

A habitação em Portugal: Caracterização e Políticas

*

Maria Clara Mendes

I Introdução

A diversidade de aspectos de que o estudo da habitação se reveste é uma manifestação da natureza complexa do tema. Trata-se de um bem heterogéneo, durável e de consumo, um indicador indirecto do estatuto social dos utentes, sendo simultaneamente uma fonte de conflito entre os vários grupos sociais e um objecto de lucro das diferentes instituições e agentes de produção, consumo e troca.

Destas características resulta que o estudo da habitação não cai apenas no âmbito duma única disciplina académica nem tão pouco está submetido a um único modelo político, ideológico ou de investigação.

Além disso, a sua análise não pode ser divorciada do sistema legal e da estrutura social que influenciam a sua produção e uso no meio em que está inserida.

Ainda como consequência do lugar que ocupa no processo sócio-económico é difícil conceber modelos únicos para futuras políticas pois a habitação é expressão dum processo dinâmico e parece inevitável que as medidas delineadas num dado momento tenham de ser ajustadas continuamente como resultado das expectativas que se vão delineando. As prioridades definidas deverão também ser consideradas como parte duma estratégia de urbanização justa, mesmo quando se toma necessário que as medidas se limitem à provisão de infra-estruturas básicas.

II O papel da construção civil na economia nacional

O desenvolvimento económico ocorrido a partir dos anos cinquenta, caracterizado pela penetração de capitais estrangeiros e pela formação de grandes grupos económicos, determina a concentração espacial dos centros de produção, das unidades de gestão, bem como da força de trabalho necessária ao seu crescimento. A interdependência desses elementos provocou o aparecimento duma forte assimetria entre o litoral e o interior, ou melhor dizendo, enquanto as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto reflectiam a estrutura própria de um capitalismo dependente, os outros centros urbanos declinavam em virtude das suas funções administrativas quase monolíticas.

A dependência externa, articulada com a política colonial, favoreceu consideravelmente os mecanismos do sector comercial, enquanto o acréscimo do número de indústrias transformadoras se ficou a dever à existência dum pequeno número de grupos económicos importantes, por vezes de origem internacional, que se estabeleceram em Portugal para aproveitamento de mão-de-obra barata. Como resultado, verificou-se um acréscimo da taxa de desemprego, a estagnação da agricultura, a subutilização dos produtos naturais, uma grande dependência económica, um défice crónico da balança comercial, enquanto a balança de pagamentos era equilibrada pelas remessas de emigrantes e pelo turismo.

A maior parte dos empresários industriais acomodaram-se a uma indústria dispersa, sem organização técnica e social capaz, e com uma prática de investimento produtivo que justifica que a percentagem do total do investimento em relação ao rendimento nacional tivesse sido sempre a mais baixa dos países europeus.

Neste panorama a construção civil ocupava uma posição particular porque as empresas recorriam a técnicas de trabalho intensivo, a reservas de mão-de-obra barata e pouco qualificada, constituindo um sector disperso, mal equipado e sofrendo os efeitos da descontinuidade e diversidade da procura. Como na generalidade dos países, em Portugal, as empresas deste sector caracterizam-se pela sua atomização e concentração da produção.

Em 1970, cerca de 77,6% das empresas tinham menos de 10 empregados enquanto 3,4% foram classificadas como grandes empresas (+ 50). A década de 70 é marcada pela proliferação das pequenas unidades que correspondiam a cerca de 85% do total em 1980, valores que se explicam não só pelo carácter muito individualizado da procura, como ainda pelo reduzido capital próprio necessário para se iniciar uma empresa. Não obstante, a construção civil era, logo após a agricultura, o subsector que maior volume de emprego proporcionava. E, embora este tenha sido irregular, reflectindo a expansão ou recessão na produção, ele apresenta, em relação ao emprego global, taxas de participação regularmente crescentes até 1972, data a partir da qual se inicia um processo decrescente, atingindo o valor de 6,8% em 1976. Posteriormente assistiu-se a um ligeiro aumento, sendo de 8,5% a percentagem média da população empregada na construção nos últimos anos (fig. 1).

