo ser revisto em fase de operacionalização das intervenções face à inflação no ramo imobiliário e da construção.

A este propósito a 9 de fevereiro de 2021 foi assinado e um Acordo de Colaboração entre o município de Ribeira de Pena e o IHRU ao abrigo do programa 1.º Direito, que define a programação estratégica de solução habitacionais ao abrigo do programa referido, apoiando 18 agregados familiares, um total de 31 pessoas a viver em condições indignas no município. Acrescente-se que, as modalidades de soluções habitacionais previstas passam pela promoção da reabilitação de frações ou de prédios habitacionais e aquisição de frações ou prédios para destinar a habitação, alavancando uma estimativa orçamental prevista para cumprimento do objetivo proposto no valor de 1.050.000,00€ (Quadro 22).

**Quadro 22.** Procedimento de Atribuição do Financiamento em 9 de fevereiro de 2021.

Tipo de financiamento	Valor
<b>Comparticipação do IHRU</b>	409.373,57€
<b>Empréstimo bonificado</b>	341.158,46€
<b>Autofinanciamento</b>	299.467,97€

**Fonte:** Elaboração própria (2025), a partir do Acordo de Colaboração.

Para o desenvolvimento dos objetivos proposto, o município de Ribeira de Pena percebe que o montante previsto se revela insuficiente a fim de promover as soluções habitacionais

identificadas. Afigura-se assim a necessidade de alteração dos valores de financiamento estipulados, tendo o município solicitado ao IHRU a realização de um aditamento ao Acordo de Colaboração anteriormente celebrado. Aditamento este celebrado entre o município de Ribeira de Pena e o IHRU a 26 de julho de 2023, estimado um valor de investimento de 2.264.532,49€ (Quadro 23).

**Quadro 23.** Procedimento de Atribuição do Financiamento em 26 de julho de 2023.

<b>Tipo de financiamento</b>	<b>Valor</b>
<b>Comparticipação do IHRU</b>	1.261.137,38€
<b>Empréstimo bonificado</b>	612.763,07€
<b>Autofinanciamento</b>	390.632,04€

**Fonte:** Elaboração própria (2025), a partir do Acordo de Colaboração.

Atendendo à alteração realizada ao Acordo de Colaboração, o município procedeu também à alteração da sua ELH, atualizando as situações de carência habitacional presentes no seu território, obrigando a um segundo aditamento ao Acordo de Colaboração. Assim, em 15 de fevereiro de 2024 foi assinado o segundo aditamento ao Acordo de Colaboração, no qual altera a programação estratégica de soluções habitacionais a apoiar ao abrigo do 1.º Direito para 173 agregados familiares, totalizando 461 pessoas a viverem em condições habitacionais indignas.

Neste seguimento são ajustadas as modalidades de soluções habitacionais, passando a ser promovidas como soluções habitacionais a reabilitação de frações ou de prédios habitacionais, a construção de prédios ou empreendimentos habitacionais, a aquisição de frações ou prédios para destinar a habitação e, por último, a aquisição de terrenos destinados à construção de prédio ou de empreendimento habitacional. A promoção destas medidas prevê um investimento necessário no valor de 24.976.221,68€ para cumprimento dos objetivos indicados (Quadro 24).

**Quadro 24.** Procedimento de Atribuição do Financiamento em 15 de fevereiro de 2024.

<b>Tipo de financiamento</b>	<b>Valor</b>
<b>Comparticipação do IHRU</b>	10.948.725,95€
<b>Empréstimo bonificado</b>	9.943.851,32€
<b>Autofinanciamento</b>	4.083.644,42€

**Fonte:** Elaboração própria (2025), a partir do Acordo de Colaboração.

### ***Município de Valpaços***

O levantamento de necessidades habitacionais evidenciadas na ELH elaborada em julho de 2021 e aprovada pelos órgãos municipais a 22 de dezembro de 2021, evidência a existência de

194 (1%) agregados familiares, um universo de 466 pessoas a viverem em condições habitacionais indignas no município de Valpaços (Quadro 25).

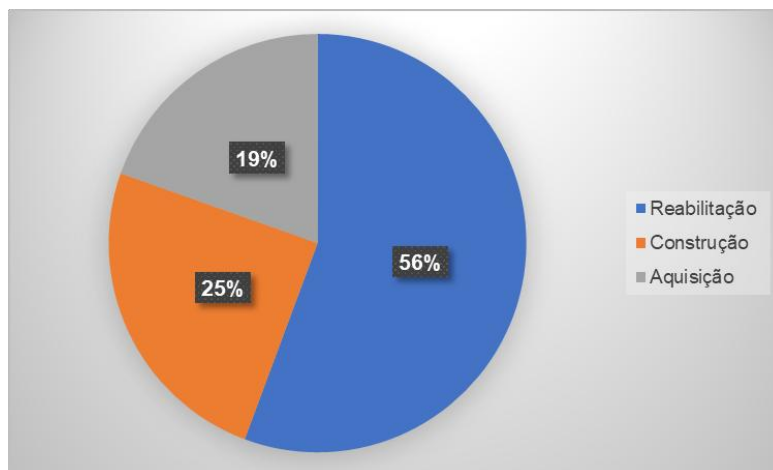
**Quadro 25.** Situações de Carência Habitacional, de Acordo com os Casos Sinalizados.

Situação de carência habitacional	N.º de agregados familiares
<b>Insalubridade e Insegurança</b>	98 (51%)
<b>Sobrelocação</b>	20 (10%)
<b>Inadequação</b>	72 (37%)
<b>Precariedade</b>	4 (2%)
<b>Total</b>	<b>194</b>

**Fonte:** Elaboração própria (2025), a partir da ELH de Valpaços.

Atendendo às situações de carência apresentadas, o município lançou mão de soluções habitacionais ao abrigo do programa 1.º Direito, a saber: a reabilitação de frações ou prédios habitacionais, unifamiliares e plurifamiliares, a construção de prédios ou empreendimentos habitacionais plurifamiliares, e a aquisição de prédios ou frações para destinar a habitação. As soluções previstas estimam um investimento global de 14.985.550,00€.

Cumprindo ainda referir que a reabilitação de frações ou prédios habitacionais, unifamiliares e plurifamiliares abrange 108 (56%) agregados familiares, um total de 259 (2%) pessoas, a construção de prédios ou empreendimentos habitacionais plurifamiliares compreende um universo de 48 (25%) agregados familiares, totalizando 116 (1%) pessoas e, por último, a aquisição de prédios ou frações para destinar a habitação engloba 38 (19%) agregados familiares um total de 91 (1%) pessoas. Deste modo, verifica-se que a medida de reabilitação envolve a maior percentagem de agregados em situação de carência habitacional, abrangendo 56% dos agregados sinalizados, seguida da construção com 25% dos agregados e por último com 19% dos agregados é aplicada a medida de aquisição, conforme apresentado na figura que se segue (Figura 17).



**Figura 17.** Tipologia de Soluções.

**Fonte:** Elaboração própria (2025), a partir da ELH de Valpaços.

Atendendo aos objetivos propostos, em 5 de setembro de 2022 é celebrado um Acordo de Colaboração entre o município de Valpaços e o IHRU em conformidade com o programa 1.º Direito, definindo uma programação estratégica de soluções habitacionais, apoiando 125 agregados familiares, correspondente a 300 pessoas que vivem em condições indignas no município. Neste âmbito, as modalidades de soluções habitacionais previstas no Acordo de Colaboração englobam a reabilitação de frações ou de prédios habitacionais, a construção de prédios ou empreendimentos habitacionais e aquisição de frações ou prédios para destinar a habitação. Concerne salientar que o valor estimado do investimento necessário ao cumprimento dos objetivos é de 10.055.800,00€ (Quadro 26).

**Quadro 26.** Procedimento de Atribuição do Financiamento em 5 de setembro de 2022.

Tipo de financiamento	Valor
<b>Comparticipação do IHRU</b>	5.083.937,00€
<b>Empréstimo bonificado</b>	3.983.117,00€
<b>Autofinanciamento</b>	988.746,00€

**Fonte:** Elaboração própria (2025), a partir do Acordo de Colaboração.

### ***Município de Vila Pouca de Aguiar***

O município de Vila Pouca de Aguiar no contexto de elaboração da sua ELH procedeu ao levantamento das necessidades habitacionais, apresentando a sua ELH elaborada em maio de 2020 e aprovada pelos órgãos municipais no dia 22 de junho de 2020. A ELH apresentada evidencia a existência de 126 (1%) agregados familiares, correspondendo a um universo de 275

peçoas a viverem em condições habitacionais indignas no município de Vila Pouca de Aguiar (Quadro 27).

**Quadro 27.** Situações de Carência Habitacional, de Acordo com os Casos Sinalizados.

Situação de carência habitacional	N.º de agregados familiares	Total de pessoas
<b>Insalubridade e Insegurança</b>	75 (60%)	126 (46%)
<b>Insalubridade, Insegurança e Inadequação</b>	17 (13%)	37 (13%)
<b>Insalubridade, Insegurança e Sobrelotação</b>	4 (3%)	23 (8%)
<b>Inadequação</b>	2 (2%)	3 (1%)
<b>Sobrelotação</b>	1 (1%)	2 (1%)
<b>Insalubridade, Insegurança, Inadequação, Precariedade, Inadequação e Sobrelotação.</b>	1 (1%)	5 (2%)
<b>Socioeconómica</b>	26 (21%)	79 (29%)
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>275</b>

**Fonte:** Elaboração própria (2025), a partir da ELH de Vila Pouca de Aguiar.

Perante a análise é notório a tipologia de condição indigna associada à habitação a prevalência de situações de insalubridade e insegurança, presente quase na totalidade dos casos identificados, contudo em termos de tipo de apoio solicitado prende-se maioritariamente com a necessidade de obras de reabilitação.

