NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

Estudo sobre o Acesso a uma Habitação Condigna:

Análise das Estratégias Locais de Habitação no âmbito do Programa 1º Direito

NÚMERO 1 | OUTUBRO 2023

FICHA TÉCNICA

TÍTULO

NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

Estudo sobre o Acesso a uma Habitação Condigna:

Análise das Estratégias Locais de Habitação no âmbito do Programa 1º Direito

EDIÇÃO

Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P.

Av. Columbano Bordalo Pinheiro, 5

1099-019 Lisboa

Website: www.portaldahabitação.pt

Endereço Eletrónico: ihru@ihru.pt

COORDENAÇÃO

Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Endereço Eletrónico: oharu@ihru.pt

Lisboa, outubro 2023

Índice

1. Introdução **4**

2. Enquadramento **6**

3. Programa 1º Direito: o Acesso a uma Habitação Condigna **13**

3.1. O Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional **13**

3.2. A Estratégia Local de Habitação **15**

3.2.1. As Estratégias Locais de Habitação como Instrumento de Política de Habitação Dinâmico 16

3.3. As Situações de Indignidade Habitacional **19**

3.3.1. Situações de Indignidade Habitacional por tipo de Carência Habitacional 23

3.3.1.1. Insalubridade e Insegurança 24

3.3.1.2. Precariedade 25

3.3.1.3. Sobrelotação 26

3.3.1.4. Inadequação 29

3.3.2. Situações de Indignidade Habitacional por tipo de Situação Específica 32

3.4. Das Situações de Indignidade às Soluções Habitacionais **34**

3.4.1. Reabilitação 35

3.4.2. Construção 37

3.4.3. Aquisição 38

3.4.4. Arrendamento 39

3.4.5. Aquisição de Terreno e Construção 39

3.5. Os Beneficiários do 1º Direito. Soluções Habitacionais Condignas para Quem? **40**

3.5.1. Municípios e Empresas Municipais 41

3.5.2. Beneficiários Diretos 42

3.5.3. Proprietários de Núcleos Degradados 43

3.5.4. Outras Entidades 43

3.6. Das Soluções Habitacionais ao Financiamento **43**

3.6.1. Acordos de Colaboração e de Financiamento 43

3.6.2. Montantes previstos nos Acordos de Colaboração e de Financiamento 44

3.6.3. Fogos previstos nos Acordos de Colaboração e de Financiamento 46

3.7. Dos Contratos de Financiamento à Entrega de Fogos **48**

4. O Impacto do 1º Direito no Parque Público de Habitação **52**

5. Conclusão **55**

Abreviaturas

AC – Acordo de Colaboração
AF – Acordo de Financiamento
AML - Área Metropolitana de Lisboa
AMP - Área Metropolitana do Porto
AUGI – Área Urbana de Génese Ilegal
DGTF – Direção Geral do Tesouro e Finanças
ELH – Estratégia Local de Habitação
IAS – Indexante dos Apoios Sociais
IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
INE - Instituto Nacional de Estatística
LNNRH – Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional
NGPH - Nova Geração de Políticas de Habitação
OHARU - Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana
PER – Programa Especial de Realojamento
PNH – Programa Nacional da Habitação
P1D – Programa 1º Direito
RAA - Região Autónoma dos Açores
RAM - Região Autónoma da Madeira

1. Introdução

1 O Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana (OHARU) no âmbito dos estudos programados sobre habitação dedica especial relevância ao 1º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (P1D), lançado no âmbito da Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), enquanto instrumento de política pública que visa proporcionar o acesso a uma habitação condigna.

2 Na área da habitação, o 1º Direito, impulsionado pelo Plano de Recuperação e Resiliência (2021-2026), é atualmente um dos programas de política pública mais expressivo e mobilizador quer em termos de investimento público, quer em termos de ambição de realização e metas.

3 Sobre esta matéria, destaca-se que o P1D preconiza, de uma forma inovadora em matéria de programas de apoio à habitação, como primeiro passo e condição de acesso ao apoio público a elaboração de um documento estratégico pelos municípios, designado Estratégia Local da Habitação (ELH), onde, entre outros aspetos, os municípios são convidados a realizar um enquadramento das situações de indignidade habitacional e a participar na identificação das soluções para estas situações, sob o princípio de que cada município é que conhece melhor o seu território e que soluções adotar.

4 Neste sentido, o OHARU inicia com o presente trabalho um conjunto de estudos sobre o tema do acesso a uma habitação condigna, constituindo-se este o primeiro estudo da série que, com uma periocidade regular e preferencialmente anual, visa disponibilizar informação circunstanciada de caracterização do programa, evidenciando como ponto de partida o Levantamento Nacional da Necessidades de Realojamento Habitacional de 2017, as situações de carência habitacional patentes nas ELH, as soluções previstas, o grau de realização físico e financeiro, e ainda, por fim, mas sem dúvida o mais relevante propósito da política, que é o efetivo acesso dos beneficiários a uma habitação condigna, a entrega das habitações e resolução dos problemas de indignidade.

5 Para além de uma caracterização do P1D e do relato da implementação no terreno do conjunto de soluções habitacionais preconizadas, é objetivo desta série de estudos incidir a análise em outros tópicos correlacionados, contribuindo para o debate da problemática do acesso à habitação.

6 O **Estudo sobre o Acesso a uma Habitação Condigna N.º 1**, elaborado sobre uma base exploratória realizada com o *"Estudo Intercalar sobre o Acesso a uma Habitação Condigna"* de maio de 2022, tem como objetivo aprofundar o retrato das carências habitacionais evidenciadas a partir das ELH, relacionando, neste âmbito, as situações de indignidade resultantes da sobrelotação espelhadas nas ELH dos municípios com o levantamento censitário realizado pelo INE em 2021; perceber quais as soluções

habitacionais previstas nas ELH, relacionando as soluções de aquisição e construção com o parque habitacional vago existente; e, por fim, analisando o contributo do 1º Direito para dotar o país de um parque público mais expressivo, através do aumento do peso dos alojamentos propriedade de entidades públicas ou do terceiro setor no total do parque habitacional, um dos objetivos mais emblemáticos da NGPH.

7 Assim, o Estudo sobre o Acesso a uma Habitação Condigna N.º 1: Análise das Estratégias Locais de Habitação no âmbito do Programa 1º Direito, está organizado em quatro partes:

1. **Enquadramento**, onde se explicita, de uma forma mais geral, as noções que enquadram o desenho do programa, através da sistematização da informação presente na legislação do programa;
2. **Programa 1º Direito: o Acesso a uma Habitação Condigna**, que se constitui como a descrição do estado da arte e ponto de situação do programa reportado a junho de 2023, através do levantamento das situações de carência habitacional identificadas, das soluções habitacionais escolhidas para responder às carências habitacionais, do compromisso financeiro previsto ao nível de acordos de colaboração/financiamento, dos contratos de financiamento celebrados e à entrega das habitações às pessoas e agregados considerados.
3. **O Impacto do 1º Direito no Parque Público de Habitação**, em que a partir do estado de implementação do P1D se contribui para a resposta às seguintes questões: qual o parque público que se projeta para o futuro? Onde é que este se localiza?
4. **Por fim, na conclusão** elencam-se as principais conclusões do estudo, novos campos de desenvolvimento e desafios futuros nos domínios analisados.

8 Para o presente estudo, a informação das ELH contempla as situações registadas até ao final do 1º semestre de 2023, ou seja, até 30 de junho. A partir desta informação e de forma a densificar a análise recorre-se a informação disponibilizada pelo INE, fundamentalmente aos resultados dos Censos 2021 e à estimativa da população residente de 2022 do INE.

2. Enquadramento

9 O 1º Direito é um programa de apoio público que visa a promoção de soluções habitacionais para pessoas que vivem em condições indignas e que não dispõem de capacidade financeira para suportar o custo do acesso a uma habitação adequada.

10 Como ponto de partida para a implementação do programa, o Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) através de um inquérito aos municípios, cujos resultados se traduziram no Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (LNNRH), identificou cerca de 26 000 famílias em situação de grave carência habitacional. O levantamento surge como primeiro elemento de análise do presente estudo, uma vez que fez a estimativa de base das necessidades habitacionais e serviu de ponto de partida para o desenho de políticas públicas, como o 1º Direito, que veio alterar o paradigma de carência habitacional conhecido até àquele momento, direcionando o foco para as situações de grave carência habitacional, nas quais se incluíam, designadamente, os agregados familiares que residiam em situações de sobrelotação ou em edificações caracterizadas por graves deficiências de solidez, segurança, salubridade.

11 O conceito de habitação indigna introduzido pelo P1D tornou-se mais abrangente, passando a englobar as situações de inadequação e precariedade. A inclusão destas duas novas dimensões pode justificar, ainda que parcialmente, o aumento do número de agregados em situação de carência habitacional reportado pelos municípios em sede de Estratégias Locais de Habitação (ELH) quando comparado com a informação recolhida no LNNRH[1]. Ademais também o mais recente cenário inflacionista e de subida das taxas de juro agravado com a crise resultante da guerra na Europa veio potenciar o universo de famílias que conjugam situações de indignidade habitacional com carência económica, requisitos basilares para o acesso à medida de política agora em estudo.

12 No âmbito do 1º Direito, é ainda de referir a Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH)[2] que, enquanto documento mais abrangente e estratégico no âmbito das políticas de habitação, almejava passar *"de uma política de habitação cujos principais instrumentos assentaram na construção de novos alojamentos e no apoio à compra de casa para uma política que privilegia a reabilitação e o arrendamento"*, estabelecendo como principal meta: *a) Aumentar o peso da habitação com apoio público,*

[1] Dos 308 Municípios inquiridos, 187 identificaram necessidades habitacionais, 120 não identificaram necessidades habitacionais e 1 não respondeu.
[2] Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio.

na globalidade do parque habitacional, de 2 % para 5%, o que representa um acréscimo de cerca 170 000 fogos, sendo o 1º Direito um dos programas que contribui mais expressivamente para este esforço.

13 O 1º Direito tem na sua base um conjunto de princípios orientadores que se encontram sintetizados no preâmbulo do decreto-lei que o aprovou, afirmando-se que *"O Programa assenta numa dinâmica promocional predominantemente dirigida à reabilitação do edificado e ao arrendamento. Aposta também em abordagens integradas e participativas que promovam a inclusão social e territorial, mediante a cooperação entre políticas e organismos setoriais, entre as administrações central, regional e local e entre os setores público, privado e cooperativo."*.

14 Assim, na execução do 1º Direito as entidades promotoras devem observar os seguintes doze princípios: acessibilidade habitacional, planeamento estratégico local, integração social, estabilidade, cooperação, participação, equidade, perequação, reabilitação do edificado, incentivo ao arrendamento, acessibilidades, sustentabilidade ambiental, explicitados no artigo 3º do DL n.º 37/2018 de 4 de junho.

15 Como referido anteriormente, a atribuição de apoio ao abrigo do 1º Direito está dependente da apresentação pelos municípios de uma Estratégia Local de Habitação[3] (ELH), que consiste num documento estratégico de diagnóstico atualizado das carências habitacionais identificadas no território (artigo 30º do DL n.º 37/2018, de 4 de junho, na sua atual redação; artigo 2º da Portaria n.º 230/2018 de 4 de junho).

16 Nesta medida, uma ELH contém, entre outros elementos:

- O diagnóstico global atualizado das carências habitacionais existentes no seu território, contendo as características e o número de situações de pessoas e agregados que nele vivem em condições habitacionais indignas;
- As soluções habitacionais que o município pretende ver desenvolvidas em função do diagnóstico das carências habitacionais existentes e das suas opções estratégicas ao nível da ocupação do solo e do desenvolvimento do território e a respetiva programação;
- Um cronograma financeiro com a priorização das soluções preconizadas com a sua implementação no terreno bem como evidência do seu alinhamento estratégico com os princípios consagrados no programa.

17 Uma ELH assume o carater dinâmico na medida em que pode ser alterada nas suas várias vertentes, quer no diagnóstico das carências habitacionais, quer nas soluções previstas para resolver essas carências,

[3] Regulada pela Portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto.

permitindo assim que esta tenha uma maior relevância em cada momento para cada município (artigo 2º n.º 6 da Portaria n.º 230/2018 de 4 de junho).

18 No âmbito do 1º Direito, podem beneficiar de apoio financeiro para a promoção de soluções habitacionais as seguintes entidades (artigo 26º do diploma):

a. Estado, através da DGTF, Regiões Autónomas e municípios, bem como associações de municípios constituídas para efeito de resolução conjunta de situações de carência habitacional;

b. Empresas públicas, entidades públicas empresariais ou institutos públicos das administrações central, regional e local, incluindo as empresas municipais, com atribuições e competências de promoção e ou de gestão de prédios e frações destinados a habitação;

c. Misericórdias, instituições particulares de solidariedade social, cooperativas de habitação e construção, pessoas coletivas de direito público ou privado de utilidade pública administrativa ou de reconhecido interesse público e entidades gestoras de casas de abrigo e respostas de acolhimento para requerentes e beneficiários de proteção internacional, da Rede de Apoio a Vítimas de Violência Doméstica e de pessoas em situação de sem-abrigo;

d. Associações de moradores e cooperativas de habitação e construção;

e. Os proprietários de frações ou prédios situados em núcleos degradados, conforme disposto no artigo 12.º.

19 Neste âmbito, é de realçar que é também possível às pessoas, ou agregados, que preencham os requisitos de acesso ao 1.º Direito beneficiar de apoio direto para acederem a uma habitação adequada, os denominados beneficiários diretos.

20 Para efeitos de análise, será seguido um rearranjo do universo de entidades previstas no artigo 26º do diploma que aprova o 1º Direito, considerando-se para tanto, tendo em conta a sua natureza, quatro grupos de entidades: municípios, empresas municipais, beneficiários diretos e outras entidades. Na categoria outras entidades, representando menos de 4% das soluções habitacionais a promover, incluem-se entidades como institutos públicos, misericórdias ou instituições particulares de solidariedade social.

21 Concorrem para sanar os problemas de indignidade habitacional as seguintes soluções:

- arrendamento de habitações para subarrendamento;
- encargos com os moradores de núcleos degradados a que se refere o n.º 7 do artigo 12.º,
- reabilitação;

- construção;
- aquisição;
- aquisição de terrenos;
- aquisição, reabilitação ou construção de prédios/frações destinados a equipamentos complementares de apoio social integrados em empreendimentos habitacionais financiados ao abrigo do 1.º Direito.

22 Estas soluções podem ser conjugadas em três tipos: aquisição e subsequente reabilitação; aquisição de terrenos e construção; e, por fim, aquisição de terrenos e reabilitação de prédios neles existentes.

23 Para além da elaboração de uma ELH, faz parte do desenho do P1D a celebração de Acordos de Colaboração/Financiamento que contêm, entre outros aspetos, os valores totais de investimento e de financiamento estimados. Estes acordos são executados mediante a celebração de contratos de financiamento relativos a cada solução habitacional a promover.

24 É com a celebração destes contratos que é assumido o compromisso financeiro de pagamento dos apoios/comparticipações, estando, até aí, a contratação dos mesmos condicionada à existência da necessária dotação orçamental (artigo 70º).

25 A contínua auscultação das necessidades de resposta da política do P1D e a experiência adquirida com a sua operacionalização tem resultado em ajustamentos no quadro legal enquadrador do programa. Nessa medida, a figura 1, reflete sucintamente as diversas alterações legislativas ocorridas até ao momento.

FIGURA 1. Legislação aprovada no âmbito do 1º Direito

2018

Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de maio - Estabelece o 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, que visa a promoção de soluções habitacionais para pessoas que vivem em condições habitacionais indignas e que não dispõem de capacidade financeira para suportar o custo do acesso a uma habitação adequada.

Declaração de Retificação n.º 25/2018, de 02 de agosto - Retifica o Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho.

Portaria n.º 230/ 2018, de 17 de agosto - Regulamenta o Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, e, em execução do n.º 4 do artigo 63.º desse decreto-lei, define o modelo e os elementos essenciais para efeito da apresentação ao IHRU, das candidaturas à concessão de apoios ao abrigo desse programa.

2019

Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho - Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2019. O artigo 184.º procede à alteração do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho.

2020

Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 de outubro - Adequa os instrumentos criados no âmbito da Nova Geração de Políticas de Habitação e a Lei Orgânica do IHRU, I. P., à lei de bases da habitação, no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social

2021

Lei n.º 12/2021, de 10 de março – Altera o Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 de outubro

Decreto-Lei n.º 89/2021, de 3 de novembro

Portaria n.º 41/2021, de 22 de fevereiro - Procede à primeira alteração à Portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto.

Portaria n.º 138-C/2021, de 30 de junho - Define o modelo e os elementos complementares a que devem obedecer as candidaturas, para financiar o P1D e a BNAUT.

Aviso n.º 18729/2021, de 4 de outubro - Aprovação de dois modelos de publicitação do financiamento público ao abrigo do 1.º Direito, a utilizar na fase de realização.

2022

Decreto-Lei n.º 74/2022, de 24 de outubro
Procede à alteração ao Programa 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação e ao Porta de Entrada.

2023

Decreto-Lei n.º 38/2023, de 29 de maio - Altera diversos regimes jurídicos da área da habitação no âmbito da implementação do Plano de Recuperação e Resiliência.

Portaria n.º 268/2023, de 23 de agosto - Procede à segunda alteração da Portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto

26 Um ano após a criação do programa, em 2019 (Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho), são introduzidas as alterações que incidiram sobretudo nos montantes de financiamento, tendo sido ajustado o valor de referência aplicável às soluções de construção e de aquisição de terrenos, e os limites da dotação para apoio técnico às entidades abrangidas pelo programa. Adicionalmente, precisou-se que, em relação aos beneficiários diretos e relativamente aos requisitos de acesso ao programa, no cálculo do valor de comparticipação não fica comprometida a manutenção pelo agregado da parte do rendimento médio mensal igual ao Indexante dos Apoios Sociais (IAS).

27 Em 2020, através do Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 de outubro, adequou-se o programa à Lei de Bases da Habitação (LBH) e, entre outros aspetos, foi aumentado o valor do património mobiliário que o agregado pode deter para ser considerado em situação de carência financeira, um dos requisitos de elegibilidade do programa, de 5% para 7,5% de 240 vezes o valor do IAS, ou seja, de 12 para 18 IAS. Este mesmo requisito veio a ser alterado em 2022, tendo sido novamente aumentado pelo DL n.º 74/2022, de 24 de outubro, para 60 IAS, aplicando-se apenas aos beneficiários diretos. Para os restantes agregados é apenas necessário que o rendimento médio mensal seja inferior a 4 IAS.

28 Em relação aos conceitos em que assenta o programa, foi ainda alterado, em 2020, o conceito de sobrelotação, integrando-se a noção de divisão habitável (divisão cuja área é de pelo menos 4 m2) a considerar na identificação destas situações, tendo sido também revisto o âmbito das pessoas vulneráveis, com a integração dos requerentes e beneficiários de proteção internacional.

29 À semelhança das alterações ocorridas em 2019, em 2020, a revisão do diploma incidiu em boa parte sobre a matéria dos financiamentos com alterações ao nível do valor de referência para cálculo das comparticipações à reabilitação e à aquisição, bem como majoração das comparticipações às soluções habitacionais concluídas até ao final de 2023. Nesta revisão do diploma, houve ainda um conjunto de alterações que alargaram o âmbito do financiamento, nomeadamente, no caso das obras de autopromoção previstas para os beneficiários diretos, na reabilitação para habitação própria e permanente, e nos empréstimos à aquisição de terrenos. É ainda relevante destacar o reforço do regime especial de alienação aplicável às soluções habitacionais financiadas pelo programa, restringindo-se às pessoas que integram o agregado familiar as transmissões gratuitas não abrangidas por este regime.

