



Universidade Autónoma de Lisboa

***DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS, EMPRESARIAIS
E TECNOLÓGICAS***

DOUTORAMENTO EM ECONOMIA

***AS POLÍTICAS PÚBLICAS DA HABITAÇÃO EM PORTUGAL:
AVALIAÇÃO LONGITUDINAL DA PROMOÇÃO IMOBILIÁRIA***

*Tese apresentada para a obtenção do Grau de Doutor em Economia
especialidade em Economia Pública e Regulação*

Doutorando: António Joaquim Gama Duarte Santos

Orientador: Professor Doutor Hugo Marco Consciência Silvestre

Co-Orientador: Professor Doutor Joaquin Texeira Quirós

Lisboa, Outubro de 2014

À Teresa, Filipe, Maria e Madalena

AGRADECIMENTOS

A presente Tese representa não apenas o resultado de uma tarefa baseada num investimento pessoal em estudo, pesquisa, reflexão e trabalho de terreno, como também de ajuda e interacção com pessoas de várias instituições que foram indispensáveis e inexcedíveis na concretização deste projecto.

Destaco, em primeiro lugar, e de uma forma especial, o meu Orientador, Professor Doutor Hugo Marco Consciência Silvestre, pelos ensinamentos que me proporcionou, pelas sábias orientações, pelo seu apoio e pela persistência.

Ao meu Co-Orientador, Professor Doutor Joaquin Texeira Quirós, pelo entusiasmo demonstrado e interesse pela matéria abordada. Serviram de incentivo à decisão de realizar esta Tese e constituíram um apoio sólido no seu desenvolvimento.

À Universidade Autónoma de Lisboa, a minha casa académica, fica uma sentida e especial homenagem. Os agradecimentos particulares vão para os Magníficos Reitores, Professor Catedrático Doutor Justino Mendes de Almeida e Professor Catedrático Doutor José Manuel Amado da Silva, para os responsáveis do Departamento de Ciências Económicas, Empresariais e Tecnológicas, Professores Doutores Álvaro de Borba Cruz Lopes Dias e Manuel de Jesus Farto, e para os Presidentes da Direcção da CEU – Cooperativa de Ensino Universitário, CRL, Dr. Eduardo da Silva Costa e Professor Doutor António de Lencastre Bernardo.

Ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), I.P., nas pessoas do seu Presidente e Vogal, Dr. Hernâni Duarte, e à Coordenadora do Gabinete de Estratégia, Planeamento e Assessoria (GEPA) Dra. Carla Benera. A todos pela ajuda e prontidão dos elementos solicitados.

A paciência e a permanente disponibilidade da Carla Monteiro facilitaram, de forma decisiva, o encadeamento das matérias estudadas por via informática. Ela merece um destaque particular pela eficácia demonstrada.

Há mais pessoas e instituições que devo salientar. Pretendo destacar o Banco Comercial Português, a quem quero demonstrar o meu sentido reconhecimento, por tudo. A todos digo, incluindo os citados, que o trabalho produzido não é só meu, mas também um pouco de todos vós.

Finalmente, fico eternamente reconhecido ao meu agregado familiar: aos meus filhos e neta, bem como à minha mulher e melhor amiga, porventura, a mais sacrificada. Fizeram-me sentir a sua presença nas minhas ausências várias. Sem eles este trabalho não existiria.

RESUMO

Nome: António Joaquim Gama Duarte Santos.

Orientador: Professor Doutor Hugo Marco Consciência Silvestre.

Co-Orientador: Professor Doutor Joaquin Texeira Quirós.

Data: Outubro de 2014.

Título da Tese: “As Políticas Públicas da Habitação em Portugal: Avaliação Longitudinal da Promoção Imobiliária”.

Desde a adesão à União Europeia, o processo de regulação da política de habitação em Portugal esteve sujeito a especificidades estruturais próprias da situação portuguesa. Num estado de grandes carências habitacionais, os elementos quantitativos julgaram a acção dos vários Governos nesta matéria. A maioria da produção habitacional esteve dependente dos regimes de crédito, onde o instrumento da bonificação de juros desempenhou um papel central, a par dos benefícios fiscais. O efeito negativo do congelamento das rendas durante décadas fez-se sentir de forma crescente ao longo do período de tempo analisado. As tentativas de reanimação do mercado do arrendamento não estimularam a sua retoma. Destacou-se o esforço público na promoção de habitação social, no sentido de resolver situações degradantes de barracas e proceder ao realojamento de famílias. A problemática da recuperação e reabilitação de imóveis habitacionais degradados foi uma preocupação presente no domínio da política de habitação.

As mudanças de contexto decorrentes da descida de taxa de juro e das alterações legislativas sobre os regimes de crédito bonificado condicionaram o comportamento dos agentes e, necessariamente, o andamento do mercado da habitação em Portugal. Da análise, através do método três vias Structuration des Tableaux à Trois Indices de la Statistique (STATIS), dos instrumentos utilizados na política de habitação, foi possível identificar o comportamento e as alterações de posicionamento do Estado, Proprietários e Famílias ao longo do período 1992 a 2008, bem como as variáveis que são significativas na problemática da habitação, de acordo com a perspectiva dos três agentes.

Palavras-chave: *políticas públicas; políticas públicas de habitação; défice habitacional; promoção de habitação; STATIS.*

ABSTRACT

Name: António Joaquim Gama Duarte Santos.

Coordinator: Full Professor Doctor Hugo Marco Consciência Silvestre.

Co-Coordinator: Full Professor Doctor Joaquim Texeira Quirós.

Date: October 2014.

Title of the Thesis: “Public Housing Policies in Portugal: Longitudinal Evaluation on Real State”.

Since the nation joined the European Union, the process that regulates housing policy in Portugal has been subject to specificities that are proper of the Portuguese situation. In a State which has a considerable housing deficit, it was the quantifier elements that judged the various governments regarding this matter. Almost all of the housing production depended on mortgage loans in which soft loans played an important part, together with tax benefits. The negative effects produced by lease blocking were increasingly felt throughout the analysed period of time. The attempts to revive the rent market did not stimulate its comeback. Public effort in promoting social housing should be emphasized, as it tended to solve degrading situations of people living in shacks and other poor lodgings, and to relodge families to improved dwellings. The issue of recovery and rehabilitation of degraded buildings was a central concern that was also present in the ambit of the housing policy.

According to the analysis, from all the tools used in housing policy, the one which contributed the most to mitigate housing needs by means of new buildings was regular and low interest loans.

The changes in context due to the decrease of tax rates and the legislative alterations on soft loans conditioned the agents behaviour and necessarily the rhythm of Portugal's housing market.

From the analysis, through Structuration des Tableaux à Trois Indices de la Statistique method (STATIS), of the housing policy instruments it was possible to identify the behaviour and the positioning changes of the State, Owners and Families during the period between 1992 and 2008, as well as the significative variables for the housing problematic according to the three agents perspective.

Key words: *public policies; public housing policies; housing deficit; promotion of housing; STATIS.*

ÍNDICE

DEDICATÓRIA.....	1
AGRADECIMENTOS.....	2
RESUMO.....	3
ABSTRACT.....	4
ÍNDICE DE TABELAS.....	9
ÍNDICE DE FIGURAS.....	11
ACRÓNIMOS.....	14
1 INTRODUÇÃO, CONTEXTUALIZAÇÃO E OBJECTIVOS.....	16
1.1 INTRODUÇÃO.....	17
1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO.....	18
1.3 OS OBJECTIVOS DA INVESTIGAÇÃO.....	26
1.4 A PERTINÊNCIA DA INVESTIGAÇÃO.....	27
1.5 A ESTRUTURA DA INVESTIGAÇÃO.....	28
2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS.....	30
2.1 INTRODUÇÃO.....	31
2.2 NECESSIDADES E PROCURA DE HABITAÇÃO.....	32
2.2.1 O CONCEITO DE HABITAÇÃO.....	32
2.2.2 AS NECESSIDADES DE HABITAÇÃO E A PROCURA DE HABITAÇÃO.....	38
2.2.3 AS ESTIMATIVAS DO DÉFICE HABITACIONAL PORTUGUÊS.....	42
2.2.4 A QUANTIFICAÇÃO DO DÉFICE HABITACIONAL.....	44
2.2.5 A HABITAÇÃO DESDE A ADESÃO À UNIÃO EUROPEIA.....	50
2.3 O ESTADO.....	52
2.3.1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DA INTERVENÇÃO ECONÓMICA DO ESTADO.....	54
2.3.2 O PAPEL ECONÓMICO DO ESTADO.....	55

2.3.3	<i>POLÍTICAS PÚBLICAS.....</i>	56
2.3.4	<i>AS FASES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</i>	58
2.3.5	<i>A FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</i>	59
2.3.6	<i>EXECUÇÃO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</i>	60
2.3.7	<i>O CONCEITO DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO</i>	65
2.3.8	<i>OS OBJECTIVOS DA INTERVENÇÃO PÚBLICA NO SECTOR DA HABITAÇÃO.....</i>	71
2.3.9	<i>OS CRITÉRIOS DA EFICIÊNCIA E DA EQUIDADE</i>	72
2.3.10	<i>O CRITÉRIO DE ORDEM POLÍTICA</i>	77
2.3.11	<i>O CRITÉRIO DE ORDEM SOCIAL</i>	79
2.3.12	<i>O CASO HABITACIONAL PORTUGUÊS E OS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS SOBRE A HABITAÇÃO</i>	80
2.3.13	<i>OS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DOS GOVERNOS.....</i>	81
2.3.14	<i>A ACTIVIDADE DA PROMOÇÃO IMOBILIÁRIA</i>	88
2.3.15	<i>A SEGUNDA METADE DOS ANOS OITENTA E A ADAPTAÇÃO LEGISLATIVA AO NOVO CONTEXTO MACROECONÓMICO</i>	89
2.3.16	<i>A NECESSIDADE DE UMA POLÍTICA DE REABILITAÇÃO DO PATRIMÓNIO HABITACIONAL PORTUGUÊS</i>	90
2.3.17	<i>O REGIME ESPECIAL DE COMPARTICIPAÇÃO NA RECUPERAÇÃO DE IMÓVEIS ARRENDADOS (RECRIA).....</i>	93
2.3.18	<i>O INCENTIVO AO ARRENDAMENTO POR JOVENS.....</i>	95
2.3.19	<i>O PROGRAMA DE APOIO FINANCEIRO PORTA 65 – ARRENDAMENTO POR JOVENS.....</i>	96
2.3.20	<i>O PROGRAMA ESPECIAL DE REALOJAMENTO</i>	97
2.4	<i>AS FAMÍLIAS</i>	98
2.4.1	<i>CARACTERIZAÇÃO DO REGIME GERAL DE CRÉDITO.....</i>	99
2.4.2	<i>CARACTERIZAÇÃO DOS REGIMES DE CRÉDITO BONIFICADO E BONIFICADO JOVEM.....</i>	99
2.4.3	<i>O REGIME DE CRÉDITO BONIFICADO A PARTIR DE 1986.....</i>	102

2.4.4	A TAXA DE REFERÊNCIA PARA O CÁLCULO DAS BONIFICAÇÕES.....	105
2.4.5	AS CONTAS POUPANÇA-EMIGRANTE	110
2.4.6	AS CONTAS POUPANÇA-HABITAÇÃO.....	110
2.5	OS PROPRIETÁRIOS.....	111
2.5.1	O MERCADO DO ARRENDAMENTO.....	112
2.5.2	O ARRENDAMENTO EM PORTUGAL	114
2.5.3	A CRIAÇÃO DO REGIME DO ARRENDAMENTO URBANO.....	119
2.5.4	O NOVO REGIME DE ARRENDAMENTO URBANO.....	122
2.5.5	O ÍNDICE CONFIDENCIAL IMOBILIÁRIO	124
2.5.6	AS MEDIDAS DE RECUPERAÇÃO DE IMÓVEIS HABITACIONAIS DEGRADADOS	124
2.5.7	AS FUNÇÕES DE CONSERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO HABITACIONAIS	125
2.5.8	O REGIME DE APOIO À RECUPERAÇÃO HABITACIONAL EM ÁREAS URBANAS ANTIGAS – REHABITA.....	127
2.5.9	O REGIME ESPECIAL DE PARTICIPAÇÃO E FINANCIAMENTO NA RECUPERAÇÃO DE PRÉDIOS URBANOS EM REGIME DE PROPRIEDADE HORIZONTAL - RECRIPH	130
3	METODOLOGIA.....	131
3.1	ESQUEMA METODOLÓGICO	132
3.1.1	FASE 1: SELEÇÃO DAS VARIÁVEIS E CONSTRUÇÃO DAS BASES DE DADOS	132
3.1.2	FASE 2: ANÁLISE PRELIMINAR.....	135
3.1.3	FASE 3: MÉTODO STATIS	136
3.1.4	FASE 4: ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	136
4	O MÉTODO STATIS.....	137
4.1	STATIS.....	138
4.2	O PROCEDIMENTO.....	139
4.3	INTERESTRUTURA.....	140

4.4	COMPROMISSO.....	146
4.5	INTRAESTRUTURA.....	152
5	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	156
5.1	ANÁLISE PRELIMINAR.....	157
5.1.1	PROPRIETÁRIOS.....	157
5.1.2	ESTADO.....	160
5.1.3	FAMÍLIAS.....	164
5.1.4	TAXA DE JURO E PRODUTO INTERNO BRUTO.....	167
5.2	RESULTADOS.....	170
5.2.1	A ANÁLISE DA INTERESTRUTURA.....	170
5.2.2	O COMPROMISSO.....	172
5.2.3	A SEGMENTAÇÃO HIERÁRQUICA DO COMPROMISSO.....	175
5.2.4	A ANÁLISE DA INTRAESTRUTURA.....	182
5.2.5	AS TRAJETÓRIAS.....	187
5.3	DISCUSSÃO DE RESULTADOS.....	199
6	CONCLUSÕES, SUGESTÕES E LIMITAÇÕES.....	207
6.1	A PROPÓSITO DOS PROPRIETÁRIOS.....	208
6.2	SOBRE O ESTADO.....	208
6.3	EM RELAÇÃO ÀS FAMÍLIAS.....	209
6.4	NO ÂMBITO DO MÉTODO STATIS.....	210
6.5	PRINCIPAIS LIMITAÇÕES DA INVESTIGAÇÃO.....	210
6.6	SUGESTÕES PARA INVESTIGAÇÕES FUTURAS.....	210
	BIBLIOGRAFIA.....	211

ÍNDICE DE TABELAS

<i>Tabela 2.1 - Estimativa do déficit habitacional português.....</i>	<i>46</i>
<i>Tabela 2.2 - Carências habitacionais</i>	<i>46</i>
<i>Tabela 2.3 - Objectivos e medidas de política de habitação segundo os Programas dos Governos Constitucionais entre 1985 e 2009</i>	<i>84</i>
<i>Tabela 3.1 - ESTADO.....</i>	<i>133</i>
<i>Tabela 3.2 - PROPRIETÁRIOS.....</i>	<i>134</i>
<i>Tabela 3.3 - FAMÍLIAS.....</i>	<i>134</i>
<i>Tabela 3.4 - Estrutura tridimensional de dados standardizados</i>	<i>135</i>
<i>Tabela 5.1 - Classificação e Codificação das Variáveis</i>	<i>158</i>
<i>Tabela 5.2 - Valores Reais (1992-2008).....</i>	<i>158</i>
<i>Tabela 5.3 - Valores Standardizados (1992-2008).....</i>	<i>160</i>
<i>Tabela 5.4 - Valores Singulares, Valores Próprios e Inércia Acumulada.....</i>	<i>160</i>
<i>Tabela 5.5 - Classificação e codificação das variáveis</i>	<i>161</i>
<i>Tabela 5.6 - Valores reais (1992-2008).....</i>	<i>162</i>
<i>Tabela 5.7 - Valores standardizados (1992-2008).....</i>	<i>163</i>
<i>Tabela 5.8 - Valores Singulares, Valores Próprios e Inércia Acumulada.....</i>	<i>164</i>
<i>Tabela 5.9 - Classificação e codificação das variáveis</i>	<i>165</i>
<i>Tabela 5.10 - Valores reais (1992-2008).....</i>	<i>165</i>
<i>Tabela 5.11 - Valores standardizados (1992-2008).....</i>	<i>167</i>
<i>Tabela 5.12 - Valores Singulares, Valores Próprios e Inércia Acumulada.....</i>	<i>167</i>
<i>Tabela 5.13 - Taxa de Juro Média (1992-2008)</i>	<i>168</i>
<i>Tabela 5.14 - PIB (1992-2008)</i>	<i>169</i>
<i>Tabela 5.15 - Matriz dos coeficientes</i>	<i>171</i>
<i>Tabela 5.16 - Tabela resumo da interestrutura</i>	<i>171</i>
<i>Tabela 5.17 - Coordenadas da imagem euclidiana da interestrutura</i>	<i>171</i>
<i>Tabela 5.18 - Coeficientes da Matriz Compromisso.....</i>	<i>173</i>
<i>Tabela 5.19 - Matriz compromisso</i>	<i>173</i>
<i>Tabela 5.20 - Tabela resumo do compromisso</i>	<i>173</i>
<i>Tabela 5.21 - Coordenadas fatoriais do compromisso</i>	<i>174</i>
<i>Tabela 5.22 - Coordenadas fatoriais do compromisso por Clusters</i>	<i>175</i>
<i>Tabela 5.23 - Teste à Diferença de Médias para Amostras Independentes (Clusters).....</i>	<i>178</i>

<i>Tabela 5.24 - Diferenciação entre Clusters de acordo com as Variáveis Ativas significativas</i>	178
<i>Tabela 5.25 - Trend das Variáveis Ativas significativas no Cluster 1</i>	181
<i>Tabela 5.26- Trend das Variáveis Ativas significativas no Cluster 2</i>	181
<i>Tabela 5.27 - Trend das Variáveis Ativas significativas no Cluster 3</i>	181
<i>Tabela 5.28 - Proprietários- Correlações significativas das variáveis originais com o Espaço Compromisso</i>	183
<i>Tabela 5.29 - Estado- Correlações significativas das variáveis originais com o Espaço Compromisso</i>	184
<i>Tabela 5.30 - Famílias- Correlações significativas das variáveis originais com o Espaço Compromisso</i>	185
<i>Tabela 5.31 - 1992 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas</i>	188
<i>Tabela 5.32 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas</i>	189
<i>Tabela 5.33 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas</i>	190
<i>Tabela 5.34 - 1995 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas</i>	190
<i>Tabela 5.35 - 1996 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas</i>	191
<i>Tabela 5.36 - 1997 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas</i>	192
<i>Tabela 5.37 - 1998 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas</i>	192
<i>Tabela 5.38 - 1999 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas</i>	193
<i>Tabela 5.39 - 2000 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas</i>	194
<i>Tabela 5.40 - 2001 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas</i>	194
<i>Tabela 5.41 - 2002 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas</i>	195
<i>Tabela 5.42 - 2003 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas</i>	195
<i>Tabela 5.43 - 2004 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas</i>	196
<i>Tabela 5.44 - 2005 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas</i>	197
<i>Tabela 5.45 - 2006 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas</i>	197
<i>Tabela 5.46 - 2007 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas</i>	198
<i>Tabela 5.47 - 2008 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas</i>	198
<i>Tabela 5.48 - Posicionamento dos agentes económicos na formação do compromisso</i>	200
<i>Tabela 5.49 - Proprietários - Coordenadas Compromisso</i>	203
<i>Tabela 5.50 - Estado - Coordenadas Compromisso</i>	204
<i>Tabela 5.51 - Famílias - Coordenadas Compromisso</i>	205

ÍNDICE DE FIGURAS

<i>Figura 2.1 - Os Serviços gerados pela Habitação.....</i>	<i>37</i>
<i>Figura 2.2 - A Formulação das Políticas Públicas</i>	<i>59</i>
<i>Figura 2.3 - Tipos de Instituições de acordo com a sua Formalização.....</i>	<i>61</i>
<i>Figura 2.4 - Tipos de Instituições por origem</i>	<i>62</i>
<i>Figura 2.5 - Variáveis envolvidas nos processos de implementação e avaliação das políticas públicas</i>	<i>63</i>
<i>Figura 2.6 - Questões-Chave na Avaliação das Políticas Públicas</i>	<i>64</i>
<i>Figura 2.7 - Política de habitação e fornecimento de serviços habitacionais</i>	<i>70</i>
<i>Figura 2.8 - As interligações entre o mercado de arrendamento habitacional e o mercado de capitais</i>	<i>113</i>
<i>Figura 2.9 - Conflito de objectivos relativamente à preservação e recuperação de imóveis existentes</i>	<i>126</i>
<i>Figura 3.1 - Esquema Metodológico.....</i>	<i>132</i>
<i>Figura 4.1 - T quadros de dados.....</i>	<i>139</i>
<i>Figura 4.2 - Representação dos objectos no plano principal</i>	<i>145</i>
<i>Figura 4.3 - Representação e interpretação dos objectos no plano principal</i>	<i>149</i>
<i>Figura 4.4 - Justaposição dos quadros no STATIS.....</i>	<i>151</i>
<i>Figura 5.1 - Variáveis Activas</i>	<i>159</i>
<i>Figura 5.2 - Variáveis Suplementares.....</i>	<i>159</i>
<i>Figura 5.3 - Variáveis Ativas</i>	<i>162</i>
<i>Figura 5.4 - Variáveis Suplementares.....</i>	<i>163</i>
<i>Figura 5.5 - Variáveis Ativas</i>	<i>166</i>
<i>Figura 5.6 - Variáveis Suplementares.....</i>	<i>166</i>
<i>Figura 5.7 - Taxa de Juro Média (1992-2008)</i>	<i>168</i>
<i>Figura 5.8 - PIB p.m. (milhares €).....</i>	<i>169</i>
<i>Figura 5.9 - Imagem euclidiana da interestrutura</i>	<i>172</i>
<i>Figura 5.10 - Imagem euclidiana do compromisso dos indivíduos no plano 1-2.....</i>	<i>174</i>
<i>Figura 5.11 - Imagem euclidiana do compromisso dos indivíduos no plano 1-2 por Clusters</i>	<i>176</i>
<i>Figura 5.12 - Anos Relevantes no Espaço Compromisso</i>	<i>176</i>
<i>Figura 5.13 - Interpretação da 2ª dimensão do Espaço Compromisso</i>	<i>177</i>

<i>Figura 5.14 - Caracterização do Espaço Compromisso.....</i>	<i>177</i>
<i>Figura 5.15 - Trend da Bonificação Geral de Juros.....</i>	<i>179</i>
<i>Figura 5.16 - Trend do Incentivo ao Arrendamento por Jovens</i>	<i>179</i>
<i>Figura 5.17 - Trend do RECRIA.....</i>	<i>179</i>
<i>Figura 5.18 - Trend do Regime Geral de Crédito.....</i>	<i>180</i>
<i>Figura 5.19 - Trend do Crédito Bonificado</i>	<i>180</i>
<i>Figura 5.20 - Trend do Crédito Bonificado Jovem.....</i>	<i>180</i>
<i>Figura 5.21 - Caracterização do Espaço Compromisso em função das Variáveis Ativas significativas.....</i>	<i>182</i>
<i>Figura 5.22 - Proprietários- Círculo de Correlações.....</i>	<i>183</i>
<i>Figura 5.23 - Estado- Círculo de Correlações</i>	<i>184</i>
<i>Figura 5.24 - Famílias- Círculo de Correlações</i>	<i>185</i>
<i>Figura 5.25 - Caracterização das dimensões em função das Variáveis Ativas que mais contribuem.....</i>	<i>186</i>
<i>Figura 5.26 - Caracterização das dimensões em função das Variáveis Suplementares que mais contribuem</i>	<i>186</i>
<i>Figura 5.27 - Caracterização das dimensões do Espaço Compromisso</i>	<i>187</i>
<i>Figura 5.28 - Nuvem de Pontos e Trajetória 1992-2008.....</i>	<i>188</i>
<i>Figura 5.29 - Representação da nuvem de pontos em 1992: distâncias à média.....</i>	<i>189</i>
<i>Figura 5.30 - Representação da nuvem de pontos em 1993: distâncias à média.....</i>	<i>189</i>
<i>Figura 5.31 - Representação da nuvem de pontos em 1994: distâncias à média.....</i>	<i>190</i>
<i>Figura 5.32 - Representação da nuvem de pontos em 1993: distâncias à média.....</i>	<i>191</i>
<i>Figura 5.33 - Representação da nuvem de pontos em 1996: distâncias à média.....</i>	<i>191</i>
<i>Figura 5.34 - Representação da nuvem de pontos em 1997: distâncias à média.....</i>	<i>192</i>
<i>Figura 5.35 - Representação da nuvem de pontos em 1998: distâncias à média.....</i>	<i>193</i>
<i>Figura 5.36 - Representação da nuvem de pontos em 1999: distâncias à média.....</i>	<i>193</i>
<i>Figura 5.37 - Representação da nuvem de pontos em 2000: distâncias à média.....</i>	<i>194</i>
<i>Figura 5.38 - Representação da nuvem de pontos em 2001: distâncias à média.....</i>	<i>194</i>
<i>Figura 5.39 - Representação da nuvem de pontos em 2002: distâncias à média.....</i>	<i>195</i>
<i>Figura 5.40 - Representação da nuvem de pontos em 2003: distâncias à média.....</i>	<i>196</i>
<i>Figura 5.41 - Representação da nuvem de pontos em 2004: distâncias à média.....</i>	<i>196</i>
<i>Figura 5.42 - Representação da nuvem de pontos em 2005: distâncias à média.....</i>	<i>197</i>
<i>Figura 5.43 - Representação da nuvem de pontos em 2006: distâncias à média.....</i>	<i>197</i>
<i>Figura 5.44 - Representação da nuvem de pontos em 2007: distâncias à média.....</i>	<i>198</i>

<i>Figura 5.45 - Representação da nuvem de pontos em 2008: distâncias à média.....</i>	<i>199</i>
<i>Figura 5.46 - Trend PIB e Taxa de Juro.....</i>	<i>199</i>
<i>Figura 5.47 - Tipologias Comportamentais.....</i>	<i>201</i>
<i>Figura 5.48 - Trajetórias 1992-2008- Proprietários versus Compromisso.....</i>	<i>204</i>
<i>Figura 5.49 - Trajetórias 1992-2008- Estado versus Compromisso</i>	<i>205</i>
<i>Figura 5.50 - Trajetórias 1992-2008- Famílias versus Compromisso</i>	<i>206</i>

ACRÓNIMOS

AC's – Acordos de Colaboração.

AECOPS – Associação das Empresas de Construção e Obras Públicas.

CDH's – Contratos de Desenvolvimento para Habitação.

CPE's – Contas Poupança-Emigrante.

CPH's – Contas Poupança-Habitação.

DGT – Direcção-Geral do Tesouro.

DVS – Decomposição em Valores Singulares

FAIH – Fundo de Apoio ao Investimento em Habitação.

FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo.

FFH – Fundo de Fomento da Habitação.

HCC – Habitação a Custos Controlados.

IAJ – Incentivo ao Arrendamento por Jovens.

ICI – Índice Confidencial Imobiliário.

IEC's – Instituições Especiais de Crédito.

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

IHRU – Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana.

INE – Instituto Nacional de Estatística.

INH – Instituto Nacional de Habitação.

INSCOOP – Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo.

IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares.

LNEC – Laboratório Nacional de Engenharia Civil.

NRAU – Novo Regime de Arrendamento Urbano.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos).

OHRU – Observatório da Habitação e Reabilitação Urbana.

PER – Plano Especial de Realojamento.

PIB – Produto Interno Bruto a preços de Mercado.

PRID – Programa Especial para a Reparação de Fogos ou Imóveis em Degradação.

PROHABITA – Programa de Financiamento para Acesso à Habitação.

RAB – Rendimento Anual Bruto.

RABC – Rendimento Anual Bruto Corrigido.

RAU – Regime do Arrendamento Urbano.

RECRIA – Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados.

RECRIPH – Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal.

REHABITA – Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas.

RGEU – Regulamento Geral das Edificações Urbanas.

RV – Correlação Vectorial

SEN – Sistema Estatístico Nacional.

SMNA – Salário Mínimo Nacional Anual.

SOLARH – Programa de Apoio Financeiro à Recuperação de Habitação.

STATIS – Structuration de Tableaux à Trois Indices de la Statistique.

TRCB – Taxa de Referência para o Cálculo das Bonificações.



CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO, CONTEXTUALIZAÇÃO E OBJECTIVOS

1.1 INTRODUÇÃO

Desde a década de oitenta do passado século, especialmente após a adesão de Portugal à União Europeia, que existiu, até 2008, uma crescente preocupação com a temática da habitação. Esta temática conheceu várias abordagens políticas, sociais, económicas e técnico-científicas que implicitamente envolveram uma multiplicidade de factores associados à evolução da habitação a nível nacional.

A Tese que pretendemos levar a efeito, no âmbito do Doutoramento em Economia do Departamento de Ciências Económicas, Empresariais e Tecnológicas da Universidade Autónoma de Lisboa, tem como título “As Políticas Públicas de Habitação em Portugal: Avaliação Longitudinal da Promoção Imobiliária”. A escolha do tema deveu-se a dois tipos de razões. Uma teve a ver com a experiência profissional que desenvolvemos na área imobiliária, quer do lado da oferta de habitação, por via da promoção imobiliária, quer do lado da procura, por via da afectação do produto final. A segunda razão da escolha do tema teve a ver com o trabalho de acompanhamento, análise e estudo, incluindo o académico, que fomos efectuando em paralelo com o percurso profissional.

Escolhemos ainda este tema para que pudéssemos perceber, através da consulta do quadro legislativo das Políticas Públicas da Habitação em Portugal, os efeitos da integração do País no espaço europeu no que diz respeito ao processo da liberalização das taxas de juros, consequência da liberalização dos movimentos de capitais a partir de 1992, ano que coincide também com a produção estatística sobre as diferentes variáveis activas correspondentes às entidades intervenientes no processo habitacional.

No colectivo, esta matéria tem uma pertinência sobretudo social. Sendo o direito à habitação um dos direitos sociais reconhecidos constitucionalmente aos cidadãos, para o assegurar tornam-se necessárias políticas capazes de facilitar o acesso ao bem habitação a todos, seja pela via da aquisição ou do arrendamento. Para o efeito, pretendemos saber qual foi a constatação prática das formas de afectação de habitação e a sua inter-relação como forma de suprir o défice habitacional português desde 1986, ano da estrada de Portugal na União Europeia.

A preocupação centra-se no processo de enquadramento das políticas públicas de habitação, verificando as suas alterações, adaptações e especificidades próprias que antecederam o comportamento da procura de habitações, face ao défice habitacional existente em 1985, nomeadamente contemplando a evolução dos movimentos migratórios rumo às duas grandes áreas metropolitanas (Lisboa e Porto) e ao litoral.

Para tal, tornou-se indispensável constatar o quadro geral do financiamento e afectação da procura de habitação à oferta de fogos construídos, no âmbito de um perfil de análise institucional, ou seja, através do enquadramento e conhecimento das medidas legislativas adoptadas, de modo a que possamos entender o panorama que liga a intervenção e objectivos dos agentes económicos que exercem a sua atividade neste mercado específico. Consideramos a realidade habitacional do território continental português entre o período de tempo objecto de análise do trabalho, compreendido entre 1986 e 2008. Este período representa um prazo de tempo de vinte e dois anos iniciado no ano da adesão de Portugal à União Europeia e concluída no ano em que aconteceu a falência do Banco americano Lehman Brothers, o então quarto maior Banco dos Estados Unidos, tendo provocado uma instabilidade económica com base em empréstimos hipotecários de risco elevado concedidos pelas instituições de crédito norte-americanas.

O período 1986-2008 foi um período marcado pelo retomar das preocupações e intervenções governamentais no campo da habitação, iniciadas através da recuperação e necessária adaptação de algumas medidas anteriormente postas em prática e sobretudo pela definição de novas medidas e definição de instrumentos de política de habitação vocacionados para a erradicação de barracas, de que o Plano Especial de Realojamento (PER) é o expoente normativo máximo, de início apenas para as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Aqui o problema da habitação, e em particular na vertente das barracas, era particularmente preocupante.

1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO

Nas zonas urbanas, os bairros de lata e os prédios sem condições mínimas de segurança e salubridade albergavam centenas de milhares de pessoas. As periferias das nossas principais

idades eram caracterizadas por manchas irregulares de construção onde quase tudo era inexistente ou de funcionamento deficiente: água, esgotos, escolas e estabelecimentos de saúde.

A falta de ordenamento dos espaços urbanos mais preferidos, como as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, foi a causa próxima da redução da qualidade urbana e habitacional em geral, secundada pela insuficiência das infra-estruturas e equipamentos básicos, o aumento da mobilidade e da procura de transporte, para além de uma deficiente gestão ambiental.

A administração central e local não conseguiu impedir totalmente a construção clandestina e a especulação dos terrenos, que foram motivos para a existência do défice habitacional. O comportamento das opções políticas teve efeitos na aplicação prática das políticas públicas em geral, e das políticas de habitação em particular, quer no que diz respeito à sua formulação, implementação e avaliação. Para isso, contribuiu a desregulamentação económica e as reformas estruturais a partir de 1986, destinadas a reforçar o papel dos mecanismos de mercado e a reduzir o poder económico do Estado. (Lopes, 1999:291-292).

Entendemos analisar dentro das políticas de habitação em Portugal os seus objectivos e instrumentos e advogar a racionalidade económica e social da política de habitação como uma vertente das políticas públicas e, ao mesmo tempo, debruçarmo-nos sobre a habitação como sector de regulamentação e intervenção estatal que foi, por via directa (Estado com o fomento aos promotores) e por via indirecta (Estado regulamentador).

A política de habitação consiste basicamente em dois grandes domínios de actuação: um tem a ver com o planeamento e ordenamento do território e o outro com a promoção de habitação, sendo esta abordagem da provisão de habitação a que nos dedicaremos neste trabalho.

No período de 1986 a 1993, o Estado Português começou a assumir um papel mais activo no sector da habitação, legislando no sentido de promover a aquisição e construção de habitação própria (procura), no sentido de dinamizar os sectores privado e cooperativo na promoção de habitação (oferta).

A partir dos primeiros anos da década de noventa, e até 2008, acresceram a estas orientações da política habitacional preocupações mais de natureza social, tendo sido criados programas de realojamento nas zonas urbanas, apoiando-se o arrendamento com incentivos particularmente para os jovens, e estimulando-se a recuperação de imóveis degradados.

Justificar a importância do imobiliário residencial na economia nacional, no património das famílias e na estrutura do sector da construção implicou analisar a necessidade da política de habitação como um quadro global de actuação. Isto obrigou a interpretar as políticas de habitação no contexto das políticas públicas e equacionar a intervenção pública nos diferentes segmentos do mercado e objectivos. Em consequência, revelou-se fundamental avaliar os diferentes programas da política de habitação, identificando as principais iniciativas, a sua regulamentação e, por fim, uma análise à eficácia dos seus resultados. As políticas públicas de habitação, independentemente de terem sido orientadas mais pela via do mercado do que pela iniciativa pública local, determinaram a organização dos Capítulos da Tese.

Caracterizamos as políticas públicas de habitação abordando a sua concepção, implementação, e avaliação em cada uma das seguintes áreas: a aquisição de habitação própria pelas famílias, o arrendamento no mercado livre e aquele destinado a jovens e o Estado como estimulador da habitação e da reabilitação urbana. O posicionamento do Estado no âmbito da habitação foi o de praticar a redistribuição do rendimento dos agregados familiares com base na equidade. Assim, analisamos também o processo da formulação das políticas públicas, quanto à sua execução, avaliação e resultados.

O estudo da habitação não pode ser analisado apenas por uma única via de abordagem sem perder a noção do todo. Esta afirmação deve-se à complexidade das características da habitação, a qual não deve ser isolada do sistema legal e das estruturas sociais que influenciam a sua produção, uso e localização.

Malpass et al. (1999:1) afirmam que “a habitação proporciona um risco e variado campo de estudo, começando pela necessidade básica humana de abrigo”.

Por maioria de razão, a problemática da habitação não pode reduzir-se apenas pela óptica da oferta e da procura; ela é mais complexa porque a habitação é um bem onde se vive e habita, sendo, desta forma, de dupla dimensão que se edifica a sua identidade e a sua função social. A carência quantitativa de alojamentos familiares clássicos – conceito do INE (2009:11) – constituíram problemas graves que afectavam a população até à década de oitenta criando pressões e desafios, os quais se acentuavam em períodos de crises económicas e sociais. Estes encontravam-se nos seus mais variados contextos sociopolíticos, fazendo aumentar novos tipos de procura e de necessidades urbanas. (Seixas et al., 2010:772).

A Administração Pública Central tratou das grandes opções e da viabilização administrativa e financeira das grandes decisões, atribuindo às Câmaras Municipais a adaptação das necessidades habitacionais e a gestão das verbas e meios técnicos colocados à sua disposição. Como refere Mucha (2002:66), “coube quase sempre ao Poder Central o papel legislativo e ao Poder Local o papel executivo”, podendo, então, falar-se de uma descentralização política e administrativa da promoção de habitação pública.

Não obstante o facto de se ter evoluído grandemente na promoção de habitação com base nas políticas de habitação nacional ao longo destes vinte e dois anos, a verdade é que persistiram falhas, ao nível das políticas de habitação com reflexos no parque habitacional, que importará acompanhar.

As características específicas deste bem levaram à constituição de ineficiências do mercado, nomeadamente pelo argumento da inadequação do mercado como mecanismo de resolução do alojamento das famílias de menores rendimentos. O reforço dos programas de alojamento das populações mais insolventes produziu efeitos na resolução das carências habitacionais, mas não terá sido suficiente.

A política de reabilitação de imóveis viu a sua importância relativa crescer lentamente, mas continuou a verificar-se alguma inversão na degradação do património edificado.

Os efeitos das parcerias entre a administração central e as autarquias, instituições de solidariedade social, cooperativas e empresas de construção civil estarão ainda por analisar num maior grau de pesquisa muito especializada e casuística.

Numa sociedade de mercado, quando as desigualdades de distribuição do rendimento são grandes em prejuízo de uma maioria, criam-se condições interventivas das instituições democráticas em benefício dessa maioria.

Foi o que sucedeu com a habitação em Portugal. De certa forma, podemos dizer que num dado período da década de noventa houve uma opção política pela utilização do Estado na sua função redistribuidora, isto é, uma forma de dar resposta às insuficiências do mercado em chegar aos estratos sociais menos solventes e mais marginais em termos de rendimentos.

As políticas de habitação não visaram apenas a construção de novos alojamentos, mas foram incluindo nos últimos anos deste estudo uma preocupação qualitativa, tanto no que se refere à construção, como à sua envolvente urbanística e, ainda, à adequação dos fogos à dimensão dos agregados familiares a realojar.

O interesse dedicado ao estudo das políticas de habitação em Portugal provém de se tratar, acima de tudo de um problema fundamental à sobrevivência quotidiana: o abrigo, o conforto e a possibilidade de vida familiar.

Contudo, a afectação do bem habitação foi realizada de várias formas e meios durante o nosso período de análise: promoção de habitação por via do mercado, pelo caminho do arrendamento (livre e apoiado), da provisão pública e da reabilitação de imóveis degradados. Incentivos de ordem fiscal complementaram os meios para a afectação de habitação durante o prazo de tempo analisado. De facto, a intervenção no campo habitacional pressupõe medidas que fomentem a construção de casas, quer directamente pelos poderes públicos, quer pelas instituições por ele acreditadas, quer ainda pelo auxílio individual à procura através de instituições privadas. (Pereira, 1963:34).

A escassez de provisão de necessidades habitacionais torna a habitação extremamente valiosa quando se tratam de agregados familiares de baixos rendimentos. (Newman et al., 2000:19). De acordo com as autoras, os programas de apoio ao rendimento das famílias, na maioria dos casos, centra-se nos “investimentos na família”, enquanto os programas de habitação se focalizam “nos activos”. (Newman et al., 2000:19).

Quando se actualiza ou implementa legislação, é necessário assegurar que isso não entra em conflito com conceitos básicos do bem-estar da população, do qual faz parte a habitação. (Newman et al., 2000:20). Segundo Shepsle et al. (1984:430), a incidência dos custos e benefícios, e apenas estes, induzem as preferências do legislador.

Do ponto de vista económico, uma política reguladora não aumenta a despesa pública nem os impostos, desde que estes sejam cobrados apenas para cobrir despesas. Os custos da regulação vêm do sector privado e o Governo tem um papel de “intermediário fiscal” (Shepsle et al., 1984:420) neste tipo de política. Já uma política de despesa pública, como subsídios específicos ao sector privado ou à provisão pública de bens públicos, faz aumentar a despesa pública e os impostos. (Shepsle et al., 1984:420).

A provisão de habitação é um aspecto importante de qualquer política pública. (Moon et al., 1993:1114).

No entanto, a tendência, mesmo a nível europeu em geral, tem sido a de passar para os mercados os objectivos da política habitacional de modo a reduzir o peso destes subsídios nos orçamentos dos Estados, o que revela, segundo Weesep (1984:334) uma “revisão de perspectiva ideológica”. O objectivo principal passou a ser o de desenvolver o sector da construção e aquisição de casa própria.

Todavia, cada problema habitacional que apareça tem de ser “analisado e tratado através de incentivos e regulamentações apropriadas, mas orientadas para a oferta e outras orientadas para a procura”. (Weesep, 1984:352).

“Uma vez que a máquina política para a intervenção no mercado seja criada, nenhum mercado fica imune, mesmo aqueles que são toleravelmente eficientes” (Shepsle, 1984:433). Nesta trajectória de pensamento vão Silva et al. (1997:363) ao referirem que a “extensão do sector privado e a articulação entre o público e o privado tem muito mais a ver com tradições políticas e administrativas e com especificidades locais do que com postulados teóricos”.

No caso português, a construção de habitação foi fundamentalmente direccionada para a venda, dada a fraca expressão do mercado de arrendamento, embora constituindo uma solução habitacional apenas para famílias solventes.

No entanto, outras medidas foram adoptadas no sentido de abranger o mais possível todas as franjas da população e as suas necessidades de alojamento.

Por exemplo, a crescente importância do crédito à habitação bonificado permitiu a aproximação que Portugal fez e de um modo extremamente rápido, à média europeia, nesta matéria.

Tal foi o resultado de modificações ocorridas essencialmente pelo lado da oferta. Primeiro, as décadas de oitenta e noventa foram marcadas pela eliminação de vários constrangimentos à oferta de crédito e, em segundo lugar, pelo processo de ajustamento necessário à participação de Portugal no euro, a partir de 1998.

Em consequência, a oferta de crédito à habitação cresceu significativamente e as taxas de juro registaram uma importante trajectória de descida. Daí resultou uma maior acessibilidade das famílias portuguesas ao crédito bancário.

Logo, a grande expansão do crédito à habitação nos anos noventa e no início do novo século terá sido, em larga medida, uma resposta racional dos agentes económicos (bancos e famílias) às alterações favoráveis das condições de financiamento.

A dinamização do mercado de arrendamento foi outro objectivo das políticas de habitação deste período. Podem distinguir-se dois segmentos de mercado: o da habitação social (de custos controlados) e o das restantes habitações do mercado livre. O mercado de arrendamento de habitação social foi promovido pelos sectores público, privado e cooperativo. Foi alterada fortemente a legislação relacionada com a bonificação de juros, tendo o regime de crédito bonificado terminado em 2002 (aprovação do Orçamento de Estado para 2002, através da Lei 16-A/2002, de 31 de Maio, no seu artigo 5º (crédito bonificado para habitação).

A promoção de habitação social foi outro objectivo que as políticas de habitação deste período não descuraram. A habitação social é entendida como “a habitação de custos controlados, promovida por entidades públicas, cooperativas ou entidades privadas, inclusivamente a resultante de contractos de desenvolvimento para habitação”. (Silva, 2001:143).

Estas habitações assim produzidas dirigiam-se a um segmento muito específico da população: famílias insolventes ou com fraca solvência que, de outra forma, não conseguiriam satisfazer as suas necessidades habitacionais.

Foi também reconhecida nas políticas de habitação a importância da coexistência dos três sectores de promoção habitacional: o público, o privado e o cooperativo, distinguindo-se uns dos outros pelos diferentes segmentos do mercado alvo. No sector público a promoção foi dirigida aos estratos insolventes ou de reduzida solvência.

O sector privado teve como alvos estratos de rendimentos médios e elevados ou, no âmbito da promoção de habitação social, os estratos de rendimentos inferiores.

O sector cooperativo destinou-se, na sua maioria, aos estratos de rendimentos médios ou baixos quando inseridos na promoção de habitação social.

O objectivo político inerente ao funcionamento dos vários sectores de promoção de habitação foi o alargamento dos segmentos de mercado de cada um deles, por forma a possibilitar o desenvolvimento da oferta e de uma maior concorrência na satisfação das necessidades de procura, o que, como princípio, foi salutar num sector que se pretendeu concorrencial pelos vários Governos.

No domínio da reabilitação de imóveis degradados, foi revisto o Programa de Recuperação de Imóveis Degradados (PRID) (criado pelo Decreto-Lei nº 36/86, de 3 de Março, o qual foi complementado pelo Decreto-Lei nº 382/89, de 6 de Novembro), nomeadamente no que se refere às condições dos financiamentos do programa. O objectivo foi, não só a melhoria do parque habitacional, mas também contribuir para a revitalização dos centros históricos urbanos e das suas actividades económicas.

A promoção de poupança prévia como forma de assegurar o investimento em habitação não fazia parte das preocupações da política habitacional até 1986.

Nesse ano foi estabelecido um novo regime de contas de depósito, as chamadas contas poupança-habitação (Decreto-Lei nº 373/6, de 16 de Outubro) com o objectivo de fomentar a poupança das famílias para a habitação própria, estando os juros isentos de imposto de capitais.

Nas zonas urbanas, os bairros de lata e os prédios sem condições mínimas de segurança e salubridade albergavam centenas de milhares de pessoas. As periferias das nossas principais cidades eram caracterizadas por manchas irregulares de construção onde quase tudo era inexistente ou de funcionamento deficiente: água, esgotos, escolas e estabelecimentos de saúde.

A falta de ordenamento dos espaços urbanos mais preferidos, como as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, foi a causa próxima da redução da qualidade urbana e habitacional em geral, secundada pela insuficiência das infra-estruturas e equipamentos básicos, o aumento da mobilidade e da procura de transporte, para além de uma deficiente gestão ambiental.

A administração central e local não conseguiu impedir a construção clandestina e a especulação dos terrenos, que foram motivos para a inexistência do défice habitacional. O

comportamento das opções políticas teve efeitos na aplicação prática das políticas públicas em geral, e das políticas de habitação, quer no que diz respeito à sua formulação, implementação e avaliação. Para isso, contribuiu a desregulamentação económica e as reformas estruturais a partir de 1986, destinadas a reforçar o papel dos mecanismos de mercado e a reduzir o poder económico do Estado. (Lopes, 1999:291-292).

1.3 OS OBJECTIVOS DA INVESTIGAÇÃO

Considerou-se pertinente construir os objetivos da investigação em função dos argumentos já apresentados. Deste modo, destacamos sete objetivos gerais que passamos a descrever:

- 1. Identificar o posicionamento dos agentes económicos, em relação ao período 1992-2008, no que concerne às variáveis em estudo;*
- 2. Analisar a relação entre Estado, Proprietários e Famílias no período em análise 1992 a 2008;*
- 3. Caracterizar o comportamento das variáveis em análise na perspectiva dos três agentes;*
- 4. Reconhecer a contribuição do Estado, Proprietários e Famílias para a definição do comportamento anual dos instrumentos para a habitação;*
- 5. Verificar a relação entre variáveis em estudo e a sua contribuição na identificação das similaridades/dissimilaridades comportamentais do Estado, Proprietários e Famílias;*
- 6. Identificar os agentes económicos causadores de divergências e/ou convergências na estabilidade do setor da habitação no decorrer do período 1992-2008;*

7. *Justificar a adequabilidade e a pertinência do método STATIS no estudo da problemática do setor da habitação em Portugal no decorrer do período de 1992-2008.*

1.4 A PERTINÊNCIA DA INVESTIGAÇÃO

Uma vez assentes os alicerces desta investigação, é nossa intenção propor uma nova abordagem que ajude a criar instrumentos de suporte a decisões futuras sobre programas relacionados com as políticas de habitação, tentando descrever a realidade habitacional em Portugal no contexto temporal que abrange a época entre a adesão do País à União europeia e o ano de viragem económica mundial – 2008.

Tradicionalmente, em Portugal, os estudos acerca do sector habitacional, sempre abordaram uma perspetiva estatística e quantificadora das carências habitacionais que servisse de orientação para as políticas públicas de habitação, ajudando desta forma a decisão política deste sector da atividade e, até do sector da construção civil e da promoção imobiliária.

Não obstante, nunca foi privilegiado um enfoque dinâmico sobre a perspetiva socioeconómica dos agentes económicos interventores no sector habitacional e nas políticas de habitação designadamente, as Famílias, o Estado e os Proprietários.

Efetivamente, da pesquisa realizada ao longo da preparação desta investigação, confrontámo-nos com estudos sobre levantamentos estatísticos sobre a evolução do parque habitacional em Portugal durante as últimas décadas. São principais exemplos, os estudos institucionais:

- *Banco Português do Atlântico (1983). Financiamento à Habitação: contributos.*
- *Ferreira (1987). Por uma Nova Política de Habitação.*
- *Cardoso (1991). O Planeamento Municipal e a Habitação.*
- *Ferreira et al. (1993). Livro Branco sobre a Política da Habitação em Portugal.*
- *Matias (2002a). O Crédito à Habitação em Portugal.*
- *IRHU (2010). Habitação e Reabilitação Urbana.*
- *Rodrigues (2011). A evolução do parque habitacional português: reflexões para o futuro.*

As deficiências e dificuldades em harmonizar a informação estatística com os comportamentos dos principais agentes intervenientes foram, no entanto, reconhecidas por Barreto (1997:52): “Os dados disponíveis relativos à habitação não são suficientemente pormenorizados para que se tenha um panorama adequado das realidades”.

Com efeito, consideramos de extrema importância a produção de evidência científica que possa contribuir, para a consolidação das áreas de intervenção das políticas públicas centradas na habitação, com uma adequação à realidade do País. E, neste âmbito o papel das Famílias, do Estado e dos Proprietários não pode, nem deve ser descurado na avaliação da influência das ações políticas no sector habitacional.

Em suma, julgamos importante a informação sobre a dinâmica comportamental destes agentes económicos enquanto atores intervenientes nas políticas públicas de habitação. Sobretudo, no que concerne à contribuição para a orientação das futuras políticas públicas de habitação.

1.5 A ESTRUTURA DA INVESTIGAÇÃO

Este documento está estruturado em seis capítulos. No Capítulo 1 abordam-se não só os aspetos relativos à motivação e ao contexto do estudo, bem como a argumentação que fundamentou esta investigação.

No Capítulo 2 analisa-se a fundamentação teórica da habitação, tanto ao nível dos conceitos, como do posicionamento do Estado na intervenção económica e social, nomeadamente por via das políticas públicas. Salientam-se ainda, neste Capítulo, os comportamentos dos Proprietários e das Famílias nos contextos político e económico do setor da habitação.

No Capítulo 3 é exposto o procedimento metodológico utilizado.

O Capítulo 4 é dedicado ao desenvolvimento do método STATIS.

No Capítulo 5 realiza-se não somente uma Análise Preliminar dos Dados, como também se apresentam os resultados e respetiva discussão.

Por último, no Capítulo 6 relatam-se as conclusões, apontam-se as principais limitações e sugerem-se linhas de investigação futuras.

CAPÍTULO 2

FUNDAMENTOS TEÓRICOS

2.1 INTRODUÇÃO

Pretendemos avaliar nesta investigação a evolução das políticas públicas de habitação, incidindo a análise principal entre os anos de 1992 e 2008. Este período foi formado pelos anos mais críticos em termos de resultados, após a adesão à EU, à informação estatística global disponível e ao acumular de legislação e dos seus resultados práticos traduzidos em dados oficiais.

Tornou-se, assim, importante verificar o desempenho dos agentes económicos, públicos e privados, mediante novas aplicações técnicas que conseguissem captar, de forma dinâmica, a evolução das políticas habitacionais, e que respondessem aos resultados da efectivação das políticas implementadas. Os processos decorrentes desta abordagem elevam a actual importância das execuções dessas políticas em termos de contratação e do financiamento dos agentes intervenientes no evoluir da situação do sector.

Os Governos não são os únicos intervenientes na área da política económica, mas desempenham decisivos papéis na relação conjunta dos esforços das várias organizações e intervenientes.

No presente Capítulo vamos analisar o posicionamento do Estado na economia, iniciando com os princípios teóricos da sua intervenção económica e passando posteriormente às políticas públicas, salientando as suas fases e a sua formulação, implementação e avaliação. De seguida, fazemos a ponte para as políticas públicas no âmbito da habitação, descrevendo o conceito de habitação e os serviços por ela geradas. Salientamos a importância da distinção entre necessidades habitacionais e procura de habitação, antes de apresentarmos os objectivos da intervenção pública no sector da habitação, segundo os critérios da eficiência, equidade, de ordem política e de ordem social.

As intenções dos Governos em actuarem administrativamente sobre determinada matéria de interesse social e, até, de importância para o desenvolvimento económico harmonioso e sustentável, requer cada vez mais uma cooperação e interacção entre os vários actores, no sentido de se enquadrarem e mobilizarem. (Araújo, 2005:4). É nesta lógica que, segundo este autor, emerge um ambiente administrativo formado por um “conjunto de regimes administrativos que diferem do seu alcance, na natureza das tarefas impostas, nos instrumentos disponíveis e nos procedimentos de responsabilização”. (Araújo, 2005:4). De acordo ainda com Araújo (2005:5-6), “a ideia de regime administrativo é entendida como o ambiente administrativo externo de um actor formado pela legislação e regulamentos relevantes”.

No contexto das políticas públicas de habitação prometidas e implementadas pelos vários Governos, foi a legislação “lactu sensu” que enquadrou a actividade e o comportamento dos vários actores nela envolvidos: as instituições de crédito, os municípios, as famílias, os proprietários, os Institutos Públicos e os vários órgãos internos da administração pública.

Como referem Rocha et al. (2006:27), Portugal, tal como os outros países da Europa do Sul, “é um país legalista e formalista”. Não quer isto dizer que este espírito não seja necessário, mas seria mais importante preocuparmo-nos menos com as leis e mais com a análise dos seus efeitos e impactos (Rocha et al., 2006:27).

O sector habitacional em Portugal, neste período de tempo, evoluiu sob o jogo de pressões de interesses e de pontos de vista distintos. De facto, para a governação da habitação, o desafio primordial centrou-se em conseguir compatibilizar a afectação de fogos com a necessidade de incentivar o crescimento económico. Neste âmbito e neste período, as políticas de habitação provocaram fortes mudanças que, por vezes, somos levados a crer que as políticas públicas de habitação instituídas foram demasiado rápidas para serem acompanhadas pelo processo legislativo, sendo que a afectação de fogos evoluiu de forma independente e a um ritmo próprio e desacompanhado da realidade futura já então prevista.

2.2 NECESSIDADES E PROCURA DE HABITAÇÃO

2.2.1 O CONCEITO DE HABITAÇÃO

O conceito de habitação engloba um conjunto de atributos que caracterizam este bem como sendo económica e socialmente bastante diferenciado dos restantes bens e serviços que lhe são inerentes. Logo, o que faz com que este bem seja promovido e produzido baseia-se em todo o conjunto de medidas legislativas que enquadram a sua existência física.

Como definiu Castel’ Branco (1985:185), “a habitação é o espaço elementar e a estrutura material em que vive um agregado familiar e se desenvolve a teia das suas relações”, podendo este conceito ter como significado casa, abrigo, alojamento ou fogo.

Almeida (1994:110) afirmou que o conceito de “habitação” surge da conjugação de três efeitos:

- a) Ideia/objecto, subjacente a propostas de urbanismo;*
- b) Espaço concreto, que é a tradução prática do efeito anterior e é resultado de vários constrangimentos próprios de contextos históricos específicos; e*

- c) *Espaço vivido e apropriado pelo homem, simultaneamente estruturado pela sociedade e estruturador dos comportamentos sociais.*

A habitação deve ser entendida como um bem fundamental de funcionamento em qualquer sociedade e economia. Por ela passam aspectos importantes de desenvolvimento económico e social, nomeadamente quanto ao nível de vida da população e da modernização do seu modelo de consumo (Mateus, 1994), moldando os estilos de vida, os comportamentos sociais e as práticas culturais.

Sobre o seu valor, e segundo os autores (Gibb et al., 1999:1): “para além da habitação ser considerada como uma necessidade básica da vida, proporciona segurança, protecção, um espaço para posses, defesa contra elementos e um local para a vida familiar”. Um problema preocupante na provisão de habitações é que incorpora uma quantia substancial de capital e trabalho. Como sintetizam estes autores, “falando claro, a habitação é relativamente cara”. Segundo Arnott (1987), para a grande maioria das famílias, a habitação é o seu bem mais importante de consumo. Os seus custos de aquisição, por serem elevados, obrigam normalmente a uma utilização intensiva do bem.

O que é que faz com que a habitação seja tão diferente de outros bens? Alguns bens possuem algumas das características da habitação mas nenhum outro as possui em simultâneo. De acordo com Gibb et al. (1999), as características inerentes à habitação são as seguintes:

- 1) a habitação é um bem durável, isto é, permanece fisicamente durante largos períodos de tempo (esta realidade pode ser testada no caso português onde cerca de 18,9% dos alojamentos habitacionais em 2001 tinham sido construídos até 1945, valor que era de 24,5% em 1991(INE); acresce que a sua duração pode ser prolongada por via da manutenção e reparação);*
- 2) como um activo, a habitação tem um preço de oferta elevado em relação aos seus ganhos médios; significa que a maior parte das pessoas tem de recorrer a um empréstimo bancário ou às autoridades públicas para assegurar a sua posse ou ocupação comprando ou arrendando; deste modo, os financiamentos hipotecários e as suas fontes de financiamento, pela sua maturidade, têm uma importância crítica na natureza e no desempenho do mercado habitacional;*

Ainda considerando a habitação como um activo, referiu Baleiras (1990:9) o seguinte: “Como qualquer activo financeiro, os ganhos de capital como a habitação podem ser positivos ou negativos e são incertos no momento da aquisição. Logo, existe um risco

associado à posse de casa; o valor (futuro) de venda deste activo poderá ser mais elevado ou mais baixo que o preço (corrente) de compra”.

- 3) a habitação é um bem complexo ou, dito de outro modo, é um bem heterogéneo, na medida em que cada habitação tem a sua particularidade, variando os materiais aplicados na sua construção, a sua qualidade, os acabamentos e a sua funcionalidade; o seu valor é influenciado pela localização e atractividade dos serviços, dos locais de trabalho, da qualidade do meio ambiente e da vizinhança; tudo isto contribui para que os seus atributos convirjam para um valor único de cada imóvel/fracção habitacional. Como referiu Bengtsson (1995:128), “Os custos mais importantes associados à transferência das famílias de uma residência para outra, estão provavelmente associadas a valores emocionais, sociais e culturais envolvidos por noções de casa e vizinhança”. Arnott (1987:960) definiu esta característica da habitação como “complexidade e heterogeneidade multi-dimensional”;
- 4) a habitação é um bem espacialmente fixo, o que faz com que a sua acessibilidade e vizinhança sejam elementos importantes e que, ao mesmo tempo, seja permeável a efeitos de externalidades; uma habitação não pode ser transportada com custos razoáveis devido ao custo de oportunidade decorrente para quem pretende adquirir uma habitação, aos custos de informação, e às taxas e impostos inerentes à transacção; esta fixidez espacial da habitação significa que o excesso de procura em determinadas áreas dificilmente pode ser compensado pelo excesso de oferta noutros locais, dado que os potenciais compradores não estão dispostos a fazer essa deslocação independentemente do preço praticado;
- 5) nas economias desenvolvidas a intervenção e regulamentação governamental, em maior ou menor escala, também no mercado da habitação é cada vez mais a norma. A habitação é em grande parte, uma área demonstrativa da consequência imposta pelo mercado e do papel do Governo como regulador e fornecedor directo (King, 1998). Para este autor, a habitação “apresenta-se ela própria como um caso de estudo ideal para uma exploração dos respectivos papéis dos indivíduos e do estado”(King, 1998:29). Nesslein (1983:607), refere-se ainda à relação próxima existente entre os mercados de habitação e de crédito.

Este autor defende que a habitação constitui em si mesma um fenómeno social pelos problemas que levanta e pelas circunstâncias históricas em que se desenvolve. Está ligada às formas de comportamento do grupo familiar e de todo o sistema social e económico em que se instala ou é

construída. De certa maneira, a sua forma e materiais, construção e arquitectura estão ligados ao género de vida e ao nível de existência do grupo familiar e da comunidade.

Daí poder ser encarada como um indicador para a explicação de hábitos e formas de vida de um determinado meio social. Em sentido lato, a habitação é uma das mais universais formas de cultura material, embora extremamente variável (Castel' Branco, 1985).

Mais salienta Soto (2002), ao expôr que, para além do facto do registo formal da propriedade do bem, “a casa como um conceito económico e social, convida-nos a ver a casa para além de um mero abrigo – ou seja, como um bem improdutivo -, para a vermos como capital produtivo”. (Soto, 2002:54).

Como seria de esperar, a relevância económica, social, cultural e política dos fenómenos associados à satisfação das necessidades de habitação transforma o mercado da habitação num dos mais complexos, quer pela diversidade de agentes e interesses envolvidos, quer pela dinâmica de evolução do nível de vida de uma população.

Assim, não é de admirar a presença estatal através da regulação, da regulamentação e do financiamento deste sector, associada à satisfação dessas necessidades, essenciais à existência e convivência digna dos cidadãos. O seu maior impacto em Portugal deu-se durante a década de noventa e primeiros anos do novo século, como veremos mais à frente, tendo as primeiras medidas inovadoras neste sector sido adoptadas na década de oitenta.

Pensando no conceito de habitação de uma forma abrangente, depreende-se que os factores económicos desempenham um papel essencial e condicionam as atitudes e comportamentos dos diversos agentes intervenientes no processo global de provisão de habitação.

De um modo mais pragmático, esta consideração requer um conjunto eficiente de técnicas de planeamento, as quais devem ter em consideração os aspectos sociais, económicos, ambientais, jurídicos e institucionais, o que obriga a uma ligação profunda entre a habitação como espaço físico e as políticas relativas ao desenvolvimento urbano.

Como sintetizou Stiglitz (1988:546), “as pessoas que possuem a sua própria casa têm mais tendência a sentirem-se membros da comunidade e participar como cidadãos construtivos”.

A habitação é um bem durável que produz, por um lado, fluxos de serviços inerentes ao seu consumo e, por outro lado, representa um activo de capital para o seu proprietário.

Numa classificação simples de mercado, podem distinguir-se dois conceitos de habitação: um é o de considerar a habitação como bem económico e o outro é o de a considerar como um conjunto de serviços derivados desse mesmo bem. O bem habitação pode ser analisado sob o ponto de vista do consumo, com a particularidade de ser um bem muito influenciado por factores não físicos. De acordo com Cardoso (1991:31), “entre os primeiros são de relevar a

dimensão, a tipologia construtiva, o número de divisões, a quantidade e qualidade dos equipamentos, a idade, a qualidade construtiva. Os segundos incluem a localização no contexto urbano, as características ambientais e urbanísticas da periferia imediata e a proximidade a funções comerciais e de serviços”.