Nesta contextualização, o município de Vila Pouca de Aguiar celebrou, em 19 de março de 2021, com o IHRU, o Acordo de Colaboração no qual identifica as soluções habitacionais que se propõem promover ao abrigo do programa 1.º Direito. O acordo celebrado define uma programação estratégica de soluções habitacionais para apoiar 61 (48%) agregados familiares, correspondendo a 127 pessoas a viver em condição habitacional indigna. A esse propósito, o município promoverá as modalidades de soluções habitacionais de reabilitação de frações ou de prédios habitacionais e a construção de prédios ou empreendimentos habitacionais. As intervenções previstas carecem de financiamento, estimando-se um investimento necessário para o cumprimento dos objetivos propostos de 1.690.592,00€ (Quadro 28).

**Quadro 28.** Procedimento de Atribuição do Financiamento em 19 de março de 2021.

<b>Tipo de financiamento</b>	<b>Valor</b>
<b>Comparticipação do IHRU</b>	804.897,02€
<b>Empréstimo bonificado</b>	802.515,94€
<b>Autofinanciamento</b>	83.179,04€

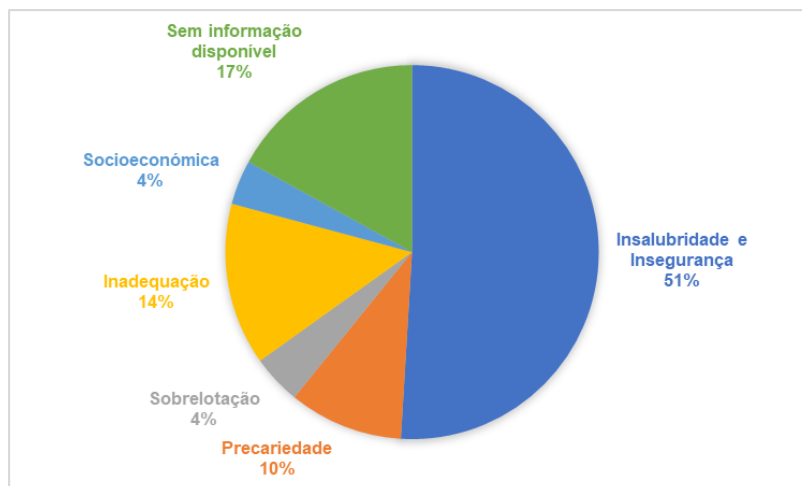
**Fonte:** Elaboração própria (2025), a partir do Acordo de Colaboração.

### **Análise comparativa**

Este subponto apresenta uma análise comparativa dos dados recolhidos através da consulta às ELH elaboradas pelos municípios da CIMAT, disponibilizadas para consulta pelos respetivos municípios e consulta aos Acordos de Colaboração celebrados entre os municípios e o IHRU disponíveis para consulta no Portal da Habitação.

A este propósito é notório que as situações de carência habitacional comum aos cinco municípios da CIMAT (Boticas, Montalegre, Ribeira de Pena, Valpaços e Vila Pouca de Aguiar) com dados disponíveis, comportam situações de insalubridade e insegurança e situações de precariedade. Por outro lado, situações de sobrelotação reportam-se em três município da CIMAT (Montalegre, Valpaços e Vila Pouca de Aguiar) e situações de inadequação também em três municípios da CIMAT (Ribeira de Pena, Valpaços e Vila Pouca de Aguiar). Contudo, apenas um município da CIMAT (Vila Pouca de Aguiar) apresenta como situação de carência habitacional a socioeconómica.

De acordo com os dados disponibilizados pelos municípios da CIMAT (Boticas, Chaves, Montalegre, Ribeira de Pena, Valpaços e Vila Pouca de Aguiar) constatou-se a existência de 677 agregados familiares em situação de carência habitacional, dos quais 345 (51%) em situação de insalubridade e insegurança, 67 (10%) em situação de precariedade, 29 (4%) em situação de sobrelotação, 95 (14%) em situação de inadequação 26 (4%) em situação de carência socioeconómica e 115 (17%) sem informação disponível, conforme representado na figura que se segue (Figura 18).



**Figura 18.** Percentagem de Situações de Carência Habitacional.

**Fonte:** Elaboração própria (2025).

Contudo, tendo por base os dados recolhidos percebe-se que os municípios ainda não procederam à atualização da sua ELH, dos cinco municípios que disponibilizaram a sua ELH (Boticas, Montalegre, Ribeira de Pena, Valpaços e Vila Pouca de Aguiar) de habitação, somente o município de Montalegre apresentou uma revisão em 2023 à sua ELH elaborada em 2020. No que concerne aos Acordos de Colaboração celebrados entre os municípios e o IHRU apenas dois municípios procederam a aditamentos aos acordos celebrados (Boticas e Ribeira de Pena). A saber, o município de Boticas procedeu a um aditamento ao Acordo de Colaboração celebrado, alterando o objeto e os valores do investimento e do financiamento, e o município de Ribeira de Pena procedeu a dois aditamentos ao Acordo de Colaboração celebrado, o primeiro que altera o valor do investimento e do financiamento e o segundo aditamento alterando o objeto e por sua vez alterando os valores do investimento e do financiamento em função da alteração significativa ao objeto (Quadro 29).

**Quadro 29.** Aditamentos dos Acordos de Colaboração de Boticas e Ribeira de Pena.

Município	1.º Aditamento			2.º Aditamento		
	Data	Objeto (Agregados familiares)	Valor do Financiamento	Data	Objeto (Agregados familiares)	Valor do Financiamento
<b>Boticas</b>	21/12/2023	18 (30 pessoas)	2.410.825,00€	N/A	N/A	N/A
<b>Ribeira de Pena</b>	26/07/2023	N/A	2.264.532,49€	15/02/2024	173 (461 pessoas)	24.976.221,68€

**Fonte:** Elaboração própria (2025), a partir dos Acordos de Colaboração.

Os dados disponibilizados pelos municípios da CIMAT, resultantes do levantamento de necessidades habitacionais para elaboração da ELH apresentam um universo de 677 agregados familiares que residem na região do Alto Tâmega e Barroso, em situação de carência habitacional, perfazendo um total de 1501 pessoas.

Note-se que face aos 84.248 habitantes, conforme dados disponibilizados pela CIMAT<sup>10</sup>, 1501 (2%) pessoas foram sinalizadas na ELH, como pessoas em situação habitacional indigna e das pessoas sinalizadas nas ELH apenas 1340 (2%) pessoas foram incluídas nos Acordos de Colaboração para poderem beneficiar das soluções previstas ao abrigo do programa 1.º Direito.

Atendendo ao financiamento da política pública de habitação 1.º Direito, tendo por base os Acordos de Colaboração celebrados entre os municípios e o IHRU, conclui-se que os municípios das CIMAT preveem um investimento global de 50.085.531,68€. Do valor apresentado o município de Ribeira de Pena apresenta o maior valor de investimento 24.976.221,68€ (50%) e o município de Vila Pouca de Aguiar apresenta o menor valor de investimento 1.690.592,00€ (3%).

Tendo em conta os dados fornecidos pelos municípios a tabela que se segue (Quadro 30), representa e compara o total de agregados familiares e pessoas respetivamente representados nas ELH e nos Acordos de Colaboração, a situação habitacional enquadrada dentro dos parâmetros do programa 1.º Direito a tipologia de solução a adotar e por último o financiamento necessário para execução das soluções propostas, considerando os dados mais recentes de cada município.

---

<sup>10</sup> Conforme consulta ao portal da CIMAT (2024). <https://cimat.pt/>.

**Quadro 30.** Soluções Previstas nas ELH e Acordos de Colaboração dos Municípios da CIMAT.

<b>Município</b>	<b>Total de agregados familiares incluídos na ELH</b>	<b>Situação de carência habitacional</b>	<b>Tipologia de soluções</b>	<b>Total de agregados incluídos no Acordo de Colaboração</b>	<b>Valor do financiamento</b>
<b>Boticas</b>	92 (163 pessoas)	Insalubridade e Insegurança Precariedade	Reabilitação Construção	18 (30 pessoas)	2.410.825,00€
<b>Chaves</b>	115 (291 pessoas)	Sem informação disponível	Reabilitação Construção Aquisição	115 (291 pessoas)	5.956.093,00€
<b>Montalegre</b>	86 (175 pessoas)	Insalubridade e Insegurança Precariedade Sobrelotação	Reabilitação Aquisição e reabilitação	47 (131 pessoas)	4.996.000,00€
<b>Ribeira de Pena</b>	64 (131 pessoas)	Insalubridade e Insegurança Precariedade Inadequação	Reabilitação Aquisição e reabilitação	173 (461 pessoas)	24.976.221,68€
<b>Valpaços</b>	194 (466 pessoas)	Insalubridade e Insegurança Precariedade Sobrelotação Inadequação	Reabilitação Construção Aquisição	125 (300 pessoas)	10.055.800,00€
<b>Vila Pouca de Aguiar</b>	126 (275 pessoas)	Insalubridade e Insegurança Precariedade Sobrelotação Inadequação Socioeconómica	Reabilitação Construção	61 (127 pessoas)	1.690.592,00€
<b>Total</b>	<b>677 (1501 pessoas)</b>	<b>N/A</b>	<b>N/A</b>	<b>539 (1340 pessoas)</b>	<b>50.085.531,68€</b>

**Fonte:** Elaboração própria (2025) a partir das ELH e dos Acordos de Colaboração.

### 3.1.3. Análise às Entrevistas

A investigação qualitativa realizada para a recolha de informação recorreu, conforme mencionado, à realização de entrevistas semiestruturadas, complementado o estudo teórico – a análise documental e de conteúdo – permitindo ao investigador a triangulação de informação para obtenção de dados mais completos e precisos (Bardin, 2016).