30 Em 2021, é de realçar a alteração que aumentou de 15 para 20 anos o período de afetação das habitações de entidades públicas e do terceiro setor financiadas pelo 1º direito para os fins previstos (Lei n.º 12/2021, de 10 de março).

31 No mesmo ano de 2021, a portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto, foi alterada pela primeira vez (Portaria n.º 41/2021, de 22 de fevereiro), tendo sido flexibilizados alguns dos requisitos do programa, nomeadamente, a demonstração dos princípios do programa na ELH, permitindo aos municípios fundamentar a não aplicação de alguns desses princípios em resultado das especificidades do território, e, a instrução das candidaturas dos beneficiários diretos. Neste domínio, permite-se agora ao IHRU aceitar a apresentação de um único orçamento quando o município declare existir dificuldade na obtenção de vários orçamentos por parte daqueles beneficiários, nomeadamente por razões de interioridade ou de conjuntura económica. Foi também nesta primeira alteração da portaria que se previu que todos os atos e comunicações do programa devem ser realizados na plataforma eletrónica, ao invés de preferencialmente através da interoperabilidade da Administração Pública ou de outros meios eletrónicos, como se encontrava previsto no diploma original.

32 Com as alterações do Decreto-Lei n.º 74/2022, de 24 de outubro, foi aumentado o âmbito do financiamento à reabilitação para as entidades públicas e de terceiro setor, caindo a necessidade das habitações objeto de reabilitação estarem arrendadas, bastando informação sobre a ocupação das mesmas. Esta disposição abrange para além das habitações ocupadas a possibilidade de financiamento de casas devolutas que tenham como fim agregados identificadas ao abrigo do P1D. Com a aprovação destas alterações os acordos de financiamento deixam ainda de caducar ao fim de 18 meses caso não tenha sido apresentada nenhuma candidatura durante esse período.

3. Programa 1º Direito: o Acesso a uma Habitação Condigna

3.1. O Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional

33 O Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (LNNRH) de 2017 tinha por objetivo aferir a realidade nacional em termos de carências habitacionais. O questionário adotado e enviado a todos os 308 municípios portugueses, incidiu sobretudo nas questões relacionadas com a tipologia urbana (barracas ou construções precárias, acampamento clandestino, bairro social, bairro clandestino - AUGI, conjunto urbano consolidado degradado, área de risco, parque de campismo) e do tipo de construção (barracas, tendas, móveis/caravanas, não convencionais ou convencionais e elementos naturais). Dos 308 municípios, 187 identificaram necessidades de realojamento, 120 não referiram necessidades de realojamento e 1 não respondeu.

34 O inquérito permitiu a identificação de 25 762 agregados que viviam naquelas situações de carência habitacional.

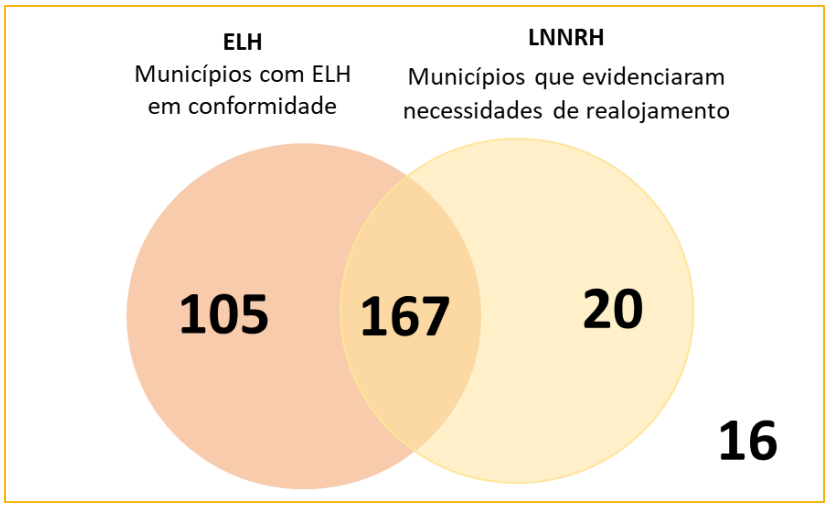
35 Com a publicação do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de maio, que instituiu o P1D, foi introduzido um conceito de indignidade habitacional mais amplo, correspondente a quatro situações tipificadas de indignidade habitacional: inadequação, insalubridade e insegurança, precariedade e sobrelotação. Parte destas situações já tinham acolhimento no conceito de carência habitacional presente em legislação anterior, mas com uma abrangência menor. A partir destas foi possível isolar situações específicas, artigos 10º, 11º e 12º do mesmo diploma, a saber: pessoas vulneráveis, núcleos precários e núcleos degradados.

36 A 30 de junho de 2023, a informação contida nas 272 ELH, que já tinham a sua conformidade validada pelo IHRU, revelou a existência de 125 810 agregados em situação habitacional indigna, suscetíveis de ser enquadrados nas quatro situações previstas no P1D.

37 A este propósito importa dar nota que nem todos os municípios que no LNNRH de 2017 evidenciaram necessidades de realojamento têm, à data de referência deste estudo, a sua ELH validada pela entidade competente e, por outro lado, existem municípios que, à data do LNNRH, não tinham evidenciado necessidades de realojamento, mas que entretanto já o fizeram, tendo já a ELH validada (figura 2).

38 Do diagrama apresentado decorre que apenas 16 municípios não evidenciarem necessidades de realojamento no levantamento, nem têm ELH em conformidade. Em sentido contrário, em 167 municípios verifica-se a interseção dos dois casos: ter ELH em conformidade e ter evidenciado necessidades de realojamento no LNNRH.

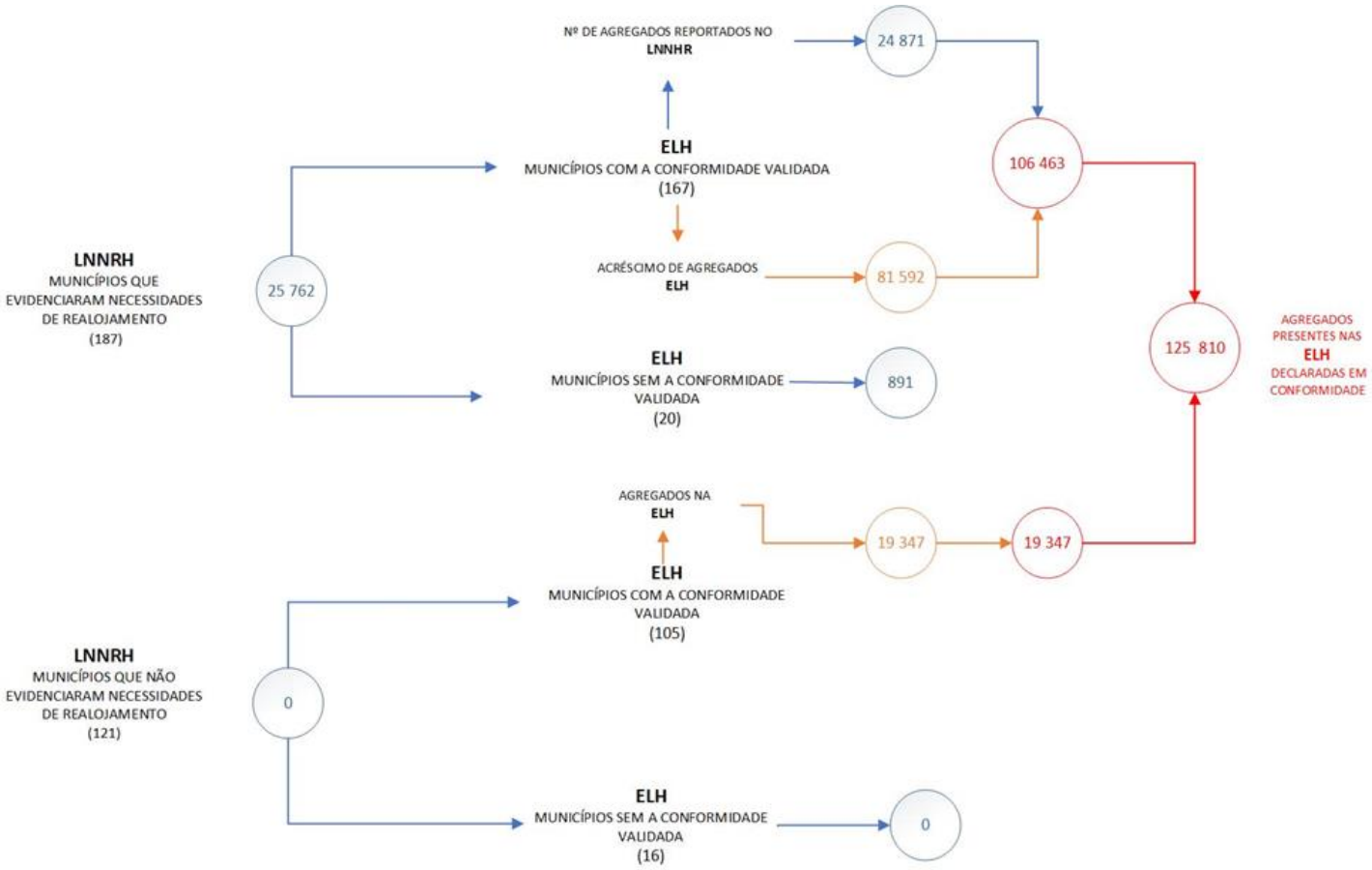
FIGURA 2. Ilustração da relação entre as respostas ao LNNRH e as ELH, 2023-06-30



Fonte: IHRU

39 A evolução do número de agregados familiares reportados nos dois momentos, no LNNRH (25 762 famílias) e nas ELH (125 810), pode ser ilustrada pela figura 3.

FIGURA 3. Esquema interpretativo: aumento do número de agregados LNNRH e a ELH



3.2. A Estratégia Local de Habitação

40 Como referido, a 30 de junho de 2023, existiam 272 municípios com ELH cuja conformidade tinha sido verificada pelo IHRU, correspondendo a 88,3% dos municípios portugueses, sendo que o grau de cobertura sobe para 95%, quando ponderado, respetivamente, pela população residente aferida pelo número de agregados ($\mathrm{GC_{AF}}$) e pela população($\mathrm{GC_{Pop}}$)[4]. Em sentido contrário, 36 municípios não têm, por razões diversas a ELH em conformidade, encontrando-se em curso o referido processo (tabela 1).

[4] $\mathrm{GC}_{AF} = \frac{\text{Total de agregados nos 272 municípios}}{\text{Total agregados familiares}} = \frac{\sim 3{,}94\mathrm{M}}{\sim 4{,}14\ \mathrm{M}}$ e [4] $\mathrm{GC}_{Pop} = \frac{\text{População nos 272 municípios}}{\text{Total da população}} = \frac{\sim 9{,}83\mathrm{M}}{\sim 10{,}34\mathrm{M}}$

TABELA 1. Municípios com e sem ELH em conformidade por NUTS II, n.º, %, 2023-06-30

NUTS II	Municípios (N.º)	ELH em conformidade (N.º)	Diferença (N.º)	ELH em conformidade (%)
Norte	86	84	2	97,7%
Centro	100	83	17	83,0%
AML	**18**	**18**	**0**	**100,0%**
Alentejo	58	52	6	89,7%
Algarve	**16**	**16**	**0**	**100,0%**
RAA	19	13	6	68,4%
RAM	11	6	5	54,5%
Total	**308**	**272**	**36**	**88,3%**

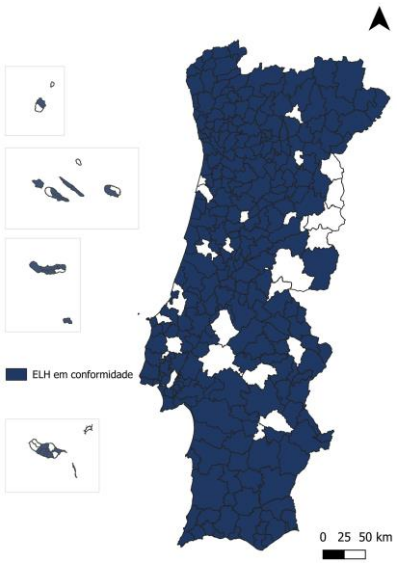
Fonte: IHRU

41 Em termos geográficos, por NUTS II, todos os municípios da AML e do Algarve têm ELH, sendo que na região Norte 97,7% dos municípios já viram a sua Estratégia validada pelo IHRU (tabela 1).

42 Destaca-se que, em conjunto as regiões Norte e Centro, congregam cerca de 60% do número total dos municípios.

43 Os 36 municípios que se encontravam, à data, em processo de definição/finalização das respetivas ELH estão dispersos a nível nacional, com enfoque nas Regiões Autónomas, e situados em manchas mais interiores, Alentejo e Centro.

FIGURA 4. Municípios com ELH em conformidade 2023-06-30.



Fonte: IHRU

SÍNTESE:

44 A 30 de junho de 2023, 272 municípios (88,3%) tinham ELH em conformidade.

45 Destaca-se o elevado grau de adesão do P1D na AML e Algarve (NUTS II), onde todos os municípios tinham ELH em conformidade.

3.2.1. As Estratégias Locais de Habitação como Instrumento de Política de Habitação Dinâmico

46 O entendimento da ELH enquanto documento estratégico de diagnóstico das carências habitacionais num determinado território, que representa de forma atualizada a realidade sobre a qual incide, implica que

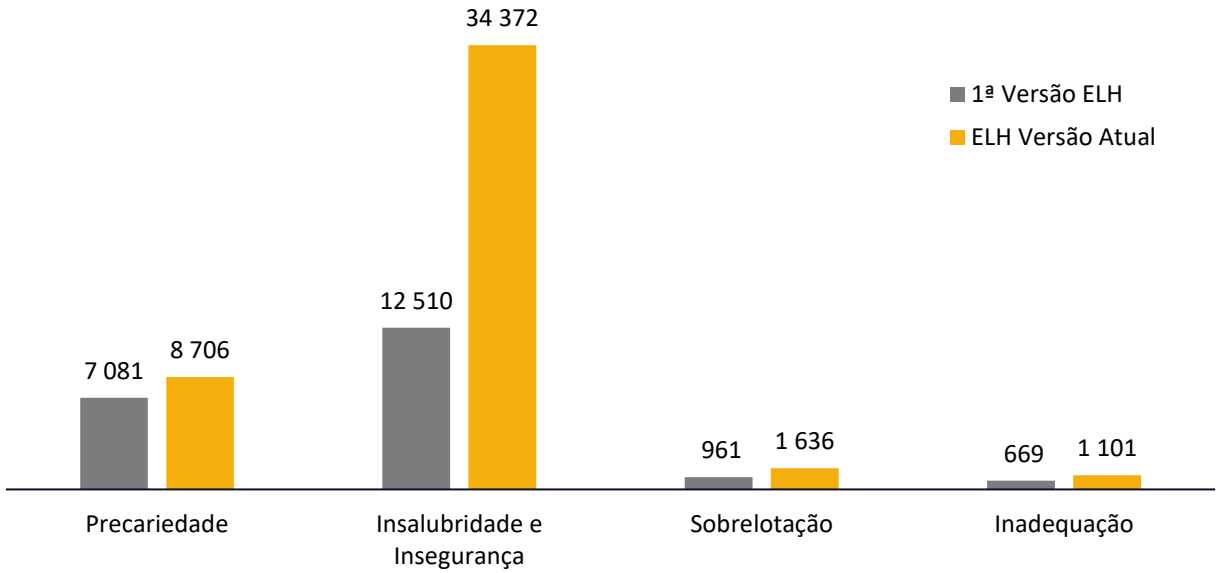
este seja passível de ser atualizado. Este princípio está plasmado na legislação enquadradora do 1º Direito (artigo 2º n.º 6 da Portaria n.º 230/2018 de 4 de junho).

47 Neste sentido, dos 272 municípios com ELH, 23 tinham encetado um processo de revisão. Neste grupo, o Norte é a região onde mais municípios já fizeram uso desta faculdade legal, tendo nestes casos o processo de revisão sido validado pelo IHRU. Em dois municípios da região Norte a ELH está na sua 3ª versão (inicial e 2 revisões).

48 A moldura legal do Programa não limita o número de atualizações da estratégia, identificando, em relação à programação das soluções habitacionais, um período máximo de seis anos para os municípios proporcionarem uma resposta habitacional a todos os agregados objeto do diagnóstico, sendo idealmente este o período máximo de vigência de uma ELH que não foi objeto de alterações, à semelhança do que está previsto em relação aos acordos de colaboração/financiamento (artigo 67º, DL n.º 67/2018 de 4 de junho).

49 Globalmente, as alterações ocorridas nas ELH dos 23 municípios refletem um aumento dos agregados em situação de indignidade (de 21 221 para 45 815); um aumento expressivo das situações de insalubridade e insegurança (figura 5); e, em relação às soluções habitacionais, uma preferência pelo recurso à reabilitação, com um aumento de 37%.

FIGURA 5. Carências habitacionais, por situação de indignidade habitacional nos 23 Municípios com alteração de ELH, nº, 2023-06-30.



Fonte: IHRU

50 As alterações introduzidas, tal como referido, mostram que as situações de carência habitacional agora identificadas mais que duplicaram. Estes casos, de revisão em alta das situações de indignidade, estão patentes em 17 dos 23 municípios.

51 Por outro lado, em 6 dos 23 municípios as alterações não incidiram sobre o diagnóstico das situações de indignidade, mas nas soluções habitacionais escolhidas para responder às carências, refletindo essencialmente uma busca por soluções de reabilitação, em detrimento da aquisição (tabela 2).

TABELA 2. Municípios com alteração de ELH por entidade e solução habitacional, n.º, 2023-06-30.

Entidade	Solução Habitacional	Alteração (Nº)
Município Artigo 26º al. a)	Reabilitação	+18 435
	Construção	+4 864
	Aquisição de Terreno e Construção	0
	Aquisição ou Aquisição + Reabilitação	-1 166
	Arrendamento	-40
Outras Entidades	Reabilitação	+389
	Construção	- 538
	Aquisição de Terreno e Construção	0
	Aquisição ou Aquisição + Reabilitação	0
	Arrendamento	21
Beneficiários Diretos Artigo 25º	Reabilitação	+2 909
	Construção	+81
	Aquisição de Terreno e Construção	0
	Aquisição ou Aquisição + Reabilitação	- 59

Fonte: IHRU

SÍNTESE:

52 Desde o arranque do Programa 1º Direito, 23 municípios já fizeram alterações às suas Estratégias Locais de Habitação.

53 Registou-se um significativo aumento dos agregados em indignidade habitacional, de 21 221 para 45 815 casos.

54 Nas alterações realizadas verificou-se um aumento expressivo das situações de insalubridade e insegurança e, nas soluções habitacionais escolhidas, um maior recurso à reabilitação em detrimento da aquisição.

3.3. As Situações de Indignidade Habitacional

55 No âmbito do 1º Direito, considera-se que estão numa situação de indignidade habitacional as pessoas que não dispõem de uma habitação adequada, residindo de forma permanente, nomeadamente, em situação de insalubridade e insegurança, precariedade, sobrelotação e/ou inadequação. Neste âmbito, para densificarmos a análise sobre as situações identificadas importa mobilizar informação estatística recolhida pelo INE no levantamento censitário de 2021.

56 Assim, segundo os Censos 2021, existem 4 149 096 agregados familiares domésticos distribuídos pelo território nacional, sendo que nos 272 municípios cuja ELH está validada pelo IHRU, residem 3 944 135 agregados familiares (95% do total), o que corresponde a uma população de 9 954 234 pessoas.

57 Os Censos de 2021 referem ainda, que em Portugal existem 4 042 alojamentos familiares não clássicos, ou seja, alojamentos que não satisfazem inteiramente as condições do alojamento familiar clássico pelo tipo e precariedade da construção, porque é móvel, improvisado e não foi construído para habitação, mas funciona como residência habitual de pelo menos uma família no momento de referência, incluindo-se aqui a barraca, o alojamento móvel, a casa rudimentar de madeira e o alojamento improvisado, entre outros não destinados à habitação[5].

