



HABITAÇÃO, CIDADE, TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO

Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono

2º CIHEL - LNEC - LISBOA - PORTUGAL - 13 A 15 MARÇO 2013

DE PROPRIETÁRIO(S) A DESALOJADO(S): MUDANÇAS EM TEMPO(S) DE CRISE

“Palavras-chave”: habitação, políticas urbanas, recuo do Estado social, mercado imobiliário, Portugal.

FROM HOUSE OWNERS TO DISLODGE: CHANGES IN TIME(S) OF CRISIS

“Key-words”: housing, urban policies, Welfare State decline, real state market, Portugal

Margarida Pereira¹ Isabel Pato²



**Prof. Margarida
Pereira**
e-Geo / UNL
Lisboa, Portugal

Prof. Isabel Pato
e-Geo / UNL
Lisboa, Portugal

¹ Doutora em Geografia e Planeamento Regional, especialidade de Planeamento e Gestão do Território; Investigadora do e-Geo – Centro de Estudos em Geografia e Planeamento Regional, UNL; Avenida de Berna, 26C 1069-061 – Lisboa, Portugal; ma.pereira@fcsb.unl.pt

² Doutora em Geografia Humana; Investigadora do e-Geo – Centro de Estudos em Geografia e Planeamento Regional, UNL, Avenida de Berna, 26C 1069-061 – Lisboa, Portugal; isabelpato@fcsb.unl.pt

“Resumo:”

Em Portugal os sinais de desajustamento entre a oferta e a procura na habitação são inequívocos e surgem dos mais diversos quadrantes, desde os *media*, aos testemunhos recolhidos no terreno junto daqueles que experienciam situações de perda de património, de rendimento, ou de técnicos e políticos que se dedicam à produção de respostas ajustadas à nova realidade económico financeira e que se vêem cada vez mais condicionados nas soluções. Este desajustamento tem agora novos contornos face ao período antecedente.

Por um lado, persiste por resolver o défice habitacional do(s) grupo(s) de população em situação insolvente, que as medidas adotadas não conseguiram superar. Por outro, ganha significado outro défice, ainda de contornos imprecisos quanto à dimensão e aos perfis dos atingidos: as famílias que tinham solucionado as necessidades de habitação autonomamente, optando por aquisição de casa própria com recurso ao crédito à habitação disponibilizado pela banca, e que viram essas condições inesperadamente alteradas e as famílias que já não conseguem comprar casa face à degradação do poder de compra e / ou à cada vez maior restritividade no acesso ao crédito imposta pela banca.

De facto, o quadro recessivo actual aumentou o desemprego e reduziu o rendimento das famílias, passando muitas a não deter capacidade para cumprir os seus compromissos financeiros. Esta circunstância está a forçar a devolução à banca de muitos fogos, provocando o aparecimento de dois problemas com tradução geográfica e social: aumento dos fogos vagos (entregues pelas famílias) e aumento dos fogos que não conseguem entrar no mercado (entregues pelos promotores). A consequência é o alargamento do número de famílias sem habitação, a par do aumento do número de “fogos sem famílias”.

Numa ótica exploratória, o artigo tem como objetivo refletir sobre este problema de habitação emergente, com enfoque em três domínios de estudo interligados. Em primeiro lugar procede-se ao levantamento dos défices de habitação que já se revelavam antes da agudização da crise, vistos na sua relação com as políticas de habitação

preconizadas nas últimas décadas. Em segundo lugar discute-se a cadeia de acontecimentos de âmbito macroeconómico com repercussões concretas na vida dos cidadãos e que estão na base da nova procura de habitação que é necessário quantificar e espacializar. Finalmente analisam-se o destino dos imóveis entregues à banca e as soluções (transitórias / definitivas?) adotadas pelas famílias desalojadas no intuito de esboçar possíveis formas de incrementar o mercado de arrendamento cuja dinamização se revela incontornável perante a restritividade no acesso ao crédito imposto pela banca e a impossibilidade financeira de expandir a oferta de habitação pública.

INTRODUÇÃO

O artigo integra os resultados de um estudo exploratório empreendido para caracterizar um novo problema de habitação em Portugal (Pereira *et al.*, no prelo) que aponta para o crescente desajustamento entre a oferta e a procura de habitação.