Se forem adicionados os empregos que o sector da construção induz nas indústrias de materiais de

construção, verifica-se que o sector é responsável por cerca de 13% do emprego total.

A debilidade estrutural da indústria da construção é traduzida na percentagem de empresas de natureza societária ser apenas de 10% e na existência de uma estrutura profissional caracterizada por um elevado número de empregados não qualificados. Na realidade, em 1970, o pessoal operário representava 90,5% do total de empregados no sector, valor significativo quando comparado com 0,3% do pessoal técnico. Esta proporção não variou relevantemente nos anos setenta e no final da década os valores indicados pelas estatísticas oficiais apontam para 93,0% e 1,7% respectivamente. Os anos oitenta iniciaram-se com uma ligeira redução no que concerne ao pessoal operário (91,2%) e em aumentos de quadros técnicos (2,4%) e dirigentes (6,4%).

Mas são estas características que explicam a função que a construção civil foi desempenhando no sistema económico português. Representando cerca de 6,5% do PIB, em 1981, é de salientar o papel amortecedor que desempenhou ao absorver a mão-de-obra agrícola, que emigrando para as cidades aguardava oportunidade de emprego nas indústrias transformadoras. Aliás, sendo a construção civil um dos sectores da economia tradicional que comporta uma apreciável ausência de risco na aplicação de capitais, pode integrar pessoal não qualificado, possibilitando a obtenção rápida de lucros às pequenas e médias empresas, funcionando ainda como suporte directo da especulação imobiliária.

III Caracterização do parque habitacional em Portugal

A - Caracterização geral

Em 1960 (1), 74,6% dos edifícios construídos no país eram destinados à habitação, percentagem que atingiu os valores de 74,0% em 1979 e 79,1% em 1980. Valores percentuais muito próximos são indicados para os centros urbanos (fig. 2 e 3) o que se pode verificar através da análise das curvas de evolução relativas à construção de edifícios e fogos para habitação; tanto a nível nacional como a nível urbano.

As curvas representando a evolução das variáveis acima mencionadas no período 1960-1980 apresentam dois pontos de quebra relevantes. Um, correspondente ao ano de 1970, está possivelmente relacionado com insuficiências da estatística. Outro, terá a ver com a fragilidade da acumulação no sector da construção a qual é responsável, após o 25 de Abril, por uma quebra importante na produção nos anos 1974-75. A especulação imobiliária e o ritmo de construção de fogos destinados à habitação diminuiu consideravelmente bem como o de vendas de prédios e/ou fracções urbanas pois a predominância dos investidores deu lugar à aquisição de casa própria, reduzindo-se deste modo a oferta.

Os incentivos governamentais através de empréstimos e esquemas de desenvolvimento da habitação foram talvez os responsáveis pela recuperação verificada, quer em número de edifícios quer em número de fogos, nos anos de 1977 e 1978, mas 1979 e 1980 são anos de abrandamento do crescimento devido às medidas da política económica restritiva e à redução dos rendimentos das famílias limitando-se deste modo o acesso à habitação.

Além da redução na produção, verifica-se ainda na fig. 4, que 62,4% dos alojamentos existentes foram construídos antes de 1945, sem que se tenham tomado medidas de conservação do património edificado, agravando-se, através da degradação, as condições do parque habitacional. Naturalmente que a maior percentagem de edifícios mais antigos se localiza no interior, já que as áreas litorais, apresentando taxas de urbanização mais elevadas, estão sujeitas a maiores pressões demográficas traduzidas num aumento de construções novas e demolições por vezes arbitrárias e atentatórias do património cultural.

Lisboa, Porto e Setúbal, conheceram um certo dinamismo demográfico que justificava o elevado número de alojamentos construídos posteriormente a 1945, sem contudo se terem encontrado soluções que permitissem o controlo da marginalidade urbana e a organização dos sistemas espaciais.

