

O “Estado da Habitação”

Medidas sem Política num País Adiado

*Eduardo Vilaça **

Resumo: Em Portugal, o problema da habitação sempre foi tratado como o parente pobre da política. Apesar de continuar a atingir as cidades, as vilas, outros centros urbanos e, essencialmente, milhares de famílias, a questão da habitação permanece no esquecimento das políticas públicas. Nem sequer se trata de falta de financiamentos. Trata-se, sim, de ausência de políticas, estratégias e planeamento. Trata-se de consensualizar medidas com os actores locais. Trata-se de dar eficácia institucional aos instrumentos criados.

Palavras-chave: habitação; políticas de habitação; habitação de custos controlados; mercado imobiliário; arrendamento; política fiscal; apoios públicos à habitação; famílias; destinatários.

Uma História por Contar

"A questão da habitação apresenta-se em Portugal como um dos mais pesados problemas herdados de um passado recente marcado pela quase total ausência de políticas promotoras de qualidade de vida. Na verdade, o país chega até hoje com um parque habitacional onde a degradação e precariedade das habitações, em muitos casos sem infra-estruturas básicas, se sabe possuir uma dimensão inaceitável..."

Sem mais. É assim, que este notável excerto, retirado do texto que enquadra o capítulo dedicado à habitação do PNAI – Plano Nacional de Acção para a Inclusão, caracteriza de forma sumária e precisa o "Estado da Habitação" em Portugal. É o assumir consciente do "mea culpa" governativo, estendido a décadas atrás, e marcado, sem intervalos, pela ausência de políticas e medidas pensadas e fundamentadas, da divulgação panfletária de programas e estatísticas virtuais, de desperdício de fundos dos cofres públicos, de favores amigos e compadrios encapotados, da inexistência de investigação técnica e científica e de imobilismo e parasitismo institucional. Tudo a "Bem da Nação" ou no "Interesse Nacional".

Em Portugal, o problema da habitação sempre foi tratado como o parente pobre da política. Desde as últimas décadas do século XIX que, deputados como Hintze Ribeiro e Fontes Pereira de Melo e, posteriormente, Augusto Fuschini, propõem ao parlamento projectos arrojados para a época, visando a criação de condições para uma intervenção na questão da habitação. Estas e outras propostas foram rejeitadas devido ao seu cariz demasiado social.

Tal como em toda a Europa, o desenvolvimento industrial do século XIX associado ao capitalismo liberal que proliferou, nesse tempo, como ideologia dominante, originou o afluxo de contingentes de mão-de-obra às cidades e desencadeou processos de formação de alojamento em condições miseráveis face à insalubridade, à higiene e à promiscuidade das vivências.

Embora em Portugal, a expressão desse fenómeno não tenha tido a incidência e a dimensão doutros países europeus, a verdade é que a construção das "casernas" e mais tarde dos pátios, das vilas e das ilhas constituiu uma

* Sociólogo. Professor Associado. Convidado na Universidade Lusófona. Contacto: eav.sapo.pt

aproximação, neste campo, aos modelos europeus de alojamento com consequências inevitáveis para a formação e crescimento das grandes cidades designadamente de Lisboa e do Porto.

Já neste tempo, a questão do papel do Estado, mais ou menos interventor, era objecto de discussões e opiniões diversas que, em contexto parlamentar ou no plano do debate de ideias, eram publicamente expressas. Em 1901, Guilherme Santa Rita tecia, no Parlamento, a propósito das Habitações Económicas, as seguintes considerações:

"Cumpre ao Estado (...) unindo e conjugando os esforços com os da iniciativa particular, procurar todos os meios, por todas as formas, suavizar a sorte dos que sofrem, a sorte das classes menos abastadas e chamá-las à vida da civilização e do progresso. E cumpre-lhe não só por dever moral (...) mas no próprio interesse da manifestação do equilíbrio das relações harmónicas que devem existir entre todas as forças vivas de um país" (Gros, M., 1982).

Esta leitura política lúcida e perspicaz, feita no início do século XX, enquadrava, com clareza, não só a função social do Estado, não eximindo o sector privado das suas responsabilidades, mas assumindo o próprio interesse abrangente do país em gerar situações de equilíbrio entre os vários actores em presença, num cenário de estratificação social diversa.

Infelizmente, as preocupações de Santa Rita, e outros do seu tempo, não encontraram eco, nem nos anos que se seguiram, nem com a queda da Monarquia e a implantação da I República, período durante o qual se agravaram as condições de alojamento para as classes trabalhadoras nas grandes cidades, sem que fossem tomadas medidas que minimizassem mesmo os problemas de higiene pública. Não foi por isso surpreendente, o surgimento de epidemias que se alastravam pelas cidades e que afectavam fortemente os bairros operários e as famílias que neles residiam.