A habitação como bem económico resulta de uma operação de investimento, ou seja, aquilo que em linguagem económica se designa por formação bruta de capital fixo (FBCF), que é amortizada num período de tempo relativamente longo, e que depende do custo e das condições normativas impostas por lei ou pelo mercado financeiro.

Como referiu Stafford (1978:25), os benefícios trazidos pela habitação incorporam vários aspectos quantitativos e qualitativos, mas os adquirentes deste bem transaccionam o bem no sentido de obter o melhor retorno possível.

Ainda de acordo com Stafford (1978:25), os factores que determinam o preço de qualquer activo de capital e a renda proporcionada pelos seus serviços são similares. Se o stock de habitação é alterado por via de nova construção ou demolição, então haverá certamente uma alteração no consumo de serviços de habitação. A extrema durabilidade do capital habitacional implica a existência de um grande stock de oferta. A quantidade dos serviços habitacionais emitidos por este stock depende significativamente das decisões de investimento dos próprios proprietários (Nesslein, 1983).

A habitação envolve, também, dimensões qualitativas (qualidade de construção, tipologia dos espaços, conforto, adequação à dimensão dos agregados familiares e infra-estruturas várias) que são as mais difíceis de avaliar e comparar, já que a problemática associada ao estudo da habitação varia de época para época.

A habitação é um bem que, embora com características específicas, como património, como forma de investimento e como meio de captação de poupanças, é um elemento das políticas públicas e reflexo de políticas económicas e sociais. Os serviços desencadeados podem ser esquematizados na Figura 2.1 (Bourne, 1981:15). A produção de habitação carece de um conjunto de “inputs” e a sua forma de ocupação fornece um conjunto de “outputs” aos agregados familiares. A oferta habitacional representa a continuação de um conjunto de “inputs”, dos quais derivam sete “outputs” no seu processo de correlação.

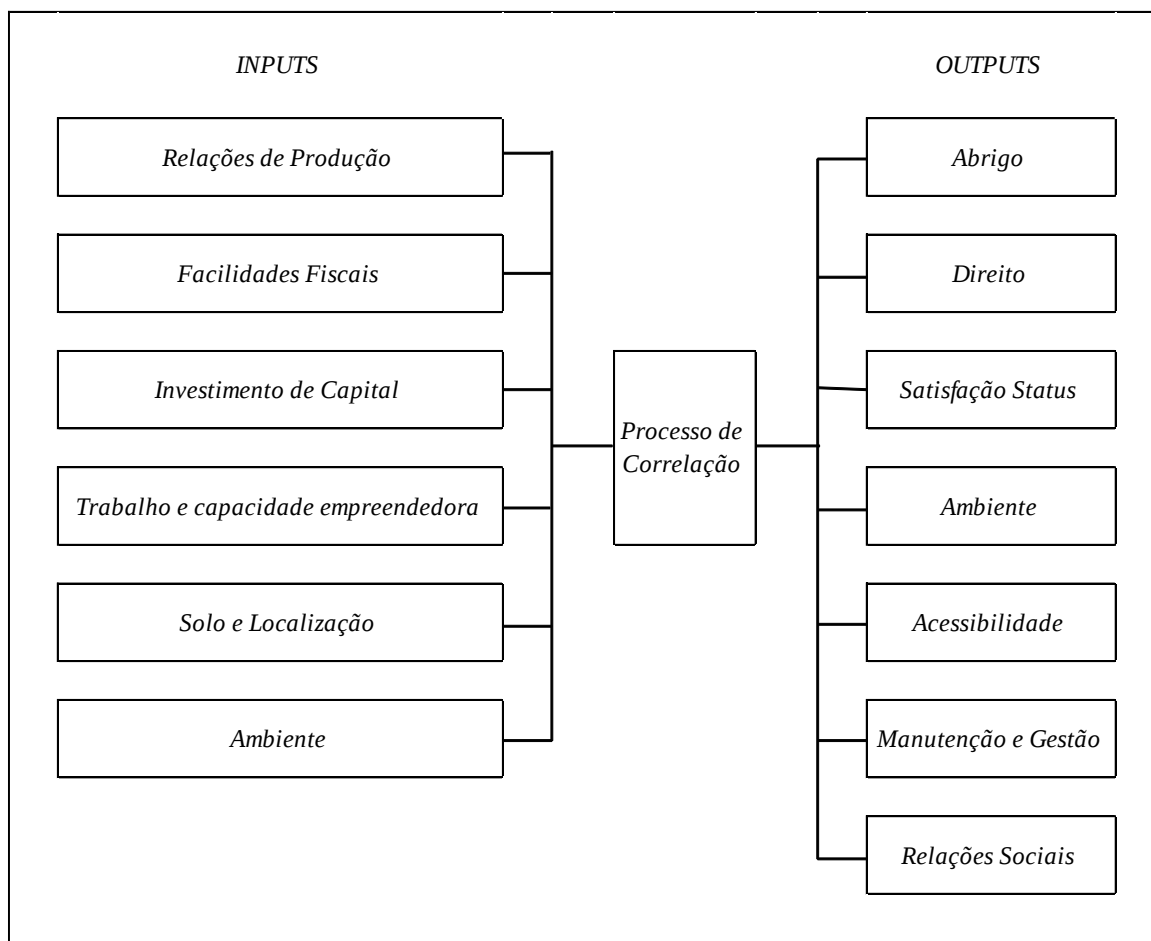
Os vários atributos sob a forma de “inputs” e “outputs” são múltiplos devido ao facto da habitação ser imóvel, ter durabilidade e uma elasticidade da oferta – que condiciona a renovação/substituição do parque habitacional existente. Como bem essencial que é, faz com que cada agregado familiar procure encontrar no mercado uma habitação compatível, acima de tudo, com o seu rendimento disponível. Pode, assim, afirmar-se que o mercado

habitacional pode ser decomposto em vários sub-mercados, ou em mercados segmentados, onde estão disponíveis para transmissão uma miríade de produtos diferenciados.

A procura de serviços de habitação é função de um número de variáveis exógenas, tais como: o preço de alojamento alternativo, os preços de outros bens, o número de famílias constituídas, o rendimento das famílias, os gostos, as idades, a dimensão e composição dos agregados familiares e, também, a disponibilidade de financiamento. (Matias, 2002-a).

Outras variáveis poderão também contar, embora menos directamente mas com importância, nalguns casos, igual às anteriores. Incluem-se aqui a relação espacial da habitação com a cidade ou com o centro, a proximidade de diversões e dos empregos, bem como factores demográficos, físicos e de ambiente social.

Figura 2.1 - Os Serviços gerados pela Habitação



Fonte: Bourne (1981:15).

Como menciona um autor anteriormente citado “a procura de stock habitacional é claramente resultante da procura de serviços habitacionais, sendo que se o stock não providenciar qualquer serviço não terá valor no mercado habitacional”. (Stafford, 1978:25). Uma vez caracterizados os conceitos de habitação e da política de habitação, passamos à análise dos conceitos de necessidades e procura de habitação.

2.2.2 AS NECESSIDADES DE HABITAÇÃO E A PROCURA DE HABITAÇÃO

O problema básico da oferta de habitação no contexto de mercado é como alcançar uma margem financeira com a venda de um produto em que um grande número de consumidores necessita mas não o pode imediatamente pagar. Assim, para satisfazer a procura de habitação restam as seguintes possibilidades: o recurso ao arrendamento via mercado, o endividamento assente nos rendimentos futuros e a promoção de habitação pública via arrendamento social ou venda.

Uma distinção importante a ter presente é a que opõe procura e necessidade de habitação.

A procura tem a ver com a capacidade ou não de acesso ao mercado, sendo essencialmente função do rendimento disponível das famílias e do preço que estão dispostas a dar para aquisição de um espaço habitacional. Como dizem Malpass et al. (1999:4), o acesso à habitação é fixado pela capacidade de regularização das dívidas que lhe são inerentes, nomeadamente a posse do terreno, o factor trabalho e os materiais, quando os imóveis são promovidos e produzidos para venda. Deste modo, “a oferta existente reflecte mais a procura efectiva do que a necessidade” (Malpass et al., 1999:4). De acordo com Neves (1997), é discutível a perspectiva analítica centrada no conceito de necessidades habitacionais ou, o que é o mesmo, de procura potencial de habitação.

Já quando se fala em necessidade de habitação pressupõe-se a existência de um padrão em relação ao qual as características de alojamento actual e futuro são avaliadas. Segundo Bugra et al. (1999:189), “as necessidades, que são objectivas, distinguem-se dos desejos e preferências, as quais são necessariamente subjectivas, embora, claro, as duas por vezes se sobreponham”. Mas será também indirectamente dependente da relação preço/rendimento, porque desta relação depende o padrão interiorizado, mas é, sobretudo, função de processos históricos de desenvolvimento social. Cardoso (1985). Necessidades persistentes de habitação indiciam uma inadequação da produção de habitação, podendo

tomar a forma de escassez quantitativa, e/ou deficiências qualitativas (interna ou externamente ao espaço habitável propriamente dito), e/ou preços demasiado altos relativamente à capacidade de aquisição. Assim, quantidade, qualidade e preço relativo constituem as três características essenciais, obviamente interligadas, dessa inadequação de habitação ou crise de habitação.

Ainda segundo o autor, as necessidades de habitação têm a ver, não directamente com o mercado, mas com as aspirações das famílias, integradas numa determinada sociedade, em obterem os níveis de consumo considerados adequados à sua dignidade social. A procura de habitação está ligada directamente à questão das carências habitacionais. Estas resultam de desajustamentos económicos (preço da oferta; nível de rendimento do agregado familiar) e de desajustamentos regionais ou locais (transportes; acessos; local de trabalho; vínculos geográficos). No entanto, como refere Cabrita (1995:22), “a procura da qualidade está apenas parcialmente dependente das carências mas está muito ligada ao nível de qualidade da produção corrente e da que é tradicional, ambas função da riqueza do país e da importância cultural dada ao contributo da habitação para a qualidade de vida e ao seu valor patrimonial”. Como escreveu ainda Cardoso (1985:102), “procura habitação, no sentido económico do termo, quem pode pagá-la; tem necessidade de habitação com determinadas características, quem vive integrado numa sociedade com uma história”. Pode, assim, dizer-se que a procura de habitação é o resultado da relação entre o rendimento das famílias e o preço do imóvel. Daqui se depreende que ao falarmos de habitação estamos a falar, com maior ou menor profundidade, do envolvimento de aspectos económicos e sociais. A noção de necessidade de habitação não é apenas referida à óbvia exigência biológica de defesa e protecção contra as agressões do meio físico, mas engloba, também ela, aquilo que se entende por qualidades físicas que caracterizam essa defesa e protecção e a capacidade dos indivíduos em assegurar este tipo de necessidade.

Assim, em sentido lato, as necessidades humanas básicas de abrigo definem o problema da habitação em termos quantitativos e qualitativos. A procura de satisfação com a habitação está directamente relacionada com a cultura prevalecente na comunidade de inserção. A habitação é um bem subjectivo e muitas vezes não é adaptado às necessidades de ordem cultural e estética (Cabrita, 1995). Outro autor (Ferreira, 1993) refere a ideia de que a busca de satisfação residencial é provocada por aspirações qualitativas e quantitativas determinadas por factores diversos abarcando questões subjectivas próprias da cultura individual. A procura continuada de qualidade na habitação, tanto a nível individual como a nível social, é

determinada, para este autor, principalmente pelo conceito de habitar. Este conceito é balizado por códigos de conduta social, por padrões culturais em que se insere a noção de família e pelas relações com o meio envolvente. Em larga medida, as necessidades sociais não existem como dados naturais, mas são criadas e transformadas no próprio processo de actividade e interacção social.

A identificação das necessidades e aspirações partilhadas socialmente por vários estratos sociais e que não encontram resposta no processo de provisão de habitação, pode forçar politicamente o Estado a responder. A palavra provisão é aqui usada como designando conjuntamente a oferta de habitação livre e as condições de ocupação de habitação em uso, muito embora tenha muito a ver com o modo como os políticos decidem a melhor forma de promoção de habitação: ou através do mercado ou através do arrendamento, público ou privado. Os dois aspectos estão, claro, ligados mas não são abarcados no significado geralmente atribuído à palavra oferta, que normalmente se refere só ao primeiro aspecto. Cardoso (1985). A abertura e formas de intervenção do Estado dependerão da sua natureza.

“Necessidade” é um conceito complexo e pode ser definido de várias maneiras. Conceito de “necessidade de habitação” tem implícita uma espécie de compromisso para a actuação dos poderes públicos. Mas este tipo de “necessidade” é difícil de medir. No entanto, e em matéria de habitação, é possível pensar em quatro dimensões deste conceito (Gibb et al., 1999:56) e Cardoso (1991:37-38):

- 1) Escassez de habitação pode ser expressa no número dos “sem-abrigo” e na dimensão das listas de espera de acesso; de acordo com estes autores, “o indicador mais dramático do falhanço das necessidades habitacionais está na contínua presença de sem-abrigos”. Gibb et al. (1999:17);
- 2) desigualdade, que corresponde à intenção de alguém que não tem acesso a uma casa do tipo e tamanho desejado, por exemplo, devido à dimensão do agregado familiar, ou à incapacidade em encontrar uma habitação de acordo com os seus desejos;
- 3) necessidades de despesas relacionadas com as condições mínimas aceitáveis e dignas de habitabilidade e com a sua manutenção socialmente aceites;
- 4) obsolescência do parque habitacional num determinado momento de tempo.

Embora se tenha assistido a melhorias muito significativas das condições de vida da generalidade da população no último século, muitos problemas continuam a subsistir. Em parte isto deve-se à melhoria dos níveis de vida das populações em geral. Mas, não obstante

a evolução tecnológica e social, o sistema habitacional não é capaz de providenciar casas com condições mínimas de habitabilidade para muitas famílias.

De facto, para uma minoria significativa de agregados familiares a escolha de habitação nem sequer se coloca, sendo-lhes afectada por meio da provisão directa ou através de subsídios. Nestes casos, e atendendo às suas condições materiais, o problema da escolha não é a consideração mais importante nem a mais relevante. Os agregados familiares nestas condições são vistos como estando numa situação de estado imperativo, conceito usado por King (1998:40).

Dada a heterogeneidade dos bens duradouros, em particular os activos imobiliários, com destaques para a habitação como nosso núcleo central de investigação, isso “contribui para a inelasticidade da oferta”. (Neves et al., 2009:25). Não obstante existiram habitações como bens substitutos, pelo menos a rigidez da oferta de solos “implicará sempre que os imóveis tenham um tratamento distinto dos restantes bens tangíveis reproduzíveis”. (Neves et al., 2009:25).

Esta relativa minoria, que não pode adquirir e provisionar uma habitação para ela própria, está na situação de necessidade de habitação. Em termos de política pública, a existência de necessidades (imperativas) de habitação legitima o papel do Estado e do mercado no sentido da sua resolução. Em termos de política social, necessidades habitacionais tornaram-se num conceito imprescindível para justificar o papel do Estado como foco principal de intervenção.

Uma tal abordagem, dominada por inquestionáveis preocupações de natureza social, é adequada numa lógica que acentua a produção de habitação social fora dos mecanismos de mercado.

No entanto, como se verificou no caso português, a persistência de carências habitacionais apontava para que a resolução dos problemas habitacionais não pudesse ignorar a lógica de funcionamento dos mercados. E, neste quadro, é mais apropriada uma perspectiva centrada no conceito de procura efectiva de habitação (abordagem económica). Segundo Nesslein (1983:620), “dados acréscimos na procura efectiva, o stock habitacional será melhorado via reparação, renovação, e construção nova”.

Ora, isto tem centrado o debate sobre a qualidade da habitação nos seus múltiplos aspectos. Tal como afirmam Gibb et al. (1999:18) “é cada vez mais reconhecido que o conceito de habitação adequada envolve mais do que apenas condições físicas, e deve abranger elementos mais latos como o contexto da vizinhança, o sentimento de segurança e controlo, e a qualidade da gestão”.

Em síntese, podemos distinguir dois tipos de conceitos de procura. A procura potencial que corresponde às necessidades reais de habitação, sendo determinada por factores demográficos (estrutura etária da população e taxas de casamento, por exemplo), pela evolução da taxa de natalidade e pela situação do parque habitacional. Neste caso, a procura

potencial será tanto maior quanto maior for a idade do parque habitacional e pior for o seu estado de conservação.

A procura efectiva é aquela que se manifesta no mercado e depende de factores como o rendimento (sua evolução e distribuição), as condições de crédito à aquisição e construção de habitação, assim como o preço dos imóveis.

2.2.3 AS ESTIMATIVAS DO DÉFICE HABITACIONAL PORTUGUÊS

Na década de sessenta, no caso particular da habitação, o reordenamento territorial da população portuguesa agravou substancialmente as necessidades habitacionais nos aglomerados urbanos onde a imigração interna se fez sentir com maior intensidade.

A oferta de habitação assentou, na sua esmagadora maioria, na promoção privada. Nos centros urbanos a solução do problema habitacional fez-se durante anos predominantemente pela via dos contratos de arrendamento. O suporte financeiro indispensável ao desenvolvimento da sua actividade foi baseado nas crescentes remessas de emigrantes e no fortalecimento das relações entre a Banca comercial e os seguros (Duarte et al., 1983:1141-1143).

Para estes economistas, a promoção habitacional assentou fundamentalmente no sector privado cuja dinâmica resultou da canalização para o sector imobiliário de recursos por parte dos grandes grupos financeiros da Banca e Seguros de uma parcela significativa dos ganhos de Bolsa e também dos valores acrescidos das remessas de emigrantes. Até princípios da década de oitenta manteve-se a lógica do modelo financeiro que vigorou na década de sessenta e princípios dos anos setenta, não obstante a criação do primeiro regime de crédito bonificado à habitação em 1976.

Apesar desta situação e de paralelamente se ter verificado um acréscimo de capacidade de compra das famílias, a dimensão da resposta às pressões da procura não foi satisfatória, “começando a registar-se um engrossamento da marginalização de algumas franjas da população, grosso modo identificadas com as de menores recursos e recém chegadas à área urbana”, segundo os autores Duarte et al. (1983:1141-1143).

Começaram, assim, a avolumar-se as deficientes soluções de alojamento com o aumento da sublocação e da construção clandestina, ou seja, começou a assistir-se a um crescente desenvolvimento do sector informal da habitação (Teixeira, 1992:83). De acordo com este autor, o início do desenvolvimento dos bairros de barracas remonta às décadas de quarenta e cinquenta e dos bairros clandestinos à volta das principais cidades aos anos sessenta e setenta.

Na década de setenta, importantes e decisivos acontecimentos ocorreram e vieram alterar visivelmente a situação habitacional existente e a política de habitação seguida até então. O principal destaque vai para o repatriamento de 600.000 a 700.000 pessoas, entre nacionais e refugiados, residentes nas antigas colónias portuguesas, fenómeno a que Barreto (1995:844) chamou de “rejuvenescimento conjuntural da população”, bem como o quase encerramento dos mercados de trabalho da Europa Central aos imigrantes portugueses.

O avolumar dos níveis de procura e das necessidades habitacionais e o modelo económico e financeiro em que assentava o sistema da construção e da oferta de habitações entrou em ruptura. A instabilidade política de 1974-75 provocou, por indução, efeitos de desaceleração e mesmo de recessão económica de que o sector da construção de habitação não escapou.

À instabilidade política juntaram-se aspectos económicos que limitaram as expectativas de rentabilidade do investimento na construção de habitação, apesar da excedentária procura potencial de habitações. Baixos níveis de produtividade, aumento dos encargos financeiros das empresas e dos salários, num clima em que a taxa de juro acompanhava o elevado ritmo a que evoluía a inflação. (Barros, 2000).

Verificou-se, assim, o aumento crescente de estratos populacionais com carências habitacionais a níveis muito mais elevados do que aqueles que a capacidade da oferta permitia satisfazer. A produção realizada não encontrava o volume adequado de procura dada a crescente redução do poder de compra das famílias.

Considerando a habitação como produto (embora com características especiais) e transaccionável num mercado próprio nacional, independentemente de ela ser obtida por via da aquisição ou do arrendamento, torna-se necessário comparar o aumento anual de famílias e os imóveis que se degradam, que vão contribuir para uma situação de défice potencial (procura) com o número de alojamentos familiares clássicos que são colocados à disposição dos agregados familiares (oferta), seja pela renovação das condições de habitabilidade do stock de habitações existente, seja pela construção nova (Barros, 2000:163).

Atendendo à constatação de uma situação deficitária no número de habitações, a oferta de fogos teria de ser estimulada com base nas seguintes duas previsões: (a) o número de novas habitações promovidas pelo Estado; (b) o número de novas habitações promovidas por privados (empresas e particulares). Do lado da procura, devia contar-se com (a) o número de novos agregados familiares, como sejam (a.1.) a formação de jovens casais; (a.2.) ao número de casais que se separam; (a.3.) aos casais de idosos que disponibilizam habitações; (a.4.) aos jovens solteiros; (b) o número de habitações novas e, (c) o número de habitações para quem queira mudar-se para outras zonas. (Barros, 2000:163).

2.2.4 A QUANTIFICAÇÃO DO DÉFICE HABITACIONAL

As carências habitacionais em Portugal constituíram um grave problema da nossa sociedade até à década de oitenta do passado século. Pode discutir-se o volume dessas carências mas a quantificação e as suas implicações requerem demonstração.

O défice habitacional português à data de 1986 constituía um importante problema humano e era, até, condicionante do progresso económico e social. Uma parte significativa da população portuguesa era afectada com problemas relacionados com a habitação, onde a falta de casas e as deficientes condições de habitabilidade ocupavam lugar de relevo.

Em 1980 o Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo (INSCOOP) estimou o défice habitacional português em 650 mil fogos (INSCOOP, 1980:133). Aponta duas razões essenciais para esta constatação: o êxodo rural consequência do desenvolvimento industrial e na especulação em torno dos solos pelos promotores imobiliários (INSCOOP, 1980:134).

Já num estudo levado a cabo pelo Gabinete de Estudos e Planeamento do ex-Fundo de Fomento da Habitação se previa a necessidade de construir 560.000 fogos de 1981 até 1990, ou seja, uma média próxima de 61.000 fogos por ano (Paiva, 1985:110). Neste seu estudo, recomendava o autor que devia ser utilizado com reservas este valor do défice, devido à fragilidade do método normativo que foi seguido para a avaliação do número de fogos que tinham de ser substituídos, por terem atingido o termo da sua vida útil. As necessidades de substituição foram obtidas não directamente através da idade do parque habitacional mas mediante a proporção de fogos ocupados que não tinham instalações fixas de casa de banho. Aferindo sobre a gravidade do problema da habitação em Portugal, Paiva (1985:117) estimou em cerca de 327.000 fogos as carências quantitativas habitacionais reportadas a 1981.

Em Abril de 1990, o Gabinete de Planeamento e Estatísticas do Instituto Nacional de Habitação calculou as estimativas das necessidades de construção no decénio 1981-1990.

As carências habitacionais neste período de tempo foram avaliadas a partir de estudos de base normativa, tendo sido considerado como principais determinantes o défice de fogos à altura (INE, 1984: Censo de 1981), as necessidades resultantes do crescimento da população e a reposição de fogos que entrassem em obsolescência (INH, 1990:79).

No entanto, alertava este Instituto para ressaltar que estas estimativas careciam de actualização, quer por força de nova e mais actualizada informação estatística, quer a partir de inquéritos habitacionais (INH, 1990).

Em 1993, o Livro Branco sobre a Política da Habitação em Portugal (1993:20) estimou a quantia de 500.000 casas a construir entre 1995 e 2000 como objectivo indispensável para a

resolução do défice acumulado de habitação¹, o que equivaleria a uma média de 83.000 habitações anuais a construir.

Por outro lado, a habitação degradada foi estimada em 240.000 fogos a necessitar de reparação, o que representava cerca de 8% do parque habitacional português.

Este plano das 500.000 casas foi, de acordo com os seus autores, uma proposta coerente de resolução dos problemas do sector da habitação, que se enquadrava numa posição inteiramente aberta ao diálogo e à concertação com o Governo por parte dos agentes económicos e sociais da Habitação.

Em 1995 a AECOPS – Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas levou a efeito um estudo intitulado “Os Censos/91 e a Habitação” cujos objectivos consistiram na análise das principais questões da habitação em Portugal e dos aspectos demográficos com ela relacionados, encarados na perspectiva estática referida ao momento censitário de 1991, mas também tendo em conta a evolução observada ao longo da década de oitenta (AECOPS, 1995:5).

O corolário deste estudo consistiu na estimativa do défice habitacional seguindo vias de abordagem diferentes mas coincidentes nos resultados.

Este estudo desenvolveu cálculos de estimação quantitativa do défice habitacional português por duas vias: pela via demográfica e pela via das características habitacionais.

Por ser o estudo mais detalhado e completo que descortinamos, apresentamos de seguida as Tabelas 2.1 e 2.2) de cálculo destas estimativas, bem como as premissas de base desses cálculos.

Concluiu a AECOPS que o défice habitacional, reportado ao momento censitário de Abril de 1991, se poderia quantificar um intervalo compreendido entre 706 e 730 mil fogos. Se a estes valores fosse adicionado o stock de reserva necessário para o funcionamento do mercado (estimado por esta Associação entre 1,5% a 2% do parque habitacional, com base no número de famílias clássicas residentes) e subtraídos os fogos que o Censo 1991 declarava vagos para venda ou aluguer (supondo que se destinavam todos a habitação permanente), então o intervalo de estimativa do défice habitacional reduzia-se ligeiramente, passando a enquadrar-se, em números redondos, entre 500 e 700 mil fogos (AECOPS, 1995:35-36).

¹ O Livro Branco sobre a Política de Habitação em Portugal foi elaborado por uma Comissão de Peritos composta por 21 especialistas indicados pelas diversas Associações representativas do sector da Habitação, coordenada pelo Engº António Fonseca Ferreira. A versão preliminar deste livro foi apresentada no Encontro Nacional da Habitação realizado em 11 e 12 de Fevereiro de 1993, em Lisboa.

Tabela 2.1 - Estimativa do défice habitacional português
(Via demográfica)
(1994)

	Milhares
1. Solteiros com actividade económica e 25 ou mais anos de idade em 1991	426,8
2. Pessoas casadas legalmente ou “de facto” em 1991 (50%)	2 504,8
3. Pessoas viúvas, separadas e divorciadas em 1991	852,6
SUB-TOTAL	3784,2
4. Alojamentos Clássicos ocupados como residência habitual em 1991	3 053,8
5. Défice em 1991 (1+2+3+4)	730,4
6. Dinâmica demográfica entre Abril/91 e Dezembro/94 deduzida da nova construção	64,0
7. Défice habitual potencial reportado a Dezembro/94 (5+6)	794,4

Fonte: AECOPS (1995).

Tabela 2.2 - Carências habitacionais
(Via características habitacionais)
(1994)

	Milhares
1. Famílias clássicas vivendo em barracas e outros alojamentos clássicos (1)	28,2
2. Casas com paredes exteriores de madeira ou de outros materiais precários (2)	(>) 206,6
3. Famílias clássicas vivendo em regime de habitação partilhada (3)	(>) 56,9
4. Famílias clássicas residentes em hotéis e similares e em convivências	3,7
5. Alojamentos clássicos desprovidos de qualquer equipamento	55,3
6. Famílias clássicas vivendo em alojamentos clássicos superlotados (4)	(>) 361,2
7. SUB-TOTAL	(>) 705,8
8. Dinâmica demográfica entre Abril/91 e Dezembro/94 deduzida da nova construção	64,0
8. TOTAL	(>) 769,8

Fonte: AECOPS (1995).

(1) Barracas, casas rudimentares de madeira, casas móveis, improvisadas e outras semelhantes.

(2) Estimativa com base nos edifícios recenseados, admitindo um fogo por pavimento e subtraindo o número de alojamentos correspondente a 1., que é de 27 642.

(3) 44 473 alojamentos com 2 famílias mais de 6 194 com 3 ou mais famílias.

(4) Metade.

(>) Significa que o valor é seguramente superior.

No entanto, constatou também a AECOPS (1995:6) que “mercê de uma quase estagnação da população e devido à taxa de crescimento do parque habitacional ter sido maior do que a taxa de crescimento do número de famílias, a pressão do défice habitacional reduziu-se ligeira e aparentemente ao longo da década de 80, sobretudo a partir de 1985”.

Ao mesmo tempo, não deixa de ser curiosa a seguinte afirmação desta mesma Associação (AECOPS, 1995:18)²:

“Pode admitir-se, em consequência, que a pressão de crescimento do défice se reduziu, mas o que não pode aceitar-se é a manutenção de níveis desta grandeza ao longo de tantos anos, devido às muitas nefastas repercussões económicas e sociais daí decorrentes e que todos conhecemos”³ (2).

Um défice habitacional qualitativo salienta-se quando as características dos ocupantes e as variáveis relativas aos imóveis são pouco compatíveis e “quando a correlação entre o rendimento e os custos da habitação é fraca”. (Weesep, 1984:330).

No Relatório Nacional apresentado na Conferência Sobre Estabelecimentos Humanos, designada abreviadamente por HABITAT II, organizada pelas Nações Unidas e realizada em Istambul em Junho de 1996⁴ (3), foi afirmado o seguinte no caso português (Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Património, 1996:28-29):

“Não obstante as melhorias registadas, as carências habitacionais, sobretudo nas duas principais aglomerações urbanas, constituem ainda um problema grave, destacando-se:

- *o elevado número de barracas e de alojamentos improvisados e as extensas áreas degradadas;*

² Admitindo que o défice habitacional poderia corresponder, na sua maior parte, à procura potencial, questionava-se esta Associação sobre se este elevado nível de carências habitacionais seria facilmente colmatado apenas com acréscimos regulares de produção de novas casas.

³ Embora com pequenos ajustamentos, este estudo da AECOPS de 1995 serviu de base a um estudo do INE sobre a evolução quantitativa do parque habitacional português em 2001 (Rodrigues, 2001) e a estimativa a que este autor chegou sobre as carências quantitativas de habitações e alojamentos vagos. Também Barros (2000) na sua publicação se baseou neste estudo da AECOPS como estimativa do défice habitacional português.

⁴ O Relatório do nosso País intitulava-se “Habitação e Desenvolvimento Urbano em Portugal”. O seu conteúdo foi elaborado pelo Sub-Grupo de Trabalho “Habitação” que, sob tutela da Secretaria de Estado da Habitação e Comunicações do XIII Governo constitucional, foi coordenado e orientado pela Professora Doutora Clara Mendes. Este Relatório Nacional, elaborado como contributo para um diagnóstico da situação mundial, que permitiria fundamentar um Plano Global de Acção resultante da Conferência HABITAT II, pretendia reflectir a nova perspectiva no modo de encarar os estabelecimentos humanos. A nível interno, pretendia o Governo de então que esse Relatório constituísse um instrumento de consciencialização para esta problemática no nosso País, bem como um diagnóstico-base para a preparação de uma estratégia e de um Plano Nacional de acção, que se pretendia viesse a ser amplamente discutido e participado, de forma a permitir atingir uma melhoria global da qualidade de vida no quadro de um desenvolvimento sustentável.

- o grande número de famílias que partilha o alojamento ou vive em alojamentos superlotados;
- o crescimento explosivo e desordenado e a forte pressão sobre o mercado de solos;
- o ainda insuficiente desenvolvimento do mercado de arrendamento;
- as condições do tecido urbano dos centros históricos, onde o parque habitacional é envelhecido e em grande parte sem as mínimas condições de habitabilidade”.

Reconhecendo a existência de um *défi*ce habitacional em Portugal, embora não o quantificando, o Departamento de Prospectiva e Planeamento (1999:146) referiu-se à situação da habitação do País em 1997, afirmando que nesse ano continuava a existir uma situação deficitária de habitações nas duas grandes áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, apesar de tudo o que foi feito desde o início da década. Este *défi*ce traduziu-se quer na insuficiência quantitativa dos alojamentos para os grupos sociais menos solventes quer na verificação da degradação do stock habitacional existente não só no número insuficiente de alojamentos postos à disposição dos grupos sociais mais desfavorecidos, como também na degradação do parque de habitação existente.

De acordo com Barros (2000:161), o volume de necessidades habitacionais não satisfeitas e acumuladas, até quarenta anos antes, conduziu a números entre 500.000 e os 800.000 fogos, de acordo com projeção de entidades privadas e oficiais, correspondendo àquilo a que chamou de “*problema habitacional*”. (Barros, 2000:161).

Até aos anos oitenta, as carências habitacionais não tinham só a ver com as necessidades de adaptação de habitações às famílias, ou à sua insuficiência, mas incluíam igualmente as famílias que viviam em barracas e as que ocupavam casas em condições pouco dignas. (Barros, 2000:161-162).

De acordo com Guerra et al. (2001:68), os problemas existentes em Portugal não são substancialmente diferentes dos existentes nos outros países europeus, salientando que a evidência empírica da falta quantitativa de alojamentos é a diferença da realidade portuguesa para esses países.

Em comparação com o que se passou na maioria dos países europeus, podemos confirmar esta realidade com a seguinte ideia: após a última guerra mundial onde a procura era substancialmente superior à oferta de habitação, a preocupação dos Governos manifestou-se no aumento de alojamentos, em detrimento dos aspectos qualitativos das habitações. (Sijtsma et al., 1991:543).

Em suma, sendo indiscutível a existência de consideráveis necessidades habitacionais não satisfeitas, esta questão assumiu-se como um problema estrutural, persistente na sociedade portuguesa desde o início do processo de urbanização nos anos sessenta e não um mero fenómeno de natureza conjuntural cujas causas devessem ser procuradas em razões de curto prazo (Neves, 1997:28-29). No entanto, este autor questionou os próprios números do défice habitacional antes mencionados, afirmando que tais estimativas não só careciam de rigor metodológico, como também procuravam buscar a sua validação na obtenção do número mágico das 500.000 casas.

No caso português, as carências habitacionais quantitativas eram tão evidentes que o lançamento de quaisquer programas ou a implantação de qualquer política de habitação não se traduziriam em grandes riscos de se verificar uma produção excedentária ou comprometer-se o futuro, pelo menos durante alguns anos. Na perspectiva de Ferreira (1987:136), os dados disponíveis à altura apontavam para um número de habitações necessárias num intervalo entre um mínimo de 330.000 fogos e um máximo de 550.000 fogos. O mesmo autor, “a título de hipótese de trabalho” (Ferreira, 1987:138), e com base nos seus cálculos que explicita na sua obra, previa as necessidades de construção de habitações, para os anos seguintes próximos, um total de 78.000 fogos/ano, o que era equivalente à construção de 8,2 fogos por cada 1.000 habitantes. (Ferreira, 1987:139).

A relativa falta de liquidez dos bens imóveis tem a ver com um conjunto de factores identificados por Neves et al. (2009:25): os custos burocráticos e legais associados, assim como a sua já falada heterogeneidade, ou seja, a sua quase total diferenciação tornam-nos relativamente difíceis de transaccionar, para a moralidade de qualquer transacção e para o elevado custo relativo final da transacção.

O colmatar das necessidades habitacionais e a subsidiação dos rendimentos dos agregados familiares, foram duas razões fundamentais, segundo Alves et al. (1998:6), para que os construtores não se tivessem preocupado “em baixar os custos, racionalizando os seus métodos de construção nem apurar a qualidade da construção, nem em formar a mão-de-obra”. Como os promotores e/ou construtores reagem, como qualquer agente económico, aos estímulos que as condições de mercado transmitem, “o mercado não se formou espontaneamente mas foi instituído por decisão do Estado”. (Alves et al., 1998:6).

2.2.5 A HABITAÇÃO DESDE A ADESÃO À UNIÃO EUROPEIA

O mercado de habitação foi alvo de um interesse crescente, impulsionado pelo acréscimo da procura que, sob certas condições e assente em várias políticas de habitação, foi sendo satisfeito. A partir da década de oitenta, salienta-se a desregulação da indústria financeira, inspiradora da crescente concorrência entre as suas instituições, tendo proporcionado um elevado grau de eficiência no financiamento à aquisição, à auto-construção e à promoção imobiliária. (Smith et al., 2006:84). A correlação crescente entre os preços da habitação e os empréstimos hipotecários às famílias desde os anos oitenta reflectiu mudanças no sistema financeiro e levou os agregados familiares a pretenderem expandir a sua riqueza com base em financiamentos (OECD, 2000: 172-173).

A adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia veio provocar uma aceleração do processo de desregulamentação, desintermediação bancária e liberalização das taxas de juro, de modo a que as instituições bancárias nacionais pudessem operar em condições idênticas às das suas congéneres europeias. É neste cenário que surgiu uma nova estrutura para o sistema financeiro português baseada no Decreto-Lei nº 298/92, de 31 de Dezembro. Este normativo passou a regular o processo de estabelecimento e o exercício da actividade das instituições de crédito e das sociedades financeiras.

O crescimento da habitação própria, que representa cerca de 75% de portugueses proprietários, teve muito a ver com a inovação financeira para a habitação, tornando possível a sua aquisição através de um conjunto de garantias, instrumentos e incentivos, bem como o crescimento da oferta de crédito e das hipotecas (Shlay, 2006:512).

A análise da evolução do mercado de habitação não pode ser dissociada da envolvente política e económica.

Por isso, no estudo da realidade portuguesa podem considerar-se dois períodos distintos.

O primeiro, entre 1975 e 1985, marcado pela instabilidade política decorrente de uma ruptura com a anterior estrutura política e económica e pelas dificuldades de equilíbrio da balança de pagamentos. O segundo período, a partir de 1986, caracterizado pela adesão à União Europeia e pela estabilidade governativa (Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, 1999:25). Por outro lado, e como consequência, a adesão de Portugal à UE representou uma opção por um regime económico em que o mercado constitui o principal mecanismo de afectação de recursos e de determinação dos preços (Banco de Portugal, 1998:59;145).

De referir que as instituições bancárias, regra geral, não desprezaram os critérios essenciais de apreciação das propostas de financiamento, quer no que se referia à capacidade de endividamento dos agregados familiares, quer quanto à segurança do crédito.

Segundo Caiado (1998: 269-270-294), a aplicação de recursos das instituições financeiras a financiamentos de médio e longo prazo assumem um grau de risco normalmente elevado, pelo que os Bancos exigem garantias reais e/ou pessoais de reconhecida solidez e durabilidade (hipoteca, fianças dos sócios, das empresas, penhores e avals, por exemplo). Têm algum carácter de excepção, quanto ao risco, os empréstimos hipotecários, como é o caso das habitações próprias, em que o período de amortização origina às instituições financeiras imobilizações prolongadas de recursos financeiros.

Implícito na maioria da literatura económica e financeira, está o pressuposto de que a oferta de fundos nos mercados de capitais é muito elástica, donde resulta que o preço ou a prestação das hipotecas é determinado pela oferta (Follain, 1990:127). Sendo o mercado de capitais muito competitivo, o preço ao qual a oferta tende a ser perfeitamente elástica depende do tipo de hipoteca escolhida: o prazo esperado do empréstimo, o valor por opção de amortização ou incumprimento implícito no contrato de hipoteca, a percentagem da relação financiamento/garantia (LTV's) – mais elevados nos agregados que compram casas mais recentemente – e a limitação das hipotecas ao rendimento dos adquirentes, para além da idade dos compradores. (Follain, 1990:127-129).

Os diplomas legais e as políticas de habitação procuraram, como seria de esperar, assumir um papel precursor nas necessidades habitacionais. Mas no domínio da habitação, ao contrário do que seria de esperar, as várias disposições legais surgiram como consequência da agudização dos problemas habitacionais existentes, da reacção rápida a esses problemas, por parte dos Governos, em vez de terem sido antecipadoras e preventivas à ocorrência dessas mesmas carências. Este problema já vem de há muitas décadas a esta parte, não tendo, de todo, o seu início com a adesão de Portugal à UE.

Aliás, as premissas do ciclo de vida das poupanças formuladas por Ando e Mondigliani (1963) sugerem que as pessoas poupam e consomem durante o período da vida em que acumulam activos durante os seus anos de trabalho e deixam de acumular durante os últimos anos antes da reforma (Lahey et al., 2006:103-104). De acordo com estas autoras, este comportamento constitui a base do plano financeiro aconselhável, no sentido em que “os fundos emprestados para aquisição da primeira habitação devem ser regularizados com a reforma” (Lahey et al., 2006:104).

Ou ainda, a taxa corrente de consumo e poupança de um indivíduo pode ser satisfatoriamente explicada, não pelo rendimento corrente da pessoa, mas pela sua situação presente, assente na idade e na sua riqueza actual, durante o seu ciclo de vida.

Mais em concreto, o papel das poupanças serve como almofada para fazer face a variações no rendimento durante o ciclo de vida do agente económico individual e para prevenir a reforma e situações de emergência (Artle et al., 1978:38).

Em qualquer fase da vida de um indivíduo, a riqueza consiste “na soma da sua riqueza não humana, das responsabilidades líquidas e do valor actual da sua perspectiva de rendimentos obtidos do trabalho” (Artle et al., 1978:38).

Ao perspectivar sobre a tendência de longo prazo das alternativas de evolução da produção habitacional, tendo em conta o contexto histórico, político e económico no qual se movia a sociedade portuguesa no final dos anos oitenta, o rendimento relativamente baixo das famílias e o seu nível de vida, aliados ao atraso tecnológico em relação aos países com os quais tínhamos uma ligação económica relevante, fizeram com que Portugal não tivesse outra alternativa senão tomar medidas que propiciassem o desenvolvimento económico e social (Ferreira, 1988:62). Segundo este mesmo autor, a democracia, entretanto alcançada, e o processo escolhido tendente à integração europeia, eram um incentivo, a um prazo não muito longo, para o início de um processo de modernização concreto para Portugal (Ferreira, 1988:62).

Como nessa altura ainda referiu, tudo isto “no âmbito deste processo é previsível um significativo aumento da produção habitacional e de outros edifícios (industriais, de serviços e equipamentos sociais) ” (Ferreira, 1988:62).

2.3 O ESTADO

A questão da regulamentação e da intervenção pública no sector habitacional coloca o Estado numa dupla posição. Tem uma política de redistribuição dos rendimentos, criando incentivos aos agentes económicos, sejam empresas de promoção imobiliária, sejam Famílias ou Proprietários, através de subsídios aos juros dos empréstimos, às subvenções dirigidas às famílias menos solventes e aos jovens quanto às rendas de fogos sociais, de parcelas de financiamento a fundo perdido ou por via fiscal. Noutra situação, o Estado dispõem-se a criar um ambiente concorrencial dirigido ao investimento habitacional, quer para combater

conjunturas de recessão, quer para a criação de emprego e dinamização do consumo (Yoo et. al., 1975:122-123).

Numa trajectória de descida da taxa de juro desde 1986 até 1998, o Estado permitiu-se apoiar as Famílias e os Proprietários através da bonificação de juros, aliando esta variável ao aumento do rendimento disponível desses agentes económicos para atenuar o défice habitacional e as condições de habitabilidade.

A taxa de juro utilizada no estudo é a que serviu para operações de empréstimos concedidos a particulares para habitação. Ao longo do período em análise, assumiu três formas e descrições:

- A taxa de juro anual média nominal variável em função do prazo considerado dos empréstimos até 31 de Janeiro de 1999, calculada a partir das emissões de Bilhetes do Tesouro, ponderada pelos respectivos montantes. (Banco de Portugal: <http://www.bportugal.pt/estatisticas>);*
- A partir de 1 de Fevereiro de 1999 passou a ser calculada com base nas médias móveis dos últimos vinte dias para prazos de três e doze meses (LISBOR). (Decreto-Lei nº 11/99, de 11 de Janeiro);*
- A partir de 31 de Março de 2002, a taxa de juro utilizada passou a ser a EURIBOR para os empréstimos à habitação (taxa variável e taxa fixa inicial até doze meses). (Portaria nº 359/2002, de 5 de Abril).*

O Estado é uma entidade que toma decisões económicas. Logo, os problemas com que se defronta e que procura resolver são problemas de optimização. Dado o seu duplo papel de agente económico e de regulador, procura maximizar o bem-estar. Esta é sua posição como entidade racional no sector habitacional. (OECD: 2000).

O funcionamento espontâneo do mercado pode requerer a intervenção do Estado por razões de equidade, tendo como objectivo principal garantir a igualdade de oportunidades a todos os agentes económicos, proporcionando condições para o acesso e a afectação de habitações. (Decreto-Lei nº 328-B/86, de 30 de Setembro; Decreto-Lei nº 349/98, de 11 de Novembro).

Ao funcionar como entidade que zela pelos cidadãos e instituições, o Estado ao criar incentivos na habitação para os vários agentes económicos, está a diminuir recursos e a aumentar os encargos ou, em sentido lato, está a aumentar a despesa pública. Este comportamento pode ser amenizado no curto prazo, mas pode piorar num contexto mais

amplo com um aumento do endividamento. No entanto, ao longo dos ciclos económicos o Estado pode restringir os incentivos com a habitação, o que, de facto, se verificou durante o período de análise com várias actualizações e revogações legislativas.

2.3.1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DA INTERVENÇÃO ECONÓMICA DO ESTADO

Justifica-se a intervenção do Estado na economia através da promoção da eficiência – dimensão económica da sua actuação, e da equidade – dimensão social da sua intervenção. Estes dois tipos de pressupostos teóricos da intervenção económica do Estado são diferenciados.

As instituições políticas formais de uma sociedade democrática são classificadas convencionalmente em três categorias: legislativa (elaboração das leis), executiva (tem a ver com os Governos) e judicial (Spicker, 2008:70).

As funções legislativas, executivas e judiciais dão corpo ao Estado. Por sua vez, este chama a si os meios e objectivos de satisfazer, do modo mais eficaz, as necessidades colectivas nos vários sectores económicos de bens e serviços, formando políticas públicas sectoriais, mais ou menos interventoras. Elas são uma obrigação dos Governos, procurando corrigir desigualdades na repartição do rendimento nacional.

A primeira tem a ver com a redistribuição da riqueza, a qual tem como objectivo reduzir as desigualdades existentes provocando directamente despesas, com ou sem contrapartidas. A segunda tem a ver com a utilização do instrumento fiscal que é o imposto sobre os rendimentos, o qual é eficaz na redistribuição dos recursos (Franco, 1993). Como referiu este autor, “a redistribuição é sobretudo efeito da conjugação do imposto com uma política de despesas”. (Franco, 1993:305).

Do ponto de vista do conceito de eficiência económica, trata-se de produzir o máximo possível com o mínimo de custos. A maioria dos argumentos no âmbito da política económica envolve os muitos pontos de vista e juízos de valor que saem fora da esfera da análise económica.

A tendência dos Governos ao utilizar a redistribuição do rendimento nacional que procure criar perdas de eficiência, só pode ser efectivamente avaliada pelo efeito líquido provocado pela equidade e pela eficiência. Isto é, o tipo de comportamento e políticas a adoptar pelos Governos só serão exequíveis se o ganho para a sociedade através da redução da pobreza relativa ultrapassar o custo da redução relativa da produção de bens, diminuindo, assim, a eficiência.

Deste modo, para assegurar se este efeito líquido deve ser prosseguido, precisamos de conhecer, segundo Munro et al. (1999:41), dois tipos de informação: o custo da perda de produção de bens e serviços e o valor para a sociedade em reduzir a pobreza relativa.

O Estado intervém na economia porque está legitimado para o fazer, mas a promoção da equidade depende das ideias políticas dos Governos e dos partidos políticos que os sustentam. O conceito de eficiência dos recursos tem a ver com a melhor utilização dos recursos com o mínimo de custos influenciando, assim, os preços dos bens e serviços.

O mecanismo dos preços, enquanto mecanismo de transmissão de informação, é a contraposição entre recursos utilizados na sua relação com os outputs alcançados. Tudo depende da análise de comportamentos individuais: famílias, empresas e Estado.

Um aspecto importante em tudo isto é fundamental referir: quem diz repartição dos recursos diz “interesses contraditórios”. Sendo os recursos disponíveis limitados, o aumento dos recursos de uns tem como contrapartida a diminuição dos de outros. (Franco, 1993).

Deste modo, não poderá existir consenso quanto à “melhor” repartição possível desses recursos, pelo menos se respeitarmos o princípio da racionalidade dos agentes (“cada um por si”). Segundo este princípio, cada indivíduo racional tenta maximizar a sua utilidade ou satisfação, sujeita à sua restrição financeira.

Todavia, é sempre possível introduzir critérios de classificação que façam intervir, por exemplo, na “equidade”, mas esses critérios apoiam-se em julgamentos de valor. (Franco, 1993). Sintetizando este ponto, os mais frequentes interesses contraditórios são três, segundo Munro et al. (1999:54): direitos, deveres e necessidades. Os direitos têm a ver com igualdade no acesso a bens e serviços. Os deveres têm a ver com a ideia dos indivíduos receberem compensações pelos seus esforços laborais. As necessidades representam a noção de recursos para as conseguirem colmatar. (Silvestre, 2010).

2.3.2 O PAPEL ECONÓMICO DO ESTADO

O papel económico do Estado e o seu comportamento têm vindo a alterar-se ao longo das últimas décadas. O comportamento de simples actor de criação e defensor das leis para a protecção e desenvolvimento da propriedade privada deixou de ser o principal, muito menos único, princípio caracterizador da sua intervenção nos vários sectores de actividade. O Estado pode alterar as regras de funcionamento da actividade económica e pode inclusivamente alargar ou reduzir o âmbito de actividade da iniciativa privada nos vários sectores.

A consolidação do Estado no que respeita à organização do direito e do exercício do poder tem proporcionado um grande relevo às regras de política económica e da implementação de políticas públicas.

As insuficiências atribuídas ao funcionamento de certos mercados, tem levado o Estado a intervir na produção de bens que se caracterizam pela impossibilidade prática de alguns cidadãos não poderem pagar de acordo com as necessidades de consumo desses bens.

Os comportamentos dos agentes económicos na economia são o resultado de acções individuais, que advêm da racionalidade individual e de acções colectivas, que são o reflexo de actos individuais ou que se apresentam como actos isolados e autónomos de comportamento. Entre estes últimos salientam-se os comportamentos familiares (consumo privado, na perspectiva macroeconómica do Produto Interno Bruto) e os actos que sobressaem de uma autonomia mais importante e elaborada face ao comportamento individual.

Nas relações económicas surgem problemas com o regular funcionamento do mercado, porque nem sempre a solução encontrada por este corresponde à solução mais eficiente em termos de afectação de recursos. Nestes casos, o Estado intervém, tentando eliminar lacunas do mercado, zelando igualmente pelos interesses pessoais e fazendo respeitar e ultrapassar certos objectivos sociais.

“Há então um alargamento em quantidade e qualidade das formas de actuação do Estado, que é imposto pelo interesse público” (Franco, 1981:247), no sentido de assegurar o progresso e o bem-estar, caso os mercados não assegurem o financiamento da actividade económica.

Quando o Estado intervém, traçando objectivos globais que propõe ou impõe, ele dirige, actua e orienta as acções dos sujeitos privados.

Apenas ao intervir, o Estado limita-se a corrigir o comportamento dos agentes económicos, propondo-se a objectivos concretos e próprios para todos os intervenientes sociais. Estas são as diferenças entre o Estado ser dirigista ou ser intervencionista, conforme define Franco (1981), embora saliente que estas diferenças são mais qualitativas do que quantitativas.

2.3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS

A existência de políticas públicas é justificada por diversas razões, tais como os níveis de ineficiência elevados na afectação de recursos, a estrutura dos mercados e a informação imperfeita. As políticas públicas requerem um conjunto de informação legal destinada a fixar

as regras aos agentes públicos e privados, com o objectivo de transferir ou reafectar os recursos existentes entre os diferentes estratos da população (Santos, 2010).

No que diz respeito ao Estado, ele caracteriza-se pelos poderes legislativo, executivo e judicial, interessando-nos neste estudo a sua função executiva, enquanto promotora do bem-estar material; a esfera desta promoção resulta do intercâmbio entre o poder legislativo e o poder executivo (Silvestre, 2010). O Estado é aqui entendido como “organização destinada a exercer o poder político” (Franco, 1981:53).

De acordo com Birkland (2001), nas actuações das políticas públicas há que perceber que a existência de uma problemática social é suportada pela existência de um colectivo de pessoas que julgam importante a respectiva resolução. As políticas públicas na habitação não são excepção: têm repercussões sociais relevantes e influenciam a vida das populações.

No âmbito da Ciência da Administração que estuda e investiga os problemas da organização pública, as políticas públicas são multi e interdisciplinares e caracterizam-se essencialmente por três momentos: a sua formulação ou concepção, a sua implementação ou execução e a fase posterior da avaliação e grau de concretização. (Silvestre, 2010).

O agente definidor das políticas públicas é o Governo, implementando-as através da prestação de serviços públicos pelo sector privado, procurando envolver, na medida do possível, os cidadãos – aquilo a que Araújo (1998:6) chamou de “empowerment dos cidadãos”. Todavia, “em último caso, os ministros são responsáveis pela actividade do sistema administrativo”. (Araújo, 1998:3).

Os contributos para este desiderato procuram identificar uma trajectória em direcção à participação da cidadania nas intenções governamentais e não no sentido privado ou não-lucrativo (Crenson, 2009:137). A pretensão é alertar os cidadãos para passarem de um papel passivo como contribuintes e consumidores de serviços governamentais, cuja função é estimular a economia por via da despesa, para um contributo mais alargado no produto nacional por via dos rendimentos. (Crenson, 2009:137).

No nosso estudo, a Administração Pública entendemo-la como sendo “o envolvimento do desenho, da avaliação e da implementação de instituições e políticas públicas”, de acordo com Meier (1997:194). Na sua perspectiva jurídica as leis são primordiais, quer na preparação, quer na execução das mesmas. Sob o ângulo organizacional, temos a sua componente de estudo técnico – melhor combinação de recursos possível para alcançar a eficiência – e a sua componente política, como sendo as relações e obrigações legais que são necessárias cumprir dentro das organizações (Silvestre, 2010). Na óptica política, a função executiva é complementar do exercício político.

Como os bens são escassos, tornou-se fundamental escolher quais os bens a serem produzidos e os serviços a serem proporcionados pela organização pública ou por entidades privadas, sendo esta uma opção dos Governos (Silvestre, 2010:21).

Sem nos querermos debruçar sobre as várias divergências de opinião de muitos autores sobre o poder executivo relativamente à Administração Pública, no Sector Público, de acordo com Silvestre (2010), podem desenvolver-se as seguintes funções político-administrativas: (1) definição dos interesses, necessidades e objectivos genéricos; (2) a esquematização do que é estratégico e tático para alcançar o pretendido; e (3) regulamentar e implementar as políticas públicas.

O poder administrativo racional e legal e a sua eficácia fica dependente da coordenação funcional das suas instituições e do fluxo de produtos em quantidade suficiente para satisfazer os vários tipos de necessidades colectivas. A maior ou menor autonomia da acção política (policy), está no condicionamento em maior ou menor grau do sistema político, o qual está obrigado a encontrar continuamente respostas satisfatórias às necessidades sociais. Esta é uma situação típica das sociedades contemporâneas democráticas. As políticas públicas e o exercício do poder executivo e legislativo ficam prisioneiros das suas próprias propostas, no sentido em que não podem deixar de as apresentar para que possa ser exercida qualquer função de orientação, direcção e controlo; no entanto, têm de as concretizar para que a representação política (politics) se mantenha (Aguilar, 1986:886).

Vista a noção de políticas públicas, a sua formulação, execução e avaliação, sobressai a ideia importante de que elas têm de ser explícitas e coerentes.

Como salienta Ferreira (1987:31), “a execução de qualquer política pressupõe, antes de tudo, a respectiva definição e planificação”, não fugindo deste enquadramento a política de habitação. A eficácia da política de habitação pressupõe uma certa estabilização ao longo do tempo quanto às opções definidas e instrumentos utilizados, passando antes pelo “levantamento e caracterização das necessidades e dos recursos disponíveis”. (Ferreira, 1987:31).

2.3.4 AS FASES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas surgem de uma pretensão dos agentes políticos quanto às actuações que entendam fazer sobre que bens e serviços devem ser prestados à colectividade e o modo de os provisionar.

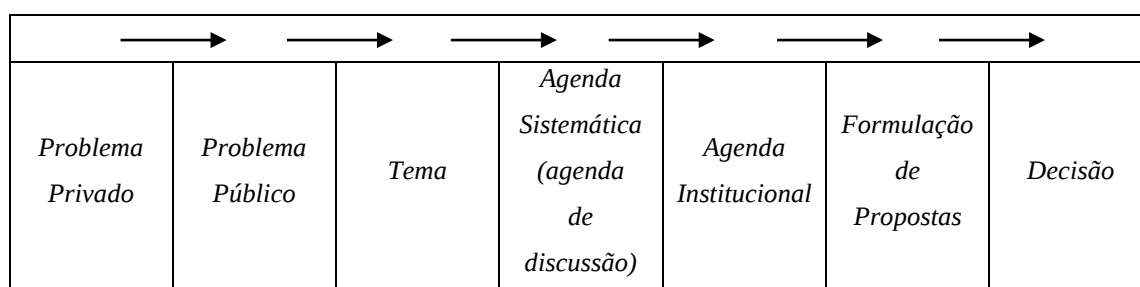
Segundo Araújo (1998), existem muitos participantes à volta das políticas públicas. As políticas públicas são objecto de muita discussão não apenas pelo número de intervenientes que abarca na sua formulação e implementação, mas também pela sua capacidade de intervenção, o que tem tornado os Governos em agentes mais negociadores e potencialmente mais flexíveis nos processos de decisão. A influência tradicional dos Governos “tem sido substituída por negociações, em que o sector público depende de outros actores” (Araújo, 1998:7). Para Silvestre (2010:47), as políticas públicas destacam-se essencialmente através da “acção determinante dos agentes políticos e sociais na construção e execução das mesmas”.

Na opinião de Souza (2003), o conceito das políticas públicas passa por colocar os Governos numa posição de actuação, obrigando-os a criar propostas na mudança em termos de orientações adoptadas. e, neste contexto, a construção e afectação da habitações foram alvo de fortes acções governativas no âmbito das políticas públicas no sector habitacional desde 1986. Vamos ver de seguida, de forma resumida, as três fases das políticas públicas, seguindo o critério e o raciocínio de Silvestre (2010): a fase da formulação, complementada pela fase da implementação e concluída pela fase da avaliação.

2.3.5 A FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os Governos promovem políticas públicas com o objectivo final de promover o bem-estar social. O processo da formulação das políticas públicas pode ser apresentado, nas suas várias etapas, através da Figura 2.2 que segue.

Figura 2.2 - A Formulação das Políticas Públicas



Fonte: Silvestre (2010:48).

As constatações da existência de um problema privado com consequências comprovadas para a sociedade transformaram-no num problema público, o qual dá origem ao tema. Por sua vez, o tema entra na agenda política, onde será escrutinada a sua pertinência. Tornando-

se prioritário, passa para uma quinta fase: a entrada na agenda institucional e discussão pública alargada. Esta fase vai dar origem à fase da formulação de propostas, as quais serão objecto de decisão pelos Governos, constitui a sétima e última fase de toda a cadeia relativa à implementação das políticas públicas.

Este autor chama à atenção para um pormenor relativamente à importância relativa dos temas. É que nem todos têm obrigatoriamente de chegar à fase da agenda institucional, mesmo passando previamente pela fase da agenda de discussão, uma vez que estão dependentes da tradição e da cultura política, das relações entre os cidadãos e a política e, por fim, da situação económica e social da comunidade. Assim, Silvestre (2010) considera no processo de formulação das políticas públicas três variáveis: (a) a delicadeza do problema; (b) a implementação através do circuito legislativo, e (c) as variáveis não consideradas nas leis e regulamentos (tecnologia, capacidade de liderança pública, comportamentos e recursos do eleitorado, por exemplo).

É através da função legislativa dos órgãos eleitos que as leis, decretos-lei, portarias e resoluções são criadas.

2.3.6 EXECUÇÃO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Após a fase da elaboração das políticas públicas sobre o que produzir ou provisionar, chega-se ao momento de as pôr em prática, ou seja, chega-se ao momento de as executar. Aqui entram em acção os tipos de organizações institucionais que vão decidir como e em que circunstâncias vão executar o que os legisladores pretendem. (Silvestre, 2010).

De acordo com a formulação da lei, segundo Espino (2004), e embora existam vários tipos de instituições, distinguem-se duas: formais e informais. As instituições de carácter formal são um conjunto de regras escritas sob a forma de leis e regulamentos, criadas pelo poder político executivo e legislativo, ou seja, pelo “poder coercivo para as fazer cumprir”. Estas instituições estão integradas na esfera pública.

As instituições informais estão sob o domínio privado, na medida em que são um conjunto de regras não escritas que vão permanecendo ao longo do tempo. É a tradição, representante da evolução de códigos de conduta e dos valores das sociedades. Não existe um poder político que obrigue à sua observância e sanções (Espino, 2004:67). Esta distinção pode ser vista pelo esquema apresentado na Figura 2.3 seguinte.

Segundo a sua origem, as instituições também podem ser classificadas como sociais e estatais.

Nas primeiras não é necessária a intervenção coerciva do poder político para forçar

Figura 2.3 - Tipos de Instituições de acordo com a sua Formalização

<i>Tipos de Instituições</i>	<i>Instituições</i>	<i>Objectivos</i>	<i>Cumprimento</i>	<i>Campos</i>
<i>Formais</i>	<i>Leis e Regulamentos</i>	<i>Atacar os problemas específicos</i>	<i>Obrigatório e coercivo</i>	<i>Domínio público</i>
<i>Informais</i>	<i>Regras não escritas e convencionais</i>	<i>Códigos e valores</i>	<i>Voluntário e auto-cumprido</i>	<i>Domínio privado</i>

Fonte: Espino (2004:67).

o seu cumprimento, sendo as sanções eventuais da responsabilidade individual de cada cidadão ou de pequenas comunidades. (Espino, 2004:67).

As instituições estatais são impostas aos indivíduos ou à comunidade de forma forçada pelo Estado. Aqui, as sanções de incumprimento estão formalizadas nas leis e regulamentos, e a sua execução e vigilância estão centralizadas na autoridade pública ou poder. (Espino, 2004:68). Veja-se esta diferença na Figura 2.4, acerca da origem dos tipos de instituições.