Para além do envelhecimento referido, o parque habitacional é ainda caracterizado por baixos níveis de conforto. O primeiro recenseamento à habitação, datado de 1970, revela que 27,9% das famílias portuguesas viviam em más condições de habitabilidade - 35 000 em bairros clandestinos, 550 000 em condições de sobre ocupação e 66 000 em subarrendamento. Apenas 47,7% eram servidas por água e 30,1% estavam ligadas ao sistema de esgoto público. Não existem elementos que permitam quantificar a situação em 1980. Socorremo-nos por isso das estimativas elaboradas pelo Fundo de Fomento da Habitação e, apesar de todas as reservas quanto à metodologia seguida e aos resultados obtidos, elas permitem dar uma imagem do panorama português nesta matéria. O número de famílias em regime de sublocação era de cerca de 66 175; 552 400 viviam em sobre ocupação e calculava-se a existência de 83 000 fogos construídos ilegalmente, dos quais 63 000 na área metropolitana de Lisboa.

O II Recenseamento à Habitação, em fase de publicação, indica que cerca de 72% era servida por água canalizada; 90,0% por electricidade; 33,1% ligado ao sistema de esgoto público e 62,9% com recolha de lixo, valores que comparados com os de 1970 indicam uma notável melhoria das infra-estruturas.

Relativamente à promoção de habitação, o sector privado ocupou desde sempre o primeiro lugar, situando-se a sua participação em 89,9% em 1970 e em 83,4% em 1980. Os restantes 12,8%, relativos a este último ano, (fig. 5), distribuíam-se por fogos promovidos pelo Estado e/ou autarquias (11,5%), empresas públicas (0,4%) e cooperativas imobiliárias ou de habitação (1,3%).

Os dados globais geralmente escondem realidades económicas e sociais distintas e, no domínio da habitação podemos destacar, pela importância que assume no panorama nacional, dois aspectos: um, relativo ao parque habitacional arrendado que pela política de rendas seguida, gerou situações de injustiça social e serviu de capa à inoperância dos vários governos na resolução do problema das carências. Outro, ligado à habitação clandestina largamente representada nas áreas sujeitas a grandes pressões demográficas e que constitui a alternativa de alojamento possível, para as populações carenciadas.

B - O parque habitacional arrendado e a questão do arrendamento urbano

O regime de arrendamento urbano assentou em dois diplomas fundamentais, a lei n.º 2030/48 e o Decreto-Lei n.º 445/74, embora em 1981 se tivesse estabelecido o regime de renda condicionada e revogado a legislação relativa aos novos contratos.

A primeira consagrava a convenção livre da renda na altura da celebração do contrato de arrendamento e a sua actualização de 5 em 5 anos, mediante avaliação a pedido do senhorio. Não era aplicada a Lisboa e Porto onde as rendas de casa estão congeladas desde 1948. Mantida em vigor até 1974, esta lei aparece como resposta política ao elevado crescimento dos preços e à intranquilidade social vivida após a Segunda Guerra Mundial.

O Decreto-Lei n.º 445/74: enquadrado numa política geral de contenção de preços surge em 1974 nova legislação que, com objectivos meramente conjunturais, estendia a todo o país o congelamento de rendas, na vigência do contrato de arrendamento. Condicionava o estabelecimento de rendas, em novos contratos de habitações antigas, a determinados limites obtidos por aplicação de coeficientes à renda anterior. Nos primeiros contratos de arrendamento de habitações novas, a renda era livre ...

Com o objectivo de dinamizar o mercado da oferta de habitações para arrendar e, ao mesmo tempo, servir de elemento moderador dos níveis das rendas oferecidas no mercado livre foi promulgado em 1981 o Decreto-Lei n.º 148. Este diploma alterando o regime dos novos arrendamentos de habitações anteriormente alugadas, permitia a renda livre.

Para além de outros aspectos contemplados, este diploma, permitia pela primeira vez, desde 1948, a actualização das rendas, previa incentivos fiscais e o combate à construção arrendada.

Não obstante estas medidas a situação do mercado de arrendamento é de quase completa estagnação, gerando graves distorções económicas e sociais.

A carência de estatísticas dificulta a caracterização do parque habitacional arrendado. Contudo o recurso ao relatório I/83 do Gabinete de Estudos e Planeamento da Habitação e Obras Públicas do MHOPT (2), permite apresentar indicadores úteis para a caracterização ajudando a fomentar medidas que possam vir a ser adoptadas.

O citado estudo revela que cerca de metade dos fogos arrendados foram construídos há mais de quarenta anos e que é significativo o seu estado de degradação, pois cerca de 40% dos alojamentos apresentam sinais evidentes de danificação.