Por um lado, persiste por resolver o défice habitacional do(s) grupo(s) de população em situação insolvente, que as medidas adotadas até agora não conseguiram superar. O número de bairros sociais aumentou de 1938 para 2089 entre 2009 e 2011. O total de contratos de arrendamento de habitação social existentes desceu de 114735 para 113558 no mesmo período. Deste total, 18,5% dos bairros e 43,5% dos contratos de arrendamento localizam-se na Área Metropolitana de Lisboa (AML). Em 2011, no parque público (essencialmente municipal) vivem cerca de 150 mil famílias dos quase 4 milhões de famílias portuguesas. O ritmo de “entregas” de casas abrandou nos últimos 5 anos, com o máximo de fogos construídos em 1999 (mais de 7 mil)¹. Entre 2009 e 2011 foram celebrados 136 contratos de arrendamento, dos quais 23% na Área Metropolitana de Lisboa (AML) (INE, 2010). Com base nos censos de 2001 estimou-se que as dificuldades de acesso a uma habitação condigna estavam em causa para cerca de 2 milhões de pobres, ou seja quase 800 mil famílias, com rendimentos inferiores a 60% do rendimento nacional médio, das quais 200 mil famílias em situação de forte privação. Na viragem do milénio, 250 mil pessoas com deficiência residiam em habitações consideradas não adequadas e mais de 11 mil imigrantes viviam em habitações não clássicas (*Contributos para o Plano Estratégico da Habitação, Relatório 1, 2008-2013, p.137*). O total de pedidos de habitação registados pelos municípios em 2011 ultrapassou os 42 mil (42248), dos quais 16 mil correspondiam aos municípios de Lisboa e do Porto. Entre 2009 e 2011 foram registados mais 2900 pedidos de habitação, estando 37% concentrados na AML (INE, 2010).²

Ao desajustamento entre a oferta e a procura (declarada e não declarada) de habitação pública sobrepõe-se hoje outro desajustamento. Na sequência da crise económico-financeira e do quadro recessivo vigente, o desemprego cresceu e o rendimento das famílias diminuiu, passando muitas a não deter capacidade para cumprir os seus compromissos financeiros. Esta circunstância está a forçar a devolução à banca de muitos fogos, provocando dois novos problemas com tradução geográfica e social: aumento dos fogos vagos e aumento dos fogos que não conseguem entrar no mercado (entregues pelos promotores à banca). A consequência é o alargamento do número de famílias sem habitação e o abandono de edifícios (ou mesmo urbanizações) em fases diferenciadas de construção. O documento *Cities of Tomorrow: European Cities' Development Trajectories: A Methodological Framework* (Calafati, 2011) anteviu um desajustamento no mercado habitacional comunitário com repercussões sociais gravosas. Nas suas palavras:

“Increasing inequality in income distribution, coupled with an expansion of the 'shadow economy' – a response to the pressure of globalisation and power relationships in the labour market – has brought about – will bring about – an increasing number of households that cannot afford investment in the maintenance/renewal of the housing stock (or that cannot rent houses at a price that makes restoration/renovation possible). In other words, increasing inequality in income distribution may be expected to exercise a strong negative impact on social cohesion – or minimum level of segregation – in cities. But if social cohesion in cities is – as, indeed, it is – a fundamental feature of the 'European model of city', then income distribution is a crucial variable for proper understanding of the evolution of European cities in the next decade.” (Calafati, 2011, p.20).

No relatório elaborado para a Comissão Europeia, globalmente marcado pelo otimismo, o autor prevê um cenário de crescente desigualdade nos rendimentos das famílias associado à expansão do mercado paralelo como resposta à pressão da globalização e às tensões nas relações de poder no mercado de trabalho, antevendo o aumento dos proprietários que não podem manter a casa (ou que não podem arrendar casa depois de uma revisão da avaliação). A crise atual tornou esta nota de pessimismo uma dura realidade para muitas famílias.

1. DE PROPRIETÁRIO(S)...

Dos cerca de 5,8 milhões de alojamentos existentes em Portugal Continental em 2011, mais de 2,5 milhões são propriedade do ocupante, sendo pouco mais de 720 mil arrendados. Nesse ano o peso da habitação própria aproximava-se 73% (INE, 2011).

Quadro 1 : Parque habitacional em Portugal segundo a forma e o regime de ocupação, entre 1970 e 2011 (alojamentos familiares clássicos)

Ano	Total de alojamentos	Residência habitual		Residência secundária		Fogos vagos		Alojamentos familiares clássicos de residência habitual		
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	Propriedade do ocupante	Arrendatários e subarrendatários e outras situações
1970	2702215	2252695	83,4	75570	2,8	X	X	2560593	50%	50%
1981	3382884	2769048	81,9	184121	5,4	239384	7,1	2252695	57%	43%
1991	4154947	3055504	73,5	377608	9,1	281564	6,8	2769048	65%	35%
2001	5019425	3824696	70,9	1098336	18,3	703772	10,8	3055496	76%	24%
2011	5866152	3997724	68,1	1133300	19,3	735128	12,5	3997724	73%	27%

(X) dados não disponíveis

Fonte: INE, Censos, 1970, 1981, 1991, 2001, 2011

A partir dos dados sintetizados no quadro 1 verifica-se que o número de alojamentos mais do que duplicou entre 1970 e 2001 e aumentou 16% entre 2001 e 2011 (contra um acréscimo populacional próximo dos 2,5%). O incentivo fiscal funcionou como um prolongamento da “ajuda à pedra”³. Ou seja, o crédito bonificado (até 2002) e o desagravamento fiscal do rendimento com as despesas de aquisição de casa desde 1976 até à atualidade, concorreram para o aumento da procura (cada vez mais) indiscriminada de habitação com efeitos no incremento da oferta.