A vigência do Estado Novo, durante 48 anos de ditadura, poucas modificações provocou na definição de uma verdadeira política para a habitação. Não era, com certeza, uma prioridade para os poderes instalados. A criação de sucessivos programas de construção de casas com fins sociais (habitações económicas, casas de renda económica, casas para famílias pobres, casas de renda limitada, casas para pescadores, casas do Serviço Social das Forças Armadas e muitos outros), envolvidos por discussões ideológicas sobre as fontes de financiamento, os

contornos do papel do Estado e doutras instituições e o virtuosismo da "casa individual", não respondeu às carências que, progressivamente, se iam acumulando. Nem sequer era seguro que as poucas centenas de habitações construídas, por ano, chegassem às famílias que mais delas necessitassem.

Nos anos 60, o afluxo de muitas famílias às cidades, fruto de um surto de desenvolvimento industrial, atrasado no tempo, e do agravamento das condições de vida para as populações rurais, provocou o acentuar da crise instalada e a construção de extensos bairros de barracas clandestinos nas periferias dos centros urbanos, com especial incidência em Lisboa, onde as condições de alojamento desencadearam processos de exclusão que ainda, presentemente, perduram.

Ao mesmo tempo, começavam a despontar os primeiros sinais da ocupação indevida e clandestina de terrenos de uso agrícola para a construção de modelos de *habitat*, que reproduziram contextos rurais quer nos modos de vida, quer nas sociabilidades tentadas, quer, ainda, em relações familiares e pessoais de interajuda mútua.

Protagonizados pelos grandes especuladores imobiliários, e com a cumplicidade evidente de poderes públicos instalados, o processo da venda por "avos" e da construção "à multa" foi responsável pela edificação de centenas de bairros, de habitações maioritariamente unifamiliares, estratificadas conforme o local e a dimensão do lote, e que só na Área Metropolitana de Lisboa poderão ter atingido os 200 000 fogos.

O desordenamento territorial, a desorganização do espaço e a ausência de infra-estruturas básicas e equipamentos foram apanágio destes bairros, desfigurando a paisagem rural dos locais onde foram implantados e alterando o uso do solo sem qualquer enquadramento legal ou fundamentado.

Só no início dos anos 70, já na "Primavera Marcelista", começaram a notar-se os primeiros sinais de vontade política de intervir na questão habitacional, com a criação do Fundo de Fomento da Habitação e a reunião num só organismo das funções e competências, até então, divididas por vários outros da Administração Pública.

Verifica-se, assim, que as competências do Fundo de Fomento da Habitação, no domínio específico da execução da política habitacional, englobavam áreas tão diversas quanto:

– a coordenação da política habitacional em termos de planeamento;

- a regulamentação dos empréstimos a conceder pelos organismos da previdência dos diversos Ministérios;
- a aquisição, também por via de expropriação de áreas consideráveis (Planos Integrados), de terrenos para construção e sua urbanização;
- a promoção directa nesses terrenos de casas de habitação ou a sua cedência para idênticos fins a entidades públicas ou privadas;
- a concessão a essas mesmas entidades tendo em vista a execução de programas habitacionais sociais, de subsídios e empréstimos.

No entanto, as hesitações políticas e a crise económica conjuntural, determinaram que só após o 25 de Abril de 1974, as medidas mais intervencionistas do Estado promovessem a criação de programas habitacionais com algum efeito e se iniciasse um processo de mobilização de recursos financeiros públicos para este sector.

Apesar da produção de algumas dezenas de milhar de fogos, a convicção ideológica e política da segunda metade da década de 70, em contextos económicos e sociais difíceis, aliados à inexperiência de uma democracia em formação, ditaram, no início dos anos oitenta, a substituição da intervenção directa do Estado Central por um conjunto de medidas mais restritivas, em adequação com as políticas de contenção impostas pelo FMI em Portugal.

Embora de curta duração (cerca de quatro anos), foi durante o período de 70 que, pela primeira vez, se terá tentado em Portugal, uma política de habitação baseada em modelos discutíveis, mas assente num ideário com metas e objectivos visíveis, destinatários precisos e recursos orientados. Não foi possível, no tempo e no modo, dar sequência e fundamentação às intenções anunciadas. A instabilidade política associada a comportamentos de oportunidade, tão em uso na época, afundaram a possibilidade de dar continuidade aos projectos em curso.

Contudo, durante esse período, foram produzidos alguns dos instrumentos políticos mais importantes e decisivos que iriam condicionar e enquadrar a actividade do sector habitacional até ao presente, com inevitáveis consequências positivas ou negativas, conforme os casos.

Depois, os períodos que se seguiram, foram marcados pelo reforço da intervenção indirecta do Estado Central, canalizando os apoios através de programas diversos que tinham como protagonistas e executores outros promotores.

Analiseamos algumas das medidas que marcaram o cenário habitacional da sociedade portuguesa do último quartel do século XX.

As Medidas num Contexto Isolado

A promoção pública de habitação e a gestão inexistente

"A recessão mundial provocada pelo primeiro choque petrolífero, em 1973, que abalou fortemente a economia portuguesa e as mudanças políticas que ocorreram a partir de Abril de 1974, introduziram um quadro de instabilidade, desfavorável ao investimento na habitação. (...)