«Só nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, o número de fogos exigindo acções imediatas de reparação, conservação e restauro ronda os 360 mil.

Para além das más condições de habitabilidade o parque arrendado apresenta um grau de ocupação imperfeito, pois cerca de 18,2% das famílias viviam em situações de sobre ocupação e 18,7% em sub-ocupação.

O estudo refere ainda, que são muito baixos os valores médios pagos pelas famílias, a título das rendas de casa.

A renda média da Grande Lisboa, a mais elevada entre as dos três grupos de aglomerados urbanos do quadro, não representa mais que 12,5% do salário mínimo nacional actualmente em vigor para os sectores secundário e terciário.

Mais graves parecem ser os valores encontrados para o grande Porto e para as cidades interiores de Viseu e Évora, e ainda Faro, onde cerca de 60% das rendas não atingiam sequer valores iguais a 1000\$00.

O estudo mencionado revela que é muito baixo o esforço que as famílias têm com a habitação arrendada e a amostra revela que apenas 17,5% das famílias suportava taxas de esforço superiores a 10%.

Resultando dum regime jurídico, a interpretação destes valores não é fácil dum ponto de vista da justiça social, pois podendo permitir maior disponibilidade financeira dos agregados familiares, para satisfação de outras necessidades básicas, estes valores correlacionam-se com más condições de habitabilidade. O congelamento das rendas veio ainda gerar práticas de mercado pouco transparentes, que agravam as disparidades encontradas nas condições de vida da população.

C - A construção clandestina

A partir da década de cinquenta, com o incremento da taxa de urbanização os loteamentos e a construção clandestina passaram a desempenhar um papel significativo na expansão das áreas urbanas.

Dados recolhidos pelo Ministério da Habitação e Obras Públicas em 1977, mostravam que o número de fogos construídos ilegalmente era superior a 83 000, dos quais cerca de 63 000 se localizaram na Área Metropolitana de Lisboa. Os restantes concentravam-se no litoral norte e nalguns centros urbanos do interior e sul. Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro e Setúbal têm, como maior ou menor dimensão loteamentos e construção ilegais que constituem expansões periféricas dos aglomerados. O surto destes bairros deve-se à incapacidade do poder político em enquadrar as transformações sociais ocorridas no pós-guerra e que se traduziram no aumento da população vivendo nos centros urbanos e na manifestação de novas exigências sociais, materiais e culturais.

Não foram também criadas condições para o desenvolvimento do interior e sul do território, o que provocou o êxodo rural dando origem a fortes pressões demográficas nas áreas urbanas implicando

necessidade de emprego, habitação, equipamento, infra-estruturas, etc. A política habitacional foi favorável à especulação imobiliária e marginalizadora das classes mais desfavorecidas e, é numa situação de ruptura entre a política urbana dominante e as necessidades das populações, que surgem as formas marginais de habitação em Portugal.

Após o 25 de Abril, dada a redução do mercado de arrendamento e a incapacidade de resposta à procura de habitação por parte do sector público, a construção clandestina conheceu um grande surto, sendo mesmo responsável pelo aumento do volume de vendas dos materiais para construção civil. Registe-se por exemplo, o consumo de cimento que aumentou de 90% entre 1973 e 1980, enquanto o número de fogos construídos legalmente diminuiu de 41 316 para 38 321.

Para além das carências quantitativas, a política urbanística não sofreu grandes transformações. Mantiveram-se os proprietários fundiários, os loteadores, os promotores mobiliários, desincentivando-se o apoio à promoção de habitação pelo sector público, às cooperativas e à auto-construção. Não se desenvolveu uma política de solos que permitisse sobrepor os interesses colectivos à propriedade privada, nem tão pouco se forneceram às autarquias instrumentos de actuação sobre o território.

Aos factores económicos e institucionais acrescentem-se ainda os hábitos da população que, com acentuado peso da tradição rural preferem a moradia unifamiliar com quintal, revelando uma certa incapacidade de se adaptar à tipologia dos fogos urbanos e o peso da tradição no acesso à terra e à casa própria.

