

Programa 1.º Direito

1.º Relatório de Execução

outubro 2020

Sumário Executivo

Nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio, que aprovou a Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), o 1º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação constitui um dos instrumentos fundamentais para a sua implementação, na prossecução do objetivo de promoção do acesso universal a uma habitação adequada para todos os que vivem numa situação habitacional indigna.

No quadro da NGPH, em que a habitação é igualmente regulada enquanto instrumento de inclusão social e territorial e de gestão do desenvolvimento urbanístico, o 1º Direito, estabelecido pelo Decreto Lei nº 37/2018, de 4 de junho, afirma como seu principal objetivo a eliminação de situações de pessoas que vivem em condições habitacionais indignas, mediante a disponibilização, para o efeito, de um amplo leque de soluções e de apoios à respetiva promoção, com vista a permitir corresponder às diferentes necessidades dos territórios e das famílias.

O apoio à promoção de soluções habitacionais é ainda diferenciado positivamente para proporcionar respostas específicas às carências habitacionais de grupos mais vulneráveis, como as comunidades ciganas, as pessoas vítimas de violência doméstica e as pessoas em situação de sem abrigo.

O Programa evidencia ademais ter como ponto de partida e motor para o acesso aos apoios financeiros as Estratégias Locais de Habitação (ELH), a elaborar pelos Municípios com base num diagnóstico das situações habitacionais indignas existentes nos seus territórios, nas quais definem a sua estratégia para implementação das soluções habitacionais que, no quadro das especificidades socioeconómicas e urbanísticas próprias, consideram ser as necessárias para as eliminar. A implementação das ELH é materializada, por parte dos Municípios, mediante a celebração de Acordos de Colaboração que enquadram os contratos de financiamento para concretização dos projetos e, no que respeita às pessoas e agregados sinalizados nas ELH para apoio direto, através de contratos de financiamento.

Nessa medida, a iniciativa e a atuação proactiva dos Municípios ou Regiões Autónomas são determinantes ao nível dos resultados da aplicação do 1.º Direito. Na fase de arranque do Programa a avaliação dos resultados, é aferida, essencialmente, pela adesão dos Municípios ou Regiões Autónomas à elaboração das ELH, condição imperativa para a concretização da promoção das soluções habitacionais e da concessão dos correspondentes apoios lhes são subsequentes.

Dado que o 1.º Direito é um Programa de criação recente, a primeira avaliação, objeto do presente Relatório, dá especial enfoque à fase de adesão, que incide sobre a elaboração e entrega das ELH por parte dos Municípios/Regiões Autónomas, sem prejuízo do balanço efetuado às outras fases do Programa nomeadamente, a operacionalização e a execução.

Nesse enquadramento, o trabalho desenvolvido, reportado a 31 de julho de 2020, permitiu sintetizar os seguintes resultados principais:

Adesão ao Programa 1º Direito

- ✓ 56% das entidades (Municípios e Regiões Autónomas) já aderiram ao Programa 1º Direito (o que equivale a 173 Municípios e a uma Região Autónoma);
- ✓ Regista-se uma maior concentração de Municípios aderentes no norte e centro do país;
- ✓ Do conjunto das entidades aderentes ao Programa 150 efetuaram pedidos para financiamento ao apoio técnico para elaboração das ELH, dos quais 138 já se encontram aprovados;
- ✓ 139 entidades (Municípios e Região Autónoma) estão a elaborar as suas ELH;
- ✓ Foram submetidas 35 ELH ao IHRU, I.P. (34 Municípios e uma Região Autónoma), 17 relativamente às quais já foi verificada a conformidade com os princípios e regras do Programa, encontrando-se as restantes em análise.

Operacionalização do Programa

- ✓ Dos 17 Municípios com ELH “em conformidade” até 31 de julho de 2020, 6 Municípios já apresentaram as suas candidaturas ao 1.º Direito e celebraram os correspondentes Acordos de Colaboração;
- ✓ Um dos referidos 6 Municípios entregou igualmente a candidatura a um Acordo de Financiamento, por parte de uma empresa municipal, que também se encontra formalizado;
- ✓ No seu conjunto, os Acordos de Colaboração/Financiamento celebrados preveem a disponibilização de soluções habitacionais destinadas a 9.383 agregados familiares;
- ✓ As operações destinadas à disponibilização das referidas soluções habitacionais ao abrigo dos Acordos de Colaboração e de Financiamento já celebrados serão promovidas nas modalidades de reabilitação (45%), aquisição e reabilitação (23%), construção (18%), aquisição de terrenos e construção (8%), aquisição (5%) e arrendamento (1%);
- ✓ Esses Acordos representam um investimento global estimado de cerca de 486 M€, cujo financiamento se distribui pelas vertentes de comparticipação IHRU (179 M€), de empréstimo bonificado (173 M€) e de autofinanciamento (134 M€).

Execução do Programa

- ✓ Foram celebrados 13 contratos de financiamento com 2 Municípios;
- ✓ O investimento objeto dos contratos ascende a 68,2 M€, dos quais 18,8 M€ correspondem a comparticipação a fundo perdido, destinados a financiar 428 soluções habitacionais;
- ✓ Encontram-se integralmente executados 3 contratos de financiamento os quais já permitiram disponibilizar 144 soluções habitacionais.

ÍNDICE

I Nota introdutória.....	6
II Objetivos e abordagem metodológica	8
III Quadro legal e procedimental.....	12
IV Implementação do programa.....	20
Adesão.....	22
Operacionalização.....	28
Execução.....	34
V Análise comparativa com o levantamento de 2018.....	36
VI Considerações Finais	39
Anexos	42

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Fases da implementação do 1.º Direito	9
Figura 2: Modalidades de Soluções Habitacionais	16
Figura 3: Modalidades de Soluções Habitacionais por tipo de beneficiário	17
Figura 4: Circuitos e Procedimentos do 1.º Direito	19
Figura 5: Necessidades de realojamento e situações habitacionais indignas.....	37
Figura 6: Necessidades de Realojamento VS 1.º Direito	38

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1: Adesão ao Programa 1.º Direito por Município	24
Mapa 2: Adesão ao Programa 1.º Direito por Região Autónoma	24

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Percentagem de ELH por estado	26
Gráfico 2: Programação financeira dos Acordos celebrados (M€)	31
Gráfico 3: N.º Soluções habitacionais por modalidade	32
Gráfico 4: Percentagem de soluções habitacionais por modalidade	32

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Síntese da implementação do Programa 1.º Direito	21
Quadro 2: ELH por estado e n.º de soluções habitacionais	26
Quadro 3: Soluções habitacionais por tipo de beneficiários.....	26
Quadro 4: Estrutura de financiamento dos Acordos de Colaboração (Milhões €)	30
Quadro 5: Estimativa da componente de comparticipação por ano (milhares €).....	31
Quadro 6: Investimento médio por fogo por modalidade	33

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1 – Quadros Síntese dos Acordos de Colaboração Celebrados	
---	--

I NOTA INTRODUTÓRIA

Decorridos dois anos sobre a criação do 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, um dos principais instrumentos da Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), cumpre ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P., proceder à primeira avaliação da execução deste Programa, não só em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 24.º do Decreto-Lei 37/2018, de 4 de junho, como no respeito pela determinação constante do artigo 169.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, no sentido de o IHRU, I. P., enviar anualmente à Assembleia da República, com a apresentação do Orçamento do Estado, um Relatório de execução do Programa 1.º Direito.