Considerando a importância da apresentação dos dados obtidos durante a concretização das entrevistas aplicadas ao decisor político e ao técnico que participou na realização da ELH de cada município que compõem a CIMAT, proceder-se-á à caracterização das entrevistas por município. De seguida é apresentada uma análise comparativa, realçando aspetos revelantes abordados pelos entrevistados.

#### **Município de Boticas**

A realização do levantamento de necessidades por parte do município de Boticas, de acordo com o decisor político entrevistado contou com a participação de um decisor político, com os presidentes de junta de freguesia do concelho de Boticas e uma empresa/equipa externa especializada, procedendo a *“um levantamento de campo, com visitas porta a porta em todas as localidades do concelho”*. Segundo o decisor político, tal permitiu ter um conhecimento mais próximo e mais real das necessidades habitacionais tendo a possibilidade de ver presencialmente as queixas da situação de indignidade por parte dos agregados.

Quando questionado sobre os critérios tidos em conta para a atribuição do financiamento necessário para a implementação da política pública de habitação, o entrevistado (decisor político) referiu que, para fazer face às carências conhecidas através do levantamento realizado, foram definidos critérios de atribuição do financiamento, como o défice habitacional: que englobam as famílias sem moradia ou a viver em condições indignas, bem como a identificação de grupos prioritários que englobam famílias de baixos rendimentos, idosos e pessoas a viver em condições sem abrigo.

No que diz respeito à determinação do valor do financiamento, o decisor político entrevistado referiu que *“foi calculado o custo médio de construção/reabilitação por tipologia, o custo de aquisição/reabilitação de imóveis no mercado local, os custos técnicos e administrativos que englobam a realização dos projetos, a fiscalização e acompanhamento das obras realizadas e por último a certificação das obras incluindo licenciamentos e certificação energética.”*

No seguimento da entrevista, quando questionado acerca do processo de atribuição dos valores do financiamento, o decisor referiu, uma que uma vez celebrado o Acordo de Colaboração a *“atribuição dos valores do financiamento realiza-se em tranches, mediante entrega dos*

*documentos que comprovam as despesas tais como faturas ou outros comprovativos de despesa que se encontram sujeitos a verificação técnica por parte do IHRU.”*

Não obstante, o decisor político entrevistado acrescentou que todo o processo se depara com barreiras burocráticas e financeiras, a saber: *“a demora na celebração dos Acordos e dos Contratos de Participação, a falta de equipas técnicas nos municípios suficientes ou especializadas para elaborar ELH, projetos, e gerir candidaturas, a exigência e a dificuldade inerente à elaboração dos processos de candidatura, as plataformas de trabalho são bastante complexas e pouco intuitivas.”* (negrito nosso).

Alusivo a este conteúdo, o decisor político entrevistado acrescentou que os *“adiantamentos dos apoios são limitados ou condicionados a justificações de despesa prévia”*, o que cria dificuldades de tesouraria para os municípios. Adicionou ainda que a inflação no setor da construção, agravada após 2021, tornou os orçamentos desatualizados, obrigando à reformulação de projetos e valores e apesar da comparticipação do programa poder ir até 100%, em alguns casos, os municípios têm de garantir recursos próprios, o que é um entrave para os que têm pouca margem orçamental, considerando-se barreiras ao processo (negrito nosso).

À semelhança do referido, o período estipulado motiva uma barreira, revelando-se insuficiente face à realidade operacional dos municípios. Quando questionado, o decisor entrevistado indicou que, na prática, o período revela-se insuficiente pelas seguintes razões: *“o programa começou a ser operacionalizado de forma gradual entre 2019 e 2021, mas muitos municípios só aprovaram e submeteram a sua ELH em 2021 ou 2022, o que significou que o tempo útil de execução de obra ficou bastante reduzido, a análise e aprovação das candidaturas é bastante morosa, os prazos de execução de obra são longos e a falta de pessoal técnico para garantir acompanhamento simultâneo de múltiplas operações dificulta a sua operacionalização. Nesta decorrência, sublinhe-se que o desfasamento entre a ambição estratégica e a capacidade real de execução é um dos maiores desafios do programa.”* (negrito nosso) e acrescentou que a implementação da política pública se encontra numa fase inicial *“(...) à data detém apenas uma candidatura aprovada, aguardando análise e aprovação das restantes candidaturas.”*

Note-se que o decisor político do município entrevistado considera a *“(...) política pública 1.º Direito na sua essência é adequada para fazer face às carências habitacionais apresentadas”* (negrito nosso), apresentando flexibilidade de soluções entre elas construção, reabilitação, arrendamento, aquisição ou reconversão.

Alusivo aos reajustes à política pública de habitação o decisor entrevistado concluiu referindo que, não será demais acrescentar que *“(...) o 1.º Direito apresenta significativos obstáculos na sua implementação que afetam diretamente a sua eficácia, carecendo de reajustes ao nível do reforço da capacidade técnica dos municípios, da agilização dos procedimentos administrativos, a existência de maior brevidade na análise de candidaturas e mais flexibilização na execução orçamental e, eventualmente, prorrogação do prazo de execução.”* (negrito nosso).

## **Município de Chaves**

Para o conhecimento das necessidades habitacionais e elaboração da ELH, de acordo com o decisor político e o técnico entrevistados, o município de Chaves procedeu a um levantamento das necessidades habitacionais envolvendo técnicos do município das áreas de Ação Social, Urbanismo e Habitação, Planeamento e Jurídica, conjuntamente com uma equipa externa especializada em planeamento urbano e políticas de habitação que garante o rigor metodológico e o alinhamento com o programa 1.º Direito.

O decisor político e o técnico entrevistados disseram que a realização do levantamento padeceu de *“um plano faseado com recurso a visitas domiciliárias, questionários e cruzamento de dados com os dados de pedidos existentes nos serviços sociais, proteção civil e juntas de freguesia.”*. Contudo, o técnico entrevistado acrescentou que foram sentidas algumas dificuldades durante a realização do levantamento habitacional, pelas seguintes razões: *“(…) resistência de algumas pessoas em partilhar a sua situação habitacional por vergonha ou desconfiança, a falta de registos atualizados em algumas zonas rurais ou dispersas, limitação de recursos humanos e tempo para um levantamento exaustivo e dificuldade em encontrar soluções imediatas para os casos mais urgentes, o que criou alguma frustração na população.”* Com o propósito da recolha, validação e sistematização dos dados foi estabelecido um cronograma que compreende os anos 2021 e 2022.

Considerando que, para a implementação da política pública de habitação, o município carece de recursos financeiros, torna-se necessário quantificar o valor do financiamento requerido. O decisor político quando questionado sobre a quantificação do valor do financiamento expressou que o mesmo foi quantificado **“através do cálculo dos custos por cada solução habitacional, considerando o preço de mercado atualizado e o custo médio da reabilitação e construção”** (negrito nosso). No que respeita aos critérios para atribuição do financiamento, o decisor político entrevistado apontou a elegibilidade dos beneficiários em função da **“(…) necessidade, o custo estimado por tipologia e a atribuição com base no número de soluções habitacionais previstas”**, a saber, a reabilitação, construção e aquisição (negrito nosso).

Acresce referir, uma vez celebrado o Acordo de Colaboração a atribuição dos valores do financiamento é efetivada em tranches, o decisor político entrevistado mencionou que as tranches são disponibilizadas *“(…) mediante apresentação de candidaturas que tem por base projetos e operações aprovadas.”*, contudo, cada tranche disponibilizada *“(…) requer a apresentação de documentação técnica, financeira e relatórios de progresso.”*. Todavia, segundo o decisor político entrevistado, são reconhecidas barreiras burocráticas e financeiras, tais como *“(…) a complexidade e morosidade dos procedimentos administrativos, a escassez de recursos humanos para acompanhamento técnico, a demora na aprovação de candidaturas por parte das entidades centrais e a falta de capacidade instalada no setor da construção.”* (negrito nosso), o que encarece e atrasa as obras.