(...) As alterações que se registaram após 1974, romperam com as fontes de financiamento que sustentavam o sector da construção, nomeadamente a banca, os seguros e os particulares, o que levou rapidamente à ruptura da sua estrutura produtiva e à quebra da produção." (Lourenço, 1999)

Não há dúvida de que perante esta evidência, tão excelentemente descrita pelo economista Rui Lourenço, no trabalho pioneiro que realizou sobre os "Apoios Públicos à Habitação", e dentro do contexto de tensões sociais existentes, acumuladas pelo regresso de centenas de milhar de retornados das ex-colónias, o Estado deu continuidade aos programas de produção e incentivo à construção da chamada "habitação social", seguindo modelos de construção massiva, já experimentados em muitos países da Europa no período posterior à Segunda Grande Guerra (anos 50 e 60).

O Programa de "Promoção Directa" edificou, em cerca de uma dezena de anos, algumas dezenas de milhar de fogos, designadamente nos Planos Integrados de Almada, Aveiro, Porto, Setúbal, Zambujal (periferia de Lisboa), e outros, sustentados em importantes aquisições de solo, em muitos casos por via da expropriação. Esta reserva de terrenos urbanos constitui a última grande intervenção do Estado neste âmbito e, ainda hoje, se utilizam os solos disponíveis para as escassas operações de oferta pública sem fins de refinanciamento orçamental.

Também, os programas de promoção indirecta, como a "Promoção Municipal", a "Promoção Cooperativa" e os "Contratos de Desenvolvimento para a Habitação" (CDH), entre outros, tendo como promotores municípios, cooperativas de habitação e empresas de construção, foram responsáveis pela realização de outras tantas milhares de habitações de cariz social, apoiadas

por financiamentos públicos em condições vantajosas.

Estes Programas e a política intervencionista do Estado a eles associada, teve algumas consequências que importa registar:

- Foi um período marcante na consolidação de um sector, até então, com uma fraca expressão nas políticas governativas, e que diversificou e alargou o número de famílias que puderam ver saneada a sua situação habitacional e que, pela primeira vez, conseguiu afectar recursos financeiros assinaláveis para este sector;
- Materializaram um conjunto de intervenções significativas em termos de dimensão, mas afectadas por operações urbanísticas geralmente de fraca qualidade, deficientes construções e gestão financeira pouco rigorosa, descredibilizando os processos e originando a estagnação da própria instituição (FFH) que anos mais tarde, em 1982, entrou num processo de extinção que se arrastaria até 1987.

Para agravar esta situação, o parque habitacional público constituído por mais de 80 000 fogos no fim dos anos oitenta, cerca de 60 000 da Administração Central e 20 000 dos municípios, nunca teve uma gestão quer patrimonial, quer financeira e muito menos social. Primeiro, o Fundo de Fomento da Habitação e depois o IGAPHE – Instituto de Gestão e Alienação do Parque Habitacional do Estado na gestão do parque construído no pós-1974 e, também, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social na gestão do parque edificado nos programas do Estado Novo, deixaram os bairros sociais e as populações que neles residiam, votadas ao ostracismo mais absoluto, chegando ao ponto de nem sequer saberem quantos bairros detinham, quantos fogos existiam em cada bairro e quais as famílias que neles viviam.

O diagnóstico desta situação que se foi, progressivamente, agravando ao correr dos anos, era confrangedor: degradação física dos edifícios e dos espaços urbanos, alguns com os arranjos exteriores por realizar; ocupações abusivas das casas por familiares ou "venda de chaves" a valores quase similares ao da habitação no mercado; rendas por pagar durante muitos anos sem qualquer aviso ou intimação por parte dos Institutos proprietários; clima de insegurança urbana generalizado com efeitos mais evidentes na população idosa e mais jovem.

Malgrado todas as evidências, as medidas mais relevantes para sustentar este processo foram as alienações de fogos sociais aos arrendatários ou parentes, levadas a cabo durante o início da década de 90, a preços de saldo, gerando no imediato mais-valias das quais os próprios se viriam a aproveitar, enquanto que as poucas habitações que, entretanto, iam vagando, eram vendidas a "conhecidos" ou "amigos" em processos pouco transparentes que, como é costume, terminaram nos jornais.

Também, em relação aos municípios, o cenário não era mais favorável pois o diagnóstico apresentava os mesmos sintomas do anterior. Perpetuavam-se as ocupações indevidas das habitações municipais com abusos evidentes de famílias que há muito delas deveriam ter saído ou, mesmo doutras, que delas se serviam para subarrendamentos proveitosos, mas abusivos e imorais.

No final do século XX, infelizmente, a situação pouco se tinha alterado no parque habitacional da Administração Pública, agora habitado, parcialmente, por populações de multiculturalidade heterogénea, resultado da vaga de imigração que tem assolado o nosso país desde o fim dos anos 80. Os bairros do Estado Central (25 000 fogos) continuam com sinais de degradação e incúria, inacreditáveis no tempo presente, estigmatizados pelos centros urbanos onde se acolhem fontes de exclusão social e palcos preferenciais para acolher a marginalidade e a criminalidade. A negligência da gestão política destes territórios prolongou-se, durante décadas, sem alterações, numa insensibilidade e falta de visão estratégica doentia que teima em perdurar.