58 Tendo presente esta tipificação dissonante para alojamentos familiares entre o conceito aferido pelo INE e o preconizado pelo diploma, apura-se que nos 272 municípios com ELH, existem 3 681 alojamentos deste tipo não clássico (sintaxe do INE). A quantificação de agregados em situação de indignidade habitacional que emerge das ELH é superior, isto é, 125 810 famílias constam dos diagnósticos como residentes em condições de indignidade habitacional previstas no Programa, o que significa que 3,19% dos agregados familiares nos municípios em causa apresentavam alguma das quatro formas de carência habitacional.

59 Como nota metodológica, para representar a distribuição geográfica, excetuando os casos em que é expressamente referido o contrário, a divisão das classes utilizada nos mapas segue o método de intervalos naturais de Jenks, segundo o qual as classes com maior semelhança são agrupadas de forma a reduzir a variância dentro das classes e maximizar a variância entre as classes.

60 No mapa apresentado, as 125 810 situações de indignidade, em termos absolutos, estão repartidas em cinco classes sendo a primeira a mais predominante [15; 893] com 250 municípios e uma média de cerca de 192 agregados em situação de indignidade habitacional. Em termos relativos, face ao número de

[5] Definição de alojamento não clássico disponível em https://smi.ine.pt/conceito/detalhes/6512

agregados em cada município, as percentagens variam entre os 0,1% e os 28,8%, sendo a classe [0,1; 1,8] aquela onde mais municípios se encontram, com 93, destacando-se ainda os casos de Odemira e Terras de Bouro que têm respetivamente 15,6% e 28,7% dos seus agregados em indignidade habitacional.

61 Em termos de distribuição geográfica (NUTS III), são as áreas metropolitanas de Porto (AMP) e Lisboa (AML) que apresentam o maior número de famílias em situação de carência habitacional, representando, em conjunto, 60% do total (figura 6).

FIGURA 6. Agregados em situação de indignidade habitacional por município com ELH, nº, 2023-06-30.

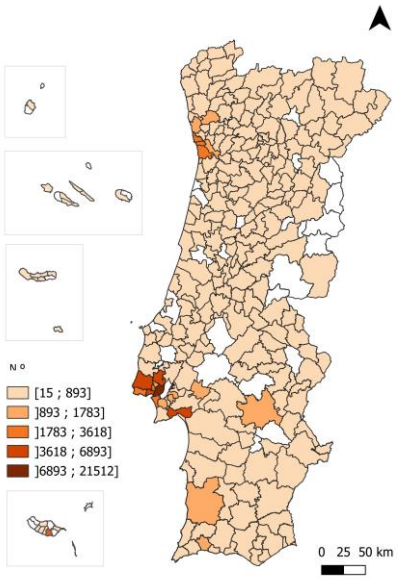
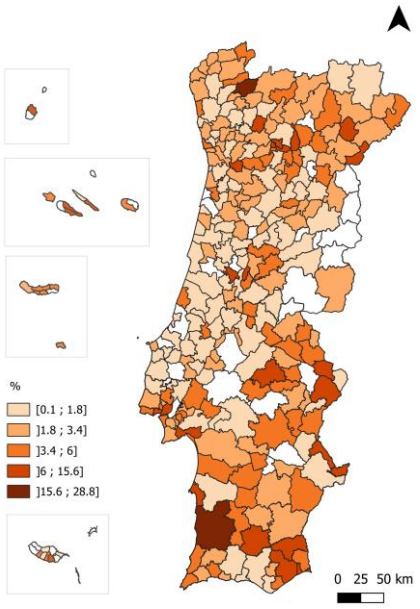


FIGURA 7. Proporção dos agregados em situação de indignidade habitacional, no total de agregados (2021) por município com ELH, %,2023-06-30.



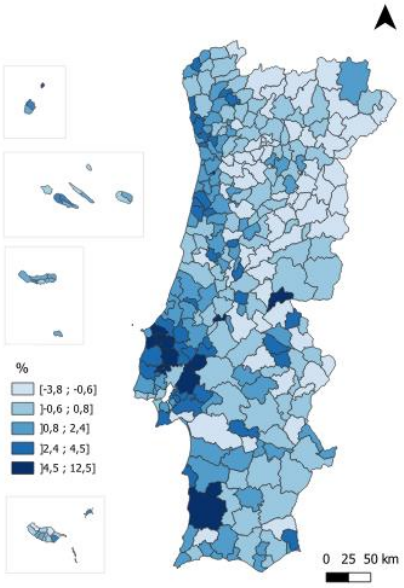
Fonte: IHRU, INE

62 Quando o conjunto de situações de carência habitacional é ponderado pelo número de agregados familiares em cada município, o panorama muda, em particular, nos municípios mais interiores (figura 7) da região Norte e no Alentejo, onde estes agregados assumem maior peso.

63 Esta situação evidencia dois aspetos: por um lado, a pertinência e emergência de um Programa que tem como objetivo dar uma resposta pública às situações de indignidade habitacional em todo o território, e que, por isso, vai além da resposta que foi, no passado, implementada para as regiões mais densamente povoadas, como aconteceu no Programa Especial de Realojamento; por outro lado, evidencia que para estes territórios lograrem concretizar as soluções habitacionais previstas, pode ser necessário medidas de política de discriminação positiva, que deem maiores possibilidades a estes territórios de sanar as situações de indignidade existentes.

64 Neste momento e recorrendo aos dados mais recentes do INE, em termos de população residente, verifica-se que, entre 2021 e 2022[6], a estimativa da população residente aumentou. Em termos de variação, registaram-se os valores mais elevados na faixa litoral do país, com destaque para as áreas metropolitanas, sendo que na AML os aumentos mais expressivos se deram em zonas mais periféricas da região (figura 8).

FIGURA 8. Variação da população residente, %, por município, 2021-2022.



Fonte: INE

65 Sobre esta matéria, é ainda de destacar que o acréscimo populacional em 2022 resultou de um saldo migratório de 86 889 pessoas, que compensou o saldo natural negativo, de -40 640.

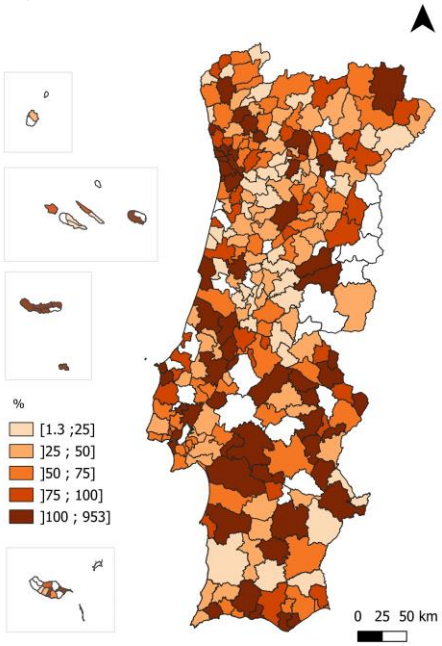
66 Dada a sua proximidade com o território, as autarquias locais assumem, no âmbito do 1º Direito, um papel imprescindível na definição das soluções a prosseguir e dos recursos a mobilizar. No mesmo sentido, o facto do universo abrangido pelo P1D conjugar a situação de indignidade habitacional com a de carência económica remete-nos para o papel do Estado em termos de política pública mais ampla para além da física/habitacional. Neste domínio, importa analisar a relação entre o número de fogos propriedade do estado e o número de situações de indignidade habitacional sinalizadas nas ELH dos diversos municípios. No atual cenário inflacionista e de crescimento das taxas de juro, deste binómio habitação pública/ alojamentos clássicos, poder-se-á ambicionar percecionar a resiliência dos territórios a partir de uma maior ou menor resposta pública às situações de indignidade habitacional.

67 Desta feita, de uma forma simplificada, quando se contabiliza o número de alojamentos de cariz público por município, propriedade do Estado (Administração Central, Empresa Pública, Instituto Público, ou Autarquias Locais) e de instituições sem fins lucrativos, verifica-se que subjaz nestas autarquias (em 66 municípios dos 272 com ELH) um número de situações de indignidade inferior ao número de alojamentos públicos ou equiparados, ou seja, com percentagens inferiores a 100%, sendo que a maioria destes se encontra no Alentejo ou no Norte coincidindo com a classe com maior predominância]100, 953] (figura 9). Desta análise, infere-se o facto de serem territórios em que os programas de habitação pública menos impacto terão tido nos últimos 30 anos. Coincidindo também corresponder a municípios em que a relação

[6] A estimativa da população efetuada pelo INE encontra-se disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&contecto=pi&indOcorrCod=0000256&selTab=tab0

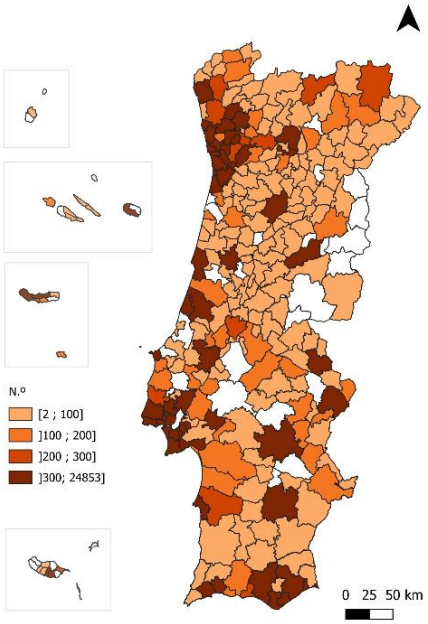
entre o número de alojamentos cariz público/ número de agregados em carência habitacional é maior, pelo facto de apresentar menos agregados em indignidade.

FIGURA 9. Proporção dos alojamentos propriedade do Estado (2021) nos agregados em situação de indignidade habitacional em Municípios com ELH, %, 2023-06-30



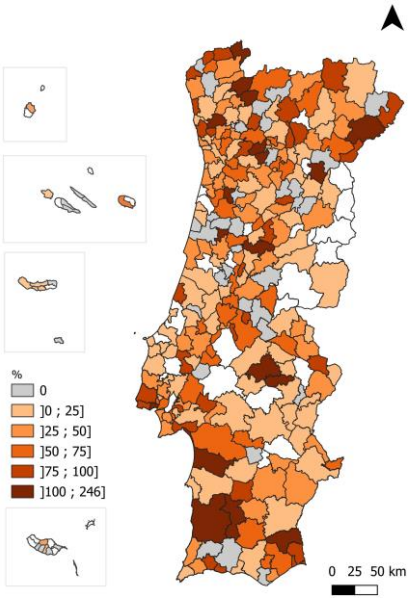
Fonte: IHRU, INE

FIGURA 10. Alojamentos propriedade do Estado e de instituições sem fins lucrativos, n.º, 2021



68 A figura 11 mostra a relação entre as soluções habitacionais do tipo reabilitação preconizadas nas 272 ELH, a cargo dos municípios e de empresas municipais, e o total de alojamentos propriedade do Estado ou de instituições sem fins lucrativos existente nesses municípios (dados INE). No caso dos municípios com valores percentuais mais baixos, que se encontram disseminados pelo país, poderá indiciar que estes têm conseguido encontrar solução para a manutenção do seu parque habitacional.

FIGURA 11. Rácio entre as soluções habitacionais de Reabilitação promovidas por Municípios e Empresas Municipais e os alojamentos propriedade do Estado ou de instituições sem fins lucrativos (2021) nos Municípios com ELH, %, 2023-06-30



Fonte: IHRU, INE

SÍNTESE:

69 Nos municípios com ELH, existiam 125 810 famílias em condições de indignidade habitacional previstas no programa, o que significa que 3,19% dos agregados familiares nos municípios em causa apresentavam alguma forma de carência habitacional.

70 Em termos de distribuição geográfica (NUTS III), são as áreas metropolitanas de Porto (AMP) e Lisboa (AML) que apresentam o maior número de famílias em situação de carência habitacional, representando, em conjunto, 60% do total.

3.3.1. Situações de Indignidade Habitacional por tipo de Carência Habitacional

71 Os 125 810 agregados com carências habitacionais[7] estão tipificados nas ELH consoante a tipologia de carência mais preponderante, a saber: insalubridade e insegurança, precariedade, sobrelotação e inadequação. Neste subcapítulo dar-se-á enfoque à análise mais detalhada das quatro tipologias de carência habitacional que o 1º Direito visa resolver.

72 Assim, em termos de distribuição por tipo de carência habitacional, verifica-se que a insalubridade e insegurança é com uma larga margem a situação mais representada (64,8%), seguida da precariedade (20,7%). Em conjunto estas duas situações representam 85,5% do total das situações de indignidade habitacional identificadas nas ELH (tabela 3).

TABELA 3. Distribuição de agregados por tipo de situação de indignidade, n.º e %, 2023-06-30.

ELH Diagnóstico	Nº	%
Insalubridade e Insegurança	81 484	64,8%
Precariedade	26 024	20,7%
Sobrelotação	8 311	6,6%
Inadequação	4 980	4,0%
Subtotal	**120 799**	**96,0%**
Outros	5 011	4,0%
Total	**125 810**	**100%**

Fonte: IHRU

[7] O total de agregados habitacionais diagnosticados é de 125 810, sendo que o total de soluções habitacionais previstas nas ELH a promover é de 120 799. Esta discrepância deve-se ao facto de 5 011 agregados terem soluções em sede da Estratégia Regional de Habitação (Funchal (3 790) e/ou a definir/programar posteriormente (Amadora (1 221)).

3.3.1.1. Insalubridade e Insegurança

73 Considera-se numa situação de insalubridade e insegurança a pessoa ou o agregado residente em local, construído ou não, sem condições básicas de salubridade, segurança estrutural, estanquidade e higiene ou por ser uma edificação sem as mínimas condições de habitabilidade (artigo 5º al. b) DL n.º 37/2018 de 4 de junho).

74 No âmbito do 1º Direito, esta é a situação mais prevalente com 81 484 agregados, o que corresponde a ≈65% do total das situações de indignidade habitacional refletidos nas ELH. Em relação ao total de agregados familiares dos municípios com ELH, segundo os Censos 2021, estão nesta situação 2,07% dos agregados., ou seja, por cada 50 alojamentos familiares, 1 apresenta como forma de indignidade habitacional a insalubridade e insegurança.

TABELA 4. Distribuição de agregados em situação de insalubridade e insegurança por NUTS II, n.º e %, 2023-06-30.

NUTS II	Nº	%
AML	40 921	50,2%
Norte	21 787	26,7%
Centro	7 057	8,7%
Alentejo	5 891	7,2%
Algarve	3 641	4,5%
RAA	1 656	2,0%
RAM	531	0,7%
Total	**81 484**	100%

Fonte: IHRU

75 Em termos de NUTS II, verifica-se que a maioria das situações deste tipo de indignidade se encontra na AML.

76 No mapa apresentado, as 81 484 situações de insalubridade e insegurança, em termos absolutos, estão repartidas em quatro classes sendo a mais predominante a de]0-1065] com 257 municípios em 272 com ELH e uma média de 147 famílias em insalubridade e insegurança por município. Em termos relativos, as percentagens variam entre os 0% e os 26,3%, sendo a classe predominante a]0, 2.6] com 198 municípios.

77 A análise por município, permite verificar que o padrão global das carências habitacionais referenciado anteriormente se repete quando analisado este tipo de indignidade (figura 12 e figura 13), com maior ênfase nas áreas metropolitanas onde se encontravam 16 dos 20 municípios com mais situações de insalubridade e insegurança identificadas.

78 A figura 13 retrata o peso das situações de insalubridade e insegurança no total de agregados em cada município. Excetuando um município (norte) em que o peso destas situações é de 26,3%, com as maiores percentagens existem 26 municípios onde o peso da insalubridade e insegurança no total de agregados registava valores entre os 5% e os 10%.

FIGURA 12. Agregados em situação de insalubridade e insegurança por município com ELH, n.º, 2023-06-30.

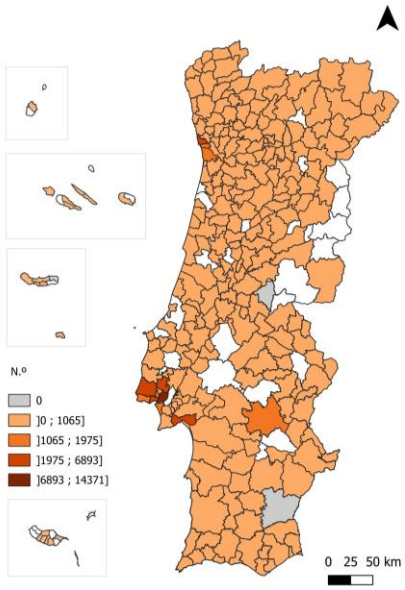
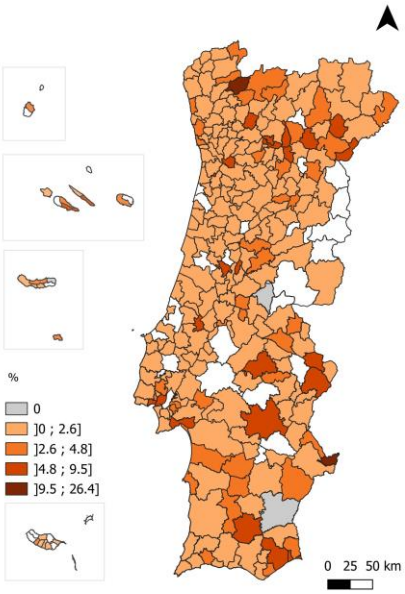


FIGURA 13. Proporção de agregados em situação de insalubridade e insegurança, 2023-06-30, nos agregados dos municípios com ELH, %, 2021.



Fonte: IHRU, INE

3.3.1.2. Precariedade

79 As situações de precariedade abrangem as situações de pessoas sem abrigo, bem como os casos de pessoas sem solução habitacional alternativa ao local que usam como residência permanente, quando têm de o desocupar por causa relacionada com a declaração de insolvência de elementos do agregado ou do proprietário do imóvel onde o agregado reside, com situações de violência doméstica, com operações urbanísticas de promoção municipal ou com a não renovação de contrato de arrendamento (artigo 5º al. a) DL n.º 37/2018 de 4 de junho).

80 Nesta situação, até junho de 2023, foram identificados 26 024 agregados, que correspondem a 20,7% das situações de indignidade apuradas nas 272 ELH validadas. Em relação ao total de agregados familiares dos municípios com ELH, estão nesta situação 0,66% dos agregados.

TABELA 5. Distribuição de agregados em situação de precariedade por NUTS II, n.º e %, 2023-06-30.

NUTS II	Nº	%
Norte	6 126	23,5%
Centro	2 961	11,4%
AML	12 970	49,8%
Alentejo	1 642	6,3%
Algarve	1 218	4,7%
RAA	849	3,3%
RAM	258	1,0%
Total	**26 024**	

Fonte: IHRU

81 No mapa apresentado abaixo, as 26 024 situações de precariedade, em termos absolutos, estão repartidas em cinco classes, sendo a classe mais predominante a de]0-440] com 240 municípios e uma média de 54 de agregados em precariedade. Em termos relativos, as percentagens variam entre os 0% e os 4,6%, sendo que em 212 municípios (66,5% dos municípios com ELH em conformidade) esta situação é menos significativa, registando-se valores entre 0 e 0,8%.

82 Em termos de distribuição geográfica a situação de indignidade habitacional do tipo precariedade é mais notória nas áreas metropolitanas, como é possível visualizar na figura 14. Em termos relativos, não se verifica um padrão geográfico, sendo possível destacar que 5 dos 10 municípios com as maiores percentagens encontram-se no Alentejo, ainda assim com valores pouco significativos.