Como ponto de partida da análise efetuada, foi tido em perspetiva no presente Relatório o objetivo inscrito na Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio, ao nível da execução do 1.º Direito, de erradicar 26.000 situações de carência habitacional até 25 de abril de 2024. Esse objetivo é fundado no potencial do Programa de criar as condições essenciais para a sinalização de todas as situações habitacionais indignas existentes no território nacional e para a promoção das soluções habitacionais necessárias à eliminação dessas situações. Foi igualmente considerado o papel propulsor do 1.º Direito para a concretização do objetivo mais abrangente da NGPH de aumento do parque habitacional público.

Considerou-se, por fim, constituir uma referência relevante para a avaliação da implementação do Programa o Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (IHRU, I. P. 2018¹), cujo critério de sinalização era mais restrito que o de “situação habitacional indigna” em que assenta o 1.º Direito, e que quantificou um universo de 26 mil agregados familiares no território nacional, cujas condições de alojamento foram consideradas como precárias ou muito precárias.

Nesse enquadramento, o IHRU, I. P., procedeu à primeira avaliação sobre a execução do Programa 1.º Direito e, através do presente Relatório, dá a conhecer os correspondentes resultados.

¹ Disponível em <https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/habitacao>

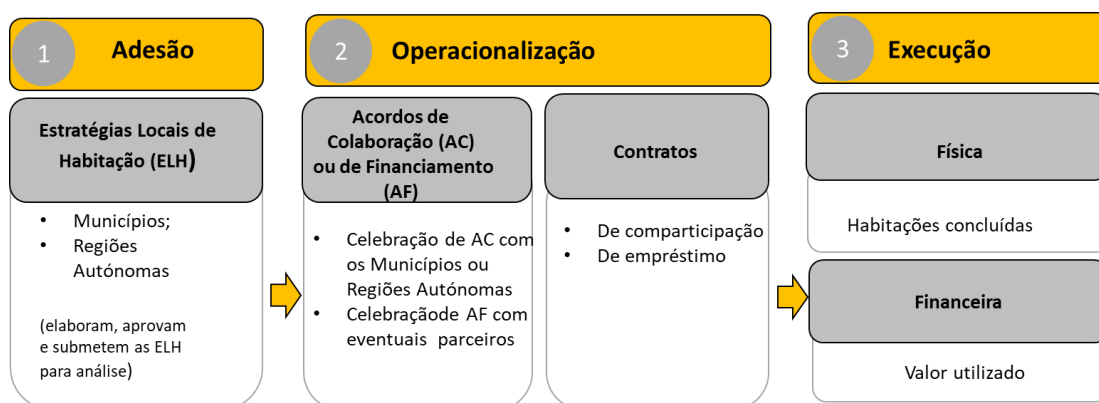
II OBJETIVOS E ABORDAGEM METODOLÓGICA

O objetivo do presente Relatório é avaliar a implementação do 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, de forma a verificar o caminho até agora percorrido desde a sua criação pelo Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, quanto ao cumprimento dos objetivos da NGPH de conhecimento das situações habitacionais indignas existentes no território nacional para eliminação de, pelo menos, 26.000 dessas situações no período de 2018-2024.

Seguidamente, identificam-se as fases que integram a avaliação da implementação do 1.º Direito, as quais se encontram evidenciadas na Figura 1, a saber:

1. A **adesão**;
2. A **operacionalização** e;
3. A **execução** do Programa.

Figura 1: Fases da implementação do 1.º Direito



A análise respeitante à **adesão** ao 1.º Direito assenta na medição do interesse manifestado pelos Municípios e das Regiões Autónomas em aceder ao Programa, tendo por referência a interação entre estes e o IHRU, I. P., para efeito de elaboração das suas Estratégias Locais ou Regionais de Habitação (ELH). De facto, o Programa estabelece a ELH como requisito de carácter prévio e obrigatório para apresentação das candidaturas aos apoios financeiros, prevendo, como contrapartida, a possibilidade de financiamento à contratação do apoio técnico necessário à respetiva elaboração.

Nesses termos, a concretização do 1.º Direito depende da iniciativa municipal ou regional, materializada com a entrega da ELH que contém a estratégia definida pelo Município ou pela Região Autónoma para, em função das especificidades próprias do seu território, implementar as soluções habitacionais que considera serem necessárias e adequadas para eliminar as situações de pessoas que vivem em condições habitacionais indignas, sinalizadas no diagnóstico que promove para efeito da ELH.

Procedeu-se, assim, a uma quantificação do número de ELH elaboradas ou em elaboração, com ou sem pedido de financiamento de apoio técnico, à caracterização da distribuição geográfica das entidades aderentes, à indicação das carências habitacionais sinalizadas, bem como do número de soluções habitacionais a promover.

A este propósito, releva notar que, no âmbito desta análise, apenas foram consideradas as ELH cujos municípios tenham solicitado financiamento para a sua elaboração ou que, mediante a interação com o IHRU, I. P., tenham dado conhecimento da produção daqueles instrumentos de planeamento.

A análise sobre a adesão ao Programa compreende ainda a abordagem sobre o financiamento disponibilizado para a elaboração deste instrumento de planeamento, bem como um ponto de situação sobre o estado de elaboração das ELH.

Quanto à **operacionalização** do Programa promoveu-se a análise do conjunto de ELH que foram consideradas “em conformidade” com os princípios e regras do 1.º Direito e que suportaram a celebração de Acordos Colaboração e/ou Acordos de Financiamento para o desenvolvimento de ações conducentes à eliminação das situações habitacionais indignas. Assim, no âmbito da operacionalização, a análise incide na identificação dos Acordos de Colaboração e/ou Financiamento celebrados, bem como nos contratos de financiamento já firmados no âmbito dos referidos acordos.

No que respeita à **execução**, procedeu-se a uma análise dos contratos de financiamento, numa perspetiva física e financeira.

Complementarmente, efetuou-se uma análise assente na comparação entre as situações habitacionais indignas recentemente identificadas nas ELH e as carências

habitacionais sinalizadas pelos Municípios em sede do Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional realizado pelo IHRU, I. P., em 2018.

Decorrente das análises efetuadas, o presente Relatório evidencia ainda os principais aspetos resultantes da implementação do 1.º Direito nos últimos dois anos.

Para efeito das análises em causa foram utilizados os dados e elementos relativos a cada ELH e às correspondentes candidaturas, a informação inerente aos Acordos de Colaboração e de Financiamento já celebrados, bem como a informação dos contratos de financiamento em curso.

III QUADRO LEGAL E PROCEDIMENTAL

A análise do Decreto-Lei nº 37/2018, de 4 de junho, que criou o 1.º Direito, permite perceber que a regulação do Programa está ligada à sua própria designação: a habitação como o direito fundamental constitucionalmente garantido.

Daí que o 1.º Direito se centre nas pessoas que vivem em condições que, no mesmo, são definidas como “condições habitacionais indignas” e que, nessa medida, a sua regulação se direcione para dotar as entidades públicas relevantes, ou as próprias pessoas, das condições e dos meios financeiros para facultar o acesso a uma habitação adequada a todos os que se encontram naquelas condições.

Tal é evidenciado, desde logo, pelo primeiro princípio estabelecido no artigo 3.º do Decreto-lei nº 37/2018:

- **Princípio da acessibilidade habitacional**, segundo o qual uma pessoa ou um agregado tem direito a que sejam criadas condições para que os custos com o acesso a uma habitação adequada e permanente sejam comportáveis pelo seu orçamento sem comprometer a satisfação de outras das suas necessidades básicas.