O peso dos alojamentos de residência secundária aumentou 3,5% entre 2001 e 2011, depois de mais do que duplicar entre 1991 e 2001. Representavam em 2011 quase um quinto do total de alojamentos, o que posicionava Portugal em primeiro lugar na União Europeia no peso relativo das residências secundárias (*Contributos para o Plano Estratégico da Habitação, Relatório 1, 2008-2013, p.34*). A facilidade de acesso ao crédito permitia a acumulação de créditos à habitação, o que estimulou este crescimento.

O congelamento das rendas, aliado ao aparecimento de várias oportunidades de aplicação financeira de rentabilidade mais segura e célere contribuíram para a retração do mercado de arrendamento. Em 2001 o parque habitacional arrendado representa 21% do total de alojamentos segundo o tipo de ocupação, tendo registado um aumento de 6,3% entre 2001 e 2011, apesar da diminuição do peso relativo (de 21% em 2001 para 20% em 2011). Os dados do quadro 1 referentes à variável regime de ocupação integram os alojamentos arrendados e subarrendados e outras situações que representam 3% e 7% respetivamente em 2001 e 2011. O acréscimo do número de alojamentos da categoria “outras situações” pode ser lido como um indicador do aumento de situações contratuais informais ligadas ao aumento da precariedade.

Quase metade dos novos contratos de arrendamento (47%) foi celebrada entre 2006 e 2011. Os contratos de arrendamento com duração indeterminada assumem a maior expressão (56,5%), seguidos dos contratos com prazo certo (33,5%) e dos de renda social ou apoiada (8,2%). Todas as regiões seguem esta tendência (INE, *Press Release*, 8 nov 2011).

A informação do quadro 1 permite ainda concluir que existe uma estreita relação entre a produção de imóveis no mercado livre e o excedente de fogos. Dos mais de 735 mil alojamentos vagos em 2011, uma parte significativa não estará disponível para entrar no mercado por não deter condições de habitabilidade. De facto, existiam no início do século mais de 1,6 milhões de imóveis sem condições de habitabilidade. Nos últimos anos o Programa REHABITA congregou todos os dispositivos de incentivo à reabilitação de fogos para venda ou para aluguer, mas o estudo do impacto dos programas de incremento de reabilitação, cada vez mais necessário, continua por fazer.

A componente de reabilitação é mais expressiva nos imóveis residenciais. Entre 2001 e 2010 há um aumento da importância relativa da reabilitação em relação ao total de obras concluídas. Em média, entre 2001 e 2010, a proporção das obras de reabilitação sobre a construção nova dos edifícios de habitação familiar foi de 20,9%, tendo atingido o seu valor máximo em 2010 (25,7%) (INE, *Estatísticas da Construção*, 2001 a 2010).

O parque para venda privada resulta essencialmente da iniciativa de promotores privados ou de cooperativas, sendo quase residual a promoção de habitação social para venda. As cooperativas de habitação marcam o primeiro e início do segundo decénio de funcionamento do Instituto Nacional de Habitação (INH) (1984 a 2007), em quantidade e em soluções de arquitectura. Depois, a promoção de cooperativas habitacionais baixa gradualmente a atividade no domínio da habitação de interesse social, em virtude da desatualização dos parâmetros estabelecidos pelo governo face aos preços dos diversos custos de produção de habitação. A construção cooperativa no total de construções passou de 1,3% em 1995 para 0,7% em 2005.

Em 2004 e depois em 2006/07 acontece uma inversão desta tendência – a atividade cooperativa financiada pelo INH volta a subir, precisamente em virtude da atualização pelo IHRU dos parâmetros acima referidos. Mas as promoções cooperativas realizadas dentro da lógica da “habitação social”, passam a fazer-se com recurso ao financiamento da banca comercial (Coelho, 2009, p. 19 e seg). Segundo Vilaça (2001) até à viragem do século a Habitação a Custos Controlados (HCC) falhou nos destinatários, já que nem sempre os mesmos constituíam famílias carenciadas (houve compra para posterior venda no mercado livre).