Na década de setenta assistiu-se também ao surto das residências secundárias ilegais, construídas em espaços de veraneio, cujo número é revelador da falta de medidas de política urbanística e fiscal.

IV Medidas de actuação no sector da habitação: algumas considerações

A eficácia duma política de habitação depende da estabilidade das suas opções e instrumentos. Esta não ocorreu na última década em Portugal, onde se registou o aparecimento sucessivo de políticas diferenciadas, privilegiando medidas conjunturais, sem definição de domínios da intervenção e uma gestão articulada e coerente.

A estratégia habitacional do Estado Novo foi estável e adaptada ao respectivo projecto político. O investimento foi predominantemente privado, as políticas de planeamento e programas de provisão de infra-estruturas urbanas foram restringidas às áreas metropolitanas, ajudando ao aparecimento de distorções e a lei das rendas, imposta para controlo de tendências especulativas que pudessem debilitar o poder central, não se traduziu no declínio de preços e do número de casas para arrendar.

Neste período a produção habitacional conheceu os seus níveis máximos no período 1970-1974, assente em factores altamente favoráveis: a elevada poupança, que proveniente das remessas dos emigrantes se encaminhou para o investimento imobiliário; investimento de promotores institucionais em habitação para arrendar; o aparecimento de empresas promotoras imobiliárias suportadas pelas ligações à banca comercial e jogando em operações fundiárias.

A intervenção do Estado foi reduzida no domínio da habitação, mas a crescente especulação do solo e as pressões demográficas nas áreas urbanas estiveram na origem de algumas medidas, para além da criação do Fundo de Fomento da Habitação. Foram elas, a Lei de Solos de 1970 e a criação da Secretaria de Estado de Urbanismo e Habitação, em 1972.

O início da crise económica, em 1973, reflectiu-se no modelo que suportava a habitação e que veio a entrar em ruptura após o movimento de 25 de Abril.

Entre 1974 e 1976, registou-se uma evidente preocupação na intervenção por parte do Estado, tanto de forma indirecta (apoio e incentivo à promoção privada), como de forma directa.

A situação conjuntural foi altamente favorável ao surto de habitação clandestina dados a escassez de habitação e o acréscimo dos rendimentos reais das famílias. Estes e a crise no sector da construção vieram determinar que as preocupações dominantes, se voltassem para estes problemas.

Adoptaram-se medidas para dinamizar a promoção privada, orientando-lhe a procura através da criação do Sistema de Crédito Bonificado para Aquisição de Casa Própria. Por sua vez os municípios foram contemplados com legislação que lhes permitia adquirir terrenos e actuar sobre os clandestinos. Data ainda deste período a transferência dos programas do SAAL para os municípios e a criação dos serviços municipalizados de habitação.

Devido à política de estabilização económica e financeira, seguida em 1978 e 1979, estes anos foram marcados pela redução da promoção pública de habitação, pela quebra do financiamento às cooperativas e por uma redução do investimento privado derivado do aumento de preços dos materiais e custo dos financiamentos. Em 1980, ano de eleições, a dinâmica, no domínio habitacional, foi retomada. O sector público lança 5532 (14,51) fogos, foi desbloqueado o financiamento às cooperativas e publicado um novo sistema de crédito, que introduziu o sistema de amortizações progressivas e o de subsídio para famílias com baixos rendimentos. Apesar destas medidas, em 1981 retirou-se do orçamento a totalidade do investimento público em habitação, tendo o FFH sido obrigado a recorrer ao crédito, conduzindo-o a uma situação de desequilíbrio financeiro, que provavelmente serviu de argumento à sua extinção.

O ano de 1983 foi marcado pelo agravamento da conjuntura económica, que em matéria de política habitacional se reflectiu na substituição do sistema de crédito à casa própria pelo regime de poupança-habitação; na transferência para as câmaras municipais da responsabilidade de promover a habitação social, na extinção do FFH e criação do Fundo de Apoio ao Investimento em Habitação destinado a financiar programas de interesse social.