FIGURA 14. Agregados em situação de precariedade por município com ELH aprovada, n.º, 2023-06-30.

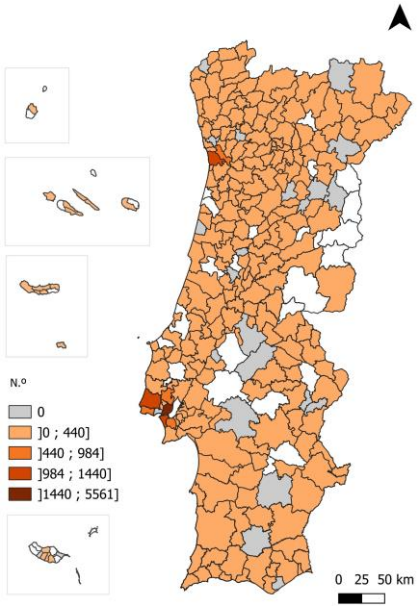
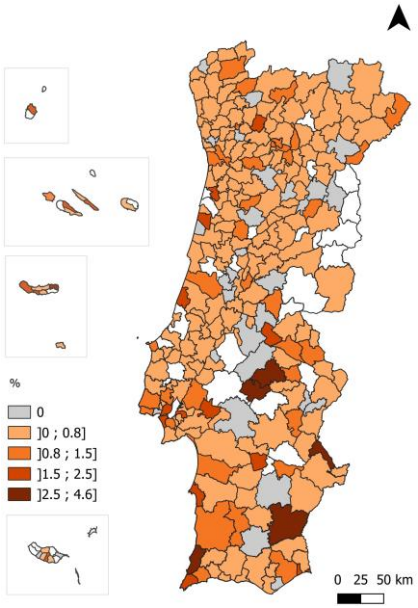


FIGURA 15. Proporção de agregados em situação de precariedade, 2023-06-30, nos agregados dos municípios com ELH, %, 2021.



Fonte: IHRU, INE

3.3.1.3. Sobrelotação

83 A sobrelotação afere-se através da relação entre a composição do agregado familiar e o número de divisões habitáveis da habitação, considerando-se suficiente um número correspondente a uma divisão comum e a uma divisão por cada casal, por cada adulto, por cada duas pessoas do mesmo sexo com idades entre os 12 e os 17 anos, por cada pessoa de sexo diferente com idades entre os 12 e os 17 anos, e por cada duas pessoas com idades inferiores a 12 anos (artigo 5º al. c) DL n.º 37/2018 de 4 de junho).

84 Os dados disponíveis apontam para que a sobrelotação seja a terceira situação de indignidade habitacional, no âmbito do 1º Direito, que mais afeta os portugueses. Estão nessa situação 8 311 famílias, o que corresponde a 6,6% do total das situações de indignidade habitacional refletidas nas ELH. Em relação ao total de agregados familiares dos municípios com ELH, estão nesta situação 0,21% dos agregados familiares.

TABELA 6. Distribuição de agregados em situação de sobrelotação por NUTS II, n.º e %, 2023-06-30.

NUTS II	Nº	%
Norte	2 040	24,5%
Centro	608	7,3%
AML	2 531	30,5%
Alentejo	2 022	24,3%
Algarve	582	7,0%
RAA	416	5,0%
RAM	112	1,3%
Total	**8 311**	100%

Fonte: IHRU

85 O mapa apresentado abaixo representa as situações de sobrelotação por município, em termos absolutos, repartindo-as em cinco classes sendo que a maioria dos municípios (210) se encontra na primeira classe com valores de sobrelotação entre]0-145] e uma média de agregados em sobrelotação de cerca de 17. Em termos relativos, as percentagens variam entre os 0% e os 12,8%, verificando-se a mesma tendência que nos valores absolutos com 258 municípios com percentagens entre 0 e 0,8.

FIGURA 16. Agregados em situação de sobrelotação por município, n.º, 2023-06-30.

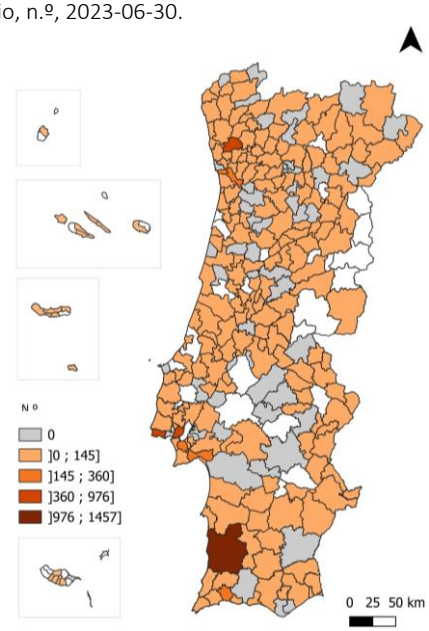
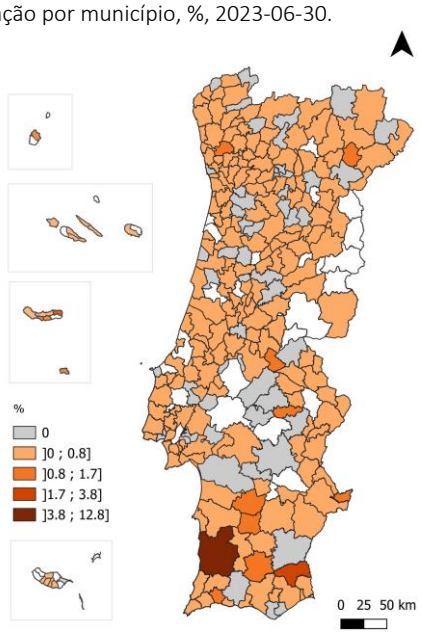


FIGURA 17. Proporção dos agregados em situação de sobrelotação por município, %, 2023-06-30.



Fonte: IHRU, INE

86 Em termos geográficos, a sua distribuição é difusa, com um foco no Alentejo e nas áreas metropolitanas (figura 16). Quando a situação é ponderada pelo número de agregados, destaca-se a região do Alentejo (figura 17).

87 Neste âmbito é ainda relevante explorar a relação entre as situações de sobrelotação aferidas pelos Censos 2021 e as sinalizadas pelas ELH, respondendo às seguintes questões: São estes mecanismos de aferição de situações de sobrelotação previstos no P1D suficientes? Num contexto de envelhecimento populacional e de movimentos migratórios que outros mecanismos consagrar para potenciar uma adequabilidade em termos de lotação das habitações no âmbito do P1D?

88 No âmbito do 1º Direito, a sobrelotação é pouco significativa, com 8 311 casos, o que contrasta com as 527 855 situações identificadas pelos Censos, em 2021. Num contexto de inflação, de aumento das taxas de juro, de subida das rendas e de degradação das condições de vida, será natural que as situações de sobrelotação se tendam a agravar.

89 Nos mapas apresentados, a proporção dos agregados em situação de sobrelotação nos agregados do município segundo os Censos 2021, está repartida em seis classes que variam entre 2,9% e 30,1%. No caso da relação entre as situações de sobrelotação aferidas pelos Censos 2021 e as sinalizadas pelas ELH a proporção varia entre 0% e os 63,6%, sendo a classe com maior predominância a primeira com valores entre]0, 5.3], com 193 municípios.

FIGURA 18. Proporção dos agregados em situação de sobrelotação nos agregados do município, %, 2021.

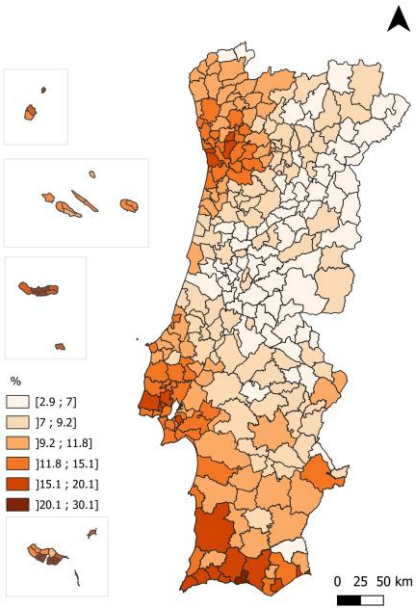
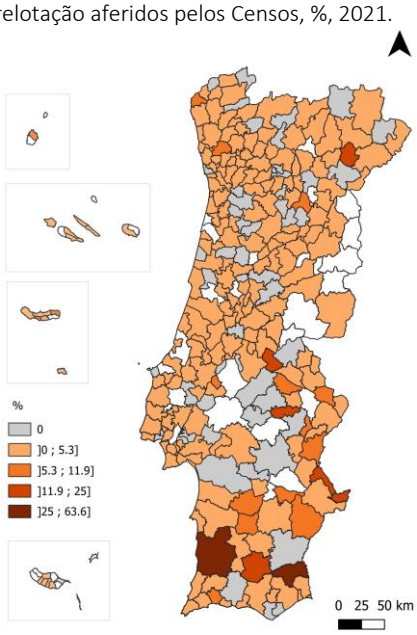


FIGURA 19. Proporção dos agregados em situação de sobrelotação por município, a 2023-06-30, nos agregados em sobrelotação aferidos pelos Censos, %, 2021.



Fonte: IHRU, INE

90 Face ao levantamento das situações de sobrelotação efetuado nos Censos 2021, verifica-se que os agregados nesta situação identificados no âmbito P1D representam, na generalidade, percentagens

inferiores a 10%, com exceção para alguns municípios que se localizam sobretudo na região do Alentejo (figura 19).

91 Refira-se que a este propósito que ao nível de sobrelotação nem todas as situações apuradas nos Censos 2021, serão abrangidas pelo 1.º Direito uma vez que para se ser beneficiário deste apoio é necessário que, para além da situação de indignidade habitacional, o agregado esteja em situação de carência financeira isto é "*situação da pessoa ou do agregado habitacional cujo rendimento médio mensal seja inferior a 4 vezes o indexante dos apoios sociais (IAS) e, no caso dos beneficiários diretos a que se refere o artigo 25.º, que detenham um património mobiliário de valor inferior a 60 vezes o IAS*[8]*"* e que seja cidadão nacional ou, sendo estrangeiro, tenha certificado de registo de cidadão comunitário ou título de residência válido no território nacional, conforme indicado no DL n.º 37/2018 de 4 de junho.

92 A este título cabe ainda referir que, ao abrigo do programa, os municípios podem solicitar a colaboração do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras para prestar informação e acompanhar cidadãos estrangeiros no processo de regularização de situações de permanência no seu território, bem como ao Alto Comissariado para as Migrações, no respetivo processo de integração (artigo 6º n.º 2).

93 Neste sentido, é clara a preocupação do Programa em não excluir pessoas em situação irregular em Portugal do levantamento das situações de indignidade nas ELH, particularmente relevante tendo em conta que a taxa de sobrelotação de alojamentos de cidadãos estrangeiros é bastante superior face à de cidadãos nacionais[9].

94 Da análise entre os dados dos Censos e os aferidos pelo P1D, é ainda possível constatar que, quando analisados os 5 municípios com mais situações de sobrelotação, apenas há coincidência em dois deles, Lisboa e Porto.

3.3.1.4. Inadequação

95 As situações de inadequação abrangem os casos em que as condições da habitação são incompatíveis com agregados com pessoas com incapacidade ou deficiência, quer seja por apresentarem barreiras no acesso ao piso da habitação, quer seja pelas medidas dos vãos/áreas interiores impedirem a circulação ou a utilização ajustada às características específicas das pessoas que nela residem (artigo 5º al. d) DL n.º 37/2018 de 4 de junho).

[8] Em 2023, esse valor corresponderia a 28 825,80 euros. O valor do IAS para o ano de 2023 é de (euro) 480,43 (Portaria n.º 298/2022 de 16 de dezembro)
[9] Ver para o efeito https://www.om.acm.gov.pt/-/527039

96 Com base nas situações identificadas nas 272 ELH a inadequação é a situação de indignidade habitacional menos frequente, abrangendo cerca de 4 980 agregados (3,9% do total das situações de indignidade habitacional), o que corresponde a 0,13% dos agregados familiares que compõem os municípios com ELH.

TABELA 7. Distribuição de agregados em situação de inadequação por NUTS II, n.º e %, 2023-06-30.

NUTS II	Nº	%
Norte	2 397	48,1%
Centro	708	14,2%
AML	1 341	26,9%
Alentejo	207	4,2%
Algarve	115	2,3%
RAA	156	3,1%
RAM	56	1,2%
Total	**4 980**	100%

Fonte: IHRU

97 No mapa apresentado, as 4 980 situações de inadequação, em termos absolutos, estão repartidas em quatro classes sendo a mais predominante a primeira de]0-81], com 189 municípios e uma média de 13,5 agregados em inadequação por município (figura 20). Em termos relativos, as percentagens variam entre os 0% e os 3,2%, sendo que 256 municípios têm percentagens inferiores a 0,8% (figura 21).

FIGURA 20. Agregados em situação de inadequação por município com ELH, n.º, 2023-06-30.

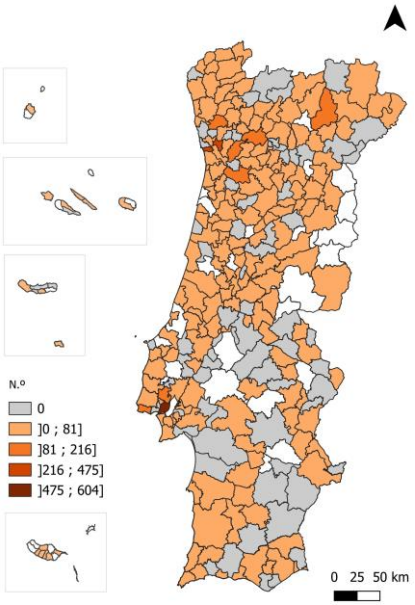
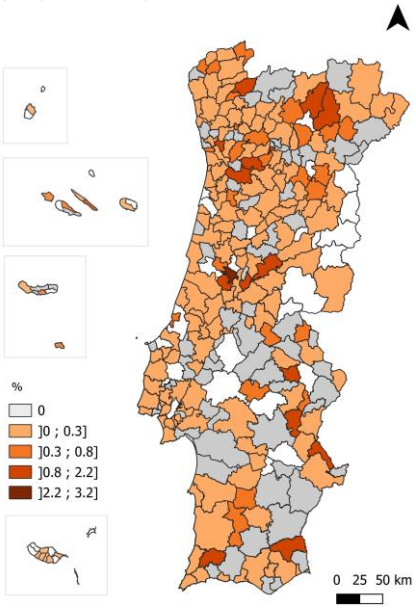


FIGURA 21. Proporção de agregados em situação de inadequação por município com ELH, %, 2023-06-30.



Fonte: IHRU, INE

98 Em termos de distribuição geográfica, os municípios com mais situações de inadequação são Lisboa e Porto, sendo que quando é considerado o número de agregados por município os valores registados são pouco expressivos, com o máximo a atingir os 3,1%. Na análise das situações de inadequação é ainda

relevante perceber qual o diagnóstico sobre esta matéria a nível nacional, utilizando para esse efeito, por exemplo, os indicadores sobre acesso a cadeira de rodas, e envelhecimento da população recolhidos pelos Censos 2021.

99 A figura 22 retrata por município a percentagem de alojamentos com entrada acessível a cadeira de rodas face ao total de alojamentos familiares de residência habitual, dividindo-a em cinco classes com valores que vão desde os 17,4% até aos 57,4%. A figura 23 apresenta a distribuição por município do índice de envelhecimento da população que reflete a relação entre a população idosa e a população jovem, dividindo-o em cinco classes que se encontram entre os 57 e os 780.

FIGURA 22. Proporção de alojamentos familiares clássicos de residência habitual com entrada acessível a cadeira de rodas por município, %, 2021.

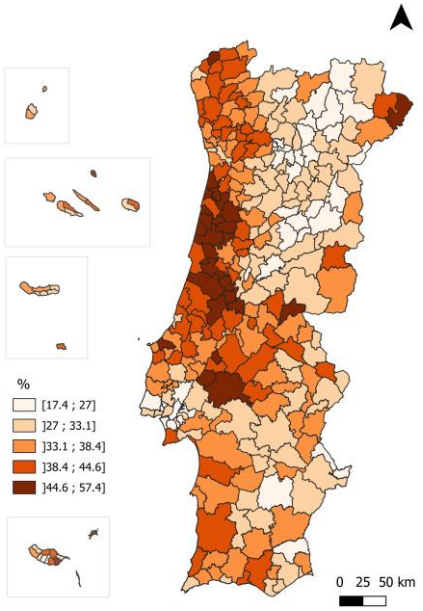
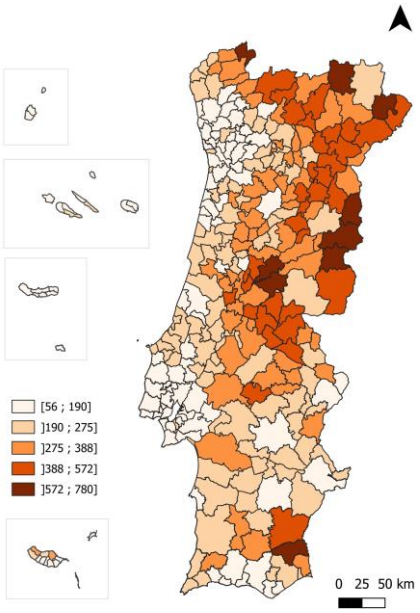


FIGURA 23. Índice de envelhecimento da População por Município, n.º, 2021.



Fonte: INE

100 Em termos gerais, destaca-se a região interior norte pela desadequação entre o envelhecimento da população e a existência de alojamentos acessíveis a cadeira de rodas. É ainda possível verificar que nos municípios em que as situações de inadequação assumem mais do que 1% (13 municípios) no total das situações de indignidade, a percentagem média de alojamentos com entrada acessível a cadeira de rodas é de 31,4%, abaixo da média nacional de 34,03%, registando-se nestes municípios um índice de envelhecimento de 311,11, ou seja, por cada 100 pessoas com idade entre os 0 e os 14 anos existem 311 com 65 ou mais anos, bem acima dos 185,6 registado no país.

101 Temos nesta tipificação de indignidade habitacional com apoio público introduzida pelo P1D a possibilidade de resposta às situações conjugadas de envelhecimento populacional com um parque habitacional com necessidade de ajustamentos em função dessa realidade.

SÍNTESE:

102 A insalubridade e insegurança é a situação de indignidade habitacional mais representada (64,8%), seguida da precariedade (20,7%).

103 Em conjunto estas duas situações representam 85,5% do total das situações de indignidade habitacional.

3.3.2. Situações de Indignidade Habitacional por tipo de Situação Específica

104 Ainda sobre a tipificação das situações de indignidade habitacional, importa destacar que o Programa permite ainda formas particulares de acesso a apoio a pessoas e agregados que, para além de estarem numa das quatro situação de indignidade nos termos definidos pelo programa, se encontram em situações específicas, como é o caso de estarem numa situação de vulnerabilidade, viverem em núcleos precários ou em núcleos degradados, nos termos definidos nos artigos 10º e seguintes do Decreto-Lei n.º 37/2018 de 4 de junho, na sua atual redação.

105 Assim, os agregados que estando numa das situações de indignidade habitacional referidas anteriormente, estão, concomitantemente, num contexto social e habitacional que lhes confere um tratamento específico representam 14,3% dos 125 810 agregados identificados nas ELH.

TABELA 8. Distribuição de agregados em situação de indignidade por tipo de situação especifica, nº, 2023-06-30.