No que respeita ao período de execução da política pública de habitação, o decisor político entrevistado referiu que, o mesmo, não é suficiente para a sua implementação existindo dificuldade no cumprimento dos prazos, decorrente de atrasos administrativos e constrangimentos externos resultantes da inflação sentida na construção. É assim apontada a necessidade de uma maior flexibilidade no calendário de execução, acrescentando que a implementação da política pública se encontra numa fase intermédia, *“(...) o levantamento já foi realizado, os acordos já foram assinados e algumas intervenções já iniciaram.”*

O decisor político entrevistado apresentou algumas limitações à política pública de habitação do 1.º Direito ao nível da operacionalização, sugerindo alguns reajustes ao nível de redução da carga burocrática dos processos de candidatura, da flexibilização dos critérios de elegibilidade para abranger situações de vulnerabilidade não tradicionais, criando equipas técnicas regionais de apoio à implementação e dotando maior autonomia financeira aos municípios para respostas mais rápidas.

Nesta perspetiva, o decisor político entrevistado mencionou ainda a importância de articular as políticas de habitação com outras áreas sociais, como a saúde, a educação e o emprego. Por conseguinte *“(...) a habitação digna não resolve por si só os problemas sociais”*, a criação de uma política deve integrar uma lógica de desenvolvimento territorial mais ampla e uma ágil de articulação entre o município e o IHRU que garanta que o processo de acesso ao financiamento se torne mais destre.

### ***Município de Montalegre***

A realização do levantamento de necessidades levado a cabo pelo município de Montalegre, de acordo com o referido pelo decisor político e pelo técnico entrevistados, envolveu técnicos do município da área de ação social, a contratação de uma entidade externa especializada para elaboração da ELH e a recolha de informações junto da segurança social, Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ), juntas de freguesia e IPSS. O decisor político entrevistado quando questionado sobre a forma como foi realizado o levantamento das necessidades referiu que *“(...) foi realizado um plano de verificação das necessidades habitacionais, com recurso à atualização dos pedidos existentes cruzando dados com os dados constantes da segurança social, juntas de freguesia, CPCJ e IPSS.”* Para além do referido pelo decisor entrevistado, o técnico entrevistado acrescentou que *“(...) foi realizado um diagnóstico habitacional e analisada a informação existente na Divisão Social Cultural e de Educação, na área da habitação.”*

O decisor político entrevistado quando questionado se foi definido um cronograma para a realização do levantamento expôs a existência de uma calendarização muito curta, de acordo com o cronograma delineado pelo programa 1.º Direito e declarou que *“(...) havia a informação, que quem mais depressa apresentasse os documentos, teria mais possibilidade de garantir financiamento a 100%”* (negrito nosso). Neste seguimento, o técnico entrevistado

complementou a informação disponibilizada pelo decisor político entrevistado dizendo que o levantamento foi realizado num período de seis a oito meses dada a necessidade de uma calendarização curta. A este propósito, o técnico entrevistado acrescentou ainda que foram sentidas dificuldades na realização do levantamento das necessidades pois “(...) *existem famílias que residem em habitações herdadas, sem nunca terem regularizado o processo de registo de propriedade das mesmas.*”

Considerando a necessidade de financiamento para a implementação da política pública de habitação, face ao referido pelo decisor político entrevistado, aquando da questão que aborda a forma como foi determinado o valor do financiamento necessário para fazer face às carências apresentadas este respondeu que “(...) *o valor foi determinado tendo **por base o valor por metro quadrado atribuído à região.***” (NUT III) “(...) *e os **custos médios da construção.***” (negritos nossos).

No decorrer da entrevista, abordou-se o decisor político entrevistado sobre o processo de atribuição dos valores financiados ao município, uma vez celebrado o Acordo de Colaboração entre o município e o IHRU, ao qual o decisor entrevistado respondeu que “(...) *os valores são atribuídos em tranches, mediante entrega dos documentos que comprovam as despesas, tais como gastos relativos a escrituras, autos de medição ou outras despesas obrigatórias.*”

Neste seguimento, o decisor entrevistado também mencionou que foram sentidas algumas barreiras burocráticas e financeiras durante a execução do programa, indicando: “(...) *as alterações de estratégia do IHRU provenientes **de alteração do Governo, a alteração das equipas do IHRU adstritas ao apoio às câmaras municipais e a demora na análise das candidaturas***” (negrito nosso). No entanto, o decisor político entrevistado, quando questionado sobre o período estipulado para a implementação da política pública ser considerado suficiente, o mesmo respondeu que “(...) *os **prazos iniciais são perfeitamente exequíveis, contudo, o IHRU teria de estar munido de recursos humanos suficientes e não poderia haver tantas alterações aos procedimentos iniciais.***” (negrito nosso). O decisor entrevistado acrescentou ainda que a implementação da política pública se encontra numa fase inicial, considerando que “(...) *já foram submetidas 60 candidaturas, cerca de 10% foram aprovadas até à data e a grande maioria das candidaturas ainda se encontram em fase de análise, algumas há mais de 2 anos.*”

Deste modo, o decisor político entrevistado considera a política pública 1.º Direito adequada para responder às carências habitacionais apresentadas, porém indica que pode ser melhorada a forma como esta é colocada em prática possibilitando respostas mais rápidas e eficazes. Não obstante, designa a política pública bem desenhada na teoria, mas, na prática, a sua implementação revela-se bastante problemática, existindo desadequação entre a teoria e a operacionalização, sugerindo os seguintes reajustes: “(...) *devem estabilizar as regras e procedimentos, reforçar as equipas técnicas e melhorar a articulação entre as várias entidades envolvidas no processo.*”

## **Município de Valpaços**

O município de Valpaços de acordo com o referido nas entrevistas pelo decisor político e pelo técnico entrevistados, contou com a colaboração dos técnicos do gabinete de ação social do município conjuntamente com os presidentes de junta de freguesia para o levantamento das necessidades habitacionais e recorreu à contratação de uma entidade externa especializada para a elaboração da ELH. Para a realização do levantamento das necessidades habitacionais, o decisor político entrevistado revelou que foi definido um “(...) *cronograma em consonância com o previsto no programa 1.º Direito.*”, procedendo à realização do levantamento das necessidades habitacionais e o técnico entrevistado acrescentou que o levantamento se realizou entre os “(...) *meses de janeiro e julho de 2021, com recurso a pedidos submetidos pelos munícipes, pedidos existentes na base de dados do Gabinete de Ação Social e identificação de situações ainda não referenciadas, pelos presidentes de junta.*” O técnico entrevistado referiu ainda que a realização do levantamento de necessidades padeceu de dificuldades, tais como: “(...) *apurar com precisão os rendimentos do agregado familiar e com a burocratização do pedido, sendo que grande parte das habitações não estavam registadas em nome do candidato.*”.

Neste seguimento, tendo por base a necessidade de financiamento da política pública 1.º Direito, o decisor político entrevistado explicou que para os critérios considerados para a atribuição do mesmo, foram consideradas as candidaturas submetidas ao IHRU tendo, para tal, que ser apresentado um projeto concluído com o respetivo orçamento, assim como ser justificável pela caracterização das necessidades apresentadas.

Face ao exposto, no decurso da entrevista o decisor político entrevistado quando questionado sobre as barreiras burocráticas e financeiras da execução do programa mencionou que “(...) *é de considerar a existência de barreiras burocráticas e financeiras que dificultam o processo tais como a resposta atempada por parte do IHRU que permitisse o financiamento e o tempo limitado definido pelo IHRU para a execução físico-financeira.*” (negrito nosso). Contudo, o técnico entrevistado acrescentou, que relativamente ao abordado pelo decisor são também barreiras à implementação do programa “(...) *a diferença no timing de aprovação das candidaturas por parte do IHRU também dificulta a sua exequibilidade, no entanto a verba disponibilizada também não é suficiente para execução de todas as candidaturas já aprovadas.*” (negrito nosso). Neste seguimento, o decisor entrevistado referiu que: “(...) *a implementação da política pública se encontra numa fase intermédia, foram feitas as candidaturas, mas ainda não foi obtida resposta por parte do IHRU.*”.

Genericamente, o decisor político entrevistado considera que a política pública é adequada para fazer face às necessidades contempladas na ELH. No entanto, referiu que “(...) *a mesma carece de complementaridade em alguns aspetos, no que concerne à realização da ELH do município, tempo e recurso técnicos para recolha de informação local diretamente com as*

*famílias a viver em condições indignas para além de **pedidos apresentados e indicadores do INE.***” (negrito nosso).

#### **Município de Vila Pouca de Aguiar**

No município de Vila Pouca de Aguiar para conhecimento das necessidades habitacionais foi realizado um levantamento e o técnico entrevistado referiu que “(...) *o levantamento realizado pelo município **envolveu os presidentes de Junta**, tendo estes uma maior proximidade e maior conhecimento dos problemas habitacionais das suas freguesias, assistentes Sociais do Gabinete de Ação Social que acompanham famílias de maior vulnerabilidade social identificando as necessidades habitacionais das pessoas em risco e procedeu-se à contratação de uma empresa externa para a elaboração do documento da ELH.*” (negrito nosso).

Quando questionado sobre o que tiveram por base para a realização do levantamento de necessidades habitacionais, o técnico entrevistado referiu que “(...) *o levantamento realizado teve por base os **pedidos realizados pelos municípios em situação de vulnerabilidade juntamente com a identificação de situações ainda não referenciadas, pelos presidentes de junta.***”. No que respeita ao período em que decorreu o levantamento das necessidades e a definição da ELH o técnico entrevistado disse que “(...) *o **prazo de execução previsto para a realização do trabalho foi de 3 meses**, contudo os prazos foram ajustados e o documento apenas ficou concluído em abril de 2020*” (negrito nosso).