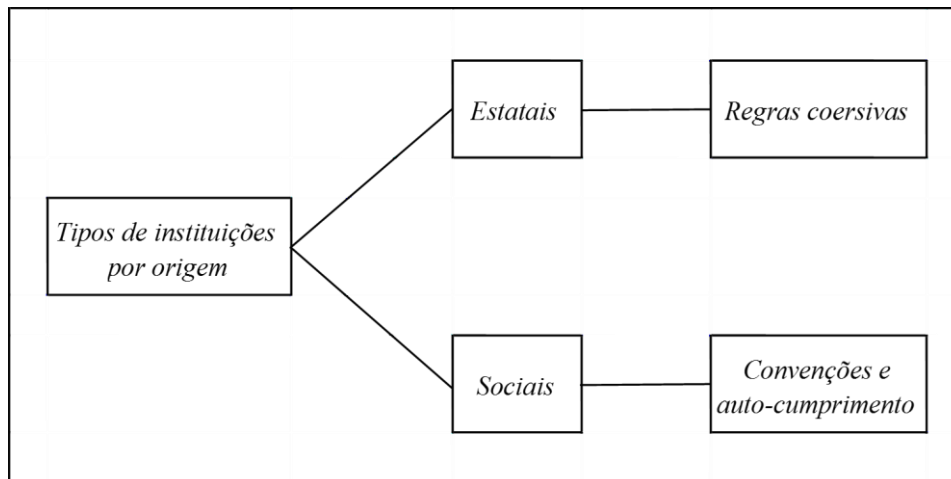
Embora se verifique, ainda segundo o mesmo autor, que a realidade das instituições reflecte a combinação destes dois tipos (estatais e sociais), as instituições estatais são decisivas, quanto mais não seja, pela sua capacidade de coerção na sua execução, não significando isto que as instituições sociais não tenham a sua importância quando actuam (Espino, 2004:68).

Feitas algumas considerações, sobre o tipo de instituições, coloca-se a qualquer Governo uma questão imediata: a decisão de executar da melhor maneira as políticas públicas, dado o seu carácter político e os atributos económicos e sociais.

De acordo com Silvestre (2010), existem duas alternativas basilares quanto à decisão política da escolha da execução das políticas públicas. A primeira é a opção pela internalização da produção, pelo Estado, de bens e serviços, centralizando os recursos para a sua execução. A segunda escolha envolve uma atitude de transferência da produção de bens e serviços para outras entidades, sejam elas privadas ou organismos públicos sob a alçada do direito privado, ou uma combinação das duas. Esta escolha pela adopção da externalização

(primazia das regras do mercado) teve origem na década de setenta do século passado, especialmente na Grã-Bretanha, nos Estados Unidos e nos países nórdicos da Europa.

Figura 2.4 - Tipos de Instituições por origem



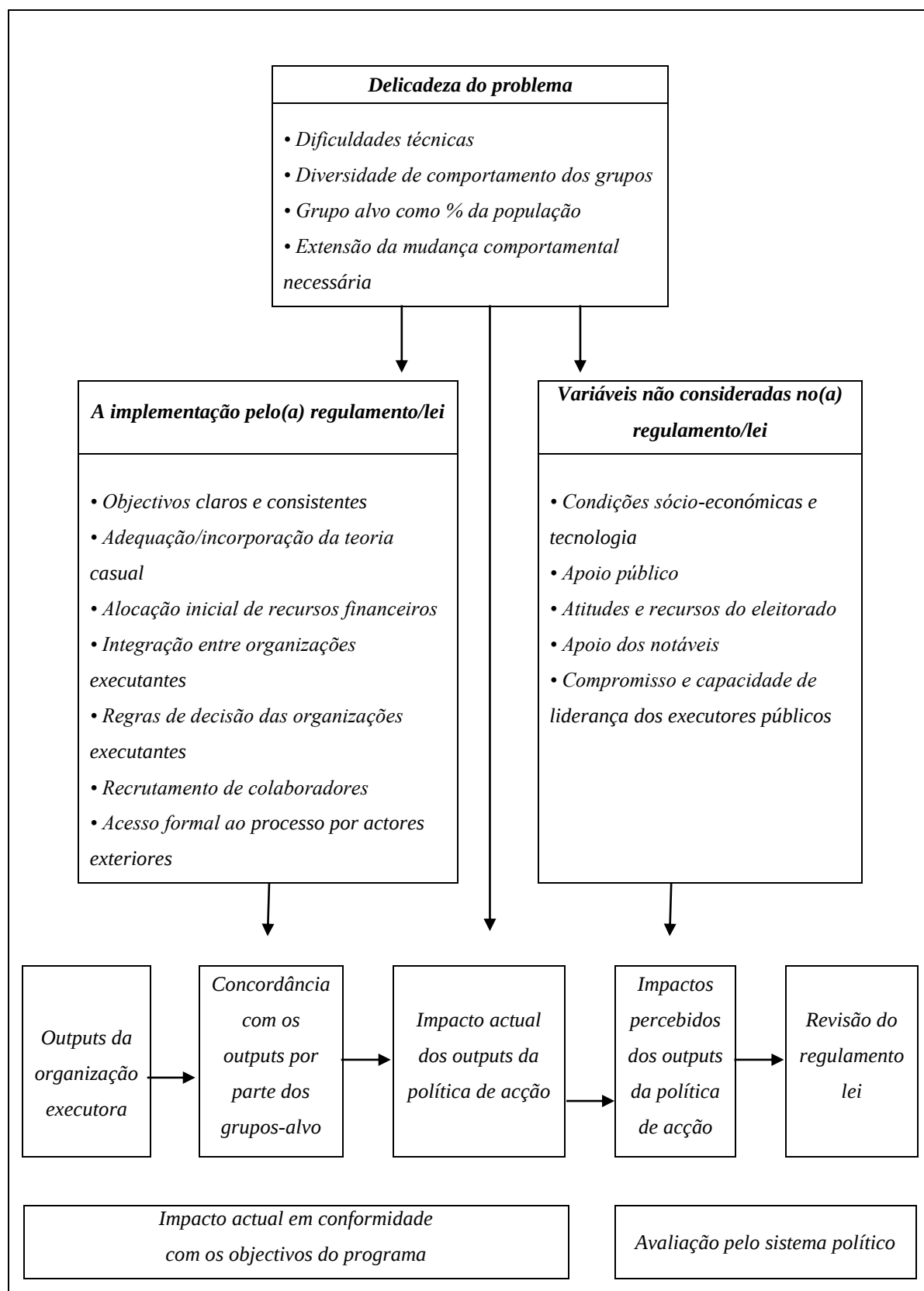
Fonte: Espino (2004:68).

Outra questão directamente associada a esta é a de como proceder, caso a caso, para que as políticas públicas atinjam o objectivo da melhor afectação e gestão de recursos por via da utilização de métodos e técnicas de gestão e organização que visem a maximização da eficiência. Para que este objectivo das políticas públicas seja alcançado, torna-se necessário implementá-las e posteriormente avaliá-las, de modo a podermos aferir do seu desempenho. Seguindo o raciocínio e a exposição do mesmo autor (Silvestre, 2010), a execução e a avaliação das políticas públicas envolve cinco fases e que constam da Figura 2.5, a qual apresenta as variáveis envolvidas no processo de implementação e desempenho das políticas públicas.

Na primeira fase consideram-se os outputs, ou seja, o volume de recursos introduzidos no sistema organizacional. A fase seguinte consiste na concordância dessa produção por parte dos grupos-alvo, ou seja, se as medidas tomadas vão ao encontro das necessidades daqueles que irão obter os benefícios das políticas públicas. Saber e aquilatar do impacto destas políticas sobre os grupos sociais objecto destas acções é a terceira fase do processo de implementação e avaliação das políticas públicas. Indagar sobre a eficácia política deste tipo de acções é a fase seguinte e entramos já na fase do processo de avaliação das políticas públicas. Por fim, chegamos à etapa da necessidade ou não de rever as leis e regulamentos associados à implementação das políticas públicas.

Para além da delicadeza do problema privado ter a pertinência da formulação de uma política pública, relativamente à avaliação ou monitorização das políticas públicas, importa salientar

Figura 2.5 - Variáveis envolvidas nos processos de implementação e avaliação das políticas públicas



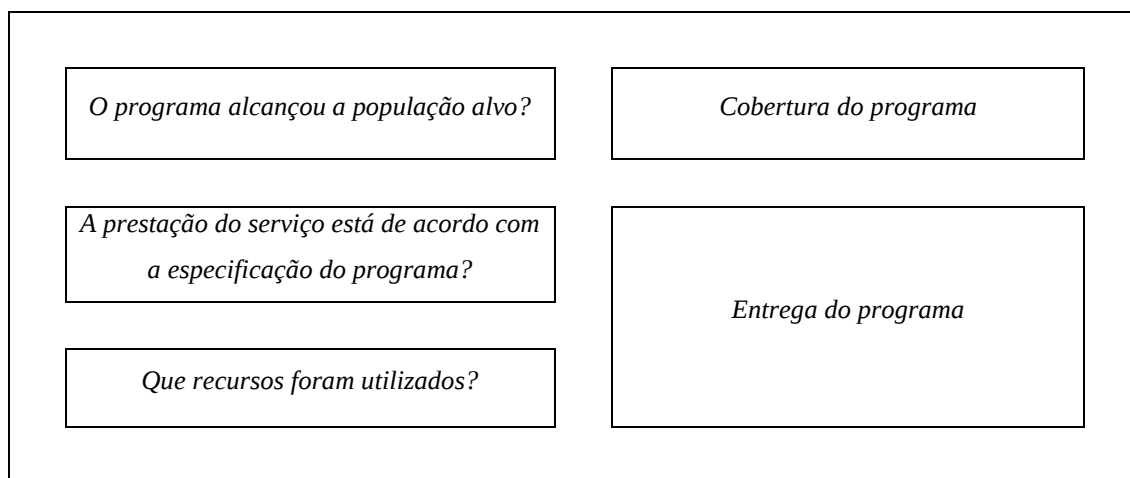
Fonte: Silvestre (2010:51).

que o Estado tem uma função reguladora e de vigilância nas áreas nas quais os riscos económicos e sociais potenciais são propensos a que os agentes intervenientes tomem medidas com base em expectativas. Torna-se, deste modo, fundamental avaliar a execução das políticas públicas, quanto mais não seja porque uma experiência ou ensaio pode validar a sua implementação com resultados positivos ou ser inadequada pelo não alcance dos objectivos a que se propõem (Espino, 2004).

Neste sentido segue Araújo (1998:7), ao mencionar que existe “um processo de aprendizagem pela experiência em que cada participante ajusta o seu comportamento”, ao aplicar um certo tipo de hábitos, acordos e expectativas.

Assim, três questões se colocam na presença da fase processual do desempenho das políticas públicas (Silvestre, 2010:52): a acção posta em prática alcançou as expectativas e necessidades dos grupos alvo?; as políticas estavam de acordo com o(s) programa(s) elaborado(s)?; e quais os recursos utilizados na sua implementação? Na Figura 2.6 apresentamos um esquema das questões relevantes na avaliação das políticas públicas.

Figura 2.6 - Questões-Chave na Avaliação das Políticas Públicas



Fonte: Silvestre (2010:52).

Desde a fase inicial da formulação das políticas públicas até ao consumo dos bens e serviços proporcionados pelos Governos, é importante conhecer o que foi ocorrendo ao longo de todo o processo e avaliar o grau de produção e o impacto dos resultados comparando com as expectativas dos grupos sociais que se pretenderam abranger com determinada política

pública. Esta acção é imprescindível para se saber se as necessidades sentidas foram colmatadas e cumpridos os objectivos propostos pelos programas governamentais.

A habitação torna-se, nestas políticas, um elemento central, razão pela qual iremos de seguida esmiuçar os conceitos de habitação, de política de habitação e, finalmente, a regulamentação do sector da habitação em Portugal, através da apresentação das principais preocupações governamentais sobre este sector económico e social.

Uma política social tende a focar-se nas funções executivas (Governos), considerando previamente a estrutura legislativa (Spicker, 2008:70), mas não só. As políticas sociais podem ser desenvolvidas e implementadas a outros níveis, ou seja, através dos vários ramos executivos dos Governos, através da delegação de autoridade. (Spicker, 2008:72).

2.3.7 O CONCEITO DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO

O comportamento do sistema de informação de preços, vulgo mecanismo de mercado, e das políticas assumidas pelos poderes públicos para a regulamentação e acompanhamento do mercado, está condicionado por factores exógenos ao próprio sistema habitacional.

Embora estes factores não expliquem tudo, o desempenho do sistema habitacional não pode ser entendido na sua globalidade sem o conhecimento da influência externa ao sector que esses factores provocam no âmbito da habitação.

Seguindo o trabalho de Paiva (1994:17), “entende-se por política de habitação o conjunto de medidas adoptadas e levadas à prática pelo Estado cujo objectivo principal consiste em assegurar o equilíbrio entre a oferta e a procura, através de instrumentos de intervenção no mercado”.

O conceito de sistema habitacional abarca o conceito de mercado de habitação devido à existência de intervenção estatal na provisão de habitação. Esta dicotomia entre promoção por via do mercado e promoção por via pública existe porque varia o grau de intervenção do Estado como produtor e como regulador do sector da habitação.

Para além da intervenção directa dos mecanismos legais e das instituições do Estado central, existe também a intervenção Estatal ao nível dos municípios.

Deste modo, a habitação propriedade do Estado não está inteiramente imune à influência do mercado: as autoridades do poder local actuam como promotores do stock habitacional público, mas a grande maioria dos edifícios foi construída por agentes privados; estes

construtores utilizaram materiais e recursos adquiridos no mercado com capital emprestado por instituições financeiras privadas (Malpass et al., 1999:7).

O termo político de habitação é usado de diferentes maneiras e cobre uma multiplicidade de actividades e aspectos.

Em termos gerais, a palavra política (na acepção de “policy”) implica acção em relação a um problema particular que se pretende resolver ou melhorar para se atingir um determinado objectivo. O conceito de política de habitação tem implícita a ideia de alteração do stock de habitação existente e dos serviços inerentes às condições de habitabilidade. A acção implica mudanças em relação ao que já existe, e ela é conscientemente planeada para dar origem a novas realidades futuras (Gibb et al., 1999).

Em suma, política pode ser definida em termos das posições e acções dos decisores e daqueles que são responsáveis pela execução dessas decisões. Política pública pode ser definida como a política dos órgãos públicos, tais como os governos, as autoridades estatais, regionais e locais, empresas e institutos. Política de habitação pode ser definida como um elemento ou domínio da política pública relacionada com a área da habitação (Somerville, 1994:211).

Mas ao falarmos de política de habitação devemos ter o cuidado de não esquecer as suas relações íntimas e até das sobreposições com as outras categorias da política pública: política social, política económica, política urbanística, política regional, política fiscal, política de emprego e outras. Ainda segundo este autor (Somerville, 1994:211), “devemos ser cuidadosos, ou seja, não assumir que existe qualquer coerência interna em estabelecer uma política de habitação como tal”. Outro autor, Dias (1994:92), refere que a política de habitação “é uma política transversal que mexe com aspectos muito importantes do Social e da Administração do Território”. Outra autora, Gros (1994:80), considerou a política de habitação como “categoria específica de prática social”. Barreto (1995:852) afirmou que as políticas sociais não são independentes das políticas económicas e financeiras, muito menos da situação e das potencialidades da economia.

Apesar do termo política implicar uma abordagem coerente, global e coordenada, no domínio da habitação é amplamente reconhecido que não há uma única política, mas uma multiplicidade de políticas, já que a habitação é entendida como sendo um sistema feito de muitas e diversificadas componentes com fortes ligações e conexões entre si. (Dias, 1994).

Mas esta multiplicidade de políticas no domínio da habitação é convergente e complementar, quanto mais não seja, porque as várias medidas e instrumentos de política tendem a concorrer para o mesmo objectivo. (Dias, 1994).

Daqui advém o imperativo estatal de definir o que são e quais são as condições mínimas de qualidade e quantidade que integram este conceito.

Aliás, este imperativo torna-se, portanto, na exigência prática de uma política capaz de facilitar o acesso ao bem habitação de todos os indivíduos que não tenham meios económicos para adquirir ou arrendar uma habitação aos valores do mercado.

Ora, isto faz com que a política de habitação tenha uma característica essencial: a sua dimensão social (Dias, 1994:91).

Também Santos (1997:89) refere que uma das características essenciais da política de habitação é a sua dimensão social, para quem o conceito de política de habitação corresponde a um conjunto de medidas implementadas e a implementar pelo Estado, tendo como objectivo “ alcançar ou garantir um equilíbrio razoável e socialmente aceitável entre a procura e a oferta de habitação no mercado (e na sociedade)” (Santos, 1997:80).

Salienta ainda o autor que sendo o direito à habitação um dos direitos sociais reconhecidos aos cidadãos pelas leis fundamentais dos Estados modernos e democráticos, dele resulta a exigência de uma política capaz de facilitar o acesso ao bem habitação, nomeadamente por parte de todos aqueles cidadãos que não têm meios económicos para adquirir ou arrendar a sua habitação aos preços de mercado.

De certa forma, neste sentido vai também a opinião da AECOPS – Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas (1994:13), ao afirmar que a habitação “não constitui um bem económico qualquer, o que impõe ao Estado, no contexto de uma economia de mercado, obrigações de regulação e de promoção”, sendo o Estado obrigado, numa sociedade moderna, a preocupar-se com a oferta de alojamento adequada, quer em quantidade, quer em qualidade. Em relação à intervenção governamental e dos agentes públicos actantes neste sector, dois tipos de instrumentos de intervenção no mercado estão ao seu dispor: a) os apoios ao investimento na habitação e b) os apoios à aquisição ou ao consumo dos serviços produzidos pelo bem-habitação.

No primeiro caso estamos perante a chamada “ajuda à pedra”, e no segundo caso é designada de “ajuda à pessoa” na opinião de Paiva (1994:17). Esta última corresponde a uma aposta assente na política de concessão de subsídios aos utentes (quer ao arrendamento, quer à aquisição), em benefícios fiscais na aquisição (como a dedutibilidade das amortizações), ou ainda no apoio à reabilitação das habitações e à auto-construção (mediante cedência de terrenos ou comparticipação financeira nos custos da edificação). Como refere Serra (2002:96), trata-se de uma forma de promoção indirecta orientada para o

consumo, ou seja, para o incremento das capacidades de solvência dos agregados familiares em relação às necessidades de alojamento. A “ajuda à pedra” diz respeito à iniciativa e partilha de responsabilidades do Estado com as autarquias e os vários promotores independentes públicos, privados e cooperativas.

Encontramos em Portugal diversas formas de apoio, directas e indirectas, que têm como objectivo o equilíbrio do mercado e a tradução prática do direito à habitação.

De uma maneira geral, é a influência de diferentes interesses e perspectivas – cada um com as suas próprias ideias acerca dos problemas da habitação e da sua importância no contexto social e económico – convergindo no Estado que determina a existência de políticas. A existência de problemas constitui uma condição de existência de políticas, mas não implica necessária e automaticamente o envolvimento do Estado, nem pré-determina a sua natureza e formas (Cardoso, 1985:108).

Mas a intervenção do Estado, embora não seja causa última dos problemas da habitação, é ela própria problemática. A panóplia de agentes intervenientes no fenómeno da habitação, em sentido lato, e a intensidade dos interesses conflitantes dos seus actores, transfere uma tónica política quando os poderes públicos entram em campo, isto é, quando os Governos procuram formular e executar políticas públicas no campo da habitação (Azevedo, 1998). Seguindo ainda o pensamento de Cardoso (1985), as políticas de habitação são, em grande medida, a tradução ao nível do Estado de conflitos, influências e ideias diversas. Por fim, a intervenção do Estado é ainda problemática por outro motivo: a natureza contraditória das pressões exercidas sobre o Estado fornece a base para novas intervenções. Como tendência, quanto mais o Estado é envolvido, mais se torna num veículo para a resolução de problemas e maior é a possibilidade de intervenção.

Apesar deste tipo de intervenção ter limites, tende a transformar relações económicas em relações políticas ou, pelo menos, muito dependentes da política, em que o Estado é parte interessada. Como referem Alves et al. (2004:58), “mesmo nos casos de externalidades e bens públicos em que a acção governamental possa ser admitida, deverá ser dada a devida atenção às potenciais ineficiências resultantes da intervenção estatal e das características do processo político”.

A natureza dos problemas habitacionais é, assim, alterada ao longo do tempo, colocando-se progressivamente a um nível que confronta permanentemente o Estado, na medida em que esses problemas não são definitivamente resolvidos.

O conceito de política de habitação compreende o conjunto de medidas adoptadas e postas em prática pelos Governos no sentido de alcançar ou garantir o equilíbrio global possível entre a procura (necessidades de habitação) e a oferta de habitação (capacidade produtiva

para renovar e expandir o stock de habitação mais o stock de habitações disponíveis). Do lado da oferta, a produção de habitações “envolve uma multiplicidade de agentes, requer volumosos recursos institucionais e financeiros” tocando em vários sectores económicos e sociais. (Ferreira, 1987:31).

Ainda de acordo com Ferreira et al. (1993), três dimensões essenciais podem ser associadas à política de habitação.

a) A dimensão social da política de habitação.

Consiste na atribuição de subsídios pelos Governos para fins habitacionais aos estratos populacionais considerados mais vulneráveis, os quais não têm, à partida, condições suficientes para adquirir ou arrendar habitação a preços de mercado.

Tem, por outro lado, associada uma política de redistribuição de rendimentos para facilitar o acesso à habitação, através de bonificações de juros, incentivos fiscais e subsídios de renda. Por fim, a dimensão social desta política tem uma componente de integração social, destinada a combater a formação de aglomerados habitacionais que levam à degradação social.

b) A dimensão económica da política de habitação.

Os macroeconomistas referem que o investimento na construção residencial é um exemplo de políticas anti-cíclicas, com o objectivo de combaterem as conjunturas da recessão através da criação de empregos e do consequente aumento do consumo (Yoo et al., 1975:122-123). Pode também ajudar a fomentar a poupança a longo prazo, tendo efeitos sobre a conjuntura económica em sentido contrário.

c) A dimensão territorial da política de habitação.

Uma grande parte do solo urbano é ocupada por conjuntos habitacionais.

Por isso, ao se pretender reabilitar centros históricos das cidades ou outras áreas ou combater o desenvolvimento anárquico das suas periferias, há que fazer apelo à política habitacional. Ela é um complemento indispensável da política de ordenamento do território, ou seja, a política de habitação é uma política transversal que toca em áreas importantes de uma comunidade.

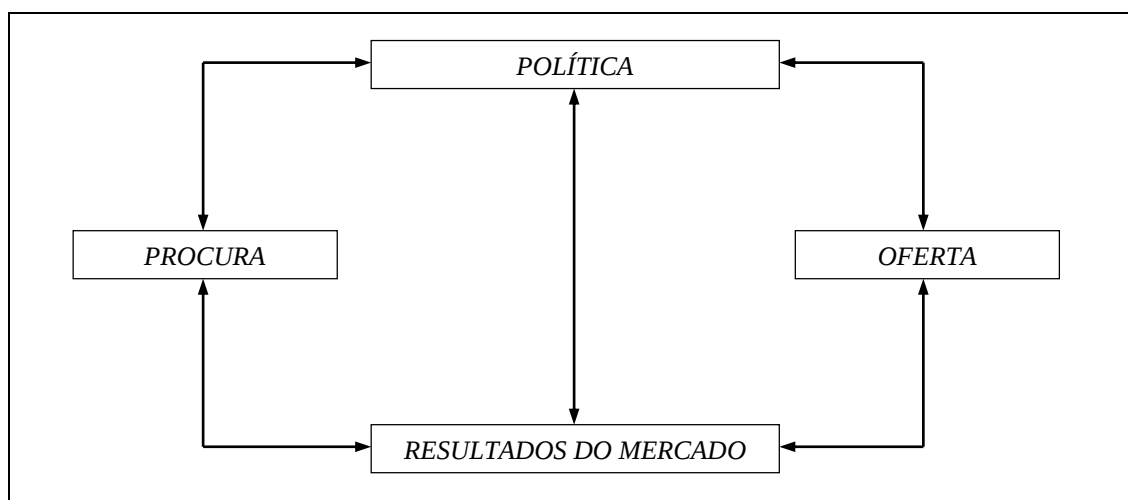
Os autores Harsman et al. (1991:20-23) criaram um modelo explicativo das relações entre a eficiência do mercado, medida pelos seus resultados, os agentes governamentais e a política de habitação.

Os instrumentos e os objectivos da política adoptados podem variar ao longo do tempo. Tanto o mercado como os agentes governamentais desempenham papéis importantes na esfera da habitação.

Uma evidente e importante implicação é o facto da política de habitação dever ser olhada como uma parte integral e interdependente daquilo a que Harsman et al. (1991) chamaram de sistema de fornecimento de serviços de habitação.

O esquema deste sistema encontra-se ilustrado na Figura 2.7.

Figura 2.7 - Política de habitação e fornecimento de serviços habitacionais



Fonte: Harsman et al. (1991:22).

Pela observação da figura podemos ver que a inter-relação entre a procura e oferta é mediada por uma componente política. Segundo os mesmos autores, a política de habitação, interpretada em sentido lato, afecta tanto as condições de habitabilidade como os resultados provenientes do mercado, de três maneiras:

- 1) através de subsídios orientados para a procura – participações nas rendas, subsídios ao rendimento destinados à aquisição de habitação e benefícios fiscais;

- 2) *através de incentivos orientados para a oferta – regras e regulamentos para a construção de habitações, incentivos fiscais, bonificações financeiras e política de solos;*
- 3) *através da intervenção directa no mercado – regulamentação das rendas, criação de efeitos fiscais limitativos à livre escolha, penalizações e incentivos e controlo de preços.*

Estes instrumentos típicos, entre outros, afectam a relação entre a promoção de habitação e a sua afectação às famílias. As relações causais jogam também em sentido inverso.

Dada uma certa oscilação de orientação política, o desenvolvimento de condições no mercado de habitação leva directamente a vários tipos de intervenção e à criação de regras formais que acabam por enquadrar legalmente a política de habitação. Uma análise deste tipo assenta num conjunto específico de intervenção seguida, normalmente, por uma apresentação quantitativa detalhada.

2.3.8 OS OBJECTIVOS DA INTERVENÇÃO PÚBLICA NO SECTOR DA HABITAÇÃO

A habitação ocupou ao longo dos tempos, e essencialmente nas últimas décadas, um lugar de destaque na política pública, devido ao facto de fazer parte do bem-estar social e, ao mesmo tempo, como campo de actuação dos mecanismos de mercado. A provisão de habitação tornou-se um aspecto crítico traduzido nas políticas públicas, pressupondo a constituição de objectivos de intervenção estatal neste sector.

O conceito de provisão da habitação pretende relacionar a problemática do lugar da habitação ao longo do território, de acordo com as pretensões e características dos agentes envolvidos no processo de promoção imobiliária residencial. (Ferreira, 1987). No âmbito deste conceito requer saliência o processo de produção de habitação, o seu consumo (afecção), os recursos utilizados e a relação entre os vários agentes tendo por base a vinculação legal posta em prática pela Administração Pública.

No que respeita ao período de investigação deste trabalho (1986-2008), houve substancial matéria reguladora e regulamentadora, logo, de actuação governamental, cuja implementação normativa visou o combate ao défice habitacional e às condições de habitabilidade.

Os objectivos da intervenção pública no sector habitacional são a eficiência, a equidade e os critérios de ordem política e social.

2.3.9 OS CRITÉRIOS DA EFICIÊNCIA E DA EQUIDADE

O acréscimo da importância do papel do Estado pode ser apreendido pelo peso das despesas e receitas e o consumo colectivo da economia.

Pretendemos salientar que não basta elaborar programas de intenções por parte do órgão executivo do País. Bourn (1992:28), citado por Silvestre (2004:104) defende a relação entre Inputs e Outputs com a Posição Económica, Eficiência e Eficácia dos programas governamentais. As premissas de partida a serem utilizados na implementação feita pelos Governos, via Administração Pública, deverão ter em consideração: (a) a medição dos inputs (recursos usados no processo de provisão de bens e serviços) e posterior escolha da melhor via a seguir, ponderando custos e benefícios; (b) a eficiência do processo de produção/prestação do bem/serviço em questão, através do uso de técnicas operacionais e estudos prévios; e (c) que os outputs (volume dos bens e serviços fornecidos) deverão ser provados como efectivos, quer nos objectivos, quer nos resultados (outcomes) a alcançar, através de processos capazes de os aferir, como estatísticas de resultados e de satisfação da população abrangida pelos programas.

Podemos afirmar que o Estado procura intervir racionalmente na economia para assegurar a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos com dois objectivos essenciais: objectivos de eficiência e objectivos de equidade. (Stiglitz, 1988).

O primeiro visa aplicar da melhor maneira possível os recursos escassos disponíveis no sentido de maximizar o bem-estar da sociedade. (Stiglitz, 1988). A equidade tem a ver com a forma como os vários bens e serviços são distribuídos pelos indivíduos, assente em critérios de justiça e igualdade.

Quanto à eficiência, a intervenção governamental visa a melhoria da utilização dos recursos, com decisões que procuram corrigir as falhas de mercado ou externalidades, ou através da provisão pública de bens e serviços. O problema das falhas de mercado surge quando não se obtém uma afectação de recursos eficiente resultante do funcionamento puro dos mecanismos de mercado. Vejamos o exemplo dado por Ferreira (1987) no caso do arrendamento. Os custos das melhorias efectuadas na habitação têm que ser comparados com os benefícios que o senhorio obterá. Estes benefícios correspondem ao valor adicional da renda proveniente dessas melhorias. Todavia, se um senhorio fizer algum tipo de melhoramento na habitação, o acréscimo da renda poderá não ser suficiente para cobrir esse custo. Por outro lado, os senhorios das casas vizinhas verão as suas propriedades provavelmente valorizadas, podendo aumentar a renda sem terem efectuado qualquer gasto. Assim, acabará por ser melhor para cada senhorio não fazer nada na

esperança de que outros o façam. Daqui resulta que não serão efectuados os melhoramentos socialmente desejáveis. A solução para este tipo de falha de mercado passará por um acordo entre proprietários, já que o problema das externalidades no mercado da habitação tem pouca intervenção pública directa. As externalidades existem quando os custos ou benefícios privados resultantes de um certo comportamento divergem dos custos e benefícios sociais, estes mais amplos, ou seja, quando impõem custos ou conferem benefícios sobre os outros agentes económicos. As externalidades existem no sector da habitação quando se analisam as medidas de edificação, renovação e regeneração do parque habitacional. Aqui a acção (ou inacção) de um actor numa certa zona ou a acção (ou inacção) de um conjunto de proprietários pode afectar o campo de actividade de outros actores. Nessler (1983:609) defende que dois tipos básicos de externalidades parecem surgir nos mercados de habitação: (a) as externalidades relacionadas com os valores de propriedade, e (b) os custos sociais dos bairros pobres (barracas). O conceito de eficiência aplicado ao sector habitacional resulta de potenciais externalidades.

Relativamente à equidade, tal desiderato é perseguido por via de medidas de redistribuição dos rendimentos através do sistema fiscal e de programas públicos de bem-estar social. (Alves et al., 2004:57).

Tendo por base estes dois objectivos de uma sociedade quanto à eficiência e quanto à equidade, a importância relativa dada a uma ou a outra permite que um Governo legisle e tome acções no sentido de dinamizar mais o funcionamento do mercado (primazia da eficiência), sem esquecer todavia, o dever do Estado em privilegiar também a eficiência, ou no sentido de intervir mais directamente como promotor de bens e serviços públicos (primazia da equidade).

Mas mesmo na questão do funcionamento dos mercados, não devem os Governos deixar de ter uma atitude actuante e vigilante por via da regulação e da regulamentação.

Baseando-nos em Silva (1994:665), a maior parte das análises sobre habitação concluem que o mercado e o Estado não podem existir um sem o outro nas sociedades industriais contemporâneas. Mesmo o mercado mais livre depende do apoio ou da regulação do Estado, do mesmo modo que o mais centralizado sistema de promoção de habitação necessita de alguns mecanismos de mercado para poder funcionar com eficiência.

As vantagens do mercado, enquanto mecanismo de afectação eficiente dos recursos, tem algumas limitações no caso da habitação, cujas características específicas constituem, elas próprias, ineficiência do mercado (Silva, 1994:655-656).

Na sua intervenção, este autor baseia a sua análise em duas hipóteses: a primeira é que não há, na questão da habitação, duas situações opostas, mercado e intervenção pública, mas sim

diferentes combinações de intervenção pública com os mecanismos de mercado; a segunda é que a conjuntura económica e urbana e a orientação política do governo são os condicionalismos principais da maior ou menor intervenção pública na habitação, ou seja, da configuração daquela combinação. No mesmo sentido vão Ferreira et al. (1993:59), ao terem afirmado que “mais Estado e mais mercado era a orientação geral para que apontavam as tendências de evolução da política habitacional, a nível europeu”.

Mas para além das imperfeições do mercado que afectam a habitação do lado da procura, há o comportamento da oferta de habitação relativamente às variações da procura. E aqui, a evidência histórica em vários países europeus leva a crer na inadequação do mercado como mecanismo de resolução do alojamento das famílias de menores rendimentos. O mecanismo de mercado leva à produção do que dá mais lucro e não obrigatoriamente do que é necessário. Regra geral, o mecanismo afecta os bens e serviços produzidos de acordo com a procura e não de acordo com as necessidades.

A esta conclusão já Nesslein (1988:98-99) tinha chegado ao associar a incapacidade de acesso à habitação por parte das famílias de menores recursos e a existência de formas degradadas de alojamento às características da procura relacionadas com o rendimento (exógeno) e o preço (endógeno) e não a uma insuficiência intrínseca dos mecanismos de mercado.

Neste artigo, Nesslein examinou os aspectos económicos fundamentais relacionados com o desempenho, em termos de equidade e eficiência, de dois modelos alternativos de afectação de habitação nas economias capitalistas avançadas. O modelo de mercado tipificado pelos Estados Unidos, onde a afectação de recursos de habitação é comandada pelos canais de informação e incentivos do mecanismo de preços. E o modelo europeu dos estados de bem-estar dirigido por um mecanismo distinto de afectação deste tipo de recurso com base em dois componentes: o controlo de preços da habitação e a ênfase no sector não lucrativo. No seu artigo o autor comparou a realidade americana com sete países que considerou os principais países representativos do bem-estar social: Dinamarca, Finlândia, Islândia, Holanda, Noruega, Suécia e Reino Unido.

Em face do exposto, a política de habitação surge como um conjunto de medidas legislativas, reguladoras e regulamentadoras, que procuram melhorar a eficiência e a equidade no provisionamento de um bem com características muito particulares como é a habitação.

A justificação para a intervenção dos Governos por motivos de eficiência assenta em quatro vectores:

- a) *as externalidades, que advêm da constatação de que a habitação, nalgumas das suas vertentes, pode ser entendida como um bem público, competindo ao Estado torná-lo acessível aos cidadãos; muitos dos atributos da habitação são consumidos colectivamente, causando satisfação ou insatisfação: a sua arquitectura, o seu estilo, o meio envolvente e as infra-estruturas;*
- b) *os elevados custos de pesquisa de informação e os custos de controlo e fiscalização que suportam os intervenientes no mercado de habitação – são regras de uniformização dos processos de construção que visam assegurar a qualidade das construções e regras de inspecção e segurança dos edifícios;*
- c) *transparência da informação disponível – proporcionar a todos os consumidores o melhor conhecimento possível dos preços e quantidades de bens a transaccionar, tentando eliminar movimentos especulativos baseados em expectativas sobre o comportamento do mercado de habitação; interessante é a opinião de que a informação imperfeita não é uma falha de mercado mas simplesmente um facto da vida (Nesslein, 1983:607);*
- d) *os benefícios macroeconómicos – dada a natureza do bem habitação, nomeadamente o seu custo e durabilidade, a política de habitação é influenciada e influencia outras realidades económicas e sociais, como o emprego, a economia, a política monetária e a política de solos (Wexler, 1999:1179). Outro autor, Harris (1999:1174), afirma que nenhum país trata a política de habitação como uma política social mas sempre em termos económicos. Outros autores, como Harsman et al. (1991:3), relacionam a política de habitação com outros importantes objectivos de política económica e social: a estabilização macro-económica, o bem-estar social, a saúde pública, o uso da propriedade, o desenvolvimento económico e o equilíbrio regional. Referem ainda a importância de coordenação entre as iniciativas de política aos vários níveis, económicos e sociais.*

Se a eficiência é um objectivo atingível ou atingido na sua vizinhança num mercado mais ou menos livre, já a equidade não o será sem uma intervenção governamental.

Este problema faz com que o Estado se torne também produtor de habitações, segundo Matias (2002-b:51). Sobre os bens de mérito refere Stiglitz (1988:81): “O facto do governo dever intervir porque sabe qual é o melhor interesse para os indivíduos mais do que eles próprios, refere-se como paternalismo”. Para Harsman et al. (1991:7), este bem de mérito racional pode ser interpretado de forma paternalista: os políticos e os burocratas governamentais sabem

mais sobre os efeitos negativos associados à inadequação de habitação do que as próprias pessoas que vivem em casas sem condições mínimas de habitabilidade.

A habitação é um bem durável, com um preço relativo elevado e serve várias gerações, ao mesmo tempo que é utilizada por muitas pessoas incapazes de lhe imputar ou atribuir um valor, como, por exemplo, crianças, idosos e deficientes. Harsman et al. (1991: 5). Para estes autores, o argumento de bem de mérito implica que as necessidades deste conjunto de pessoas não sejam tidas em conta num mercado desregulado, e que a sociedade tem uma obrigação colectiva de tomar em consideração estas preferências.

Não obstante a preocupação da eficiência, o principal objectivo assumido da política de habitação tem sido a de assegurar condições de equidade, segundo Gibb et al. (1999:23-24).

Para estes autores, a equidade pode ser considerada de duas maneiras:

- a) a equidade horizontal, em que todas as pessoas são tratadas da mesma maneira em situações idênticas; por exemplo, consoante os seus rendimentos, todos as famílias podem adquirir habitação por via do financiamento; ou ainda, todos os agregados familiares jovens podem usufruir de apoios financeiros públicos no acesso ao arrendamento; ou a atribuição de fogos pelas entidades públicas tem o mesmo tratamento para as pessoas que se encontram nas mesmas circunstâncias quanto à atribuição de habitação; do ponto de vista económico, a equidade horizontal corresponde aos ganhos e perdas para os diferentes tipos de agregados familiares (O'Sullivan et al., 1995:107).*
- b) a equidade vertical, quando existe tratamento diferente para os diferentes agregados familiares; existe uma vontade de contrariar a desigualdade da distribuição de rendimentos reduzindo essa desigualdade; por exemplo, no crédito à habitação bonificado os apoios variavam consoante os rendimentos dos agregados familiares em condições de usufruírem esse tipo de apoio; ou ainda, a diferenciação das rendas a suportar com o arrendamento de habitações aos agregados familiares jovens; a tipologia dos fogos concedidos pelos promotores públicos não é a mesma para os agregados elegíveis para a sua atribuição.*

“Tratar com igualdade pessoas em situação igual” corresponde à equidade no sentido horizontal; “tratar inadequadamente pessoas em situações desiguais” diz respeito à equidade no sentido vertical (Wolf, 1994:82). Por outras palavras, acreditar no desejo de tratamento igual de iguais é a equidade horizontal; o desejo de reduzir a desigualdade do

rendimento e da riqueza através da redistribuição é o significado de equidade vertical. (Munro et al., 1999:49).

Ora, compete aos Governos assegurar a todos, condições de acesso a alojamentos com o mínimo de habitabilidade, o que muitas vezes leva a considerar esta atitude como sendo paternalista, sobretudo nos países assentes em modelos de economia de bem-estar.

Como há desigualdades na repartição do rendimento e da riqueza, existe a necessidade de implementar medidas redistributivas, havendo um relativo consenso quanto à execução de tal redistribuição.

Esta tendência para a intervenção estatal destina-se a corrigir as deficiências e consequências do sistema de produção e afectação da habitação. O seu objectivo é a criação de mecanismos de redistribuição do rendimento de modo a assegurar um acesso alargado à habitação adequada (Abílio Cardoso, cit in Gros, 1996:85). Segundo esta autora, este comportamento estatal não pretende eliminar o predomínio do sector privado de produção da habitação. Neste mesmo sentido vai a opinião de Weesep (2000:169) ao afirmar que “numa perspectiva agregada e de longo prazo, a provisão do bem habitação é um factor determinante na redistribuição do rendimento numa sociedade”.

De acordo com Gros (1994:85), “O peso relativo do sector público e do sector privado depende, em dado momento, da medida em que este último compromete os objectivos redistributivos reconhecidos como social e economicamente necessários”.

No entanto, a intervenção genérica do Estado no sector da habitação não se rege apenas por aqueles dois critérios económicos, existindo também os de ordem política e social.

2.3.10 O CRITÉRIO DE ORDEM POLÍTICA

Torna-se muitas vezes difícil distinguir os motivos sociais e políticos da política de habitação dos motivos de eficiência e equidade. Mas esta distinção é real e importante. Veja-se a seguinte afirmação de Harsman et al. (1991:7): “a promoção da ordem e da segurança pública é talvez a razão mais básica para o governo. É também o mais velho motivo político para a política de habitação”.

Assim, uma das razões de ordem política está relacionada com a promoção da ordem, da segurança e da saúde pública. Os regulamentos existentes no que se refere às infraestruturas no interior das habitações foram implementadas para prevenir ou minimizar epidemias e outras doenças contagiosas que desde sempre afectaram os indivíduos. “As iniciativas políticas normalizadoras dos padrões mínimos exigíveis para as habitações visam em primeiro lugar

codificar as características sociais da vida urbana, mais do que corrigir decisões individuais dos construtores de habitação” (Silva, 2001:34).

Outro motivo relaciona-se com o próprio processo político nos países democráticos, europeus e outros, em que o desenvolvimento urbano é considerado uma matéria que diz respeito, acima de tudo, aos residentes da própria área urbana. A própria participação nas decisões e discussões de planeamento urbano é vista como uma actividade desejável política e socialmente (Silva, 2001:34). Ter uma habitação decente é cada vez mais visto como um direito social mais do que apenas como um mero bem. Todavia, Nesslein (1983:608) refere que “sob um sistema de direitos de propriedade privada os ganhos e custos das decisões de investimento são largamente relevantes para o decisor público”.

Outra preocupação resulta da visibilidade das condições de habitabilidade e da sua envolvente externa de um país ou de uma região no sentido de transmitir uma imagem das capacidades políticas dos seus dirigentes e responsáveis.

Um parque habitacional degradado facilmente se associa a noções nefastas sobre a popularidade e imagem dos políticos perante os seus eleitores e essencialmente perante os proprietários de imóveis que sofrem com a desvalorização das suas propriedades⁵ (1).

Este é também um motivo de preocupação com a manutenção e conservação dos imóveis existentes, a qual deve estar presente em qualquer política de habitação.

A divisão de ganhos e perdas entre classes sociais originada por movimentos especulativos no mercado de terrenos é outro motivo de ordem política. Num período de crescimento da procura de habitação verificam-se ganhos acrescidos para os proprietários dos terrenos, os quais, quando infra-estruturados e afectados com transportes, escolas e outras disponibilidades sociais, imediatamente passam a ter um valor bastante superior que se traduz em maiores ganhos na construção de habitações. Esta valorização das zonas e respectivas habitações reflecte-se no preço final das casas.

Por fim, a necessidade de uma política de habitação advém do facto de programas habitacionais poderem ser relacionados com as políticas de desenvolvimento regional e do mercado de trabalho, as quais têm impacto na economia em geral.

⁵ Deficientes condições habitacionais têm efeitos sociais elevados, sob a forma de crimes, delinquência juvenil, alcoolismo e outras formas indesejáveis. Embora os estudos empíricos não evidenciem claramente que más condições de habitabilidade causem este tipo de desordens sociais, estes argumentos têm um papel importante na definição da política de habitação em muitos países (Harsman, 1991:8) e Nesslein (1983:610-611).

As políticas de emprego e de provisão de habitação estão proximamente ligadas através do sector da construção, já que, sendo esta indústria muito intensiva em trabalho, é geradora de emprego e tem muitos efeitos multiplicadores (Harris, 1999:1173). Segundo Harsman et al. (1991:10), “seria um erro ver estas actividades como meramente económicas em escala e reduzir a sua própria dimensão política ou ideológica ”.

2.3.11 O CRITÉRIO DE ORDEM SOCIAL

A melhoria das condições de habitação pode incentivar o desenvolvimento económico e regional. Todavia, “estes efeitos irão desenvolver ou ter mais impactos positivos na habitação do que o inverso, ou seja, que a «localização da habitação seja subordinada à localização do emprego»”, segundo Cardoso (1996:136).

O favorecimento relativo do arrendamento geralmente produz um incentivo à mobilidade dos indivíduos e uma maior flexibilidade no mercado de trabalho, possibilitando, em última análise, um melhor ajustamento a desequilíbrios regionais que se verifiquem nesse mercado. Por outro lado, as medidas tendentes a privilegiar a aquisição de habitação própria estimulam a fixação das famílias (Silva, 2001:36). A recente expansão da promoção do acesso à habitação própria foi justificada pelo resultado dos progressos conseguidos ao nível da indústria da construção, pelas capacidades financeiras das famílias e pela acessibilidade dos sistemas de crédito às classes médias. (Serra, 2002:98).

Em relação ao efeito da política de habitação na idade de constituição das famílias, constata-se que num mercado de arrendamento relativamente eficiente e onde seja fácil a troca de habitações, a idade de formação das famílias tende a baixar relativamente ao que se observa num mercado de arrendamento ineficiente como o português, como adiante se verá. (Galvão, 1998).

Todavia, a opção pelo arrendamento de prédios urbanos para habitação tem vindo a ser diminuída de importância em favor da opção pela aquisição, a qual beneficiou, inclusive, de incentivos governamentais.

A aquisição de habitação própria é a opção escolhida pelos jovens, sendo o recurso ao financiamento bancário indispensável face à escassez de poupança e ao investimento avultado. (Matias, 2002-a). Atendendo às maiores exigências, actuais e futuras, impostas pela opção na aquisição, são quase sempre necessários dois salários para equilibrar os orçamentos familiares. Assim, a idade de constituição das famílias é retardada e a sua dimensão reduzida.

A política habitacional executada por qualquer Governo não é homogénea nem idêntica para todos os momentos do ciclo económico de uma mesma sociedade. A determinação das suas linhas regulamentadoras depende de vários contextos: económico, político, ideológico e histórico.

Como referiram Balchin et al. (2002:4), os intervenientes no mercado e a intervenção do Estado são determinantes da ocupação de frações habitacionais, assim como o sistema político e social, possibilitam, no curto prazo, a complementaridade entre o mercado e a política de habitação. Ou seja, os Governos actuam de maneira distinta consoante a conjuntura económica do País.

Embora, como alertou Majone (1997:153), a continuidade das políticas seja notoriamente difícil de alcançar numa democracia, dada a forma de governo “pro tempore” que a caracteriza. Sustenta este autor que a segmentação do processo democrático em períodos de tempo relativamente curtos tem sérias consequências quando o problema enfrentado por uma sociedade requer soluções de longo prazo. Sob o princípio da alternância, os políticos têm poucos incentivos em desenvolver políticas cujo sucesso virá, se vier, depois das próximas eleições. “Logo, é difícil para os executivos políticos serem credíveis eles próprios em relação a uma estratégia de longo prazo”. (Majone, 1997:153).

Podemos afirmar, então, que a necessidade de regulação e regulamentação no mercado de habitação é motivada por questões de eficiência, equidade, políticas e sociais, de acordo com o critério definido por Harsman et al. (1991) quanto à avaliação do desempenho da política habitacional.

Pelas considerações anteriormente expostas, a discussão sobre o papel do Estado na provisão directa ou indirecta de habitação prende-se com o procurar descortinar a forma dos objectivos de eficiência e equidade poderem ser alcançados, atendendo às imperfeições do mercado de habitação e às características específicas da habitação.

Daí resultará, certamente, um número maior de alternativas no acesso à habitação, uma mais diversificada oferta, uma crescente capacidade para a satisfação das necessidades habitacionais, uma redução das tensões sociais e económicas, um mais sustentado equilíbrio social e uma maior estabilização do mercado.

2.3.12 O CASO HABITACIONAL PORTUGUÊS E OS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS SOBRE A HABITAÇÃO

Nas décadas de sessenta e setenta, quando o êxodo rural e a vinda da população das ex-colónias impuseram ritmos de crescimento demográfico acelerados, assistiu-se ao aparecimento de

vastas manchas de habitação, maioritariamente unifamiliar, de promoção ilegal, ou seja, verificou-se o surgimento de fenómenos de “construção clandestina”. (Vilaça, 1998:142).

Surgida como resposta à incapacidade do mercado formal e da administração central em assegurar as necessidades de habitação de um largo segmento da população recém-urbanizada e pouco solvente, esta forma de crescimento urbano acabou por dar origem a graves problemas de subequipamentos e deficientes níveis de atendimento da população em infra-estruturas.

Esta movimentação populacional de génese ilegal constituiu também uma forma de aplicação de poupanças familiares, dada a fraca atractividade das taxas de juro reais face à evolução da taxa de inflação. O crescimento económico significativo e a forte imigração dos anos sessenta também contribuíram para este assunto da poupança. (Franco, 2002:44).

Nas duas áreas metropolitanas (Lisboa e Porto) verificou-se ainda a formação de largas extensões de habitação precária, sobretudo na periferia e em áreas com fortes condicionamentos de natureza ecológica. De facto, com o acréscimo de famílias a procurar os dois grandes centros urbanos do País, a procura de habitação estendeu-se à periferia, a par do aparecimento dos chamados bairros de lata dentro das cidades. Sem a possibilidade de obtenção do alvará, de licença de obras por parte dos municípios, “havia que construir depressa, durante o fim-de-semana e de noite, sob pena de a fiscalização proceder à demolição. A demolição só não se concretizava, se a construção estivesse habitada” (Matos, 2001:8).

Os Recenseamentos da População e Habitação (INE, 1984; 1994; 2002) permitem conhecer a evolução de algumas características demográficas, sociais e económicas do País. A análise retrospectiva de alguns destes indicadores dá-nos a conhecer essa evolução. Em relação ao fenómeno da habitação, são particularmente importantes os indicadores relativos à evolução da população, das famílias e núcleos familiares e dos edifícios e alojamentos.

Ora, foi em função da realidade demonstrada pela evolução destes indicadores que os Governos actuaram. E fizeram-no principalmente com dois objectivos: avaliar as condições de alojamento da população e avaliar as carências habitacionais quantitativas e qualitativas.

2.3.13 OS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DOS GOVERNOS

O exercício da actividade executiva pelos Governos é a face mais visível da governação com o objectivo de tomar medidas para satisfazer necessidades colectivas. É o manifesto das vontades e obrigações do Estado através da legislação elaborada pelos Governos.

Perante a multiplicidade de condutas que o exercício da actividade governamental implica, os Executivos têm a necessidade de estabelecer regras gerais que disciplinem a sua actuação.

Estas regras são normalmente indispensáveis quando se pretendem complementar para, elas próprias, se tornarem exequíveis.

Por assim dizer, os Governos têm um poder normativo que é exercido na obediência às leis existentes. A massificação da propriedade formal ou legal ajuda a resolver o cumprimento das leis. Como afirma Soto (2002:213), “a sociedade civil, nas economias de mercado, não surge simplesmente devido a uma maior prosperidade, pois o direito à propriedade também implica o respeito pela lei”.

A organização administrativa do Estado corresponde à pessoa colectiva pública que, no nosso País, desempenha, sob a direcção do Governo, a actividade administrativa. A orientação superior do conjunto da Administração Pública pelo Governo é, segundo Amaral (1984:1154), “a distribuição das competências pelos diferentes órgãos centrais e é, sobretudo, a separação entre o Estado e as demais pessoas colectivas públicas – regiões autónomas, autarquias locais, Institutos Públicos, associações públicas”.

A Administração Pública tem a necessidade estrutural de se subordinar não só ao direito mas igualmente à política e àqueles que foram democraticamente eleitos (Bearfield, 2009:73).

Sendo o Governo o órgão de condução da política geral do País e o órgão superior da Administração Pública, tem competência de três ordens: política, legislativa e administrativa.

A garantia da execução das leis realiza-se através do exercício do poder regulamentar do Governo, cabendo-lhe fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis (artº 202º, alínea c), da Constituição da República Portuguesa), em complemento do exercício de funções legislativas realizado através dos Decretos-Lei, Portarias e Resoluções.

Previamente, estas normas legislativas fazem parte das intenções dos Governos quando legitimamente eleitos para o exercício do poder político. Os princípios informadores, os objectivos ou finalidades a atingir, bem como dos meios a utilizar e das medidas a adoptar em vista da realização de tais objectivos cabem no conceito de programa político.

Podemos dizer, então, que os programas de Governo são documentos formais dos quais “constarão as principais orientações políticas e medidas a adoptar ou a propor nos diversos domínios da actividade governamental”, assim se exprimindo a Constituição da República Portuguesa no seu artigo 191º.

A consagração de fomentar as satisfações habitacionais e a resolução dos problemas habitacionais nos programas dos vários Governos tem por base o direito constitucional, por parte dos cidadãos, a um alojamento familiar clássico condigno, o que faz com que este tema não possa ser ignorado pelo Estado. No entanto, este direito não legitima acções isoladas de

reivindicação de cada indivíduo para com o Estado, não deixando de ser uma responsabilidade política de cada Governo (Azevedo, 1998:233).

Proporcionar condições, económicas, financeiras, fiscais e regulamentadoras da construção e recuperação de habitações, é uma evidência. Construir ao menor custo, em quantidade suficiente, com qualidade minimamente digna e nos locais correctos é uma constatação.

A problemática destas premissas surge quando se pretende passar da formulação à implementação destas condições e exigências. Muitos factores influenciam os objectivos a que os Governos se propõem, o que leva a um maior ou menor nível de intervenção da Administração Pública.

Apresentamos na Tabela 2.3, por Governo Constitucional e por objectivo, as principais medidas propostas e utilizadas, na prática legislativa, para se alcançarem esses mesmos objectivos (Portal do Governo: www.portugal.gov.pt).

Tabela 2.3 - Objectivos e medidas de política de habitação segundo os Programas dos Governos Constitucionais entre 1985 e 2009

OBJECTIVOS	MEDIDAS PROPOSTAS	
	X Governo Constitucional (1985-1987)	XI Governo Constitucional (1987-1991)
AQUISIÇÃO E CONSTRUÇÃO DE HABITAÇÃO PRÓPRIA	- Criação e promoção de Fundos de Investimento Imobiliário; - Criação de sistemas de depósito de crédito de habitação; - Adequação dos regimes de crédito bancário.	- Política de crédito; - Redução dos custos de construção; - Apoio aos jovens.
PROMOÇÃO DO ARRENDAMENTO HABITACIONAL	- Regulamentação dos subsídios de renda; - Estímulo ao mercado de arrendamento.	- Liberalização das rendas; - Alargamento dos subsídios de renda.
PROMOÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL A CUSTOS CONTROLADOS	- Apoiar as Câmaras Municipais, cooperativas de habitação e outras entidades em programas de habitação social.	- Contratos de desenvolvimento para habitação; - Bonificação de taxas de juro; - Planos de intervenção no âmbito da habitação social; - Alienação de terrenos e parque habitacional; - Apoio aos jovens.
REABILITAÇÃO E CONSERVAÇÃO DE IMÓVEIS HABITACIONAIS DEGRADADOS	- Aumentar o número de imóveis objecto de conservação e recuperação.	- Articulação de esforços entre o Governo e os municípios.
PROMOÇÃO DA POUPANÇA PRÉVIA	- Criação de sistemas de depósito de crédito à habitação; - Criação das contas poupança-emigrante; - Criação das contas poupança-habitação.	- Estatuto dos Benefícios Fiscais (aprovado em 1989); - Nova configuração das contas poupança-habitação.

Elaboração própria

Tabela 2.3 – Objectivos e medidas de política de habitação segundo os Programas dos Governos Constitucionais entre 1985 e 2009 (continuação)

OBJECTIVOS	MEDIDAS PROPOSTAS	
	XII Governo Constitucional (1991-1995)	XIII Governo Constitucional (1995-1999)
AQUISIÇÃO E CONSTRUÇÃO DE HABITAÇÃO PRÓPRIA	- Melhoria das condições à aquisição de casa própria, sobretudo dos jovens; - Facilitar e flexibilizar o acesso ao crédito bonificado.	- Melhoria dos incentivos ao investimento em habitação própria e de rendimento; - Facilitar o acesso à habitação própria.
PROMOÇÃO DO ARRENDAMENTO HABITACIONAL	- Criação de um mercado de arrendamento estabilizado; - Reforço dos subsídios de renda.	- Melhoria dos incentivos fiscais.
PROMOÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL A CUSTOS CONTROLADOS	- Reforço do apoio aos municípios; - Fomento da promoção pública de habitação; - Eliminação dos bairros de barracas (PER); - Realojamento de famílias carenciadas.	- Reservas de solo urbano para habitação apoiada; - Transferências para o INH de funções de financiamento; - Incremento de transferências de património habitacional do Estado para as autarquias; - IPSS's e cooperativas idóneas; - Reforço e reprogramação do PER.
REABILITAÇÃO E CONSERVAÇÃO DE IMÓVEIS HABITACIONAIS DEGRADADOS	- Reabilitar e recuperar áreas urbanisticamente degradadas.	- Aperfeiçoamento e ampliação do RECRIA; - Apoio à reabilitação de zonas históricas e degradadas com fundos comunitários.
PROMOÇÃO DA POUPANÇA PRÉVIA	- Actualização no EBF daqui para a frente; - Dinamização das contas poupança-emigrante.	- Criação de estímulos para incremento da poupança-habitação; - Revisão das contas poupança-emigrante; - Limite dos empréstimos das CPE's.

Elaboração própria

Tabela 2.3 - Objectivos e medidas de política de habitação segundo os Programas dos Governos Constitucionais entre 1985 e 2009 (continuação)

OBJECTIVOS	MEDIDAS PROPOSTAS	
	XIV Governo Constitucional (1999-2002)	XV Governo Constitucional (2002-2005)
AQUISIÇÃO E CONSTRUÇÃO DE HABITAÇÃO PRÓPRIA	- Manutenção da política de crédito à habitação, embora com adaptações.	- Fim do regime de crédito à habitação bonificado e jovem bonificado.
PROMOÇÃO DO ARRENDAMENTO HABITACIONAL	- Subsídios às rendas das famílias mais desfavorecidas.	- Oferta de mais imóveis para arrendamento, via municípios; - Revisão da legislação do arrendamento.
PROMOÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL A CUSTOS CONTROLADOS	- Concluir o realojamento das famílias a viver em barracas e afins; - Estimular a construção a custos controlados e incentivar a sua qualidade.	- Fusão do Instituto Nacional de Habitação com o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado; - Política de renovação urbana dos bairros sociais; - Desenvolver acções no âmbito do Plano Especial de Realojamento.
REABILITAÇÃO E CONSERVAÇÃO DE IMÓVEIS HABITACIONAIS DEGRADADOS	- Estimular a construção a custos controlados e incentivar a sua qualidade; - Subsídio de renda para os arrendatários mais carenciados na reabilitação de edifícios mais antigos; - Incentivar a recuperação do parque habitacional degradado; - Requalificar o parque habitacional degradado.	- Reconstrução e manutenção de habitações; - Revisão da legislação de expropriação de imóveis degradados.
PROMOÇÃO DA POUPANÇA PRÉVIA	- Revisão do regime jurídico das contas poupança-habitação.	- Manutenção das deduções à matéria colectável dos juros do crédito à habitação e capital limitado; - Continuação da isenção do imposto de selo sobre os juros de créditos para fins habitacionais.

Elaboração própria

Tabela 2.3 – Objectivos e medidas de política de habitação segundo os Programas dos Governos Constitucionais entre 1985 e 2009 (continuação)

OBJECTIVOS	MEDIDAS PROPOSTAS	
	XVI Governo Constitucional (2005)	XVII Governo Constitucional (2005-2009)
AQUISIÇÃO E CONSTRUÇÃO DE HABITAÇÃO PRÓPRIA	- Manutenção do regime geral de crédito à habitação com alguns acordos ao diploma de base (maturidade dos contratos, por exemplo).	- Manutenção do regime geral de crédito à habitação com alguns acordos ao diploma de base (maturidade dos contratos, por exemplo).
PROMOÇÃO DO ARRENDAMENTO HABITACIONAL	- Incentivar a colocação no mercado de arrendamento de fogos vagos, como alternativa à aquisição de casa própria.	- Revisão da lei do arrendamento urbano; - Actualização gradual das rendas; - Adopção de um melhor e mais justo regime jurídico dos direitos dos inquilinos nas acções de despejo; - Utilização de parcerias público-privadas na reabilitação de imóveis para arrendamento; - Centros de arbitragem para o arrendamento.
PROMOÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL A CUSTOS CONTROLADOS	- Apoio aos municípios no recurso aos fundos de investimento imobiliário; - Realojamento a levar a cabo pelos municípios; - Controlar e fiscalizar a qualidade construtiva dos empreendimentos estatais; - Apoio aos municípios à construção de equipamentos sociais, recreativos e desportivos complementares aos empreendimentos habitacionais.	- Conclusão dos programas de realojamento contratualizado; - Estimular operações urbanísticas para promoção de habitação a custos controlados.
REABILITAÇÃO E CONSERVAÇÃO DE IMÓVEIS HABITACIONAIS DEGRADADOS	- Atrair investimento privado nacional e estrangeiro para construção e reabilitação urbana; - Operações de realojamento por recurso à utilização de fogos devolutos, em áreas históricas e de reconversão urbanística; - Incentivar a recuperação de fogos degradados.	- Programas de apoio financeiro e logístico para obras de recuperação de edifícios; - Dinamizar a actuação das Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU); - Bonificações nos apoios aos municípios no realojamento em edifícios devolutos a reabilitar.
PROMOÇÃO DA POUPANÇA PRÉVIA	- Incentivos às operações de realojamento.	- Bonificação de juros a conceder via municípios; - Penalização fiscal de proprietários de imóveis devolutos; - Benefícios no âmbito do EBF em sede de IRS, IMI e IMT para reabilitação de imóveis; - Benefícios em sede de IRC para os FII para reabilitação de imóveis.

Elaboração própria

2.3.14 A ACTIVIDADE DA PROMOÇÃO IMOBILIÁRIA

A habitação é um bem com um custo de oportunidade muito elevado. Esta rigidez tem efeitos sobre os promotores imobiliários. Estes, previamente e com alguma antecedência, procuram saber se existe procura num determinado local e quais as características da procura nesse local: dimensão, qualidade da construção, tipo de acabamentos, a forma de estrutura da habitação (unifamiliar, multifamiliar, condomínios, etc.), habitação própria, arrendamento em habitação secundária. Estas características definem a forte heterogeneidade da habitação, a que acrescem os custos de transacção e de informação. Os promotores imobiliários, em cada projecto, trabalham um mercado geograficamente delimitado.

Trata-se de um bem com um tempo de demora substancial devido à necessidade prévia da elaboração de projectos, licenciamentos, tempo de construção e período de tempo para a sua comercialização (aquisição ou afectação; proprietários ou inquilinos). Por outro lado, os encargos com a habitação, quer quanto à sua afectação, quer quanto à sua manutenção, correspondem a uma parte muito importante do orçamento dos agregados familiares (Guerra et al., 2001; Neves, 1998 e 2000).

A indústria da promoção imobiliária agrega um vasto conjunto de actividades e agentes, tais como, empresas de construção civil, empresas de consultoria, arquitectos, avaliadores, advogados, gestores de activos imobiliários e a indústria financeira (bancos, seguradoras e fundos de investimento). Inclui também outros agentes que não instituições ou agentes privados: notários, conservadores, legisladores, Institutos e decisores públicos.