A diminuta importância da construção pelas cooperativas liga-se sobretudo à criação do Regime de Apoio à Aquisição de Habitação Própria e Permanente (RAAHPP) em 1976, através do qual o Estado canalizou para o lado da procura os apoios financeiros para estimular o mercado e proporcionar o acesso à habitação às famílias de classe média e média alta. Perante este Regime que impulsionou a construção no mercado de habitação livre as condições de operacionalização da HCC não foram atrativas para privados, cooperativas e Estado. A natureza do RAAHPP modificou-se ao longo do tempo, mas manteve-se o seu enorme alcance, eventualmente não antevisto, com consequências no desinteresse político pelo regime de HCC e no esvaziamento do mercado de arrendamento. Muitas centenas de milhares de famílias adquiriram habitação, algumas das quais nunca o poderiam ter feito sem este apoio. Entre 1976 e 1997 realizam-se 1365732 contratos de aquisição de habitação (Vilaça, 2001). Segundo os dados da Direção Geral do Tesouro e Finanças foram 1232732 os empréstimos contratados entre 2000 e 2007 (Observatório da Habitação e Reabilitação Urbana, 2009, p.31).

Inicialmente este regime centrou-se nas Instituições Especiais de Crédito (IEC), a Caixa Geral de Depósitos, o Crédito Predial Português e o Montepio Geral. Os apoios dependeram da disponibilidade de recursos do Ministério das Finanças, que “abria e fechava” a bolsa, gerando frequentemente longas filas de espera na apreciação de candidaturas. Em 1991 o Regime de Crédito à Habitação alargou-se à banca privada nas mesmas condições usufruídas pelas instituições públicas. Os processos burocráticos tornaram-se mais céleres e eficazes, surgindo uma forte concorrência entre instituições bancárias (Vilaça, 2001), empenhadas em seduzir clientes através de “campanhas de crédito”.

Com a abertura à banca privada do crédito à habitação, o leque de famílias abrangidas por esta política ampliou-se, passando a integrar famílias com rendimentos cada vez menores. O incentivo à construção (através do apoio pelo lado da procura) não conduziu à esperada redução dos preços de venda. Em primeiro lugar porque não se fez uma eficaz regulamentação para controlar os preços de construção, de venda e a evolução do mercado; em segundo lugar porque a política de incremento à procura através do apoio à aquisição de casa própria não foi articulada com a política de solos.

A partir dos anos 1980 adota-se o desagravamento fiscal como principal medida da política de habitação, o que explicou a descida dos montantes destinados à concretização das habitações a custos controlados na globalidade dos apoios. O problema colocado pela diminuição das habitações com construção financiada pelo Estado foi inicialmente matizado pela descida dos juros que permitiu o acesso à casa. Esta descida foi uma opção política e, através dela, deu-se uma transferência de competências do Estado para as entidades responsáveis pela concessão de crédito.

Numa primeira fase esta transferência conduziu a uma diminuição global do esforço financeiro mensal das famílias para a aquisição de residência, o que na prática poderia compensar, ainda que de forma fictícia, a retração da intervenção do Estado em matéria de apoios financeiros para habitação. Numa segunda fase assiste-se a uma expressiva subida das taxas de juro, a que se associou uma subida dos *spreads* praticados pelos bancos. No presente, a degradação da situação financeira das famílias e os insuficientes níveis de intervenção direta e indireta do Estado não permitem travar a subida dos encargos das famílias com a prestação

da habitação (mesmo quando estas estão a descer na sequência da estabilização do juro do Banco Central Europeu mantido abaixo de 1% desde maio de 2011) (<http://pt.euribor-rates.eu/euribor-taxa-6-meses.asp>).

2. ...A DESALOJADO(S)

A partir de 2008, a conjuntura financeira internacional desencadeou uma subida das taxas de juro que encareceu o crédito à habitação. Simultaneamente, ocorreu uma desvalorização progressiva do fator trabalho, ou mesmo a perda de trabalho com continuado aumento de desemprego e degradação acentuada do rendimento das famílias. Esta deterioração do poder de compra tem impedido muitas famílias de usufruírem da queda dos juros definida pelas instituições de crédito internacional, em concreto o Banco Central Europeu.

O resultado desta cadeia de acontecimentos está a traduzir-se na incapacidade de muitas famílias cumprirem os seus compromissos com a banca e, em consequência, serem forçadas a entregar a habitação à entidade credora. Três tendências assumem importância primordial na geração dos “novos desalojados”: aumento do peso da habitação na despesa total anual média dos agregados familiares⁴ ditado pela degradação do poder de compra, por força do desemprego ou da degradação do valor do trabalho; aumento dos *spreads* e dos encargos associados à renegociação dos contratos entre as famílias devedoras e as instituições de crédito, incluindo a contínua restrição no acesso ao crédito; desvalorização imobiliária devida ao excesso de oferta (estimada em cerca de 30%) e à revisão das fórmulas de avaliação. Sem salário ou sem uma justa harmonização entre o salário e o montante da prestação da casa, cada vez mais exigente no orçamento das famílias, muitas entram em situação de rutura.