### 3.1.4. Análise comparativa

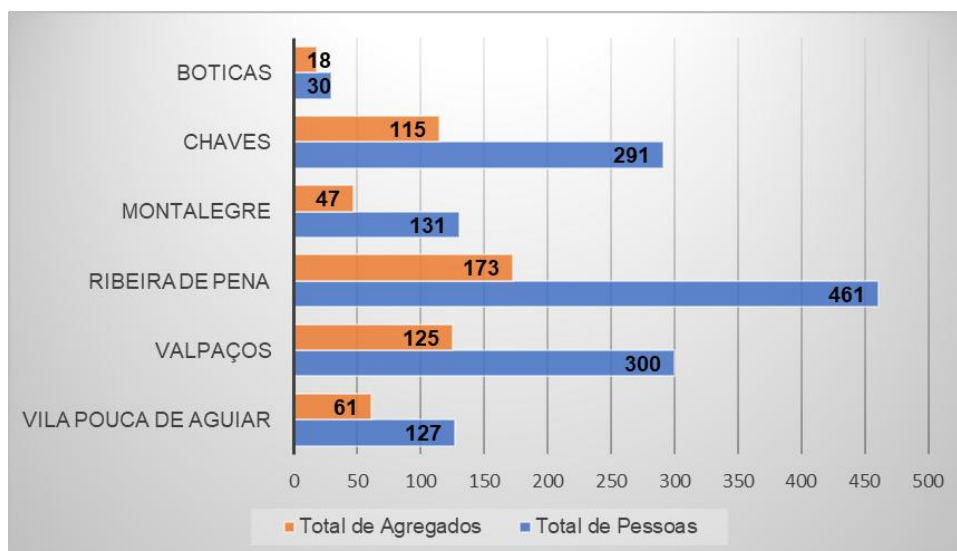
O acesso à habitação padece de inúmeras condicionantes, que impossibilitam os agregados familiares em situação de vulnerabilidade social de aceder a uma habitação. A incapacidade financeira dos agregados, a idade dos edifícios e as condições estruturais dos mesmos limitam a utilidade do parque habitacional (Quadro 31).

**Quadro 31.** Condicionantes Económico-Estruturais Intrínsecas ao Parque Habitacional.

	Escassez de oferta de arrendamento
	Estado de conservação dos edifícios
<b>CONDICIONANTES</b>	Idade média dos edifícios
	Acessibilidade e mobilidade
	Falta de edifícios vagos e abundância de edifícios de ocupação sazonal

**Fonte:** Elaboração própria (2025).

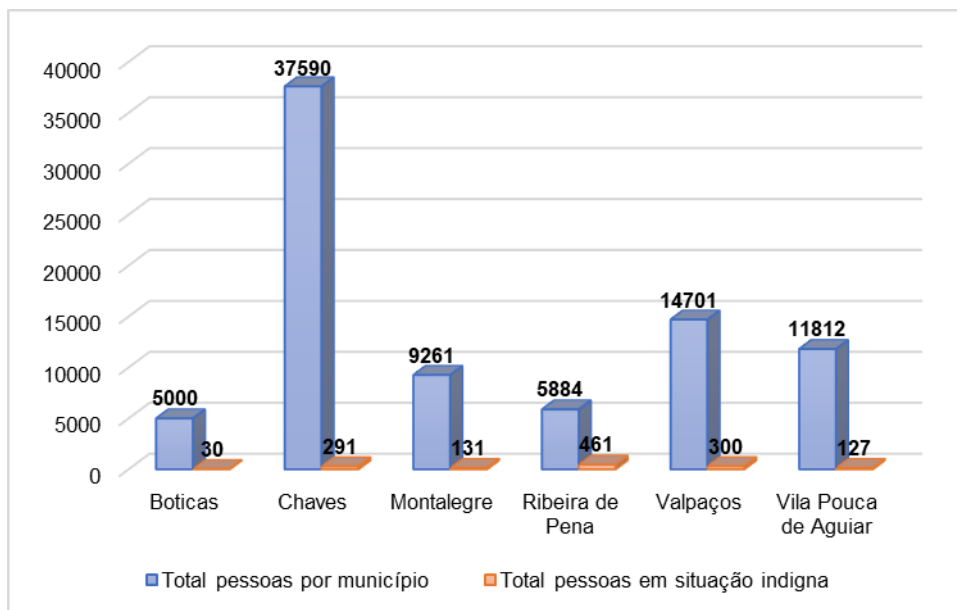
Os levantamentos de necessidades evidenciados nas ELH dos municípios analisados, demonstram uma elevada carência habitacional, decorrente maioritariamente de carências económicas. Perante a análise realizada aos Acordos de Colaboração percebe-se que os números de agregados familiares e os valores dos financiamentos não correspondem na íntegra ao descrito nas ELH, priorizando para efeito de celebração do Acordo de Colaboração situações de cariz mais urgente, dentro dos parâmetros estabelecidos para o programa 1.º Direito. A figura que se segue representa o total de agregados e pessoas respetivamente incluídas nos Acordos de Colaboração (Figura 19).



**Figura 19.** Número Total de Agregados Familiares e pessoas respetivamente.

**Fonte:** Elaboração própria (2025).

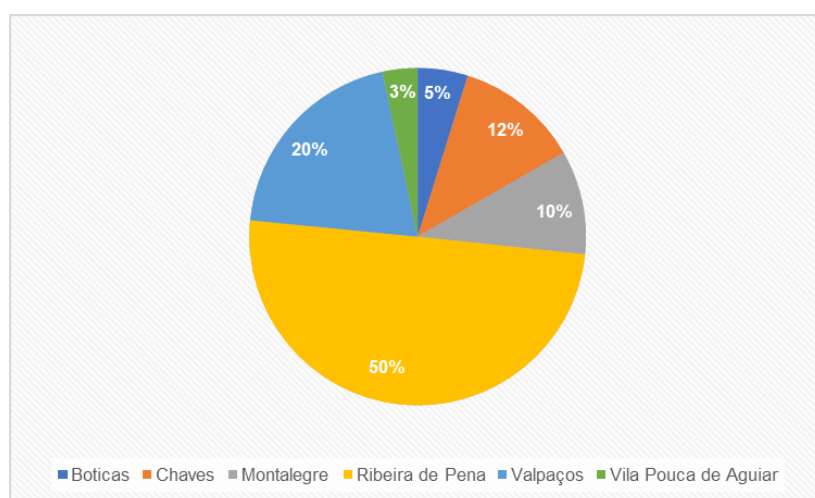
Contabilizam-se na CIMAT um total de 539 agregados familiares contemplados nos Acordos de Colaboração celebrados pelos municípios que integram a comunidade do Alto Tâmega e Barroso, perfazendo um total de 1.340 pessoas, em situação habitacional indigna abrangidas ao abrigo do programa 1.º Direito. Note-se que, o município de Boticas apresenta o menor número de agregados familiares (18) e o menor número total de pessoas (30). Por outro lado, o município de Ribeira de Pena apresenta o maior número de agregados familiares (173) e, por sua vez, o total de pessoas mais elevado (461). Da análise realizada é notório que, num universo de 84.248 habitantes residentes, nos municípios que pertencem à CIMAT 1.340 vivem em condições habitacionais indignas, conforme figura que se segue (Figura 20).



**Figura 20.** Total de Pessoas por Concelho.

**Fonte:** Elaboração própria (2025).

Ficaram reconhecidos com a celebração dos Acordos de Colaboração os valores dos financiamentos necessários à execução dos objetivos propostos por cada município, todavia o valor mais elevado de financiamento é apresentado pelo município de Ribeira de Pena, correspondendo a 50% do valor global dos municípios da CIMAT. Por outro lado, os municípios de Boticas e Vila Pouca de Aguiar apresentam as menoríssimas percentagens de financiamento num universo de seis municípios que compõem a CIMAT, com uma percentagem de 5% e 3%, respetivamente, conforme a figura que se segue (Figura 21).



**Figura 21.** Percentagem de Financiamento.

**Fonte:** Elaboração própria (2025).

O processo subsequente à celebração dos Acordos de Colaboração passa pela preparação e submissão das candidaturas, com base no protocolado no acordo, ao IHRU para sua aprovação. Após resposta favorável às candidaturas submetidas é celebrado um Acordo de Financiamento para execução dos trabalhos propostos, iniciando-se o procedimento de contratação do projeto, seguido da elaboração do mesmo para que possa ser contratada a empreitada que realizará as obras (Figura 22).



**Figura 22.** Programa 1.º Direito – Organograma do Acesso ao Financiamento.

**Fonte:** Elaboração própria (2025).

Admitimos, pois, que a realização do levantamento de necessidades por parte dos municípios foi um processo marcado por inúmeras dificuldades, sendo notória a resistência, vergonha ou desconfiança por parte das pessoas em partilhar a sua situação habitacional, assim como apurar os rendimentos dos agregados familiares. Por outro lado, a situação documental do imóvel não atualizada e o processo burocrático de legalização do mesmo em nome dos proprietários tornou o processo mais lento e exaustivo. Contudo a limitação de recursos humanos preparados para o efeito condicionou a realização de um levantamento mais célere e aprofundado.