Outra evidência é a que se relaciona com a importância dada no Programa à viabilidade e durabilidade das soluções habitacionais, bem como à adequação dessas soluções ao território em que se integram, demonstradas pela:

- Abordagem integrada ao nível das políticas setoriais, das escalas territoriais e do envolvimento dos vários atores;
- Flexibilidade das soluções habitacionais a implementar, tendo em vista a adequabilidade às especificidades do edificado, dos territórios e das comunidades.

Essa importância atribuída no 1.º Direito à viabilidade, à durabilidade e à adequação ao nível das soluções habitacionais sobressai, desde logo, nos princípios elencados no referido artigo 3.º, dos quais, além do da acessibilidade habitacional, se destacam os seguintes:

- Princípio da integração social;

-
- Princípio da estabilidade;
 - Princípio da cooperação;
 - Princípio da participação;
 - Princípio da reabilitação do edificado;
 - Princípio das acessibilidades.

O 1.º Direito assume-se, desde logo, como um instrumento de política pública que tem como principal objetivo apoiar a promoção de soluções habitacionais para pessoas que:

Vivem em **condições habitacionais indignas** e cuja situação de **carência financeira** não lhes permite suportar o custo do acesso a uma habitação adequada.

Desse modo, o acesso a uma solução habitacional ao abrigo do Programa carece da sinalização da situação da pessoa ou do agregado na ELH, caracterizada pelas “**condições habitacionais indignas**”² em que vive, nomeadamente, por se encontrar numa situação de:

- **Precariedade:** inexistência de local de residência ou ausência de solução habitacional alternativa ao local que têm de desocupar;
- **Insalubridade e insegurança:** fogo sem condições mínimas de habitabilidade ou sem segurança estrutural;
- **Sobrelotação:** habitação insuficiente para a composição do agregado;
- **Inadequação:** incompatibilidade do fogo com as pessoas nele residentes.

Além das condições habitacionais indignas, podem igualmente ser sinalizadas nas ELH situações específicas, nas quais se incluem:

² Artigo 5.º do D.L. n.º 37/2018, de 4 de junho.

-
- **As pessoas vulneráveis**³, nomeadamente as pessoas em situação de sem abrigo e as vítimas de violência doméstica, para as quais existem soluções habitacionais específicas de transição e ou inserção;
 - Os **núcleos precários**,⁴ evidenciados pelo carácter precário ou improvisado dos alojamentos em que reside uma comunidade, que mantém relações comunitárias e de vizinhança, constituindo um conjunto usualmente designado por “**bairro**”, “**núcleo**” ou “**acampamento**”;
 - Os **núcleos degradados**⁵, que se diferenciam num dado espaço urbano por constituírem um conjunto de edificações habitacionais cuja degradação lhes confere uma identidade própria, sendo nomeados como tal as “**ilhas**”, os “**pátios**” e as “**vilas**”.

Sendo o 1.º Direito definido como um Programa de apoio financeiro direcionado a pessoas que, vivendo em condições indignas, não têm capacidade financeira para aceder, sem apoio, a uma solução habitacional, este segundo requisito é estabelecido mediante a fixação de um teto para os rendimentos, abaixo do qual se considera que as pessoas estão em «**situação de carência financeira**».

Esse teto, na prática, é constituído por dois limites: um primeiro, relativo à detenção de património mobiliário, que deve ser de valor inferior a 5 % do limite de 240 vezes o indexante dos apoios sociais (IAS) estabelecido na Lei da Condição de Recursos;⁶ e, outro, correspondente a um limite máximo para o rendimento médio mensal (RMM) da pessoa ou do agregado, fixado em 4 vezes o IAS.

³ Artigo 10.º do D.L. n.º 37/2018, de 4 de junho

⁴ Artigo 11.º do D.L. n.º 37/2018, de 4 de junho

⁵ Artigo 12.º do D.L. n.º 37/2018, de 4 de junho

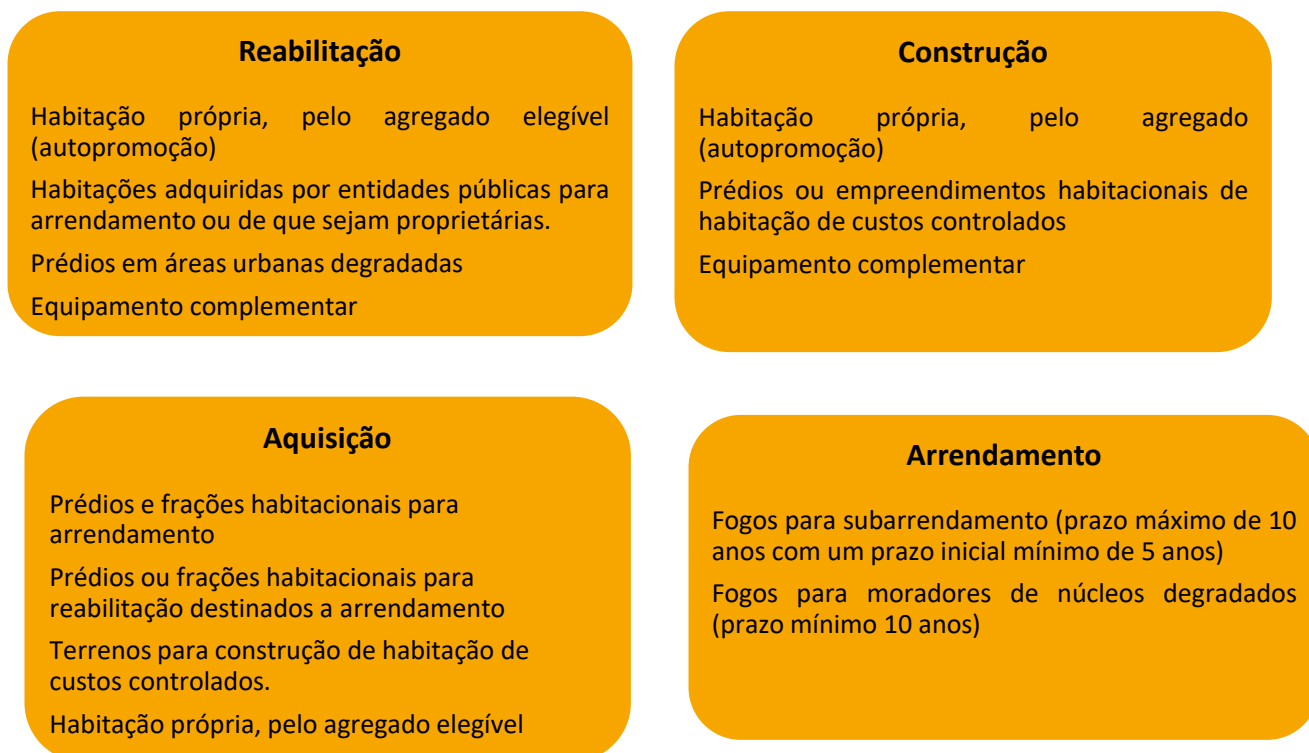
⁶ Artigo 2.º, n.ºs 4 e 5, do Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho

São assim elegíveis, para aceder a uma solução habitacional ao abrigo do 1.º Direito, as pessoas que se encontrem, em simultâneo, em situação de carência financeira e em condições habitacionais indignas.

Tendo presente esses principais conceitos e princípios que consubstanciam os objetivos de política pública prosseguidos pelo 1.º Direito, nos quais, como tal, se devem enquadrar as operações promovidas com apoio ao abrigo do Programa, a análise subsequente é direcionada para as modalidades e condições que são disponibilizadas para efeito de implementação dessas operações.