Situação	N.º
Pessoas Vulneráveis	4 139
Núcleos precários	8 819
Núcleos degradados	4 983
Total	**17 941**

Fonte: IHRU

106 Os mapas apresentados nas figuras 24, 25 e 26 apresentam os três tipos de situações especificas (pessoas vulneráveis, núcleos precários e núcleos degradados) em termos absolutos. As classes utilizadas estão dividas em cinco, variando, no caso das pessoas vulneráveis entre 0 e 1475, sendo a classe mais predominante a de]0,40] com 114 municípios e uma média de 10 agregados; nos núcleos precários varia entre 0 e 3072; e nos núcleos degradados entre 0 e 825, sendo que nestes dois casos o zero é o valor predominante, registando-se em 181 e 230 municípios, respetivamente.

107 Em termos relativos, face ao total da situações de indignidade, as percentagens variam entre 0% e 51%, no caso das pessoas vulneráveis (figura 27), entre 0 e os 50,5%, no caso dos núcleos precários (figura 28), e, por fim, entre os 0 e os 85%, no caso dos núcleos degradados (figura 29).

FIGURA 24. Pessoas vulneráveis por município com ELH, n.º, 2023-06-30.

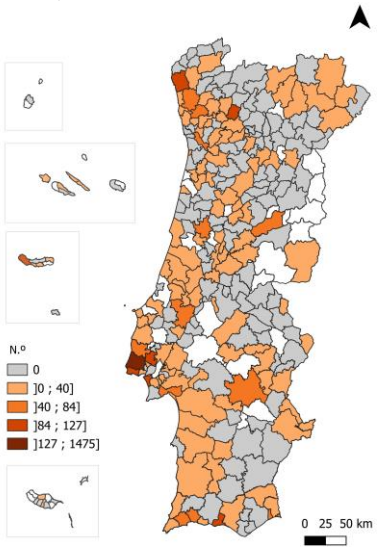


FIGURA 25. Núcleos precários por município com ELH, n.º, 2023-06-30.

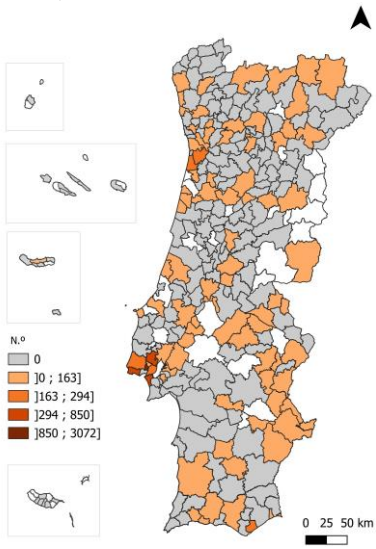


FIGURA 26. Núcleos degradados por município, com ELH, n.º, 2023-06-30.

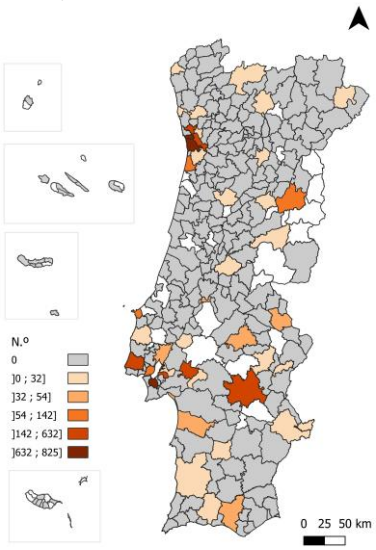


FIGURA 27. Proporção de agregados na situação específica de pessoas vulneráveis no total de indignidade por município com ELH, %,2023-06-30

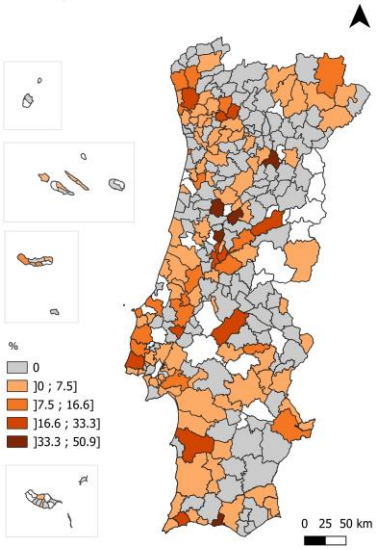


FIGURA 28. Proporção de Núcleos precários no total de indignidade por município com ELH, %, 2023-06-30.

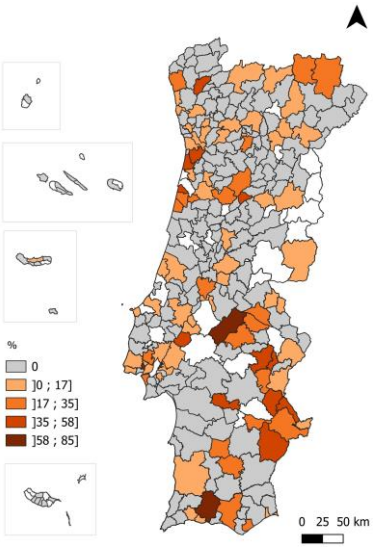
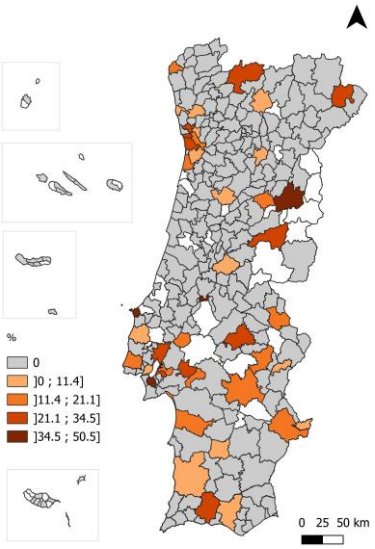


FIGURA 29. Proporção de Núcleos degradados no total de indignidade por município com ELH, %, 2023-06-30.



Fonte: IHRU, INE

108 Como se denota da leitura dos mapas apresentados existe uma grande discrepância na relevância que as situações específicas assumem em cada município, existindo um grupo significativo de autarquias que não regista qualquer caso, ao mesmo tempo que, em sentido contrário, se registam vários municípios em

que alguma das situações específicas representam mais de 50% das situações de indignidade diagnosticadas na ELH.

109 Em termos de distribuição geográfica, as situações que se referem aos núcleos degradados e aos núcleos precários estão mais concentradas em torno dos concelhos de Lisboa e do Porto.

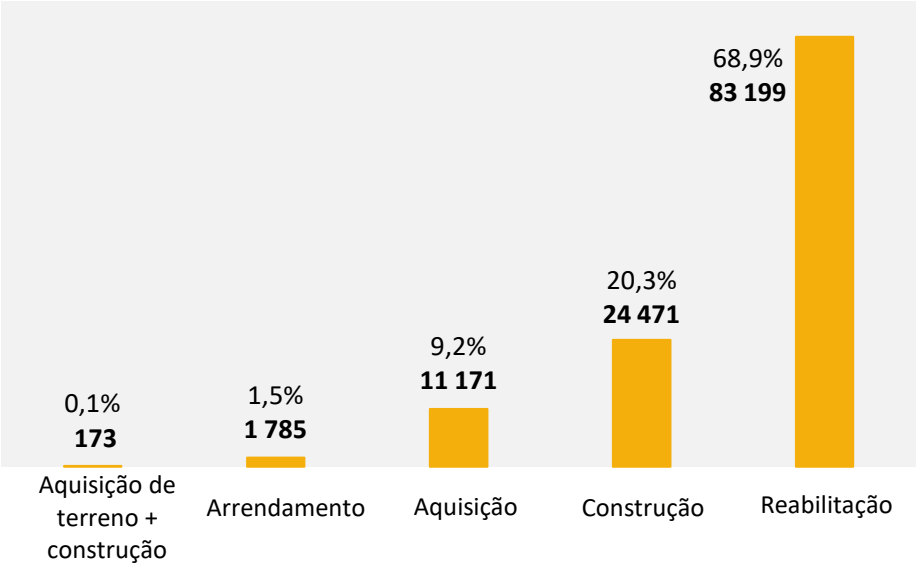
3.4. Das Situações de Indignidade às Soluções Habitacionais

110 A generalidade das situações de carência habitacional diagnosticadas (≈ 96%) tem solução ao abrigo do 1º Direito. De facto, dos 125 810 agregados identificados no diagnóstico, 120 799 têm a sua situações de indignidade habitacional tipificada e encontram solução de apoio no programa[10].

111 No presente estudo, são consideradas na análise as seguintes soluções: reabilitação, construção, arrendamento, aquisição (que reúne a aquisição e a solução conjugada de aquisição com reabilitação) e aquisição de terreno com construção.

112 Assim, para as 272 ELH, a reabilitação é a solução habitacional que assume um papel preponderante, cumprindo, desta forma, o princípio da reabilitação do edificado que se encontra disposto no diploma que aprovou o 1º Direito (figura 30).

FIGURA 30. Soluções Habitacionais por tipo, nº, %, 2023-06-30.



A **REABILITAÇÃO** é a solução adotada para resolver **68,9%** das situações de indignidade.

Fonte: IHRU

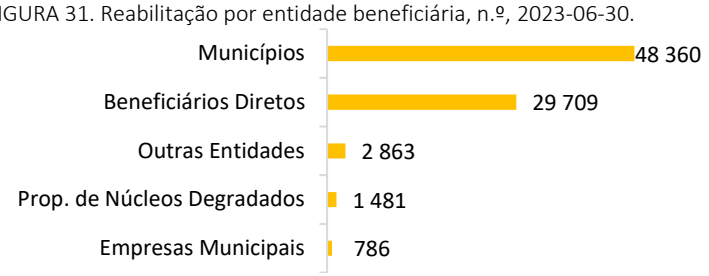
[10] O total de agregados habitacionais diagnosticados é de 125 810, sendo que o total de soluções habitacionais previstas nas ELH a promover é de 120 799. Esta discrepância deve-se ao facto de 5 011 agregados terem soluções em sede da Estratégia Regional de Habitação (Funchal (3 790) e/ou a definir/programar posteriormente fora do âmbito do 1.º Direito (Amadora (1 221).

3.4.1. Reabilitação

113 No conjunto das ELH já validadas pelo IHRU está prevista a reabilitação de 83 199 habitações, correspondendo a 68,9% do total das soluções habitacionais, cuja execução será promovida por diferentes entidades beneficiárias.

114 Em termos percentuais, os municípios são a entidade a quem caberá promover o maior número de soluções deste tipo, com 58,1%, seguindo-se os beneficiários diretos com cerca de 36% dos casos (figura 31).

FIGURA 31. Reabilitação por entidade beneficiária, n.º, 2023-06-30.



Fonte: IHRU

115 As figuras seguintes retratam, por município, a distribuição das 83 199 soluções de reabilitação a promover, em termos absolutos, em cinco classes sendo a mais predominante,]0-1035], com 258 observações e com uma média de soluções habitacionais de reabilitação de 146.

116 Os municípios de Lisboa e Oeiras têm o maior número de soluções de reabilitação com 17 120 e 6 054, respetivamente, sendo que, face ao total de soluções a promover, encontram-se na classe com maior número de municípios de [66; 84,4] (%) (87 municípios). Adicionalmente, 17 municípios recorrem exclusivamente à reabilitação para solucionar as situações de indignidade habitacional (5,5%).

FIGURA 32. Reabilitação como solução habitacional por município com ELH, nº, 2023-06-30.

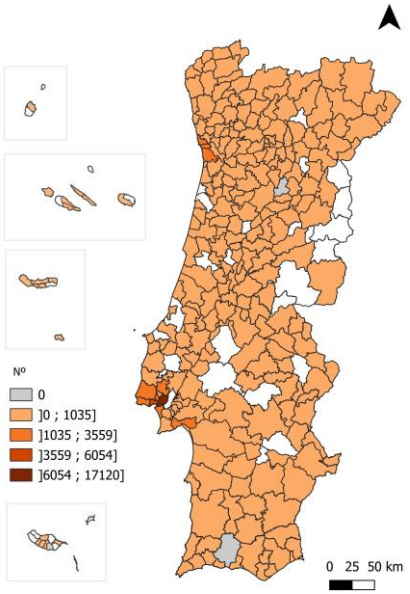
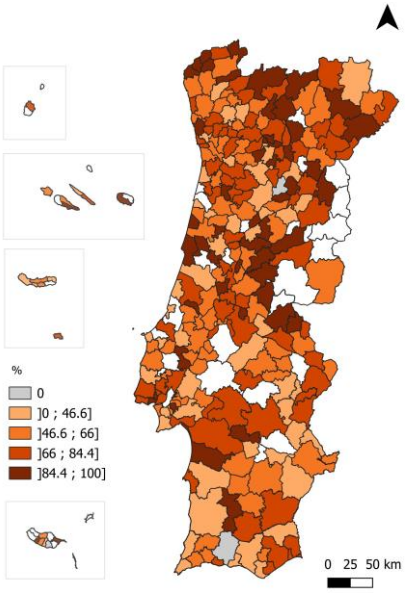


FIGURA 33. Proporção da reabilitação nas soluções habitacionais por município com ELH, %, 2023-06-30.



Fonte: IHRU, INE

117 A distribuição territorial desta solução acompanha as situações de carência habitacional diagnosticadas, sendo mais evidente nas áreas metropolitanas. Porém, em termos de proporção desta solução no conjunto das soluções habitacionais destaca-se a região Norte, e na região Centro, Coimbra e Viseu (figura 33). Como referido, esta solução é a mais utilizada pela maioria dos municípios, sendo que, em 38 destes (16,2%), esta solução representa 90%, ou mais, do total das respostas habitacionais.

118 Os mapas apresentados nas figuras 34, 35 e 36 evidenciam a percentagem de soluções de reabilitação de acordo com a entidade promotora (ou seja, município, outras entidades e beneficiários diretos em cada município), permitindo-nos, com esta distribuição, perceber qual é a entidade preponderante na promoção deste tipo de solução em cada município.

FIGURA 34. Reabilitação promovida por autarquias por município com ELH, %, 2023-06-30.

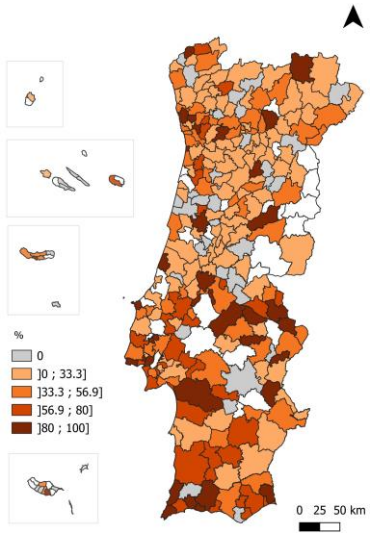


FIGURA 35. Reabilitação promovida por outras entidades por município com ELH, %, 2023-06-30.

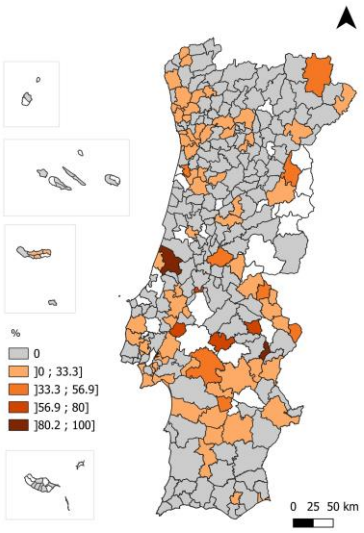
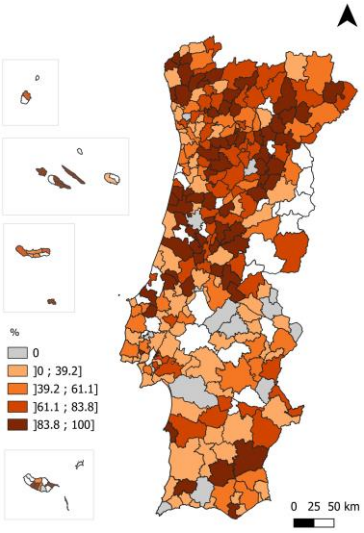


FIGURA 36. Reabilitação promovida por beneficiários diretos por município com ELH, %, 2023-06-30.



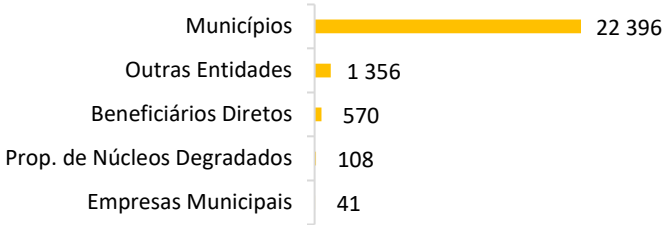
Fonte: IHRU

119 Assim, através do binómio solução/beneficiário, podemos constatar que são os municípios e os beneficiários diretos os predominantes em diversas zonas geográficas, ou seja, quando a reabilitação é promovida pelo município, destaca-se a região do Alentejo, AML e Algarve (figura 34); quando esta solução é promovida pelos beneficiários diretos destaca-se a região Norte de Portugal (figura 36). Em relação às outras entidades, existiam sete concelhos em que estas entidades dominam as soluções de reabilitação (figura 35), a saber Borba, Leiria, Mora, Fronteira e Vila Nova da Barquinha, Salvaterra de Magos e Campo Maior.

3.4.2. Construção

120 No conjunto das 272 ELH validadas pelo IHRU estava prevista a construção de 24 471 habitações (20,3% do total das soluções habitacionais), cuja execução está a cargo de diferentes entidades beneficiárias, das quais mais de 90% são municípios, dependendo a concretização destas situações de apresentação de candidaturas a financiamento ao Programa.

FIGURA 37. Construção por entidade beneficiária, n.º, 2023-06-30.



Fonte: IHRU

121 Os mapas apresentados abaixo retratam as 24 471 soluções de construção a promover, em termos absolutos, dividindo-as em cinco classes sendo a classe]0, 480] a que tem maior predominância com 178 municípios e uma média de 71 soluções de construção por município. Em termos relativos, face ao total de soluções a promover em cada município, as percentagens variam entre os 0% e os 98%, sendo que 83 municípios não contemplam qualquer solução de construção.

FIGURA 38. Construção nas soluções habitacionais por município com ELH, n.º, 2023-06-30.

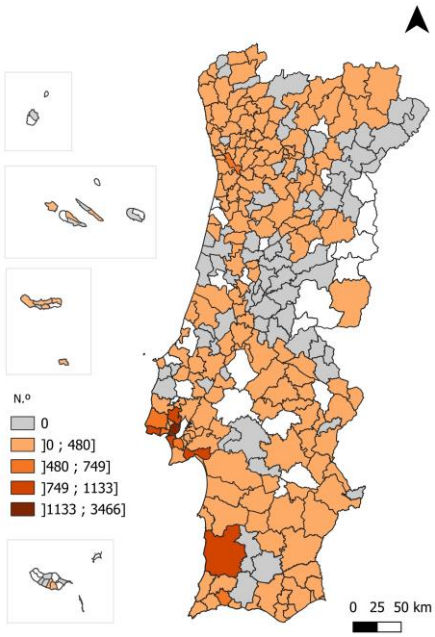
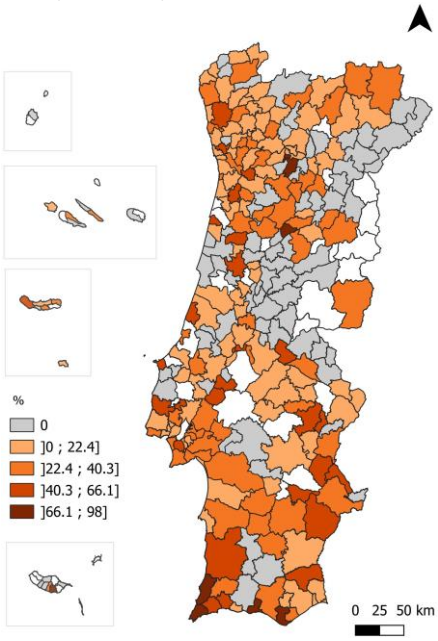


FIGURA 39. Proporção da construção nas soluções habitacionais por município com ELH, %,2023-06-30.