Os Bairros Precários e Provisórios e os Programas de Realojamento

Como se disse anteriormente, o afluxo de populações rurais aos centros urbanos, com maior incidência na Grande Lisboa, implicou a construção de extensos bairros de alojamentos abarracados, um pouco disseminados pelas periferias e junto a eixos de acessibilidade a zonas centrais. Também, com alguma frequência, operações de realojamento de populações vítimas de intempéries ou desalojadas por conveniência pública, realizaram-se em áreas periféricas em alojamentos provisórios, pré-fabricados de madeira ou espaços de alvenaria sem divisões, que, com o tempo, se tornaram definitivos.

O crescimento das cidades designadamente das suas áreas de expansão residencial provocou

a "descoberta" desses bairros, em solos urbanos propícios à edificação de novos espaços habitacionais, e, conseqüentemente, alvo de valorização fundiária que não detinham, até ao momento.

Em 1987, foi criado um programa de realojamento para todos os municípios do país, com apoios financeiros substanciais, a fim de erradicarem os bairros de barracas dos seus territórios concelhios. Perante a fraca adesão, esse programa foi melhorado e, em 1993, foi criado o PER – Programa Especial de Realojamento, com o mesmo fim, para os concelhos das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Tratou-se de uma das duas únicas medidas de política habitacional que teve um alcance significativo no período a que remonta. Os Programas de Realojamento com todas as lacunas que lhes são frequentemente apontadas, com ou sem razão, erradicaram em 10/12 anos, cerca de 35 000 habitações precárias (barracas ou similares) que existiam em Portugal. Representaram um investimento público notável, quer em participações do Orçamento de Estado, quer no endividamento dos municípios à Banca em operações de crédito vultuosas.

Houve oportunidade para o debate de ideias sobre a concepção de modelos urbanísticos de implantação local para bairros municipais, onde os processos de mudança social desencadearam rupturas assinaláveis com modos de vida, relações de vizinhança e dinâmicas de mobilidade social.

Sendo, desde a sua génese, um processo dinâmico e interactivo, o realojamento contribuiu para a evolução dos conceitos iniciais, provocando a construção de alternativas mais consistentes, quer do ponto de vista das cidades, quer do ponto de vista das pessoas. O exemplo de Lisboa é paradigmático neste âmbito, se compararmos o primeiro programa de realojamento, o PIMP – Plano de Intervenção a Médio Prazo, com o PER. Da edificação em 6 ou 7 territórios, de empreendimentos de centenas de fogos, com projectos obsoletos, passou-se para a construção de pequenos projectos de 40 a 120 fogos (com raras excepções), em urbanizações de qualidade, integradas na malha urbana da cidade, centralidade ousada e ocupando solos urbanos de valor fundiário elevado.

O esforço deste investimento público só não resultou em pleno porque, por um lado, alguns municípios teimaram em não entender que não deviam repetir os erros do passado, concebendo verdadeiros "guetos" sociais de muitas centenas de fogos onde imperam os vícios do passado, por

outro, porque o trabalho a realizar com as famílias realojadas não tem tido sempre a profundidade desejada, perdendo-se as oportunidades que este processo pode oferecer em termos de valorização social.

Numa apreciação mais precisa, reconhece-se que os programas de realojamento tendo como objectivo atingir uma situação habitacional, acabam por ser pouco selectivos e abranger destinatários (uma minoria) que não têm necessidade de recorrer aos apoios públicos para ter acesso ao mercado de habitação. Os rendimentos declarados e os omitidos pela economia paralela são a prova evidente disso mesmo.

No entanto, ofereceram e oferecem oportunidades de qualidade de vida e mobilidade social, a famílias que, há décadas, apenas esperavam por um alojamento em condições.

A Habitação de Custos Controlados para Venda

São dois os promotores, cooperativas de habitação e empresas de construção (no âmbito dos CDH), que desde os tempos do FFH persistem em produzir, anualmente, algumas centenas de habitações a preços moderados, apesar de, no passado, estes mesmos programas terem sido responsáveis pela construção de dezenas de milhar de fogos com o mesmo objectivo.

A habitação de custos controlados (nova designação que substituiu a estigmatizada habitação social) para venda teve, na década de oitenta, os seus momentos mais importantes beneficiando da cedência de terrenos pelas câmaras que, assim, através de bolsas de solo disponível, tentavam criar um oferta de habitação a preços moderados. Se, por um lado, se construíram empreendimentos modelares quer nos projectos de arquitectura, quer na concepção do espaço urbano, quer, ainda, no equipamento e nos arranjos exteriores, outros casos houve em que a falta de preparação e a incúria de muitos dirigentes, empurrados pelo poder político para a realização apressada de grandes empreendimentos, resultaram em desastres financeiros com repercussões gravosas para o erário público e para os próprios cooperantes.