No que respeita à análise dos procedimentos previstos para promoção de soluções habitacionais ao abrigo do 1.º Direito, é relevante conhecer à partida as diferentes modalidades admitidas para efeitos de concessão do apoio financeiro e as pessoas e as entidades que têm acesso ao mesmo na qualidade de beneficiárias. Assim:

Figura 2: Modalidades de Soluções Habitacionais



Quanto aos beneficiários dos apoios financeiros, o 1.º Direito estabelece a distinção entre as entidades beneficiárias e os beneficiários diretos.

Entidades beneficiárias são as que promovem soluções habitacionais para as pessoas elegíveis sinalizadas nas ELH, caso de entidades públicas e entidades do 3.º Setor, como os Municípios, empresas municipais, associações de moradores, cooperativas de habitação e construção e instituições particulares de solidariedade social.

Os beneficiários diretos são as pessoas e agregados habitacionais elegíveis, sinalizados nas ELH, cujas soluções habitacionais são a assegurar ao abrigo do Programa mediante a concessão de apoio financeiro diretamente aos próprios.

Essa característica de flexibilidade e de adaptação do Programa às diferentes necessidades e realidades a que se dirige fica igualmente patente nas conjugações possíveis entre soluções habitacionais e beneficiários que são admitidos para a concretização das operações.

Figura 3: Modalidades de Soluções Habitacionais por tipo de beneficiário

Beneficiários		Arrendamento	Reabilitação	Construção	Aquisição
Beneficiários Diretos			1º	1º	1º
Entidades Beneficiárias	Municípios	1º	1º	1º	1º
	Entidades Públicas	1º	1º	1º	1º
	3.º Setor		1º	1º	1º
Moradores			1º	1º	1º
Proprietários		1º	1º		

É nesse cenário que a Portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto, que regulamenta o Decreto-Lei n.º 37/2018 de, 4 de junho, define o modelo e os elementos essenciais para efeitos de apresentação ao IHRU, I. P., das candidaturas à concessão de apoios ao abrigo do 1.º Direito. No que se refere às ELH, consolida-as enquanto instrumento programático, de carácter estratégico e de âmbito municipal ou regional, prevendo, que devem conter os seguintes elementos:

- O diagnóstico global atualizado das carências habitacionais existentes no seu território, contendo as características e o número de pessoas e agregados que nele vivem em condições habitacionais indignas;

-
- As soluções habitacionais que o Município pretende ver desenvolvidas no seu território, no quadro das suas opções estratégicas ao nível da ocupação do solo e do desenvolvimento;
 - A programação e priorização dessas soluções de modo a proporcionar o acesso a uma habitação adequada aos agregados sinalizados no diagnóstico no prazo máximo de seis anos;
 - A demonstração do enquadramento da ELH nos princípios do Programa 1.º Direito.

Dada a importância e imprescindibilidade conferida a estes instrumentos de planeamento de iniciativa municipal, foi previsto, que as entidades beneficiárias que não disponham de meios financeiros, técnicos ou humanos para efeitos de elaboração de ELH e ou do processo de preparação e gestão das candidaturas ao 1.º Direito, possam solicitar ao IHRU, I. P. a concessão de apoio financeiro (artigo 3.º da Portaria nº 230/2018, de 17 de agosto) para efeito de contratação do apoio técnico que se revele necessário à preparação dos pedidos e à gestão das candidaturas, bem como para a elaboração dos correspondentes documentos justificativos e estratégicos.

Assim, atento o enquadramento do Programa, todo e qualquer processo de intenção de adesão ao Programa 1.º Direito se inicia com uma das seguintes ações, por parte das entidades beneficiárias:

- Pedido de financiamento para a elaboração de ELH (ou regional no caso das Regiões Autónomas); e ou
- Apresentação ao IHRU, I. P. de ELH para efeitos de apreciação de verificação da conformidade com os princípios do 1.º Direito.

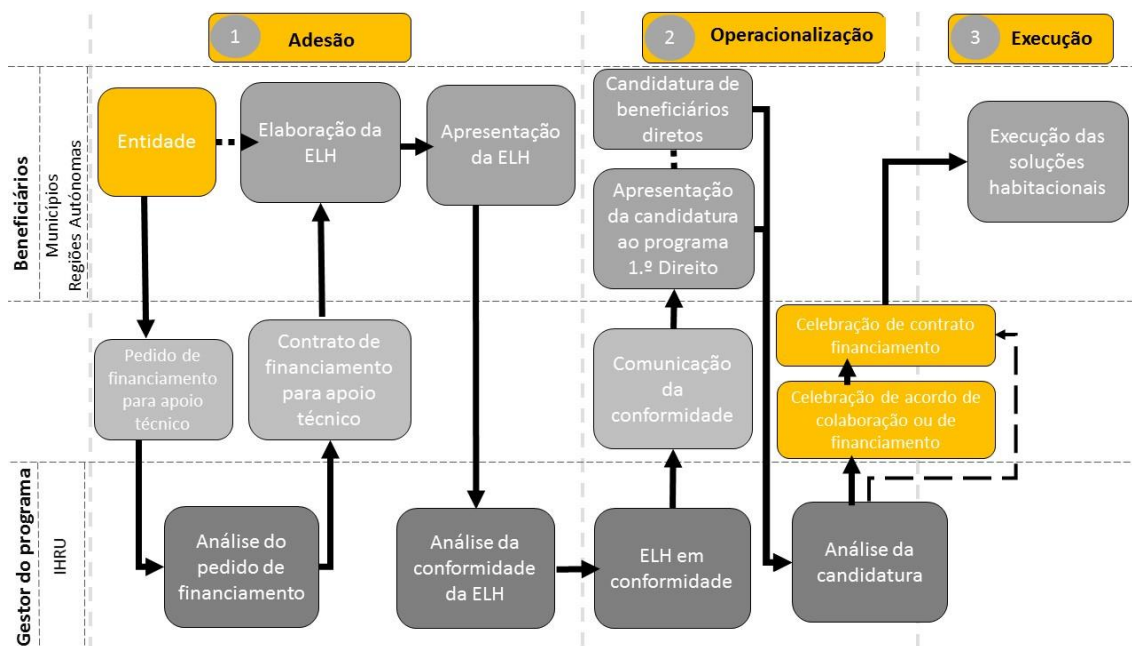
Ao IHRU, I. P. cabe:

- Analisar e decidir sobre a aprovação do financiamento para elaboração de ELH/Gestão de candidatura;
- Contratualizar o apoio financeiro com as entidades que o solicitaram (elaboração da ELH);

- Apreciar da conformidade dos instrumentos estratégicos apresentados (financiados ou não) com os princípios e regras do 1.º Direito.

A figura seguinte, esquematiza as interações e procedimentos necessários à implementação do 1.º Direito.

Figura 4: Circuitos e Procedimentos do 1.º Direito



IV IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

Com vista a facilitar a leitura do Relatório, a informação constante neste ponto está sistematizada de acordo com as três fases de implementação do Programa:

1. Adesão;
2. Operacionalização; e
3. Execução.

Em face da análise realizada sobre a implementação do 1.º Direito, o quadro seguinte evidencia, de forma sumária, os principais resultados alcançados.