Estas actuações sucessivas, por parte do Estado, sem tempo para a sua consolidação e agravadas pela situação económica são as responsáveis pela situação existente no domínio da habitação. As carências são estimadas em 1981, em cerca de 555 000 fogos; a construção clandestina passou a constituir a fracção mais importante da produção global; o parque habitacional degradou-se; o mercado de arrendamento desapareceu e os custos médios das habitações, desajustados dos rendimentos familiares, limitam o acesso ao alojamento. Para além disto, a gestão urbanística continua a revelar-se ineficaz, as disponibilidades dos solos não aumentaram e com a extinção do FFH criou-se um vazio institucional ainda não superado.

Neste quadro parecem inevitáveis reformas de fundo, tanto de instrumentos como de mecanismos, e será sobre esta matéria, que a seguir teceremos algumas considerações.

V Para uma Política de Habitação: Instrumentos e Mecanismos.

Dentre os elementos necessários para a implementação de uma política habitacional, a disponibilidade de solos e de infra-estruturas, embora fundamental, constitui uma área crítica. A Administração Pública não recorre a programas de cedência de terrenos para as diferentes formas de promoção (pública, privada e cooperativa) e, a legislação de 1976 quando aplicada, é obstruída por processos burocráticos demorados e inoperantes. As áreas prioritárias de desenvolvimento urbano estabelecidas no Decreto-Lei 152/82 não foram implementadas e a legislação sobre planos directores municipais é muito recente para que se possam já registar efeitos da descentralização das decisões urbanísticas.

Por sua vez, a fiscalidade que em muitos países é um instrumento de promoção de solo urbano disponível, praticamente não existe em Portugal e, no que respeita aos terrenos expectantes, a lei de solos nunca foi regulamentada no que diz respeito às mais valias.

As medidas a considerar em matéria de política de solos deverão contemplar programas para a intervenção dos municípios no mercado fundiário, proporcionando solos mais baratos ou a custos controlados; medidas de tributação fiscal para desencorajar terrenos expectantes e o entesouramento fundiário e por fim urge reformular, em matéria urbanística, as competências das administrações local e central.

Pela sua complexidade, uma política de habitação exige a existência e funcionamento de estruturas institucionais que apoiem o governo na tomada de decisões.

O vazio criado pela extinção do FFH, para além dos problemas que criou face aos empreendimentos em curso e à gestão do património que lhe pertencia, tomou ineficaz a legislação existente quanto a algumas formas de promoção pública de habitação (contratos de desenvolvimento PRID, auto-construção) e conduziu ao desaparecimento do apoio às cooperativas e aos municípios.

Não existe nenhum organismo dependente do Ministério de Habitação que proceda à gestão dos recursos orçamentais dispendidos com a habitação, nem tão pouco é feita, de modo sistemático, a avaliação dos investimentos feitos neste sector.

As normas regulamentares e técnicas encontram-se dispersas por vários organismos e não são aplicadas e coordenadas.

Por sua vez as autarquias não têm capacidade técnica financeira para promoverem a habitação...

Parece pois provável que tenham de ser criadas estruturas promocionais tanto à escala municipal como nacional. A nível do poder central deverão ser definidos os regimes de financiamento adequados às carências e aos estratos sociais a que se dirigem, bem como a elaboração de legislação relativa à disponibilidade de terrenos e às regras de construção.

Os municípios, por sua vez, deverão apoiar a auto construção, promover a oferta de lotes de terrenos infra-estruturados, apoiar as cooperativas, os contratos de desenvolvimento, dinamizar programas de renovação urbana e recuperação de habitação degradada e gerir o património habitacional.

Como é sabido, até 1974 o financiamento à construção e habitação era predominantemente privado.

As entidades públicas que geriam os regimes de segurança social, tinham um papel limitado, pois concediam apenas 14,9% do total do crédito no sector da construção civil. Em contrapartida, as instituições privadas viram os seus créditos hipotecários aumentarem substancialmente. Na fig.6 onde se cartografaram as hipotecas com designação de prédios verifica-se que, tanto a nível nacional como para os centros urbanos, os quantitativos são sempre crescentes devido à concessão de empréstimos para habitação própria, amortizáveis a longo prazo, o que conjugado com a evolução relativamente moderada do índice de preços constituiu estímulo muito apreciável à aplicação de capitais na compra de edifícios, sobretudo nos centros urbanos mais importantes. Paralelamente, o número de prédios transaccionados no período de 1960 a 1974 aumentou de 59 000 para 123 099, devido a uma escassez relativa de formas de aplicação de capital, suficientemente atractivas e, pela disposição demonstrada por certos sectores da poupança nacional para a intensificação da especulação e procura de meios de segurança económica.