Depois do período de grande expansão, a produção deste tipo de fogos, quer pelas cooperativas, quer pelas empresas diminuiu, gradualmente, com o surgimento dos programas de realojamento para onde foram canalizados os solos disponíveis nas bolsas dos municípios. Presentemente, as poucas centenas de fogos que

são promovidos por ano, correspondem apenas à actividade de algumas cooperativas de habitação, ensombradas pela aplicação do Estatuto Fiscal Cooperativo, publicado no fim de 1999, e que ainda hoje, passados dois anos, aguarda a definição de um Regulamento próprio, que torne viável a sua aplicação sem controvérsias nem equívocos.

No entanto, a atribuição (venda) deste tipo de habitação sempre enfermou de deficiências que, durante muitos anos, não foram corrigidas, pervertendo o objectivo que preside à sua produção. Usufruindo de apoios do Estado no sentido de limitar o seu preço de venda, o que nem sempre acontece, a HCC falha rotundamente quanto aos destinatários, já que qualquer pessoa ou família pode adquirir este tipo de habitação. Ou seja, quando efectivamente deveria destinar-se a famílias carenciadas e que não tem acesso ao mercado, as habitações construídas nestes programas têm sido adquiridas por muitas famílias que delas não precisam e que apenas as utilizam como meio para adquirir mais-valias importantes na segunda venda. Um exemplo fácil pode constatar-se em alguns empreendimentos de HCC recentes, onde as habitações continuam fechadas e sem uso, apesar de já terem sido concluídas há alguns anos.

O Mercado Imobiliário e o Crédito à Aquisição de Habitação

Como alternativa às políticas de intervenção estatal, perante os desequilíbrios gerados no mercado imobiliário nomeadamente no seu segmento habitacional, em 1976, foi publicado um diploma legislativo que criou o regime bonificado de Crédito à Aquisição de Habitação Própria e Permanente. Com esta iniciativa, o Estado canalizou para o lado da procura importantes apoios financeiros que visavam estimular o mercado e proporcionar o acesso à habitação de famílias da classe média ou mesmo média alta.

Esta decisão traduz outra medida de política habitacional, de abrangência alargada e com um horizonte temporal vasto, apesar das sucessivas modificações que, entretanto, lhe foram introduzidas. O alcance atingido, e talvez não prospectivado inicialmente, foi enorme, perante o esvaziamento progressivo do mercado de arrendamento, e possibilitou a aquisição de habitação a muitas centenas de milhar de famílias, tradicionalmente excluídas deste processo por dificuldades de aforramento próprio.

Centrado inicialmente nas chamadas IEC – Instituições Especiais de Crédito (a Caixa Geral de Depósitos, o Crédito Predial Português e o Montepio Geral), o crédito bonificado dependeu muito, nos primeiros anos, do "abrir e fechar" dos montantes financeiros disponíveis pelo Ministério das Finanças, provocando longas listas de espera, e implicando directamente com a situação conjuntural do sector da construção residencial. Em 1991, com a abertura à banca privada da possibilidade de concessão de crédito bonificado nas mesmas condições das instituições públicas, alteraram-se, substancialmente, os processos burocráticos tornando-os mais céleres e eficazes e desencadeou-se uma concorrência acrescida entre as instituições de crédito.

Nos últimos 10 anos, terão sido concedidos aos particulares, aproximadamente, 500 milhões de contos em bonificações da taxa de juro, com especial incidência nos anos mais recentes devido à queda acentuada das taxas de juro e ao acréscimo da procura.

Esta medida, sendo positiva e proporcionando bastante mobilidade habitacional, abrange, essencialmente, famílias da classe média, com especial relevância para aquelas que têm menor dimensão, não atendendo a fenómenos demográficos já não muito recentes e que, noutros países, são tratados, insistentemente, com outra acuidade.

O Arrendamento Degradado

São por demais conhecidas as vicissitudes porque passou o mercado de arrendamento privado na última metade do século. Rendas congeladas, inflação acelerada, desvalorização financeira, património degradado, função social e outras.

De segmento prioritário, para onde eram canalizadas as poupanças de muitos portugueses que, assim, procuravam assegurar alguma rentabilidade ao capital disponível ou então assegurar, somente, um complemento de reforma para anos mais tarde, o arrendamento habitacional acabou por ser uma fonte de problemas, não só para senhorios e inquilinos, mas também para as próprias cidades devido à degradação física dos edifícios arrendados.

O congelamento das rendas, as novas oportunidades de aplicações em produtos financeiros de rentabilidade segura e célere e ainda as facilidades oferecidas pelo crédito à aquisição de habitação, conduziram o mercado de arrendamento a uma dimensão residual onde impera a

falta de confiança dos proprietários e investidores face a uma justiça morosa e pouco eficaz.