Fonte: IHRU

122 Em termos de distribuição geográfica, esta solução destaca-se na região do Algarve (figura 38). A predominância deste tipo de solução é pouco significativa no conjunto dos municípios, existindo, porém,

7 onde a construção representa mais de 70% do total das soluções habitacionais, em Vila do Bispo, Faro, Funchal, Mesão Frio, Albufeira, Lamego e Aljezur (figura 39).

123 A figura 39 mostra igualmente que nos concelhos menos populosos e onde se regista um maior número de fogos vagos (Censos 2021) é também onde a solução construção não é praticamente utilizada (zonas interiores Centro e Norte de Portugal.

3.4.3. Aquisição

124 No conjunto das ELH já validadas pelo IHRU está prevista a mobilização da solução de aquisição, ou aquisição conjugada com reabilitação, para 11 171 situações. Em termos percentuais, a aquisição, corresponde a 9,2% do total das soluções habitacionais. Neste tipo de solução habitacional o recurso à aquisição conjugada com a reabilitação é predominante face à simples aquisição.

125 Naturalmente, e à semelhança do que se afirmou para as outras soluções, os municípios são as entidades beneficiárias que mais recorrem a esta solução, sendo responsáveis por cerca de 92% deste tipo de soluções, seguidos pelos beneficiários diretos, com um peso muito menos significativo de 5%.

FIGURA 40. Aquisição nas soluções habitacionais por município com ELH, n.º, 2023-06-30.

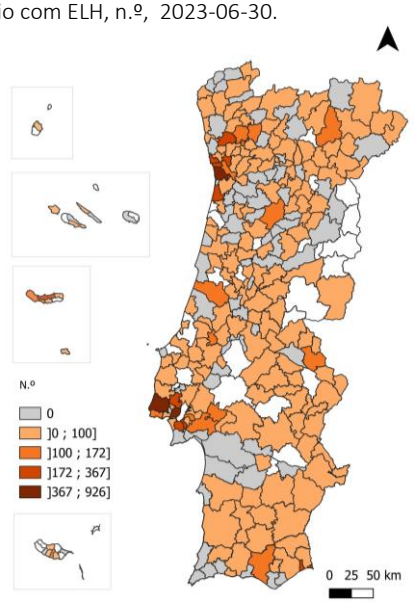
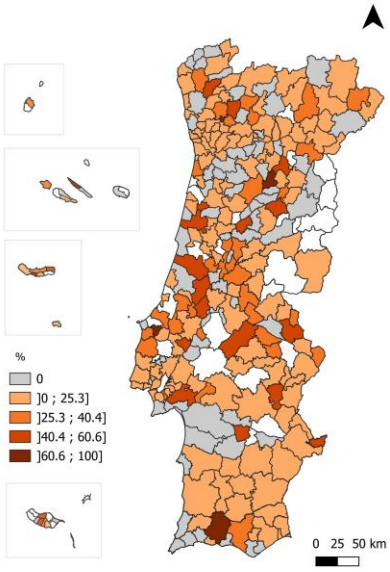


FIGURA 41. Proporção da aquisição nas soluções habitacionais por município com ELH, %,2023-06-30.



Fonte: IHRU

126 Os mapas apresentados abaixo retratam as 11 171 soluções de aquisição e aquisição conjugada com a reabilitação a promover pelos municípios, em termos absolutos, dividindo-as em cinco classes. Neste grupo a classe com maior predominância é a entre]0, 100] com 166 observações e uma média de cerca de 26 soluções de aquisição por município. Em termos relativos, face ao total de soluções a promover em

cada município, as percentagens variam entre os 0% e os 100%, sendo a classe mais baixa]0, 25.3] aquela onde se encontram um maior número de municípios (132). Em 2 municípios, Sátão e Silves, a aquisição será a solução utilizada para responder a todas as situações de indignidade diagnosticadas no território.

127 Neste âmbito, é ainda relevante analisar a dispersão geográfica dos alojamentos vagos por outros motivos obtida a partir dos censos 2021, ou seja, aqueles que por alguma razão não estão no mercado, e se identifica com potencial de mobilização desse stock como alternativa a soluções de nova construção. Por este tipo de soluções habitacionais não ser predominante na resposta do 1º Direito, analisaremos o comportamento dos municípios que mais recorrem a estas soluções, com o objetivo de perceber se, em contraponto com os restantes, se verifica alguma tendência.

128 Assim, analisando os 10 municípios que mais recorreram a soluções do tipo construção e aquisição verifica-se que o peso dos alojamentos vagos por outros motivos no total de alojamentos de residência habitual é de 7,7%, enquanto nos restantes municípios o mesmo encontra-se nos 12%, o que pode indiciar ser esta uma das razões para recorrerem mais a este tipo de soluções habitacionais.

3.4.4. Arrendamento

129 No que toca à solução de arrendamento para subarrendamento, esta é residual por não ser considerada solução definitiva na generalidade dos casos. Ainda assim, podendo ser definitiva em situações excecionais, apenas foi utilizada em 1 785 casos, correspondendo a 1,5% do total das soluções habitacionais. Esta solução é promovida sobretudo por entidades municipais (98,6%), os restantes 1,4% são responsabilidade de outras entidades.

3.4.5. Aquisição de Terreno e Construção

130 A solução de aquisição de terreno e construção é aquela com menor expressão no âmbito do 1º Direito, registando 173 casos (0,1% do total das soluções habitacionais). Esta solução é promovida em 98,8% dos casos por municípios, sendo o remanescente empreendido por beneficiários diretos.

SÍNTESE:

131 A reabilitação é a solução habitacional a promover para 68,9% das situações de indignidade habitacional.

132 Na generalidade das zonas interiores do centro e norte a construção é uma solução praticamente inexistente ou residual.

133 Em relação às entidades responsáveis pela promoção das SH, observa-se a preponderância do papel dos municípios (68,7%) e dos beneficiários diretos (25,5%).

134 Concentra-se na região Norte o maior número de beneficiários diretos que adotam predominantemente a reabilitação como solução para acesso a uma habitação condigna.

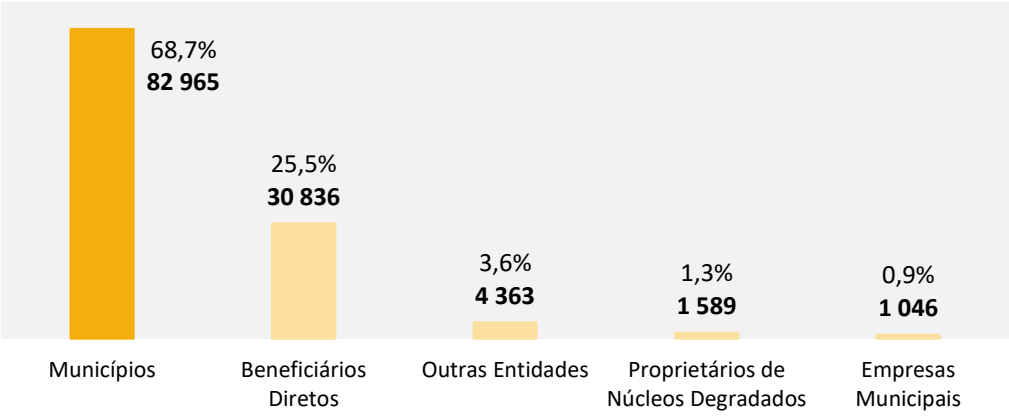
3.5. Os Beneficiários do 1º Direito. Soluções Habitacionais Condignas para Quem?

135 O 1º Direito distingue as figuras de destinatário (aquele que está na situação de indignidade habitacional) e de beneficiário (aquele que irá usufruir do apoio financeiro e que está responsável pela execução da solução habitacional). Tendo sido explicitados em diagnóstico os agregados a quem urge dar uma resposta habitacional condigna (identificação das situações de indignidade) e a proposta de soluções habitacionais no capítulo seguinte, compete agora, a título de complemento de informação, proceder a uma breve análise das entidades responsáveis por concretizar as respostas no terreno e as opções preconizadas.

136 As questões da habitação e da reabilitação, bem como do arrendamento, exigem uma implementação segura e estruturada de soluções e respostas de política pública no setor da habitação que garantam o acesso a uma habitação adequada às pessoas que vivem em condições indignas. É, neste palco, que as autarquias locais assumem um papel central na construção e implementação de respostas mais eficazes e eficientes, dada a sua relação de proximidade com os cidadãos e com o território, que lhes permite ter uma noção mais precisa dos desafios e dos recursos passíveis de mobilização.

137 Ora, como veremos, é neste contexto que os municípios surgem como principais interlocutores no desígnio de assegurar uma habitação condigna a quem dela se vê privada, sendo por esta via o maior beneficiário deste programa (figura 42), cujas habitações são depois atribuídas aos destinatários finais.

FIGURA 42. Soluções Habitacionais por entidade beneficiária, nº, %, 2023-06-30.

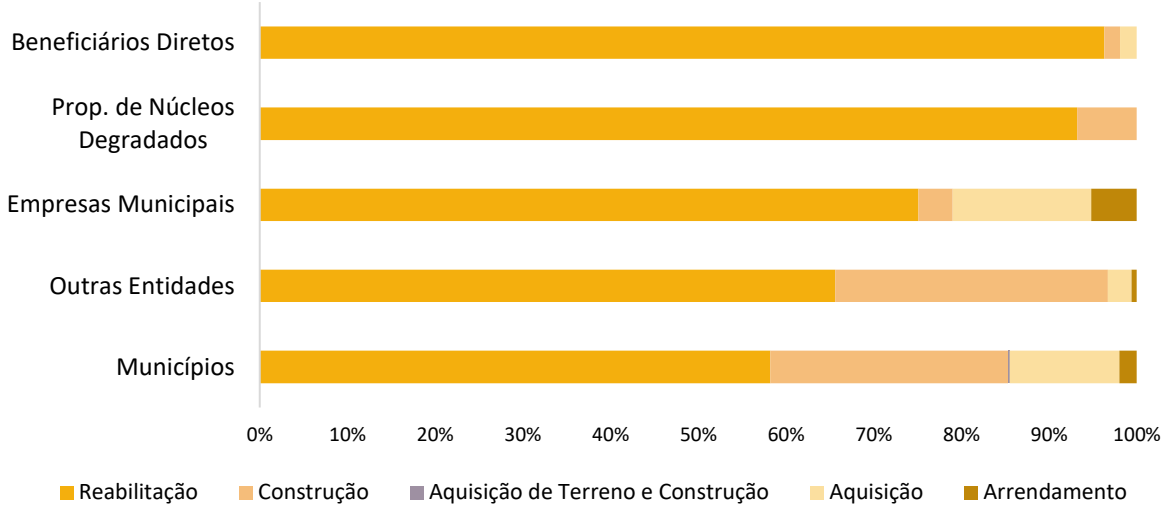


Cabe aos **MUNICÍPIOS** solucionar **2/3** das carências habitacionais identificadas no P1D.

Fonte: IHRU

138 Em relação às entidades responsáveis pela promoção das soluções habitacionais, observa-se a predominância do papel dos municípios (68,7%) e dos beneficiários diretos (25,5%). Estes dois tipos de entidade, em conjunto, são responsáveis pela implementação de 94,2% das soluções habitacionais (figura 42). A figura 43 permite-nos perceber qual a distribuição do tipo de soluções que cabe a cada entidade concretizar. A proporção de cada uma das soluções por entidade será analisada de seguida.

FIGURA 43. Tipos de Soluções Habitacionais por entidade beneficiária, %, 2023-06-30



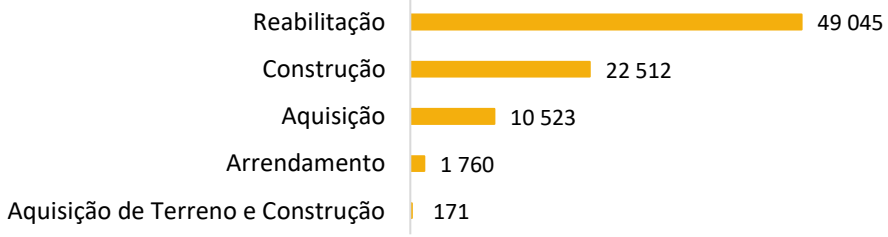
Fonte: IHRU

3.5.1. Municípios e Empresas Municipais

139 Tal como referido, os municípios são a principal entidade beneficiária e, por essa razão, a quem compete a concretização da maior parte das soluções propostas nas ELH (68,7%). Na esfera de dependência dos municípios, as empresas municipais são responsáveis pela execução de 0,9% (1 046) das soluções previstas nas ELH.

140 Juntamente com as empresas municipais, as autarquias locais, na sua generalidade, privilegiam a solução de reabilitação de fogos (58,4%) e de construção, que assume cerca de 26%.

FIGURA 44. Soluções Habitacionais a implementar por municípios e empresas municipais, n.º, 2023-06-30.



Fonte: IHRU

141 O mapa (figura 45) retrata por município as 84 011 soluções a promover por municípios e empresas municipais, face ao total de soluções a promover, dividindo-as em cinco classes que variam entre 0 e 100%.

142 Em termos de distribuição geográfica, os municípios e as empresas municipais assumem um papel claramente maioritário nas regiões mais a sul do país (AML, Alentejo e Algarve) (figura 45).

FIGURA 45. Proporção das soluções habitacionais a implementar por municípios e empresas municipais no total das soluções habitacionais, %, 2023-06-30.

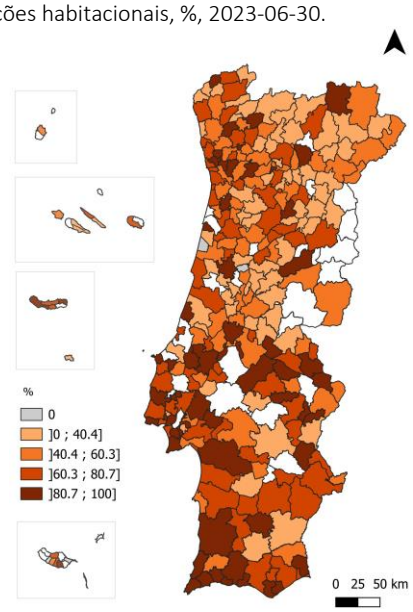
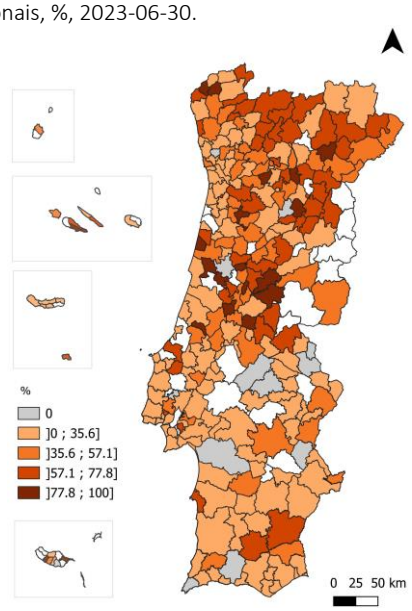


FIGURA 46. Proporção das soluções habitacionais a implementar por beneficiários diretos no total das soluções habitacionais, %, 2023-06-30.



Fonte: IHRU

3.5.2. Beneficiários Diretos

143 Este tipo de beneficiários é constituído pelas pessoas, ou agregados, que preencham os requisitos de acesso ao 1.º Direito e que pretendam financiamento para habitação própria e permanente, nas modalidades de reabilitação, aquisição de terreno e realização de obras de autopromoção e, excecionalmente, aquisição de uma habitação.

144 Os beneficiários diretos surgem, à data de 30 de junho de 2023, e para o conjunto de 272 municípios como responsáveis por 25,5% do total das soluções. Em 96,3% dos casos a solução será a de reabilitar a sua habitação (figura 46), sendo estes os que mais recorrem à reabilitação para aceder a uma habitação digna. O peso desta entidade no total das soluções habitacionais é muito maior nos municípios das regiões mais interiores do Norte e Centro (figura 46).

3.5.3. Proprietários de Núcleos Degradados

145 Os proprietários de núcleos degradados deverão ser responsáveis pela execução de 1,3% do total das soluções. Em 93,2% dos casos a solução preconizada será a de reabilitação do edificado.

3.5.4. Outras Entidades

146 Este tipo de beneficiário agrega os restantes que não foram especificados nos pontos anteriores, referindo-se, na sua generalidade, às entidades do terceiro setor e do setor cooperativo. Estas entidades são responsáveis pela execução de 3,6% do total das respostas habitacionais propostas nas ELH, recorrendo maioritariamente à reabilitação (65,6%) e seguida da construção (31,1%).

SÍNTESE:

147 Os municípios são a principal entidade beneficiária e, por essa razão, a quem compete a concretização da maior parte das soluções propostas nas ELH (68,7%), a que correspondem 82 965 alojamentos.

148 Juntamente com as empresas municipais, as autarquias locais, na sua generalidade, privilegiam a solução de reabilitação de fogos (58,4%) e de construção (26,8%).

149 Os beneficiários diretos são responsáveis pela promoção de 25,5% do total das soluções. Em 96,3% dos casos a solução será a de reabilitar a sua habitação.

3.6. Das Soluções Habitacionais ao Financiamento

3.6.1. Acordos de Colaboração e de Financiamento

150 Este capítulo dedica-se à análise dos acordos programáticos que enformam o planeamento financeiro previsto, e que constituem o passo seguinte à identificação das soluções habitacionais.

151 Nesta senda, o primeiro e mais global planeamento financeiro do 1º Direito opera-se com a celebração de Acordos de Colaboração (AC) entre a entidade com a gestão do Programa, que é o IHRU, I.P., e os municípios portugueses. Tratando-se de entidades de outra natureza, como sejam Institutos Públicos, IPSS, ou outros, os documentos programáticos que enquadram as manifestações de intenção designam-se Acordos de Financiamento (AF). No caso dos beneficiários diretos a celebração deste tipo de acordos não é exigida por lei (artigo 5.º-A da portaria n.º 230/2018 de 17 de agosto).

152 De um total de 272 ELH, existiam 267 municípios com Acordos de Colaboração (AC) celebrados (98,2% dos municípios com ELH), sendo que 15 municípios tinham ainda Acordos de Financiamento (AF).

TABELA 9. Municípios com Acordo de Colaboração e de Financiamento celebrados, nº e %, por NUTSII, 2023-06-30.

NUTS II	Municípios com ELH (N.º)	Municípios com AC (N.º)	%	Municípios com AF (N.º)
Norte	84	83	98,8%	6
Centro	83	81	97,6%	3
AML	**18**	**18**	**100,0%**	3
Alentejo	**52**	**52**	**100,0%**	3
Algarve	**16**	**16**	**100,0%**	0
RAA	**13**	**13**	**100,0%**	0
RAM	6	4	66,7%	0
Total	**272**	**267**	**98,2%**	**15**

Fonte: IHRU

153 As figuras 47 e 48 retratam a distribuição geográfica dos municípios com acordos de colaboração e com acordo de financiamento celebrados.

FIGURA 47. Municípios com Acordo de Colaboração, nº, 2023-06-30.