Genericamente, as carências apresentadas pelos agregados familiares residentes nos municípios que compõem a CIMAT apresentam padrões comuns, provenientes da falta de recursos financeiros. No caso em concreto, as carências apresentadas pelos agregados familiares são habitações precárias ou em estado avançado de degradação (más condições de conservação, infiltrações, falta de isolamento, estruturas inseguras), situações de sobrelotação, falta de condições de acessibilidade para pessoas idosas ou com mobilidade reduzida, incapacidade económica para realizar obras ou aceder ao mercado de arrendamento e desadequação da tipologia da habitação às necessidades dos agregados.

De todo o modo, os critérios considerados para a elegibilidade dos agregados familiares compreendem situações de precariedade, sobrelotação, inadequação, insalubridade e insegurança. Para além dos critérios enumerados e em conformidade com Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, os municípios consideraram situações de carência habitacional comprovada, estado de conservação do imóvel, rendimentos do agregado familiar do candidato, residência permanente no concelho, existência de menores no agregado familiar ou de pessoas portadoras de deficiência, com atestado de incapacidade multiuso, famílias monoparentais, idosos isolados e vítimas de violência doméstica.

Aquando da análise do estado de implementação da política pública nos municípios da CIMAT constata-se que dois municípios se encontram numa fase inicial de implementação da política, dois municípios encontram-se numa fase intermédia e outros dois municípios não disponibilizaram informações referentes ao estado de implementação (Figura 23). Atendendo ao estado de implementação foi possível apurar que os levantamentos das necessidades habitacionais já foram realizados, os Acordos de Colaboração já foram assinados (seis)<sup>11</sup>, as candidaturas já foram submetidas (597)<sup>12</sup> ao IHRU, aguardando por aprovação, apenas um número muito baixo (sete)<sup>13</sup> de candidaturas foi aprovado até à data.



**Figura 23.** Fase de Implementação da Política Pública 1.º Direito pelos Municípios da CIMAT.

**Fonte:** Elaboração própria (2025).

<sup>11</sup> Dados disponíveis no Portal da Habitação (<https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/acordos-celebrados>).

<sup>12</sup> Dados disponíveis no Portal da Habitação (<https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/prr-listacandidaturas01>).

<sup>13</sup> Informação obtida através de contacto com os municípios.

Face à realidade exposta e perante o levantamento de necessidades habitacionais realizado para a criação da ELH, os municípios apresentam algumas sugestões de melhoria em futuras intervenções deste âmbito. São exemplo, a criação de um sistema contínuo de monitorização e atualização das necessidades habitacionais, em vez de avaliações pontuais; maior articulação com instituições locais (IPSS, juntas de freguesia) para facilitar a identificação precoce de situações críticas; agilização dos processos de candidatura e financiamento junto da Administração Central; maior rapidez por parte IHRU na avaliação e análise de candidaturas do 1.º Direito; realização do pagamento dos desembolsos das candidaturas já aprovadas mais rápido; e, por último, a necessidade de reforço do parque habitacional público para arrendamento acessível.

## **Conclusões, Limitações do Estudo e Futuras Linhas de Investigação**

O estudo realizado teve enfoque nas políticas públicas direcionadas para a habitação, nos municípios da CIMAT. O governo no âmbito das suas prioridades políticas reconheceu o papel central da habitação e reabilitação na melhoria da qualidade de vida dos agregados familiares, contribuindo para o desenvolvimento humano e da vida das comunidades, promovendo o seu bem-estar. Neste sentido, é aprovado o sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação para a NGPH pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio.

Com o objetivo de dar resposta a famílias a viver em situação de carência habitacional grave é adotado como instrumento de atuação o programa 1.º Direito estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, promovendo uma habitação adequada a agregados a viverem em condições habitacionais indignas e sem capacidade financeira para suportar o custo de acesso a uma habitação adequada, conforme direito constitucionalmente garantido.

Recorrendo à revisão de literatura foi possível adquirir e acrescentar conhecimento às perspetivas existentes sobre políticas públicas em geral, seguindo-se de uma abordagem direcionada para as políticas públicas de habitação, esmiuçando-se os modelos de gestão e provisão de habitação, o financiamento das políticas públicas e a NGPH direcionada para o programa 1.º Direito. Esta abordagem permitiu estruturar de forma completa o trabalho realizado, delinear a metodologia a adotar para alcance dos objetos propostos e assim dar resposta a questão que originou o presente estudo.

Esta abordagem permitiu a concretização do objetivo proposto, a análise do financiamento e a implementação das políticas públicas de habitação nos municípios da CIMAT para fazer face aos pedidos de habitação social apresentados na região. Considerando a necessidade de concretização do objetivo geral, catalogou-se como objetivos específicos o seguinte: 1.º conhecer a forma como foi feito o levantamento das necessidades habitacionais em cada município, 2.º identificar o critério de elegibilidade do financiamento da política pública de habitação adotada pelos municípios, 3.º analisar a forma como o financiamento vem discriminado no Acordo de Colaboração, 4.º compreender o processo e os meios de atribuição do financiamento e 5.º identificar as dificuldades sentidas na implementação da política pública de habitação.

A investigação realizada baseou-se numa abordagem qualitativa, possibilitando de forma aprofundada conhecer a perceção dos atores intervenientes no processo de implementação da política pública de habitação 1.º Direito. Para decifrar o processo de implementação da política pública foram aplicadas entrevistas semiestruturadas a dois grupos diferentes para se conhecerem as diferentes perspetivas dos diferentes intervenientes no processo, possibilitando uma recolha de dados mais rica e completa.

Da entrevista realizada ao grupo dos decisores políticos foi possível conhecer de que forma foi feito o levantamento de necessidades habitacionais por parte do município, quais os critérios tidos em conta para a atribuição do financiamento e a forma de determinação do financiamento necessário à execução da política pública de habitação. Uma vez determinado o financiamento foi possível entender o processo de atribuição do mesmo, as barreiras burocráticas e financeiras decorrentes do processo, a suficiência do prazo estipulado para a execução da política pública e a fase de implementação em que a mesma se encontra.

Por sua vez, as entrevistas realizadas aos técnicos que participaram na realização da ELH permitiu saber quem participou na realização do levantamento de necessidades habitacionais, as carências apresentadas pelos agregados familiares, as dificuldades sentidas aquando da realização do levantamento de necessidades, o período em que decorreu o levantamento e, por último, os critérios considerados para a elegibilidade dos agregados familiares.

Os resultados mostram que os levantamentos de necessidades foram realizados por técnicos dos municípios e por empresas externas especializadas. No que concerne aos critérios de elegibilidade do financiamento da política pública habitacional adotada, foram considerados o défice habitacional, famílias a viver em condições indignas, identificação de grupos prioritários e a elegibilidade dos beneficiários em função da necessidade.

Com respeito ao processo e aos meios de atribuição do financiamento os resultados evidenciam que o financiamento foi calculado em função dos agregados familiares elegíveis e a quantificação dos custos para cada solução habitacional. Neste seguimento o financiamento é concedido aos municípios em tranches, mediante disponibilização por parte destes de prova documental referente às despesas para que cada tranche seja disponibilizada.

Os resultados parecem apontar que o número de agregados familiares em situação de carência nos municípios que compõem a CIMAT é bastante significativo e com necessidades de intervenção urgente em casos prioritários definidos através do levantamento de necessidades, realizado pelos municípios objeto de estudo. Porém, os municípios necessitam de uma resposta mais rápida por parte do IHRU às candidaturas submetidas para poder avançar com os objetivos propostos tanto na ELH como no Acordo de Colaboração. Por sua vez o programa de financiamento das políticas públicas de habitação 1.º Direito, implementado nos municípios da CIMAT, de acordo com os resultados obtidos encontra-se numa fase de implementação inicial ou intermédia.

Revela-se pertinente a criação de equipas técnicas tanto por parte do IHRU como por parte dos municípios capazes de acompanharem e monitorizarem as políticas públicas de habitação implementadas ao nível local, assegurando um processo célere e de acompanhamento contínuo. Deste modo, os municípios de pequena dimensão (Boticas, Montalegre, Ribeira de Pena, Valpaços e Vila Pouca de Aguiar) e de média dimensão (Chaves), com menos recursos humanos poderão ser capazes de acompanhar as necessidades habitacionais dos seus

municípios e agilizar mais atempadamente procedimentos de combate à carência habitacional, com recurso a políticas públicas de âmbito europeu, nacional e local<sup>14</sup>.

No decorrer da investigação foram surgindo naturalmente algumas limitações. Durante a recolha de dados não foi possível realizar todas as entrevistas, não foi concedida entrevista por parte dos decisores políticos dos municípios de Ribeira de Pena e Vila Pouca de Aguiar, pelos técnicos que participaram na elaboração da ELH dos municípios de Boticas e Ribeira de Pena e, por último, as empresas externas que participaram do processo juntamente com os municípios contactadas mostraram-se indisponíveis ou sem condições para conceder entrevistas. No que concerne ao acesso do documento da ELH, o mesmo também não foi disponibilizado pelo município de Chaves para análise do levantamento de necessidades habitacionais realizado.