Contudo, todos estes agentes e actividades não têm de ser nem de funcionar num sistema fechado, mas antes partilham muitos comportamentos e decisões complementares. Cada um destes actores têm propósitos e interesses múltiplos e funcionam numa espécie de cadeia contínua, formando o ramo da promoção imobiliária em sentido lato.

A compra e venda de habitações privadas, que faz fluir o mercado da habitação, assenta de forma critica no envolvimento e no trabalho de vários actores do mercado. Smith et al. (2006:83) falam em três tipos de intermediários neste mercado: (a) os que fazem a transmissão de informação entre compradores e vendedores, especialmente concentrados no preço (advogados, agentes da administração pública e promotores imobiliários); (b) aqueles que fixam um valor, tido como aceite ou oficial, da propriedade (avaliadores); e (c) os que lidam com os aspectos legais das transacções de propriedade (advogados, notários, conservadores).

A actividade da promoção imobiliária procura obter o máximo retorno para os investidores durante o maior período de tempo comparando com o risco do mercado. Assim, os

empresários deste sector desenvolvem e gerem produtos imobiliários em concorrência entre si, juntando toda uma série de processos de produção (Gomes, 2004:32).

2.3.15 A SEGUNDA METADE DOS ANOS OITENTA E A ADAPTAÇÃO LEGISLATIVA AO NOVO CONTEXTO MACROECONÓMICO

A partir de meados da década de oitenta (1985-86), a situação macroeconómica do País começou a adaptar-se à nova fase expansionista do ciclo económico após alguns anos de recessão caracterizados por altas taxas de inflação e de juros, além de associados a uma evolução pouco expressiva dos rendimentos reais das famílias (Mendes, 1998).

No período de alguns anos que antecedeu a década de noventa do passado século, os Governos começaram a assumir um papel mais interventivo e estruturante no sector da habitação, sobretudo legislando no sentido de promover a aquisição e construção de habitação própria e no sentido de dinamizar os sectores privado e cooperativo na promoção de habitação (Silva, 2001:116).

Na segunda metade dos anos oitenta e durante os anos noventa foram tomadas medidas de política habitacional que começaram por privilegiar a opção pela aquisição de habitação própria, não tendo, ao mesmo tempo, a alteração legislativa sobre o mercado de arrendamento provocado modificações nesta tendência. Assim, foi criado o incentivo ao crédito bonificado e jovem bonificado por via dos juro e do rendimento anual bruto das famílias.

A este propósito vejamos o que foi afirmado por Santos (2003:8-10): a descida das taxas de juro provocadas pela liberalização do sistema financeiro permitiu que a aquisição de habitação própria tivesse sido o principal dinamizador da política de habitação em Portugal, nas décadas de oitenta e noventa. Ainda segundo este autor (Santos, 2003:8-10), “Por outras palavras, e no seguimento do nosso pensamento, a alocação de habitação própria pretendeu-se que fosse feita por via da informação transmitida pelos mecanismos de mercado”.

Esta actuação, como veremos nos pontos seguintes deste Capítulo, foi de tal modo relevante que os seus efeitos se prolongaram até 2002, ano em que terminou o crédito bonificado à habitação, embora com algumas alterações e adaptações até então.

O acesso ao mercado da habitação, no contexto da sua evolução desde 1986, esteve condicionado pelos custos em que os particulares incorreram ao se endividarem para poderem ter capacidade de investimento. De facto, o recurso ao crédito bancário para aceder a este

mercado apresentou ao longo deste período uma tendência crescente, tendo estado a sua acessibilidade dependente dos encargos financeiros que tal fonte de financiamento sempre impõe. Do processo de endividamento, para além de alguns custos de carácter acessório como sejam um conjunto de taxas e emolumentos administrativos e legais, recaiu também sobre o investidor/comprador um outro tipo de encargos – os juros – induzidos pelas taxas de juro estipuladas. Por outras palavras, e segundo Follain (1990:136), um agregado familiar pode escolher um empréstimo hipotecário em que a taxa de juro possa ser estocástica e uma hipoteca em que a taxa de juro seja fixa, mas quem pede emprestado escolhe a dimensão do empréstimo associada à evolução da taxa de juro.

Por outro lado, os valores das taxas de juro praticadas nos empréstimos para financiamento da habitação dependeram, entre outros, do regime de crédito, do tipo de regime de amortização da dívida, dos prazos de amortização, do indexante da taxa de juro aplicada (variável ou fixa) e, ainda, dos spreads definidos pelas entidades bancárias, bem como da relação entre o montante do financiamento e o valor de avaliação dos imóveis (relação financiamento/garantia ou “loan to value ratio”).

Com a maturidade crescente da área financeira, a abertura do mercado do crédito à habitação desde finais da década de oitenta a todas as instituições de crédito autorizadas para tal e com a liberalização das taxas de juro, a concorrência no sector bancário levou a que a sua margem (spread) se tivesse tornado na principal variável na atracção de clientes (Matias, 2002-a).

Daquilo que foi anteriormente mencionado sobressai um aspecto formalmente relevante: a realização de contratos de créditos e hipotecas (os denominados contratos de mútuo e hipoteca) entre os adquirentes de habitações, as instituições financiadoras e os promotores imobiliários.

2.3.16 A NECESSIDADE DE UMA POLÍTICA DE REABILITAÇÃO DO PATRIMÓNIO HABITACIONAL PORTUGUÊS

Enquanto que nos restantes países da UE a reabilitação e conservação regular de edifícios constituem um elemento estratégico para a resolução das necessidades habitacionais, onde representam, em média, cerca de 30% do mercado da construção, em Portugal a reabilitação do património habitacional continuou a assumir um papel menor, não tendo ultrapassado 10%, segundo as estimativas mais optimistas (INH, 2001:45).

Por exemplo, segundo Reis et al. (2000:118), este segmento representava uma percentagem muito reduzida no total da produção do sector da Construção e Obras Públicas – 7% a 8%, muito inferior à que se verificava na generalidade dos países europeus. Por outro lado, Mendes (1998:28) refere que os baixos valores das rendas também contribuíram para o reduzido peso que as actividades de reparação e reabilitação assumiram no total da produção do sector (5,5%), valor que contrastou com o dos restantes países comunitários onde este segmento atingiu os 33%. De acordo com Santos (1997:90), este tipo de mercado representava, na Europa, 40% da produção do sector da construção e apenas 7% em Portugal.

Segundo Barros (2000:231) o tratamento do património imobiliário nos Estados Unidos representava cerca de 50% do valor da riqueza nacional, provavelmente o valor mais elevado, pelo menos em volume, comparando com a União Europeia.

Em Portugal, a reabilitação do património habitacional ao longo do período analisado foi crescendo de importância como objectivo da política habitacional, tendo sido desenvolvidos alguns programas, apoiados pelo Estado, cujas metas pudessem ser alcançadas.

De certa forma, o modo de ver a cidade globalmente e voltada para o cidadão ou ainda a necessidade de preservação de muitos centros históricos, contribuíram para a dinamização de processos de recuperação e reabilitação habitacional.

O mercado de reabilitação, recuperação e manutenção de habitações permite aumentar a longevidade do parque/stock habitacional existente e, do mesmo modo, a oferta de casas (degradadas e fora do mercado).

A partir de 1996, o Governo de então constituiu um conjunto de instrumentos que teve como objectivo revitalizar a recuperação e conservação de edifícios de habitação, procurando relançar o arrendamento, de modo a tentar inverter a tendência contínua de desertificação dos centros urbanos antigos.

Para além de trazer respostas específicas aos problemas identificados no domínio do parque habitacional arrendado, este conjunto de instrumentos visava também a melhoria das condições de habitabilidade, o incentivo ao lançamento de fogos devolutos no mercado, ao alargamento do subsídio de renda às situações de carência económica e social, a justa adequação da renda condicionada à área e ao estado de conservação dos fogos, bem como o estabelecimento de um sistema que garantisse a viabilidade económica e financeira na recuperação dos edifícios antigos, quer por via do aumento das comparticipações, quer através de benefícios fiscais.

De acordo com o Instituto Nacional de Habitação, a adaptação legislativa ao parque habitacional arrendado poderia ser vista como uma oportunidade para o sector da construção civil e da

promoção imobiliária, “tanto ao nível da pequena indústria como no domínio do emprego, pois a recuperação de edifícios é uma área extremamente mobilizadora de mão de obra e com grandes possibilidades de crescimento” (INH, 2001:46).

De facto, na abordagem da problemática típica dos centros urbanos e históricos destacam-se, o património em risco, a desvitalização económica acompanhada de espaços desactivados, o despovoamento e a degradação física das habitações com o consequente isolamento de segmentos vulneráveis da população. Nalguns casos podem ser também referenciados problemas de desemprego, carências de equipamentos e infra-estruturas básicas e fenómenos de marginalidade e insegurança.

Baixos padrões de qualidade habitacional implicam riscos para a qualidade do espaço e da vida urbana que facilmente podem dar início a um processo cumulativo de degradação e abandono. (INH, 2001).

Na grande maioria dos casos, o que estava em causa era uma área de urbanizações antigas onde a degradação do parque habitacional e dos espaços públicos acompanhou o envelhecimento da população e a sua vulnerabilidade económica, agravada pelas sucessivas crises que vinham afectando o emprego nessas zonas e que originaram situações de pobreza. (INH, 2001).

A habitação constitui um problema-chave nas áreas urbanas. Não apenas pelo seu significado em termos de qualidade de vida, mas também por ser um dos elementos de maior visibilidade de degradação e, sobretudo, um factor decisivo no desenvolvimento de laços familiares e de vizinhança.

Por outro lado, e em termos de parque habitacional em geral, habitação em barracas ou construções abarracadas significam normalmente dificuldades de acesso a bens e infra-estruturas essenciais, como a água, a rede de esgotos ou a electricidade.

As dificuldades de acesso à habitação implicam também nos centros urbanos a sobrelotação dos alojamentos que, em situações extremas que as há, geram promiscuidade e dificultam gravemente o relacionamento familiar.

“Investir na imagem não é apenas remunerador nos centros históricos (“viver e trabalhar no espaço que os outros visitam”), mas é também vitalmente importante no processo de recuperação das áreas degradadas e dos espaços socialmente estigmatizados” (Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, 1997:17).

O congelamento das rendas, ao diminuir a capacidade financeira dos proprietários, veio pôr em risco uma parte significativa do património residencial e colocar a via de acesso à habitação essencialmente assente na compra da mesma.

Acresce que as áreas centrais das cidades têm sido disputadas por actividades ligadas aos serviços que tendem a elevar o valor dos solos e a criar uma atitude expectante por parte dos proprietários dos prédios aí localizados. Este facto tem levado estes proprietários a desinteressarem-se pela conservação dos edifícios que entraram num processo de degradação (Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, 1997:84).

Existiram mecanismos de ordem financeira, fiscal e urbanística a que os municípios recorreram para reabilitação dos centros históricos, assumindo o RECRIA entre estes uma importância significativa no apoio financeiro aos proprietários dos edifícios para levarem a cabo as obras necessárias de recuperação e modernização. Ao longo da década de noventa foi dado um impulso à actuação das autarquias neste domínio e foram dados novos incentivos aos particulares com o alargamento do âmbito de aplicação do RECRIA e a criação de três novos regimes de apoio financeiro: o RECRIPH, o REHABITA e o SOLARH.

Pela relevância deste pilar das políticas da habitação, Barros (2000:233) calculou, com base em certas premissas, que os trabalhos de reparação e conservação do parque habitação existente, realizados com regularidade, poderiam permitir à indústria da construção civil (incluindo a promoção imobiliária) cerca de 22% da sua faturação anual em valor.

O reconhecimento da importância das acções de reabilitação urbana, entendida pela intervenção física e humana, mas também socialmente contextualizada, surgiu expresso nos apoios comunitários a programas integrados e articulados. O seu objectivo era assegurar os direitos humanos no domínio da habitação e reforçar a coesão social. Surgiram, então, os seguintes três programas: Intervenção Operacional Renovação Urbana, a Iniciativa Comunitária Urbana e o Programa de Requalificação Urbana apoiado pelo Espaço Europeu. De acordo com Machado (1997:19), a Intervenção Operacional Renovação Urbana (IORU) foi um instrumento relevante para a melhoria da qualidade de vida das populações residentes nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto que não vinham beneficiando das condições mínimas de habitabilidade.

2.3.17 O REGIME ESPECIAL DE COMPARTICIPAÇÃO NA RECUPERAÇÃO DE IMÓVEIS ARRENDADOS (RECRIA)

No domínio da reabilitação de imóveis degradados, em 1986 foi revista pelo Governo a regulamentação financeira do Programa de Recuperação de Imóveis Degradados (PRID) por via da Portaria 373/86, de 21 de Julho, nomeadamente no que se referia às condições dos financiamentos no âmbito do programa.

Foram definidos naquele diploma os prazos, os montantes máximos de crédito, as taxas de juro, os regimes de amortização, para os municípios e outras entidades, e as bonificações que seriam processadas pelo INH.

Este tipo de diligências tomadas foram importantes porque permitiram melhorar a imagem do país real e visível, com um parque habitacional antigo e que interessava recuperar para alojamento de famílias carenciadas.

Ao mesmo tempo, pretendia-se que esta iniciativa contribuísse para a revitalização dos centros históricos e suas actividades económicas em algumas cidades do País.

Como consequência directa do bloqueamento a que estiveram sujeitas as rendas habitacionais durante longos anos em Portugal, constatou-se que era nos concelhos de Lisboa e Porto que se encontrava o maior número de prédios em claro estado de degradação.

Refira-se que em 1984, sobre o regime de rendas para fins habitacionais, estimava-se que cerca de 40% dos alojamentos apresentavam sinais de degradação ou em estado deficiente, o que correspondia a cerca de 360.000 fogos (Ponto 1 do preâmbulo do Decreto-Lei nº 4/88, de 14 de Janeiro, diploma que criou o programa RECRIA).

Até 1984 o mercado de arrendamento encontrava-se congelado e imbuído de muitas indecisões políticas e incertezas quanto à sua evolução.

A primeira tentativa de melhorar esta situação aconteceu em 1976, quando o ex-FFH foi autorizado a lançar um programa especial para a reparação de fogos ou imóveis em degradação (PRID), através da vigência do Decreto-Lei nº 704/76, de 30 de Setembro.

Esta legislação veio criar um programa especial para reparação de fogos ou imóveis em degradação (PRID), o qual se destinava à concessão de empréstimos e subsídios a particulares e Câmaras Municipais para obras de reparação, conservação e beneficiação do património habitacional público, privado, urbano e rural.

Posteriormente, através do Decreto-Lei nº 449/83, de 26 de Dezembro, pretendeu o Governo proceder ao relançamento do programa de apoio à reabilitação de imóveis de habitação (PRID) através da concessão de financiamentos a longo prazo por intermédio da Caixa Geral de Depósitos, do Crédito Predial Português, do Montepio Geral-Caixa Económica de Lisboa e do Fundo de Apoio ao Investimento para Habitação (FAIH).

Mas aquelas entidades financiadoras poderiam conceder também empréstimos idênticos a particulares, a instituições particulares de solidariedade social, instituições de utilidade pública e de utilidade pública administrativa, instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos e cooperativas de habitação e construção.

Como foi reconhecido pelo Governo em 1988, os resultados práticos desta medida foram insuficientes, não tendo tido qualquer adesão por parte dos senhorios e inquilinos potencialmente abrangidos, tendo a linha de crédito disponível para o efeito sido quase exclusivamente utilizada por municípios. O seu grau de realização reportado a 30 de Setembro de 1986 foi de apenas 48,9% (Ponto 2 do preâmbulo do Decreto-Lei nº 4/88, de 14 de Janeiro), não sendo de estranhar que o parque habitacional se tenha continuado a degradar.

Ainda segundo o IGAPHE (1997:3), este Instituto referiu o seguinte:

“Concebido para recuperar o parque habitacional degradado pelo longo período de congelamento das rendas e por políticas urbanísticas desadequadas à situação, o RECRIA é, ainda, um instrumento fundamental da política nacional de dinamização do mercado de arrendamento”.

Opinião mais abrangente e vista de outra perspectiva tinha Gomes (1998:81) ao afirmar o seguinte:

“A partir do RECRIA, o Estado reconheceu que detém uma parcela de responsabilidade nessa degradação, na medida em que, por razões de política social, entendeu e tem continuado a entender não se justificar o funcionamento puro dos mecanismos da oferta e da procura no mercado do arrendamento habitacional”.

Em relação ao programa RECRIA e segundo o IGAPHE (1997:2), *“pode dizer-se que o Estado vem assumindo o custo social resultante do congelamento das rendas habitacionais, que vigorou durante vários anos”.*

Tinham acesso ao RECRIA os senhorios de fogos cuja renda tivesse sido objecto de correcção extraordinária, bem como os inquilinos de fogos nas mesmas condições e também as Câmaras Municipais.

2.3.18 O INCENTIVO AO ARRENDAMENTO POR JOVENS

Foi preocupação dos vários Governos a implementação de medidas tendentes a favorecer a aquisição de casa própria, por parte dos jovens, sobretudo em início de vida, nomeadamente através da criação de um regime de crédito jovem bonificado, como atrás vimos, especificamente vocacionado para esta faixa etária da população.

Por outro lado, instituiu o Governo em 1990, através do Decreto-lei nº 321-B/90, de 15 de Outubro, o regime do arrendamento urbano, com o qual *“procurou libertar a política de habitação dos condicionalismos relativos à sua excessiva dependência da aquisição de casa própria”* (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 162/92, de 5 de Agosto, que criou o Incentivo ao Arrendamento por Jovens).

Procurou tornar o arrendamento uma alternativa à satisfação das necessidades de habitação por parte dos jovens.

Salientou também o Governo, nessa altura, o facto do País se encontrar numa fase de crescimento e modernização, o que tornava necessário a criação de condições que suportassem e facilitassem a mobilidade da população. Este aspecto assumia importância vital para um desenvolvimento económico e social equilibrado. A facilidade de acesso à habitação seria, certamente, um dos pilares essenciais da mobilidade, sendo o mercado de arrendamento o seu instrumento por excelência.

Assim, por forma a que os jovens pudessem optar livremente por arrendar ou adquirir uma habitação, instituiu o Governo um apoio financeiro específico destinado a jovens arrendatários.

Foi criado o Incentivo ao Arrendamento por Jovens (IAJ) através do Decreto-Lei nº 162/92, de 5 de Agosto, a aplicar em moldes idênticos aos do Decreto-Lei nº 328-B/86, de 30 de Setembro, que na altura vigorava.

No seu primeiro artigo estipulou que podiam ser beneficiários do IAJ os jovens arrendatários de imóveis habitacionais destinados a habitação própria permanente cujos contratos tivessem sido efectuados ao abrigo do já referido Decreto-Lei nº 321-B/90, de 15 de Outubro, em regime de renda livre ou condicionada, diploma este que criou o RAU.

2.3.19 O PROGRAMA DE APOIO FINANCEIRO PORTA 65 – ARRENDAMENTO POR JOVENS

O XVII Governo Constitucional, através do Decreto-Lei nº 308/2007, de 3 de Setembro, criou o Programa de Apoio Financeiro Porta 65 – Arrendamento por Jovens, também designado por Porta 65 - Jovens, o qual revogou o Decreto-Lei nº 162/92, de 5 de Agosto, que instituiu o IAJ. O novo diploma pretendeu adequar o incentivo ao arrendamento de jovens à nova realidade económica e social, às suas necessidades habitacionais e à mobilidade residencial, tendo em conta as características do mercado de arrendamento e procurando tornar mais equitativo e eficiente o apoio público ao arrendamento da população jovem (preâmbulo do Decreto-Lei nº 308/2007, de 3 de Setembro).

Ainda de acordo com o preâmbulo deste diploma, a iniciativa governamental Porta 65 tinha como missão “desenvolver e estimular respostas institucionais inovadoras em termos de dinamização, acesso, gestão e conservação do parque habitacional com vocação social, de arrendamento público e privado”.

Os incentivos aos jovens arrendatários visavam igualmente estimular a reabilitação dos imóveis edificados que tivessem o arrendamento como destino, assim como a revitalização de áreas urbanas degradadas e de concelhos em perda demográfica.

O âmbito do Porta 65 foi o de regular o incentivo ao arrendamento, por jovens, de habitações destinadas a residência permanente, mediante um subsídio mensal.

2.3.20 O PROGRAMA ESPECIAL DE REALOJAMENTO

Ao longo dos últimos anos ou décadas, a provisão de habitações sem ser pela via do mercado, passou praticamente toda pela promoção por parte dos Municípios, através de acordos com a administração central e, mais recentemente, com o IGAPHE e o INH. Como afirmou Abrantes (1998:121), “do imobilismo reinante até finais da década de 50, o Estado passa nos finais dos anos 60 a uma fase de clara intervenção”. Foram criados o FFH e a EPUL – Empresa Pública de Urbanização de Lisboa, assim como a Secretaria de Estado da Habitação, a par de medidas de âmbito legislativo no quadro dos solos urbanos, do planeamento urbano e da construção clandestina. (Abrantes, 1998).

Após Abril de 1974, e principalmente até 1976, o aumento da intervenção do Estado intensificou-se através de vários programas de promoção pública directa por via de cooperativas habitacionais, os empréstimos directos às autarquias, os programas SAAL – Serviço de apoio Ambulatório Local e o Programa CAR – Casas Pré-Fabricadas, programa este de características extraordinárias como forma de resolver ou atenuar os problemas de alojamento dos portugueses vindos das ex-colónias ultramarinas. Para uma visão sumária da história destas situações, veja-se Vilaça (1998). A evolução do número de fogos a construir no âmbito destes acordos teve uma trajectória com oscilações substanciais ao longo do tempo. Por exemplo, as reduções orçamentais em alguns anos, razões processuais, acordos assinados em Dezembro reduzindo os montantes do ano seguinte e a desaceleração em alguns momentos da actividade do IGAPHE, foram algumas das razões de tais oscilações (Mendes, 1998:31).

Face a estes desenvolvimentos, traduzidos em relativamente poucos realojamentos e construções novas, surgiu em 1993 o Programa Especial de Realojamento (PER) com o objectivo de eliminar as barracas existentes nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto (Decreto-Lei nº 163/93, de 7 de Maio). Este Programa é co-financiado pelo IGAPHE até 50% e com financiamento bonificado pelo INH ou qualquer outra instituição de crédito quanto ao restante.

Procurava-se assegurar alojamentos dignos de quem nunca os teve, os quais sempre possibilitam uma melhor coesão da sociedade. Em 1993, na primeira das Conferências da AECOPS, realizada a 20 de Abril, o então Ministro da Obras Públicas, Transportes e Comunicações referiu-se ao arranque deste Programa nos seguintes termos (AECOPS, 1993-b:25): “Trata-se de fazer aquilo que há muito a minha geração vem apontando como uma necessidade imperiosa do País.”

2.4 AS FAMÍLIAS

Os agentes económicos reagem a incentivos. As Famílias são estimuladas pela livre negociação entre os interessados e as instituições financeiras, o que deu origem ao regime de crédito geral para a habitação, se bem que regulamentado pelo Estado (Fontenla et al.: 2007); (OECD: 2000). Nos outros dois regimes de crédito subsidiados pelo Estado foi permitido às Famílias adaptar as suas necessidades habitacionais aos seus rendimentos, à evolução do seu agregado familiar e à idade, no caso do regime de crédito bonificado jovem. (Decreto-Lei nº 328-B/86, de 30 de Setembro; Decreto-Lei nº 349/98, de 11 de Novembro).

As oscilações da taxa de juro permitiram garantir o ajustamento automático a planos de amortização dos empréstimos. Por outro lado, permitiram também privilegiar a concessão de financiamentos a quem tivesse constituído contas poupança-habitação. Passou o País a estar sujeito às variações da taxa de juro no contexto europeu com a liberalização completa dos movimentos de capitais ocorrida em 1992. (Decreto-Lei nº 328-B/86, de 30 de Setembro; Decreto-Lei nº 349/98, de 11 de Novembro; OECD:2000; Fontenla et al.:2007).

Num contexto macroeconómico de aumento contínuo da dívida pública que já se vinha constatando até 2008, os apoios do Estado foram decrescendo ou eliminados. Com a construção maioritária de fogos para habitação própria, os preços de venda atingiram valores inoportáveis para as Famílias. Assim, cada vez menos Famílias conseguiram aceder às imposições do mercado de habitação. Por isso, o endividamento das Famílias começou a tornar-se cada vez mais evidente pela diminuição do seu rendimento disponível. (Yates et al.:2006); (Monteiro:2010).

2.4.1 CARACTERIZAÇÃO DO REGIME GERAL DE CRÉDITO

De acordo com o Decreto-Lei nº 328-B/86, de 30 de Setembro, podiam aceder ao regime geral de crédito os agregados familiares que afectassem o montante dos empréstimos à aquisição, construção e realização de obras em fogo destinado a habitação própria permanente, secundária ou para arrendamento.

Em 7 de Janeiro, através da Portaria nº 14/88, foram reunidos num só diploma todos os parâmetros definidores do regime geral de crédito à aquisição de casa própria, de modo a permitir o enquadramento dos benefícios previstos no Decreto-Lei nº 459/83, de 30 de Dezembro. Este diploma instituiu, até então, o regime de crédito de incentivos financeiros para aquisição, construção, recuperação, beneficiação ou ampliação de habitação própria e vigorou até à promulgação do Decreto-Lei nº 328-B/86, de 30 de Setembro. De referir que as instituições bancárias, regra geral, não desprezaram os critérios essenciais de apreciação das propostas de financiamento, quer no que se referia à capacidade de endividamento dos agregados familiares, quer quanto à segurança do crédito.

Relativamente ao regime geral de crédito, onde não havia apoio do Estado, existiu maior flexibilidade quanto à comprovação dos rendimentos do agregado familiar, mas foram tomados em consideração quer os fluxos financeiros verificados nas suas contas de depósitos, quer outros produtos financeiros, assim como os encargos existentes (Reis et al., 2000:117-118). Segundo os autores, o mesmo tipo de apreciação era efectuada quando existissem fiadores. Ainda de acordo com estes autores, os Bancos não têm vocação para gerir património imobiliário arrematado em tribunal, além de que o recurso sistemático à execução para reembolso de dívidas cria uma má imagem junto do público, dado tratar-se de um bem com reflexos sociais como é o caso da habitação.

Como não existia apoio directo do Estado, a não ser por via dos benefícios fiscais aos adquirentes em termos do IRS, o regime geral de crédito abrangia a concessão de crédito para habitação própria, fosse permanente ou secundária, ou para arrendamento.

2.4.2 CARACTERIZAÇÃO DOS REGIMES DE CRÉDITO BONIFICADO E BONIFICADO JOVEM

Os regimes de crédito bonificado tiveram um âmbito mais restrito, dado que apenas permitiram apoiar a aquisição, construção e obras em habitação própria permanente.

Neste sentido, o âmbito de incidência do regime geral foi delimitado de forma negativa, visto que só se aplicava se não se encontrassem reunidos os requisitos exigidos para aceder a qualquer dos regimes de crédito bonificado (Ataíde, 2002:159).

Vejamos agora as características principais e os motivos da racionalidade da implementação de regime de crédito bonificado como instrumento da política de habitação.

Na década de oitenta o problema habitacional que se vivia em Portugal, como anteriormente referimos, residiu essencialmente em dois factores: por um lado, o elevado défice habitacional e, por outro lado, a desadequação entre o preço das habitações e a capacidade de endividamento dos potenciais adquirentes. Uma das soluções encontradas pelo Estado para solucionar o problema deficitário das habitações incluiu o financiamento bancário bonificado à aquisição e construção de habitação própria permanente.

Em 1975, o então Ministro do Equipamento Social e Ambiente (1) do V Governo Provisório (8 Agosto 1975 a 10 Setembro 1975) sugeriu que uma das formas de influenciar o mercado da produção de habitação seria por via do crédito ao adquirente.

Na altura, o diagnóstico apresentado foi o seguinte (Sá, 1975:54-56):

- uma pequena percentagem de famílias portuguesas podia suportar a totalidade dos encargos relativos ao custo do alojamento;*
- uma outra percentagem, de longe a maior, teria de ser auxiliada em maior ou menor grau;*
- a restante era praticamente insolvente, mesmo para uma habitação de padrões mínimos.*

Segundo este autor, uma das soluções passava pelo apoio financeiro aos adquirentes de habitação de acordo com o critério simples de que, quanto mais baixo fosse o valor da habitação, maior seria a percentagem do financiamento e o prazo de amortização e menor seria a taxa de juro a praticar. A ideia do autor era incentivar a aquisição de habitação de preços baixos por parte dos mais necessitados. Todavia, não foi dado qualquer tratamento à capacidade de endividamento dos agregados familiares, “argumento mais válido para suportar uma política de financiamento”, segundo Matias (2002-b:46).

Como afirmou Weesep (1984:351), o sistema de subsídios foi parcialmente responsável pela distribuição não equitativa dos custos de habitação, a começar pelo valor dos terrenos.

A taxa de juro dos empréstimos hipotecários à habitação e os preços das casas são os principais determinantes do custo em possuir uma habitação, enquanto que o rendimento das

famílias determinam a qualidade ou quantidade de habitação que cada agregado familiar pode consumir. (Lahey et al., 2006:104).

(1) Neste Ministério estava organicamente incluída a Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo.

O Regime de Crédito Bonificado estabeleceu um esquema de bonificações que variavam em função do rendimento anual bruto das Famílias e da sua composição para poderem aceder à compra de habitação. Defendeu-se o acesso à aquisição de casa para todas as famílias independentemente dos rendimentos globais de cada uma. Segundo Lourenço (2000:75), “pretendia-se também, desta forma, minorar os impactos negativos resultantes da decisão do congelamento das rendas e, de certa forma, reactivar e reanimar a indústria do sector da construção”.

Um estudo desenvolvido e publicado em 1983 pela Direcção de Estudos Económicos e de Marketing do Banco Português do Atlântico, reconhecia o agravamento da situação de carência habitacional no País (BPA, 1983). Este trabalho surgiu na sequência de um pedido feito nesse sentido pelo então Ministro de Estado e das Finanças e do Plano do IX Governo Constitucional (1983-1985). Uma primeira versão do documento foi levada ao conhecimento do Ministro em 1 de Agosto de 1983. Por outro lado, afirmava que a acessibilidade da habitação passava pela correcta adequação dos regimes de financiamento e dos correspondentes sistemas de amortização.

Ao mesmo tempo, este estudo propunha reformulações e novidades de modelos de financiamento alternativos no sentido de se criarem condições de completa liberdade de contratação de cada empréstimo entre mutuário e mutuante.

Neste sentido, propunha a criação de dois regimes de acesso ao crédito (regime especial e regime geral), mas não previa a atribuição de bonificações dos juros (os benefícios eram de carácter fiscal).

Este estudo apontava também para a contribuição das empresas para a solução do problema habitacional dos seus trabalhadores, assim como privilegiava o acesso ao crédito os candidatos que tivessem constituído poupança prévia em depósitos poupança-habitação e um instrumento financeiro a criar que designava como “títulos de habitação”.

Surgiu, então, em Setembro de 1986, o Decreto-Lei nº 328-B/86, de 30 de Setembro, que passou a regular todo o crédito à habitação em Portugal desde a adesão europeia e, embora revogado em 1998, a sua filosofia manteve-se até 2002 (fim do regime de crédito com bonificação), continuando até 2008 apenas o regime geral de crédito à habitação.

2.4.3 O REGIME DE CRÉDITO BONIFICADO A PARTIR DE 1986

Podiam ter acesso a este regime de crédito os agregados familiares que afectassem o produto dos empréstimos à aquisição, construção, recuperação, beneficiação ou ampliação de habitação própria permanente e que não fossem titulares de qualquer outro empréstimo para esses fins, salvo quando as instituições de crédito aceitassem celebrar, por razões ponderosas, um contrato complementar de outro já existente com a mesma finalidade.

O regime de bonificação e respectivas condições de acesso aos empréstimos a conceder para a aquisição de habitação própria permanente nos regimes de crédito bonificado e bonificado jovem foram definidos pela Portaria 562-A/86, de 30 de Setembro, assim como os rendimentos anuais brutos corrigidos dos agregados familiares (RABC) consoante a sua dimensão e as classes de bonificação, que dependiam do salário mínimo nacional anual (SMNA).

Afirmou o X Governo constitucional na altura que, conforme o preâmbulo desta nova Portaria, o sistema de crédito à habitação devia desempenhar o papel fundamental de regulador do mercado, sobretudo em períodos de desequilíbrio, sob pena de se comprometer toda uma política de habitação que se pretendia orientada numa perspectiva social.

Entretanto, foi publicada a Portaria 229-B/89, de 18 de Março, que veio proceder à revisão de alguns dos parâmetros de acesso e enquadramento previstos no Decreto-Lei nº 328-B/86, de 30 de Setembro, nomeadamente no que respeitou ao valor de referência para a determinação do valor da habitação, à progressividade anual das prestações e ao RABC.

De acordo com o preâmbulo desta Portaria, tiveram-se em conta, para este efeito, as exigências derivadas do cumprimento do programa monetário, a evolução do índice do custo de construção de edifícios, a política de rendimentos, as actualizações ocorridas no salário mínimo nacional e a necessidade de garantir a solvência das famílias envolvidas, compatibilizando a progressividade anual das prestações com a evolução das respectivas estruturas de rendimento.

Assim, conforme o estipulado nas condições de acesso ao regime bonificado referidas no Decreto-Lei nº 328-B/86, de 30 de Setembro, o valor das habitações que permitia o acesso ao regime bonificado dependia do preço de construção, da localização da habitação e da dimensão de cada agregado familiar.

Entretanto, através da Portaria nº 658/90, de 10 de Agosto, introduziram-se algumas alterações e actualizaram-se alguns dos aspectos reguladores do Decreto-Lei nº 328-B/86, de 30 de Setembro.

O preâmbulo desta nova Portaria referia que era necessário reajustar o preço das habitações à estrutura dos rendimentos dos agregados familiares aos novos requisitos de acesso ao

crédito,” mas reforçando as orientações definidas para o sector, ou seja, aumentar e alterar qualitativamente a estrutura da oferta”.

Neste sentido, foram objecto de tratamento neste diploma:

- a) a alteração do valor base de habitação para acesso ao sistema de crédito;*
- b) a definição do modelo financeiro a utilizar no regime de prestações constantes bonificadas, por forma a garantir a equivalência com o regime de prestações progressivas;*
- c) o alargamento dos escalões de rendimento no regime de prestações progressivas bonificadas, sendo extensível e mais substancial no novo regime de prestações constantes bonificadas agora instituído.*

Deste modo, como foi afirmado no seu preâmbulo, esta Portaria procurou o equilíbrio entre a evolução dos preços das habitações e os valores das rendas no mercado de arrendamento, “maximizando a produtividade social do crédito disponível e dos recursos públicos envolvidos”.

Por outro lado, as condições de acesso aos empréstimos a conceder ao abrigo de qualquer dos regimes de bonificação para aquisição de habitação própria permanente e os RABC's dos agregados familiares, consoante a sua dimensão, passaram a ser definidos de acordo com as novas tabelas, conforme o regime de prestações progressivas e o regime de prestações constantes.

A publicação do Decreto-Lei nº 150-B/91, de 22 de Abril, veio provocar uma alteração, até então relevante, subjacente ao modelo financeiro elaborado quanto às condições de acesso ao sistema de crédito e quanto ao reembolso dos empréstimos concedidos através do regime de crédito bonificado.

Com base neste diploma, deixou, assim, de ser elegível como condição de acesso ao regime de crédito bonificado o valor da habitação, ao mesmo tempo que se deixou à livre negociação das partes a definição da periodicidade do reembolso dos empréstimos. O objectivo era permitir adaptar o esforço financeiro associado ao reembolso dos empréstimos ao fluxo de rendimento das famílias.

Com o intuito de facilitar as condições de acesso ao crédito bonificado e flexibilizar a sua aplicação, de modo a adaptá-lo o mais possível às necessidades e características dos agregados familiares, o XI Governo constitucional estabeleceu, por via da Portaria nº 610/91, de 5 de Junho, novas formas de suavização do esforço financeiro inicial das famílias que optassem pelo esquema de amortização no regime de prestações constantes. O objectivo

foi o de assegurar a vantagem do sistema de prestações constantes de capital e juro, ou seja, a não capitalização de juros.

Com a evolução positiva do ciclo económico, a par da já referida descida sustentada e continuada das taxas de juro, considerou o XIII Governo constitucional oportuno introduzir algumas alterações ao regime de crédito para aquisição, construção, recuperação, beneficiação ou ampliação de habitação própria permanente.

Neste sentido, fez publicar o Decreto-Lei nº 137/98, de 16 de Maio, o qual veio introduzir novas limitações aos regimes bonificados e geral.

Os valores máximos da habitação a adquirir, construir e o custo das obras de beneficiação a realizar, tinham de respeitar a relação entre a dimensão do agregado familiar e o índice de correcção com as classes de bonificação consoante os escalões do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) anual bruto.

No âmbito dos regimes de crédito bonificado e jovem bonificado, estabeleceu este diploma uma conexão entre o rendimento do agregado familiar, a taxa de bonificação a cargo do Orçamento de Estado e o valor do financiamento. Na prática, isto significou que não podia ser disponibilizado qualquer montante do empréstimo para obras antes da contratação da operação de crédito. Procurou-se que o empréstimo para a realização de obras não fosse disponibilizado no acto da contratação por forma a evitar que o mesmo tivesse por fim determinadas transacções e despesas para as quais o empréstimo não estava direccionado.

De facto, e tal como foi argumentado no preâmbulo do Decreto-Lei nº 137/98, de 16 de Maio, no âmbito do regime de crédito jovem bonificado, procurou-se com esta medida legislativa afastar os excessos que resultaram da conjugação da previsão legal que determinava que a bonificação de juro fosse calculada apenas com base no RABC do agregado familiar.

Isto significou a ausência de qualquer limite ao financiamento bonificado para jovens a conceder por via das instituições financeiras. A taxa de esforço é a relação entre a prestação mensal devida (amortização de capital mais juros) no primeiro ano de vida do empréstimo e um duodécimo do rendimento anual bruto do agregado familiar. Os critérios de fixação das taxas de esforço limite de solvabilidade foram estabelecidos previamente por via normativa. As taxas de esforço em geral são normalmente definidas para regular o acesso à habitação social e os níveis de renda que nela frequentemente vigoram. A situação mais frequente é que as taxas de esforço máximas sejam tanto maiores quanto maiores os rendimentos e mais pequena a dimensão dos agregados familiares. No entanto, como menciona Cardoso (1991:54), “elas não são normalmente proporcionais ao rendimento per capita, porque o modo de consideração da

dimensão procura incluir, de alguma maneira, o efeito de “economias de escala” associado ao maior tamanho da família”.

Com este novo diploma foi aditado ao Decreto-Lei nº 328-B/86, de 30 de Setembro, um artigo que passou a introduzir regras que visaram contribuir para um maior rigor nas situações de mudança de instituição de crédito mutuante. Passou a ser possível aos mutuários optarem por outra instituição de crédito para o regime de crédito bonificado desde que preenchidos os requisitos de acesso.

Uma atitude política comum tiveram os vários Governos, pelo menos até 2002, ano em que terminou a existência de condições de acesso ao crédito à habitação subsidiado pelo Estado, via juros: a cada vez maior importância assumida pela propriedade da habitação em Portugal, como referiu Neves (2000) no seu estudo em que analisou a relação entre os encargos, as rendas e as famílias. Esta forma de incentivar a aquisição de habitação própria pretendia abranger o máximo de agregados familiares, tendo o regime de crédito bonificado como desiderato esse objectivo. Este tipo de crédito destinou-se às famílias do segmento médio/médio baixo e jovem da população.

Com a publicação do Decreto-Lei nº 292/90, de 21 de Setembro, o Governo veio, no âmbito da política de juventude, alargar as condições de acesso ao crédito por parte dos casais jovens, “por serem estes que, com mais frequência, sentem o problema da falta de habitação”, conforme o descrito no preâmbulo desse diploma. Assim, e desde esta data, passaram a ter acesso ao Regime de Crédito Jovem Bonificado os casais cuja soma das idades não excedesse os sessenta anos e desde que nenhum dos seus membros tivesse mais de trinta anos de idade, ou, se se tratasse de pessoa só, após a sua maioridade e não tivesse mais de trinta anos.

2.4.4 A TAXA DE REFERÊNCIA PARA O CÁLCULO DAS BONIFICAÇÕES

2.4.4.1 CRIAÇÃO E ÂMBITO DA TRCB

Para o cálculo das bonificações, a taxa de juro para a determinação dos juros sobre os quais incidiu a bonificação foi a “taxa de referência para o cálculo das bonificações” (TRCB), criada pelo Decreto-Lei nº 359/89, de 18 de Outubro.

Referia este diploma que, à data, para a generalidade das linhas de crédito bonificado, a taxa de juro bonificada a suportar pelo Estado encontrava-se indexada à taxa máxima legal ou à taxa contratual (igual ou inferior) para as operações activas.

Assim, a TRCB a suportar pelo Orçamento de Estado foi fixada pelo Ministro das Finanças e se ela fosse menor do que a taxa de juro activa praticada pela instituição de crédito, então esta taxa de referência passaria a ser-lhe igual.

Tendo desaparecido a definição de taxa máxima para as operações bancárias activas e com a liberalização das taxas de juro do crédito à habitação, através do Aviso do Banco de Portugal de 17/3/89, tendo entrado em vigor em 20/3/89, essa indexação deixou de fazer sentido e poderia, inclusivamente, desvirtuar os objectivos das linhas de crédito bonificado, uma vez que os princípios subjacentes à definição da taxa de juro contratual não foram necessariamente os mesmos que justificaram, até então, o apoio financeiro do Estado.

Assim, o Decreto-Lei nº 359/89, de 18 de Outubro, determinou que o valor máximo da bonificação a cargo do Estado seria o correspondente a uma determinada taxa, designada por “taxa de referência para o cálculo das bonificações”, a fixar, como já se disse, por Portaria do Ministro das Finanças. A TRCB foi inicialmente fixada pela Portaria do Ministro das Finanças publicada na II Série do Diário da República de 5 de Dezembro de 1989, que fixou a taxa em 17,5%.

Considerando que a evolução da situação macroeconómica estava a gerar uma redução progressiva e sustentada das taxas de juro, procedeu o XIII Governo constitucional a uma redução da taxa de referência para o cálculo de bonificações para as operações de crédito bonificado a contratar.

Deste modo, a taxa de referência para o cálculo das bonificações suportadas pelo Orçamento de Estado foi novamente alterada e fixada em 8% pela Portaria 1039/97, de 3 de Outubro, salvo se a taxa de juro activa praticada pela instituição de crédito fosse menor, caso em que aquela taxa de referência passaria a ser-lhe igual.

Em 1998 foi afirmado pelo mesmo Governo que a previsão de uma taxa de referência para o cálculo das bonificações, própria para estes tipos de regimes de crédito bonificado, correspondia ao reconhecimento das características do mercado bancário neste domínio, bem como da especificidade das taxas de juro praticadas pelas instituições de crédito.

Considerando, deste modo, que a evolução da situação macroeconómica continuava a gerar uma descida das taxas de juro, com incidência particular no crédito bonificado à habitação, tornou-se necessário, por parte do Governo, proceder a uma redução da TRCB para um valor mais próximo das taxas de juro praticadas no mercado.

Foi assim que se procedeu a mais um ajustamento da TRCB através da publicação da Portaria 964/98, de 11 de Novembro, a qual fixou esta taxa em 6,5%, salvo, e tal como

anteriormente se previu, se a taxa de juro activa praticada pela instituição de crédito fosse menor, caso em que aquela taxa de referência passaria a ser-lhe igual.

Por exemplo, em 1995, para os juros vencidos do período 1994-95, verificou-se que as taxas de juro contratuais se situavam acima dos 13%, pelo que a TRCB utilizada foi essa percentagem (Tribunal de Contas, 1997-b:15).

Observe-se que, nesta situação, para capitais em dívida iguais e para o mesmo regime de crédito e sistema de amortização, a bonificação foi igual, independentemente da taxa de juro dos empréstimos. De notar que quando a TRCB era menor que a taxa de juro contratual a bonificação era menor, suportando o beneficiário a diferença.

Já em relação às bonificações do período 1995-96, as taxas de juro contratuais situaram-se significativamente abaixo daquela taxa de 13%, dependendo também de se tratarem de taxas fixas, variáveis ou indexadas à LISBOR, passando a TRCB a ser igual à taxa contratual. As taxas de juro variáveis eram geralmente indexadas a uma taxa de referência de mercado, em regra, a LISBOR. A LISBOR foi uma taxa interbancária do escudo que representava a taxa de juro praticada pelos bancos nos empréstimos entre si e era calculada diariamente para diversos prazos, funcionando como uma média das taxas de oferta de fundos fixadas por um conjunto de oito bancos que operavam no mercado monetário nacional.

Em consequência, note-se que, novamente, as bonificações pagas pelo Estado dependiam das taxas contratuais, as quais eram diferentes de contrato para contrato conforme:

- *a instituição de crédito;*
- *a taxa aplicada: fixa ou variável indexada à LISBOR/EURIBOR⁶;*
- *fórmula de revisão da taxa variável, pelo que, para o mesmo período, os empréstimos novos tinham uma taxa de juro mais baixa que os antigos.*

⁶ Com a entrada de Portugal na União Económica e Monetária (criada em 1999, ano da introdução do euro), outro indexante passou a ter a maior preferência nas operações de crédito: a EURIBOR. (European Interbank Offered Rate), a taxa de referência do mercado monetário interbancário, a qual apresenta vários valores consoante o prazo (de 1 semana a 12 meses). O cálculo da EURIBOR é feito diariamente às 11h (Hora Central Europeia-CET), resultando a média das cotações fornecidas por um painel de Bancos de primeira linha (actualmente 42), dos quais 4 não são europeus. Tratam-se de Bancos com uma notação de solvabilidade muito boa. A escolha dos Bancos é controlada por uma comissão directora da Federação de Bancos Europeus. É uma taxa interbancária, calculada de modo idêntico à LISBOR, mas cuja base se encontra num painel que começou por representar sessenta bancos que operavam na União Europeia e ainda de países terceiros, escolhidos por serem particularmente dinâmicos no mercado do euro.

Observemos que, quanto à taxa administrativa «niveladora» TRCB, ela foi alterada apenas cerca de quatro anos depois da sua criação. «Niveladora» para o Estado porque ela tornava a bonificação independente das diferentes taxas contratuais, e não para os mutuários que suportavam a diferença para a taxa contratual, quando esta era maior.

Tal situação verificou-se dado que a TRCB/administrativa era também a taxa máxima para as bonificações de empréstimos a outros sectores económicos, em que a descida da taxa de juro não foi tão acentuada como a do crédito à habitação, pelo que a sua descida penalizava os mutuários dessas linhas de crédito (Tribunal de Contas, 1997-b:15).

Assim, a menos que se criasse uma TRCB/Habitação/administrativa, revista periodicamente pela taxa de juro mais baixa do crédito à habitação, o que penalizaria os empréstimos de taxas mais altas, nomeadamente os mais antigos, num quadro de descida das taxas de juro, a bonificação dependeria também das diferentes taxas de juro contratuais.

A estes propósitos, num Seminário Internacional realizado em Lisboa, Alves et al. (1998:1) afirmaram que “marcada pela ausência de alternativas e incentivada por subsídios e abatimentos fiscais, a única conclusão possível é a que, irreversivelmente, todas as famílias portuguesas se irão tornar proprietárias da sua habitação”.

Simultaneamente, o valor do empréstimo não podia ser superior a um montante do qual resultasse uma primeira prestação que correspondesse a uma taxa de esforço superior a 1/3 e a 1/2 para o sistema de prestações progressivas ou para os sistemas de prestações constantes, respectivamente.

Estes valores para o cumprimento da taxa de esforço tinham também de ser cumpridos quando existisse, cumulativamente, dois empréstimos (financiamento para aquisição ou construção mais financiamento para obras).

Se o agregado familiar recorresse a um empréstimo bonificado apenas para a realização de obras de conservação ordinária ou extraordinária, o seu custo máximo não podia exceder 25% dos valores previstos na tabela da Portaria de 11 de Novembro. Estes valores fixados variaram de acordo com a classe de bonificação e a dimensão do agregado familiar. Exceptuavam-se os casos a aprovar pela Direcção-Geral do Tesouro que determinassem obras de conservação necessárias para garantir condições de habitabilidade definidas por lei, casos em que o custo máximo poderia atingir os valores previstos na tabela.

Por outro lado, os mutuários dos empréstimos ao abrigo dos regimes bonificados não podiam alienar o fogo adquirido, construído, conservado ou beneficiado durante um prazo de cinco anos após a data de contratação dos financiamentos. Em caso de alienação do fogo antes de decorrido este prazo, os mutuários tinham de reembolsar a instituição de crédito do montante das bonificações, entretanto usufruídas, acrescido de 20%. As instituições de crédito faziam

reverter o reembolso dessas bonificações para o Estado. Exceptuaram-se os casos em que a alienação tivesse sido determinada (a) por razões comprovadas de mobilidade profissional, ou (b) pela alteração da dimensão do agregado familiar, ou ainda (c) por outras razões ponderosas e avaliadas caso a caso pela Direcção-Geral do Tesouro.

As condições de acesso ao regime de crédito jovem bonificado foram basicamente as mesmas do regime de crédito bonificado, desde que à data da aprovação do empréstimo nenhum dos membros do agregado familiar tivesse mais de trinta anos de idade ou, tratando-se de uma pessoa só, após a maioridade e não tivesse mais de trinta anos.

O montante do empréstimo podia ascender a 100% do valor da habitação (relação financiamento/garantia) a adquirir, construir, beneficiar, recuperar ou ampliar de acordo com a avaliação feita pela instituição de crédito mutuante, ou o valor de transacção, se este fosse menor.

Mantiveram-se também os empréstimos intercalares (a) para pagamento do sinal ao vendedor até 20% do preço da habitação e por um prazo não superior a um ano, e (b) para aquisição de terrenos destinados à construção de habitação própria permanente.

Em suma, e de acordo com Reis et al. (2000:132), estas medidas tomadas em 1998 e 1999 tiveram, para além do mais, como objectivo facultar o acesso ao crédito com apoio financeiro do Estado, em relação aos fogos de valor mais baixo, tendo em vista abranger as famílias de menores recursos, contribuir para dinamizar o mercado de habitações mais antigas e, ao mesmo tempo, atenuar a subida dos preços de venda das habitações novas.

Segundo o estudo apresentado pelo IHRU (2010), mesmo tendo os preços das casas aumentado de forma sustentada, mas mesmo assim, de modo relativamente moderado face a outros países europeus, não criam uma bolha imobiliária especulativa, tendo-se evitado “os riscos de incumprimento induzidos por variações abruptas dos preços dos imóveis” (CET-ISCTE, 2008:13). Os níveis de incumprimento, tendeu a aumentar, isso sim, com as subidas das taxas de juro, sobretudo se persistir um crescimento baixo da economia portuguesa e se se manter a política monetária pouco acomodatória do Banco Central Europeu, com consequência no aumento das taxas de juro para os vários prazos temporais a que as taxas de crédito à habitação estão indexadas, criando, então, pressão sobre a vulnerabilidade dos rendimentos dos agregados familiares mais endividados e dos que dispõem de rendimentos mais baixos. (CET-ISCTE, 2008:13-14).

2.4.5 AS CONTAS POUPANÇA-EMIGRANTE

Com o Decreto-Lei nº 540/76, de 9 de Julho, o Governo de então entendeu, pela primeira vez, “chegado o momento de criar, especialmente para os emigrantes, uma modalidade de crédito particularmente favorável à criação e valorização de um património imobiliário”, tendo como objectivos o aparecimento de agentes mais produtivos e o regresso dos emigrantes.

Assim, instituiu o sistema “poupança-crédito”, de que somente podiam beneficiar os emigrantes portugueses. Este sistema tinha por finalidade auxiliar a construção ou aquisição de prédios urbanos e a aquisição de prédios rústicos, quer se destinassem a habitação própria ou a exploração agrícola directa, quer a rendimento. Estes empréstimos tinham de representar até 50% do valor que as instituições de crédito atribuísem aos imóveis a adquirir ou a construir. Beneficiavam de isenção de sisa e de contribuição predial, esta por dez anos, as aquisições de prédios ou suas fracções autónomas efectuadas com o produto destes empréstimos.

A institucionalização das contas poupança-emigrante (CPE's) foi feita, pela primeira vez com esta denominação específica, com a publicação do Decreto-Lei nº 140-A/86, 14 de Junho. Este diploma também criou o conceito de equiparado a emigrante, os quais gozavam das mesmas prerrogativas em termos de CPE's.

A finalidade do sistema de poupança-emigrante visou financiar, no que para este trabalho interessa, a construção, aquisição de prédios urbanos, destinassem-se ou não a habitação própria, assim como a aquisição ou benfeitorias de prédios rústicos, quer se destinassem a habitação própria quer a rendimento.

2.4.6 AS CONTAS POUPANÇA-HABITAÇÃO

As Contas Poupança Habitação (CPH's) foram introduzidas no nosso País com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 35/86, de 3 de Março. Tratavam-se de contas de depósito a prazo com um regime específico estabelecido por diploma legislativo e cuja aplicabilidade não podia assumir um carácter genérico. Segundo o preâmbulo deste diploma, estas contas foram uma forma de motivação daquele que é o maior e mais importante desejo de poupança: a habitação própria e o seu acesso.

Com as CPH's criou-se a possibilidade de diversificação dos regimes de crédito à habitação, tornando as instituições de crédito responsáveis pela gama de opções a oferecer, permitindo

uma escolha dentro de um quadro de maiores ou menores certezas quanto ao ritmo do esforço financeiro de amortização.

2.5 OS PROPRIETÁRIOS

No caso português, o histórico do arrendamento foi sempre visto com desconfiança devido ao congelamento das rendas de habitação com início em 1948 para as cidades de Lisboa e Porto, tendo-se vindo a generalizar a todo o País até 1985. Os efeitos negativos desta política revelaram-se na degradação do parque locativo, dado que o desajustado montante das rendas não permitiram aos senhorios uma suficiente capacidade para a realização de obras.

Os incentivos públicos sucederam-se no sentido de desbloquear as rendas habitacionais e criar um mercado de arrendamento. O Estado criou incentivos aos proprietários através de programas de participações financeiras destinadas a obras de conservação e beneficiação de imóveis e fracções, procurando melhorar as condições de habitabilidade. (Decreto-Lei nº 4/88, de 14 de Janeiro; Decreto-Lei nº 321-B/90, de 15 de Outubro; Decreto-Lei nº 329-C/2000, de 22 de Dezembro; Decreto-Lei nº 105/96, de 31 de Julho; Decreto-Lei nº 106/96, de 31 de Julho).

As variações da taxa de juro ao longo do período de 1986 a 2008 tiveram fraca relevância para os proprietários porque o mercado do arrendamento teve um desempenho pouco significativo (CET-ISCTE:2008). A taxa de juro não libertou os proprietários do estigma histórico do congelamento das rendas, nem permitiu que os jovens abdicassem, em geral, da dependência da aquisição de casa própria, contrariamente ao que pretendia o Decreto-Lei nº 321-B/90, de 15 de Outubro no seu preâmbulo.

O arrendamento não constituiu uma efectiva alternativa face à aquisição de habitação própria permanente. Os apoios financeiros públicos específicos e as alterações legislativas não inverteram a desconfiança dos proprietários. O congelamento das rendas durante décadas e a complexidade dos procedimentos administrativos foram experiências penosas para os Proprietários, tendo destruído uma parcela importante do mercado habitacional. (Neves et. al.:2009); (Azevedo: 1998).

2.5.1 O MERCADO DO ARRENDAMENTO

O que tem preocupado, durante anos, as autoridades do sector da habitação “é a escassez de qualidade habitacional resultante do imobilismo da população arrendatária”. (Weesep, 1984:333).

A análise do mercado de arrendamento privado de espaço imobiliário pode ser visto em comparação com a sua interacção com o mercado de capitais e com o mercado de activos imobiliários (Neves et al., 2009:28-29). Este modelo não é aplicável ao mercado de habitação própria, dado que o proprietário é, ao mesmo tempo, o utilizador do espaço imobiliário. O valor das rendas é fixado no mercado de espaço imobiliário, mercado esse onde são transaccionados aquilo a que Neves et al. (2009:29) chamaram de “direitos de utilização do espaço residencial”. Para eles, a procura neste mercado do espaço residencial depende do rendimento das famílias, da taxa de desemprego, da taxa de juro, das restrições ao crédito – são as variáveis económicas, do número de agregados familiares, do tipo de agregados familiares e da sua distribuição etária – são as variáveis demográficas (Neves et al., 2009:29-30).

A interligação entre os três tipos de mercado – mercado de espaço, mercado de activos e mercado de capitais – pode ser vista na Figura 2.8.

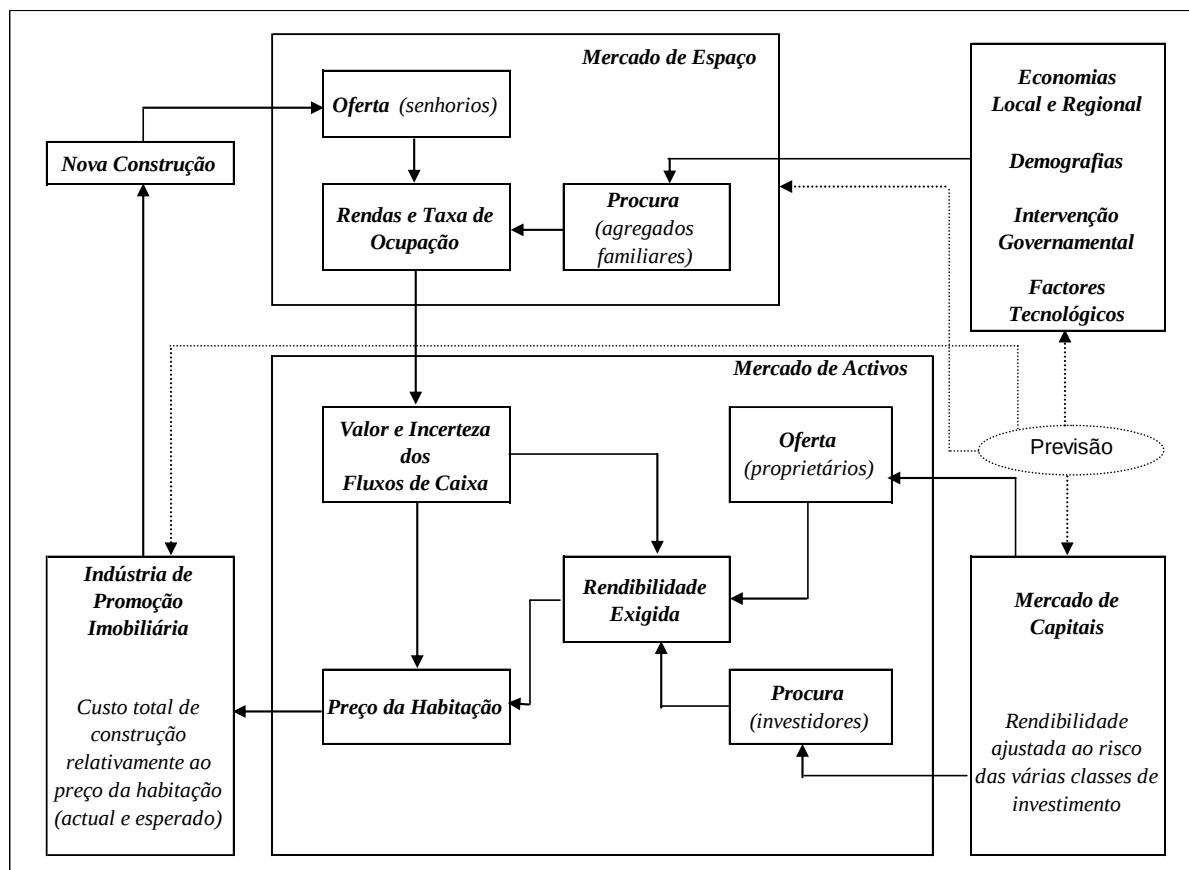
Ainda de acordo com estes autores, a procura no mercado do espaço residencial depende também da intervenção governamental – subsídios ao arrendamento, benefícios fiscais, subsídios ou incentivos ao mercado de habitação própria e à concorrência do sector da habitação social – e dos factores tecnológicos, como sejam, a rede de acessos e comunicações, a duração do tempo das distâncias e a localização urbana. (Neves et al., 2009:30).

A oferta de habitação no mercado de arrendamento está relacionada com os custos associados à promoção de novo stock habitacional, nomeadamente, aos terrenos, aos custos de construção, aos encargos gerais dos projectos e à margem bruta dos promotores – o lucro, ou seja, “ a rendibilidade exigida pelo promotor ou custo de oportunidade de capital” (Neves et al., 2009:30).

Num dado momento, o preço do mercado de arrendamento depende do fluxo de serviços habitacionais que proporciona, sendo que melhor qualidade das casas corresponde a um maior fluxo de serviços e, logo, a uma renda de mercado mais elevada (Moon et al., 1993:1124).

Como os custos directos relacionados com a construção de habitação são dependentes dos preços e custos de outros mercados e factores (mercado de trabalho, produtividade do sector e fiscalidade), logo, no mínimo, “a construção de novos imóveis ocorrerá quando os respectivos preços forem iguais ou superiores ao respectivo custo de construção” (Neves et al., 2009:30). O valor das rendas habitacionais vai depender, ao longo do tempo, da oferta e

Figura 2.8 - As interligações entre o mercado de arrendamento habitacional e o mercado de capitais



Fonte: Neves et al. (2009:29)

da procura de espaço residencial para arrendamento (Neves et al., 2009:30). Neste mercado, a procura depende de quem quiser investir na habitação e a oferta depende dos proprietários dos imóveis – senhorios – interessados em alienar as habitações.

No que diz respeito ao mercado de arrendamento de habitações “a procura vai depender de variáveis como o rendimento das famílias, o número de agregados familiares e a respectiva idade dos membros da família” (Neves et al., 2009:32).

O mercado de arrendamento não conseguiu responder à procura de habitação devido aos incentivos à aquisição de habitação própria permanente, associado à grande discrepância entre “rendas antigas” e “rendas novas”, em que estas eram praticamente iguais aos encargos que as

famílias podiam e assumiam com a aquisição dos fogos (Galvão, 1998:14-15). Todavia, a autora reconhece também que as taxas de juros baixas deixaram espaço para a compra de casa própria que, em grande parte das situações, foi “a única opção racional”. (Galvão, 1998:16). Para esta situação também contribuíram a subida significativa da competitividade dos produtos de crédito bancário, a bonificação de juros do crédito à habitação, o fraco desempenho do sistema judicial, a par, claro, do congelamento das rendas (CET-ISCTE; 2008:10).

“Alimentar a permanente depreciação das rendas foi, nos níveis experimentados entre nós, uma aposta política com as mais graves consequências económicas e sociais” (Galvão, 1998:17).

Como é referido no Relatório Final do Seminário Internacional realizado em Lisboa (Associação Lisbonense de Proprietários, 1998:1), “o desenvolvimento económico-social, particularmente nas sociedades industrializadas da Europa, trouxe como consequência uma valorização do conceito de qualidade de vida, nas suas diversas manifestações”.