O problema tem-se agravado nos últimos meses. No primeiro trimestre de 2012, diariamente quase 100 famílias deixaram de conseguir pagar o crédito à habitação, mais 34 casos por dia do que em 2011. Segundo as estatísticas do Banco de Portugal, a dívida dos particulares à banca relativa a empréstimos para habitação rondava, para o primeiro semestre de 2012, os 120 mil milhões de euros, o que constituía cerca de 80% dos quase 150 mil milhões de euros da dívida dos particulares na mesma data (estes valores incluem, para além das famílias, os empresários em nome individual e as instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias). O incumprimento no crédito à habitação atinge cerca de 150 mil portugueses (Banco de Portugal, valores para o primeiro semestre de 2012)⁵.

A situação ganhou contornos mais gravosos nos casos em que a entrega da habitação foi insuficiente para saldar a dívida (por sobrevalorização do imóvel à data da concessão do empréstimo). Ao longo de 2011 e 2012 algumas famílias recorreram por isso aos tribunais, que deliberam a favor da suficiência da entrega da casa para dação do pagamento. Estas decisões contribuíram para uma renovação do debate político sobre o problema, que esteve na base da recente publicação da Lei 58/2012 de 9 de novembro (à qual voltaremos).

De acordo com estimativas da Associação de Profissionais e Empresas de Mediação Imobiliária de Portugal (APEMIP), foram entregues 4400 imóveis em dação em pagamento tanto por famílias, como por promotores imobiliários em 2012. Para o terceiro trimestre do mesmo ano estimou-se que a dação em pagamento ascendesse a cerca de 1100 imóveis, traduzindo-se num aumento de 9,9% face ao trimestre anterior.

O arrefecimento do mercado imobiliário continua a afetar todos os que investiram na promoção imobiliária e no desenvolvimento de novos projetos e empreendimentos, pelo que parte significativa dos imóveis entregues em dação em pagamento são oriundos do setor da produção, ainda em obra, ou já concluídos.

**Quadro 2 : Dinamismo Imobiliário Nacional entre janeiro e dezembro de 2011
(média de transações em 2011 =100)**

	janeiro	fevereiro	março	Abril	maio	junho	julho	agosto	setembro	outubro	novembro	dezembro
maxímo	110,9	101,9	110,7	88,7	107,6	95,9	99,4	101,5	93,0	94,6	98,9	121,6
mínimo	107,2	98,7	106,1	85,4	103,5	92,0	94,6	99,0	89,3	90,8	92,8	116,0

Fonte: APEMIP, 2012

Durante o ano de 2011 as transações imobiliárias baixaram ou mantiveram valores próximos da média (tendo como valor de referência a média de transações do próprio ano de 2011 =100) (quadro 2), verificando-se uma ligeira recuperação nos últimos meses, depois de um ano considerado muito difícil. Até que ponto esta recuperação foi apoiada pelo aumento da oferta ligada aos imóveis entregues em dação em pagamento?

Da informação sobre o destino dos imóveis devolvidos pelas famílias ou pelos promotores, os “pequenos investidores” interessados num investimento de baixo risco e de rentabilidade a médio/longo prazo, surgem

como os principais compradores⁶. Os preços são 15% a 30% mais baixos, podendo atingir os 45% no caso de desvalorização e de execução de dívida com venda rápida. As vantagens para os compradores são os preços baixos e as facilidades na concessão de crédito, sendo frequente avançarem-se negociações de crédito em operações de leilão. Lançam-se campanhas de "oportunidades" com melhores preços e baixa nos *spreads*⁷. Como noutros setores, a estagnação do mercado nacional impulsiona a internacionalização, que acontece nos imóveis de luxo.

Os dados da APEMIP permitem inferir que as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto concentravam 34,6% das ocorrências relativas a imóveis entregues em dação em pagamento nos primeiros nove meses de 2012 (22,7% no terceiro trimestre de 2012). Dos 10 municípios mais penalizados em termos nacionais (que representaram no seu conjunto 20% das observações registadas desde o início de 2012), 4 pertencem a estas duas unidades territoriais (Vila Nova de Gaia, Valongo, Sintra e Mafra), correspondendo os restantes ao Entroncamento, Guimarães, Figueira da Foz, Tavira, Lagos e Funchal.

A dação da casa para cumprimento pode ser negociada a pedido do devedor. Neste caso os custos da avaliação são da sua responsabilidade. Os montantes dependem da instituição financeira e, segundo a Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO), da apreciação da dação em função da localização e das características do imóvel. A deliberação favorável só ocorre se a probabilidade de venda e rendibilidade do investimento⁸ for elevada.