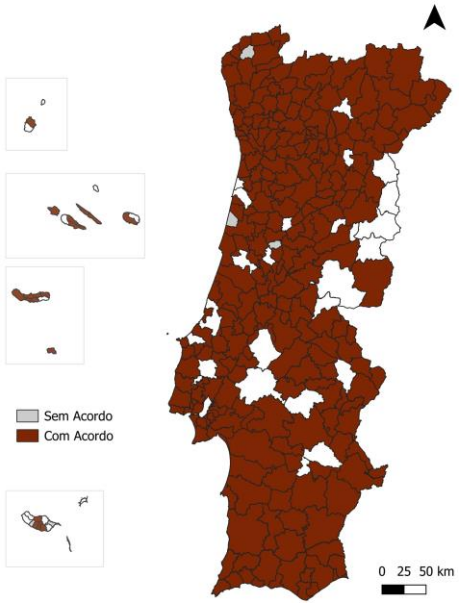
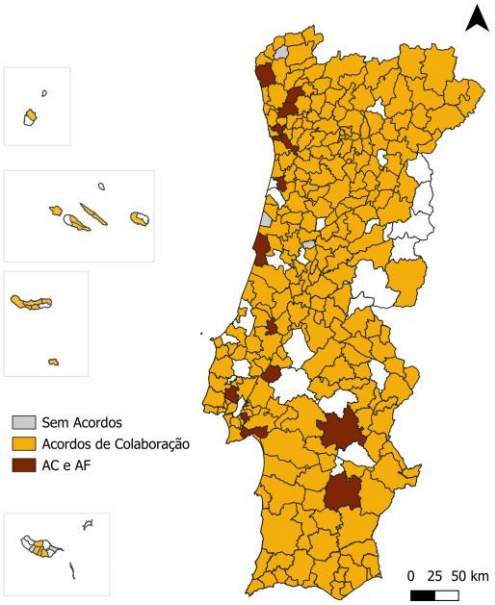


FIGURA 48. Municípios com Acordo de Colaboração e de Financiamento, nº, 2023-06-30.



Fonte: IHRU

3.6.2. Montantes previstos nos Acordos de Colaboração e de Financiamento

154 A 30 de junho de 2023, o total de investimento previsto nos Acordos de Colaboração/Financiamento de 267 municípios ascendia a 5 519 500 005 euros, não estando aqui contemplada a verba atribuída a beneficiários diretos.

155 Os montantes dos Acordos de Colaboração (98%) têm uma expressão dominante face aos montantes previsto nos Acordos de Financiamento. Em termos de NUTS II, a AML é a região com o maior montante de investimento previsto, representando 45,3% do total, seguida da região Norte com 22% (tabela 10).

156 O valor médio de investimento por solução habitacional apresenta alguma variabilidade quando analisado por NUT II, registando-se nas regiões autónomas praticamente o dobro do investimento médio por fogo do que o registado nas regiões Norte e AML, que apresentam os valores mais baixos com 64 521 euros e 62 916 euros, respetivamente (tabela 10). De realçar que nesta análise não é apresentado o montante médio de investimento em função dos diferentes tipos de soluções a promover, sendo de antecipar, nomeadamente, que soluções de reabilitação apresentem valores inferiores aos de soluções de construção. Em exercícios futuros, será de densificar esta análise de investimento médio por tipo de solução.

TABELA 10. Montante de investimento e soluções habitacionais previstas nos Acordos de Colaboração/Financiamento por NUTS II, €, %, 2023-06-30

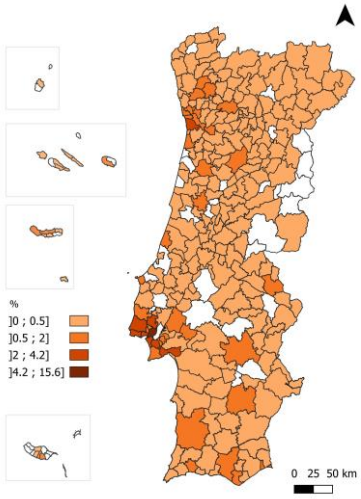
NUTS II	**Montante de investimento** (euros)	%	**SH AC/AF** (N.º)	**Montante médio de investimento por SH** (euros)
Norte	€1 213 185 766	22,0 %	18 803	€64 521
Centro	€572 843 665	10,4 %	6 876	€83 311
AML	**€2 502 621 920**	**45,3 %**	**39 777**	**€62 916**
Alentejo	€496 427 573	9 %	6 899	€71 956
Algarve	€367 364 274	6,7 %	4 628	€79 379
RAA	€284 409 720	5,2 %	2 129	€133 588
RAM	€82 647 085	1,4 %	622	€132 873
Total	**€5 519 500 005**	**100 %**	**79 734**	**€69 224**

Fonte: IHRU

157 A figura 49 mostra as percentagens do montante total previsto investir por município, agrupando os dados em cinco classes, sendo que na maioria dos municípios (221) o peso do montante em acordos é inferior a 0,5%, ou seja, até ao momento, para cada um destes municípios o montante a investir será inferior a 28 milhões de euros.

158 Assim, à semelhança do registado em relação às NUTS II, é no município de Lisboa que está previsto executar a maior percentagem do investimento acordado com 15,5%. É ainda de referir que, dos 267 municípios com acordos celebrados, 245 serão responsáveis por concretizar menos de 1% do montante previsto.

FIGURA 49. Distribuição do montante previsto nos Acordos de Colaboração/Financiamento por município, %, 2023-06-30.



Fonte: IHRU

3.6.3. Fogos previstos nos Acordos de Colaboração e de Financiamento

159 A 30 de junho de 2023, o número de fogos previstos em Acordos de Colaboração e de Financiamento era de 79 734, representando 88,6% do total das soluções habitacionais previstas nas ELH, excluindo as soluções habitacionais únicas a promover (essencialmente referentes a beneficiários diretos) dado que não está prevista a celebração de acordos nestas situações, passando-se diretamente para a fase de contratos de financiamento[11].

160 Para evidenciar as soluções habitacionais abrangidas por acordos aprovados, celebrados e em execução, sistematiza-se na tabela seguinte, por NUTS II, o número e o peso das soluções habitacionais previstas nos acordos em relação às soluções previstas nas ELH para o conjunto de 267 municípios.

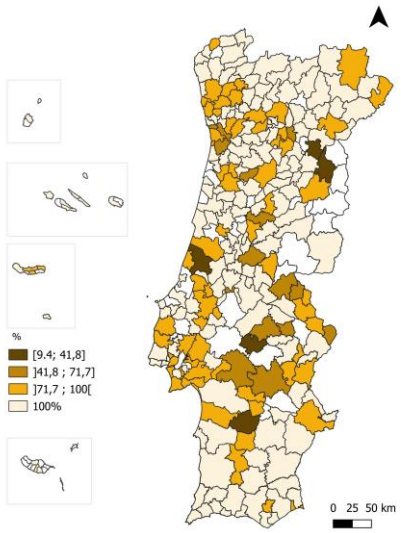
TABELA 11. Fogos previstos nos Acordos de Colaboração e Financiamento por tipo de solução habitacional, n.º e %, por NUTS II, 2023-06-30.

NUTS II	SH ELH (s/BD) (N.º)	SH AC/AF (N.º)	%
Norte	21 216	18 803	88,6%
Centro	7 402	6 876	92,9%
AML	46 306	39 777	85,9%
Alentejo	7 606	6 899	90,7%
Algarve	**4 660**	**4 628**	**99,3%**
RAA	**2151**	**2 129**	**99,0%**
RAM	**622**	**622**	**100,0%**
Total	**89 963**	**79 734**	**88,6%**

Fonte: IHRU

161 A figura 50 retrata a percentagem de fogos previstos nos acordos de colaboração e financiamento face ao total de soluções habitacionais identificadas nas ELH excluindo os beneficiários diretos. Dos 267 municípios com acordos já celebrados, 211 têm 90% ou mais das soluções habitacionais a promover previstas em acordos, sendo que 179 desses 211 municípios já previram em acordos a totalidade do investimento necessário para financiar todas as soluções habitacionais identificadas na ELH.

FIGURA 50. Proporção dos fogos previstos nos acordos face ao total de soluções habitacionais por município, %, 2023-06-30



Fonte: IHRU

[11] Ver artigo 65.º n.º 3 do DL n.º 37/2018, de 4 de junho, na sua atual redação, *"Com exceção do caso previsto no número anterior, quando a candidatura tenha por objeto uma solução habitacional cuja execução é feita através de um único contrato de comparticipação e, se for o caso, de um único contrato de empréstimo, é dispensado o acordo de financiamento."*.

SÍNTESE:

162 A 30 de junho de 2023, de um total de 272 ELH, existiam 267 municípios com Acordos de Colaboração (AC) celebrados (98,2% dos municípios com ELH), sendo que 15 municípios tinham ainda Acordos de Financiamento (AF).

163 O número de fogos que constavam em Acordos de Colaboração e de Financiamento era de 79 734 representando 88,6% do total das soluções habitacionais previstas nas ELH.

3.7. Dos Contratos de Financiamento à Entrega de Fogos

164 A 30 de junho de 2023, do universo de 272 municípios em causa, existiam 108 municípios (39,7%) que já tinham celebrado pelo menos um contrato de financiamento (CF), de onde resulta que a maioria (164) não tinha efetuado qualquer contrato.

TABELA 12. Municípios com Acordo de Colaboração e de Financiamento celebrados, nº, por NUTSII, a 30.06.2023.

NUTS II	Municípios com ELH (N.º)	Municípios com AC/AF (N.º)	Municípios com CF (N.º)	Municípios com CF/Municípios com ELH (%)
Norte	84	**83**	**46**	**54,8%**
Centro	83	81	24	28,9%
AML	**18**	**18**	**14**	**77,8%**
Alentejo	52	52	11	21,2%
Algarve	**16**	16	7	43,8%
RAA	13	13	4	30,8%
RAM	6	4	2	33,3%
Total	**272**	**267**	**108**	**39,7%**

Fonte: IHRU

165 Em termos geográficos, a AML é a região onde o maior número dos seus municípios já celebraram algum contrato, sendo, no entanto, a região Norte a que tem o maior número de contratos celebrados, representando 67,9% da totalidade de contratos já celebrados até 30 de junho de 2023.

TABELA 13. N.º e Montante de investimento previsto nos Contratos de Financiamento, por NUTSII, 2023-06-30.

NUTS II	Contratos de Financiamento		Montante CF	
	N.º	%	Euros	%
Norte	**416**	**67,9%**	**€128 654 405**	**30%**
Centro	65	10,6%	€41 250 529	19,6%
AML	**79**	**12,9%**	**€202 820 949**	**47,3%**
Alentejo	15	2,4%	€6 238 381	1,5%
Algarve	22	3,6%	€36 870 719	8,6%
RAA	13	2,1%	€5 222 656	1,2%
RAM	3	0,5%	€8 032 127	1,9%
Total	**613**	100%	**€429 089 769**	100%

Fonte: IHRU

166 Em termos de montante, os contratos celebrados atingem os 429 milhões de euros (com IVA o montante é de 453 milhões) (tabela 13), sendo que 89,6% desse valor foi contratualizado com municípios (tabela 14). A AML e o Algarve são as regiões com maior valor contratualizado, representando, no caso da AML, cerca de 47,3% do valor total previsto nos contratos de financiamento (tabela 13).

TABELA 14. Montante de investimento previsto nos Contratos de Financiamento por Entidade Beneficiária e peso por NUTS II, 2023-06-30.

NUTS II	CF Municípios		CF Empresas Municipais		CF Beneficiários Diretos		CF Outras Entidades		CF Prop. Núcleos Degradados	
	Montante (€)	%	Montante (€)	%	Montante (€)	%	Montante (€)	%	Montante (€)	%
Norte	**€91 955 884**	**71,5%**	**€22 521 030**	**17,5%**	**€11 545 610**	**9,0%**	**0**	**-**	**€2 631 880**	**2,0%**
Centro	€36 295 181	88,0%	€2 687 832	6,5%	€2 267 514	5,5%	0	-	0	
AML	**€202 799 923**	**99,99%**	**0**	**0**	**€21 025**	**0,01%**	**0**	**-**	**0**	
Alentejo	€3 123 655	50,1%	€1 805 913	28,9%	0	0	€1 308 813	21,0%	0	
Algarve	€36 870 719	100,0%	0	0	0	0	0		0	
RAA	€8 032 128	100,0%	0	0	0	0	0		0	
RAM	€5 222 656	100,0%	0	0	0	0	0		0	
Total	**€384 300 148**		**€27 014 776**		**€13 834 151**		**€1 308 813**		**€2 631 880**	

Fonte: IHRU

167 Os mapas seguintes apresentam em termos absolutos e relativos, o montante contratado por município, distribuído em cinco classes. Em termos de montante contratado, 81 dos 106 municípios que já celebraram contratos de financiamento estão na classe entre 42 969 e 3 282 737 euros (figura 51).

FIGURA 51. Distribuição do montante (€) de contratos de financiamento, por município, 2023-06-30

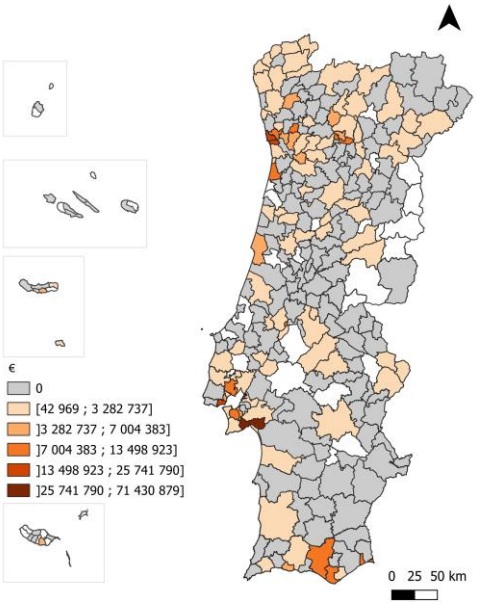
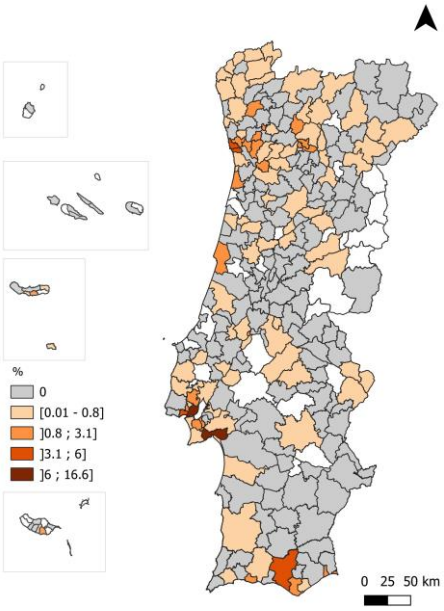


FIGURA 52. Proporção do montante (€) de contratos de financiamento no montante total, por município, 2023-06-30



Fonte: IHRU

168 Assim, dos 108 municípios com financiamento contratado, em 81 destes os montantes representam 0,8% do estimado total, sendo que os municípios de Lisboa e Setúbal são responsáveis pela maior percentagem do investimento contratado, com 16,6% e 15%, respetivamente (figura 52).

169 O montante previsto nos contratos de financiamento celebrados, tem como objeto de financiamento 7154 fogos, que representam cerca de 6% das soluções habitacionais previstas nas ELH até ao momento. Dos 7 154 fogos contratados, estavam concluídos cerca de 14,3% (1 021 fogos), dos quais 573 tinham sido entregues aos agregados (tabela 15).

TABELA 15. Fogos (N.º e %) na ELH, contratados, concluídos e entregues, NUTSII a 2023-06-30.

NUTS II	Fogos ELH (N.º)	Fogos Contratados (N.º)	Fogos Concluídos (N.º)	Fogos Entregues (N.º)	Fogos Concluídos/ Contratados (%)	Fogos Entregues /Concluídos (%)
Norte	**32 350**	**2 326**	109	11	4,7%	10,1%
Centro	11 334	630	36	5	5,7%	13,9%
AML	**57 763**	**3 531**	**801**	**532**	**22,7%**	**66,4%**
Alentejo	**9 762**	**222**	**53**	**14**	**23,9%**	26,4%
Algarve	5 556	337	21	11	6,2%	52,4%
RAA	3 077	73	0	0	0	0,0
RAM	957	35	1	0	2,9%	0,0
Total	**120 799**	**7 154**	**1 021**	**573**	**14,3%**	**56,1%**

Fonte: IHRU

170 Em termos geográficos, a AML e o Norte são as regiões com maior número de fogos contratados, representando, em conjunto, 82% do total de fogos contratados no país.

FIGURA 53. Fogos Contratados (Nº) por município com Contratos de Financiamento, 2023-06-30.

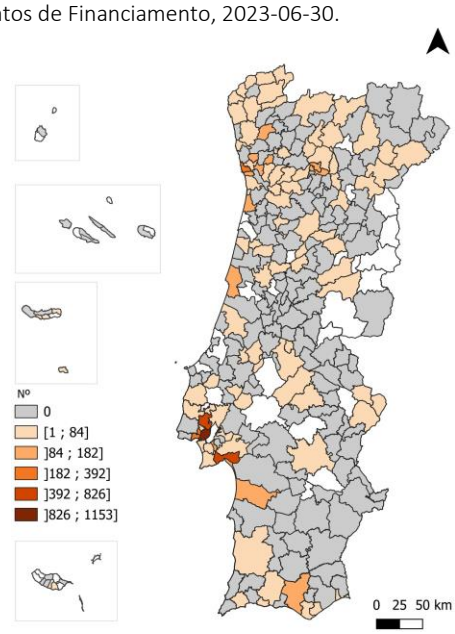
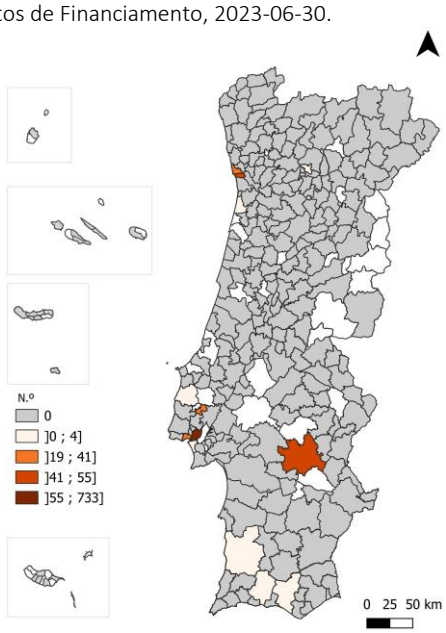


FIGURA 54. Fogos concluídos (Nº) por município com Contratos de Financiamento, 2023-06-30.



Fonte: IHRU

171 Relativamente às classes apresentadas nas duas figuras anteriores, a maioria das observações encontra-se no intervalo [1; 84], sendo que 41 municípios têm menos de 10 fogos contratados. Relativamente ao

total de fogos concluídos e entregues destaca-se que em 92 municípios ainda não foram entregues aos agregados, sendo que no município de Lisboa regista-se a entrega de 733 fogos.

SÍNTESE:

172 A 30 de junho de 2023, de um total de 272 municípios com ELH em conformidade, passo prévio indispensável para a celebração de contratos de financiamento, existiam 108 municípios (39,7%) que já tinham celebrado um ou mais contratos de financiamento.

173 Em termos de montante, os contratos celebrados atingem 429 milhões de euros, sendo que 89,6% desse montante tem os municípios como promotor das soluções habitacionais.

174 O montante previsto nos contratos de financiamento celebrados destina-se a financiar 7 154 fogos, que representam cerca de 6% das soluções habitacionais previstas nas ELH.

175 Dos fogos contratados estavam concluídos 1 021, 14,3% do total de fogos contratados, e 573 foram entregues aos agregados em indignidade habitacional.

4. O Impacto do 1º Direito no Parque Público de Habitação

176 À análise das Estratégias e ao estado da arte da implementação do 1º Direito efetuadas nos capítulos anteriores, segue-se uma análise de prospetiva do potencial impacto do programa no parque habitacional público e bem assim no contributo para uma das metas centrais consagrada na NGPH, o aumento do parque com apoio público de 2% para 5%, o que representa um acréscimo de cerca 170 000 fogos.