A situação chegou a um ponto tal que, no final da década de noventa do século passado, o nível das rendas praticadas no sector privado do arrendamento era “inferior às praticadas, quer nos imóveis do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social quer no das autarquias, estes últimos sujeitos a um regime de renda apoiada” (ALP, 1998:5).

Para se lançarem no mercado habitações para arrendamento, é necessário, deduzindo o efeito fiscal, que ele permita dois racionais: (a) uma remuneração compatível com o capital investido pelo locador na aquisição do imóvel, no ritmo da erosão monetária, quando comparado com o rendimento alternativo de outros tipos de investimento, nomeadamente, os activos financeiros (valores mobiliários); e (b) um montante financeiro capaz de assegurar a regular manutenção da habitação, para fazer face à sua depreciação pelo efeito do uso e da idade, mesmo sem considerar as adaptações tecnológicas.

2.5.2 O ARRENDAMENTO EM PORTUGAL

Até 1974, a política de habitação em Portugal assentou basicamente no livre funcionamento do mercado, destinando-se cerca de 40 a 50% dos fogos produzidos para o mercado de arrendamento. O Estado assumia predominantemente uma postura supletiva.

Após 1974, o Estado passou a assumir um papel mais interventivo. Mas um conjunto de medidas penalizadoras no domínio do arrendamento – com destaque para o congelamento das rendas – perturbou significativamente o mercado, destruindo a confiança dos investidores e diminuindo o volume anual da produção de fogos para o mercado de arrendamento.

O fenómeno da aquisição de habitação própria, em períodos de crescimento económico tende a sobressair, não apenas à custa do sector do arrendamento livre, mas também em prejuízo do sector do arrendamento social (Priemus et al., 1999:634).

Com a revisão da lei das rendas, no final da segunda metade da década de oitenta, surgiram algumas mudanças tímidas na política de habitação com vista à redução das distorções observadas no sector, embora a grave distorção das rendas não tivesse tido um efeito relevante (Silva, 1998:50).

Este mesmo autor proferiu no Colóquio “A Política da Habitação” um retrato da situação do arrendamento provocado pelo congelamento das rendas: “Uma grave distorção com senhorios a substituir o Estado na sua função social, com senhorios a não poderem em grande parte assumir a conservação do seu património. Com inquilinos a serem ajudados sem carecerem, com inquilinos sem ajuda de que tanto carecem”. (Silva, 1998:50).

No âmbito do arrendamento “assistiu-se principalmente à revisão do regime de arrendamento urbano, à criação de incentivos fiscais ao arrendamento e ao apoio ao arrendamento de habitação para jovens, este de gestão pública” (Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, 1996:22).

O arrendamento é um elemento decisivo na construção de qualquer política de habitação, mas não apenas aquele que assenta na racionalidade económica do investimento, ponderando as alternativas de outras formas de rentabilidade (custo de oportunidade). “Igualmente importantes são os mercados de arrendamento com subvenções estatais para as camadas populacionais socialmente mais problemáticas e desfavorecidas” (Azevedo, 1998:236-237).

Mais incisivo é Simões (1998:114), ao afirmar que “só o relançamento do mercado de arrendamento urbano pode resolver os principais problemas de que enferma a Habitação no nosso País”. Por outras palavras, a solução de arrendamento passa por razões de ordem económica e por razões de ordem social.

O arrendamento em geral e o da habitação em particular foi o sector mais politizado da política de habitação desde que foram introduzidos controlos governamentais à evolução das rendas em Portugal⁷. Isto aconteceu tanto para o arrendamento privado como para o arrendamento público, embora este tenha, por definição, finalidades diferentes do outro.

⁷ Este fenómeno não se passou historicamente apenas em Portugal. Ao analisarem a evolução histórica das políticas de habitação na Europa, Guerra et al. (2001:55) referem que “Foi o agravamento dos conflitos sociais, derivados das más condições de alojamento, que veio chamar à atenção de industriais e filantropos e levou a que no fim do século XIX, até à Primeira Guerra, os Estados tentassem alguma regulamentação das rendas, bem como das condições de higiene e limpeza. Houve reacções negativas dos senhorios a esta intervenção mas estes não tinham força política suficiente pela sua não integração no poder central ou local”. Uma descrição histórica deste fenómeno a nível europeu encontra-se em Priemus et al. (1999:623-625).

Em face disto, foi inevitável o declínio do sector do arrendamento como meio para satisfazer necessidades habitacionais. E esse declínio tanto se constatou no número de imóveis arrendados e no número de senhorios, como na quantidade de inquilinos.

No nosso País, o congelamento das rendas, com início em 1948 para as cidades de Lisboa e Porto, teve como consequências o crescente desinteresse dos investidores potenciais em orientar a colocação de capitais na aquisição de prédios de rendimento e a degradação generalizada do parque locativo, dado que os proprietários, limitados pelos fracos montantes das rendas recebidas, não fizeram trabalhos de conservação nem de manutenção.

O congelamento das rendas até 1985 e os controlos subsequentes⁸ contribuíram para quase eliminar a rentabilidade dos investimentos privados em habitação para rendimento e desviar a aplicação de poupanças para outros fins (Neves, 1997:39). Segundo este autor, o regime jurídico muito rígido do arrendamento até 1990, impedindo o estabelecimento de contratos com duração limitada, contribuiu também para a situação de paralisia deste mercado, minando a confiança dos senhorios.

Outro efeito nefasto é a falta de investimento que isso provoca em novas rendas habitacionais, encorajando os proprietários a converter habitações para arrendamento para habitações ocupadas pelos próprios.

O controlo das rendas desencoraja a mobilidade residencial, dado que as rendas mais antigas são geralmente mais baixas do que as destinadas a novos residentes.

Por fim, o controlo das rendas pode induzir uma maior discriminação nos mercados de habitação para arrendamento. Em zonas de maior procura para arrendamento, possibilita os senhorios escolher os potenciais residentes de forma arbitrária e criar um mercado-negro e outras formas de subterfúgio do mercado de habitação (Moon et al., 1993:1114-1115).

Por outro lado, e ainda de acordo com estes autores, os defensores do controlo das rendas argumentam que os efeitos nos mercados de habitação podem ser exagerados e que propicia uma não estigmatização na assistência às famílias de médios e baixos rendimentos. Mais

No fundo, quer em Portugal, quer nos países europeus ocidentais, tratou-se de uma protecção legislativa aos locatários. No nosso País, o regime do arrendamento habitacional esteve centrado, até aos anos setenta, na figura do contrato vitalício de arrendamento, fortemente protector do inquilino que, considerado a parte mais fraca da relação contratual, a lei se propunha defender em primazia (Cardoso, 1996:27).

⁸ *Em Portugal os Governos fixaram anualmente, por Portaria, o factor de actualização das rendas, situado entre 75% e 100% do Índice de Preços no Consumidor, ou seja, no máximo permitiu a não redução, em termos reais, do valor das rendas de casa.*

programas de despesa directa seriam mais eficientes e equitativos, mas os poderes locais não possuem recursos suficientes e recebem fundos inadequados do poder central.

Como resultado das várias intervenções do Estado no funcionamento do mercado de arrendamento habitacional, verificou-se o desenvolvimento daquilo a que Neves (1997:39) chamou de sector de arrendamento dual.

De certa forma, também Azevedo (1998:239) vai nesse sentido, ao referir que o arrendamento habitacional manifesta distorções relevantes, “com dois regimes distintos de arrendamento em vigor e a confiança dos investidores longe ainda de reconquistada”.

Por um lado, com um sub-sector antigo e de rendas baixas, e no qual as regras do mercado não existiram, e, por outro lado, um mercado de arrendamento recente, de pequena dimensão e com rendas altas. As rendas baixas e a regulamentação rígida no sub-sector de arrendamento mais antigo levou ao desinteresse generalizado dos senhorios na manutenção e reabilitação dos prédios arrendados.

A intervenção estatal na economia gera efeitos directos, normalmente de curto prazo, e efeitos indirectos, sobretudo a médio e longo prazos. No caso do arrendamento, a postura do Estado foi independente dos Governos e dos regimes políticos. No entender de Alves (1995:16), a perturbação do mercado do arrendamento por parte do comportamento estatal teve origem, sobretudo, em quatro motivos:

- 1) na inflação, que ajudou a desvalorizar as rendas habitacionais reduzindo o seu valor inicialmente contratado;*
- 2) no congelamento das rendas, pelo facto do Estado ter quase sempre abdicado do reconhecimento dessa desvalorização;*
- 3) na prorrogação forçada dos contratos, em que, nalguns ou na maioria dos casos, foram perpetuados contratos livre e legalmente celebrados como termo certo;*
- 4) no efeito da fiscalidade, nomeadamente na redução efectiva do rendimento da propriedade por via dos impostos; a falta de incentivos fiscais e de linhas de financiamento que impulsionassem a produção de novos fogos para arrendamento foram reconhecidas por Ferreira et al. (1993:89).*

Numa óptica económica, o custo do aluguer é próximo do custo em adquirir uma habitação. Do ponto de vista do investidor (senhorio), a receita do arrendamento tem de cobrir, de acordo com Gibb et al. (1999:4), quatro elementos:

- a) o custo do capital da habitação, que corresponde ao custo de oportunidade se o imóvel fosse adquirido, ou seja, diz respeito à quantidade de capital que seria necessário deter se fosse investido noutra alternativa;
- b) a manutenção, pelo facto de ser um bem durável; a habitação implica sempre uma certa despesa para se manterem as suas condições de habitabilidade e compensar o desgaste pela sua utilização;
- c) os custos inerentes ao próprio negócio, que dizem respeito às despesas legais com contratos, cobrança das rendas, manutenção quando não alugados, selecção de inquilinos e o risco de não pagamento das rendas;
- d) o lucro, isto é, a recompensa que os senhorios recebem pelo riscos que correm com este tipo de investimento; é normalmente entendido como a taxa de retorno do capital que seria obtida em oportunidades de investimento alternativas.

Mas as razões para o declínio do arrendamento enquanto investimento podem ser sintetizadas na seguinte afirmação de Balchin et al. (2002:122): a possibilidade de troca de habitações, o desenvolvimento da promoção imobiliária e o aumento do número de fogos disponibilizados pelo governo central e municípios, fez com que “o arrendamento privado se tivesse tornado menos atractivo como investimento”. Segundo Neves (1997:40), qualquer política que vise dinamizar o mercado de arrendamento tem que ter em conta o novo contexto resultante do processo de inovação e liberalização financeiras.

Como exemplo, épocas houve em que as taxas de juro dos depósitos a prazo proporcionavam rendimentos líquidos e os imóveis facultavam rendimentos brutos percentualmente superiores. (Barros, 2000:129).

Todavia, o arrendamento continuou a ter a sua importância, nomeadamente como provisão de habitação por parte das entidades públicas.

Embora possa parecer que alugar uma habitação seja mais caro do que comprar uma casa idêntica, o arrendamento pode ser mais apropriado para os agregados familiares de menores rendimentos, normalmente os que mais necessitam deste bem. Isto deve-se fundamentalmente a cinco razões (Gibb et al., 1999:5); no mesmo sentido vai a opinião de Baleiras (1990:12), ao referir que para os jovens e para as famílias de menores rendimentos é de esperar a preferência do arrendamento à compra, dado que a aquisição implica desembolsos iniciais bastante superiores ao aluguer. As razões são:

- o acesso a um empréstimo requer uma estabilidade previsível do rendimento das famílias a longo prazo; os rendimentos mais baixos tendem a ser mais instáveis;

- os agregados familiares de menores rendimentos ou de rendimentos instáveis poderão ter de suportar mais pelo empréstimo do que outros em situação de menor exposição ao risco de incumprimento;
- o arrendamento tende a ser uma opção de curto prazo, ou seja, as escolhas podem alterar-se mais rapidamente e adaptarem-se mais depressa às oscilações dos rendimentos;
- o arrendamento está normalmente associado a menores custos legais;
- dependendo das leis e da regulamentação, é possível arrendar partes de uma habitação e não comprar, como seja o aluguer de quartos, o que torna o arrendamento uma opção de longo prazo mais barata.

Tal como noutros países ocidentais, o sector público tem tido um papel cada vez mais activo e visível no sector do arrendamento habitacional, quanto mais não seja pela provisão de habitação social assente neste tipo de compromisso com os inquilinos. Esta intervenção do Estado por via do arrendamento social torna a provisão de habitação mais barata porque, em regra, não incorpora o lucro no valor da renda cobrada.

De facto, uma maneira importante de reduzir o custo do arrendamento é fazer com que as rendas reflectam os custos históricos e não o valor corrente do capital, como acontece no caso do arrendamento livre.

O sector público ou social não necessita forçosamente de ter um retorno que incorpore o custo de oportunidade do valor global corrente da habitação como activo (Gibb et al., 1999:6). Na promoção pública directa de habitação é frequente o recurso ao sistema de rendas resolúveis, que determina a propriedade da casa a médio/longo prazo, em condições acessíveis para os beneficiários e não lucrativas para o Estado (Serra, 2002:94).

A existência de subsídios permite que o sector do arrendamento social possa praticar rendas mais baixas do que as praticadas pelo mercado, tendo como premissa a sua limitação ao rendimento dos agregados familiares.

2.5.3 A CRIAÇÃO DO REGIME DO ARRENDAMENTO URBANO

A matéria do arrendamento urbano foi reunida pelo Governo num único diploma, tendo sido criado, através do Decreto-Lei nº 321-B/90, de 15 de Outubro, o Regime do Arrendamento Urbano (RAU), “de modo a colmatar lacunas, evitar contradições e prevenir desarmonias”, conforme é referido no ponto 12 do seu preâmbulo.

No seu artigo 1º, o diploma define o arrendamento urbano⁹ como sendo “o contrato pelo qual uma das partes concede à outra o gozo temporário de um prédio urbano, no todo ou em parte, mediante retribuição”, podendo o arrendamento urbano ter como finalidade a habitação, a actividade comercial ou industrial, o exercício de profissão liberal ou outra aplicação lícita do prédio. Quando nada se estipulava, e de acordo com o nº 2 do artigo 3º do RAU, o arrendatário só podia utilizar o prédio para habitação.

Segundo Gomes (1996:13), “o arrendamento urbano é habitacional quando tem por fim a habitação do locatário e do seu agregado familiar. A lei não define o que seja habitação”.

Associado ao direito à habitação previsto, como anteriormente vimos, no normativo constitucional português, continua o autor, que num sentido estrito afecto a esse preceito constitucional, “a habitação identifica-se com a casa, a morada, com o local de residência habitual e permanente, onde a pessoa tem centrada a sua vida pessoal e familiar”. Num sentido amplo, o arrendamento habitual é também aquele que é destinado a habitação não permanente. Relativamente ao arrendamento urbano para habitação, estabeleceram-se três tipos de regime de rendas:

- a) o regime de renda livre – quando a renda inicial era estabelecida por livre negociação entre as partes;
- b) o regime de renda condicionada – a renda inicial do primeiro ou dos novos arrendamentos resultava da livre negociação entre as partes, não podendo, no entanto, exceder por mês o duodécimo do produto resultante da aplicação da taxa das rendas condicionadas ao valor actualizado do fogo, no ano da celebração do contrato; a taxa das rendas condicionadas foi fixada por Portaria dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações¹⁰;

⁹ De acordo com Gomes (1996:9), a temática do arrendamento para habitação desenrolou-se no âmbito dos arrendamentos de prédios urbanos, já que, em princípio, só o prédio urbano ou parte dele é de molde a satisfazer as necessidades habitacionais do homem, sejam elas permanentes ou ocasionais.

¹⁰ O artigo 81º do RAU estabeleceu também o regime obrigatório de renda condicionada, nomeadamente nos arrendamentos: (a) de fogos que, tendo sido construídos para fins habitacionais pelo Estado e seus organismos autónomos, Institutos Públicos, autarquias locais, misericórdias e instituições de previdência, tenham sido ou venham a ser vendidos aos respectivos moradores, (b) de fogos construídos por cooperativas de habitação económica, associações de moradores e cooperativas de habitação-construção que tenham usufruído de subsídios ao financiamento ou à construção por parte do Estado, autarquias locais ou Institutos Públicos.

- c) o regime de renda apoiada – neste regime o montante das rendas foi subsidiado, vigorando, ainda, regras específicas quanto à sua determinação e actualização mediante legislação própria a aprovar pelo Governo¹¹.

Face à rigidez do tempo (longo) fixado para aos contratos de arrendamento, é inegável que o mecanismo dos preços acaba por impor correcções periódicas na actualização dos valores fixados para as rendas, ao longo do tempo. Neste sentido, Azevedo (1998:240) defendeu “a adopção automática e simples de um índice publicamente reconhecido” que acompanhasse a trajectória da inflação e a evolução geral de custos (a eleger).

Mas, como atrás vimos, mais delicado do que legislar e regular para o futuro, foi alterar o regime dos arrendamentos já constituídos. Ora, foi neste aspecto que se encontraram os principais factores de constrangimento, os maiores problemas sociais e a principal causa da degradação de tão larga parcela do nosso património imobiliário urbano (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 278/93, de 10 de Agosto; este foi o primeiro diploma a provocar alterações ao RAU, como veremos). De facto, o congelamento das rendas durante décadas, com modestíssimas correcções, gerou desajustamentos e iniquidades racionalmente inadmissíveis nas condições de ocupação de habitações quer de fogos idênticos e substitutos entre si, quer com as alterações legislativas. Como afirmou Azevedo (1998:241-242), é criminoso continuar a aceitar a degradação do parque habitacional, em especial nas áreas metropolitanas do Porto e Lisboa, por meros critérios técnicos e políticos, aliados à complexidade dos procedimentos administrativos.

Entretanto, ao longo do período de tempo em estudo, o RAU sofreu duas alterações: uma em 1993 e a outra em 1994.

Quanto à primeira alteração, com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 278/93, de 10 de Agosto, ficou consagrada “a possibilidade de actualizar as rendas nos termos convencionados pelas partes nos contratos não sujeitos a um prazo de duração efectiva, ou com um prazo superior a oito anos,” como é referido no preâmbulo deste diploma.

Para além desta alteração, ela está relacionada com o arrendamento urbano em geral, este diploma veio consagrar uma alternativa à transmissão para descendentes com mais de 26 e menos de 65 anos, para ascendentes com menos de 65 anos e para afins na linha recta nas

¹¹ Ficaram sujeitos a este regime os prédios construídos ou adquiridos para arrendamento habitacional pelo Estado e seus organismos autónomos, Institutos Públicos e autarquias locais e pelas instituições particulares de solidariedade social com o apoio financeiro do Estado.

mesmas condições, traduzida numa indemnização correspondente a dez anos de renda. No entanto, e relativamente ao regime de renda livre, a actualização das rendas, estipulada por livre negociação entre as partes, passou a poder ser convencionada no próprio contrato ou em documentação posterior.

Outra das soluções consagradas consistiu no reconhecimento do direito do senhorio aumentar a renda até ao que seria o seu valor máximo no regime de renda condicionada, quando o inquilino dispusesse de outra habitação que pudesse satisfazer as suas necessidades habitacionais imediatas, quer esta fosse de sua propriedade ou não.

A segunda alteração ao RAU verificou-se com a Lei 13/94, de 11 de Maio, em que veio a Assembleia da República legislar no sentido de alterar o regime obrigatório da renda condicionada no que dizia respeito à pretensão por parte do senhorio quanto à comunicação para efeitos de actualização obrigatória da renda.

2.5.4 O NOVO REGIME DE ARRENDAMENTO URBANO

O Novo regime do Arrendamento Urbano (NRAU) foi aprovado pela Assembleia da República com a Lei nº6/2006, de 27 de Fevereiro, com entrada em vigor a partir de 1 de Junho, tendo revogado o RAU, salvo em matérias referidas nesta Lei. Para além de ter introduzido alterações em quatro Códigos e num Decreto-Lei¹², estabeleceu um regime especial de actualização das rendas antigas, na tentativa de minimizar conflitos entre inquilinos e senhorios e criar mecanismos para a sua resolução. Este instrumento regulamentador tem incidência sobre o regime de determinação e verificação de conservação do imóvel (coeficiente de conservação), o regime jurídico das obras em prédios arrendados, os regimes de determinação do rendimento anual bruto corrigido (RABC) e a atribuição dos subsídios de renda desde que os agregados familiares recebam um RABC inferior a três rendimentos mínimos nacionais – RMNA, a definição do conceito de prédio devoluto, os elementos do contrato de arrendamento e os requisitos a que obedece a sua celebração, por fim, regula as Comissões Arbitrais Municipais conforme o artigo 49º (IHRU).

Relativamente às alterações produzidas com esta lei, um elemento novo passou a ser a possibilidade dos contratos de arrendamento urbano para habitação poderem ser celebrados

¹² Código Civil, Código do Processo Civil, Código do Imposto Municipal sobre Imóveis e o Código do Registo Predial; Decreto-Lei nº 287/2003, de 12 de Novembro.

com prazo certo ou por duração indeterminada. As restantes modificações têm a ver com aspectos legislativos importantes, como as formas de comunicação, as acções de despejo, as notificações e normas transitórias.

Também é de ressaltar que os contratos habitacionais celebrados durante a vigência do RAU, passaram a ser submetidos ao NRAU, com as especificidades incluídas nos normativos desta Lei de 2006, mas também com algumas excepções.

Este novo RAU passou a facilitar mais a possibilidade do senhorio ser forçado a vender a habitação ao inquilino, no caso de não realizar obras e se se verificar o seu mau estado de conservação. Por sua vez, os inquilinos poderão ser penalizados se negligenciarem a conservação da habitação arrendada, podendo pagar rendas mais caras, no âmbito da actualização extraordinária das rendas antigas. Tudo isto é possível graças ao artigo 33º referente ao coeficiente de conservação, no caso da habitação com mais de 10 anos de construção apresentar um estado de conservação "mau" ou "péssimo".

A determinação do estado de conservação do locado é realizada por um arquitecto ou engenheiro inscrito na respectiva ordem profissional (ponto 2 do mencionado artigo).

O artigo 64º define a legislação complementar a aprovar pelo Governo em dois prazos distintos (120 e 180 dias). Foram aprovados por decretos-lei (a) o regime de determinação do rendimento anual bruto corrigido; (b) o regime de determinação e verificação dos coeficientes de conservação; e (c) o regime de atribuição do subsidio de renda. No prazo de 180 dias foram aprovadas iniciativas legislativas referentes aos seguintes assuntos: (a) regime de património urbano do Estado e dos arrendamentos por entidades públicas, bem como do regime das rendas aplicável; (b) regime de intervenção dos fundos de investimento imobiliário e dos fundos de pensões em programas de renovação e requalificação urbana; (c) criação do observatório da habitação e da reabilitação urbana (a funcionar no IHRU), bem como da base de dados da habitação; e (d) regime jurídico da utilização de espaços em centros comerciais.

As pesquisas levadas a cabo sobre a eficácia desta iniciativa legislativa no sentido de dinamizar o mercado de arrendamento habitacional, foi de fraca exequibilidade. Muitas negações na atribuição de rendas pelo IHRU, o baixo número de contratos actualizados nos primeiros dois anos do RAU, o fraco nível de actualização das rendas urbanas (coeficiente de atualização), crescente recusa dos Bancos das garantias no pagamento das rendas (falta de fiadores) e a ideia da criação de uma Sociedade Pública de Aluguer, proposta pela Associação Nacional de Proprietários (ANP) em Fevereiro de 2009 com o objectivo de dar credibilidade ao mercado de arrendamento.

2.5.5 O ÍNDICE CONFIDENCIAL IMOBILIÁRIO

O Índice Confidencial Imobiliário foi lançado em 1988 pela empresa Imoestatística, Lda., sendo a mais antiga série sobre imobiliário em Portugal. O seu objectivo é medir a evolução da valorização dos imóveis residenciais, traduzindo a “inflação” no mercado habitacional. Pela sua credibilidade e independência, o ICI é referenciado por entidades como o Banco de Portugal (Relatório Anual) ou o Ministério da Economia (Síntese Económica de Conjuntura do Ministério da Economia e da Inovação nº 34/2010, de 20 de Agosto). A nível internacional, pode ainda citar-se o BIS (Bank of International Settlements), que é um organismo internacional sediado em Basileia e que serve de plataforma de cooperação entre os Bancos Centrais, sendo através dessa fonte que o próprio Banco Central Europeu acede à série do Índice Confidencial Imobiliário. O Índice assegura uma forte cobertura face ao mercado, pois agrega a informação de mais de 1.500 empresas de mediação imobiliária a nível nacional.

No que ao arrendamento diz respeito, o ICI contempla o Índice de Arrendamento Habitacional. Trata-se do índice para as rendas no mercado de arrendamento habitacional português, cujo cálculo dos resultados assenta num conjunto de regras metodológicas, sendo os resultados actualizados mensalmente (<http://www.ci-ibeia.com/index.php>). Este índice foi tido em consideração no trabalho relativamente à análise e tratamento dos dados.

2.5.6 AS MEDIDAS DE RECUPERAÇÃO DE IMÓVEIS HABITACIONAIS DEGRADADOS

A actividade da reabilitação urbana, foi durante o período de tempo analisado, um dos vectores da política de habitação comum a todos os Governos. Assim, a reabilitação do património habitacional fez parte da política habitacional, tendo por base programas Estatais, com uma componente jurídica e financeira, cujos objectivos eram o de dinamizar o mercado da reabilitação habitacional, recuperando imóveis que permitissem uma maior durabilidade do parque habitacional e a redução da construção de fogos a novo.

A renovação e a reabilitação de imóveis, sobretudo em áreas urbanas, sempre colocaram desafios de actuação aos vários Governos e Institutos Públicos. Esses desafios concentraram-se principalmente no papel de parceiros estratégicos, na inovação de instrumentos de financiamento, na gestão do parque habitacional, na dinamização do mercado de arrendamento e na articulação das políticas de habitação e de reabilitação urbana (IHRU, 2010).

De seguida vamos ver quais as funções da conservação e recuperação de habitações e os potenciais conflitos relativamente à preservação de imóveis existentes no sentido de assegurar a sua evolução.

2.5.7 AS FUNÇÕES DE CONSERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO HABITACIONAIS

A actividade da promoção imobiliária também incide sobre as bonificações que são efectuadas nos imóveis habitacionais existentes (edifícios e frações). As habitações estão sujeitas a desgaste pela sua utilização, baseada em hábitos e necessidades. Segundo Barros (2000:230) o aspecto utilitário tem a ver com o “reaproveitamento económico de um património imobiliário” e o aspecto de características sociais e culturais com a salvaguarda das “ligações da Comunidade ao seu passado para preservação da sua própria personalidade específica e diferenciada”.

Como anteriormente vimos, as necessidades habitacionais em Portugal tornaram-se crescentes face ao ritmo da disponibilização e afectação de habitações novas ou recuperadas. O congelamento das rendas habitacionais contribuiu para a degradação de imóveis habitacionais e desencorajou a sua beneficiação esperada. A acrescentar a este fenómeno, estão intervenções dos poderes públicos sobre o arrendamento e a aquisição: de ordem financeira, administrativa e fiscal (Barros, 2000:230).

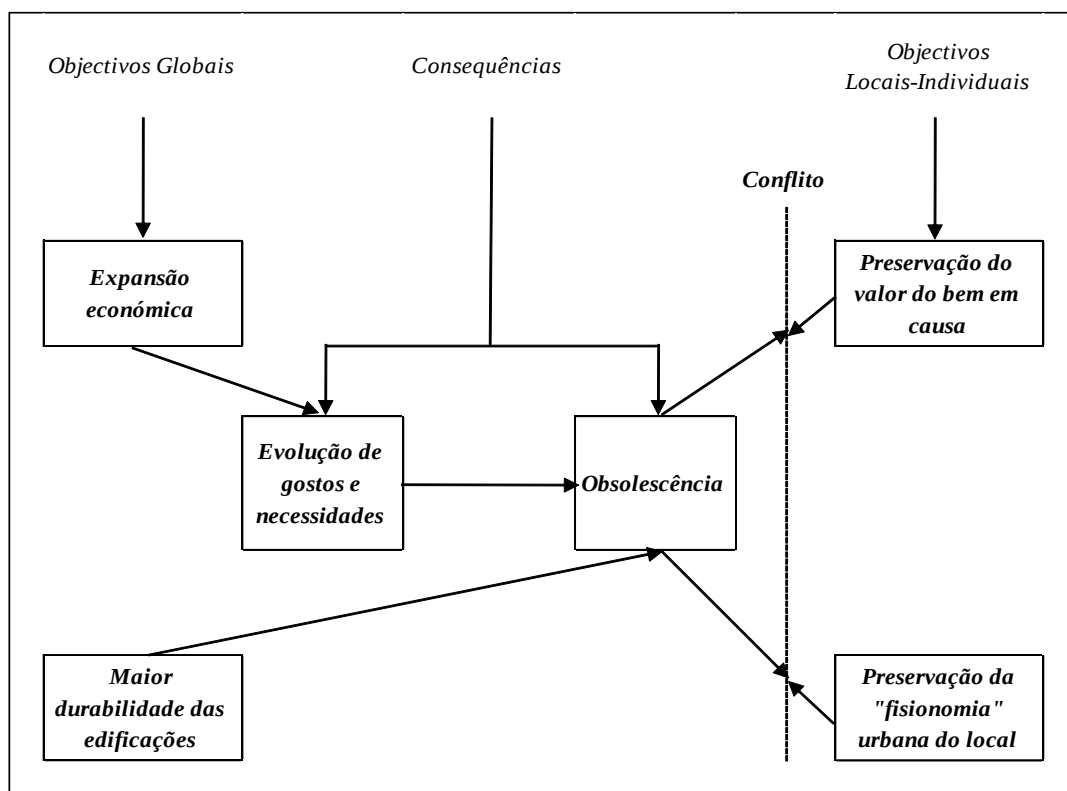
Este autor alerta para um conflito de objectivos relativamente ao imobiliário enquanto componente do fenómeno urbanístico. Este conflito verifica-se entre a expansão económica urbana e as suas consequências, por um lado, e a preservação do valor do bem (habitação) e a defesa da sua preservação, por outro. (Barros, 2000:231). Na Figura 2.9 apresentamos o esquema demonstrativo do conflito de objectivos relativamente à preservação e recuperação de imóveis existentes.

Por um lado, constatamos a duração de imóveis ao longo do tempo (a sua longevidade estrutural) e, pelo outro, a manutenção do valor do bem em questão associada à “fisionomia urbana”, de que a habitação é o produto mais visível e relativamente mais necessária.

Pelo que foi anteriormente exposto, bastaria concluir da importância económica da recuperação de imóveis habitacionais degradados ou mesmo uma “revalorização de carácter económico”, segundo Barros (2000:231), e de medidas para incentivar tais preservações, nomeadamente de índole fiscal. Provavelmente, estímulos deste tipo poderiam originar aquilo a que Barros (2000:231) chamou de “reabilitação social”, pela afluência potencial de novos proprietários.

Em Portugal, ao falarmos em fomentar a reabilitação do nosso parque edificado temos de ter presente, como já antes mencionamos, a questão do arrendamento na sua vertente mais perniciosa: as rendas antigas com contratos eternos. Estes acabam por funcionar como subsídios que os senhorios, contrariados, dão aos seus arrendatários. (Barros, 2000). As actualizações que a lei prevê são insuficientes para remunerar os proprietários. Esta remuneração é essencial para permitir manter os imóveis, renová-los quando necessário e pagar impostos.

Figura 2.9 - Conflito de objectivos relativamente à preservação e recuperação de imóveis existentes



Fonte: Barros (2000:230).

Em França, por exemplo, a demolição de edifícios acontece por razões de idade dos edifícios e não por não estarem habitados (Fuerst, 2000:29).

O aumento dos custos de manutenção e o controlo das rendas levaram a que muitos proprietários de imóveis pudessem obter lucros em vez de serem ao seus “cash-flows” a deteriorarem-se. Vendendo, recuperam-se encargos eventuais, os quais poderiam ser usados em investimentos alternativos (Weesep, 1984: 342).

As margens substanciais geradas por este tipo de opções deu origem ao que o autor chamou de “mercado captativo” (Weesep, 1984:344).

Para Galvão (1998:2-3), o bloqueio das rendas e, ainda, a prorrogação forçada dos contratos de arrendamento para as cidades de Lisboa e Porto, foram o prenúncio da “rotura do mercado e a degradação do parque edificado nas duas maiores cidades portuguesas”. (Galvão, 1998:3). Para além da prorrogação forçada dos contratos, há a acrescentar a transmissão de posições contratuais, a vigência dos contratos, as causas de denúncia e resolução dos contratos e a sub-locação (Galvão, 1998:7).

Já desde o Estado novo que foi assumido pelas autoridades executivas “o princípio de que as rendas urbanas deveriam ficar aquém do valor correspondente ao índice dos preços”. (Galvão, 1998:8).

A reabilitação de imóveis habitacionais permite aproximar um edifício das exigências actuais de habitabilidade, quer em termos de cumprimento das disposições actuais em vigor, ao nível da segurança estrutural e do isolamento térmico e acústico, quer na satisfação das necessidades dos utilizadores, tais como a existência de elevador e uma distribuição mais moderna e funcional dos espaços interiores.

2.5.8 O REGIME DE APOIO À RECUPERAÇÃO HABITACIONAL EM ÁREAS URBANAS ANTIGAS – REHABITA

Através do Decreto-Lei 105/96, de 31 de Julho, foi criado o Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas, designado abreviadamente por REHABITA, o qual era exclusivamente aplicável aos núcleos urbanos históricos declarados como áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística que possuíssem planos de urbanização, planos de pormenor ou regulamentos urbanísticos aprovados. Embora com esta vocação, este programa pode ser visto como uma extensão do RECRUA.

O objectivo deste Regime era apoiar a execução de obras de conservação, de beneficiação ou de reconstrução de edifícios habitacionais e as acções de realojamento provisório ou definitivos daí decorrentes, no âmbito de uma operação municipal de reabilitação urbana.

Conforme justificado pelo Governo, apesar dos resultados positivos de melhoria das condições de habitabilidade das famílias e da imagem visual das cidades em termos de recuperação de edifícios habitacionais arrendados, justificava-se a criação de um regime específico de extensão do Programa RECRUA que favorecesse uma mais célere reabilitação das áreas urbanas antigas

que fossem declaradas como áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, utilizando para o efeito, de forma articulada, os diversos programas parcelares já existentes.

Perspectivando aquilo que o programa REHABITA poderia trazer, sustentou Gomes (1998:82) o seguinte:

“Este Programa, que está a dar os seus primeiros passos, tem condições para vir a representar um incentivo importante na reabilitação urbana em Portugal, para os Municípios que detenham tecno-estruturas capazes de realizar operações de reabilitação urbana, em que saibam constituir parcerias adequadas para o efeito”.

A concretização do REHABITA era realizada mediante a celebração de acordos de colaboração entre o IGAPHE e os municípios, sendo os dois responsáveis pela cobertura financeira das obras a realizar. Estes acordos de colaboração eram também subscritos pelo INH ou outra instituição de crédito autorizada para este efeito, no caso em que os municípios pretendessem recorrer a financiamentos.

Este regime era, de facto, articulado com os seguintes programas parcelares que já analisamos anteriormente: o RECRIA e o PER nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Assim, o presente Regime passou a prever a possibilidade de concessão de um adicional de 10% a fundo perdido à comparticipação já atribuída para as obras comparticipáveis nos termos do RECRIA, a suportar pelo IGAPHE e pelo município na proporção estabelecida para o RECRIA, instituindo simultaneamente para os municípios meios de financiamento bonificado complementares relativamente à parte do valor das obras não comparticipada a conceder pelo INH e outras instituições de crédito sempre que tal se mostrasse necessário, cabendo ao IGAPHE o pagamento das bonificações.

Neste sentido, para a realização destas obras de reconstrução cuja recuperação fosse inviável e na condição de os edifícios a reconstruir fossem de sua propriedade ou estivessem na sua posse e se destinassem a arrendamento no regime de renda apoiada, o município teria direito a uma comparticipação a fundo perdido, a atribuir pelo IGAPHE, cujo montante máximo não poderia ultrapassar o que resultasse da aplicação do previsto no diploma de 1993 que criou, como já anteriormente vimos, o Programa Especial de Realojamento (PER) nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Relativamente ao valor não participado, poderiam os municípios recorrer a financiamento ao abrigo das condições estabelecidas no Decreto-Lei nº 110/85, de 17 de Abril, fixados para o referido PER¹³. Estes financiamentos eram concedidos pelo INH.

Por outro lado, este normativo estabeleceu um regime de comparticipação a fundo perdido via IGAPHE e financiamentos via INH, para a reconstrução de edifícios habitacionais cuja recuperação fosse inviável e para a aquisição ou construção pelos municípios de fogos destinados ao realojamento provisório ou definitivo de agregados familiares que tivessem de ser desalojados no âmbito de uma operação municipal de reabilitação urbana¹⁴.

No entanto, os fogos comparticipados ou financiados nos termos deste diploma tinham de ser atribuídos pelos municípios em arrendamento no regime de renda apoiada, estando sujeitos ao regime de intransmissibilidade previsto para os fogos comparticipados ao abrigo do PER. Por último, e com o objectivo de reforço do papel interventor dos municípios em matéria de reabilitação e renovação urbana, instituiu-se neste diploma o reconhecimento automático às autarquias do direito de preferência na alienação de imóveis situados em área urbana declarada área crítica de recuperação e reconversão urbanística)¹⁵.

¹³ Este diploma estabeleceu a regulação dos empréstimos a conceder a municípios e suas associações e as empresas municipais ou intermunicipais para o financiamento da construção ou da aquisição, no âmbito de programas de reabilitação urbana ou de contratos de desenvolvimento para habitação, de habitações destinadas a arrendamento.

¹⁴ Relativamente a estas fontes de financiamento relacionadas com o realojamento provisório ou definitivo, os custos e as áreas dos fogos a participar pelo IGAPHE ou a financiar pelo INH ou pelas instituições de crédito autorizadas para o efeito, não estavam sujeitos a limites máximos por tipologia, mas sim enquadradas nos limites máximos da comparticipação e do financiamento a conceder aos municípios que resultassem da aplicação do Decreto-Lei nº 163/93, de 7 de Maio (diploma que criou o PER nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto). Isto é, competia ao IGAPHE disponibilizar recursos financeiros, sob a forma de comparticipações a fundo perdido destinados a financiar (a) até 50% do custo de aquisição e de infra-estruturas dos terrenos, bem como do custo de construção dos empreendimentos promovidos pelos municípios, e (b) até 50% do valor de aquisição de fogos pelas autarquias. Cabia ao INH, directamente ou através de instituições de crédito, conceder empréstimos destinados a financiar os restantes 50%.

¹⁵ De acordo também com o Decreto-Lei nº 794/76, de 5 de Novembro. Nos termos do seu artigo 27º, poderia ser concedido à Administração, por decreto, o direito de preferência nas transmissões por título oneroso, entre particulares, de terrenos ou edifícios situados nas áreas necessárias para a expansão, desenvolvimento ou renovação de aglomerados urbanos, ou para a execução de qualquer outro empreendimento de interesse público, em obediência ao respectivo plano e nas condições a definir em decreto regulamentar. Este direito de preferência podia ser conferido, relativamente aos prédios existentes, na totalidade ou em parte da área abrangida por medidas preventivas ou pelo estabelecimento de uma zona de defesa e controlo urbanos. No seu artigo 28º, o direito de preferência podia ser exercido com a declaração de não aceitação do preço convencionado, mediante os termos aplicáveis do processo de expropriação por utilidade pública.

2.5.9 O REGIME ESPECIAL DE COMPARTICIPAÇÃO E FINANCIAMENTO NA RECUPERAÇÃO DE PRÉDIOS URBANOS EM REGIME DE PROPRIEDADE HORIZONTAL - RECRIPH

Na sequência da criação do Programa RECRIPA, constatou o Governo em 1996 que a experiência da sua aplicação prática vinha revelando a necessidade de se adoptar uma solução legal que permitisse aos proprietários de fracções autónomas em edifícios com regime de propriedade horizontal, através da concessão de um apoio financeiro, proceder à realização de obras de recuperação naqueles prédios urbanos.

Neste sentido, entendeu o Governo estabelecer um regime específico de comparticipação e financiamento para a realização de obras de conservação e beneficiação pelos condóminos de edifícios antigos, medida que vinha preencher uma lacuna que se vinha fazendo sentir no âmbito da execução do Programa RECRIPA, segundo o preâmbulo do Decreto-Lei nº 106/96, de 31 de Julho. Assim, o Decreto-Lei nº 106/96, de 31 de Julho, veio estabelecer o Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal, designado abreviadamente por RECRIPH. A institucionalização deste diploma assentou em dois pressupostos:

- a) a crescente generalização da adopção do regime da propriedade horizontal para os edifícios urbanos;*
- b) o facto de grande parte dos condomínios, em especial os mais antigos, serem habitados por agregados familiares de reduzidos recursos económicos, que não permitiam, sem a concessão de apoio financeiro, a realização das necessárias obras de conservação e beneficiação nos respectivos edifícios e suas fracções autónomas.*

Tinham acesso a este Regime as administrações de condomínio que procedessem a obras nas partes comuns e os condóminos que, sendo pessoas singulares, procedessem a obras nas fracções autónomas de prédios urbanos em regime de propriedade horizontal, constituídos até à data da entrada em vigor do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU)¹⁶, ou, após essa data, cuja licença de utilização tivesse sido emitida até 1 de Janeiro de 1970.

¹⁶ Este Regulamento foi aprovado pelo Decreto-Lei nº 38382, de 7 de Agosto de 1951. No entanto, no preâmbulo do diploma agora em estudo, o Governo referia que, independentemente desta imposição, futuramente em função das necessidades que se viessem a verificar, poderiam vir a ser abrangidos edifícios em regime de propriedade horizontal com licença de utilização de datas posteriores.

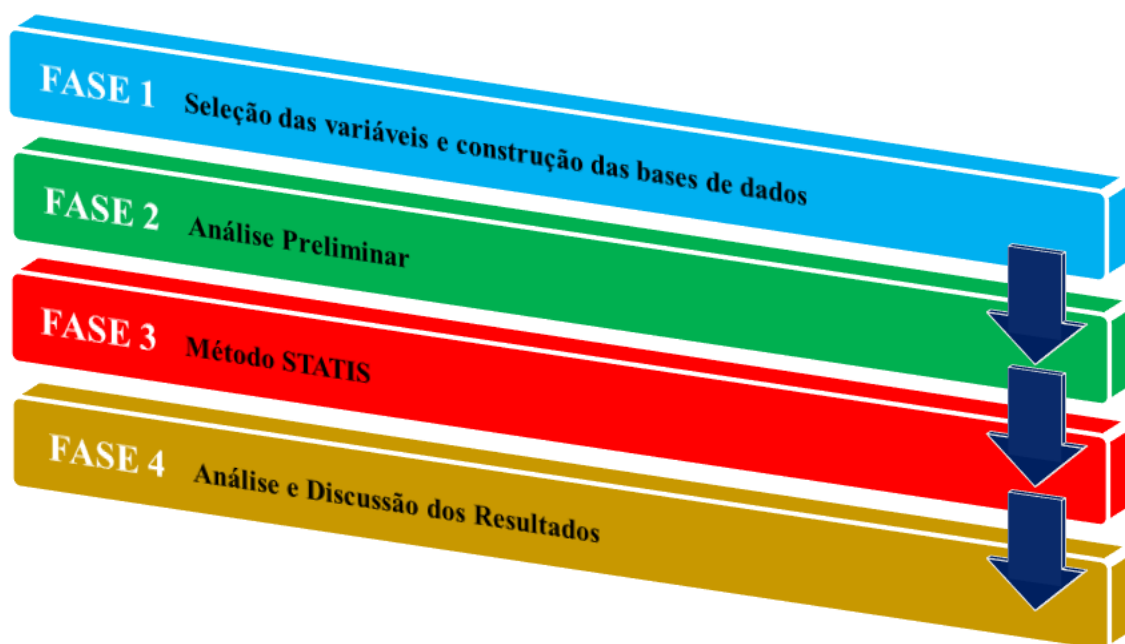
CAPÍTULO 3

METODOLOGIA

3.1 ESQUEMA METODOLÓGICO

O estudo empírico foi realizado com informação setorial para o período entre 1992 e 2008, e seguiu um processo metodológico baseado em quatro fases, conforme a Figura 3.1 ilustra.

Figura 3.1 - Esquema Metodológico



Fonte: Elaboração Própria.

3.1.1 FASE 1: SELEÇÃO DAS VARIÁVEIS E CONSTRUÇÃO DAS BASES DE DADOS

A primeira fase metodológica tem por finalidade a construção de três bases de dados, a partir da informação recolhida entre 1992 e 2008, relativas aos três agentes económicos considerados: ESTADO, PROPRIETÁRIOS e FAMÍLIAS.

Da pesquisa realizada ao longo da elaboração deste trabalho, confortámo-nos com várias alterações a conceitos e dados estatísticos sobre a evolução do sector habitacional em Portugal durante décadas. Sobre estas deficiências e dificuldades de harmonização de informação, várias

autores e até instituições as reconheceram. (Barreto,1997:52); (Cardoso,1996:127); (Gabinete da Secretária de Estado da Habitação, 2000:4); (Paiva¹⁷, 1985:109).

Cada base de dados é constituída por dois conjuntos de variáveis quantitativas estandardizadas e codificadas: Variáveis Ativas e Variáveis Suplementares - Tabelas 3.1, 3.2 e 3.3.

Tabela 3.1 - ESTADO

E1	Bonificação Geral Juros (milhões €)	Variáveis Ativas
E2	Habitação a Custos Controlados de Cooperativas, Municípios e Empresas privadas (milhões €)	
E3	Incentivo ao Arrendamento por Jovens (milhões €)	
E4	Plano Especial de Realojamento (criado em 1993) (milhões €)	
E5	RECRIA (milhões de €)	
E6	(E1+E2+E3+E4+E5)/PIB	Variável Suplementar

Fonte: Elaboração Própria.

- **(E1) Bonificação Geral Juros (milhões €):** montante a suportar pelo Estado resultante do diferencial entre a taxa de juro indexada à EURIBOR (taxa de referência do mercado interbancário) e a taxa contratada nos empréstimos;
- **(E2) Habitação a Custos Controlados por Cooperativas, Municípios e Empresas privadas (milhões €):** trata-se do apoio financeiro do Estado com o objetivo de permitir o arrendamento ou a aquisição de casa própria a agregados familiares de baixos recursos, promovidas por Cooperativas, pelas Câmaras Municipais e por empresas privadas;
- **(E3) Incentivo ao Arrendamento por Jovens (milhões €):** apoio financeiro do Estado específico destinado a jovens arrendatários (até 30 anos de idade);
- **(E4) Plano Especial de Realojamento (criado em 1993) (milhões €):** comparticipação a fundo perdido, via IGAPHE (IHRU), até 50% do custo de construção dos empreendimentos, sendo que os Municípios podiam ainda recorrer, em relação aos restantes custos, a financiamento bonificado a longo prazo, quer ao INH (IHRU), quer a qualquer instituição de crédito;

¹⁷ Em 2008, a Assembleia da República aprovou, pela lei 22/2008, de 13 de Maio, a Lei do Sistema Estatístico Nacional (SEN), o qual estabelece os princípios, as normas e a estrutura do SEN. O SEN é orientado e coordenado pelo Conselho Superior de Estatística, que faz parte da estrutura do Sistema Estatístico Nacional. De acordo com este diploma, o INE, I.P., é o órgão central de produção e difusão de estatísticas oficiais que assegura a supervisão e coordenação técnico-científica do SEN.

- **(E5) RECRIA (milhões de €):** montante das bonificações, via INH (IHRU), aos Municípios, senhorios e inquilinos de fogos, desde que procedessem a obras de conservação ou de beneficiação;
- **(E6) $(E1+E2+E3+E4+E5)/PIB$:** peso relativo do conjunto destas variáveis no PIB, em valores monetários correntes, o qual quantifica a atividade económica por sector de atividade, considerando apenas os bens e serviços de consumo finais.

Tabela 3.2 - PROPRIETÁRIOS

P1	REHABITA (milhares €)	Variáveis Ativas
P2	RECRIPH (milhares €)	
P3	Índice Confidencial Imobiliário	Variáveis Suplementares
P4	$(P1+P2)/PIB$	

Fonte: Elaboração Própria.

- **(P1) REHABITA (milhares €):** valor resultante da celebração de acordos entre o IGAPHE (IHRU) e os Municípios, sendo as duas entidades responsáveis pela cobertura financeira das obras de reabilitação urbana a realizar; estes acordos de colaboração eram também subscritos pelo INH (IHRU) ou outras instituições de crédito;
- **(P2) RECRIPH (milhares €):** comparticipação financeira para a realização de obras de conservação e beneficiação em fracções autónomas pelos condóminos de edifícios antigos, via administração de condomínios;
- **(P3) Índice Confidencial Imobiliário:** índice que mede, desde 1988, a mais antiga série sobre a evolução da valorização de imóveis habitacionais;
- **(P4) $(P1+P2)/PIB$:** peso relativo do grupo destas variáveis ativas no PIB.

Tabela 3.3 - FAMÍLIAS

F1	Regime Geral Crédito (milhões €)	Variáveis Ativas
F2	Crédito Bonificado (milhões €)	
F3	Crédito Bonificado Jovem (milhões €)	
F4	$(F1+F2+F3)/PIB$	Variável Suplementar

Fonte: Elaboração Própria.

- **(F1) Regime Geral Crédito (milhões €):** valor monetário dos contractos de crédito à habitação sem apoio financeiro directo do Estado;

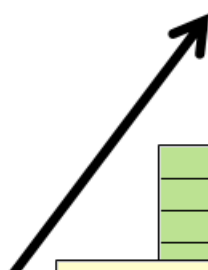
- **(F2) Crédito Bonificado (milhões €):** montante monetário dos juros dos contractos de crédito à habitação ao abrigo do regime de crédito bonificado com apoio estatal para aquisição, construção e obras em habitação própria permanente;
- **(F3) Crédito Bonificado Jovem (milhões €):** idem, desde que os adquirentes tivessem idade até 30 anos;
- **(F4) (F1+F2+F3)/PIB:** peso relativo da soma destas variáveis no PIB.

A Figura 3.2 identifica uma estrutura tridimensional relativa aos três agentes económicos.

3.1.2 FASE 2: ANÁLISE PRELIMINAR

Serão analisadas, no Capítulo 5, nesta fase, de forma descritiva e gráfica as Variáveis Ativas e as Variáveis Suplementares em relação ao ESTADO, aos PROPRIETÁRIOS e às FAMÍLIAS. Igualmente proceder-se-á a uma análise à evolução da Taxa de Juro Média, no que concerne ao período 1992-2008.

Tabela 3.4 - Estrutura tridimensional de dados estandardizados



FAMÍLIAS		zF1	zF2	zF3	zF4	
1992		-1,20367	-0,63981	-0,6755	-1,62402	
1993		-1,1371	-0,57333	-0,56189	-1,44684	
1994		-1,01775	-0,32854	-0,31373	-1,11798	
ESTADO	zE1	zE2	zE3	zE4	zE5	zE6
1992	-0,66315	-0,43172	-1,54441	-1,16678	-0,15243	0,18989
1993	-0,56672	-0,67395	-1,18405	-1,16678	0,63812	-0,08776
1994	-0,21052	-0,66026	-0,84724	-1,08923	-0,02185	-0,21533
PROPRIETÁRIOS	zP1	zP2	zP3	zP4		
1992	-0,74742	-0,56299	-1,85214	-0,71367	-0,51749	0,95396
1993	-0,74742	-0,56299	-1,67208	-0,71367	0,69577	2,26419
1994	-0,74742	-0,56299	-1,1894	-0,71367	1,50508	2,0543
1995	-0,74742	-0,56299	-0,89737	-0,71367	1,22591	0,26324
1996	-0,74742	-0,56299	-0,8323	-0,71367	2,21993	0,25788
1997	1,03978	0,14476	-0,55238	1,28798	0,32354	-0,36331
1998	1,61286	0,71811	-0,25278	1,73483	0,2467	-0,43471
1999	1,80869	2,19727	0,02109	1,84899	-0,44629	-1,22963
2000	1,23124	1,95162	0,32523	1,15986	-0,56755	-1,22963
2001	1,53652	1,74002	0,46898	1,29682	-0,69162	-0,59966
2002	-0,74742	-0,56299	0,73377	-0,71367	-0,14456	-0,45058
2003	-0,74742	-0,56299	0,69443	-0,71367	0,81421	-0,64107
2004	-0,31019	-0,56155	0,7716	-0,3915	-0,72969	-0,68135
2005	0,02146	-0,56207	0,85331	-0,16542	-0,51115	-0,62748
2006	-0,2142	-0,56192	1,03186	-0,349		-0,80784
2007	-0,74709	-0,56268	1,17409	-0,71344		
2008	-0,74712	-0,56262	1,17409	-0,71346		

Fonte: Elaboração Própria.

3.1.3 FASE 3: MÉTODO STATIS

A terceira fase do procedimento metodológico adoptado consistiu na aplicação do método STATIS á estrutura anteriormente descrita através da Tabela 3.5. A descrição do método encontra-se no Capítulo 4.

3.1.4 FASE 4: ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A última etapa do procedimento metodológico encontra-se exposta no Capítulo 5.



CAPÍTULO 4

O MÉTODO STATIS

4.1 STATIS

O método identificado pelo acrónimo STATIS (*Structuration de Tableaux À Trois Indices de la Statistique*) foi inicialmente introduzido por Escoufier (1973) e L'Hermier des Plantes (1976) no Laboratório de Probabilidades e Estatística da Universidade de Montpellier II, e posteriormente desenvolvida por Lavit (1988). Este método não se restringe apenas à análise de um quadro de dados como é o caso da Análise de Componentes Principais (ACP), mas permite a exploração simultânea de vários quadros de dados quantitativos recolhidos de uma das seguintes formas:

- *T* quadros de dados recolhidos em diferentes momentos sobre os mesmos indivíduos; as variáveis podem diferir ao longo dos quadros; neste caso, o método é caracterizado por *T* estudos $(X_t, Q_t, D), t = 1, \dots, T$;
- As mesmas variáveis são descritas ao longo de *T* quadros de dados recolhidos em diferentes momentos sobre indivíduos que podem ser diferentes ao longo dos quadros; neste caso o método é caracterizado por *T* estudos $(X_t, Q, D_t), t = 1, \dots, T$.

A cada uma destas situações corresponde uma estratégia diferente. A primeira evidencia as proximidades entre indivíduos (STATIS) e a segunda privilegia as relações entre variáveis (STATIS Dual). Ao trabalhar-se em qualquer um destes contextos, este tipo de dados permitem uma análise simultânea que viabiliza a obtenção de uma estrutura compromisso. (Nunes e Galindo, 2006).

No entanto, torna-se aqui necessário referir que o STATIS Dual não será objecto de atenção neste trabalho, já que as contribuições empíricas produzidas incidem na metodologia tradicional, isto é, no STATIS.

Não obstante, estes dois métodos compreendem três etapas de análise fundamentais:

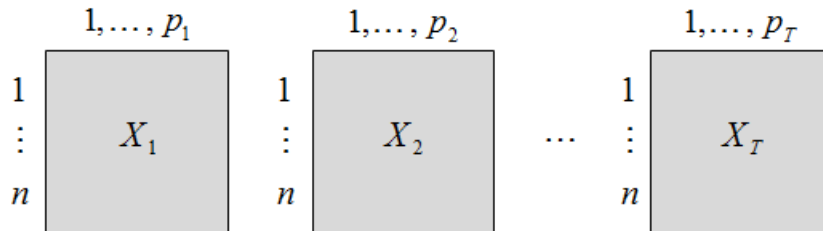
- I. A **interessestrutura** caracteriza-se pela comparação global dos quadros de dados (ou estudos). Pretende-se, nesta fase, averiguar a existência de parecências (ou divergências) entre as ocasiões não se podendo, no entanto, aferir quais os indivíduos (ou variáveis) responsáveis;

- II. A reprodução gráfica da interestrutura num plano fatorial permite aferir a possibilidade de se estabelecer uma matriz **compromisso**, que como o próprio nome indica, é uma matriz representativa do conjunto de quadros de dados iniciais e caracteriza, mediante uma imagem euclidiana, a estrutura comum ao conjunto de dados iniciais;
- III. A definição do compromisso, por sua vez, possibilita a representação das posições dos diversos indivíduos descritos nos quadros de dados, isto é, permite analisar a **intraestrutura**. Mediante a deteção das associações entre as variáveis originais e os diversos indivíduos torna-se possível interpretar as posições dos indivíduos no espaço compromisso, identificando os responsáveis pelas semelhanças (ou diferenças) entre os estudos. E, a partir da imagem compromisso, traçam-se as trajectórias que descrevem o comportamento evolutivo de cada indivíduo.

4.2 O PROCEDIMENTO

A Figura 4.1 considera T quadros de dados constituídos por n indivíduos sobre p_t variáveis quantitativas, $t = 1, \dots, T$.

Figura 4.1 - T quadros de dados



Fonte: Adaptado de Carvalhido (2005).

No instante t o quadro X_t é representada pela matriz de dimensão $n \times p_t$

$$X_t = \begin{pmatrix} (x_1^1)^t & (x_1^2)^t & \dots & (x_1^{p_t})^t \\ (x_2^1)^t & (x_2^2)^t & \dots & (x_2^{p_t})^t \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ (x_n^1)^t & (x_n^2)^t & \dots & (x_n^{p_t})^t \end{pmatrix} \quad (4.1)$$

onde, a j – ésima variável é o vetor de $\mathbb{R}^n$:

$$(x^j)^t = \begin{pmatrix} (x_1^j)^t \\ (x_2^j)^t \\ \vdots \\ (x_n^j)^t \end{pmatrix} \quad (4.2)$$

e o i – ésimo indivíduo é o vetor de $\mathbb{R}^{p_t}$:

$$((x_i)^t)' = \left((x_i^1)^t, (x_i^2)^t, \dots, (x_i^{p_t})^t \right) \quad (4.3)$$

As notações t e T apelam à notação de tempo, no entanto, o método STATIS poder-se-á aplicar a dados não temporais.

4.3 INTERESTRUTURA

Esta primeira etapa consiste na comparação global dos T quadros. Para tal é necessário definir um objecto representativo para cada estudo, uma métrica sobre os objectos representativos de cada estudo e, finalmente, definir uma imagem euclidiana dos objectos representativos associada aos produtos escalares já definidos.

Assim é possível caracterizar um estudo (X_t, Q_t, D) , $t = 1, \dots, T$, por um objecto:

$$W_t = X_t Q_t X_t' \quad (4.4)$$

em que Q_t é a métrica associada ao espaço dos indivíduos do quadro X_t e D é a métrica associada ao espaço das variáveis. O objecto W_t é uma matriz de dimensão $n \times n$ denominada **matriz dos produtos escalares entre indivíduos do quadro X_t** .

Tal como já foi referido, para representar graficamente os T estudos é necessário definir uma distância (métrica) entre estes. Para tal, é necessário definir um produto escalar entre os objectos:

$$\langle W_t, W_{t'} \rangle_{HS} = \text{tr} (W_t D W_{t'} D) \quad (4.5)$$

Denominado **produto escalar de Hilbert-Schmidt**, introduzido inicialmente por Escoufier (1973), para induzir uma distância (euclidiana) entre os objectos W_t e $W_{t'}$, dada pela seguinte expressão:

$$\begin{aligned} d_{HS}(W_t, W_{t'}) &= \|W_t - W_{t'}\|_{HS} \\ &= \sqrt{\langle W_t - W_{t'}, W_t - W_{t'} \rangle_{HS}} \\ &\stackrel{(3.94)}{=} \sqrt{\text{tr} \left((W_t - W_{t'}) D \right)^2} \end{aligned} \quad (4.6)$$

Note-se que a distância entre estes objectos também pode ser estabelecida da forma que segue:

$$\begin{aligned} d_{HS}(W_t, W_{t'}) &= \|W_t - W_{t'}\|_{HS} \\ &= \sqrt{\langle W_t - W_{t'}, W_t - W_{t'} \rangle_{HS}} \\ &= \sqrt{\|W_t\|_{HS}^2 + \|W_{t'}\|_{HS}^2 - 2 \langle W_t, W_{t'} \rangle_{HS}} \end{aligned} \quad (4.7)$$

A **norma do objeto** W_t é assim definida:

$$\begin{aligned} \|W_t\|_{HS} &= \sqrt{\langle W_t, W_t \rangle_{HS}} \stackrel{(3.94)}{=} \sqrt{\text{tr} (W_t D W_t D)} = \sqrt{\text{tr} (W_t D)^2} \\ &= \sqrt{\sum_{i=1}^n (\lambda_i^t)^2} \end{aligned} \quad (4.8)$$

com λ_i^t o i – ésimo valor próprio de $W_t D$.

A **matriz S dos produtos escalares** entre os objectos W_t e $W_{t'}$, de dimensão $T \times T$, tem como termo geral:

$$S_{tt'} = \langle W_t, W_{t'} \rangle_{HS} \quad (4.9)$$

Da mesma forma que acontecia na ACP, se os objectos W_t tiverem normas muito diferentes é conveniente normá-los, ou seja, considerar os objectos $W_t / \|W_t\|_{HS}$; neste caso, a matriz dos produtos escalares $\tilde{S}$ tem como termo geral:

$$\tilde{S}_{tt'} = \frac{\langle W_t, W_{t'} \rangle_{HS}}{\|W_t\|_{HS} \|W_{t'}\|_{HS}} \quad (4.10)$$

O **coeficiente de correlação vetorial entre os objectos W_t e $W_{t'}$, ou coeficiente RV**, proposto por Robert et al.(1976) é designado por:

$$RV(t, t') = \left\langle \frac{W_t}{\|W_t\|_{HS}}, \frac{W_{t'}}{\|W_{t'}\|_{HS}} \right\rangle_{HS} = \frac{S_{tt'}}{\sqrt{S_{tt}}\sqrt{S_{t't'}}} = \tilde{S}_{tt'} \quad (4.11)$$

Os coeficientes RV são muito úteis na interpretação da interestrutura, uma vez que possuem as seguintes propriedades:

- Os coeficientes RV permitem obter a distância entre dois objectos normados:

$$\begin{aligned} d_{HS} \left(\frac{W_t}{\|W_t\|_{HS}}, \frac{W_{t'}}{\|W_{t'}\|_{HS}} \right) &= \left\| \frac{W_t}{\|W_t\|_{HS}} - \frac{W_{t'}}{\|W_{t'}\|_{HS}} \right\|_{HS} \\ &= \sqrt{2 - 2 RV(t, t')} \end{aligned} \quad (4.12)$$

- Se $RV(t, t') = 1$ a distância acima é nula e:

$$\frac{W_t}{\|W_t\|_{HS}} = \frac{W_{t'}}{\|W_{t'}\|_{HS}} \quad (4.13)$$

Isto significa que a imagem euclidiana dos indivíduos do estudo t deduz-se da imagem euclidiana do estudo t' pela homotetia de razão $\|W_t\|_{HS} / \|W_{t'}\|_{HS}$.