Para quem não consegue assegurar a prestação, os bancos têm aplicado a revisão do seu valor ou o alargamento do prazo do empréstimo. Há situações em que o imóvel é vendido a investidores, permanecendo no fogo o antigo proprietário como inquilino (com um valor da renda inferior à prestação paga). Os imóveis passam a fazer parte do Fundo de Investimento Imobiliário para Arrendamento Habitacional (FIIAH). Este regime prevê que os mutuários de contratos de crédito à habitação que procedam à alienação do imóvel objeto do contrato a um FIIAH, possam celebrar com a entidade gestora do fundo um contrato de arrendamento (artigo 5º)⁹. Contempla-se ainda a possibilidade de permuta de habitação. A gestão da afetação de casa dentro da oferta de imóveis de cada fundo é negociada entre o ex-proprietário, agora arrendatário, e a entidade gestora do fundo¹⁰. Mas o facto de apenas os imóveis com capacidade de valorização integrarem os fundos imobiliários e da degradação da situação financeira de muitas famílias não lhes permitir o arrendamento da sua casa compromete esta solução. Acresce ainda que a Lei deixa ao critério dos bancos a constituição de fundos imobiliários.

Quando o banco aceita a dação do imóvel para cumprimento e o imóvel é avaliado abaixo do montante da dívida, o devedor terá que contrair um empréstimo para pagar o remanescente. "O devedor só reduz a dívida ao banco (não a elimina). Terá ainda de pagar o remanescente, em regra, através da contratação de um crédito pessoal, e pagar os custos do processo (como a abertura de dossiê), a avaliação, a escritura ou o certificado energético. Lamentavelmente, o inverso não acontece. Quando o valor da avaliação ultrapassa o montante em dívida, os bancos também deveriam devolver ao cliente a diferença." (DECO)¹¹.

Como é que este problema tem sido pensado e regulado pelo Estado? Quais os procedimentos desencadeados pela banca para a resolução do problema do incumprimento? Quem assegura o direito à habitação?

Não existe um enquadramento legislativo que articule a regulação do setor com as preocupações sociais. Os bancos têm vindo a entregar as casas resultantes da execução de hipotecas às empresas de mediação imobiliária que tentam (re)coloca-las no mercado. A atual contração deste e o elevado volume de imóveis envolvidos em processos de penhora bancária aumentou a carteira de imóveis dos bancos. Uma vez que esse não é o seu *core business*, muitos bancos tentam colocar essas casas no mercado através de leilões. Dado o pouco volume de transações, em geral, estas transações "*distressed*" acabam por assumir um importante papel. Em novembro de 2012, com base numa medida aprovada em junho de 2010 no Parlamento Europeu¹², entrou em vigor um regime de extraordinário a que podem aceder famílias com crédito à habitação em incumprimento (Lei 58/2012 de 9 de novembro)¹³.

Mas este regime revela-se pouco interessante, pois, segundo a DECO, um casal sem filhos não pode ter um rendimento superior a 830 euros mensais para aceder a este regime. O valor patrimonial tributário do imóvel está também limitado a 90, 105 ou 120 mil euros, conforme a localização, e aumenta de 70 para 85% o valor base (face ao valor do bem) da primeira licitação em hasta pública da casa.

Em Espanha, no mesmo mês o governo também anunciou medidas para evitar os despejos em habitações. A pressão da sociedade civil forçou a intervenção. Foram definidas as situações (famílias com menores condições monetárias, famílias numerosas, famílias com um dos elementos portador de incapacidade ou famílias onde existam casos de desemprego...) em que o poder dos bancos é limitado, podendo as famílias adiar o despejo

até dois anos. Foi ainda determinada a criação de um «fundo de casas na posse de entidades financeiras que possa ser posto à disposição de todas as pessoas que ficaram sem teto a troco de um aluguer baixo». (Jornal *Público*, 2012-11-16).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS – MUDANÇAS EM CONTEXTO DE CRISE

O princípio da equidade faz da política fiscal indiscriminada seguida em Portugal uma política favorecedora da população com rendimentos mais elevados. Do ponto de vista social os resultados foram nocivos. Em 1991, 56% do crédito público destinava-se a famílias com rendimentos superiores à média nacional (Guerra *et al.*, 2001)¹⁴. Esta política de apoio à aquisição por via da fiscalidade sofreu alterações no tempo: atualmente só é permitida uma isenção parcial no IRS e as propostas orçamentais apontam para uma descida dos montantes isentáveis.

A perda da casa é um problema dramático na vida dos desalojados. A restritividade no acesso ao crédito deixa muitas famílias (talvez) para sempre fora do mercado de casa própria. A agudização dos casos de carência habitacional, a violência dos processos de desalojamento, o risco da cristalização (ou mesmo exclusão) social dos “cidadãos desalojados”, atingem um conjunto heterogéneo de situações em diferentes patamares de (in)solvência, desde aqueles que nunca poderão chegar ao crédito aos que tudo perderam e continuam em dívida.

Os relatos de histórias de vida de quem perdeu casa são marcados por uma grande heterogeneidade no tempo, no espaço e no processo de incumprimento e negociação. Os sinais de flexibilização das possibilidades de acordo são inúmeros. Os bancos não indagam se é o proprietário ou se é um eventual inquilino que habita a casa, desde que a prestação seja paga, recorre-se ao co-arrendamento com o acordo dos proprietários que querem a todo o custo manter as casas alugadas¹⁵, mantêm-se soluções de subarrendamento, com conseqüente fragilização dos vínculos.