A partir de 1974, e distinguindo o crédito à construção e/ou promoção e o crédito ao acesso, constata-se que no primeiro caso, o crédito com aquela finalidade tem sido superior ao do volume global tendo passado de 6,6% em 1977 para 9% em 1982.

O financiamento ao acesso tem sido constituído pelo sistema de crédito à aquisição de casa própria. Desde 1974 que as principais instituições que concedem créditos a particulares para a habitação são: o Montepio Geral, o Crédito Predial Português e a Caixa Geral de Depósitos que, em 1980, participou com 66,2% do total do crédito concedido para aquisição de casa própria.

Entre 1975 e 1980 o número de hipotecas cresce em 79,7% devido à aquisição de casa própria.

O crédito a esta modalidade tem sido contemplado com bonificações por parte do Banco de Portugal. A concessão do crédito bonificado tem como parâmetros de atribuição, por um lado, o rendimento anual per capita dos requerentes, e por outro, as classes de construção dos fogos a adquirir, funcionando estes parâmetros como determinantes da taxa de juro, do prazo máximo de amortecimento e do próprio montante a emprestar.

Desenquadrado numa política global de habitação, este tipo de financiamento vai bonificar, relevantemente, a custo do Orçamento Geral do Estado, a aquisição de alojamento no mercado livre, sem qualquer controlo sobre a especulação que campeia no mercado de terrenos e sem acção sobre a qualidade do bem comercializado.

Apesar do crédito à aquisição de casa própria ter sido ao longo do tempo, comparativamente, privilegiado na política geral do crédito bancário, o acesso à aquisição de habitação está apenas ao alcance

de camadas de população com rendimentos elevados, devido às taxas de juro praticadas e ao facto do crédito bonificado prever custos por metro quadrado bastante inferiores, aos praticados no mercado, o que naturalmente se reflecte nos montantes dos empréstimos concedidos.

Por inexistência de estatísticas não é possível caracterizar a procura de habitação própria e, contactadas as três principais instituições de crédito para aquisição deste bem verificamos que as características relativas aos adquirentes não são tratadas estatisticamente. Utilizou-se, por isso, a amostragem obtida pelo Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério de Habitação e Obras Públicas, em 1980, que permite discriminar as características sócio profissionais dos adquirentes de habitação pelas categorias descritas no Quadro IX.

O peso do sector terciário é naturalmente reflexo da importância da aquisição de casa própria nos centros urbanos, onde a procura reflecte o crescimento demográfico.

Não existem trabalhos de análise rigorosa sobre os encargos que uma família tem de suportar para obter uma casa através do regime de crédito bonificado, mas é interessante referir que um trabalho elaborado pelo Fundo de Fomento, em 1980, relativamente à solvabilidade das famílias portuguesas, indica que a taxa de esforço média estimada, suportada por uma família, durante o período em que vigora o empréstimo, é de 35%. Baseado num inquérito aos rendimentos familiares, lançado no mesmo ano pelo referido organismo, e utilizando as estimativas feitas para as taxas de esforço, o FFH concluía que, para os fogos de tipologia T2, as famílias com rendimentos mensais entre 15 e 20 000\$00 ficariam sujeitas a uma taxa de esforço variável entre 20 e 38%, enquanto as que auferiam rendimentos médios superiores a 10 000\$00 suportariam no máximo 29%; melhor dizendo, o crédito bonificado beneficia as camadas sociais com maior solvabilidade.

Ainda como consequência da implementação do sistema de crédito à aquisição de casa própria, realça-se a alteração da estrutura de crédito, que passou de 28,2% do crédito total para cerca de 45% em 1982, significando o acréscimo dos volumes de crédito a longo prazo. O peso deste no total do crédito à economia passou de 3,3%, em 1977 para cerca de 10% em 1982, enquanto entre 1977 e 1981 o crédito para aquisição de casa própria cresceu, de 35%. Por sua vez o crédito à economia evoluiu, no mesmo período, ao ritmo médio anual de 2,5%, o que significa que a manter-se esta tendência, parte dos financiamentos utilizados por outros ramos de actividade deverão ser transferidos para o crédito à habitação.