Se, por um lado, não há indicadores de que a situação nacional, neste âmbito, se vá modificar, atendendo ao que se passa noutros países da Europa e, assim, este mercado não perderá as características que actualmente tem, por outro, não se entende a falta de ousadia política para resolver o problema das rendas antigas que implicam senhorios sem recursos financeiros para fazer face a obras de recuperação e inquilinos de escassos rendimentos a viver em condições deploráveis. Nem sequer se poderá dizer que, passados estes anos, o problema tenha uma dimensão que vá onerar o orçamento de Estado de forma imprudente.

Olhar, no presente, para as nossas cidades e para os nossos centros urbanos, designadamente em áreas mais nobres e antigas, leva-nos a verificar o vasto alcance da degradação do parque edificado, pese embora, algum esforço feito recentemente por particulares e algumas empresas de investidores no sentido de modificar a actual situação.

Os programas de reabilitação que, desde 1976, foram criados como o PRID, o RECRIA, o REHABITA, o RECRIP e o SOLARH foram, de todo, insuficientes para deter a progressiva deterioração do parque edificado.

Apesar dos apoios que estes programas disponibilizavam para as operações de recuperação dos imóveis degradados e mal-grado a adesão de alguns municípios, ou porque as condições financeiras não eram suficientemente atractivas, ou porque os efeitos esperados não eram suficientemente mobilizadores ou, ainda, porque a divulgação destes programas nunca foi objecto de uma acção orientada e persistente, os resultados foram sempre modestos e, durante muitos anos, as instituições financiadoras nunca chegaram a esgotar os seus orçamentos para o efeito.

A legislação publicada no final do ano 2000, e preparada e anunciada demoradamente durante mais de 4 anos, como era previsível não teve qualquer efeito. Os resultados falam por si.

A Política Fiscal

A política fiscal na Habitação representa um dos mais importantes instrumentos de apoio financeiro ao acesso à habitação, expresso nos milhões de contos que o Estado não cobra para as suas receitas, todos os anos, nos diversos impostos com que onera a habitação.

Vejam as tributações mais importantes no sector da habitação: Sisa, Contribuição Autárquica, IRS, entre outros.

Da Sisa já muito se falou nos últimos tempos. É um imposto obsoleto, sem qualquer justificação em termos de política fiscal, produzido num contexto muito próprio e que já há muito que deveria ter sido substituído pelo IVA, à semelhança do que existe nos países da "nossa" Europa. As polémicas em torno da "política de habitação social" e da "política social de habitação" com que se pretendeu enganar os nossos parceiros europeus, redundaram num fracasso e adiaram a substituição inevitável daquele imposto.

No entanto, as poucas famílias que cumprem o disposto na Lei Orçamental e pagam a Sisa sem declararem falsos valores de venda nas aquisições de habitação, são injustiçadas por critérios de isenção e redução que apenas tem em conta os valores da habitação e não, como deveria ser pertinente, os rendimentos e a dimensão da família. Donde, o alcance da política fiscal sai claramente desviado do objectivo de gerar mais equidade entre os adquirentes de habitação.

Calcula-se, já que não existem elementos estatísticos para o comprovar, que as isenções e as deduções, mesmo estimadas em abstracto, e partindo do princípio do cumprimento legal de todas as famílias adquirentes, possam privar o Estado (imposto municipal), por ano, de receitas em montantes entre 100 e 150 milhões de contos.

A Contribuição Autárquica baseia-se no cálculo dos valores a entregar ao Estado (também, imposto municipal), a partir do valor patrimonial das habitações que não é actualizado há dezenas de anos. O imposto pago pelas habitações mais antigas é mínimo e as mais recentes são penalizadas em excesso. Também, em sede deste imposto, os critérios para a isenção do pagamento durante um período de anos (no máximo de 10) é variável em função do valor da habitação, não se tendo em conta os rendimentos e a dimensão das famílias adquirentes. O Estado priva-se de receitas sem objectivos visíveis que não sejam apoiar, indistintamente, qualquer pessoa/família na aquisição de casa própria e, eventualmente, estimular o mercado imobiliário. Contudo nem este possível desiderato é assumido ou expressamente explicitado. Estima-se que este valor possa, no ano transacto, ter chegado aos 60 milhões de contos.

Finalmente, as deduções em sede de IRS à colecta. Novamente, aplica-se uma medida "cega" sem distinção de público/alvo, garantindo a todas as famílias, de forma similar, uma

dedução no IRS em função das prestações pagas, anualmente, a uma entidade credícticia. Também neste imposto, estimam-se que os valores das deduções possam ter atingido os 80 milhões de contos no ano 2000.

As Estratégias Ausentes

Muitas casas, poucas casas

Segundo os dados disponíveis do Censo de 2001, em Portugal existem 3,7 milhões de famílias e 5 milhões de alojamentos. Estes números, ainda sem tratamento estatístico que permita tirar conclusões fundamentadas, indicam, no entanto, a enorme disparidade entre o parque habitacional ocupado e outro que está vago ou que tem uma ocupação temporária. Igualmente nos informa que, na última década, se terão construído mais de 900 000 alojamentos, ou seja, cerca de 9 alojamentos por mil habitantes.