Quadro 1: Síntese da implementação do Programa 1.º Direito

	ADESÃO			OPERACIONALIZAÇÃO		EXECUÇÃO
	Estratégias Locais de Habitação			Acordos de Colaboração Financiamento	Contratos Financiamento	Física (fogos concluídos) Financeira (valor utilizado)
	Com Apoio técnico	Em elaboração /elaboradas	Entregues ao IHRU			
Municípios e Regiões Autónomas	149	174	35	6 ⁷	2 ⁸	NA
Soluções habitacionais (Agregados familiares)	NA	NA	25 294	9 383	428	144
Investimento	NA	NA	NA	486 M€	68,2M€	46M€
Comparticipação	NA	NA	NA	179 M€	18,8 M€	13,1 M€

⁷ N.º de municípios com um ou mais Acordos celebrados

⁸ N.º de municípios com um ou mais Contratos de Financiamento celebrados

IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

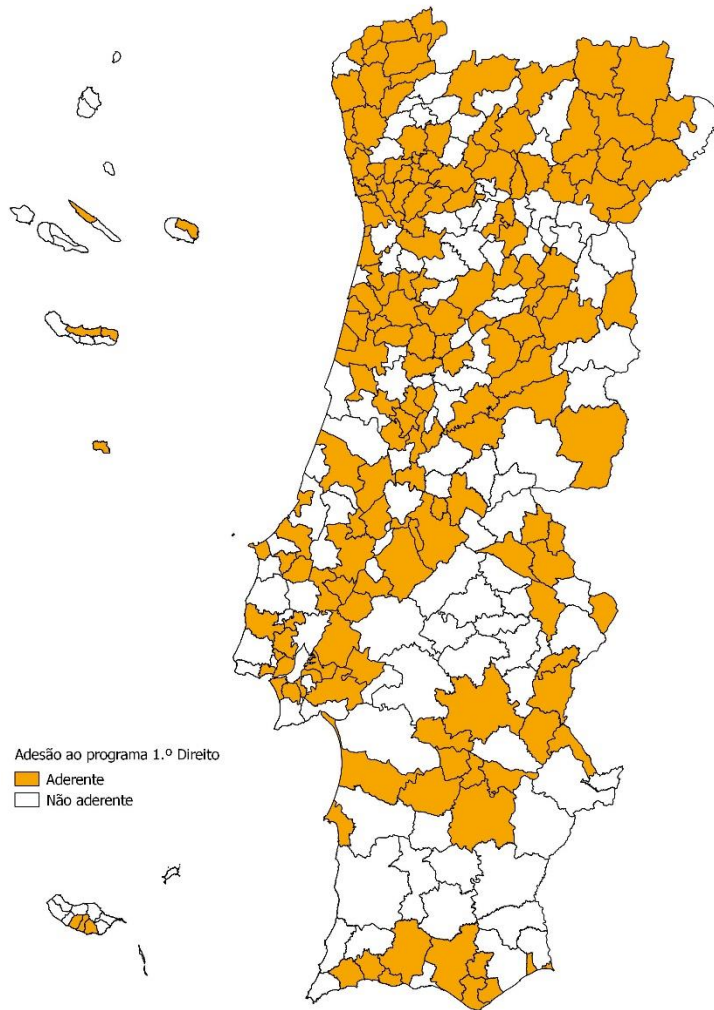
ADESÃO

Sendo um dos requisitos de adesão ao Programa 1.º Direito, a elaboração de um instrumento de planeamento municipal para a área da habitação, interessa, desde logo, informar do interesse das autarquias relativamente à realização de um diagnóstico atualizado das carências habitacionais e, simultaneamente, das propostas por estes consideradas para a sua resolução.

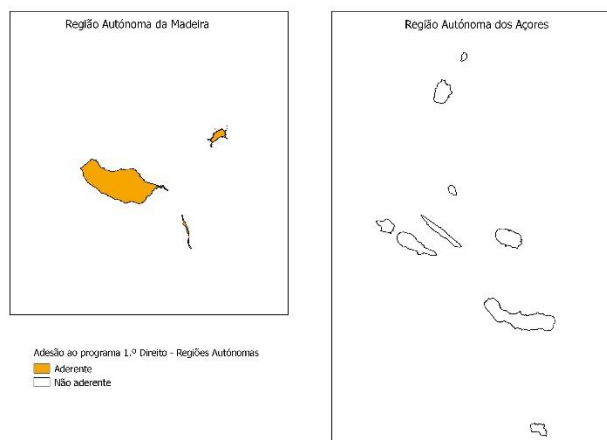
Assim, uma primeira análise leva-nos a enumerar os municípios que expressaram intenção de adesão a este instrumento de atuação, sendo aqui e para este efeito, designados por “aderentes”. Por não aderentes, entendem-se os municípios que ainda **não estabeleceram qualquer interação com o IHRU, I.P.**, no sentido de poderem vir a beneficiar do Programa 1.º Direito (sem prejuízo de poderem estar a elaborar as ELH).

De ressaltar, quanto aos municípios não aderentes, que em articulação com a tutela setorial, estão a ser trabalhadas novas ferramentas de informação, nomeadamente através do envio de informação escrita a todos os municípios, não apenas para informar sobre as alterações ao Programa inscritas no Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 de outubro, mas também para voltar a salientar as regras subjacentes ao 1.º Direito e a importância da apresentação da ELH por parte de cada município para alcançar a meta definida até 2024.

Mapa 1: Adesão ao Programa 1.º Direito por Município



Mapa 2: Adesão ao Programa 1.º Direito por Região Autónoma



De acordo com os dados disponíveis é possível informar que do conjunto das 310 entidades (308 municípios e duas Regiões Autónomas), 174⁹ já interagiram com o IHRU, I. P., no sentido de poderem beneficiar de apoio público para a mitigação das situações habitacionais indignas.

A leitura do mapa permite-nos observar que os municípios aderentes têm maior concentração na Região Norte e Centro do país, verificando-se uma maior dispersão geográfica na adesão a este instrumento pelas autarquias sitas nas regiões mais a Sul.

No que respeita ao financiamento ao apoio técnico para elaboração de ELH, dá-se relevo à informação, não só sobre o número de pedidos apresentados para o efeito junto do IHRU, I. P., bem como sobre o investimento público já realizado para habilitar os municípios com os meios necessários à elaboração e gestão desses documentos estratégicos, dos quais depende o acesso ao Programa 1.º Direito nos respetivos territórios.

Volvidos dois anos após a criação do Programa e no que respeita à situação sobre a concessão de apoio público para a elaboração de ELH, verifica-se que 150 entidades solicitaram financiamento ao IHRU, I. P., para elaboração desses instrumentos de planeamento municipal/regional. Destes, o IHRU, I. P., já aprovou 138 pedidos. Globalmente, o financiamento público concedido para o efeito é aproximadamente de 3,1 M€.

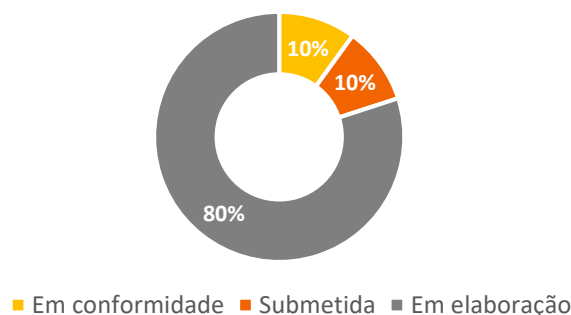
Conciliando a informação sobre os pedidos de financiamento aprovados para a produção de ELH, com o número de Estratégias já remetidas ao IHRU, I. P., para efeitos de verificação da conformidade com os princípios do 1.º direito, cabe informar que:

- 139 entidades estão atualmente a elaborar as ELH;
- 35 entidades (34 Municípios e 1 Região. Autónoma) já remeteram ao Instituto as suas ELH.