Existem duas justificações importantes para a utilização do produto escalar de Hilbert-Schmidt:

- Decompondo $\|W_t - W_{t'}\|_{HS}^2$ no espaço dos indivíduos (isto é, com as métricas Q_t e $Q_{t'}$) fica-se com:

$$\|W_t - W_{t'}\|_{HS}^2 = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n p_i p_j \left(\langle (x_i)^t, (x_j)^t \rangle_{Q_t} - \langle (x_i)^{t'}, (x_j)^{t'} \rangle_{Q_{t'}} \right)^2 \quad (4.14)$$

Então $\|W_t - W_{t'}\|_{HS}^2$ é igual à soma ponderada dos quadrados das diferenças entre os produtos escalares entre indivíduos do quadro X_t e os produtos escalares entre indivíduos do quadro $X_{t'}$.

- Exprimindo $\langle W_t, W_{t'} \rangle_{HS}$ no espaço das variáveis e utilizando a métrica identidade para calcular os produtos escalares entre indivíduos (que seja, $Q_t = I_{p_t}$ e $Q_{t'} = I_{p_{t'}}$), tem-se:

$$\langle W_t, W_{t'} \rangle_{HS} = \sum_{k=1}^{p_t} \sum_{l=1}^{p_{t'}} (\langle (x^k)^t, (x^l)^{t'} \rangle_D)^2 \quad (4.15)$$

Então $\langle W_t, W_{t'} \rangle_{HS}$ é igual à soma dos quadrados das covariâncias entre as variáveis do quadro X_t e as variáveis do quadro $X_{t'}$.

Se os objectos W_t e $W_{t'}$ são ortogonais, tem-se que $\langle W_t, W_{t'} \rangle_{HS} = 0$; então $RV(t, t') = 0$ e poder-se-à dizer que as covariâncias entre as variáveis de X_t e as variáveis de $X_{t'}$ são nulas.

Para se construir a imagem euclidiana dos T estudos é necessário afetar cada um destes de um peso designado por π_t . Logo a **matriz dos pesos dos estudos** é:

$$\Delta = \begin{pmatrix} \pi_1 & 0 & \dots & 0 \\ 0 & \pi_2 & \dots & 0 \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ 0 & 0 & \dots & \pi_T \end{pmatrix} \quad (4.16)$$

No caso de se atribuir aos estudos a mesma importância tem-se que $\Delta = \frac{1}{T} I_T$. Se houver algum quadro que deva intervir na imagem euclidiana sem contribuir para a análise e determinação dos eixos, esse quadro deverá ser considerado **suplementar**, ou seja, deverá ser-lhe atribuído um peso nulo.

A partir deste momento basta aplicar uma ACP à matriz S ; para tal é necessário calcular os valores próprios e os vetores próprios da matriz $S\Delta$. Assuma-se então:

- $\tau_1, \tau_2, \dots, \tau_T$ como os valores próprios da matriz $S\Delta$ associados aos vetores próprios Δ – ortonormados $\gamma_1, \gamma_2, \dots, \gamma_T$, respetivamente;
- $A_1, A_2, \dots, A_T$ como os pontos associados a $W_1, W_2, \dots, W_T$, respetivamente, na imagem euclidiana.

As coordenadas de A_t sobre o i – ésimo eixo são as componentes do vetor $\sqrt{\tau_i} \gamma_i$ (de dimensão T) com $t = 1, \dots, T$.

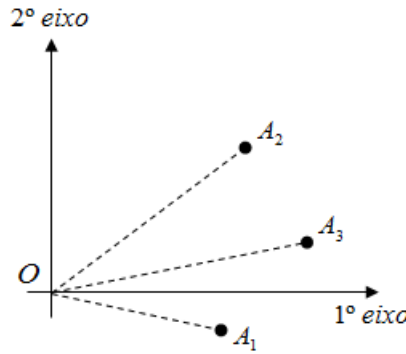
Na prática, a imagem euclidiana restringe-se aos dois primeiros eixos, obtendo-se uma imagem euclidiana plana aproximada dos T estudos, associada aos produtos escalares entre objectos: o **plano principal**. Desta forma, a distância entre os pontos A_t e $A_{t'}$ é a melhor aproximação entre os objectos W_t e $W_{t'}$, no sentido do produto escalar de Hilbert-Schmidt e dois pontos suficientemente próximos no plano principal revelam uma estrutura de indivíduos comum aos quadros correspondentes.

O seguinte teorema, cuja demonstração se encontra em Lavit (1988-a), permite ter uma ideia de como se vão situar os pontos A_t , na respetiva imagem euclidiana.

Teorema 4.1: Uma matriz simétrica com todos os termos positivos admite um vetor próprio associado ao maior valor próprio cujas coordenadas têm todas o mesmo sinal.

Ora, representando os pontos A_t ($t = 1, \dots, T$) no plano principal constituído pelos dois primeiros eixos, estes vão situar-se todos no primeiro e quarto quadrantes, admitindo que as coordenadas do primeiro vetor próprio são todas positivas - veja-se a Figura 4.2.

Figura 4.2 - Representação dos objectos no plano principal



Fonte: Adaptado de Carvalhido (2005).

Note-se que o coeficiente $RV(t, t')$ representa o cosseno do ângulo formado pelos vetores $\overrightarrow{OA_t}$ e $\overrightarrow{OA_{t'}}$:

$$RV(t, t') \stackrel{(3.100)}{=} \frac{\langle W_t, W_{t'} \rangle_{HS}}{\|W_t\|_{HS} \|W_{t'}\|_{HS}} = \cos(\overrightarrow{OA_t}, \overrightarrow{OA_{t'}}) \quad (4.17)$$

Se os objectos forem normados $(W_t / \|W_t\|_{HS})$ a matriz dos coeficientes RV coincide com a matriz S .

Caso se pretenda atribuir pesos iguais aos vários estudos, diagonalizar-se-à apenas a matriz S . A diagonalização desta matriz permite obter uma representação análoga à representação das variáveis na ACP, designada por **imagem euclidiana da interestrutura não centrada**.

Outra representação gráfica será a **imagem euclidiana da interestrutura centrada**, em que a matriz S será centrada por linhas e por colunas. Esta representação é diferente e complementar daquela obtida anteriormente e tem como vantagem a visualização das proximidades e oposições entre objectos.

Neste caso a matriz em questão é:

$$C = (I_T - 1_T 1_T' \Delta) S (I_T - \Delta 1_T 1_T') \quad (4.18)$$

A diagonalização da matriz $C\Delta$ ou C (no caso dos pesos atribuídos aos objectos serem todos iguais) permite a representação gráfica dos objectos semelhante à representação dos indivíduos na ACP.

4.4 COMPROMISSO

O estudo da interestrutura evidenciou as semelhanças entre os vários estudos, sem as explicar. Chegou a altura de procurar um novo quadro que resuma o conjunto dos objectos e que seja da mesma natureza destes. Este quadro é designado por **compromisso** e não é mais do que uma média ponderada dos objectos W_t :

$$W = \sum_{t=1}^T \alpha_t W_t \quad (4.19)$$

Se os objectos forem normados o compromisso é definido por:

$$\|W\|_{HS} = \sum_{t=1}^T \pi_t \|W_t\|_{HS} \quad (4.20)$$

A determinação dos coeficientes α_t depende de dois critérios:

- O compromisso W é o objecto mais correlacionado com os objectos W_t (no sentido do produto escalar de Hilbert-Schmidt);
- W deve ser um objecto da mesma natureza que os objectos W_t , isto é,

Se os objectos forem normados, então:

$$\|W\|_{HS} = 1 \quad (4.21)$$

Seja γ_1 o vetor próprio de $S\Delta$ associado ao maior valor próprio τ_1 designado por:

$$\gamma_1 = \begin{pmatrix} \gamma_1^1 \\ \gamma_1^2 \\ \vdots \\ \gamma_1^T \end{pmatrix} \quad (4.22)$$

cujas coordenadas são todas do mesmo sinal (admita-se que são todas positivas) em virtude do Teorema 4.1.

Ora os coeficientes α_t são determinados pelas seguintes fórmulas (Lavit,1988-a):

- No caso dos objectos W_t :

$$\alpha_t = \frac{1}{\sqrt{\tau_1}} \left(\sum_{l=1}^T \pi_l \|W_l\|_{HS} \right) \pi_t \gamma_1^t \quad (4.23)$$

- No caso dos objectos normados $W_t / \|W_t\|_{HS}$:

$$\alpha_t = \frac{1}{\sqrt{\tau_1}} \pi_t \gamma_1^t \quad (4.24)$$

Então a expressão que define o compromisso é dada nas seguintes fórmulas:

- No caso dos objectos W_t :

$$W = \sum_{t=1}^T \left[\frac{1}{\sqrt{\tau_1}} \left(\sum_{l=1}^T \pi_l \|W_l\|_{HS} \right) \pi_t \gamma_1^t \cdot W_t \right] \quad (4.25)$$

- No caso dos objectos normados $W_t / \|W_t\|_{HS}$:

$$W = \sum_{t=1}^T \left[\frac{1}{\sqrt{\tau_1}} \pi_t \gamma_1^t \cdot \frac{W_t}{\|W_t\|_{HS}} \right] \quad (4.26)$$

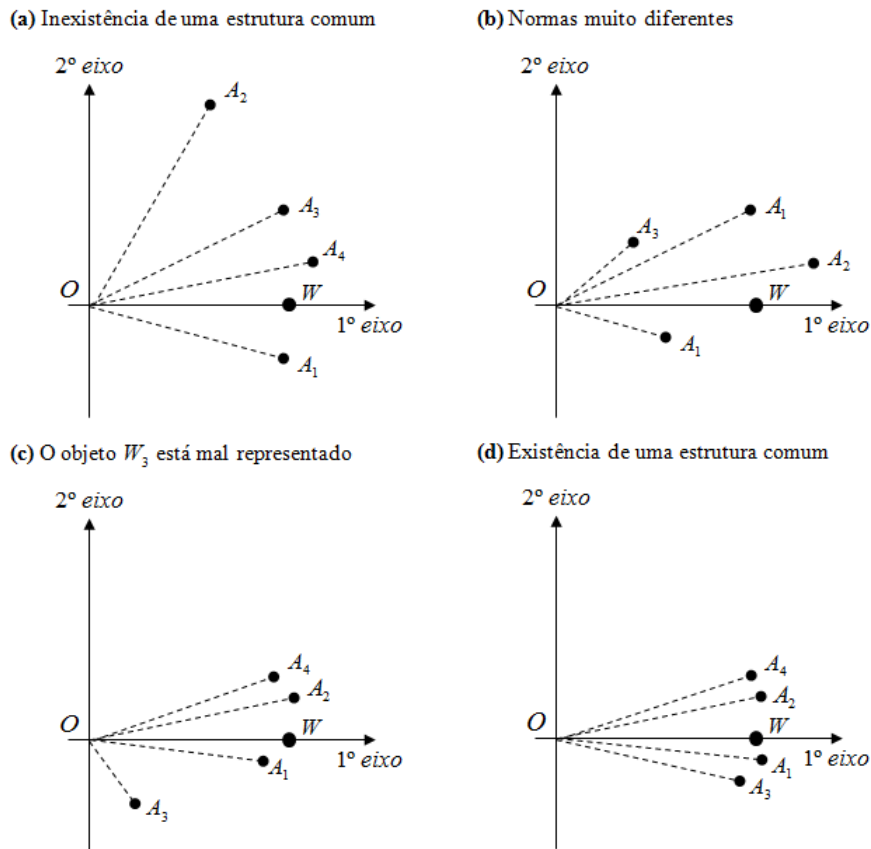
A coordenada do compromisso W sobre o i – ésimo eixo é obtida por combinação linear das coordenadas $\sqrt{\tau_i} \gamma_i^t$ dos pontos A_t sobre o i – ésimo eixo:

$$\sum_{t=1}^T \alpha_t \sqrt{\tau_i} \gamma_i^t \quad (4.27)$$

Como os vetores próprios da matriz $S\Delta$ são Δ – ortonormados (uma vez que $S\Delta$ é Δ – simétrica) e por definição de α_t , todas as coordenadas do compromisso serão nulas, com exceção da primeira. Desta forma, pode concluir-se que o objecto compromisso W situar-se-á no primeiro eixo da imagem euclidiana.

Repare-se que só será válida a interpretação da imagem euclidiana dos objectos se os coeficientes RV entre os respetivos estudos forem elevados. As quatro imagens representadas na Figura 4.3, também expostas em Lavit (1988-a), ajudam a esta interpretação.

Figura 4.3 - Representação e interpretação dos objectos no plano principal



Fonte: Adaptado de Carvalhido (2005).

Na imagem 4.3 (a), o objecto compromisso é apenas uma média ponderada dos objectos e não reflete uma estrutura de indivíduos comum aos objectos, uma vez que estes são muito diferentes e, consequentemente, os coeficientes RV são fracos.

As normas dos objectos da imagem 4.3 (b) são muito diferentes, sendo os objectos de normas mais elevadas que contribuem para a construção do compromisso. Neste caso, é conveniente considerar os objectos normados $W_t / \|W_t\|_{HS}$.

O objecto W_3 intervém pouco na construção do compromisso da imagem 4.3 (c), ou seja, o quadro X_3 possui uma estrutura diferente da dos restantes. Uma alternativa possível será considerá-lo suplementar.

Os objectos considerados na imagem 4.3 (d) têm normas muito aproximadas e coeficientes RV elevados. Neste caso, existe uma estrutura de indivíduos comum aos vários quadros e o compromisso traduz corretamente essa estrutura.

Neste momento reúnem-se as condições para efectuar dois tipos de representação:

- Representação da nuvem dos n indivíduos caracterizados pelos T quadros de forma a obter a imagem euclidiana compromisso;
- Representação das correlações das variáveis dos diversos quadros com os eixos compromisso, visando a interpretação destes eixos e das posições dos indivíduos no respetivo plano compromisso.

O compromisso é designado pela matriz W de dimensão $n \times n$, que é centrada pelos pesos dos indivíduos. Com efeito, sendo os quadros W_t centrados e fixando a coluna j , tem-se que:

$$\begin{aligned} \sum_{i=1}^n p_i W_{ij} &= \sum_{i=1}^n p_i \sum_{t=1}^T \alpha_t (W_t)_{i,j} \\ &= \sum_{t=1}^T \alpha_t \sum_{i=1}^n p_i (W_t)_{i,j} = 0 \end{aligned} \tag{4.28}$$

Aplicando uma ACP à nuvem de indivíduos da matriz W , obtém-se a imagem euclidiana do compromisso. Sejam então:

- $\mu_1, \mu_2, \dots, \mu_n$ os valores próprios da matriz WD associados aos vetores próprios (D – ortonormados) $\varepsilon_1, \varepsilon_2, \dots, \varepsilon_n$, respetivamente;
- $B_1, B_2, \dots, B_n$ os pontos associados aos indivíduos, na imagem euclidiana do compromisso.

As coordenadas destes pontos sobre o k – ésimo eixo são as componentes do vetor $\sqrt{\mu_k} \varepsilon_k$ (de dimensão n) com $k = 1, \dots, n$.

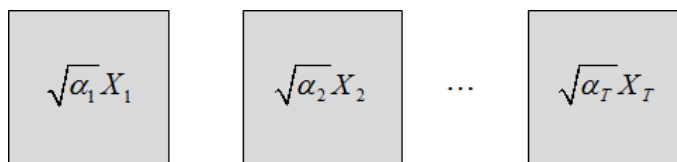
Se o estudo da interestrutura salientou a existência de uma estrutura de indivíduos comum aos quadros (como a imagem 4.3 (d)), será conveniente efectuar a representação da imagem euclidiana do compromisso aproximada, ou seja, restringindo aos dois ou três primeiros eixos, segundo a percentagem de inércia explicada por estes.

A distância d_{B_i, B_j} entre os pontos B_i e B_j nesta imagem euclidiana corresponde à distância entre os indivíduos i e j no período $[1, T]$ e deduz-se das distâncias entre os indivíduos i e j em cada estudo:

$$d_{B_i, B_j}^2 = \sum_{t=1}^T \alpha_t \left\| (x_i)^t - (x_j)^t \right\|_{Q_t}^2 \quad (4.29)$$

Note-se que a imagem euclidiana do compromisso obtida é equivalente à que se teria obtido implementando uma ACP sobre o quadro de dados de dimensão $n \times \sum_{t=1}^T p_t$, construído a partir da justaposição dos quadros $\sqrt{\alpha_1}X_1, \dots, \sqrt{\alpha_T}X_T$, ou seja, dispondo estes mesmos sob a forma de colunas, tal como se apresenta na Figura 4.4.

Figura 4.4 - Justaposição dos quadros no STATIS



Fonte: Adaptado de Carvalhido (2005).

Sendo o compromisso centrado pelos pesos dos indivíduos, a imagem euclidiana do compromisso também o é, ou seja, o ponto de interseção dos eixos corresponde ao centro de gravidade dos pontos $B_1, B_2, \dots, B_n$. Neste caso, é possível interpretar a posição dos indivíduos sobre um eixo qualquer.

Analogamente ao que foi feito na ACP, calculam-se as correlações da componente principal do compromisso correspondente ao k – ésimo eixo com as variáveis de cada estudo.

Para uma variável $(x^j)^t$ centrada e reduzida, a correlação entre esta e o k – ésimo eixo é igual a:

$$\langle \varepsilon_k, (x^j)^t \rangle_D = \left((x^j)^t \right)' D \varepsilon_k \quad (4.30)$$

O gráfico das correlações, em que a variável $(x^j)^t$ é representada por um ponto cuja coordenada sobre o k – ésimo eixo é igual a $\langle \varepsilon_k, (x^j)^t \rangle_D$, permite visualizar e interpretar as posições compromisso dos indivíduos ao longo dos eixos.

4.5 INTRAESTRUTURA

A interestrutura evidenciou as diferenças entre os objectos e destes com o compromisso. Para explicar estas diferenças a nível individual decompõe-se $d_{HS}^2(W_t, W_{t'})$ na soma:

$$\sum_{i=1}^n p_i \sum_{j=1}^n p_j [(W_t)_{i,j} - (W_{t'})_{i,j}]^2 \quad (4.31)$$

Em contribuições de indivíduos, elemento a elemento:

$$\frac{p_i \sum_{j=1}^n p_j [(W_t)_{i,j} - (W_{t'})_{i,j}]^2}{d_{HS}^2(W_t, W_{t'})} \quad (4.32)$$

Esta decomposição dá origem a uma matriz de dimensão $n \times \left[\frac{1}{2} T (T - 1) \right]$ que permite detetar quais os indivíduos que mais contribuem para as oposições entre pares de objectos, conforme descreve Lavit et al. (1994).

Outra decomposição possível será a da soma dos quadrados das distâncias entre todos os pares de objectos, em contribuições de indivíduos:

$$\frac{p_i \sum_{t=1}^T \sum_{t'=1}^T \sum_{j=1}^n p_j [(W_t)_{i,j} - (W_{t'})_{i,j}]^2}{\sum_{t=1}^T \sum_{t'=1}^T d_{HS}^2(W_t, W_{t'})} \quad (4.33)$$

dando origem a um vetor de dimensão $n \times 1$.

Outra forma de salientar os indivíduos que mais contribuem para as diferenças entre objectos é a representação das **trajectórias**, que se efectua na imagem euclidiana do compromisso e consiste em representar nesta imagem as T nuvens de indivíduos, sendo a t – ésima nuvem definida pelas variáveis do quadro X_t . Desta forma obtem-se uma representação de nT pontos com n trajectórias, cada uma com T pontos. A técnica implementada para esta representação é idêntica à dos pontos suplementares; as diferentes posições de um indivíduo definem a sua trajectória.

As coordenadas dos pontos compromisso $B_1, B_2, \dots, B_n$ sobre o k – ésimo eixo são as componentes do vetor de dimensão n :

$$\sqrt{\mu_k} \varepsilon_k = \frac{1}{\sqrt{\mu_k}} W D \varepsilon_k \quad (4.34)$$

Considerando cada objecto como elemento suplementar, as coordenadas dos pontos $B_1^t, B_2^t, \dots, B_n^t$ sobre o k – ésimo eixo, são:

$$\frac{1}{\sqrt{\mu_k}} W_t D \varepsilon_k \quad (4.35)$$

para $t = 1, \dots, T$.

Evidenciamos que nenhum destes pontos interveio na construção da imagem euclidiana do compromisso, mas todos eles podem ser representados nela.

Se os estudos forem caracterizados pelos objectos normados $W_t / \|W_t\|_{HS}$, as coordenadas dos pontos $B_1^t, B_2^t, \dots, B_n^t$ sobre o k – ésimo eixo, são:

$$\frac{1}{\sqrt{\mu_k}} \frac{1}{\|W_t\|_{HS}} W_t D \varepsilon_k \quad (4.36)$$

para $t = 1, \dots, T$.

Propriedade 4.1: O ponto compromisso B_i é o centro de gravidade dos pontos $B_i^1, B_i^2, \dots, B_i^T$ ponderados pelos coeficientes $\alpha_1, \alpha_2, \dots, \alpha_T$; esta propriedade mantém-se em projeção.

As trajectórias permitem evidenciar quais os indivíduos responsáveis pelos desvios entre os quadros X_t e $X_{t'}$. De facto, a distância entre os pontos B_i^t e $B_i^{t'}$ sobre o k – ésimo eixo é diretamente proporcional à distância entre objectos $W_t, \|W_t - W_{t'}\|_{HS}$, sendo o coeficiente de dilatação $1/\sqrt{\mu_k}$.

Os coeficientes de dilatação $1/\sqrt{\mu_k}$ dispostos em ordem crescente de k , deformam cada vez mais as projeções dos indivíduos nos eixos. Esta é a razão pela qual a análise das trajectórias se limita aos dois primeiros eixos, ou se não houver grande diferença entre μ_2 e μ_3 , aos três primeiros eixos.

As trajectórias interpretam-se segundo a evolução de um indivíduo fictício cujos valores são as médias das variáveis em estudo. Se as variáveis estiverem centradas por estudo, o indivíduo médio de cada estudo estará situado na origem da imagem euclidiana do compromisso e a sua trajectória reduzir-se-á a um único ponto.

É possível distinguir dois casos em relação à forma que o sentido das trajectórias pode tomar:

- Uma trajectória pouco alargada e em torno da sua posição compromisso corresponde a um indivíduo com uma evolução muito próxima da evolução da média: por outras palavras, para cada variável, o desvio entre o valor desta variável para este indivíduo e o indivíduo fictício médio é regular de um estudo para outro;
- Uma trajectória bastante alargada reflete uma mudança da estrutura do indivíduo ao longo dos estudos, que difere da evolução média.

Se os pontos têm tendência a agrupar-se por variável é conveniente elaborar o gráfico das correlações das variáveis com os eixos do compromisso, de forma a estudar mais

detalhadamente as trajectórias dos indivíduos. Deste modo é possível explicar os eixos do compromisso em função das variáveis e interpretar as trajectórias.

Se, pelo contrário, as correlações entre as variáveis de um estudo são fortes, os pontos do gráfico das correlações agrupam-se mais por estudo que por variável. Assim, não é possível descrever os eixos em função das variáveis, nem interpretar as trajectórias.

CAPÍTULO 5

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

5.1 ANÁLISE PRELIMINAR

Para a análise e discussão dos resultados recorreremos a dados obtidos de várias fontes oficiais ou utilizados por entidades oficiais, a saber: INE, IGAPHE, INH, IRU, DGT, Banco de Portugal (1997;2003), Ministério das Finanças, Imoestatística (ICI) e AECOPS.

5.1.1 PROPRIETÁRIOS

No final da segunda metade da década de oitenta surgiram algumas mudanças na política de habitação com vista à redução das distorções observadas no sector.

No âmbito do arrendamento assistiu-se principalmente à revisão do regime de arrendamento urbano, à criação de incentivos fiscais ao arrendamento e ao apoio ao arrendamento de habitação para jovens, este de gestão pública.

O arrendamento em geral e a habitação em particular, foi o sector mais politizado da política de habitação desde que foram introduzidos controlos governamentais à evolução das rendas em Portugal. Isto aconteceu tanto para o arrendamento privado como para o arrendamento público, embora este tenha, por definição, finalidades diferentes do outro.

Em face disto, foi inevitável o declínio do sector do arrendamento como meio para satisfazer necessidades habitacionais. E esse declínio tanto se constatou no número de imóveis arrendados e no número de senhorios, como na quantidade de inquilinos.

O congelamento das rendas até 1985 e os controlos subsequentes contribuíram para quase eliminar a rentabilidade dos investimentos privados em habitação para rendimento e desviar a aplicação de poupanças para outros fins.

A intervenção estatal na economia gera efeitos diretos, normalmente de curto prazo, e efeitos indiretos, sobretudo a médio e longo prazo. No caso do arrendamento, a postura do Estado foi independente dos Governos e dos regimes políticos. No entender de Alves (1995:16), a perturbação do mercado do arrendamento por parte do comportamento estatal teve origem, sobretudo, em quatro motivos:

- a) Na inflação, que ajudou a desvalorizar as rendas habitacionais reduzindo o seu valor inicialmente contratado;
- b) No congelamento das rendas, pelo facto do Estado ter quase sempre abdicado do reconhecimento dessa desvalorização;
- c) Na prorrogação forçada dos contratos, em que, nalguns ou na maioria dos casos, foram perpetuados contratos livre e legalmente celebrados como termo certo; e
- d) No efeito da fiscalidade, nomeadamente na redução efetiva do rendimento da propriedade por via dos impostos.

A base de dados, a partir da informação recolhida entre 1992 e 2008, relativa aos PROPRIETÁRIOS é constituída por dois conjuntos de variáveis quantitativas estandardizadas e codificadas: Variáveis Ativas e Variáveis Suplementares (Tabelas 5.1 e 5.2).

Tabela 5.1 - Classificação e Codificação das Variáveis

P1	REHABITA (milhares €)	Variáveis Ativas
P2	RECRIPH (milhares €)	
P3	Índice Confidencial Imobiliário	Variáveis Suplementares
P4	(P1+P2)/PIB	

Fonte: Elaboração própria

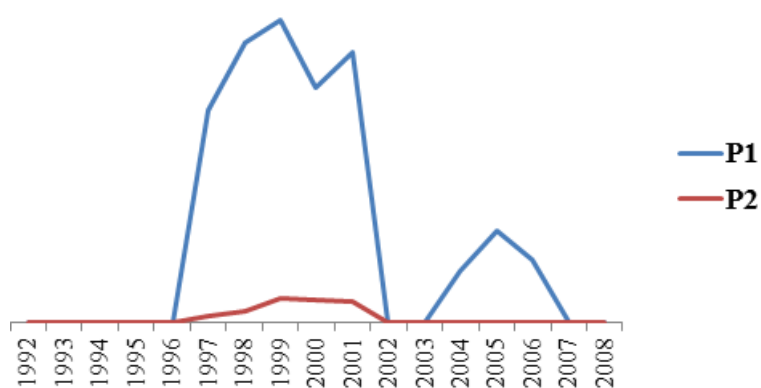
Tabela 5.2 - Valores Reais (1992-2008)

PROPRIETÁRIOS	P1	P2	P3	P4
1992	0	0	56,65	0
1993	0	0	59,625	0
1994	0	0	67,6	0
1995	0	0	72,425	0
1996	0	0	73,5	0
1997	4663231	139524	78,125	0,047483437
1998	6158547	252552	83,075	0,058083912
1999	6669512	544148	87,6	0,060791957
2000	5162791	495720	92,625	0,044444301
2001	5959341	454006	95	0,04769314
2002	0	0	99,375	0
2003	0	0	98,725	0
2004	1140835	283,84	100	0,007642486
2005	2006197	180,55	101,35	0,013005735
2006	1391292	210,56	104,3	0,008650644
2007	853,34	62,13	106,65	5,40677E-06
2008	778,64	72,62	106,65	4,94967E-06

Fonte: Elaboração própria

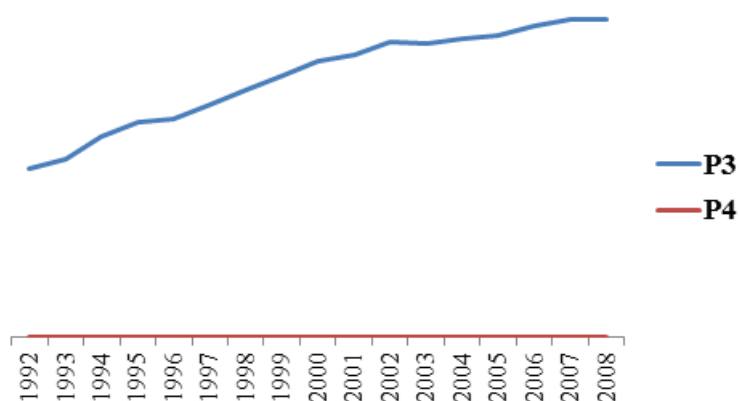
Entre 1992 e 2002 embora se verifique um incremento ao nível das duas variáveis ativas, REHABITA e RECRIPH, este é mais acentuado na primeira. Verifica-se ainda um acréscimo significativo para o período de 2003 a 2007 somente para a variável REHABITA (Figura 5.1). Ao nível das variáveis suplementares verifica-se um incremento contínuo para a variável Índice Confidencial Imobiliário, mantendo-se o peso relativo das variáveis ativas no PIB (P4) ao mesmo nível, ao longo de todo o período em análise (Gráfico 5.2).

Figura 5.1 - Variáveis Activas



Fonte: Elaboração própria

Figura 5.2 - Variáveis Suplementares



Fonte: Elaboração própria

Nas Tabelas 5.3 e 5.4 são apresentados os valores estandardizados bem como os valores singulares, próprios e a inércia acumulada, relativos aos PROPRIETÁRIOS.

Tabela 5.3 - Valores Estandarizados (1992-2008)

PROPRIETÁRIOS	zP1	zP2	zP3	zP4
1992	-0,74742	-0,56299	-1,85214	-0,71367
1993	-0,74742	-0,56299	-1,67208	-0,71367
1994	-0,74742	-0,56299	-1,1894	-0,71367
1995	-0,74742	-0,56299	-0,89737	-0,71367
1996	-0,74742	-0,56299	-0,8323	-0,71367
1997	1,03978	0,14476	-0,55238	1,28798
1998	1,61286	0,71811	-0,25278	1,73483
1999	1,80869	2,19727	0,02109	1,84899
2000	1,23124	1,95162	0,32523	1,15986
2001	1,53652	1,74002	0,46898	1,29682
2002	-0,74742	-0,56299	0,73377	-0,71367
2003	-0,74742	-0,56299	0,69443	-0,71367
2004	-0,31019	-0,56155	0,7716	-0,3915
2005	0,02146	-0,56207	0,85331	-0,16542
2006	-0,2142	-0,56192	1,03186	-0,349
2007	-0,74709	-0,56268	1,17409	-0,71344
2008	-0,74712	-0,56262	1,17409	-0,71346

Fonte: Elaboração própria

Tabela 5.4 - Valores Singulares, Valores Próprios e Inércia Acumulada

Valores Singulares	Valores Próprios	Inércia Acumulada
6,769769541	45,82978	0,71609
3,980332235	15,84304	0,963637
1,501067745	2,253204	0,998844
0,272048427	0,07401	1

Fonte: Elaboração própria

Constata-se que a primeira dimensão retém 71,6% da informação.

5.1.2 ESTADO

O Estado deve propiciar um cenário de verdadeiro incentivo e convite à iniciativa, quer dele próprio, quer do sector não público. O Estado pode não ser chamado a fazer, mas nem por isso se poderá demitir das condições criadas para que outros façam. Pelo contrário, o Estado é parte ativa na garantia de que existem as condições necessárias ao esforço empreendedor de outros.

No caso da habitação, cabe ao Estado assegurar que a construção privada encontre um contexto favorável ao seu desenvolvimento – político, macroeconómico, financeiro, fiscal, administrativo e jurídico, ou que os agregados familiares se confrontem com condições

políticas gerais – política de rendimentos, política de crédito e política fiscal – que lhes permitam o acesso ao mercado de aquisição e ao mercado de arrendamento, sem constrangimentos ou distorções que ponham em causa a justiça social.

Vieram, assim, os vários Governos a apoiar e promover, de forma crescente, a melhoria das condições de habitação das famílias portuguesas, nomeadamente as de menores rendimentos.

Tais medidas destinaram-se essencialmente a disponibilizar casas para arrendamento público a famílias a viverem ainda em condições de quase completa inabitabilidade, a incentivar a recuperação do parque privado de arrendamento, bem como o arrendamento a jovens, e a apoiar as famílias com recursos médios na compra de habitação própria.

Em colaboração, dois institutos públicos (IGHAPE e INH) asseguraram, desde a segunda metade dos anos oitenta até 2007 (ano em que deram origem ao IHRU), a aplicabilidade da maioria das medidas de política habitacional.

A base de dados, a partir da informação recolhida entre 1992 e 2008, relativa ao ESTADO é constituída por dois conjuntos de variáveis quantitativas estandardizadas e codificadas: Variáveis Ativas e Variáveis Suplementares (Tabelas 5.5 e 5.6).

Tabela 5.5 - Classificação e codificação das variáveis

E1	Bonificação Geral Juros (milhões €)	Variáveis Ativas
E2	Habitação a Custos Controlados de Cooperativas, Municípios e Empresas privadas (milhões €)	
E3	Incentivo ao Arrendamento por Jovens (milhões €)	
E4	Plano Especial de Realojamento (criado em 1993) (milhões €)	
E5	RECRUA (milhões de €)	
E6	(E1+E2+E3+E4+E5)/PIB	Variável Suplementar

Fonte: Elaboração própria

Tabela 5.6 - Valores reais (1992-2008)

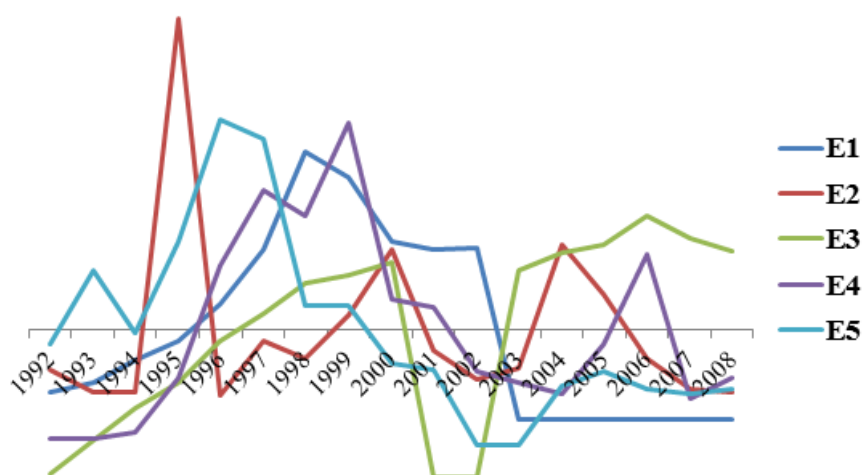
A partir de Setembro de 2002 deixou de ser possível contratualizar crédito bonificado (E1)

ESTADO	E1	E2	E3	E4	E5	E6
1992	702208	117785631	0,7537	0	6945895	1,750026463
1993	925515	93702436	9,7565	0	12043473	1,423057251
1994	1497976	94159381	18,1712	0,0011	7787929	1,272821081
1995	1978072	492301623	25,4337	0,00921	14080068	5,787278717
1996	2891968	90397008	36,3125	0,02642	22528607	1,242458796
1997	4259587	148660134	43,565	0,0379	21175213	1,721226244
1998	6678389	130462390	51,7054	0,03394	9626228	1,329694782
1999	6027619	177092447	53,9051	0,04804	9591603	1,624046985
2000	4421827	246761004	57,4116	0,02114	5586146	2,01677091
2001	4250906	138493884	0,065234	0,02005	5125697	1,09964545
2002	4286945	108800000	0,070695	0,01022	0	0,804506779
2003	26452	120300000	55,4	0,0085	0	0,838677545
2004	24052	252100000	60	0,00674	4062105	1,715771862
2005	21529	198000000	62,1	0,0145	5023403	1,316177676
2006	19182	130000000	69,8	0,0281	3795073	0,831892183
2007	16782	98000000	64	0,0062	3535328	0,599767548
2008	15914	95000000	60,3	0,0093	3882695	0,575048892

Fonte: Elaboração própria

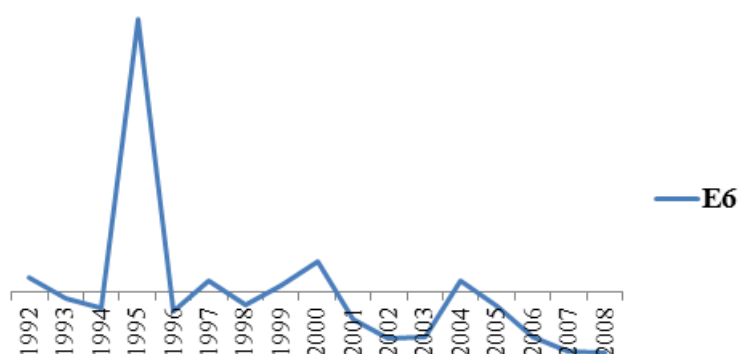
As Figuras 5.3 e 5.4 apresentam, respetivamente, o comportamento das variáveis ativas e suplementares do ESTADO, entre 1992 e 2002.

Figura 5.3 - Variáveis Ativas



Fonte: Elaboração própria

Figura 5.4 - Variáveis Suplementares



Fonte: Elaboração própria

Nas Tabelas 5.7 e 5.8 são apresentados os valores estandardizados bem como os valores singulares, próprios e a inércia acumulada, relativos ao ESTADO.

Tabela 5.7 - Valores estandardizados (1992-2008)

ESTADO	zE1	zE2	zE3	zE4	zE5	zE6
1992	-0,66315	-0,43172	-1,54441	-1,16678	-0,15243	0,18989
1993	-0,56672	-0,67395	-1,18405	-1,16678	0,63812	-0,08776
1994	-0,31952	-0,66936	-0,84724	-1,08923	-0,02185	-0,21533
1995	-0,11221	3,3353	-0,55655	-0,51749	0,95396	3,61812
1996	0,28242	-0,7072	-0,12111	0,69577	2,26419	-0,24111
1997	0,87297	-0,12117	0,16918	1,50508	2,0543	0,16543
1998	1,91744	-0,30421	0,49501	1,22591	0,26324	-0,16704
1999	1,63643	0,16481	0,58306	2,21993	0,25788	0,08291
2000	0,94303	0,86556	0,72341	0,32354	-0,36331	0,4164
2001	0,86923	-0,22343	-1,57195	0,2467	-0,43471	-0,36238
2002	0,88479	-0,5221	-1,57173	-0,44629	-1,22963	-0,613
2003	-0,95495	-0,40643	0,64289	-0,56755	-1,22963	-0,58398
2004	-0,95598	0,91926	0,82701	-0,69162	-0,59966	0,1608
2005	-0,95707	0,37511	0,91107	-0,14456	-0,45058	-0,17851
2006	-0,95809	-0,30886	1,21927	0,81421	-0,64107	-0,58974
2007	-0,95912	-0,63073	0,98712	-0,72969	-0,68135	-0,78685
2008	-0,9595	-0,6609	0,83902	-0,51115	-0,62748	-0,80784

Fonte: Elaboração própria

Tabela 5.8 - Valores Singulares, Valores Próprios e Inércia Acumulada

Valores Singulares	Valores Próprios	Inércia Acumulada
5,937818	35,25769	0,367268
5,347828	28,59927	0,665177
4,403712	19,39268	0,867185
3,299994	10,88996	0,980622
1,230392	1,513863	0,996391
0,588576	0,346422	1

Fonte: Elaboração própria

Da análise da Tabela 5.8 realça-se a preponderância do primeiro valor próprio, que leva à retenção de 36,73% de informação.

5.1.3 FAMÍLIAS

A adesão de Portugal à UE em 1986 veio provocar uma aceleração do processo de desregulamentação, desintermediação bancária e liberalização das taxas de juro. O Regime Geral de Crédito, não sendo subsidiado pelo Estado, procurou fomentar a livre negociação entre os Interessados e a Banca, estimulando também a concorrência bancária. O Regime de Crédito Bonificado, subsidiado em função do Rendimento Anual Bruto dos agregados Familiares e da taxa de esforço. O Regime de Crédito Jovem Bonificado é semelhante ao anterior, mas mais adequado, no seu acesso, aos jovens até 30 anos. Ambos tinham bonificação de juros suportados pelo Estado.

O agregado familiar é composto diversamente, embora sempre com base na família nuclear (pais e filhos ou equiparados).

A base de dados, a partir da informação recolhida entre 1992 e 2008, relativa às FAMÍLIAS é constituída por dois conjuntos de variáveis quantitativas standardizadas e codificadas: Variáveis Ativas e Variáveis Suplementares (Tabelas 5.9 e 5.10).

Tabela 5.9 - Classificação e codificação das variáveis

F1	Regime Geral Crédito (milhões €)	Variáveis Ativas
F2	Crédito Bonificado (milhões €)	
F3	Crédito Bonificado Jovem (milhões €)	
F4	(F1+F2+F3)/PIB	Variável Suplementar

Fonte: Elaboração própria

Tabela 5.10 - Valores reais (1992-2008)

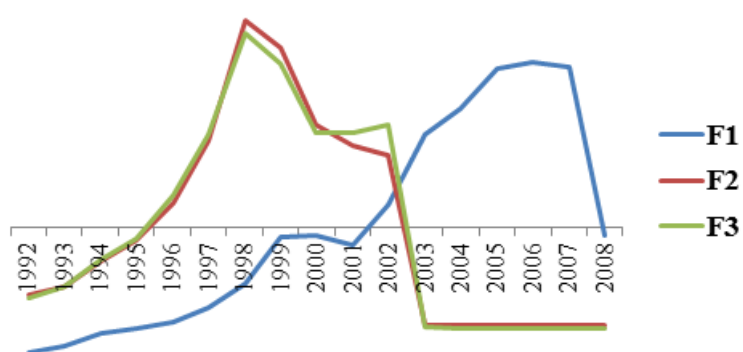
FAMÍLIAS	F1	F2	F3	F4
1992	627952	262747	439,461	0,012432986
1993	946289	319311	606,204	0,016891907
1994	1516911	527566	970,41	0,025167779
1995	1716760	710087	1267,985	0,027642191
1996	2030720	1010953	1881,015	0,03265039
1997	2685579	1514252	2745,335	0,041549646
1998	3796013	2508730	4169,659	0,057158114
1999	5960650	2279436	3748,183	0,069473584
2000	6034632	1648479	2773,348	0,060368136
2001	5614838	1482348	2768,558	0,052799128
2002	7436985	1407467	2879,478	0,062940405
2003	10671937	10092	16,36	0,074454015
2004	11845659	9297	14,755	0,079397032
2005	13744202	8480	13,049	0,08914768
2006	14037161	7680	11,502	0,087313544
2007	13814086	6883	9,899	0,081626757
2008	6034132	6552	9,362	0,035123769

A partir de Setembro de 2002 deixou de ser possível contratualizar crédito bonificado (F2 e F3)

Fonte: Elaboração própria

As Figuras 5.5 e 5.6 apresentam, respetivamente, o comportamento das variáveis ativas e suplementares das FAMÍLIAS, entre 1992 e 2002. Observa-se um comportamento similar entre o Crédito Bonificado e o Crédito Bonificado Jovem, em oposição ao Crédito Geral, ao longo de todo o período em análise.

Figura 5.5 - Variáveis Ativas



Fonte: Elaboração própria

Figura 5.6 - Variáveis Suplementares



Fonte: Elaboração própria

Nas Tabelas 5.11 e 5.12 são apresentados os valores standardizados bem como os valores singulares, próprios e a inércia acumulada, relativos às FAMÍLIAS.

Tabela 5.11 - Valores estandardizados (1992-2008)

FAMÍLIAS	zF1	zF2	zF3	zF4
1992	-1,20367	-0,63981	-0,6755	-1,62402
1993	-1,1371	-0,57333	-0,56189	-1,44684
1994	-1,01775	-0,32854	-0,31373	-1,11798
1995	-0,97596	-0,11401	-0,11097	-1,01965
1996	-0,91029	0,23963	0,30672	-0,82064
1997	-0,77333	0,83122	0,89564	-0,46701
1998	-0,54109	2,00014	1,86612	0,15322
1999	-0,08837	1,73062	1,57894	0,6426
2000	-0,0729	0,98899	0,91472	0,28078
2001	-0,1607	0,79372	0,91146	-0,01999
2002	0,22039	0,7057	0,98704	0,38299
2003	0,89696	-0,93679	-0,96378	0,84051
2004	1,14244	-0,93772	-0,96488	1,03693
2005	1,5395	-0,93868	-0,96604	1,42439
2006	1,60078	-0,93962	-0,96709	1,35151
2007	1,55412	-0,94056	-0,96819	1,12553
2008	-0,07301	-0,94095	-0,96855	-0,72236

Fonte: Elaboração própria

Tabela 5.12 - Valores Singulares, Valores Próprios e Inércia Acumulada

Valores Singulares	Valores Próprios	Inércia Acumulada
6,291289	39,58032058	0,618442444
4,920015	24,20654961	0,996669742
0,391017	0,152893919	0,999058709
0,245444	0,060242621	1

Fonte: Elaboração própria

Constata-se que a primeira dimensão retém 61,8% da informação.

5.1.4 TAXA DE JURO E PRODUTO INTERNO BRUTO

O comportamento da Taxa de Juro Média entre 1992 e 2008 é apresentado na Tabela 5.13 e na Figura 5.7.

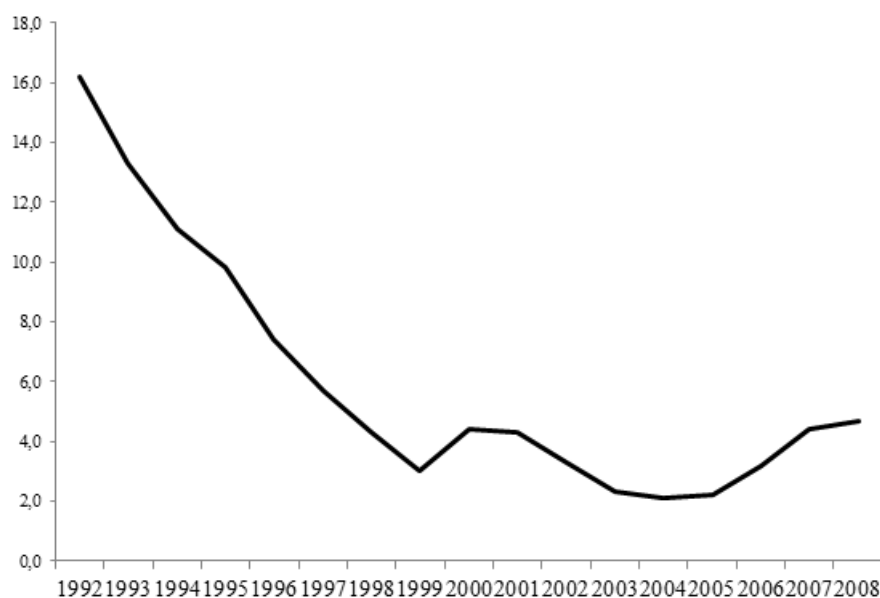
Tabela 5.13 - Taxa de Juro Média (1992-2008)

	Taxa de Juro Média (%)
1992	16,2
1993	13,3
1994	11,1
1995	9,8
1996	7,4
1997	5,7
1998	4,3
1999	3,0
2000	4,4
2001	4,3
2002	3,3
2003	2,3
2004	2,1
2005	2,2
2006	3,2
2007	4,4
2008	4,7

Fonte: Banco de Portugal.

Fonte: Elaboração própria

Figura 5.7 - Taxa de Juro Média (1992-2008)



Fonte: Elaboração própria

Verifica-se uma trajetória descendente da Taxa de Juro Média até 1999, seguindo-se um período de estabilização até 2008.

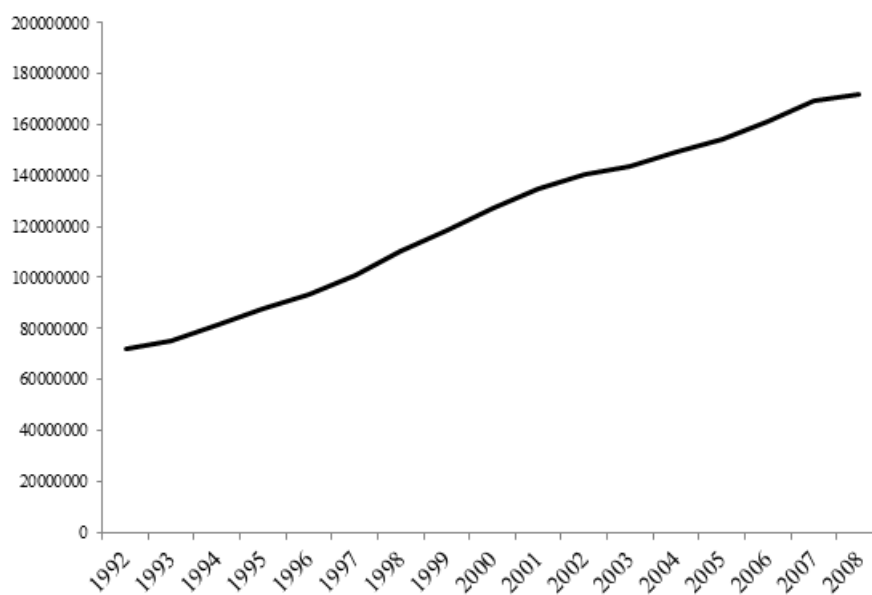
O comportamento do PIB entre 1992 e 2008 é apresentado na Tabela 5.14 e na Figura 5.8.

Tabela 5.14 - PIB (1992-2008)

	PIB p.m. (milhares €)
1992	71675336
1993	74959341
1994	81272463
1995	87840903
1996	93216467
1997	101145900
1998	110376502
1999	118661421
2000	127316907
2001	134471058
2002	140566802
2003	143471717
2004	149312518
2005	154268681
2006	160855370
2007	169319221
2008	171983062

Fonte: Elaboração própria

Figura 5.8 - PIB p.m. (milhares €)



Fonte: Elaboração própria

Verifica-se uma trajetória ascendente do PIB ao longo de todo o período em análise.

5.2 RESULTADOS

Ao trabalhar com múltiplos conjuntos de dados pretende-se, em geral, proceder a uma análise conjunta que possibilite a obtenção de uma estrutura estável denominada compromisso, procurando-se, deste modo, uma base comum a todas as situações experimentais distintas. Essa estrutura, ao refletir o grau de semelhança entre as diversas matrizes de dados, possibilita, numa primeira etapa, a análise da sua Interestrutura e, posteriormente, uma análise da sua Intraestrutura bem como das Trajetórias que possibilitam avaliar as tendências evolutivas não observáveis diretamente nos dados originais.

Constatou-se através das tabelas 5.4, 5.8 e 5.12, a predominância do primeiro valor próprio nas três bases de dados, pelo que se justifica o recurso a uma técnica cuja interpretação incida na leitura da primeira dimensão. Assim, a aplicação do método STATIS, que visa principalmente a deteção de uma estrutura comum e estável na primeira dimensão, será adequada para a análise do período 1992-2008 no que concerne aos três agentes económicos.

A estrutura da apresentação dos resultados segue, em ambas as secções, o formato em 4 etapas isto é, inicialmente os resultados da Interestrutura, seguida da construção e definição do Compromisso e da Intraestrutura e, por último, a análise das Trajetórias indicativas das tendências observadas no período 1992-2008.

5.2.1 A ANÁLISE DA INTERESTRUTURA

A primeira fase do STATIS consiste na comparação global das matrizes de dados, através do cálculo dos coeficientes de correlação vetorial (RV) e da representação espacial da imagem euclidiana da interestrutura.

Pela análise da Tabela 5.15 observa-se, de um modo geral, que os coeficientes RV não são muito elevados o que, no entanto, não impede que as diferenças entre as três matrizes de dados em análise possibilitem a obtenção de um compromisso capaz de refletir uma estrutura estável e comum.

Tabela 5.15 - Matriz dos coeficientes

1	0,476915	0,605737
0,476915	1	0,584431
0,605737	0,584431	1

Fonte: Elaboração própria

A aplicação de uma decomposição em valores singulares (DVS) e sucessiva análise de componentes principais (ACP) revela um espaço bidimensional que capta 97,29% da matriz RV, sendo que 91,66% da informação original fica retida na primeira dimensão (Tabela 5.16).

Tabela 5.16 - Tabela resumo da interestrutura

	Dim 1	Dim 2
Valores Próprios	2,113216	0,523935
Inércia	0,91663	0,05635
Inércia Acumulada	0,91663	0,972975

Fonte: Elaboração própria

As coordenadas dessa estrutura fatorial, com uma qualidade de representação de 80%, estão totalmente associadas à primeira dimensão e são apresentadas na Tabela 5.17.

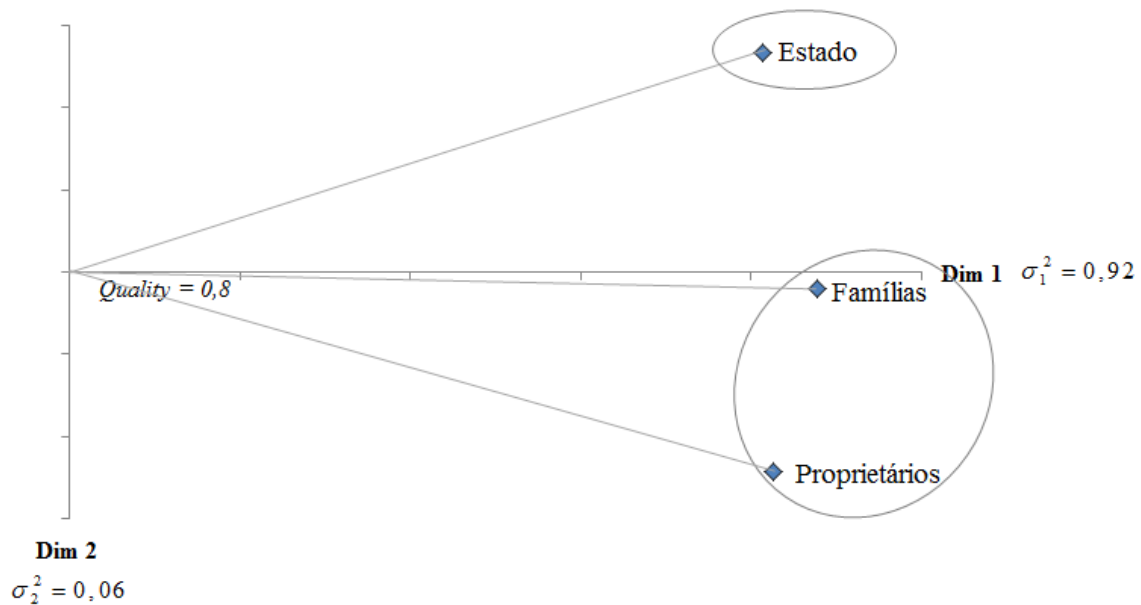
Tabela 5.17 - Coordenadas da imagem euclidiana da interestrutura

Dim 1	Dim 2	
0,825791	-0,48497	Proprietários
0,814044	0,535804	Estado
0,876708	-0,04071	Famílias

Fonte: Elaboração própria

A Figura 5.9 permite visualizar uma elevada estabilidade na estrutura dos dados para o período em análise, comprovada pela apresentação de normas muito idênticas. Dado o posicionamento dos objetos representativos ser indicativo dos afastamentos e das semelhanças entre matrizes, destacam-se dois grupos de agentes económicos distintos com maior proximidade intra-grupo e maior afastamento inter-grupos.

Figura 5.9 - Imagem euclidiana da interestrutura



Fonte: Elaboração própria

As projeções das entidades Estado, Famílias e Proprietários, embora correlacionadas positivamente com a primeira dimensão evidenciam nitidamente dois grupos Estado versus Famílias e Proprietários.

Em suma, da análise da interestrutura constata-se ser possível obter um objeto compromisso, capaz de refletir uma estrutura estável e comum, representativa dos três agentes económicos,

5.2.2 O COMPROMISSO

Pretende-se, nesta etapa, obter uma estrutura compromisso, definida mediante combinação linear dos objetos representativos das três matrizes de dados, ponderados pelos coeficientes do primeiro vetor próprio da imagem euclidiana da interestrutura.

Através da estrutura compromisso, a qual deverá descrever de forma adequada e fiável as estruturas de dados, é igualmente possível obter-se uma representação euclidiana do período 1992-2008 denominada, neste caso, por imagem euclidiana do compromisso.

Os coeficientes α permitem determinar a matriz compromisso e são bastante similares (Tabela 5.18) refletindo, deste modo, os pesos ou a importância que os Proprietários, o Estado e as Famílias representam na estrutura comum.

Tabela 5.18 - Coeficientes da Matriz Compromisso

$\alpha =$	0,328145
	0,323477
	0,348378
	1

Fonte: Elaboração própria

A Tabela 5.19 descreve a matriz resultante do produto entre os coeficientes da matriz compromisso, os quais traduzem a importância dos três agentes económicos.

Tabela 5.19 - Matriz compromisso

4,7389269	4,2368577	3,3679331	2,2443703	1,3903469	-0,9692628	-2,6277113	-3,8900096	-2,4589966	-1,0636283	0,1695499	-0,2042487	-0,8630845	-1,6326003	-2,0603288	-1,0489628	0,6708571
4,2368577	4,0550387	3,1424914	1,6880224	1,9378638	-0,4270381	-2,3018859	-3,5839761	-2,4494154	-1,2036597	-0,0770293	-0,3353755	-0,9601369	-1,5707682	-1,9133791	-0,903176	0,6655723
3,3679331	3,1424914	2,5959371	0,9385741	1,2734922	-0,7714457	-1,8267111	-3,0347604	-1,9813409	-0,9800063	0,413092	0,0104408	-0,7159518	-1,24876147	-1,4548952	-0,4980195	0,7699393
2,2443703	1,6880224	0,9385741	9,7398306	0,827769	0,323177	-1,6885262	-1,7983002	-0,0890588	-1,7342976	-1,3734103	-1,766593	0,3585867	-1,11708501	-2,5577193	-2,5773104	-1,4180369
1,3903469	1,9378638	1,2734922	0,827769	3,2838877	2,0426046	0,3357999	-0,3598079	-1,2657721	-0,9522533	-0,4523413	-1,4433761	-1,7167899	-1,73032458	-1,4244728	-1,4469002	-0,2997215
-0,9692628	-0,4270381	-0,7714457	0,323177	2,0426046	4,177875	3,9890725	4,1563619	1,700157	1,6108173	-1,2086422	-3,0028872	-2,4742637	-2,07816864	-1,9121909	-3,0144922	-2,1416795
-2,6277113	-2,3018859	-1,8267111	-1,6885262	0,3357999	3,9890725	6,564535	6,7991551	3,7477997	3,4872369	0,2168772	-3,143242	-2,9090594	-2,35302121	-2,1115794	-3,2288504	-2,9498837
-3,8900096	-3,5839761	-3,0347604	-1,7983002	-0,3598079	4,1563619	6,7991551	8,4411243	4,9034013	4,2198972	-0,5255026	-3,1438375	-2,5637544	-1,77381007	-1,3603696	-3,1264603	-3,3593482
-2,4589966	-2,4494154	-1,9813409	-0,0890588	-1,2657721	1,700157	3,7477997	4,9034013	3,7169553	2,7076483	-0,4951311	-1,6787001	-0,9307156	-0,81415854	-1,0217901	-1,7108558	-1,8800243
-1,0636283	-1,2036597	-0,9800063	-1,7342976	-0,9522533	1,6108173	3,4872369	4,2198972	2,7076483	4,0934576	0,8993424	-1,8862375	-1,9072243	-1,59833671	-1,7272982	-2,0794537	-1,8859963
0,1695499	-0,0770293	0,413092	-1,3734103	-0,4523413	-1,2086422	0,2168772	-0,5255026	-0,4951311	0,8993424	3,0276423	0,3962507	-0,4218147	-0,47692363	-0,3613531	0,3048215	-0,0354128
-0,2042487	-0,3353755	0,0104408	-1,766593	-3,0028872	-3,143242	-3,1438375	-1,6787001	-1,8862375	0,3962507	2,9541441	2,4195034	2,53588598	2,8075658	3,3071442	2,1735575	
-0,8630845	-0,9601369	-0,7159518	0,3585867	-1,7167899	-2,4742637	-2,9090594	-2,5637544	-0,9307156	-1,9072243	-0,4218147	2,4195034	2,9102929	2,859035612	2,6309507	2,8541057	1,4303047
-1,6326003	-1,5707682	-1,2487615	-1,117085	-1,7303246	-2,0781686	-2,3530212	-1,7738101	-0,8141585	-1,5983367	-0,4769236	2,535886	2,8590356	3,209367438	3,2798324	3,1816384	1,3281827
-2,0603288	-1,9133791	-1,4548952	-2,5577193	-1,4244728	-1,9121909	-2,1115794	-1,3603696	-1,0217901	-1,7272982	-0,3613531	2,8075658	2,6309507	3,279832412	3,9390491	3,5150394	1,7329292
-1,0489628	-0,903176	-0,4980195	-2,5773104	-1,4469002	-3,0144922	-3,2288504	-3,1264603	-1,7108558	-2,0794537	0,3048215	3,3071442	2,8541057	3,181638362	3,5150394	4,0880728	2,3836546
0,6708571	0,6655723	0,7699393	-1,4180369	-0,2997215	-2,1416795	-2,9498837	-3,3593482	-1,8800243	-1,8859963	-0,0354128	2,1735575	1,4303047	1,32818271	1,7329292	2,3836546	2,8151094

Fonte: Elaboração própria

Novamente a aplicação de uma decomposição em valores singulares (DVS) e subsequente análise de componentes principais (ACP) revela agora um espaço fatorial que capta, em duas dimensões, 92,31% da matriz compromisso, sendo 64,55% da informação retida pela primeira dimensão (Tabela 5.20).

Tabela 5.20 - Tabela resumo do compromisso

	Dim 1	Dim 2
Valores Próprios	1066,582	458,7687
Inércia	0,645527	0,277661
Inércia Acumulada	0,645527	0,923188

Fonte: Elaboração própria

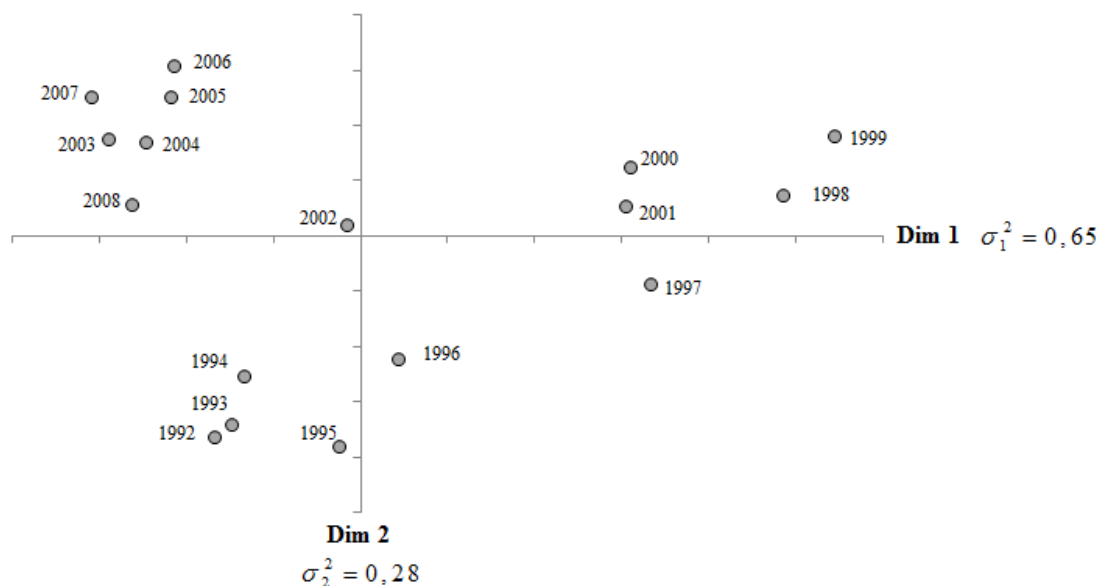
As coordenadas dos indivíduos desta estrutura fatorial encontram-se descritas pela Tabela 5.21. E, a Figura 5.10 representa a imagem euclidiana dessa estrutura fatorial.