Contudo, como futuras linhas de investigação, sugere-se o acompanhamento de um processo de implementação da política pública de habitação: estudo de caso. A realização de um estudo sobre as barreiras legais e burocráticas ao financiamento reconhecendo obstáculos administrativos no acesso aos financiamentos e à execução das políticas públicas habitacionais. No entanto, também será pertinente a investigação relacionada com a sustentabilidade financeira dos municípios a médio e longo prazos que permitirá conhecer se as respostas habitacionais atuais são duradouras no combate à indignidade habitacional. Neste seguimento, mostra-se pertinente a avaliação do impacto do financiamento das políticas públicas habitacionais na redução das carências habitacionais e integração social.

---

<sup>14</sup> Assim, segundo Fernandes, Camões e Jorge (2024) os municípios são classificados de pequena, média e grande dimensão, considerando o seguinte:

- Pequenos – com população menor ou igual a 20 000 habitantes;
- Médios – com população maior que 20 000 habitantes e menor ou igual a 100 000 habitantes;
- Grandes – com população maior que 100 000 habitantes.

## Referências Bibliográficas

- Alguacil, J. (1995). *Veinticinco tesis sobre la complejidad del concepto de lo social en las intervenciones de vivienda pública*. En Cortés Alcalá, L. (comp.). *Pensar la Vivienda*. Agora Talasa Ediciones, pp. 70-90.
- Antunes, G. (2021). *Direitos Humanos e Habitação: Evolução do direito à habitação em Portugal*. Calescópio – Edição e Artes Gráficas, S.A.
- Araújo, L., & Rodrigues, M. D. L. (2017). Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, problemas e práticas*, 83, 11–35. URL: <https://journals.openedition.org/spp/2662>
- Associação de Municípios do Alto Tâmega (AMAT). (2024, Novembro 14). *Municípios Associados*. <https://www.amat.pt/municipios-associados/>
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Batista, B., Rodrigues, D., Moreira, E., & Silva, F. (2021). Técnicas de recolha de dados em investigação: Inquirir por questionário e/ou inquirir por entrevista. *Reflexões em torno de Metodologias de Investigação: recolha de dados* (2.<sup>a</sup> Edição), pp.13–36. <http://hdl.handle.net/10773/30772>
- Birkland, T. (2019). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making* (5<sup>th</sup> ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351023948>
- Bryner, G. C. (2010). Organizações públicas e políticas públicas. *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Ed. UNESP.
- Caetano, L. O. (2016). O papel dos modelos de governança do poder local na “Regeneração” territorial e na coesão social. *A Geografia na construção do Futuro Desejado*, (33), 33–52.
- Cairney, P. (2019). *Understanding public policy: theories and issues* (Vol. 2). Bloomsbury Publishing.
- Capella, A. C. N. (2006). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais*, (61), 25–52. <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/291>
- Carmo, R., Cachado, R., & Ferreira, D. (2015). Desigualdades em tempos de crise: Vulnerabilidades habitacionais e socioeconómicas na Área Metropolitana de Lisboa. *RPER*, (40), 5–22. <https://doi.org/10.59072/rper.vi40.366>
- Castelhana, M. V. C., Vieira, L. T., & Fernandes, J. M. B. (2023). Entrevista semiestruturada enquanto estratégia metodológica significativa em pesquisas de cunho educacional: Um estudo narrativo. *REDES-Revista Educacional da Sucesso*, 3(1), 189–198.

- Castro, E., & Oliveira, U. T. V. (2022). A entrevista semiestruturada na pesquisa qualitativa-interpretativa: um guia de análise processual. *Entretextos*, 22(3), 25–45. <https://doi.org/10.5433/1519-5392.2022v22n3p25-45>
- Chartered Institute of Housing (2025, Janeiro 23). *New approaches to housing management*. <https://www.cih.org/publications/new-approaches-to-housing-management/>
- Cohen, E. & Franco, R. (2013). Avaliação de projetos sociais (11.ª ed.). Editora Vozes.
- Conceição, P. S. (2002). *Modelos de produção e gestão de habitação social: Estratégias locais de habitação e sistemas de bem-estar social num contexto de mudança* [Tese de doutoramento, Universidade do Porto]. Repositório da Universidade do Porto. <http://hdl.handle.net/10216/12028URL>
- Constituição da República Portuguesa (1976). Diário da República: I série – n.º 86, 10 de junho de 1976. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>
- Decreto-Lei n.º 37/18 de 4 de junho de 2018. Diário da República, I série – n.º 106, 4 de junho de 2018. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2018-115868810>
- Dye, T. (2013). *Understanding public policy: Fourteenth Edition* (14<sup>th</sup> ed.). Library of Congress Cataloging-in-Publication Data.
- Demir, F. (2021). Basic Concepts of Public Policy. *Public Policy Making in Turkey: Foundational Concepts, Current Practice, and Impact of the New Presidential System*, pp.1–51. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-68715-1\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-68715-1_1)
- Di Giovanni, C. F., & Antunes, G. (2019). Housing policies beyond numbers: a comparative study in Portugal and Italy. *Housing policies beyond numbers: A comparative study in Portugal and Italy*, (pp. 2088–2106). <http://hdl.handle.net/10071/22585>
- Doling, J. (1997). *Comparative Housing Policy: Government and Housing in Advanced Industrialized Countries*. Macmillan.
- Easton, D. (1957). An approach to the analysis of political systems. *World politics*, 9(3), 383–400. <https://doi.org/10.2307/2008920>
- Easton, D. (1965). *A Systems analysis of political life*. New York: John Wiley & Sons.
- Fernandes, M., Camões, P. & Jorge, S. (2025). Anuário financeiro dos municípios portugueses 2024. Lisboa: Ordem dos Contabilistas Certificados.
- Parlamento Europeu (2024). *Overview of Housing Policies*. [https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary_en.htm)
- Faria, C. A. P. D. (2005). A política da avaliação de políticas públicas. *Revista brasileira de ciências sociais*, (20), 97–110.

- Fernandez, R., & Aalbers, M. B. (2016). Financialization and housing: Between globalization and varieties of capitalism. *Competition & change*, 20(2), 71–88. <https://doi.org/10.1177/1024529415623916>
- Ferraz, D., Silva, M., & Anjos, C. (2009). Avaliação de políticas públicas em Portugal: o caso do programa de distribuição de riqueza e combate à exclusão. *Reflexões para Ibero-América: Avaliação de programas sociais*. <http://hdl.handle.net/10071/28969>
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/019924264X.001.0001>
- Frey, K. (2000). Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática de Análise de Políticas Públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, (21), 211-259.
- Guerra, I., Pinto, T. C., & Moura, D. (2001). Políticas de Habitação: á procura de novas problemáticas. *Cidades-Comunidades e Territórios*, (3), 53–69.
- Guerra, I. (2008). Europa e políticas habitacionais. Mudanças em curso. *Cidades, Comunidades e Territórios*, (17), 47–61.
- Greener, S. (2008). *Business research methods*. London: Ventus Publishing.
- Gruis, V., & Nieboer, N. (2004). Strategic housing management: An asset management model for social landlords. *Property Management*, 22(3), pp. 201–213.
- Hill, M. (2009). *The Public Policy Process*, Harlow, Pearson Education.
- Hill, M., & Hupe, P. (2021). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance*. Sage.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), pp. 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Howlett, M., & Cashore, B. (2014). *Conceptualizing public policy*. In *Comparative policy studies: Conceptual and methodological challenges*. London: Palgrave Macmillan UK, pp. 17–33.
- Jorge, S. (2022). A alavanca do 1º direito: um olhar sobre a primeira geração de estratégias locais de habitação. *Finisterra*, 57(119), 109–128.
- Jorge, S. (2024). A resposta do Plano de Recuperação e Resiliência às situações de indignidade habitacional: um olhar sobre as estratégias locais de habitação traçadas e as oportunidades em aberto. *RPER*, 68, 121–136. <https://doi.org/10.59072/rper.vi68.549>
- Jones, C. O. (1984). *An introduction to the study of public policy*. (3<sup>th</sup> ed.). Monterey, CA: Brooks. Cole Publishing Company.
- Kraft, M. E. & Furlong, S.R. (2018). *Public policy: politics, analysis, and alternatives* (6<sup>th</sup> ed.). *Library of Congress Cataloging-in-Publication Data*.

- Keivani, R. & Werna, E. (2001). Modes of housing provision in developing countries. *Progress in planning*, 55(2), 65–118. [https://doi.org/10.1016/S0305-9006\(00\)00022-2](https://doi.org/10.1016/S0305-9006(00)00022-2)
- King, P. (1996). *The limits of housing policy: a philosophical investigation*. Middlesex University Press.
- Lasswell, H. D. (1948). *The analysis of political behavior*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315006550>
- Lasswell, H. D. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. University of Maryland.
- Lawson, J., Troy, L., & van den Nouwelant, R. (2022). Social housing as infrastructure and the role of mission driven financing. *Housing Studies*, 39(2), 398–418. <https://doi.org/10.1080/02673037.2022.2056152>
- Lima, L. L., & D'ascenzi, L. (2013). Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de sociologia e política*, (21), 101–110. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>
- Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- Manzini, E. J. (2004). Entrevista semiestruturada: análise de objetivos e de roteiros. In: *Anais do Seminário Internacional sobre pesquisa e estudos qualitativos. A pesquisa qualitativa em debate*. Bauru.
- Mendes, L. (2020). Nova geração de políticas de habitação em Portugal: contradições entre o discurso e as práticas no direito à habitação. *Finisterra*, 55(114), 77–104. <http://hdl.handle.net/10400.21/14776>
- Muller, P. (2010). *Les Politiques Publiques*, Paris. Presses University de France (8<sup>th</sup> ed.). <https://doi.org/10.7202/039012>
- Nisa, R. Q., Umilia, E., Rahmawati, D., & Samsura, D. A. A. (2023, May). How do Public Policies impact Housing Provision? An empirical study of housing in Surabaya, Indonesia. In *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*. 1186(1), 012012. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/1186/1/012012>
- Parsons, W. (1995). *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Pato, I., & Pereira, M. (2013). Habitação Social na Área Metropolitana de Lisboa. Tendências da gestão municipal contemporânea. *Cidades, Comunidades e Territórios*, (26), 1–15.