Perante a impossibilidade de acesso à habitação, as opções das famílias têm variado entre a co-habitação involuntária, arrendamento de casa de menor dimensão (ou de parte de casa) e periferização da residência face aos quadros de vida quotidiana (associada a rendas mais baixas). As conseqüências destas soluções são muitas vezes a sobrelotação de alojamentos e o desajustamento da habitação à composição do agregado familiar, para além da perda de privacidade e de condições de estruturação do quotidiano. O mercado de arrendamento tem mostrado uma expansão lenta mas consistente. As formas de arrendamento diversificam-se. Resurge a partilha de casa que caracteriza as fases de carência habitacional, ao mesmo tempo que estão disponíveis no mercado casas a preços apelativos para os investidores, o que estimula um acréscimo da oferta, mas a preços ainda incompatíveis para muitos dos que precisam de habitação.

Perante a restritividade do acesso ao crédito, eixo central da política de acesso à habitação seguida durante décadas, que deixa as famílias fora deste mercado, no quadro legislativo atual o incentivo ao arrendamento constitui uma solução? Até que ponto pode o Estado intervir no mercado adquirindo imóveis destinados a colmatar situações de reconhecida urgência, agora já não só relativas a famílias em situação económica insolvente, mas a famílias cujo orçamento não permite aceder à habitação?

A evolução da crise e os impactos sobre o rendimento das famílias será determinante na progressão do problema de habitação aqui tratado. Todavia, face às dificuldades estruturais do País, é certo que a redução das condições de crédito persistirá e provocará a contração do universo de famílias até agora autónomas na resolução das suas necessidades habitacionais. Para este grupo, de amplitude ainda desconhecida, o Estado tem de agir como facilitador na construção de alternativas viáveis de resposta, para minimizar situações de segregação territorial, de desperdício de recursos imobiliários, de aumento das famílias incapazes de aceder a uma *casa-justa*, isto é que responda às condições de habitabilidade, à composição do agregado familiar, à configuração do quadro de vida quotidiano e a montantes de despesa compatíveis com o rendimento de cada agregado.

Neste sentido, e perante a restritividade no acesso ao crédito e a impossibilidade de expandir a oferta de habitação pública, revela-se pertinente equacionar pelo menos duas medidas facilitadoras da dinamização do mercado de arrendamento, enquanto eixo privilegiado para o progressivo ajustamento entre as despesas com a habitação e a disponibilidade financeira das famílias: uma primeira incide sobre os processos de facilitação da aquisição de imóveis para arrendamento, visando despertar os investidores para este mercado (incentivo ao retorno aos prédios de arrendamento); uma segunda prende-se com o “apoio à pessoa”, podendo neste caso diferenciar-se a comparticipação de rendas de aluguer destinadas a famílias carenciadas, o que exigiria uma