Tabela 5.21 - Coordenadas fatoriais do compromisso

Dim 1	Dim 2	
-0,83639	-1,8252	1992
-0,74108	-1,71513	1993
-0,6669	-1,27724	1994
-0,12366	-1,90967	1995
0,222272	-1,1138	1996
1,665311	-0,43447	1997
2,433431	0,358311	1998
2,723904	0,897153	1999
1,556651	0,620294	2000
1,525937	0,270426	2001
-0,07359	0,092289	2002
-1,45082	0,869005	2003
-1,23415	0,846226	2004
-1,08403	1,253536	2005
-1,06809	1,531231	2006
-1,54069	1,253348	2007
-1,3081	0,283696	2008

Fonte: Elaboração própria

Figura 5.10 - Imagem euclidiana do compromisso dos indivíduos no plano 1-2



Fonte: Elaboração própria

5.2.3 A SEGMENTAÇÃO HIERÁRQUICA DO COMPROMISSO

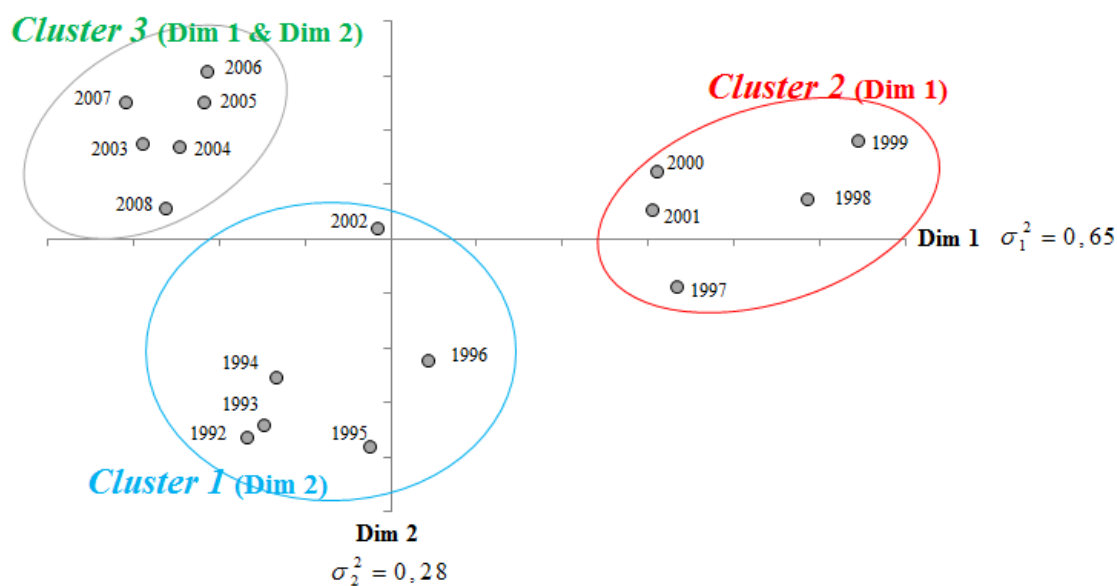
A segmentação dos indivíduos no espaço compromisso deve-se à necessidade de identificar e caracterizar o período 1992-2008 de acordo com as duas novas variáveis latentes traduzidas pela Dimensão 1 e pela Dimensão 2. Importa, pois conhecê-las e distingui-las tendo por base as suas posições espaciais relativas. Estes eixos apresentar-se-ão agora em função dos clusters de anos. Para isso, optou-se por um procedimento hierárquico de Clustering com recurso ao método de Ward e distância euclidiana (Tabela 5.22), o qual está patente na Figura 5.11, e que expõe o agrupamento dos anos em três segmentos distintos: o cluster 1 (azul) constituído por 6 anos, o cluster 2 (vermelho) formado por 5 anos e o cluster 3 (verde) composto também por 6 anos.

Tabela 5.22 - Coordenadas fatoriais do compromisso por Clusters

Dim 1	Dim 2		Clusters
-0,83639	-1,8252	1992	1
-0,74108	-1,7151	1993	1
-0,6669	-1,2772	1994	1
-0,12366	-1,9097	1995	1
0,22227	-1,1138	1996	1
1,66531	-0,43447	1997	2
2,43343	0,358311	1998	2
2,7239	0,897153	1999	2
1,55665	0,620294	2000	2
1,52594	0,270426	2001	2
-0,07359	0,09229	2002	1
-1,4508	0,869005	2003	3
-1,2342	0,846226	2004	3
-1,08403	1,25354	2005	3
-1,06809	1,53123	2006	3
-1,5407	1,253348	2007	3
-1,3081	0,283696	2008	3

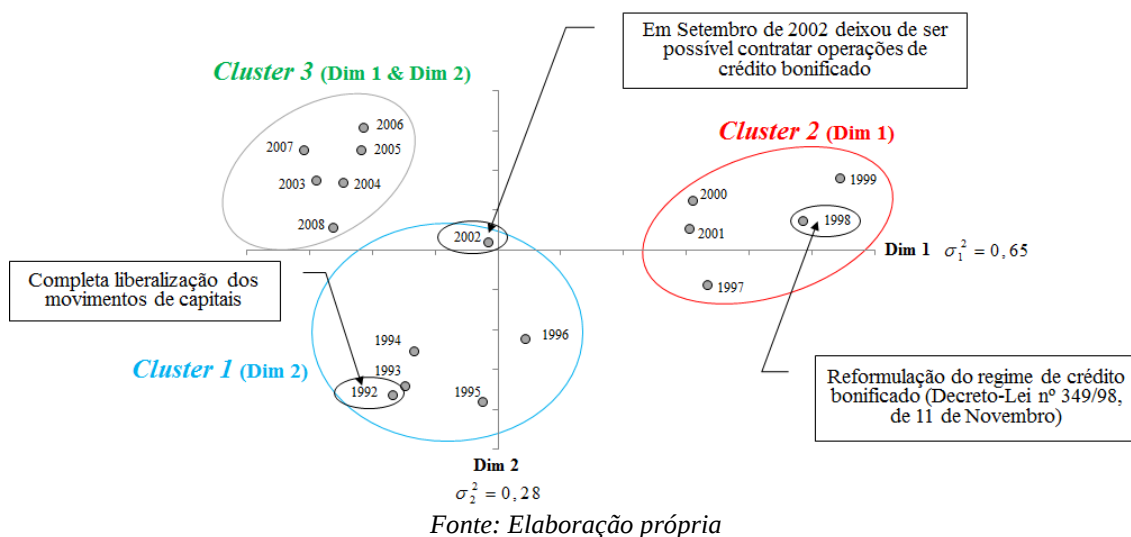
Fonte: Elaboração própria

Figura 5.11 - Imagem euclidiana do compromisso dos indivíduos no plano 1-2 por Clusters



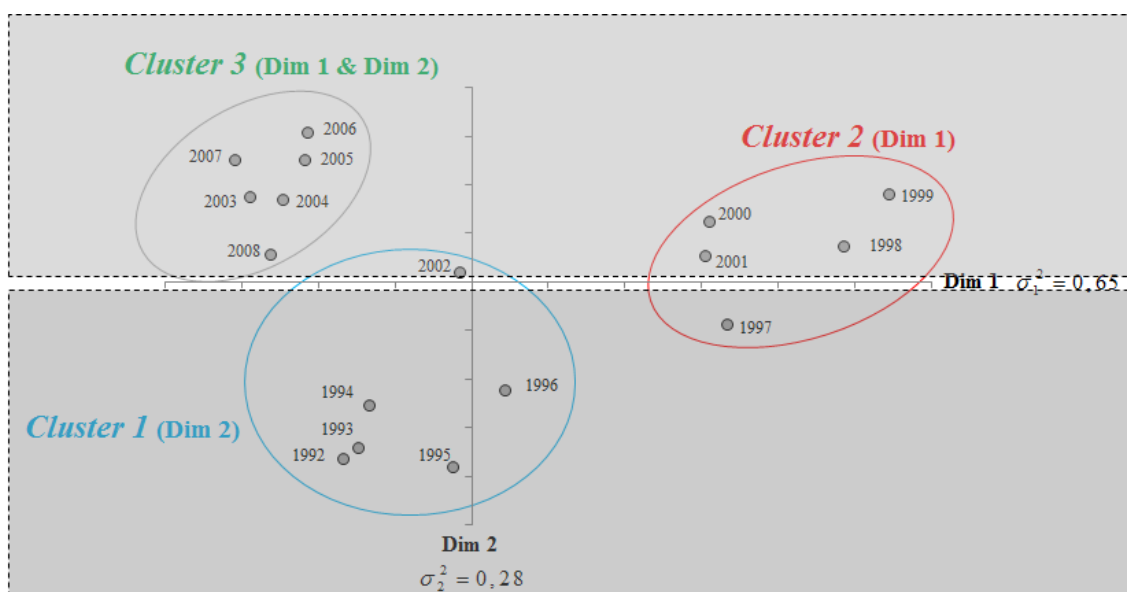
Na Figura 5.12 podem observar-se os períodos mais relevantes que distinguiram o período 1992-2008 no respeitante regime de crédito utilizado em Portugal.

Figura 5.12 - Anos Relevantes no Espaço Compromisso



Deste modo, a segunda dimensão pode ser interpretada através da oposição entre os anos ante e pós entrada em vigor do Decreto-Lei nº 349/98, de 11 de Novembro, decreto que altera e passa a regular os novos contratos de crédito bonificado (Figura 5.13).

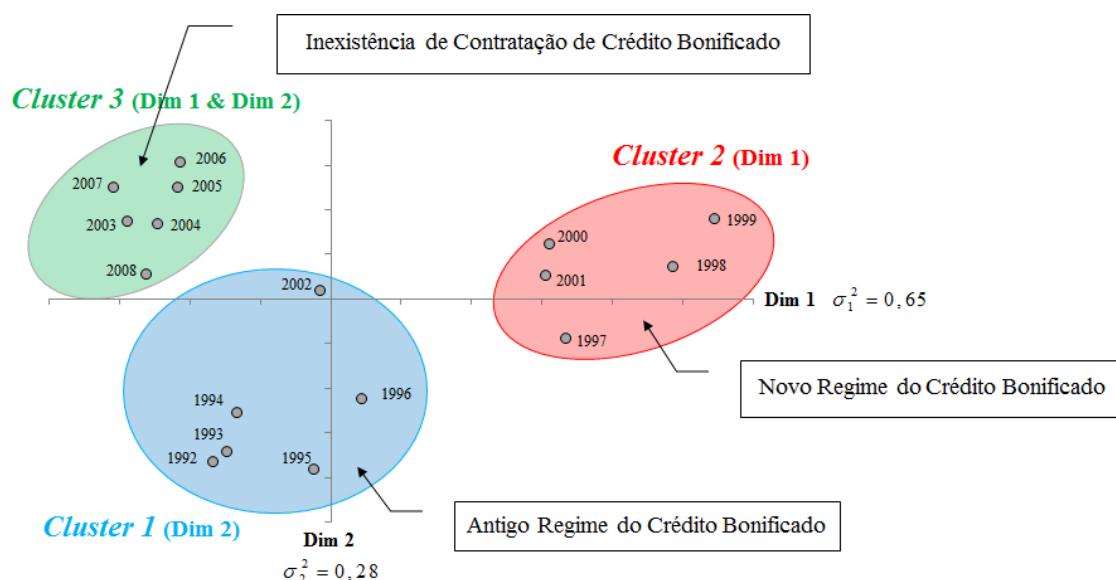
Figura 5.13 - Interpretação da 2ª dimensão do Espaço Compromisso



Fonte: Elaboração própria

Assim, torna-se possível caracterizar, num primeiro momento, os três clusters detetados. O Cluster 1 passa a ser assinalado pelo período do antigo regime do crédito bonificado, o Cluster 2, como o período do novo regime de crédito bonificado e o Cluster 3, período onde deixa de existir contratação do crédito bonificado (Figura 5.14).

Figura 5.14 - Caracterização do Espaço Compromisso



Fonte: Elaboração própria

Com a finalidade de se distinguirem os 3 clusters, em função das variáveis consideradas significativas e, para um intervalo de confiança de 95%, realizou-se um teste à diferença das médias para três amostras independentes. Obtiveram-se, deste modo, os seguintes valores das significâncias associadas ao teste (Tabela 5.23).

Tabela 5.23 - Teste à Diferença de Médias para Amostras Independentes (Clusters)

	Significância	Decisão
As médias de zP1 são iguais entre <i>Clusters</i>	0,11	Não rejeitar H0
As médias de zP2 são iguais entre <i>Clusters</i>	0,11	Não rejeitar H0
As médias de zP3 são iguais entre <i>Clusters</i>	0,002	Rejeitar H0
As médias de zP4 são iguais entre <i>Clusters</i>	0,11	Não rejeitar H0
As médias de zE1 são iguais entre <i>Clusters</i>	0,004	Rejeitar H0
As médias de zE2 são iguais entre <i>Clusters</i>	0,214	Não rejeitar H0
As médias de zE3 são iguais entre <i>Clusters</i>	0,002	Rejeitar H0
As médias de zE4 são iguais entre <i>Clusters</i>	0,175	Não rejeitar H0
As médias de zE5 são iguais entre <i>Clusters</i>	0,002	Rejeitar H0
As médias de zE6 são iguais entre <i>Clusters</i>	0,175	Não rejeitar H0
As médias de zF1 são iguais entre <i>Clusters</i>	0,002	Rejeitar H0
As médias de zF2 são iguais entre <i>Clusters</i>	0,004	Rejeitar H0
As médias de zF3 são iguais entre <i>Clusters</i>	0,004	Rejeitar H0
As médias de zF4 são iguais entre <i>Clusters</i>	0,012	Rejeitar H0

Fonte: Elaboração própria

Constatou-se a presença de seis Variáveis Ativas significativas e, por conseguinte diferenciadoras dos Clusters. Na Tabela 5.24 observam-se os movimentos manifestados por estas seis variáveis, por cluster, no decorrer do período 1992-2008.

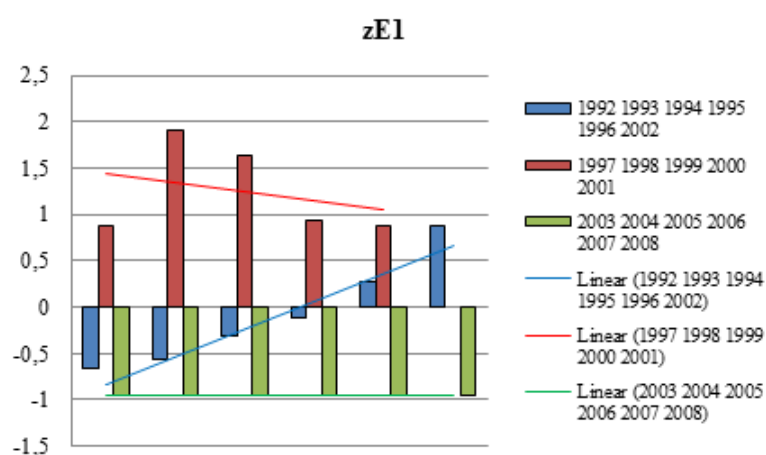
Tabela 5.24 - Diferenciação entre Clusters de acordo com as Variáveis Ativas significativas

		Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
Bonificação Geral Juros	zE1	↗	↘	=
Incentivo ao Arrendamento por Jovens	zE3	↗	↘	↗
RECRIA	zE5	↗	↘	↗
Regime Geral Crédito	zF1	↘	↗	↗
Crédito Bonificado	zF2	↗	↘	=
Crédito Bonificado Jovem	zF3	↗	↘	=

Fonte: Elaboração própria

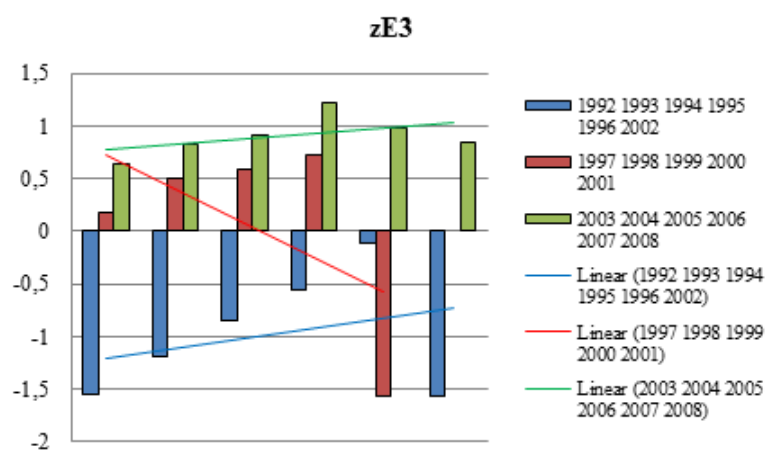
As Figuras 5.15 a 5.20 mostram as tendências das seis Variáveis Ativas significativas na diferenciação entre *clusters* e as Tabelas 5.25 a 5.27 resumem essa informação, por *cluster*.

Figura 5.15 - Trend da Bonificação Geral de Juros



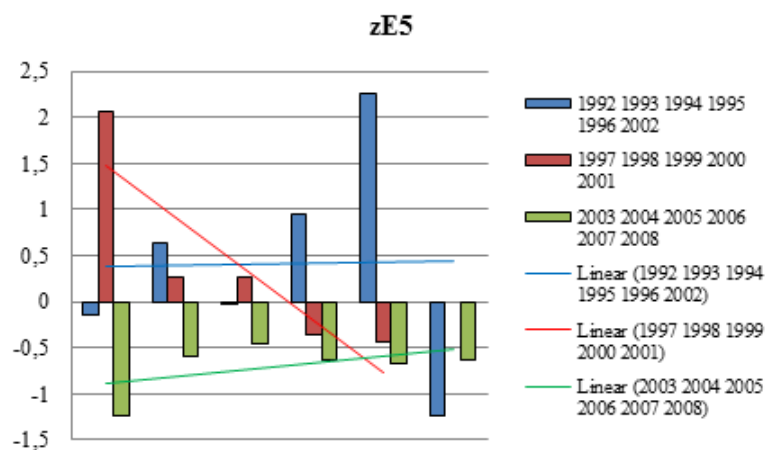
Fonte: Elaboração própria

Figura 5.16 - Trend do Incentivo ao Arrendamento por Jovens



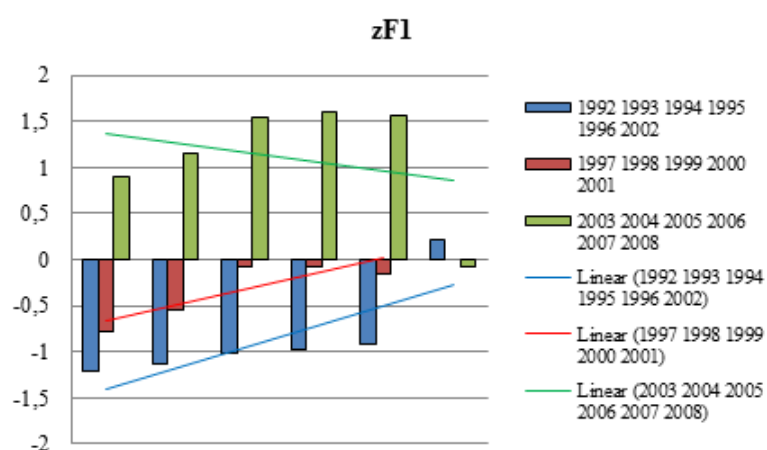
Fonte: Elaboração própria

Figura 5.17 - Trend do RECRIA



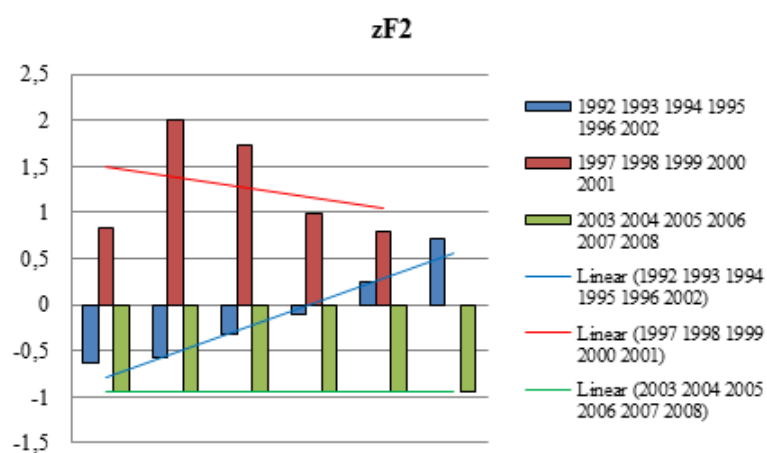
Fonte: Elaboração própria

Figura 5.18 - Trend do Regime Geral de Crédito



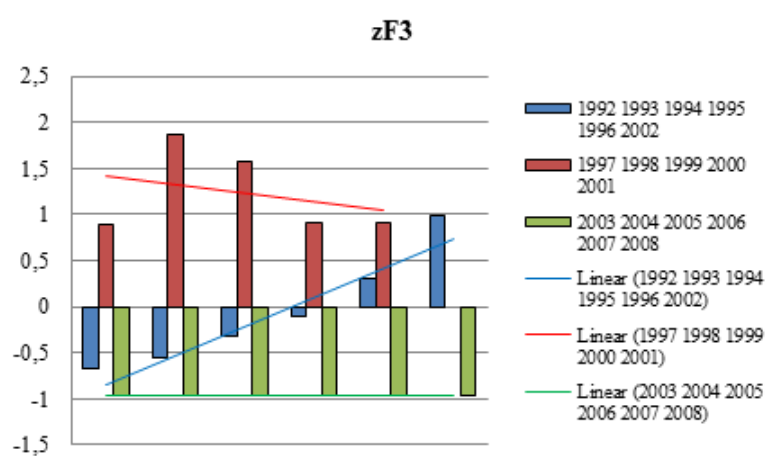
Fonte: Elaboração própria

Figura 5.19 - Trend do Crédito Bonificado



Fonte: Elaboração própria

Figura 5.20 - Trend do Crédito Bonificado Jovem



Fonte: Elaboração própria

Tabela 5.25 - Trend das Variáveis Ativas significativas no Cluster 1

	Cluster 1
Bonificação Geral Juros	↗
Incentivo ao Arrendamento por Jovens	↗
RECRJA	↗
Regime Geral Crédito	↘
Crédito Bonificado	↗
Crédito Bonificado Jovem	↗

Fonte: Elaboração própria

Tabela 5.26 - Trend das Variáveis Ativas significativas no Cluster 2

	Cluster 2
Bonificação Geral Juros	↘
Incentivo ao Arrendamento por Jovens	↘
RECRJA	↘
Regime Geral Crédito	↗
Crédito Bonificado	↘
Crédito Bonificado Jovem	↘

Fonte: Elaboração própria

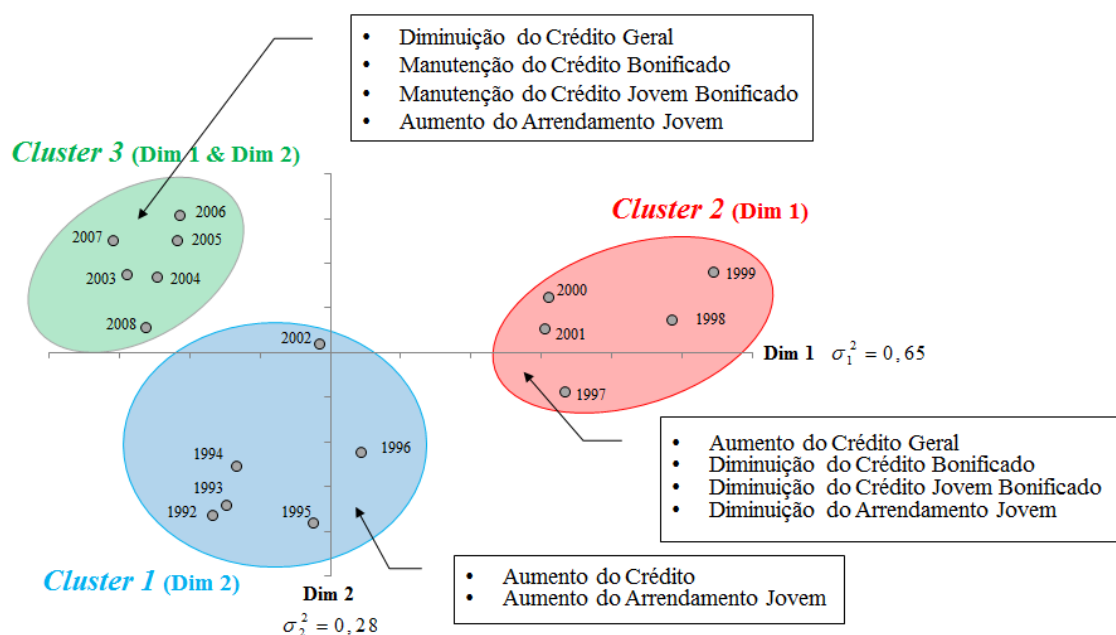
Tabela 5.27 - Trend das Variáveis Ativas significativas no Cluster 3

	Cluster 3
Bonificação Geral Juros	=
Incentivo ao Arrendamento por Jovens	↗
RECRJA	↗
Regime Geral Crédito	↗
Crédito Bonificado	=
Crédito Bonificado Jovem	=

Fonte: Elaboração própria

Da informação adicional resultante da movimentação das Variáveis Ativas significativas, os três clusters podem agora ser caracterizados de outra forma, tal como assinala a Figura 5.21.

Figura 5.21 - Caracterização do Espaço Compromisso em função das Variáveis Ativas significativas



Efetivamente, enquanto a análise da interestrutura permitiu concluir que o período 1992-2008 apresentou uma estrutura estável e comum para com os três agentes económicos em análise, a visualização euclidiana da matriz compromisso resumiu a informação proveniente das configurações fatoriais e permitiu perceber as proximidades e os afastamentos entre os anos.

5.2.4 A ANÁLISE DA INTRAESTRUTURA

Com o compromisso, obteve-se uma representação euclidiana do período 1992-2008 denominada por imagem euclidiana do compromisso. Aqui, pretende-se interpretar o espaço compromisso através das correlações das variáveis originais com os eixos do compromisso.

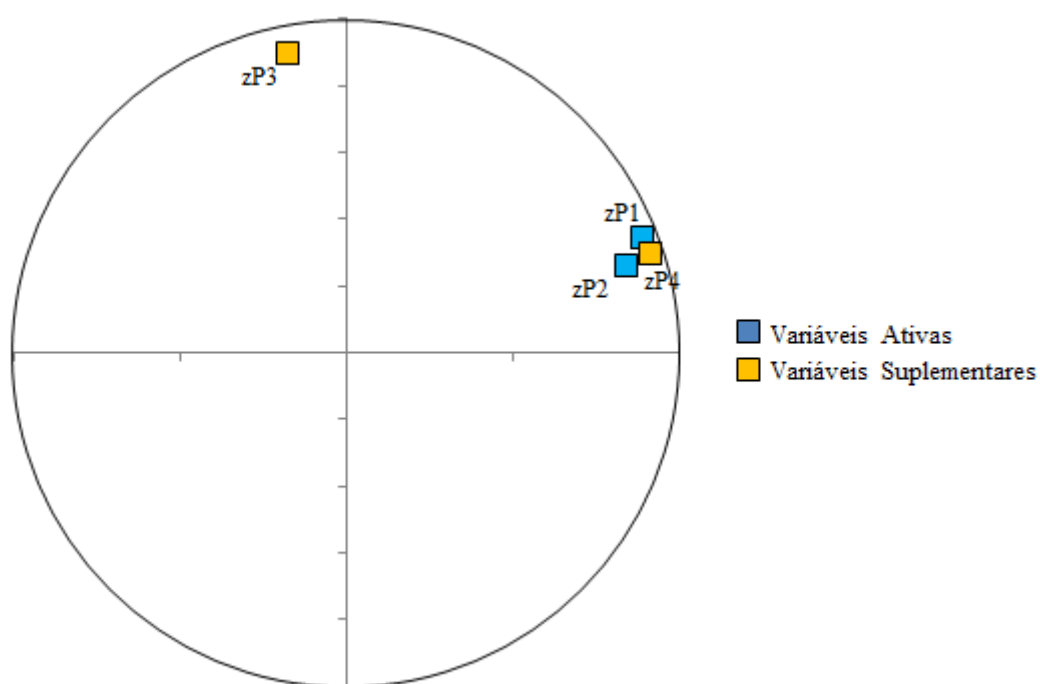
A Tabela 5.28 e a Figura 5.22 apresentam as correlações significativas entre as variáveis originais e as dimensões do espaço compromisso, no respeitante ao agente económico Proprietários.

Tabela 5.28 - Proprietários- Correlações significativas das variáveis originais com o Espaço Compromisso

	Dim1	Dim2
zP1	0,888	,343
zP2	0,842	,260
zP3	-,181	0,901
zP4	0,913	,299

Fonte: Elaboração própria

Figura 5.22 - Proprietários- Círculo de Correlações



Fonte: Elaboração própria

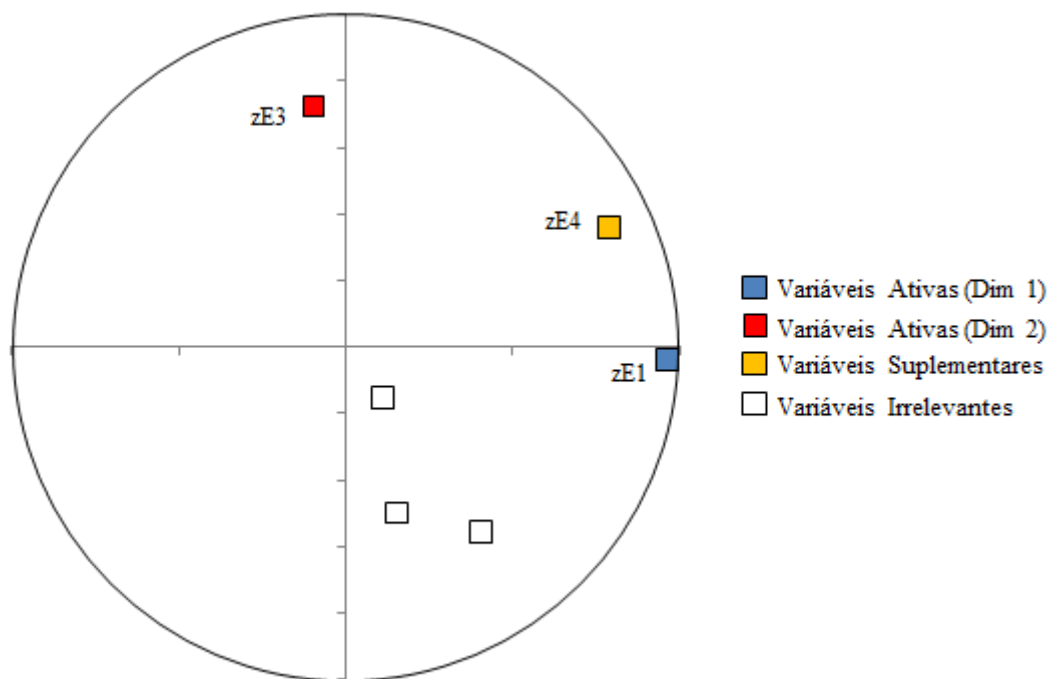
A Tabela 5.29 e a Figura 5.23 apresentam as correlações significativas entre as variáveis originais e as dimensões do espaço compromisso, no que concerne ao agente económico Estado.

Tabela 5.29 - Estado- Correlações significativas das variáveis originais com o Espaço Compromisso

	Dim1	Dim2
zE1	0,959	-,033
zE2	,110	-,152
zE3	-,095	0,723
zE4	0,787	,360
zE5	,405	-0,557
zE6	,154	-0,499

Fonte: Elaboração própria

Figura 5.23 - Estado- Círculo de Correlações



Fonte: Elaboração própria

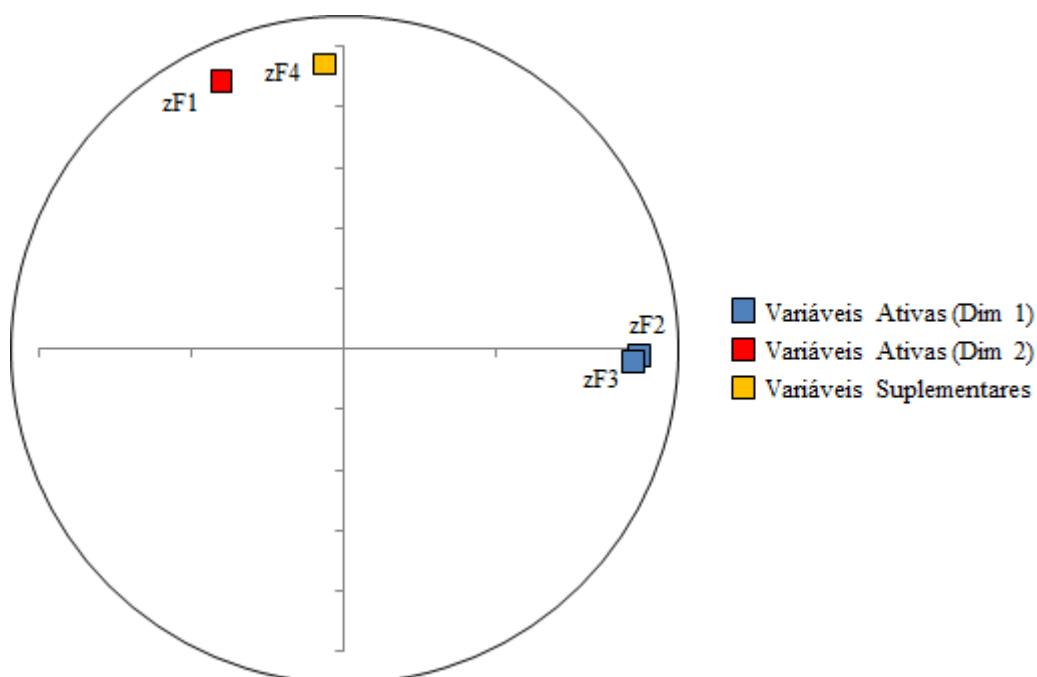
Por último, a Tabela 5.30 e a Figura 5.24 apresentam as correlações significativas entre as variáveis originais e as dimensões do espaço compromisso, no que diz respeito às Famílias.

Tabela 5.30 - Famílias- Correlações significativas das variáveis originais com o Espaço Compromisso

	Dim1	Dim2
zF1	-,401	0,884
zF2	0,968	-,019
zF3	0,953	-,041
zF4	-,063	0,942

Fonte: Elaboração própria

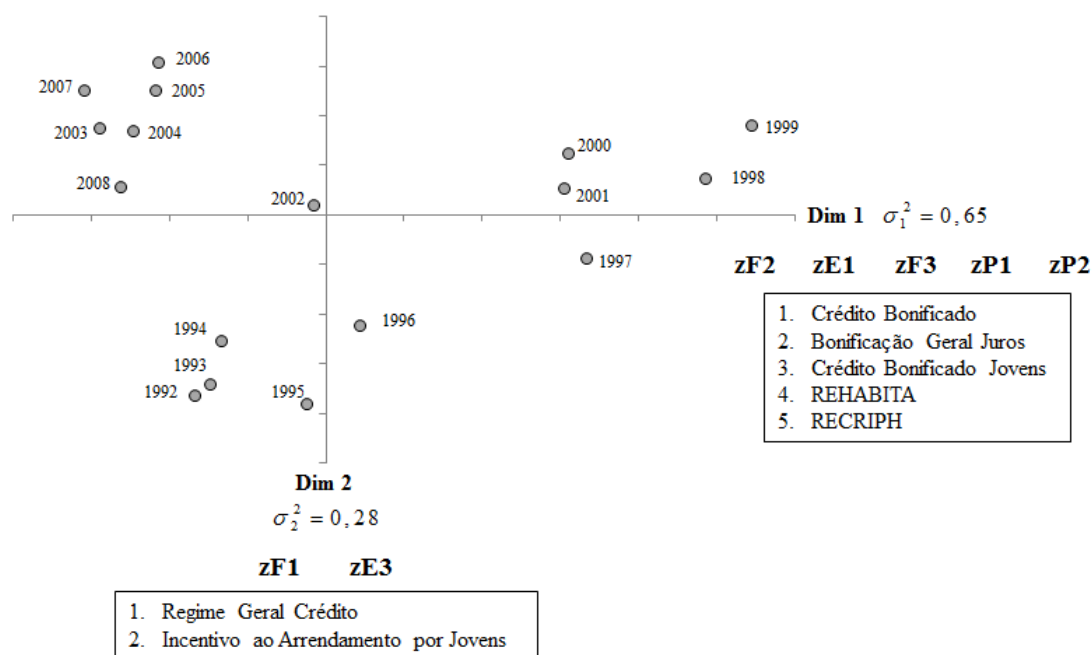
Figura 5.24 - Famílias- Círculo de Correlações



Fonte: Elaboração própria

Em relação aos três agentes económicos e, tendo por base a informação sobre as Variáveis Ativas correlacionadas significativamente com as dimensões do espaço compromisso, é possível observar na Figura 5.25 este espaço caracterizado agora em função das Variáveis Ativas que mais contribuíram para as suas dimensões.

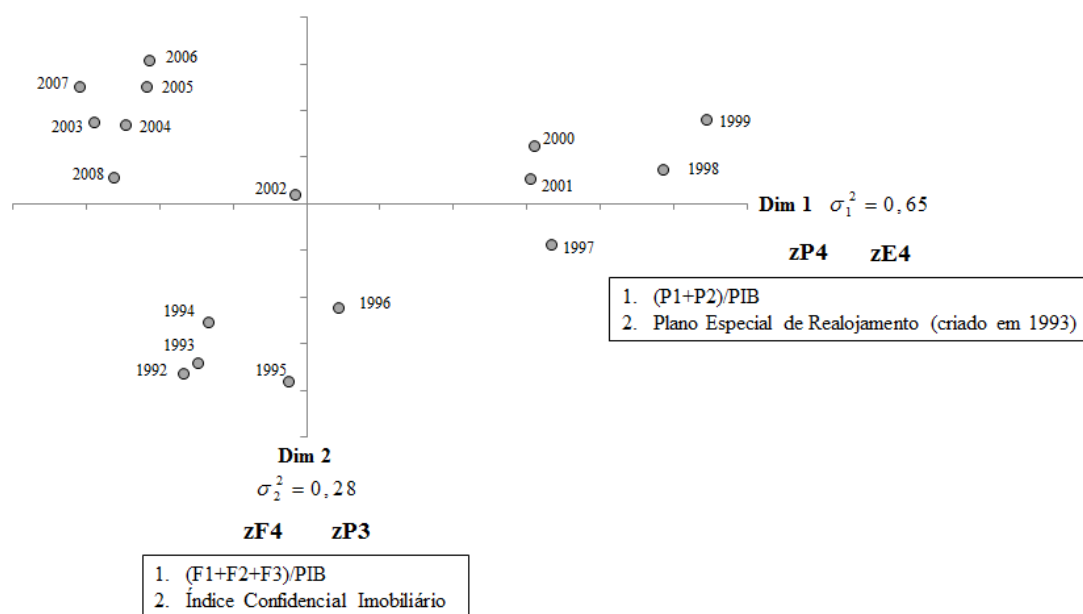
Figura 5.25 - Caracterização das dimensões em função das Variáveis Ativas que mais contribuem



Fonte: Elaboração própria

Semelhantemente, a Figura 5.26 caracteriza o espaço compromisso em função das Variáveis Suplementares que mais contribuíram para as suas dimensões.

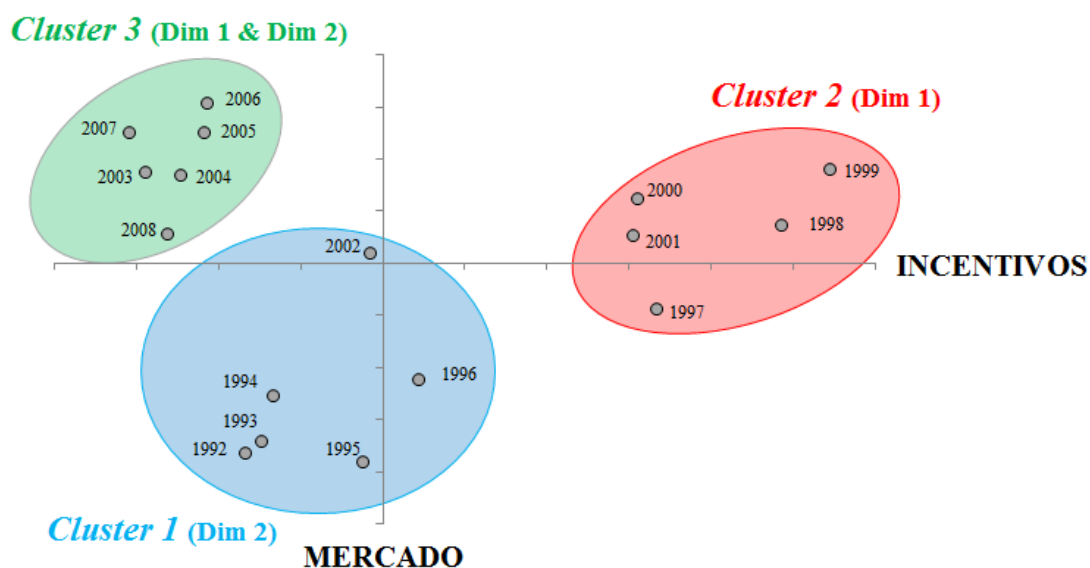
Figura 5.26 - Caracterização das dimensões em função das Variáveis Suplementares que mais contribuem



Fonte: Elaboração própria

Por fim, com recurso à análise conjunta das Figuras 5.25 e 5.26, descreve-se através da Figura 5.27 a caracterização das duas dimensões do espaço compromisso. Por outras palavras, a primeira dimensão é determinada pelos INCENTIVOS e a segunda dimensão é caracterizada pelo MERCADO.

Figura 5.27 - Caracterização das dimensões do Espaço Compromisso



Fonte: Elaboração própria

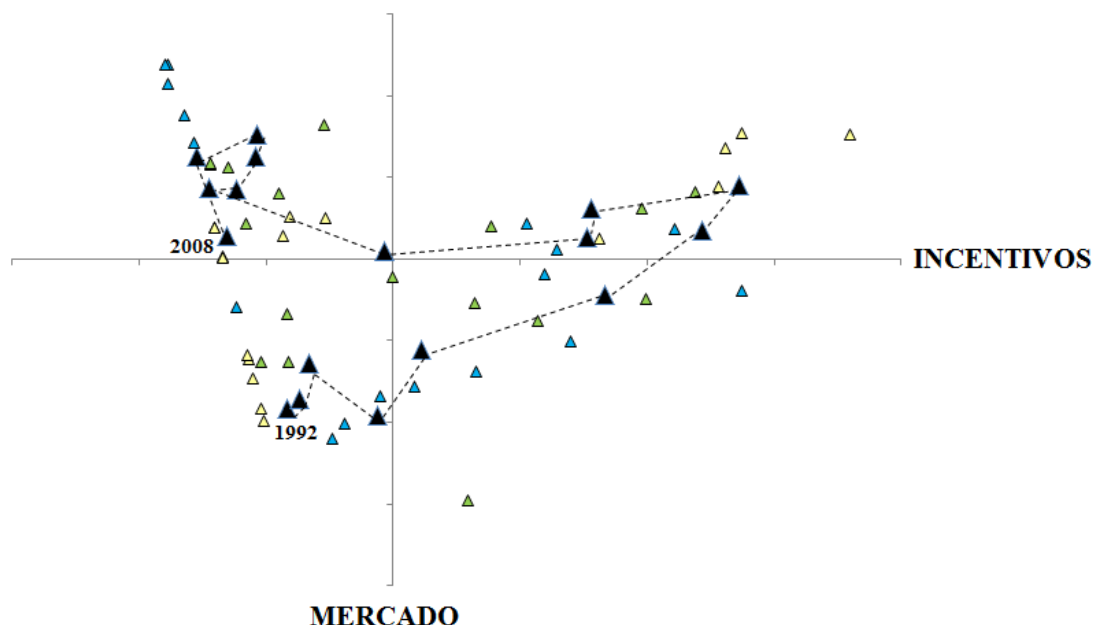
5.2.5 AS TRAJETÓRIAS

Esta última fase de análise consiste em representar espacialmente a estrutura de cada matriz original de dados no espaço compromisso. Cada trajetória representa um ano do período 1992-2008 em relação aos três agentes económicos, delineando assim afastamentos ou aproximações em relação aos indivíduos compromisso. Estes afastamentos ou aproximações são melhor compreendidos recorrendo à correlação das Variáveis Ativas e das Variáveis Suplementares que mais significativamente se encontram associadas a cada um dos eixos do compromisso.

Assim a reprodução das trajetórias na imagem euclidiana do compromisso baseia-se na representação nesta imagem das três nuvens de indivíduos (Figura 5.28). Julgamos, deste

modo, poder assinalar os anos em que se evidencia uma estrutura mais ou menos consistente nas relações entre os três agentes económicos.

Figura 5.28 - Nuvem de Pontos e Trajetória 1992-2008



Fonte: Elaboração própria

Apresentam-se, nas Tabelas 5.31 a 5.47, bem como nas Figuras 5.29 a 5.45, a posição compromisso para o período 1992-2008, e assinalam-se não somente as distâncias dos três agentes relativamente a essa posição, mas também a dimensão compromisso a que estão associados.

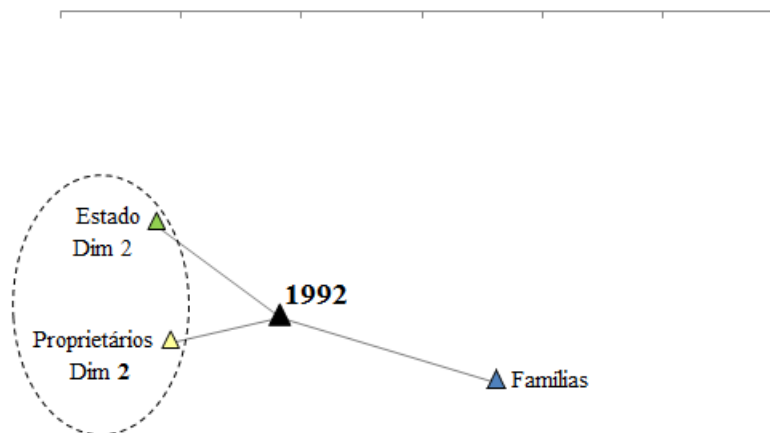
Tabela 5.31 - 1992 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas

Dim 1	Dim 2	
-0,8364	-1,8252	1992
-1,01804	-1,9754	Proprietários
-1,04133	-1,26041	Estado
-0,47501	-2,20815	Famílias

Fonte: Elaboração própria

Na Figura 5.30 observa-se que são as Famílias que mais contribuem para a média do comportamento de 1992. Existe uma correlação positiva forte entre Estado e Proprietários. Os Proprietários e principalmente o Estado contribuem, em oposição às Famílias, para a formação do compromisso.

Figura 5.29 - Representação da nuvem de pontos em 1992: distâncias à média



Fonte: Elaboração própria

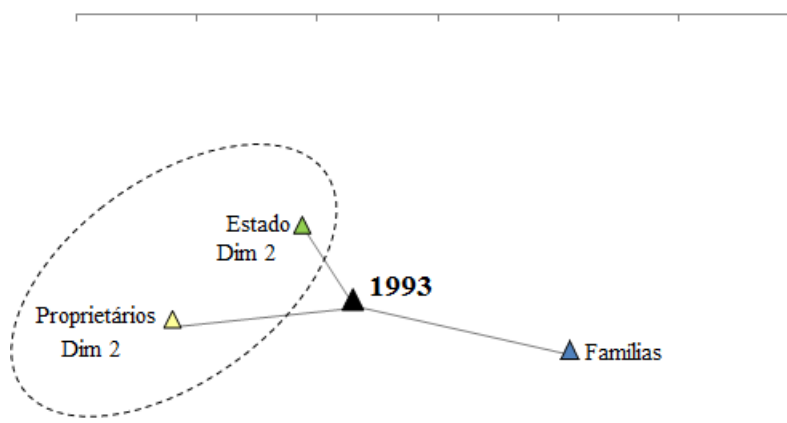
Tabela 5.32 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas

Dim 1	Dim 2	
-0,7411	-1,7151	1993
-1,04083	-1,83515	Proprietários
-0,82518	-1,26709	Estado
-0,38066	-2,01811	Famílias

Fonte: Elaboração própria

Na Figura 5.30 observa-se igualmente que são as Famílias que mais contribuem para a média do comportamento de 1993. Existe uma correlação positiva forte entre Estado e Proprietários. O Estado e principalmente os Proprietários contribuem em oposição às Famílias para a formação do compromisso.

Figura 5.30 - Representação da nuvem de pontos em 1993: distâncias à média



Fonte: Elaboração própria

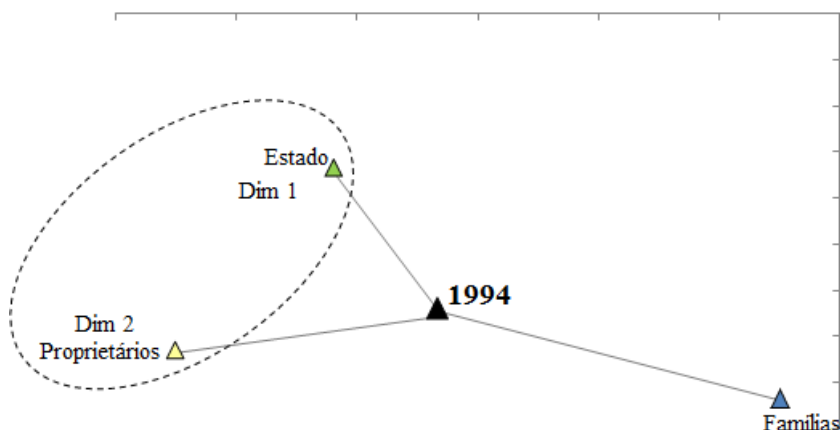
Tabela 5.33 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas

Dim 1	Dim 2	
-0,6669	-1,2772	1994
-1,10193	-1,45918	Proprietários
-0,83912	-0,66763	Estado
-0,09723	-1,6719	Famílias

Fonte: Elaboração própria

Na Figura 5.31 observa-se mais uma vez uma correlação positiva forte entre Estado e Proprietários, denotando-se, no entanto, um maior afastamento face aos anos anteriores. As Famílias persistem como o maior contributo para a média do comportamento de 1994.

Figura 5.31 - Representação da nuvem de pontos em 1994: distâncias à média



Fonte: Elaboração própria

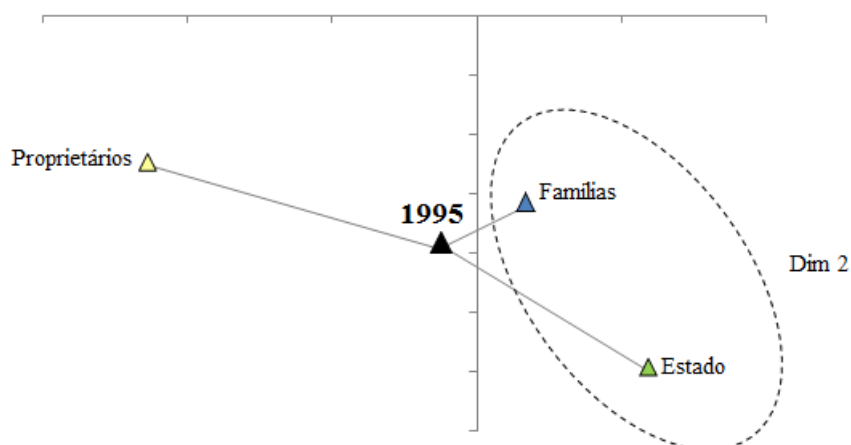
Tabela 5.34 - 1995 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas

Dim 1	Dim 2	
-0,1237	-1,9097	1995
-1,13889	-1,23171	Proprietários
0,59288	-2,96261	Estado
0,167284	-1,57059	Famílias

Fonte: Elaboração própria

Nas Figuras 5.32 e 5.33 observa-se que são os Proprietários que mais contribuem para a média do comportamento de 1995 e 1996. Existe uma correlação positiva forte entre Estado e Famílias. As Famílias e o Estado contribuem em oposição aos Proprietários para a formação do compromisso. Trata-se de uma posição oposta à descrita para o período entre 1992 e 1994.

Figura 5.32 - Representação da nuvem de pontos em 1993: distâncias à média



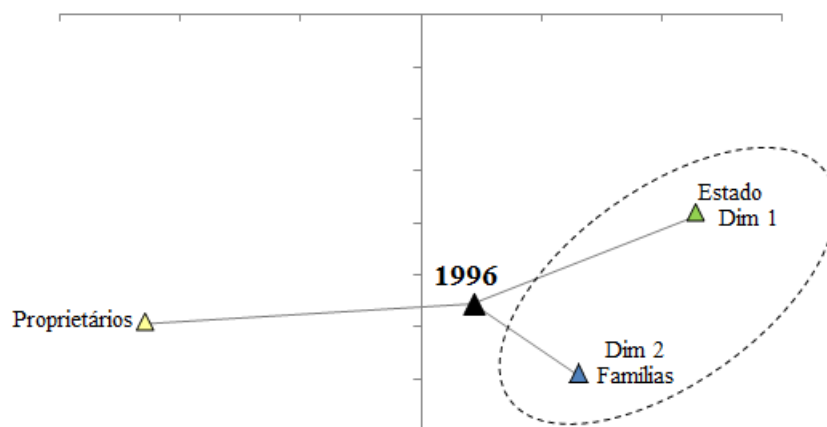
Fonte: Elaboração própria

Tabela 5.35 - 1996 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas

Dim 1	Dim 2	
0,22227	-1,1138	1996
-1,14713	-1,18103	Proprietários
1,141893	-0,76004	Estado
0,658251	-1,37897	Famílias

Fonte: Elaboração própria

Figura 5.33 - Representação da nuvem de pontos em 1996: distâncias à média



Fonte: Elaboração própria

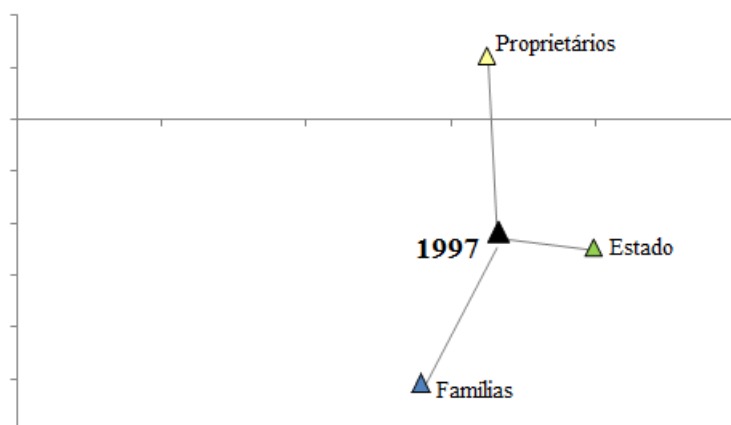
Tabela 5.36 - 1997 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas

Dim 1	Dim 2	
1,66531	-0,4345	1997
1,624871	0,243553	Proprietários
1,9944	-0,49501	Estado
1,397836	-1,0169	Famílias

Fonte: Elaboração própria

Na Figura 5.34 observa-se que são os Proprietários que mais contribuem para a média do comportamento de 1997. Existe correlação negativa entre Famílias, Estado e Proprietários. Constata-se uma maior oposição entre Proprietários e Famílias, mantendo-se o Estado numa relação equitativa com ambos na formação do compromisso.

Figura 5.34 - Representação da nuvem de pontos em 1997: distâncias à média



Fonte: Elaboração própria

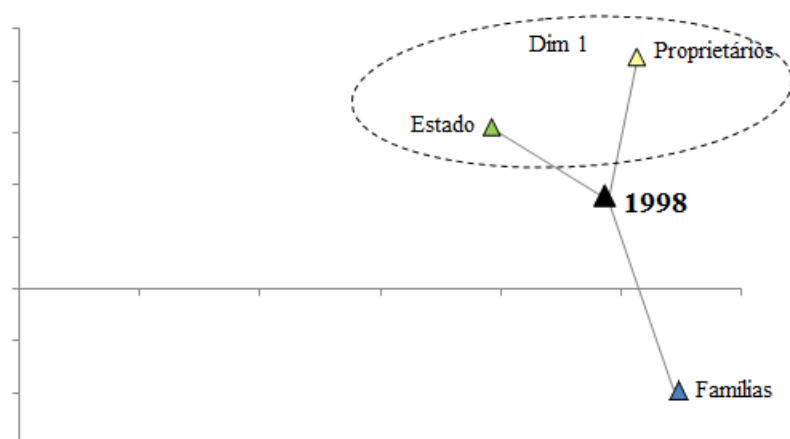
Tabela 5.37 - 1998 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas

Dim 1	Dim 2	
2,43343	0,35831	1998
2,566599	0,891322	Proprietários
1,963228	0,621207	Estado
2,744591	-0,38785	Famílias

Fonte: Elaboração própria

Na Figura 5.35 observa-se que são as Famílias que mais contribuem para a média do comportamento de 1998. Existe correlação positiva entre Estado e Proprietários. Constata-se a oposição dos Proprietários e Estado com as Famílias na formação do compromisso. Recupera-se a situação de 1992.

Figura 5.35 - Representação da nuvem de pontos em 1998: distâncias à média



Fonte: Elaboração própria

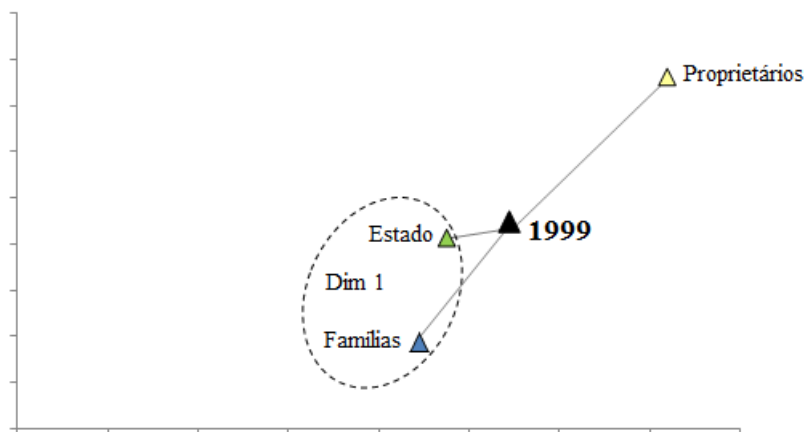
Tabela 5.38 - 1999 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas

Dim 1	Dim 2	
2,7239	0,89715	1999
3,597994	1,524775	Proprietários
2,377723	0,82674	Estado
2,222016	0,37136	Famílias

Fonte: Elaboração própria

Nas Figuras 5.36, 5.37 e 5.38 observa-se que são os Proprietários que mais contribuem para a média do comportamento de 1999, 2000 e 2001. Existe uma correlação positiva forte entre Estado e Famílias. As Famílias e o Estado contribuem em oposição aos Proprietários para a formação do compromisso. Trata-se de uma posição idêntica à descrita para o período entre 1995 e 1996.

Figura 5.36 - Representação da nuvem de pontos em 1999: distâncias à média



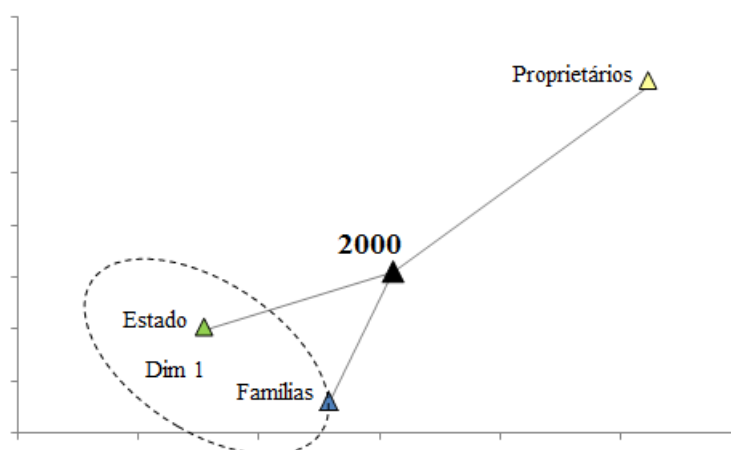
Fonte: Elaboração própria

Tabela 5.39 - 2000 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas

Dim 1	Dim 2	
1,55665	0,62029	2000
2,615313	1,357074	Proprietários
0,771877	0,407099	Estado
1,288156	0,12426	Famílias

Fonte: Elaboração própria

Figura 5.37 - Representação da nuvem de pontos em 2000: distâncias à média



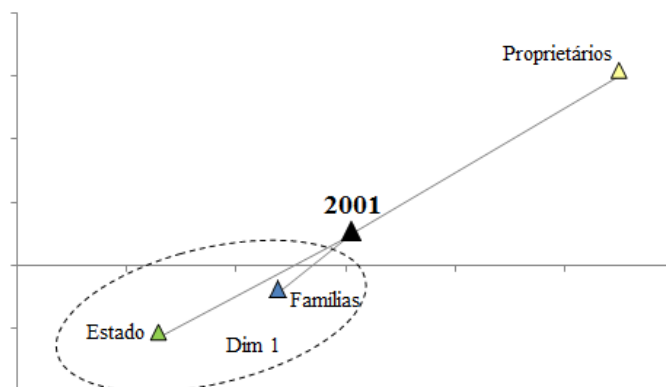
Fonte: Elaboração própria

Tabela 5.40 - 2001 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas

Dim 1	Dim 2	
1,52594	0,27043	2001
2,749804	1,547467	Proprietários
0,644593	-0,53508	Estado
1,191497	-0,18451	Famílias

Fonte: Elaboração própria

Figura 5.38 - Representação da nuvem de pontos em 2001: distâncias à média



Fonte: Elaboração própria

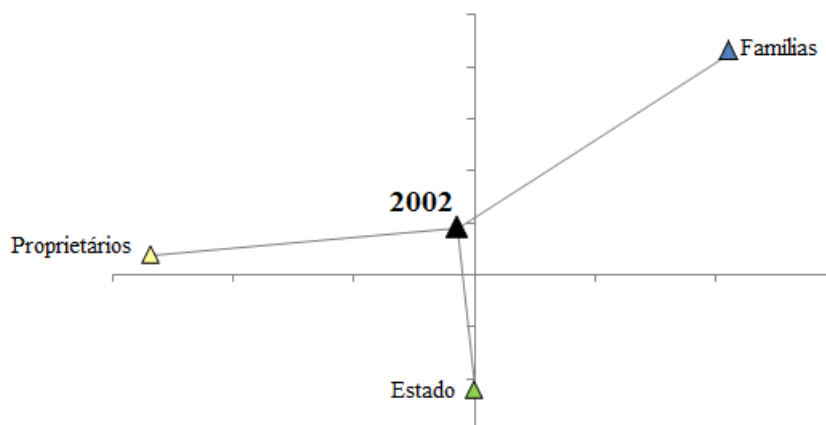
Tabela 5.41 - 2002 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas

-0,0736	0,09229	2002
-1,34536	0,038814	Proprietários
-0,00179	-0,22114	Estado
1,057664	0,433686	Famílias

Fonte: Elaboração própria

Na Figura 5.39 observa-se que são as Famílias que mais contribuem para a média do comportamento de 2002. Existe correlação negativa entre Famílias, Estado e Proprietários. Constata-se uma maior oposição entre Proprietários e Famílias, mantendo-se o Estado numa relação equitativa com ambos na formação do compromisso.