177 De acordo com a NGPH considera-se habitação com apoio público os *"Fogos destinados a famílias carenciadas ou em situação de sobrecarga de custos habitacionais de propriedade pública ou de outras entidades, sempre que disponibilizados no regime de arrendamento apoiado, no regime de renda condicionada, no regime de propriedade resolúvel ou ao abrigo do Programa de Arrendamento Acessível".*

178 Para o presente exercício, entende-se por mais relevante recorrer à noção de parque público habitacional, entendendo-a como fogos propriedade de entidades públicas ou do terceiro setor. Assim, a análise incidirá sobre o potencial reforço de fogos que o Programa 1º Direito potenciará tal com se antevê nas ELH já em execução. São questões que se pretendem explorar, qual o parque público que se projeta para o futuro impulsionado pelo programa 1º Direito e onde é que este se localiza.

179 Com base no número de alojamentos familiares clássicos apurados pelos Censos 2021, obtém-se a distribuição e a percentagem de alojamentos propriedade pública por município, considerando-se para este efeito os alojamentos propriedade da administração central, empresa pública, instituto público ou outra instituição sem fins lucrativos[12] (figura 55). Nesta análise, os dados são repartidos em três classes: municípios com parque público inferior a 2%; entre 2 e 5%, e superior a 5%.

180 Em Portugal, em 2021, o número de alojamentos nas condições enunciadas ascendia a 123 053, sendo que a maioria dos municípios (258), registava uma percentagem inferior a 2% face ao total do parque habitacional, em 44 municípios o peso dos alojamentos propriedade de entidades públicas ou do terceiro setor encontra-se entre os 2 e 5%, mais em linha com o ambicionado na NGPH. Apenas 6 municípios superam a meta da NGPH, com um peso superior a 5%. Nesta matéria, importa dar nota que os apoios à habitação do P1D coexistem com outras formas de apoio como os subsídios ao arrendamento e à reabilitação.

[12] Sem apuramentos adicionais, a partir dos dados dos Censos não é possível expurgar o parque habitacional detido pelas instituições sem fins lucrativos.

181 A partir da realidade diagnosticada nos Censos 2021, para aferir qual o contributo do 1º Direito para a meta da NGPH, partindo do pressuposto de que todas as soluções previstas nas ELH serão executadas, torna-se necessário excluir algumas das soluções previstas no programa.

182 Desde logo, e de uma forma simplificada, considera-se que contribui para o impacto do 1º Direito no parque público as soluções a promover por municípios, empresas municipais e outras entidades que impliquem o efetivo aumento do número de alojamentos face ao aferido nos Censos, como é o caso das soluções de aquisição, aquisição conjugada com reabilitação e construção de fogos. Por se tratar de uma solução temporária exclui-se deste apuramento as soluções de arrendamento para subarrendamento, bem como as soluções de reabilitação, que pela sua natureza implicam que as entidades sejam já proprietárias desses alojamentos.

183 Neste cenário, exclui-se ainda as soluções a promover pelos beneficiários diretos, na medida em que, apesar de virem a ser financiadas com apoios públicos, são detidas por particulares e não acrescem ao número de alojamentos propriedade de entidades públicas ou do terceiro setor.

184 Para aferir a percentagem de alojamentos propriedade pública ou de instituições sem fins lucrativos após o impacto do 1º Direito, considera-se como denominador, de uma forma simplificada, o número de alojamentos familiares clássicos segundo os Censos, não se considerando as flutuações do mesmo após essa data. As figuras seguintes retratam por município a percentagem de alojamentos propriedade pública ou de instituições sem fins lucrativos com base nos Censos 2021, bem como a percentagem de alojamentos propriedade pública ou do terceiro setor no cenário descrito acima.

FIGURA 55. Alojamentos propriedade pública (%), 2021.

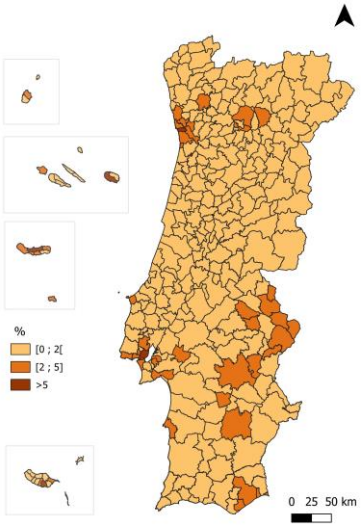
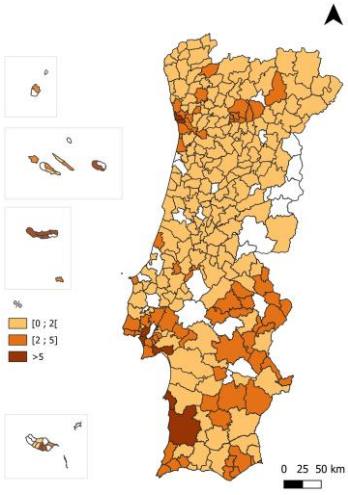


FIGURA 56. Alojamentos propriedade pública no cenário descrito (%).



Fonte: IHRU, INE

185 Em Portugal, no cenário projetado executar com as soluções propostas nas ELH a percentagem de parque público, seria de 2,6%, com destaque para o Alentejo, Algarve e áreas metropolitanas, onde em alguns municípios a percentagem é superior a 5%. Porém, o escalão com mais municípios ainda seria o aquele cujo parque público é inferior a 2%, com 188 municípios.

186 Nesta situação, a concretização das soluções habitacionais previstas nas ELH consideradas neste cenário específico, representaria um acréscimo de 34 127 fogos (como referido, estão neste contexto consideradas soluções como aquisição, aquisição e reabitação e construção).

TABELA 16. Municípios por % de Alojamentos públicos (N.º e %)

Classes	Censos 2021		Impacto do P1D	
	Nº	%	Nº	%
< 2%	258	83,4%	188	69,1%
2 - 5%	44	14,6%	68	25,0%
> 5%	6	2,0%	16	5,9%
Acréscimo de alojamentos (n.º)	**+34 127**			

Fonte: IHRU, INE

187 Os dados referentes ao impacto do P1D no parque público têm ainda como limitação não identificarem o número exato de habitações públicas pré-existentes que serão mobilizadas para dar respostas no âmbito do 1º Direito. Com estes dados mais precisos será possível aferir com maior rigor o impacto do programa para a percentagem de alojamentos públicos e bem assim explorar aspetos relacionados com investimento com a conservação do parque habitacional público nas décadas que se seguiram ao Programa Especial de Realojamento (PER).

188 Adicionalmente, com base na definição de parque habitacional com apoio público consagrada na NGPH, é ambígua (por não se encontrar previsto no conceito) a contabilização dos apoios públicos atribuídos aos beneficiários diretos no âmbito do P1D, bem como a contabilização da universalidade das medidas de apoio público atualmente em vigor. Assim, pretende-se alertar, no presente documento, para essa mesma ambiguidade com vista a despoletar eventuais atualizações que tornem o conceito claro e mais abrangente.

189 Por fim, importa realçar que a total execução das soluções habitacionais incluídas no cenário que acima descrevemos permitirá atingir o objetivo de facultar, até 2026, o acesso a uma habitação condigna a, pelo menos, 26 000 agregados, objetivo em linha com as necessidades de realojamento identificadas no Levantamento elaborado em 2017.

5. Conclusão

190 O **Estudo sobre o Acesso a uma Habitação Condigna n.º 1** tem como objetivo aprofundar o retrato das carências habitacionais evidenciadas a partir das ELH, perceber quais as soluções habitacionais previstas, qual o compromisso financeiro realizado e a evolução do número de habitações entregues aos agregados considerados. Analisando ainda o contributo do 1º Direito para dotar o país de um parque público mais expressivo, através do aumento do peso dos alojamentos com apoio público no total do parque habitacional. O ensaio da resposta a estas questões baseia-se na informação do 1º Direito registada pelo IHRU até 30 de junho de 2023.

191 Desta análise resultou que, dos 308 municípios portugueses, 272 (88,3%) têm ELH em conformidade, sendo que destes 23 já a alteraram pelo menos uma vez. Na AML e Algarve (NUTS II), todos os municípios tinham ELH em conformidade. Com base no diagnóstico apresentado nas ELH, existiam 125 810 famílias em indignidade habitacional, o que significa que 3,19% dos agregados familiares nos municípios em causa apresentavam alguma das formas de carência habitacional.

192 Em termos de distribuição geográfica (NUTS III), são as áreas metropolitanas de Porto (AMP) e Lisboa (AML) que apresentam o maior número de famílias em situação de carência habitacional, representando, em conjunto, 60% do total. A insalubridade e insegurança é a situação de indignidade habitacional mais representada (64,8%), seguida da precariedade (20,7%).

193 Os municípios são a entidade a quem compete a concretização da maior parte das soluções propostas nas ELH (68,7%), seguidos pelos beneficiários diretos (25,5%). Em termos geográficos, regista-se um maior peso dos municípios nas regiões sul do país (AML, Alentejo e Algarve), enquanto na região Norte e Centro os beneficiários diretos têm maior peso.

194 Para dar respostas às pessoas e agregados nestas situações as entidades responsáveis podem recorrer a várias soluções. Das escolhas feitas, a reabilitação é a solução habitacional a promover na maioria das situações (68,9%).

195 Em relação ao financiamento, 267 municípios estimaram o montante total de investimento necessário com a celebração de Acordos de Colaboração, sendo que em 15 municípios, há um conjunto de outras entidades a quem caberá promover habitações que já previram em acordos também o montante de investimento nos designados Acordos de Financiamento (AF).

196 Em termos contratuais, o compromisso de pagamento do valor de investimento previsto nos acordos ocorre com a celebração de contratos de financiamento, situação que ocorreu em 108 municípios

(39,7%), que representam, em termos de montante, 429,1 milhões de euros, 89,6% desse valor foi contratado com municípios.

197 O montante previsto nos contratos de financiamento celebrados destina-se ao financiamento de 7 154 fogos, que representam cerca de 6% das soluções habitacionais previstas nas ELH. Dos fogos contratados estavam concluídos 1 021 (14,3% do total de fogos contratados), dos quais 573 já foram entregues aos agregados.

198 Com base nas premissas enunciadas na Parte 4 do Estudo, em relação ao impacto potencial do 1º Direito, com a execução dos fogos previstos nas ELH dos municípios seria possível aumentar para 2,6% o peso do parque público habitacional em Portugal, o que permitiria atingir o objetivo de facultar, até ao 2º trimestre de 2026, o acesso a uma habitação condigna a, pelo menos, 26 000 agregados, objetivo em linha com o as necessidades de realojamento identificadas no Levantamento elaborado em 2017.

199 O presente estudo faz parte de um conjunto de estudos sobre o tema do acesso a uma habitação condigna, que visa disponibilizar informação circunstanciada de caracterização do 1º Direito e abordar temas relacionados com o mesmo. Assim, com base na informação apresentada, e para o futuro, será relevante perceber, entre outros aspetos, qual a caracterização socioeconómica das pessoas e agregados abrangidos no diagnóstico do 1º Direito, quantos dos fogos objeto de reabilitação pelos municípios correspondem a fogos construídos no âmbito do Programa Especial de Realojamento ou de outras políticas públicas passadas, o que, caso a resposta se revele de forma significativa positiva, reforça a ideia da necessidade de criar instrumentos adicionais para apoio à conservação e manutenção nos edifícios que integram o parque habitacional público.

200 Adicionalmente, com base naquilo que são os requisitos de eficiência energética exigidos para aceder ao financiamento PRR, será interessante perceber através da certificação energética, qual o impacto do programa a este nível nas intervenções efetuadas.

Índice de Tabelas

TABELA 1. Municípios com e sem ELH em conformidade por NUTS II, n.º, %, 2023-06-30 16
TABELA 2. Municípios com alteração de ELH por entidade e solução habitacional, n.º, 2023-06-30. 18
TABELA 3. Distribuição de agregados por tipo de situação de indignidade, n.º e %, 2023-06-30. 23
TABELA 4. Distribuição de agregados em situação de insalubridade e insegurança por NUTS II, n.º e %, 2023-06-30. 24
TABELA 5. Distribuição de agregados em situação de precariedade por NUTS II, n.º e %, 2023-06-30. 25
TABELA 6. Distribuição de agregados em situação de sobrelotação por NUTS II, n.º e %, 2023-06-30. 27
TABELA 7. Distribuição de agregados em situação de inadequação por NUTS II, n.º e %, 2023-06-30. 30
TABELA 8. Distribuição de agregados em situação de indignidade por tipo de situação especifica, nº, 2023-06-30. 32
TABELA 9. Municípios com Acordo de Colaboração e de Financiamento celebrados, nº e %, por NUTSII, 2023-06-30. 44
TABELA 10. Montante de investimento e soluções habitacionais previstas nos Acordos de Colaboração/Financiamento por NUTS II, €, %, 2023-06-30 45
TABELA 11. Fogos previstos nos Acordos de Colaboração e Financiamento por tipo de solução habitacional, n.º e %, por NUTS II, 2023-06-30. 46
TABELA 12. Municípios com Acordo de Colaboração e de Financiamento celebrados, nº, por NUTSII, a 30.06.2023. 48
TABELA 13. N.º e Montante de investimento previsto nos Contratos de Financiamento, por NUTSII, 2023-06-30. 48
TABELA 14. Montante de investimento previsto nos Contratos de Financiamento por Entidade Beneficiária e peso por NUTS II, 2023-06-30. 49
TABELA 15. Fogos (N.º e %) na ELH, contratados, concluídos e entregues, NUTSII a 2023-06-30. 50
TABELA 16. Municípios por % de Alojamentos públicos (N.º e %) 54

Índice de Figuras

FIGURA 1. Legislação aprovada no âmbito do 1º Direito 10
FIGURA 2. Ilustração da relação entre as respostas ao LNNRH e as ELH, 2023-06-30 14
FIGURA 3. Esquema interpretativo: aumento do número de agregados LNNRH e a ELH 15
FIGURA 4. Municípios com ELH em conformidade 2023-06-30. 16
FIGURA 5. Carências habitacionais, por situação de indignidade habitacional nos 23 Municípios com alteração de ELH, nº, 2023-06-30. 17
FIGURA 6. Agregados em situação de indignidade habitacional por município com ELH, nº, 2023-06-30. 20
FIGURA 7. Proporção dos agregados em situação de indignidade habitacional, no total de agregados (2021) por município com ELH, %,2023-06-30. 20
FIGURA 8. Variação da população residente, %, por município, 2021-2022. 21
FIGURA 9. Proporção dos alojamentos propriedade do Estado (2021) nos agregados em situação de indignidade habitacional em Municípios com ELH, %, 2023-06-30 22
FIGURA 10. Alojamentos propriedade do Estado e de instituições sem fins lucrativos, n.º, 2021 22
FIGURA 11. Rácio entre as soluções habitacionais de Reabilitação promovidas por Municípios e Empresas Municipais e os alojamentos propriedade do Estado ou de instituições sem fins lucrativos (2021) nos Municípios com ELH, %, 2023-06-30 22
FIGURA 12. Agregados em situação de insalubridade e insegurança por município com ELH, n.º, 2023-06-30. 25
FIGURA 13. Proporção de agregados em situação de insalubridade e insegurança, 2023-06-30, nos agregados dos municípios com ELH, %, 2021. 25
FIGURA 14. Agregados em situação de precariedade por município com ELH aprovada, n.º, 2023-06-30. 26
FIGURA 15. Proporção de agregados em situação de precariedade, 2023-06-30, nos agregados dos municípios com ELH, %, 2021. 26
FIGURA 16. Agregados em situação de sobrelotação por município, n.º, 2023-06-30. 27
FIGURA 17. Proporção dos agregados em situação de sobrelotação por município, %, 2023-06-30. 27
FIGURA 18. Proporção dos agregados em situação de sobrelotação nos agregados do município, %, 2021. 28
FIGURA 19. Proporção dos agregados em situação de sobrelotação por município, a 2023-06-30, nos agregados em sobrelotação aferidos pelos Censos, %, 2021. 28
FIGURA 20. Agregados em situação de inadequação por município com ELH, n.º, 2023-06-30. 30
FIGURA 21. Proporção de agregados em situação de inadequação por município com ELH, %, 2023-06-30. 30
FIGURA 22. Proporção de alojamentos familiares clássicos de residência habitual com entrada acessível a cadeira de rodas por município, %, 2021. 31
FIGURA 23. Índice de envelhecimento da População por Município, n.º, 2021. 31
FIGURA 24. Pessoas vulneráveis por município com ELH, n.º, 2023-06-30. 33
FIGURA 25. Núcleos precários por município com ELH, n.º, 2023-06-30. 33
FIGURA 26. Núcleos degradados por município, com ELH, n.º, 2023-06-30. 33
FIGURA 27. Proporção de agregados na situação específica de pessoas vulneráveis no total de indignidade por município com ELH, %,2023-06-30 33
FIGURA 28. Proporção de Núcleos precários no total de indignidade por município com ELH, %, 2023-06-30. 33
FIGURA 29. Proporção de Núcleos degradados no total de indignidade por município com ELH, %, 2023-06-30. 33
FIGURA 30. Soluções Habitacionais por tipo, nº, %, 2023-06-30. 34
FIGURA 31. Reabilitação por entidade beneficiária, n.º, 2023-06-30. 35
FIGURA 32. Reabilitação como solução habitacional por município com ELH, nº, 2023-06-30. 35
FIGURA 33. Proporção da reabilitação nas soluções habitacionais por município com ELH, %, 2023-06-30. 35

FIGURA 34. Reabilitação promovida por autarquias por município com ELH, %, 2023-06-30. 36
FIGURA 35. Reabilitação promovida por outras entidades por município com ELH, %, 2023-06-30. 36
FIGURA 36. Reabilitação promovida por beneficiários diretos por município com ELH, %, 2023-06-30. 36
FIGURA 37. Construção por entidade beneficiária, n.º, 2023-06-30. 37
FIGURA 38. Construção nas soluções habitacionais por município com ELH, n.º, 2023-06-30. 37
FIGURA 39. Proporção da construção nas soluções habitacionais por município com ELH, %,2023-06-30. 37
FIGURA 40. Aquisição nas soluções habitacionais por município com ELH, n.º, 2023-06-30. 38
FIGURA 41. Proporção da aquisição nas soluções habitacionais por município com ELH, %,2023-06-30. 38
FIGURA 42. Soluções Habitacionais por entidade beneficiária, nº, %, 2023-06-30. 40
FIGURA 43. Tipos de Soluções Habitacionais por entidade beneficiária, %, 2023-06-30 41
FIGURA 44. Soluções Habitacionais a implementar por municípios e empresas municipais, n.º, 2023-06-30. 41
FIGURA 45. Proporção das soluções habitacionais a implementar por municípios e empresas municipais no total das soluções habitacionais, %, 2023-06-30. 42
FIGURA 46. Proporção das soluções habitacionais a implementar por beneficiários diretos no total das soluções habitacionais, %, 2023-06-30. 42
FIGURA 47. Municípios com Acordo de Colaboração, nº, 2023-06-30. 44
FIGURA 48. Municípios com Acordo de Colaboração e de Financiamento, nº, 2023-06-30. 44
FIGURA 49. Distribuição do montante previsto nos Acordos de Colaboração/Financiamento por município, %, 2023-06-30. 45
FIGURA 50. Proporção dos fogos previstos nos acordos face ao total de soluções habitacionais por município, %, 2023-06-30 46
FIGURA 51. Distribuição do montante (€) de contratos de financiamento, por município, 2023-06-30 49
FIGURA 52. Proporção do montante (€) de contratos de financiamento no montante total, por município, 2023-06-30 49
FIGURA 53. Fogos Contratados (Nº) por município com Contratos de Financiamento, 2023-06-30. 50
FIGURA 54. Fogos concluídos (Nº) por município com Contratos de Financiamento, 2023-06-30. 50
FIGURA 55. Alojamentos propriedade pública (%), 2021. 53
FIGURA 56. Alojamentos propriedade pública no cenário descrito (%). 53

IHRU Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

OHARU