⁹ 173 municípios e uma Região Autónoma.

Relativamente, ao universo das ELH sobre as quais se tem informação, releva evidenciar que 80% está em elaboração, 10% já estão em conformidade e ainda 10% submetidas.

Gráfico 1: Percentagem de ELH por estado



Sobre a quantificação das soluções habitacionais a implementar, sublinha-se que, relativamente às 35 ELH já entregues no IHRU, I. P., se perspetiva a resolução de situações de indignidade habitacional de 25.294 mil agregados familiares.

Quadro 2: ELH por estado e n.º de soluções habitacionais

Estado das ELH	N.º de ELH	N.º de Soluções Habitacionais
Em conformidade	17	17.831
Submetida	18	7.463
Em elaboração	139	-
Total	174	25.294

Das 17 ELH em conformidade, o quadro seguinte evidencia a distribuição das soluções habitacionais previstas por tipo de beneficiário.

Quadro 3: Soluções habitacionais por tipo de beneficiários

Tipo de Beneficiários	Soluções Habitacionais	
	Agregados familiares	%
Apoio Município	12.000	67%
Beneficiários diretos	5.228	29%
Empresas Municipais	267	2%
Proprietários de Núcleos Degradados	230	1%
Outras Entidades	106	1%
Total	17.831	100%

Dos dados recolhidos e conforme o quadro, conclui-se que maioritariamente são os municípios, diretamente ou através de empresas municipais, a promover as soluções habitacionais nos territórios (69%), seguindo-se a modalidade do apoio direto aos agregados familiares com uma expressão de 29%.

Na parte subsequente do presente documento, faz-se uma análise da fase correspondente à operacionalização do Programa, a qual incide sobre a identificação e caracterização dos Acordos de Colaboração e de Financiamento já celebrados, bem como dos contratos de financiamento em curso.

IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

OPERACIONALIZAÇÃO

Serão objeto de análise nesta fase do Relatório, as 6 ELH (do universo das 17 ELH em conformidade) em implementação ao abrigo dos Acordos de Colaboração e/ou Financiamento celebrados, bem como de contratos de financiamento já firmados em execução dos mesmos.

Da análise desses documentos é notório, em todos eles, o empenho na construção de uma visão estratégica para os concelhos, potenciando a intervenção habitacional como um motor para o desenvolvimento da coesão social e territorial.

No que respeita ao princípio do Programa 1.º Direito, no sentido de que o planeamento da supressão de carências habitacionais esteja em alinhamento com outras políticas setoriais, verifica-se que as 6 ELH em análise, contemplam a articulação com instrumentos/medidas de política noutros domínios, dirigida à integração de pessoas em situação específica de vulnerabilidade, como sejam:

- pessoas em situação de Sem-Abrigo;
- pessoas vítimas de violência doméstica;
- pessoas com mobilidade condicionada ou portadores de deficiência intelectual;
- pessoas da comunidade cigana.

Releva ainda referir que, da informação disponibilizada pelos Municípios, é possível inferir que envidaram esforços no sentido de envolver os atores locais na definição e implementação das soluções habitacionais a implementar, traduzidos no estabelecimento de parcerias com Instituições Particulares de Solidariedade Social, Organizações Não Governamentais, Associações de Moradores, Cooperativas, Comissões Locais de Ação Social, entre outros.

Relativamente às soluções habitacionais planeadas pelas autarquias para a eliminação de situações de vulnerabilidade habitacional, constata-se que as opções apresentadas evidenciam uma grande diversidade, incluindo soluções mais clássicas, como seja a reabilitação de parque público de habitação social, ou mais inovadoras como seja a construção de unidades residenciais para grupos populacionais específicos.

Todavia, é de realçar o enfoque dado à reabilitação preconizado pela Nova Geração de Políticas de Habitação e presente nas propostas dos 6 municípios em análise. Esta modalidade de promoção de

soluções habitacionais apresenta-se tendencialmente como a 1ª prioridade de intervenção proposta pelos municípios.

Seguidamente procede-se a uma análise mais detalhada dos Acordos de Colaboração e de Financiamento em concretização:

Desde a data de criação do Programa até 31 de julho de 2020, foram celebrados 7 acordos, 6 de colaboração e 1 de financiamento¹⁰, os quais preveem a disponibilização de 9.383 soluções habitacionais, com um investimento global estimado num valor aproximado de 486 M€ (o qual inclui as componentes de comparticipação, empréstimo bonificado e autofinanciamento), conforme descrito no quadro abaixo.

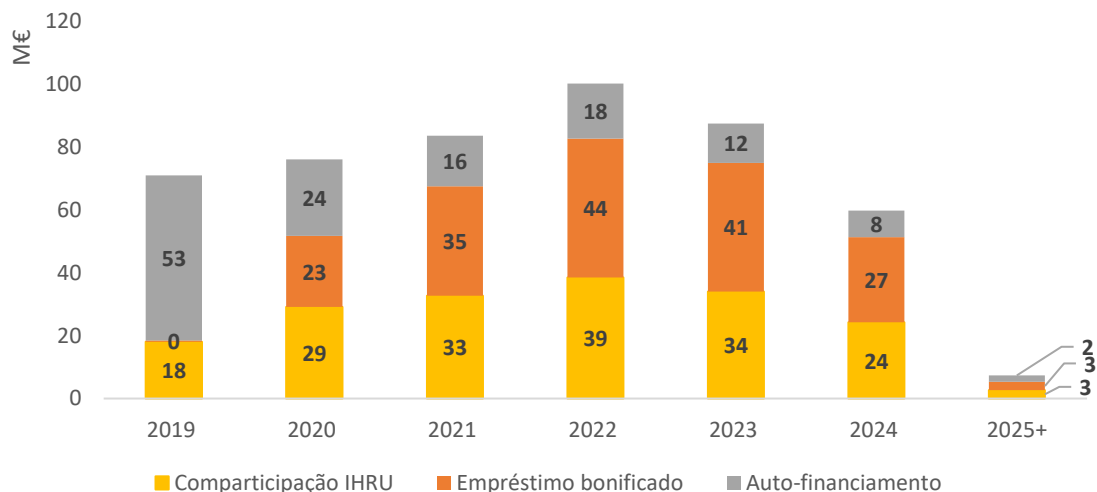
Quadro 4: Estrutura de financiamento dos Acordos de Colaboração (Milhões €)

N.º de Acordos de Colaboração e Financiamento	Investimento Global	Comparticipação	Empréstimo Bonificado	Autofinanciamento
7	486 M€	179 M€	173 M€	134 M€

No gráfico seguinte está representado a programação da estrutura de financiamento por ano.

¹⁰Um dos 6 municípios propôs a celebração de dois acordos, um acordo de colaboração com o próprio município e um acordo de financiamento com a empresa municipal

Gráfico 2: Programação financeira dos Acordos celebrados (M€)



O quadro abaixo traduz a programação financeira da participação a fundo perdido a disponibilizar pelo IHRU, I. P. relativamente aos acordos celebrados.