Figura 5.39 - Representação da nuvem de pontos em 2002: distâncias à média



Fonte: Elaboração própria

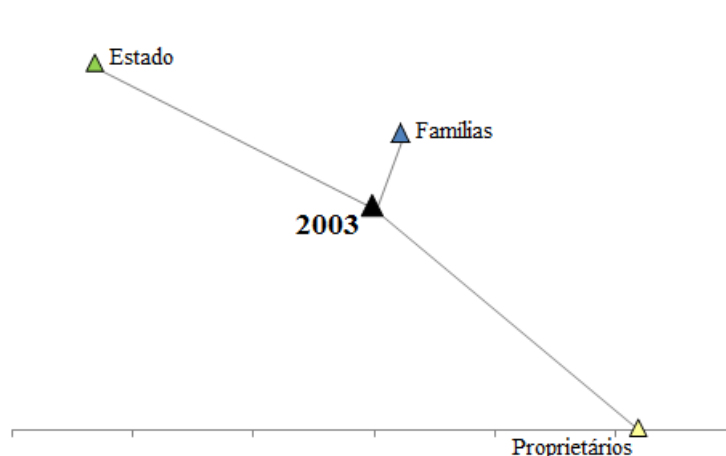
Tabela 5.42 - 2003 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas

Dim 1	Dim 2	
-1,4508	0,86901	2003
-1,34038	0,008171	Proprietários
-1,43897	1,149182	Estado
-1,56587	1,419694	Famílias

Fonte: Elaboração própria

Na Figura 5.40 observa-se que são os Proprietários que mais contribuem para a média do comportamento de 2003. Existe correlação negativa forte entre Estado e Proprietários e correlação positiva fraca entre Estado e Famílias. Constata-se uma maior oposição entre Proprietários e Estado na formação do compromisso.

Figura 5.40 - Representação da nuvem de pontos em 2003: distâncias à média



Fonte: Elaboração própria

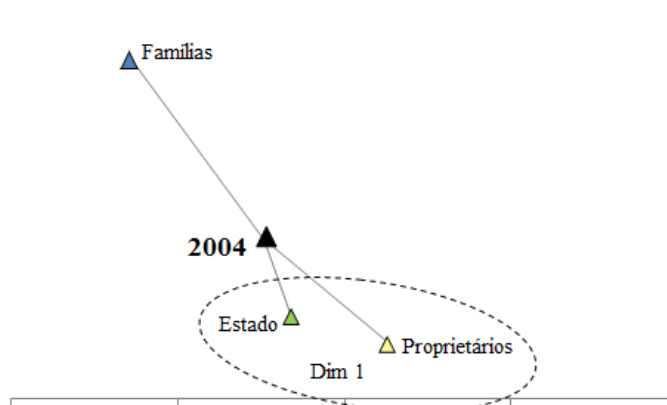
Tabela 5.43 - 2004 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas

Dim 1	Dim 2	
-1,2342	0,84623	2004
-0,87155	0,281594	Proprietários
-1,15982	0,426972	Estado
-1,64471	1,767354	Famílias

Fonte: Elaboração própria

Nas Figuras 5.41 a 5.44 observa-se que são as Famílias que mais contribuem para a média do comportamento de 2004, 2005, 2006 e 2007. Existe correlação positiva forte entre Estado e Proprietários e uma correlação negativa forte das Famílias com Estado e Proprietários, opondo-se na formação do compromisso. Denota-se, no entanto, ao longo deste período, um afastamento gradual entre Estado e Proprietários.

Figura 5.41 - Representação da nuvem de pontos em 2004: distâncias à média



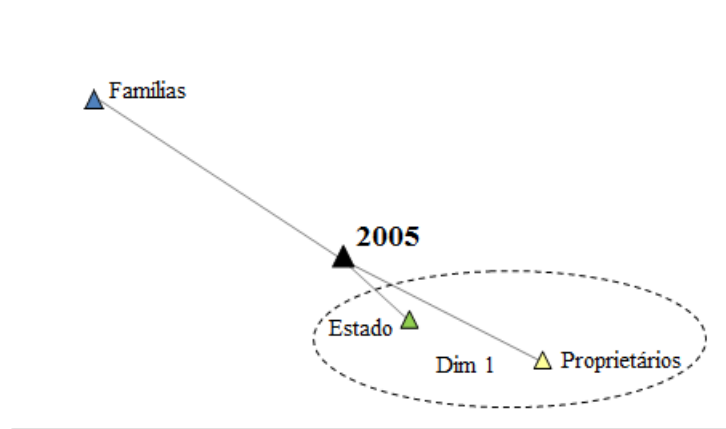
Fonte: Elaboração própria

Tabela 5.44 - 2005 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas

Dim 1	Dim 2	
-1,084	1,25354	2005
-0,5315	0,501956	Proprietários
-0,90088	0,795827	Estado
-1,77452	2,38646	Famílias

Fonte: Elaboração própria

Figura 5.42 - Representação da nuvem de pontos em 2005: distâncias à média



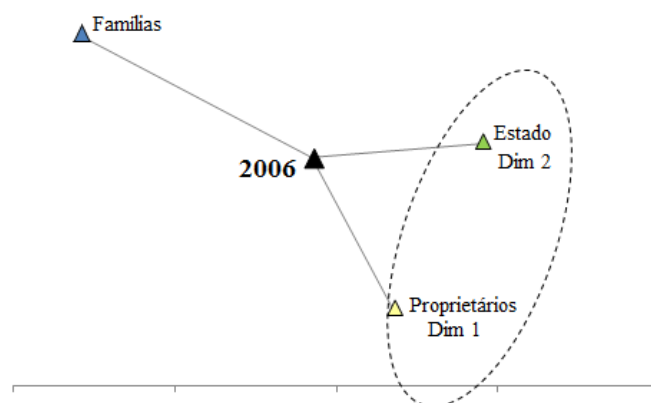
Fonte: Elaboração própria

Tabela 5.45 - 2006 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas

Dim 1	Dim 2	
-1,0681	1,53123	2006
-0,81787	0,523702	Proprietários
-0,54459	1,645643	Estado
-1,78986	2,37401	Famílias

Fonte: Elaboração própria

Figura 5.43 - Representação da nuvem de pontos em 2006: distâncias à média



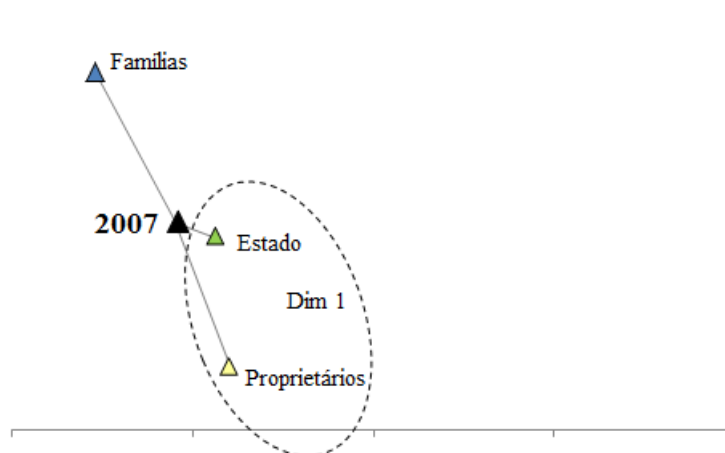
Fonte: Elaboração própria

Tabela 5.46 - 2007 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas

Dim 1	Dim 2	
-1,5407	1,25335	2007
-1,40056	0,382014	Proprietários
-1,43778	1,166869	Estado
-1,76823	2,154375	Famílias

Fonte: Elaboração própria

Figura 5.44 - Representação da nuvem de pontos em 2007: distâncias à média



Fonte: Elaboração própria

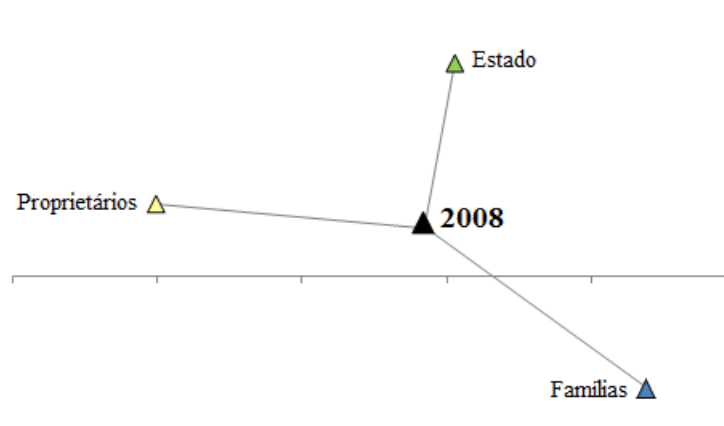
Tabela 5.47 - 2008 - Coordenadas do Compromisso e das Entidades Económicas

Dim 1	Dim 2	
-1,3081	0,2837	2008
-1,40055	0,382013	Proprietários
-1,29713	1,129479	Estado
-1,2312	-0,59424	Famílias

Fonte: Elaboração própria

Na Figura 5.45 observa-se que são os Proprietários que mais contribuem para a média do comportamento de 2008. Existe correlação negativa entre Famílias, Estado e Proprietários. Constata-se uma maior oposição entre Proprietários e Famílias, mantendo-se o Estado numa relação equitativa com ambos para a formação do compromisso.

Figura 5.45 - Representação da nuvem de pontos em 2008: distâncias à média

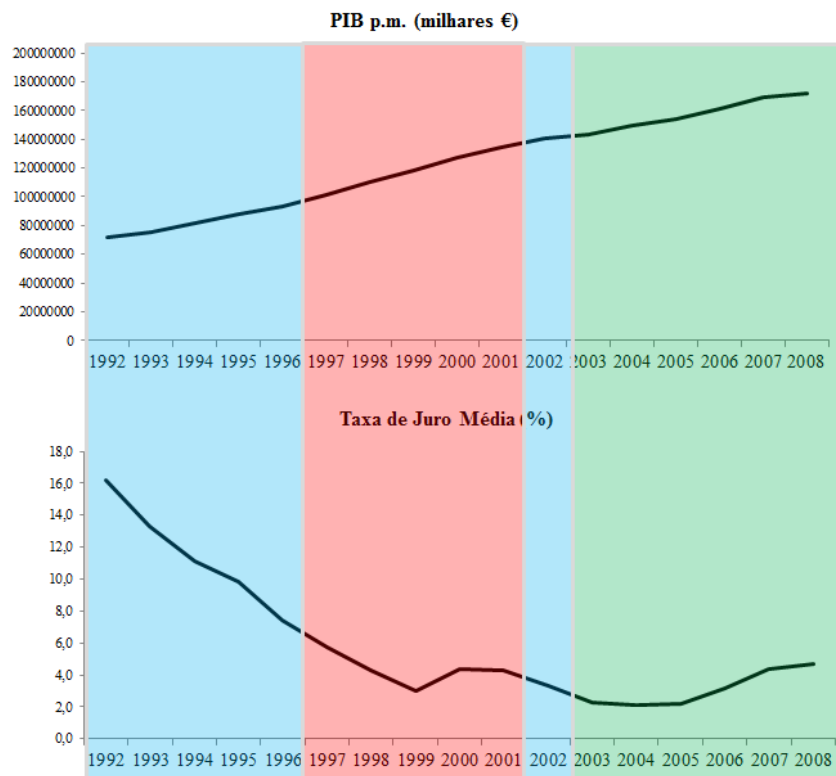


Fonte: Elaboração própria

5.3 DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Os Clusters 1, 2 e 3 estão associados aos períodos 1992-1996 e 2002, 1997-2001 e 2003-2008, respectivamente. A figura 5.46, apresenta as tendências da evolução do PIB e da Taxa de Juro, para o período em análise, associadas a cada cluster.

Figura 5.46 - Trend PIB e Taxa de Juro



Fonte: Elaboração própria

Na tabela 5.48 é apresentado o posicionamento dos agentes económicos na formação do compromisso, no que respeita às suas associações e oposições.

Tabela 5.48 - Posicionamento dos agentes económicos na formação do compromisso

Ano	Associação	Associação	Associação
1992	Estado + Proprietários	Famílias	
1993	Estado + Proprietários	Famílias	
1994	Estado + Proprietários	Famílias	
1995	Estado + Famílias	Proprietários	
1996	Estado + Famílias	Proprietários	
1997	Estado	Proprietários	Famílias
1998	Estado + Proprietários	Famílias	
1999	Estado + Famílias	Proprietários	
2000	Estado + Famílias	Proprietários	
2001	Estado + Famílias	Proprietários	
2002	Estado	Proprietários	Famílias
2003	Estado + Famílias	Proprietários	
2004	Estado + Proprietários	Famílias	
2005	Estado + Proprietários	Famílias	
2006	Estado + Proprietários	Famílias	
2007	Estado + Proprietários	Famílias	
2008	Estado	Proprietários	Famílias

Fonte: Elaboração própria

Através da análise da Tabela 5.48 verifica-se a alteração de posicionamento relativo dos agentes económicos onde se salienta:

- i) A associação de Estado e Proprietários em oposição às Famílias nos anos de 1992-1994, 1998 e 2004-2007.
- ii) A associação de Estado e Famílias em oposição aos Proprietários nos anos de 1995-1996, 1999-2001 e 2003.
- iii) Nos anos de 1997, 2002 e 2008, anos de mudança, os três agentes económicos estão correlacionados negativamente (em oposição).
- iv) Em nenhum momento ocorreu associação (correlação positiva) entre Famílias e Proprietários.

De acordo com a caracterização dos clusters efetuada nas Tabelas 5.25, 5.26. e 5.27 e tendo em conta a informação complementar da evolução da taxa de juro foi possível estabelecer tipologias comportamentais que são apresentadas na Figura 5.47.

Figura 5.47 - Tipologias Comportamentais



Fonte: Elaboração própria

Desta forma, os anos que se posicionam no primeiro cluster são o resultado de:

- i) Um ESTADO que tenta equilibrar o contexto de juro alto em descida com a necessidade de habitação própria para as FAMÍLIAS, quer através dos regimes de Crédito Bonificado e Crédito Bonificado Jovem, pouco restritivos no que respeita à contratação, quer pelo Incentivo ao Arrendamento Jovem. Por outro lado promove a reabilitação de imóveis arrendados através do programa RECRJA direcionado para os PROPRIETÁRIOS;
- ii) FAMÍLIAS forçadas ao endividamento, dada a ainda alta taxa de juro para aquisição de habitação própria e à inexistência de um verdadeiro mercado de arrendamento; e de,

- iii) *PROPRIETÁRIOS* que, dado o histórico de congelamento de rendas, mantêm um nível muito elevado de desconfiança, quer para investimento em reabilitação, quer para aumento da oferta de arrendamento.

Similarmente, os anos que se posicionam no segundo cluster são o resultado de:

- i) *Um ESTADO endividado, por via dos créditos bonificados anteriormente contratados e que continuam em vigor, que tenta equilibrar o novo contexto de juro mais baixo e em oscilação, quer pela restrição do acesso à contratação de novos Créditos Bonificado e Bonificado Jovem, quer pela redução do Incentivo ao Arrendamento Jovem, direcionados para as FAMÍLIAS. Por outro lado, reduz o incentivo à reabilitação de imóveis arrendados através do programa RECRIA direcionado para os PROPRIETÁRIOS;*
- ii) *FAMÍLIAS de forma racional, dado o nível baixo da taxa de juro e a dificuldade acrescida de enquadramento nos Créditos Bonificados e a manutenção da inexistência de um verdadeiro mercado de arrendamento, recorrem ao endividamento via regime de Crédito Geral para aquisição de habitação própria; e de,*
- iii) *PROPRIETÁRIOS que, face à retração dos incentivos estatais quer nos Créditos Bonificado e Bonificado Jovem, quer no investimento em reabilitação, mantêm um elevado nível de desconfiança, quer para investimento em reabilitação, quer para aumento da oferta de arrendamento.*

Por último, os anos que se posicionam no terceiro cluster são o resultado de:

- 1. *Um ESTADO que tenta de forma racional equilibrar o contexto de juro baixo e estável, com a menor necessidade de habitação própria para as FAMÍLIAS, quer pela eliminação da contratação de novos créditos em regimes bonificados, quer pelo Incentivo ao Arrendamento Jovem. Por outro lado promove a reabilitação de imóveis arrendados através do programa RECRIA direcionado para os PROPRIETÁRIOS;*

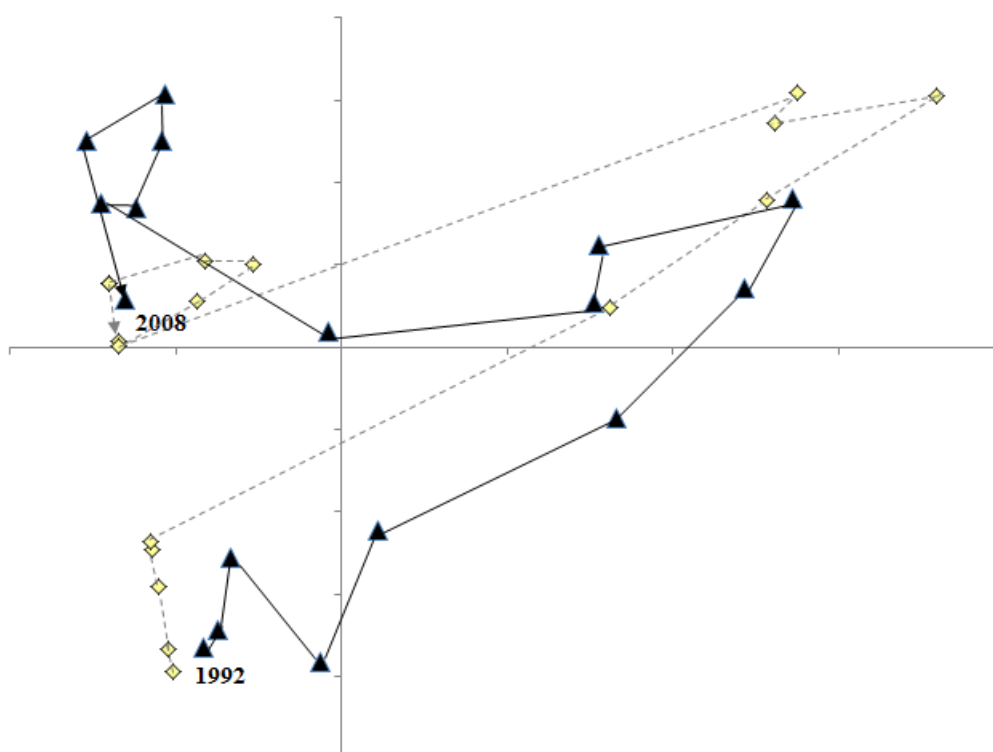
2. *FAMÍLIAS forçadas ao endividamento para aquisição de habitação própria via Crédito Geral, dada a retirada de apoios por parte do Estado para aquisição a par de um incremento no incentivo ao Arrendamento Jovem; e de,*
3. *PROPRIETÁRIOS que, dado o histórico de congelamento de rendas, mantêm um nível muito elevado de desconfiança, quer para investimento em reabilitação, quer para aumento da oferta de arrendamento, pese embora o aumento do apoio por parte do Estado via RECRIA na promoção da reabilitação de imóveis arrendados.*

Tabela 5.49 - Proprietários - Coordenadas Compromisso

Dim 1	Dim 2	
-1,01804	-1,9754	1992
-1,04083	-1,83515	1993
-1,10193	-1,45918	1994
-1,13889	-1,23171	1995
-1,14713	-1,18103	1996
1,624871	0,243553	1997
2,566599	0,891322	1998
3,597994	1,524775	1999
2,615313	1,357074	2000
2,749804	1,547467	2001
-1,34536	0,038814	2002
-1,34038	0,008171	2003
-0,87155	0,281594	2004
-0,5315	0,501956	2005
-0,81787	0,523702	2006
-1,40056	0,382014	2007
-1,40055	0,382013	2008

Fonte: Elaboração própria

Figura 5.48 - Trajetórias 1992-2008- Proprietários versus Compromisso



Fonte: Elaboração própria

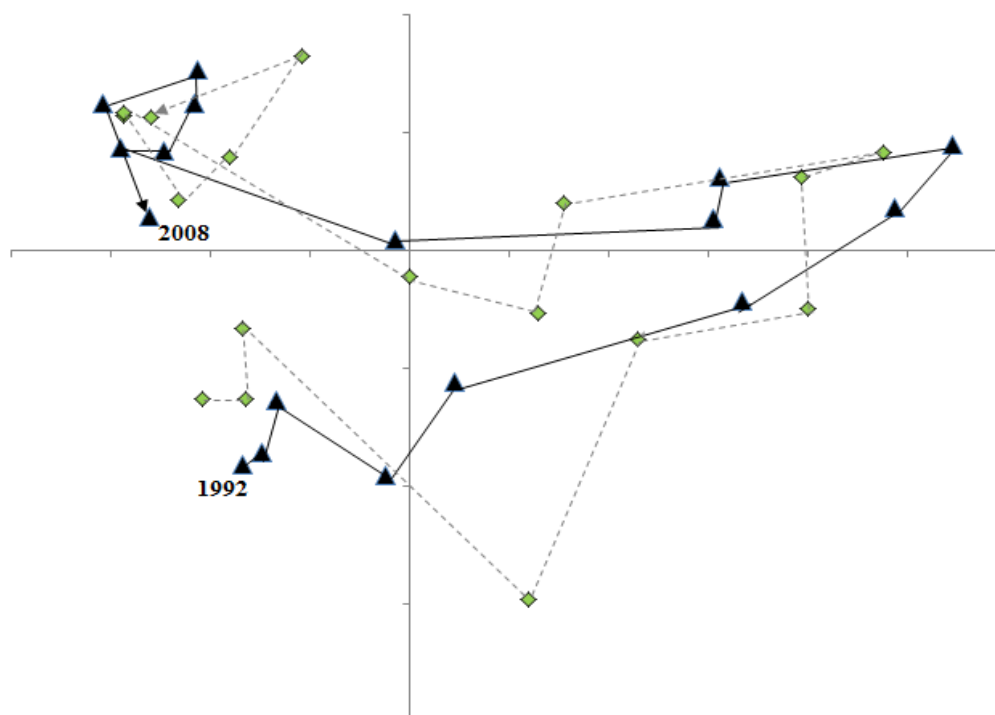
Em conformidade com as Figuras 5.9 e 5.22, confirma-se pela comparação entre a trajetória deste agente económico que os Proprietários acompanham a tendência da trajetória do comportamento anual dos instrumentos para a habitação, na perspectiva dos três agentes.

Tabela 5.50 - Estado - Coordenadas Compromisso

Dim 1	Dim 2	
-1,04133	-1,26041	1992
-0,82518	-1,26709	1993
-0,83912	-0,66763	1994
0,59288	-2,96261	1995
1,141893	-0,76004	1996
1,9944	-0,49501	1997
1,963228	0,621207	1998
2,377723	0,82674	1999
0,771877	0,407099	2000
0,644593	-0,53508	2001
-0,00179	-0,22114	2002
-1,43897	1,149182	2003
-1,15982	0,426972	2004
-0,90088	0,795827	2005
-0,54459	1,645643	2006
-1,43778	1,166869	2007
-1,29713	1,129479	2008

Fonte: Elaboração própria

Figura 5.49 - Trajetórias 1992-2008- Estado versus Compromisso



Fonte: Elaboração própria

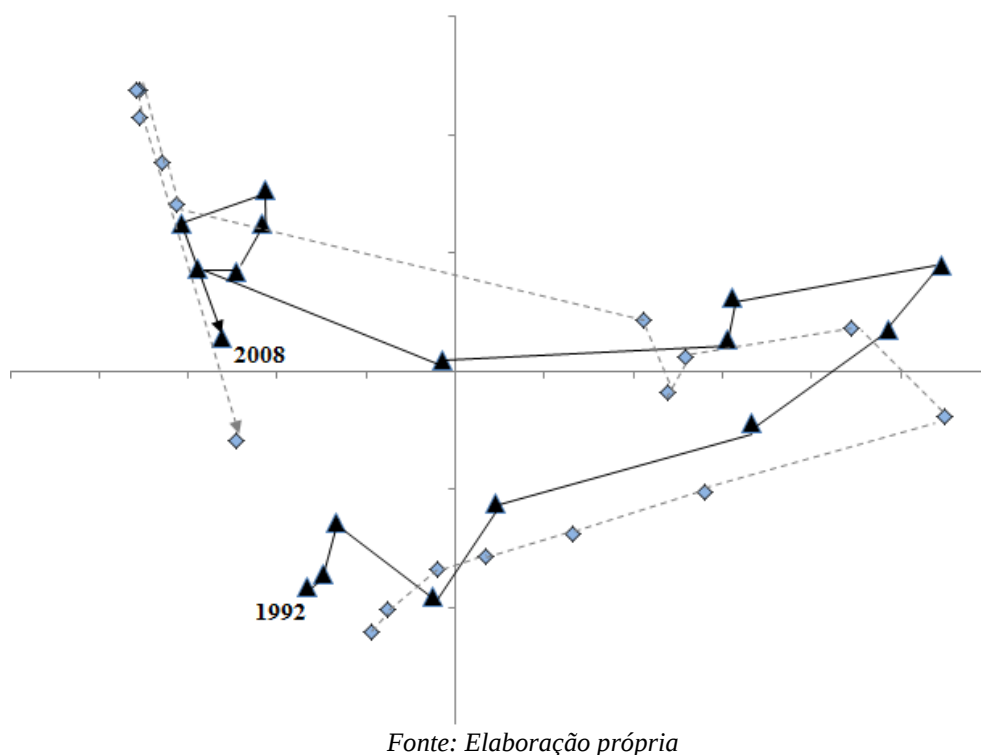
Em conformidade com as Figuras 5.9 e 5.23, confirma-se pela comparação entre a trajetória deste agente económico e a trajetória do comportamento anual dos instrumentos para a habitação, na perspectiva dos três agentes, que o Estado difere das Famílias e dos Proprietários, sendo o principal responsável pela segunda componente do compromisso.

Tabela 5.51 - Famílias - Coordenadas Compromisso

Dim 1	Dim 2	
-0,47501	-2,20815	1992
-0,38066	-2,01811	1993
-0,09723	-1,6719	1994
0,167284	-1,57059	1995
0,658251	-1,37897	1996
1,397836	-1,0169	1997
2,744591	-0,38785	1998
2,222016	0,37136	1999
1,288156	0,12426	2000
1,191497	-0,18451	2001
1,057664	0,433686	2002
-1,56587	1,419694	2003
-1,64471	1,767354	2004
-1,77452	2,38646	2005
-1,78986	2,37401	2006
-1,76823	2,154375	2007
-1,2312	-0,59424	2008

Fonte: Elaboração própria

Figura 5.50 - Trajetórias 1992-2008- Famílias versus Compromisso



Em conformidade com as Figuras 5.9 e 5.24, confirma-se pela comparação entre a trajetória deste agente económico que as Famílias acompanham a tendência da trajetória do comportamento anual dos instrumentos para a habitação, na perspectiva dos três agentes.

CAPÍTULO 6

CONCLUSÕES, SUGESTÕES E LIMITAÇÕES

6.1 A PROPÓSITO DOS PROPRIETÁRIOS

De acordo com os resultados, a informação considerada consegue retratar, na perspetiva dos Proprietários, as características próprias do sector da habitação em Portugal no período 1992-2008. Assim sendo, na esfera de atuação deste agente económico, constatou-se:

- 1. No contexto do Antigo Regime do Crédito Bonificado, que dado o histórico de congelamento de rendas, mantém um nível muito elevado de desconfiança, quer para investimento em reabilitação, quer para aumento da oferta de arrendamento;*
- 2. No contexto do Novo Regime do Crédito Bonificado, que face à retração dos incentivos estatais nos Créditos Bonificado e Bonificado Jovem, e no investimento em reabilitação, e dado o histórico de congelamento de rendas, mantém um elevado nível de desconfiança, quer para investimento em reabilitação, quer para aumento da oferta de arrendamento;*
- 3. No contexto da Inexistência de Contratação de Crédito Bonificado, que, dado o histórico de congelamento de rendas, mantém um nível muito elevado de desconfiança, quer para investimento em reabilitação, quer para aumento da oferta de arrendamento, pese embora o aumento do apoio por parte do Estado via RECRIA na promoção da reabilitação de imóveis arrendados.*

6.2 SOBRE O ESTADO

Os resultados apurados, na ótica do Estado, permitem caracterizar o sector da habitação em Portugal no período 1992-2008. Assim, no campo de atuação do Estado, comprovou-se:

- 1. No contexto do Antigo Regime do Crédito Bonificado, que tenta equilibrar o ambiente de juro alto em descida com a necessidade de habitação própria para as FAMÍLIAS, quer através dos regimes de Crédito Bonificado e Crédito Bonificado Jovem, pouco restritivos no que respeita à contratação, quer pelo Incentivo ao Arrendamento Jovem. Por outro lado promove a reabilitação de imóveis arrendados através do programa RECRIA direcionado para os PROPRIETÁRIOS;*

2. *No contexto do Novo Regime do Crédito Bonificado, que tendo em conta o seu endividamento, por via dos créditos bonificados anteriormente contratados e que continuam em vigor, tenta equilibrar o novo contexto de juro mais baixo e em oscilação, quer pela restrição do acesso à contratação de novos Créditos Bonificado e Bonificado Jovem, quer pela redução do Incentivo ao Arrendamento Jovem, direcionados para as FAMÍLIAS. Por outro lado, reduz o incentivo à reabilitação de imóveis arrendados através do programa RECRIA direcionado para os PROPRIETÁRIOS;*
3. *No contexto da Inexistência de Contratação de Crédito Bonificado que, de forma racional, tenta equilibrar o ambiente de juro baixo e estável, com a menor necessidade de habitação própria para as FAMÍLIAS, quer pela eliminação da contratação de novos créditos em regimes bonificados, quer pelo Incentivo ao Arrendamento Jovem. Por outro lado, promove a reabilitação de imóveis arrendados através do programa RECRIA direcionado para os PROPRIETÁRIOS.*

6.3 EM RELAÇÃO ÀS FAMÍLIAS

A informação considerada consegue retratar, na ótica do Estado, as características próprias do sector da habitação em Portugal no período 1992-2008. Assim, no campo de atuação das Famílias, comprovou-se:

1. *No contexto do Antigo Regime do Crédito Bonificado, que foram forçadas ao endividamento, dada a alta taxa de juro para aquisição de habitação própria e à inexistência de um verdadeiro mercado de arrendamento;*
2. *No contexto do Novo Regime do Crédito Bonificado que, de forma racional, dado o nível baixo da taxa de juro e a dificuldade acrescida de enquadramento nos Créditos Bonificados bem como a manutenção da inexistência de um verdadeiro mercado de arrendamento, recorrem ao endividamento via regime de Crédito Geral para aquisição de habitação própria;*
3. *No contexto da Inexistência de Contratação de Crédito Bonificado, que foram forçadas ao endividamento para aquisição de habitação própria via Crédito Geral,*

dada a retirada de apoios por parte do Estado para aquisição, a par de um incremento no incentivo ao Arrendamento Jovem.

6.4 NO ÂMBITO DO MÉTODO STATIS

A aplicação do método STATIS, na deteção de uma estrutura comum e estável na primeira dimensão, para o período 1992-2008, para a análise dos três agentes económicos:

Revelou-se adequada dada a predominância do primeiro valor próprio nas três bases de dados, pelo que se justificou o recurso a este método cuja interpretação incide na leitura da primeira dimensão.

6.5 PRINCIPAIS LIMITAÇÕES DA INVESTIGAÇÃO

Da pesquisa realizada ao longo da preparação deste trabalho, confrontamo-nos com várias alterações a conceitos e dados estatísticos sobre a evolução do sector habitacional em Portugal durante as últimas décadas. Estas deficiências e dificuldades de harmonização de informação foram reconhecidas por vários autores e instituições.

6.6 SUGESTÕES PARA INVESTIGAÇÕES FUTURAS

Para investigações futuras, apresentam-se três sugestões. A primeira prende-se, naturalmente, com a inclusão de outras variáveis. A segunda passa por replicar este processo metodológico com informação até 2014. A terceira e última relaciona-se com a aplicação de outras técnicas de três vias e comparação entre resultados.



BIBLIOGRAFIA

ABRANTES, Vítor (1998) - *Comentário à comunicação “A Actividade da Construção: Regulamento, Técnicas e Custos, Fiscalidade e Apoios na Construção e na Habitação”*. In *Colóquio “A Política da Habitação”*. Lisboa: Conselho Económico e Social, Série “Estudos e Documentos”.

AGUIAR, Joaquim (1986) – *Paradigmas da decisão política: um modelo de simulação para Portugal*. In *Revista de Ciência Política*, nº 3, 1º semestre, p. 23-49.

ALMEIDA, Paula (1994) – *Habitação: a Produção de um Conceito*. In *Sociedade e Território*, nº 20, Abril, p. 110-116. Porto: Edições Afrontamento.

ALVES, André Azevedo; MOREIRA, José Manuel (2004) - *O que é a Escolha Pública? Para uma análise económica da política*. PRINCIPIA, Publicações Universitárias e Científicas. 1ª Edição. Cascais.

ALVES, Artur Soares (1995) – *O Congelamento das Rendas Urbanas*. Edição da Confederação Nacional de Associações de Proprietários Imobiliários (CNAPI). Lisboa.

ALVES, Artur Soares; GOMES, Ana Maria (1998) – *Custos Económicos Globais da política de Habitação Própria*. In *Seminário Internacional “Os Três Grandes Problemas do Imobiliário em Portugal”*, organizado pela Associação Lisbonense de Proprietários, Lisboa, 3 de Fevereiro.

AMARAL, Diogo Freitas do (1984) – *Estado*. In *Polis, Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*. Vol. 2, p. 1126-1177, Verbo Editora.

ANDO, Albert; MONDIGLIANI, Franco (1963) - *The “life-cycle” hypothesis of saving: aggregate implications and tests*. *American Economic Review*, 53 (1), p. 55-84.

ARAÚJO, Joaquim Filipe (1998) – *Hierarquia, Mercado e Networks: Mudança Institucional Controlo e Avaliação no Reino Unido; Comunicação no 1º Encontro INA – Instituto Nacional de Administração: A Avaliação na Administração Pública*, Lisboa, 23/24 de Março.

ARAÚJO, Joaquim Filipe (2005) – “As relações inter-organizacionais no sistema de governação”, Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas (NEAPP) da Universidade o Minho; Documento de Trabalho, Série I, nº 7.

ARNOTT, Richard (1987) – *Economic Theory and Housing*. In *Handbook of Regional and Urban Economics*. Vol. II. *Urban Economics*. Chapter 24. Ed. Edwin S. Mills. North-Holland, p. 659-988.

ARTLE, Roland; VARAIYA, Pravin (1978) – *Life Cycle Consumption and Homeownership*. In *Journal of Economic Theory*, Vol. 18, nº 1, June, p. 38-58.

ASSOCIAÇÃO DE EMPRESAS DE CONSTRUÇÃO E OBRAS PÚBLICAS DO SUL (1994) – *Proposta de Criação de 100.000 Postos de Trabalho Através da Dinamização do Sector Habitacional*. Documentos AECOPS, nº 23. Lisboa.

ASSOCIAÇÃO DE EMPRESAS DE CONSTRUÇÃO E OBRAS PÚBLICAS DO SUL (1995) – *Os Censos/91 e a Habitação*. Documentos AECOPS, nº 24. Lisboa.

ASSOCIAÇÃO LISBONENSE DE PROPRIETÁRIOS (1998) – *Relatório Final do Seminário Internacional “Os 3 Grandes Problemas do Imobiliário em Portugal”, 110º Aniversário da ALP*, Lisboa, 3 de Fevereiro.

ATAÍDE, Rui de Mascarenhas (2002) – *Crédito à Habitação*. In *Estudos do Instituto de Direito do Consumo*. Vol. 1, p. 153-164, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Editora Livraria Almedina. Coimbra.

AZEVEDO, Mário de (1998) – *Arrendamento*. In *Colóquio “A Política da Habitação”*. Lisboa: Conselho Económico e Social, Série “Estudos e Documentos”, p. 233-252.

BALCHIN, Paul; RHODEN, Maureen – *Housing Policy* (2002) – an introduction, 4th Ed., Londres: Reutledge.

BALEIRAS, Rui Nuno (1990) – A Tenure Choice Look at the Portuguese Housing Market in the eighties. Working Paper nº 160. Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa.

BANCO DE PORTUGAL – Relatórios Anuais do Conselho de Administração. Vários Anos.

BANCO DE PORTUGAL (1997) – Séries Longas para a Economia Portuguesa Pós II Guerra Mundial. Vol. I – Séries Estatísticas. Lisboa.

BANCO DE PORTUGAL (1998) – Relatórios Anuais do Conselho de Administração.

BANCO DE PORTUGAL (2003) – Novas Séries de Taxas de Juro Bancárias: Séries Longas Estimadas para as Taxas Médias de Saldos. In Boletim Económico, Vol. 9, nº 4, p. 23-37, Dezembro.

BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO (1983) – Financiamento à Habitação: contributos. Cadernos BPA. Direcção de Estudos Económicos e de Marketing. Porto.

BARRETO, António (1995) – Portugal na periferia do centro: mudança social, 1960 a 1995. In Análise Social, Vol. XXX (134), (5º), p. 841-855.

BARROS, M.J. Monteiro de (2000) – As Teorias, os Processos e as Práticas da Promoção e Investimentos Imobiliários. 1ª Parte: os Conceitos. Edição da APL - Associação Lisbonense de Proprietários, Lisboa.

BEARFIELD, Domonic A. (2009) – What is patronage? A critical reexamination, in Public Administration Review, Jan/Feb, 69 (1), p. 64-76.

BENGTTSSON, Bo (1995) – Politics and Housing Markets – Four Normative Arguments. In Scandinavian Housing & Planning Research, 12, p. 123-140.

BESSA, Daniel (2001) – O uso das estatísticas em Economia. In Metodologia das Ciências Sociais. Augusto Santos Silva e José Madureira Pinto (orgs.). Edições Afrontamento. 11ª Edição. Porto.

BIRKLAND, Thomas A. (2001) – An Introduction to the Policy Process, M. E. Sharpe, Nova Iorque.

BOURN, John (1992) – Evaluating the Performance of Central Government, in Handbook of Public Services Management, Blackwell Publishers, Oxford, p. 25-46.

BOURNE, Larry S. (1981) – The Geography of Housing, Ed. V. H. Winston, California University.

BUGRA, Ayse; IRZIK, Gurol (1999) – Human Needs, Consumption, and Social Policy. In Economics and Philosophy, Vol. 15, Nº 2, October, p. 187-208, Cambridge University Press.

CABRITA, António Reis (1995) – O Homem e a Casa: Definição Individual e Social da Qualidade da Habitação. Ed. LNEC: Lisboa.

CAIADO, Aníbal Campos (1998) – Gestão Bancária: Conceitos e Aplicações, Editora Internacional, Lisboa.

CARDOSO, Abílio (1985) – Sobre o conceito de crise de habitação. In Sociedade e Território, nº 2, Fevereiro. Porto. Edições Afrontamento, p. 102-108.

CARDOSO, Abílio (1991) – O Planeamento Municipal e a Habitação. Edição Escher, Fim de Século Edições. Colecção CCRN, Novembro.

CARDOSO, Abílio (1996) – Do Desenvolvimento do Planeamento ao Planeamento do Desenvolvimento. Ed. Afrontamento e Departamento de Engenharia Civil da F.E.U.P. Porto.

CARVALHIDO, Patrícia C. (2005) - Análise Conjunta de Quadros de Dados: Comparação de alguns métodos. Dissertação de Mestrado, Universidade do Porto.

CASTEL' BRANCO, Isabel A. (1985) – Habitação. In Polis, Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, p. 185-188, Vol. 3. Verbo Editora.

CET-ISCTE/IRIC-UPORTO/A: MATEUS ASSOCIADOS (2008) – *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação – 2008/2013. Diagnóstico e Proposta para uma Estratégia de Habitação; Diagnóstico de Dinâmicas e Carências Habitacionais; Estratégia e Modelo de Intervenção. Trabalho efectuado para o IRHU, Lisboa.*

IMOESTATÍSTICA – Confidencial Imobiliário, <http://www.ci-iberia.com/index.php> (vários anos).

CRENSON, Matthew A. (2009) – *The Limits of Bureaucratic Citizenship*, in *Public Administration Review*, 69, 1, Jan/Feb, p. 136-138.

DIAS, Júlio (1994) – *Tendências das Políticas Europeias Quanto aos Modelos de Habitação Social*. In *Sociedade e Território*, nº 20, Abril, p. 91-100. Porto: Edições Afrontamento.

DIRECÇÃO-GERAL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (1997) – *Programas URBAN e REABILITAÇÃO URBANA: Revitalização de Áreas Urbanas em Crise*. Lisboa.

DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO – *Operações de Crédito à Habitação*. [Consult. 23 Mar. 2003]. Disponível em <http://www.dgt.pt> (vários anos).

DUARTE, Gabriel; BARREIRO, José (1983) – *Algumas Questões sobre o Mercado de Habitação: O Modelo de Suporte Financeiro do Sector*. In *Evolução Recente e Perspectivas de Transformação da Economia Portuguesa*. Conferência realizada em 27,28 e 29 de Abril de 1983. Vol. II, p. 1141-1154. Edição do CISEP – Centro de Investigação sobre Economia Portuguesa. Lisboa.

ESCOUFIER, Y. (1973) - *Le Traitement des Variables Vectorielle, Biometrics (International Biometric Society)*, 29 (4), p. 751-760.

ESPINO, José Ayala (2004) – *Instituciones y Economía: una introducción al neo-institucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, segunda reimpressão, México..

FERREIRA, António Fonseca (1987) – *Por uma Nova Política de Habitação*. Edições Afrontamento, Porto.

FERREIRA, António Fonseca (1988) – *Política (s) de habitação em Portugal*. In *Sociedade e Território*, nº 6, Janeiro, p. 54-62. Porto: Edições Afrontamento.

FERREIRA, António Fonseca; et al. (1993) – *Livro Branco sobre a Política da Habitação em Portugal*. Lisboa.

FOLLAIN, James R. (1990) – *Mortgage Choice*. In *Journal of the American Real State and Urban Economics Association*, Vol. 18, nº 2, p. 125-144.

FONTENLA, Matias; Gonzalez, Fidel; NAVARRO, Juan Carlos (2007) – *Determinants of Housing Expenditure in Mexico*, in *Allied Economics Letters*, 16:17, p. 1731-1734.

FRANCO, António de Sousa (1981) – *Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Edição da Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.

FRANCO, António de Sousa (1993) – *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Livraria Almedina, 4ª edição, Vol. I e II, Coimbra.

FRANCO, António de Sousa (2002) – *Poupança em Portugal – Que Futuro?*. Grupo Editorial Vida Económica. Porto.

FUERST, J.S. (2000) – *Public Housing in Europe: Lessons from Abroad*. In *Journal of Housing and Community Development*. Issue 1; Vol. 57; Jan/Feb, p. 25-30. National Association of Housing and Redevelopment Officials. Washington.

GALVÃO, Sofia de Sequeira (1998) – *Arrendamento: Uma História de Reformas Adiadas*. In *Seminário Internacional “Os Três Grandes Problemas do Imobiliário em Portugal”*. 3 de Fevereiro. Associação Lisbonense de Proprietários.

GIBB, Kenneth, MUNRO, Moira; SATSANGI, Madhu (1999) – *Housing Finance in the UK – An Introduction*. 2nd edition. Macmillan Press. Londres.

GOMES, António Amaral (1998) – *Comentário à comunicação “Financiamento da Habitação”*. In *Colóquio “A Política da Habitação”*. Lisboa: Conselho Económico e Social, Série “Estudos e Documentos”.

GOMES, João A. Correia (2004) – *An Integrated Process for Housing Investment and Financing: An Application in the Portuguese Context*; Research Institute for the Built & Human Environment; School of Construction & Property Management, University of Salford, Reino Unido.

GOMES, M. Januário C. (1996) – *Arrendamentos para Habitação*. 2ª edição. Livraria Almedina. Coimbra.

GROS, Marielle Christine (1994) - «Pequena» *História do Alojamento Social em Portugal*. In *Sociedade e Território*, nº 20, Abril, p. 80-90. Porto: Edições Afrontamento.

GUERRA, Isabel; PINTO, Teresa Costa; MOURA, Dulce (2001) – *Políticas de Habitação: À Procura de Novas Problemáticas*, in *Cidades – Comunidades e Territórios*, nº 3, Dezembro, p. 53-69. Edição do Centro de Estudos Territoriais do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa.

HARRIS, Richard (1999) – *Housing and Social Policy: An Historical Perspective on Canadian-American Differences – A Comment*. In *Urban Studies*, Vol. 36, nº 7, p. 1169-1175.

HARSMAN, Bjorn; QUIGLEY, John M. (1991) – *Housing Markets and Housing Institutions in a Comparative Context*. In *Housing Markets and Housing Institutions: an International Comparison*, pp. 1-29. Edited by Bjorn Harsman and John M. Quigley. Kluwer Academic Publishers. U.S.A.

INSCOOP (1980) – *Introdução ao Cooperativismo*. Edição do Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo. 4ª Edição. Lisboa.

INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA (2010) – *Habitação e Reabilitação Urbana*, Edição do IHRU, Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território.

INSTITUTO DE GESTÃO E ALIENAÇÃO DO PATRIMÓNIO HABITACIONAL DO ESTADO (1997) – RECRIA: Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados. Lisboa.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (1984) – XII Recenseamento Geral da População e II Recenseamento Geral da Habitação. Resultados definitivos (1981). Instituto Nacional de Estatística, Lisboa.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (1994) – XIII Recenseamento Geral da População e III Recenseamento Geral da Habitação. Resultados definitivos (1991). Instituto Nacional de Estatística, Lisboa.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2002) – XIV Recenseamento Geral da População e IV Recenseamento Geral da Habitação. Resultados definitivos (2001). Instituto Nacional de Estatística, Lisboa.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA – Estatísticas da Construção e Habitação. Vários anos.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2009) – Estatísticas da Construção e Habitação.

INSTITUTO NACIONAL DE HABITAÇÃO (1990) – “Relatório da Actividade do INH em Programas de Promoção Habitacional entre 1984 e 1989”. INH, Lisboa.

KING, Peter (1998) – Housing, Individuals and the State – The Morality of Government Intervention. The Royal Institution of Chartered Surveyors. Routledge. London.

LAHEY, Karen E.; NEWMAN, Melinda L.; KIM, Doseong (2006) – Housing Choices and Mortgage Financing Options for Seniors. In Journal of Real Estate Portfolio Management, Vol. 12, nº 2, p. 103-118.

LAVIT, C (1988) – *Presentation de Methode STATIS Permettant L'abalyse Coinjointe de Plusiers Tableaux de Donn'Ees Quantitatives. Cahiers de la Recherche Développement, 18, pp. 49-60.*

LAVIT, C., ESCOUFIER, Y., SABATIER, R. & TRAISSAC, P. (1994) - *The ACT (STATIS Method). Computational Statistics and Data Analysis, 18, p. 97-119.*

L'HERMIER DES PLANTES (1976) - *Structuration des Tableaux à Trois Indices de la Statistique. Thèse de troisième cycle, Université de Montpellier.*

LOPES, José Silva (1999) – *A Economia Portuguesa desde 1960. 5ª Ed. Gradiva: Lisboa.*

LOURENÇO, Rui (2000) – *O Crédito à Aquisição de Habitação. In Forum Habitação – VI Encontro: Políticas Públicas de Acesso à Habitação. Lisboa: Instituto Nacional de Habitação, p. 74-81.*

MACHADO, Manuel Orlando Cardoso (1997) – *IORU - Intervenção Operacional Renovação Urbana: Instrumento de Reforço da Coesão Social, in A Habitação e a Reintegração Social em Portugal, Coordenação Técnica e Científica de Carlos Pestana Barros e J.C. Gomes Santos, Editora Vulgata, Lisboa.*

MAJONE, Giandomenico (1997) – *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changing in the Mode of Governence. In Journal of Public Policy, 17, 2, p. 139-167. Cambridge University Press.*

MALPASS, Peter, MURIE, Alan (1999) – *Housing Policy and Prattice, 5th Edition, MacMillan Press, Londres.*

MATEUS, Augusto (1994) – *A Habitação no Contexto da Economia Nacional. In Conferências AECOPS 1994. In Documentos AECOPS, nº 22, Lisboa.*

MATIAS, Miguel Neves (2002-a) – *O Crédito à Habitação em Portugal*. Porto: Vida Económica Editora.

MATIAS, Miguel Neves (2002-b) – *Uma Estratégia de Negócio para o Crédito à Habitação – A importância do relacionamento comercial*. Lisboa: In INFORBANCA – Revista do Instituto de Formação Bancária, Ano XIV, nº 53, Abr-Jun.

MATOS, Manuel J. Carvalho (2001) – *A Construção não Licenciada e o Direito à Habitação*. Folio Edições, 1ª edição, Fevereiro.

MEIER, Kenneth J. (1997) – *Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy*, in *Public Administration Review*, May/June, Vol. 57, nº 3, p. 193-199.

MENDES, Clara (1998) – *Habitação: de Componente da Política Económica a Elemento da Política Social*. In Colóquio “A Política da Habitação”. Lisboa: Conselho Económico e Social, Série “Estudos e Documentos”.

MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO – *Situação Económico-Social em Portugal*. Editor: Departamento de Prospectiva e Planeamento. Lisboa. Vários anos.

MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO (1996) – *Nações Unidas Habitat II – Habitação e Desenvolvimento Urbano em Portugal*. Lisboa.

MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO (1999-a) – *Nações Unidas Habitat II – Habitação e Desenvolvimento Urbano em Portugal*. Lisboa.

MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO (1999-b) – *Relatório da Situação Económico-Social em 1996*. Editor: Departamento de Prospectiva e Planeamento. Lisboa.

MONTEIRO, Arminda M.B. A. (2010) – *O Endividamento, relativo à habitação, das famílias residentes num bairro social, em Lisboa. Dissertação para obtenção do grau de Mestre, Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa.*

MOON, Choon-Geol; STOTSKY, Janet G. (1993) – *The Effect of Rent Control on Housing Quality Change: A Longitudinal Analysis. In The Journal of Political Economy, December, Vol. 101 nº 6, p. 1114-1148, Wilson Social Sciences Abstracts.*

MUCHA, Marta M. Campos (2002) – *(Des) Construir a Descentralização: Descoincidência entre Descentralização de Competências e de Recursos, em Matéria de Habitação, e seus Reflexos nos Modos de Vida da população; Dissertação de Mestrado em Sociologia, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.*

MUNRO, Alistair; CONNOLLY, Sara (1999) – *Economics of the Public Sector, Prentice Hall, Financial Times, Pearson Education Limited, 1st edition, Great Britan.*

NESSLEIN, Thomas S. – *Alternative Decision (1983) – Making Models for Housing: The Question of Efficiency. In KYKLOS, Vol. 36, Fasc. 4, p. 604-633.*

NESSLEIN, Thomas S. (1988) – *Housing: The Market versus The Welfare State Model Revisited. In Urban Studies, Vol. 25, nº 2, p. 95-108.*

NEVES, João Carvalho das; MONTEZUMA, Joaquim; LOIA, Amaro (2009) – *Análise de Investimentos Imobiliários, 1ª edição, Novembro, Texto Editores, Alfragide.*

NEVES, Vítor (1997) – *Elementos para uma Abordagem Integrada da Questão Habitacional em Portugal. In A Habitação e a Reintegração Social em Portugal. Coordenação Técnica e Científica: Carlos Pestana Barros e J.C. Gomes Santos. Lisboa: Editora Vulgata, pp. 23-63.*

NEVES, Vitor (1998) – *O Endividamento para Aquisição de Habitação Própria Permanente: uma análise exploratória do Inquérito ao Património e Endividamento das Famílias 1994. In Cadernos Regionais da Região Centro do INE. Nº 8; Julho. Coimbra: Edição do INE – Direcção Regional do Centro, p. 5-36.*

NEVES, Vitor (2000) – Crédito à habitação: será o endividamento dos portugueses excessivo? In *Notas Económicas*, nº 14, Outubro. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, p. 85-112.

NEWMAN, Sandra J.; BASGAL, Ophelia; NIGHTINGALE, Demetra Smith (2000) – Welfare Reform: Should Housing Have a Role? In *Journal of Housing and Community Development*. Vol. 57; Issue 1; Jan/Feb, p. 15-24. National Association of Housing and Redevelopment Officials. Washington.

NUNES, S.; GALINDO, P. (2006) - STATIS e METABILOT, in *Ciência estatística: Actas do XIII Congresso Anual da Sociedade Portuguesa de Estatística*, 29 de Setembro a 1 de Outubro, p. 535-543.

OECD (2000) – *Economic Outlook 2000*, nº 68, p. 169-184: *House Prices and Economic Activity*, Paris.

O'SULLIVAN, Arthur; SEXTON, Terri A.; SHEFFRIN, Steven M. (1995) – Property Taxes, Mobility and Home Ownership. In *Journal of Urban Economics*, 37, p. 107-129. Academic Press, Inc.

PAIVA, Flávio (1985) – Condições de alojamento e carências habitacionais da população portuguesa. In *Sociedade e Território*, nº 2, Fevereiro, p. 109-124. Porto: Edições Afrontamento.

PAIVA, Flávio (1994) – O Sistema Habitacional Português no Contexto Europeu. *Guia do Cidadão e da Empresa no Imobiliário*. Vol. III, pp. 11-65.

PEREIRA, Raúl da Silva (1963) – Problemática da Habitação em Portugal I. In *Análise Social*, nº 1, Janeiro, Lisboa.

PORTAL DO GOVERNO - Programas dos Governos Constitucionais. Vários anos. [Consult. 20 Abr. 2011]. Disponível em www.portugal.gov.pt. (vários anos).

PRIEMUS, Hugo; BOELHOUWER, Peter (1999-a) – *Social Housing Finance in Europe: Trends and Opportunities*. In *Urban Studies*, Vol.36, nº4, p. 633-645.

PRIEMUS, Hugo; DIELEMAN, Frans (1999-b) – *Social Housing Finance in the European Union: Developments and Prospects*. In *Urban Studies*, Vol.36, nº 4, p. 623-632.

REIS, José (2001) – *A recolha de informação não estatística em Economia*, In *Metodologia das Ciências Sociais*. Augusto Santos Silva e José Madureira (orgs.). Edições Afrontamento, 11ª Edição, Porto.

REIS, José; RODRIGUES, Manuel Moreira (2000) – *O Crédito à Habitação e o Endividamento*. In *Notas Económicas*, nº 14, Universidade de Coimbra.

ROBERT, P.; ESCOUFIER, Y. (1976) - *A Unifying Tool for Linear Multivariate Statistical Methods: The RV-Coefficient*. *Applied Statistics*, 25, pp. 257-265.

ROCHA, José A. Oliveira; ARAÚJO, Joaquim Filipe ((2006) – *Administrative Reform in Portugal: prospects and dilemmas*, in *European Group of Public Administration (EGPA) Annual Conference – Public manager under pressure: between politics, professionalism and civil society*, Milan. Disponível no NEAPP – *Comunicações em Conferências*, da Universidade do Minho.

RODRIGUES, Duarte (2011) - *A evolução do parque habitacional português: reflexões para o futuro*, in *Serviços de Estudos*, Instituto Nacional de Estatística; *Informação Estatística – Estudos de Construção e Habitação* [Consult. 26 Jan. 2011]. Disponível em www.inw.pt.

SÁ, Henrique Oliveira – *Política de Habitação*. 1ª Ed.: Diabril Editora. Lisboa. Outubro, 1975.

SANTOS, António Duarte (2003) – *Public Administration and Government's Role in Housing Policy in Portugal: Should we talk about Innovation?* In *Annual Conference of the European Group of Public Administration*. Oeiras, Setembro, pp. 3-6.

SANTOS, F. Albano (2010) – *Economia Pública, Edição do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.*

SANTOS, José Carlos Gomes (1997) – *Habitação Social e Fiscalidade em Portugal. In A Habitação e a Reintegração Social em Portugal. Coordenação Técnica e Científica: Carlos Pestana Barros e J. C. Gomes Santos. Editora Vulgata. Lisboa, pp. 79-93.*

SEIXAS, João; MAS, Abel Albet i (2010) – *Urban governance in the South of Europe: cultural identities and global dilemmas, in Análise Social, Vol. XLV (197), 4º Trimestre, pp. 771-787.*

SERRA, Nuno (2002) – *Estado, Território e Estratégias de Habitação. Coimbra: Quarteto Editora.,*

SHEPSLE, Kenneth; WEINGAST, Barry R. (1984) – *Political Solutions to Market Problems. In The American Political Science Review, Vol. 78, June, nº 2, pp. 417-434.*

SHLAY, Anne B. (2006) – *Low-income Homeownership: American Dream or Desiluiou?, Urban Studies, Vol. 43, No. 3, pp. 511-531, March.*

SIJTSMA, Piet; VOOGD, Henk (1991) – *Urban Housing Policy in a Dynamic Housing Market: some experiencies with the use of vacancy chain analysis in planning pratice. In 31st European Congress of the Regional Science Association. Lisbon, August, pp. 27-30. Ed. The Regional Science Association, Vol. IV, Tome 3.*

SILVA, Carlos Nunes (1994) – *Mercado e Políticas Públicas em Portugal: A Questão da Habitação na Primeira Metade do Século XX. In Análise Social. Vol. XXIX (127), (3º), Lisboa. pp. 655-676.*

SILVA, Carlos Nunes; HOGGART, Keith (1997) – *Parcerias Publico-Privado nas Politicas de Habitação em Portugal e no Reino Unido, III Congresso da Geografia Portuguesa, Porto, Setembro.*

SILVA, Eduardo Carvalho da (1998) – *Comentador da Intervenção de Mário de Azevedo no Painel “Arrendamento”, in Colóquio “A Política da Habitação”, 3 e 4 de Abril de 1997, Conselho Económico e Social, Lisboa.*

SILVA, Maria Alexandra B. Ferraz da (2001) – *Políticas de Habitação: seu desenvolvimento em Portugal. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.*

SILVESTRE, Hugo Consciência (2004) – *A Utilização do Mecanismo de Privatização na Prestação do Serviço Público: Dois Estudos do Caso Português no Sector das Águas; Dissertação do Mestrado em Gestão e Administração Pública, ISESP – Universidade Técnica de Lisboa.*

SILVESTRE, Hugo Consciência (2010) – *Gestão Pública – Modelos de Prestação no Serviço Público, Escolar Editora, Lisboa.*

SIMÕES, Rui Nogueira (1998) – *A Actividade da Construção: Regulamento, Técnicas e Custos, Fiscalidade e Apoios na Construção e na Habitação. In Colóquio “A Política da Habitação”. Lisboa: Conselho Económico e Social, Série “Estudos e Documentos”, pp. 95-115.*

SMITH, Susan J.; MUNRO, Moira; CHRISTIE, Hazel (2006) – *Performing (Housing) Markets, in Urban Studies, Vol. 43, nº 1, pp. 81-98, January.*

SOMERVILLE, Peter (1994) – *On Explanations of Housing Policy. In Scandinavian Housing & Planning Research, 11, pp. 211-230.*

SOTO, Hernando de (2002) – *O Mistério do Capital: Porque Triunfa o Capitalismo no Ocidente e Fracassa no Resto do Mundo, Editorial Notícias, 1ª edição, Lisboa.*

SOUZA, Celina (2003) – *Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa, in Revista de Ciências Sociais do Centro de Recursos Humanos da Universidade Federal da Bahia, vol. 16, nº 39, Julho/Dezembro.*

SPICKER, Paul (2008) – *Social Policy: Themes and approaches, revised second edition, The Policy Press, University of Bristol, Grã Bretanha.*

STAFFORD, David C. (1978) – *The Economics of Housing Policy. Croom Helm Ltd. London.*

STIGLITZ, Joseph E. (1988) – *Economics of the Public Sector*. 2nd ed, New York: W.W. Norton & Company.

TEIXEIRA, Manuel C. (1992) – *As Estratégias de Habitação em Portugal – 1880-1940*. In *Análise Social*, Vol. XXVII (115), pp. 65-89. Lisboa.

TRIBUNAL DE CONTAS (1997) – *Relatório de Auditoria aos Apoios Concedidos Directamente pelo Estado Através da DGT – Ano de 1995*. Lisboa.

VILAÇA, Eduardo (1998) – *Habitação Social – Uma Abordagem Sistemática*. In *Colóquio “A Política da Habitação”*. Lisboa: Conselho Económico e Social, Série “Estudos e Documentos”, pp. 139-159.

WEESEP, Jan Van (1984) – *Intervention in the Netherlands: Urbain Housing Policy and Market Response*, in *Urbain Affairs Quarterly*, Vol. 19, n° 3, March, pp. 329-353.

WEESEP, Jan Van (2000) – *Housing Policy – the link between welfare and economic development*. In *Journal of Housing and the Built Environment*, 15, pp. 165-181. Kluwer Academic Publishers.

WEXLER, Martin E. (1999) – *Housing and Social Policy – An Historical Perspective on Canadian-American Differences – A Reply*. In *Urban Studies*. Vol. 36, n° 7. pp. 1177-1180.

WOLF, Charles (1994) – *Markets or Governments – Choosing between Imperfect Alternatives*. 2nd Edition. The MIT Press. Cambridge, Massachusetts.

YATES, Judith; MACKAY, Daniel F. (2006) – *Discrete Choice Modelling of Urban Housing Markets: A Critical Review and an Application*, in *Urban Studies*, Vol. 43, n° 3, pp. 559-581, March.

YOO, Jang H.; OTT, Attiat F.; OTT, David J. (1975) – *Macroeconomic Theory*, McGraw-Hill Kogakusha, Ltd. International Student Edition, Tokyo.