Apesar de toda esta produção habitacional, são conhecidas e visíveis as carências habitacionais, qualitativas e quantitativas e é notório o desequilíbrio da oferta existente no mercado da habitação.

Essas lacunas começam pela falta de solos urbanos ou urbanizáveis que permitam a construção de fogos a preços moderados. Terrenos esses que, depois da elaboração dos castradores Planos Directores, ainda se tornaram mais caros e raros, permitindo-se uma especulação urbanística sem limites neste campo. Por sua vez, o Estado não consegue ser melhor nem mais pedagógico, pois a vasta bolsa de terrenos que detém, está confinada aos vários ministérios que se comportam como se se tratassem de agentes imobiliários e alienam esses terrenos em hastas mais ou menos públicas e apenas visando a obtenção de rendibilidade financeira para compensar as dificuldades dos seus orçamentos.

Na ausência de medidas incentivadoras, e com a dificuldade na obtenção de solos, o mercado habitacional oferece apenas fogos para as classes média e alta a preços elevados, resultantes também da elevada pressão da procura nas zonas mais centrais dos centros urbanos. Registe-se a diferença abismal entre os valores de venda de um fogo de h.c.c. (oferta praticamente inexistente), 110 contos/m² e os fogos de habitação/jovem, os mais baratos em Lisboa no mercado livre, oferecidos a 300 contos/m². Como no intervalo entre estes dois valores, apenas haverá a oferta de alguns fogos usados nas periferias dos

centros urbanos ou em localidades do interior e o mercado de arrendamento é residual e de pouca expressão, ficam a descoberto alguns milhares de famílias de fracos rendimentos, muitos casais jovens em fase de consolidação de vida e sem solução no mercado habitacional.

A este segmento da população, podem-se acrescentar famílias que vivem em habitações antigas e degradadas em situação precária, sem condições de higiene, insolventes e com pouca disponibilidade pessoal, social e económica para encontrar alternativas residenciais e para as quais a única solução, passa pela intervenção do Estado, na sua função supletiva e correctora.

Apoios Públicos, para Quem?

Os apoios públicos à habitação, na última década, tem sucessivamente aumentado, estimando-se que, entre comparticipações a fundo perdido, bonificações e receitas fiscais (isenções ou deduções) não recebidas, possam atingir valores anuais de perto de 450 milhões de contos.

Perante tais apoios financeiros, perguntar-se-á, então, com razão, quais as causas que levam à ausência de um mercado habitacional para as famílias de menores rendimentos e à existência de um parque habitacional vetusto e degradado?

A resposta pode ser encontrada na política de habitação que, desde há décadas, vem sendo seguida, ou melhor na ausência de estratégias políticas por parte dos vários governos que se tem limitado a produzir (em alguns casos, nem isso) medidas avulso, ao sabor de contextos isolados ou de grupos de pressão mais ou menos influentes.

E para além da invisibilidade de matéria relevante em termos de ciência política, admita-se, por desconhecimento, é, também, notória em quase todas as medidas implementadas a falta de destinatários precisos, socialmente estratificados, de objectivos claros e de metas quantitativas determinadas. Só, assim, se poderá avaliar o sucesso ou insucesso de qualquer medida.

No momento actual, o crédito bonificado assume-se como a medida mais regular e objectiva, destinada às classes média e média alta, e que de forma efectiva tem resolvido o problema de muitas famílias.

Recorrendo aos elementos estatísticos do crédito à aquisição de habitação, podemos verificar que, algumas centenas de milhar de famílias, utilizaram este meio, para adquirir a primeira ou a segunda habitação, em regime bonificado ou não.

Depois, surgem os programas de realojamento como a medida que mais efeito tem tido, nos últimos anos, face ao esforço conjunto dos Municípios e do Estado Central, mas que tem, na sua génese, uma concepção incorrecta. Destinam-se estes programas a resolver situações habitacionais e não situações pessoais/familiares, donde, na sua execução, surgem alguns casos de famílias de rendimentos médios que não tinham necessidade do apoio do Estado para resolver o seu problema habitacional. O chamado PER-Famílias é paradigmático nos exemplos que apresenta nesta matéria.

Conforme já foi referido, na própria habitação de custos controlados para venda, promovida pelas cooperativas e pelas empresas de construção, cuja produção é escassa e residual, é permitido o acesso a qualquer família, independentemente dos seus rendimentos, beneficiando de apoios do Estado, sem deles minimamente precisar.

Finalmente, e deixando de parte casos menores, diria que, em sede de apoios fiscais à habitação, a política seguida é completamente "cega" e indiferente à segmentação familiar, em função do número de pessoas do agregado familiar e dos respectivos rendimentos. Veja-se que, quer a Sisa, quer a Contribuição Autárquica, nas suas isenções ou deduções, o fazem em relação ao imóvel e ao valor deste, não cuidando de saber quem o vai ocupar. No que concerne às deduções no IRS, a situação é semelhante, pois o Estado concede um valor máximo para este efeito sem se preocupar quem o vai utilizar e sem o escalonar atendendo a variáveis socialmente mais justas.