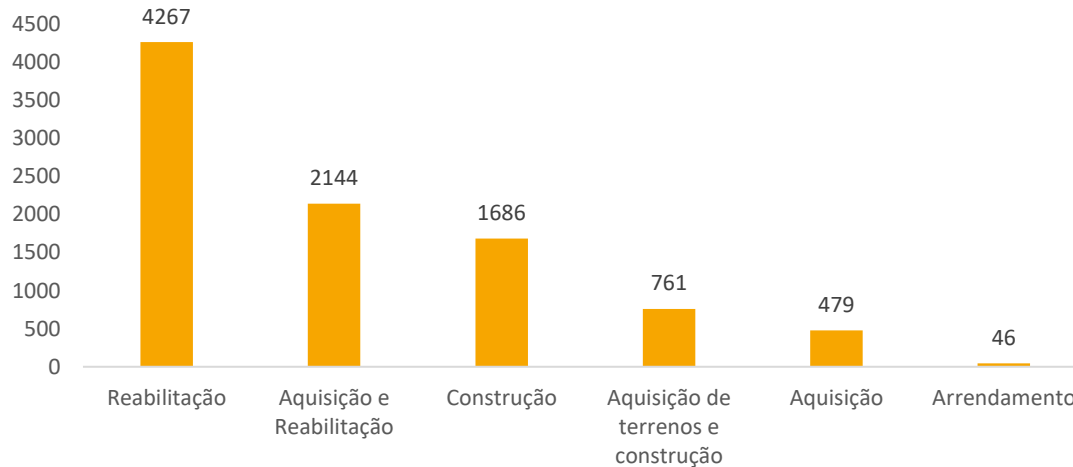
Quadro 5: Estimativa da componente de participação por ano (milhares €)

Total	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025+
179.420	18.052	29.111	32.692	38.520	34.057	24.293	2.695

Analisando o investimento global e atendendo à expressão percentual de cada componente de financiamento considerada no valor total (Quadro 4), regista-se que, em média, a participação a fundo perdido representa 37% do investimento, o empréstimo bonificado 36% e o autofinanciamento 28%.

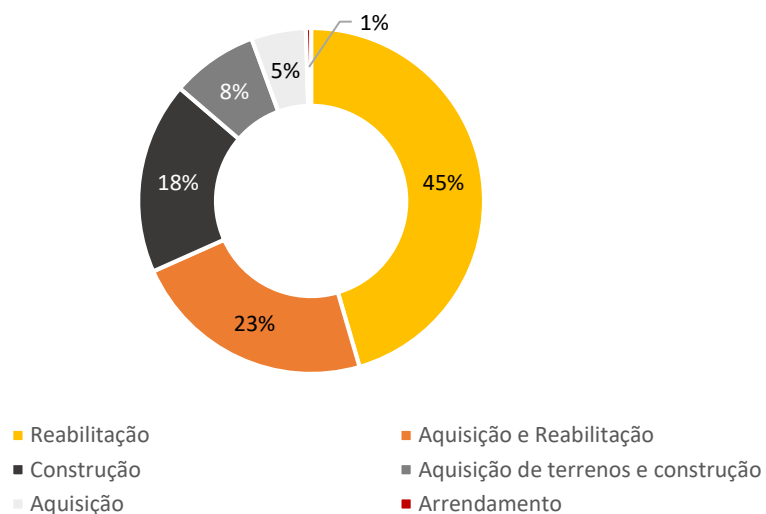
No que respeita às soluções habitacionais admitidas no âmbito do 1.º Direito e decorrente das propostas já consagradas nos Acordos de Colaboração/Acordo de Financiamento, a modalidade preferencial adotada recai em primeiro lugar na “reabilitação”. Seguidamente, e por ordem decrescente, serão disponibilizadas soluções habitacionais resultantes de “processos aquisitivos de frações e respetiva reabilitação”, “construção”, “aquisição de terrenos e construção”, “aquisição” e, por último, o “arrendamento”.

Gráfico 3: N.º Soluções habitacionais por modalidade



Percentualmente, e no conjunto das respostas habitacionais já definidas no conjunto dos acordos celebrados prevalece o recurso à reabilitação para efeitos de disponibilização de alojamentos com 68%, considerando as soluções de reabilitação e de aquisição e reabilitação.

Gráfico 4: Percentagem de soluções habitacionais por modalidade



Os acordos já celebrados permitem-nos concluir que o recurso à reabilitação para efeitos de mitigação de condições habitacionais indignas é a modalidade que, em termos médios por fogo, representa um menor esforço de investimento financeiro. Seguidamente, e por ordem crescente, identificam-se as modalidades de “arrendamento”, “construção”, “aquisição e reabilitação”, “aquisição de terrenos e reabilitação” e “aquisição de terrenos e construção”.

Quadro 6: Investimento médio por fogo por modalidade

Investimento médio por fogo por modalidade					
Aquisição	Aquisição de Terrenos e Construção	Aquisição e Reabilitação	Arrendamento	Construção	Reabilitação
101.098 €	116.698 €	86.955 €	57.821 €	73.186 €	28.931 €

No que respeita à execução financeira, constata-se que foram celebrados 13 contratos de financiamento ao abrigo dos Acordos destinados a 428 soluções habitacionais, envolvendo um investimento total de 68,2 M€, dos quais 18,8 M€ correspondem a participação a fundo perdido.

Do universo dos 13 contratos celebrados, 8 preveem a disponibilização de soluções habitacionais na modalidade de aquisição e reabilitação, 4 em construção e 1 em reabilitação.

No que respeita aos contratos de financiamento de apoio às soluções habitacionais na modalidade de construção apurou-se um custo médio de 794,19€/m².

IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

EXECUÇÃO

Nesta fase de maturidade do Programa 1.º Direito a execução física e financeira é ainda pouco expressiva. O processo de adesão, através da elaboração das ELH, e de operacionalização, através de celebração de acordos e contratualização de financiamentos, têm tempos próprios de implementação prévios à correspondente execução.

Nessa medida, a execução financeira do Programa, nesta fase, não é o indicador que melhor traduz o grau de implementação do 1.º Direito. De facto, tendo apenas por referência a execução prevista nos Acordos já celebrados é possível concluir que os valores de execução financeira vão aumentar de forma significativa.

De notar que, dos 18,8M€ previstos nos 13 contratos de comparticipação a fundo perdido já celebrados, 12,8 M€ já foram utilizados (31 de julho de 2020).

No âmbito da execução do Programa, releva ainda notar que já foram utilizados 275,8 m€ destinados a financiar os contratos de apoio técnico à elaboração das ELH.

Em síntese, constata-se que o valor global executado do Programa 1.º Direito, à data de 31 de julho de 2020, é de 13,1 M€.

No que respeita à execução física dos 13 contratos celebrados, verifica-se que 3 têm obra concluída, envolvendo 144 soluções habitacionais.

O quadro seguinte sistematiza a execução financeira e física dos contratos.

Quadro 7: Execução física e financeira dos contratos

N.º de Contratos de financiamento celebrados	13
N.º Soluções Habitacionais	428
Investimento contratado	68,2 M€
Comparticipação contratada	18,8 M€
Investimento realizado	46M€
Comparticipação paga	12,8 M€
N.º de Contratos de financiamento concluídos	3
N.º Soluções habitacionais disponibilizadas	144

V ANÁLISE COMPARATIVA COM O LEVANTAMENTO DE 2018

O Programa 1.º Direito, enquanto instrumento de atuação da Nova Geração de Políticas de Habitação, é centrado nas pessoas e no acesso a uma habitação condigna, possibilitando, por isso, um conjunto alargado de soluções habitacionais, nas quais se incluem como beneficiários pessoas em situação de sem-abrigo, pessoas vítimas de violência domésticas, pessoas residentes em núcleos urbanos degradados (pátios e vilas), residentes em áreas urbanas de génese ilegal (AUGI), atendendo ainda a situações de sobrelotação e de inadequação dos alojamentos.