- Pinto, T. C., & Guerra, I. (2019). Housing policies, market and home ownership in Portugal. Beyond the cultural model. *Cidades. Comunidades e Territórios*, 39, 101–114. <http://journals.openedition.org/cidades/1638>
- Portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto. Diário da República: I série, n.º 158, de 17 de agosto de 2018. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/230-2018-116090203>
- Portaria n.º 41/2021, de 22 de fevereiro. Diário da República: I série, n.º 36, de 22 de fevereiro de 2021. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/41-2021-158052101>
- Ramos, M. P., & Schabbach, L. M. (2012). O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de administração pública*, 46, 1271–1294. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000500005>
- PRR (2024, Novembro 19). *Recuperar Portugal*. <https://recuperarportugal.gov.pt/>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio de 2018. Diário da República: I série, n.º 84, 2 de maio de 2018. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/50-a-2018-115211109>
- Ribeiro, R., & Santos, A. C. (2019). Financeirização da habitação e desigualdades socioterritoriais. *Análise Social*, 54(233), 726–758. <https://www.jstor.org/stable/26868616>
- Rodrigues, M., Carreiras, H. (2017), *Exercícios de Análise de Políticas Públicas 2*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the policy process*, (2<sup>th</sup> ed.). Routledge <https://doi.org/10.4324/9780367274689>
- Santos, A. & Branco-Teixeira, M. (2025). *Políticas de Habitação Acessível no Norte de Portugal e na Europa*. (1.ª ed.). Vida Económica – Editorial S.A.
- Santos, A., Branco-Teixeira, M., & Valença, P. (2023). *Políticas Locais de Habitação: o papel dos municípios no âmbito das novas políticas de habitação*. (1.ª ed.). Vida Económica – Editorial S.A.
- Santos, A. C. (2021). Sociedade de proprietários e de bem-estar patrimonial: a propriedade no centro da política. *Le Monde Diplomatique*, 6–7.
- Santos, A. C., Teles, N., & Serra, N. (2014). Finança e habitação em Portugal. *Cadernos do Observatório*, 2, 1–59. <https://hdl.handle.net/10316/41129>
- Scriven, M. (1991). *Evaluation thesaurus*. Sage Publications.
- Secchi, L. (2014). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. (2.ª ed.). Cengage Learning.
- Simon, H. (1959). Theories of decision-making in economics and behavioral science. *American Economic Review*, 49(1), 253–283.

- Souza, Y. H. de, & Secchi, L. (2015). Extinção de políticas públicas. Síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. *Cadernos Gestão Pública E Cidadania*, 20(66), 75–93. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v20n66.39619>
- Teles, F. (2021). *Descentralização e poder local em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. <https://doi.org/10.4000/rccs.11748>
- Tosi, A. (1994). *La casa: il rischio e l'esclusione. Rapporto IRS sul disagio abitativo in Italia*. Milano, Franco Angeli.
- Tostevin, P. (2021). *The total value of global real estate*. MARKET TRENDS. <https://www.savills.com/impacts/market-trends/the-total-value-of-global-real-estate.html>
- Tulumello, S. (2019). O Estado e a habitação. Regulação, financiamento e planeamento. *Cidades. Comunidades e Territórios*, 38, 1–7. <http://journals.openedition.org/cidades/1010>
- Un-Habitat. (2020). *World Cities Report 2020: The value of sustainable urbanization*. UN. [https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr\\_2020\\_report.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf)
- Weiss, C. H. (1998). Have we learned anything new about the use of evaluation?. *The American Journal of Evaluation*, 19(1), 21–33. [https://doi.org/10.1016/S1098-2140\(99\)80178-7](https://doi.org/10.1016/S1098-2140(99)80178-7)

## Apêndices

### Apêndice I – Guião – Decisor da política de habitação - 1.º Direito



---

#### Guião de Entrevista

(dirigida aos Presidentes de Câmara Municipal e/ou ao Vereador com o pelouro da habitação)

---

#### (Decisor da política pública de habitação do 1.º Direito)

#### Contextualização

Realiza-se esta entrevista no âmbito da elaboração da Dissertação subordinada ao tema “*Políticas de Habitação: Avaliação de Programas de Financiamento de Habitação na CIM do Alto Tâmega e Barroso*”, do Mestrado em Administração Autárquica da Escola Superior de Administração Comunicação, Administração e Turismo do Instituto Politécnico de Bragança (EsACT-IPB), com vista à análise do Programa 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação. A dissertação está sob a orientação das Professoras Bernardete Bittencourt e Sónia Nogueira, ambas da EsACT-IPB.

O objetivo da investigação assenta na análise do financiamento e implementação da política pública de habitação o 1.º Direito nos municípios que integram a CIM do Alto Tâmega e Barroso – NUT III, compreendendo de que forma foram feitos os levantamentos das necessidades habitacionais, quais os critérios e os meios de atribuição do financiamento na implementação da política pública.

Por conseguinte, gostaríamos de colocar algumas questões que se consideram pertinentes para o estudo realizado, estimando-se que a entrevista possa demorar aproximadamente 20 minutos.

A informação facultada na entrevista é inteiramente confidencial, e usada unicamente para fins académicos do trabalho de investigação.

Autoriza a gravação da entrevista, para que possamos analisar os dados recolhidos mais tarde?



6. Considera a política pública do 1.º Direito adequada para fazer face às carências habitacionais apresentadas?

6.1. Não sendo por si considera a mais adequada, sugeria reajustes a esta política pública ou apresentaria outro tipo de política?

6.1.1. Se sim, quais?

6.1.2. Apresentando outro tipo de política pública, como a caracterizava?

7. Gostaria de acrescentar mais algum dado que considera importante para a investigação?

**Muito obrigada.**

## Apêndice II – Guião – Técnicos que participaram na realização da ELH



---

### Guião de Entrevista

(dirigida aos técnicos que participaram na realização da Estratégia Local de Habitação)

---

#### Contextualização

O meu nome é Carla e presentemente encontro-me a realizar a dissertação subordinada ao tema “*Políticas de Habitação: Avaliação de Programas de Financiamento de Habitação na CIM do Alto Tâmega e Barroso*”, do Mestrado em Administração Autárquica da Escola Superior de Administração Comunicação, Administração e Turismo do Instituto Politécnico de Bragança (EsACT-IPB), com vista à análise do Programa 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação. A dissertação está sob a orientação das Professoras Bernardete Bittencourt e Sónia Nogueira, ambas da EsACT-IPB.

O objetivo da investigação assenta na análise do financiamento e implementação da política pública de habitação o 1.º Direito nos municípios que integram a CIM do Alto Tâmega e Barroso – NUT III, compreendendo de que forma foram feitos os levantamentos das necessidades habitacionais, quais os critérios e os meios de atribuição do financiamento na implementação da política pública.

Por conseguinte, gostaríamos de colocar algumas questões que se consideram pertinentes para o estudo realizado, estimando-se que a entrevista possa demorar aproximadamente 20 minutos.

A informação facultada na entrevista é inteiramente confidencial, e usada unicamente para fins académicos do trabalho de investigação.

Autoriza a gravação da entrevista, para que possamos analisar os dados recolhidos mais tarde?



## Apêndice III – Email para pedido de realização de entrevista

**Destinatário:**

**Assunto:** Pedido de realização de entrevista para realização de trabalho de investigação

Exmo.(a) Senhor(a) \_\_\_\_\_ da Câmara Municipal de \_\_\_\_\_,

O meu nome é Carla Jesus, sou estudante do Mestrado em Administração Autárquica da Escola Superior de Administração Comunicação, Administração e Turismo do Instituto Politécnico de Bragança (EsACT-IPB), sob a orientação das Professoras Bernardete Bittencourt e Sónia Nogueira, ambas da EsACT-IPB.

Presentemente encontro-me a realizar a dissertação subordinada ao tema *“Políticas de Habitação: Avaliação de Programas de Financiamento de Habitação na CIM do Alto Tâmega e Barroso”*, e neste âmbito venho solicitar a V. Exa. a realização de uma entrevista. O objetivo da entrevista é abordar questões relacionadas com as políticas públicas de habitação e o seu financiamento, no âmbito do Programa 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação.

A entrevista poderá ser realizada de acordo com a disponibilidade apresentada, na data, local e horário que forem mais convenientes.

Agradeço desde já a atenção dispensada, ficando a aguardar respeitosamente resposta.

Fico ao dispor para facultar informações adicionais sobre a minha investigação.

Com os melhores cumprimentos,

Carla Jesus