O cenário traçado, deixa perceptível o quadro em que se situam os apoios públicos à habitação, tornando evidente o "divórcio" e a falta de articulação entre as medidas do Ministério das Finanças e as do Ministério das Obras Públicas/Equipamento Social. Atingindo montantes apreciáveis na actual conjuntura, os apoios financeiros ao acesso à habitação designadamente os de matéria fiscal, realizam-se mais pelo lado da oferta que pelo lado da procura. Podem ter efeito positivo no sector da construção de edifícios residenciais e em consequência na actividade económica e na política de emprego, mas desviam-se da resolução das carências habitacionais das famílias portuguesas e acabam por acentuar as desigualdades entre segmentos de população com rendimentos diferenciados.

Mudanças para a Definição de uma Política

O modelo político subjacente ao papel do Estado no sector da Habitação parece, no

presente, ser o mais adequado, cabendo-lhe uma intervenção indirecta na criação dos mecanismos necessários à dinamização e prossecução de medidas de apoio às carências habitacionais da sociedade portuguesa.

A concepção e articulação dessas medidas deveriam estar inseridas num contexto de uma política de habitação com objectivos determinados, estratégias concertadas com os agentes económicos, recursos e metas quantificadas no tempo, para além de uma planificação que permita estabelecer prioridades conforme a dimensão e o alcance dos problemas.

Ao mesmo tempo, seria desejável que a intervenção no sector se fizesse, não só em função da actividade económica e financeira que tem uma influência determinante na economia nacional, mas também como políticas estruturantes em termos de processos pessoais e familiares de inclusão social ou seja na lógica do desenvolvimento social e urbano.

Enuncia-se, seguidamente, algumas das medidas prementes, entre outras, no momento presente, para se definir uma política de habitação para o território nacional:

- Liberalizar o arrendamento permitindo, de forma faseada, a actualização das rendas antigas e utilizando o subsídio de renda para as famílias que não tenham rendimentos para suportar os aumentos;
- Reabilitar e requalificar o parque habitacional, utilizando os programas que já existem, fazendo do parque público um exemplo a seguir e lançando campanhas sucessivas de informação;
- Gerir o parque habitacional público, central e local, criando estruturas flexíveis e eficazes que intervenham, por um lado, desencadeando processos que conduzam ao desenvolvimento pessoal e social dos residentes, e, por outro, que moralizem a utilização do mesmo, só o cedendo a quem dele precisa;
- Disponibilizar terrenos do Estado para a construção de h.c.c., e combater a especulação fundiária através de medidas fiscais que onerem os solos expectantes em áreas urbanas;
- Alterar profundamente a legislação da h.c.c. de forma a escalonar este tipo de habitação face à segmentação dos possíveis beneficiários e adequando os valores à conjuntura actual;
- Criação de novos modelos de habitação, individual ou colectiva, que correspondam às necessidades das novas estruturas familiares em desenvolvimento e se adaptem a situações temporais diversas;

- Reorientação da política fiscal para o sector, actualizando os valores patrimoniais dos prédios urbanos e determinando as deduções e isenções em função da composição do agregado familiar e dos seus rendimentos e como apoio ao acesso à habitação;
- Reestruturação das diversas instituições ligadas à habitação com redefinição de competências e articulação estreita com outras com afinidades temáticas;
- Reforço dos trabalhos de investigação e estudo sobre as questões da habitação e realização de debates com meios académicos e intelectuais.

Estas alterações, articuladas entre si e mediadas por um programa com delimitações geográficas concretas, calendarizado e objectivos quantificáveis, poderiam ser potenciadoras de uma mudança política que conduzisse, a médio prazo, a cenários mais favoráveis no "Estado da Habitação" em Portugal.

Bibliografia

BAPTISTA, L. (1999), *Cidade e Habitação Social*, Celta Editora, Lisboa.

GROS, M.C. (1982), *O Alojamento Social sob o Fascismo*, Edições Afrontamento, Porto.

GUERRA, I. et all. (1997), *Diagnóstico sobre implementação do Programa PER nos municípios das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto*, INH, Lisboa.

GUERRA, I.; VILAÇA, E.(1994), *Formas de gestão e organização de bairros sociais*", *Observatório da Habitação do Concelho de Lisboa*, CET/ISCTE, Lisboa.

LEFEBVRE, B.; MOUILLART, M.; OCCHIPINTI, S.; (1991), *Politique du logement: 50 ans pour un échec*, Harmattan, France.

LOURENÇO, R. (1999), *Apoios Públicos à Habitação 1974/97*, Dep. Estudos e Estratégia, INH, Lisboa.

PAIVA, F.(1995), *O dilema das Cooperativas de Habitação: observância dos princípios ou eficácia económica?*, Lisboa.

VILAÇA, E. (1998), "*Habitação Social: uma abordagem sistemática*", in colóquio *A Política de Habitação*, Conselho Económico e Social, Lisboa, pp. 139 a 159.

VILAÇA, E. (2000/2001), vários artigos de opinião na coluna *Olhar a cidade*, semanário "Expresso", Lisboa.