Este Programa está vocacionado para a eliminação de um conjunto de situações habitacionais indignas muito ampla, que ultrapassa claramente a noção de necessidade de realojamento habitacional previstas no Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional.

Pese embora não ser possível proceder a uma abordagem comparativa entre os momentos de recolha de informação, dado que as situações de indignidade habitacional não são correspondentes e uma vez que o âmbito de análise é substancialmente diferenciado, considerou-se ainda assim viável e útil proceder a uma leitura conjunta desta informação.

Atenta a informação constante do referido Levantamento, constata-se que 187 Municípios identificaram necessidades de realojamento habitacional, dos quais 115 têm ELH em elaboração ou já elaborada, conforme detalhe na figura abaixo representada.

Figura 5: Necessidades de realojamento e situações habitacionais indignas

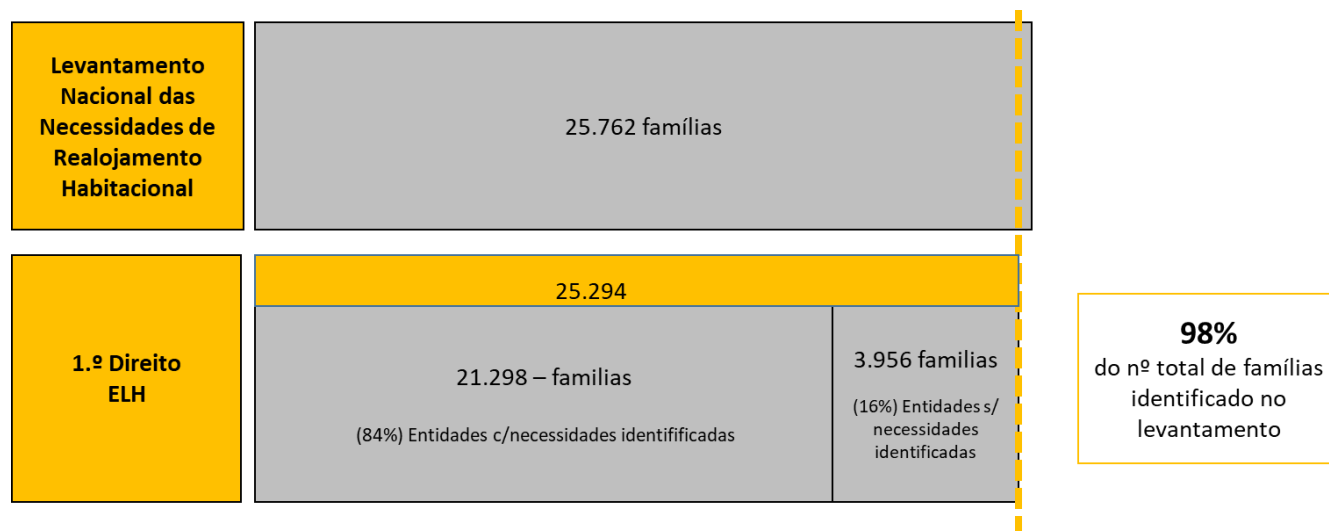
Entidades	Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional	Programa 1.º Direito
308 Municípios	187 C/ necessidades	115 C/ELH
		72 S/ ELH
	120 S/ necessidades	57 C/ ELH
		64 S/ ELH
1 não respondeu		
2 Regiões Autónomas	2 não responderam	1 C/ELH
		1 S/ELH

174 Entidades c/ ELH

56% do total de Entidades têm as ELH em elaboração ou elaboradas

Cruzando agora a informação recolhida nas ELH, em conformidade ou submetidas, com a informação reportada pelos municípios em 2018, observa-se que o número total das soluções habitacionais sinalizadas na ELH representa já 98% do número total de necessidades de realojamento identificadas no Levantamento, conforme evidenciado na figura seguinte.

Figura 6: Necessidades de Realojamento VS 1.º Direito





VI CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seguidamente, são elencados os principais números relativos ao Programa 1.º Direito, os quais se encontram sistematizados de acordo com as três fases de implementação enunciadas no presente Relatório.

Adesão ao Programa 1º Direito

174 Entidades aderentes (56%)	150 Municípios c/pedido financiamento para apoio técnico (48%)	35 ELH entregues ao IHRU 17 ELH em conformidade 18 ELH em análise
	24 Municípios s/pedido financiamento para apoio técnico	25 294 Soluções Habitacionais

Operacionalização

Acordos de Colaboração e Financiamento		
6 Municípios c/Acordos (6 Acordos de Colaboração e 1 Acordo de Financiamento)	9.383 Soluções Habitacionais	68% SH por recurso à reabilitação ou aquisição e reabilitação
	486 M€ Investimento	179 M€ Comparticipação
Contratos de financiamento		
13 Contratos de financiamento		
428 Soluções Habitacionais	68,2 M€ Investimento (18,8 M€ de participação)	

Execução

3 Contratos concluídos	144 Soluções Habitacionais (habitações concluídas)	13,1 M€ Comparticipação utilizada
---------------------------	--	--------------------------------------

Em decorrência da análise efetuada e não obstante o carácter ainda embrionário do Programa 1º Direito, podemos concluir que os resultados alcançados são globalmente positivos uma vez que:

- Os Municípios têm manifestado elevado interesse na adesão ao 1.º Direito, traduzido na elaboração de ELH enquanto instrumento de planeamento para área da habitação a médio prazo;
- As ELH apresentadas traduzem uma abordagem integrada ao nível das políticas setoriais, das escalas territoriais e do envolvimento dos vários atores, bem como evidenciam flexibilidade das soluções habitacionais a implementar, tendo em vista a adequabilidade às especificidades do edificado, dos territórios e das comunidades;
- Tomando por referência o objetivo previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio, ao nível da execução do 1.º Direito, de erradicar até 26.000 situações de carência habitacional até 25 de abril de 2024, 25.294 já foram sinalizadas nas ELH dos Municípios, representado cerca de 98% do universo identificado no Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional, elaborado pelo IHRU em 2018.

Globalmente, e uma vez que a maioria dos Municípios que ainda não concluiu as suas ELH está em fase adiantada de elaboração das mesmas, antevê-se que o próximo exercício de reporte venha a incidir de forma significativa sobre as fases de operacionalização e de execução do Programa.

ANEXOS

Anexo 1: Síntese dos Acordos de Colaboração Celebrados

Município	Nº Fogos	Investimento Total
Almada	922	51.273.000 €
Aquisição	441	45.423.000 €
Reabilitação	481	5.850.000 €
Arruda dos Vinhos	31	2.443.672 €
Construção	15	1.909.083 €
Reabilitação	16	534.589 €
Évora	467	32.249.664 €
Arrendamento	46	2.659.769 €
Construção	200	17.232.700 €
Reabilitação	221	12.357.195 €
Lisboa	4479	239.032.108 €
Aquisição e Reabilitação	2000	99.822.088 €
Construção	1134	90.454.500 €
Reabilitação	1345	48.755.520 €
Matosinhos	1691	57.212.243 €
Aquisição	38	3.697.160 €
Aquisição e Reabilitação	138	11.136.931 €
Construção	337	28.261.474 €
Reabilitação	1178	14.116.678 €
Oeiras	1793	103.437.681 €
Aquisição de terrenos e construção	761	86.047.681 €
Aquisição e Reabilitação	6	500.000 €
Reabilitação	1026	16.890.000 €
Total	9.383	485.648.368 €