Face a estes valores as questões a equacionar prendem-se com a determinação do montante de recursos a aplicar no financiamento à habitação e na formulação do modelo mais adequado à aplicação do sistema de amortizações, com prestações que não afectem a solvência das famílias.

As complexas soluções dependem da garantia de manter uma fracção significativa da oferta destinada aos estratos populacionais de menor solvência, do estímulo à formação das poupanças prévias, da contenção dos custos e preços finais das habitações, através do controlo fundiário, da eficiência das estruturas promotoras e produtivas, da orientação da produção de fogos a baixos custos de forma a que, com o mesmo volume de recursos, seja possível aumentar a oferta. Refira-se por fim a necessidade de reanimação, ainda que lenta, do mercado de arrendamento.

Como já foi referido, desde 1948 que as rendas se encontram congeladas nos concelhos de Lisboa e Porto, datando de 1974 o congelamento no resto do país.

A alteração desta situação é inevitável, do nosso ponto de vista, pois é necessário propiciar a formação de meios financeiros que evitem a degradação do parque habitacional e contribuam para uma maior justiça na distribuição do rendimento.

A problemática da actualização das rendas foi já tratada noutros países, tendo-se definido a «renda justa», isto é, o limite administrativo de renda tendo em consideração o custo de produção, o custo da manutenção, a remuneração adequada do capital investido e o nível de solvência das famílias.

Em Portugal, o projecto actualmente em apreciação pretende estabelecer três tipos de arrendamento: o livre, o de renda condicionada e o de renda apoiada. O primeiro permite a fixação da renda inicial, segundo acordo entre o senhorio e o inquilino, sem qualquer limitação, com actualização anual mais baixa que a que foi definida para a renda condicionada, mas tendo maior tributação fiscal. O regime de renda apoiada apresenta-se no projecto com um regime específico da habitação social, enquanto o da renda condicionada deverá ser obrigatório para as habitações sujeitas ao antigo regime de renda limitada e para os resultantes de programas implementados com apoio do sector público.

Qualquer que seja o projecto de actualização, este deverá ter em conta que as famílias adequaram o seu quadro de vida a rendas muito baixas, e qualquer acção a ser implementada deverá ter em consideração a fragilidade do equilíbrio dos seus orçamentos. Além disso é necessário verificar se a correcção das rendas não vai manter as injustiças relativas existentes, pois quantitativamente ela não considera o estado de conservação, o conforto e o equipamento do fogo.

No que concerne à indústria de construção, as características da estrutura empresarial deste sector, referidas anteriormente, mostraram que este tem sobrevivido graças a situações conjunturais que determinam a sua total dependência do mercado de habitação para venda e dos instrumentos de crédito criados para esta finalidade. Daqui resultou que em épocas de abertura dos mercados público e privado se registou um ilusório acréscimo das empresas, enquanto nos períodos de recessão foram marcados por grande instabilidade.

Ao elevado número de empresas corresponde uma incapacidade para responder às carências existentes e, não sendo possível alterar este quadro de imediato, o suporte da actividade produtiva terá de se apoiar naquilo que têm sido as suas principais bases de sustentação. Por um lado será necessário actuar sobre o arrendamento e estruturas de promoção, de molde a alcançar-se um mercado habitacional mais estável; por outro deverão dinamizar-se as empresas numa lógica de médio prazo de forma a que as alterações estruturais não impliquem quebras de produção.

São ainda de considerar a reestruturação do sector, que deverá passar pela redução do número de unidades existentes, pela especialização e modernização das unidades produtivas e pelo incremento da autonomia financeira.

* Esta comunicação é uma síntese dos trabalhos da autora, desenvolvidos no âmbito da OCDE.

(1) Estatísticas da Construção e Habitação, 1960, 1970, 1980.

(2) MHOPT - Características Genéricas do Parque Habitacional Arrendado em Algumas Zonas Urbanas do Continente. Relatório 1/83, 42 p.