revisão dos limiares de apoio à renda recentemente definidos pela Nova Lei do Arrendamento Urbano e / ou, na continuidade do que vem sendo praticado sob o princípio da justiça fiscal, o apoio por via de montantes isentáveis em sede de IRS, mas contemplando formas de cálculo que garantissem uma efetiva harmonização entre as despesas de habitação e os rendimentos reais das famílias. A ausência de medidas conduzirá, inevitavelmente, ao agudizar da dimensão das carências habitacionais, com consequências sociais e territoriais de impactes ainda não avaliados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] Agência financeira online, [consultado a 30 setembro 2012], Disponível em <http://www.agenciafinanceira.iol.pt/financas/credito-habitacao-apb-incumprimento-contratos-mercados-emprestimos/1359407-1729.html>
- [2] Dívida de Particulares junto do Setor Financeiro Residente, *Boletim Estatístico*, Banco de Portugal, 2012
- [3] Calafati, Antonio G. - *Cities Of Tomorrow: Challenges, Visions, Ways Forward – Economic; European Cities' Development Trajectories: A Methodological Framework*. Università Politecnica delle Marche, IT, CE, 2011, Disponível em <https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000047809/>. [consultado a 24 setembro de 2012],
- [4] CECODHAS - *Housing Europe Report*, 2012, [consultado a 12 nov 2012], Disponível em http://www.housingeurope.eu/www.housingeurope.eu/uploads/file/HER%202012%20EN%20web2_1.pdf
- [5] CECODHAS - *Housing Europe Report*, 2010, [consultado a 10 novembro 2012], Disponível em http://www.bmwfj.gv.at/Wirtschaftspolitik/Wohnungspolitik/Documents/housing_statistics_in_the_european_union_2010.pdf.
- [6] Coelho, António Batista *et al.* - *Habitação de interesse social em Portugal – 1988-2005*, Lisboa: Livros Horizonte, Lisboa, 2009.
- [7] DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor, [consultado a 10 novembro 2012], Disponível em <http://www.deco.proteste.pt/familia-vida-privada/orcamento-familiar/noticia/credito-a-habitacao-entregue-a-casa-ao-banco-para-saldar-a-divida-em-ultimo-recurso>
- [8] Guerra, Isabel *et al* (s/d) - *Contributos para o Plano Estratégico da Habitação, 2008-2013, Relatório 1, Diagnóstico*, p.34, [consultado a 4 de novembro de 2012], Disponível em <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1234211200I5eGS7ki9Fq51IF7.pdf>
- [9] Guerra, Isabel *et al* (s/d) - *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação, 2008-2013, Relatório 2, Políticas de Habitação*, [consultado a 4 de novembro de 2012], Disponível em <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1234211200I5eGS7ki9Fq51IF7.pdf>
- [10] Guerra, Isabel *et al* (s/d) - *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação, 2008-2013, Relatório 3, Estratégia e Modelo de Intervenção*, [consultado a 4 de novembro de 2012], Disponível em <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1234211200Q4sTG0sq1Kb68JW7.pdf>
- [11] INE, *Inquérito à Caracterização da Habitação Social*, 2010
- [12] Observatório da Habitação e Reabilitação Urbana – *Relatório Dinâmica do Mercado*, Abril de 2009, Disponível em http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/ohru/pt/ohru/documentacao/anexos/ohru/Dinamica_do_Mercado.pdf [consultado a 4 de Novembro de 2012],
- [13] Pereira, Margarida *et al* – “Novos problemas de habitação: Uma reflexão sobre Portugal e Espanha num quadro económico-financeiro recessivo”, *Scripta Nova*, Barcelona (artigo em apreciação).
- [14] Vilaça, Eduardo – “O “Estado da Habitação”, *Revista Cidade, Comunidades e Território*, Lisboa, CET, ISCTE, 3 (2001) 83-92.
- [15] Outras referências:
APEMIP, Gabinete de Estudos - *Catálogo de Estudos* nº17, 2012
APEMIP, Gabinete de Estudos - *Catálogo de Estudos* nº18, 2012
www.pordata.pt em 2012-11-04
Jornal Público, 2012-11-16
Jornal Público, 2012-10-29
TSF (Publicado a 09 OUT 2012 às 07:50), disponível em http://www.tsf.pt/PaginalInicial/Economia/Interior.aspx?content_id=2816952
Jornal de Negócios, [consultado a 19 de novembro de 2012]

Disponível em http://www.jornaldenegocios.pt/home.php?template=SHOWNEWS_V2&id=561737

¹ No Relatório 2 dos *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação*, dedicado ao Diagnóstico de Dinâmicas e Carências Habitacionais, pode ler-se “O desenvolvimento económico e a consciência crescente das necessidades de habitação permitiram na década de 80 um desenvolvimento substantivo do número de fogos novos construídos para habitação social. Ao longo de um período mais recente – 1985 a 2005 – foram construídos 61338 fogos de habitação social. Apesar da grande diversidade de formas construtivas (directamente o Estado ou as autarquias, os contratos de desenvolvimento, etc.) ao longo destes 15 anos a construção pública foi de cerca de 4000 fogos ao ano o que manifesta um elevado esforço financeiro. Acrescente-se que esta construção está associada a um processo de descentralização de responsabilidades no domínio das políticas de habitação, através da afirmação do papel dos municípios que, com maior ou menor vontade, assumiram um papel crescente na execução das “políticas locais de habitação”.” (p.21).

² Em 2001 em Portugal 21% do parque habitacional está arrendado e destes 16% pertencem ao parque público. A habitação social maioritariamente arrendada assume valores exíguos (3,3% do parque habitacional), sobretudo quando comparados com países com a Holanda, Suécia, Reino Unido e Alemanha. No nosso país 14 em cada 1000 habitantes vivem em fogos de habitação social, contra 143 na Holanda, que apresenta o valor máximo, acompanhada de alguns países do Norte da Europa, por oposição a Espanha, Portugal, Grécia e Itália onde a habitação social representa uma pequena fração no total de alojamentos. A Holanda é também o país onde o arrendamento é mais expressivo, tanto no total de alojamentos (77% são arrendados), como no total de fogos do parque público (35% destes são arrendados). (*Contributos para o PEH, Relatório 2, 2008-2013*, p.12).

³ A bibliografia específica sobre Habitação adota esta expressão para designar o apoio à construção (aqui por via do apoio à aquisição de casa), por contraponto com “ajuda à pessoa” referente ao apoio ao arrendamento.

⁴ Em Portugal estimava-se que em 2011 cerca de 30% da despesa total anual média dos agregados familiares (20391€) se destinava à habitação (INE, *press release*, 20 junho 2012). Atualmente, graças à subida do preço dos fogos e às taxas de juro praticadas nos empréstimos hipotecários (cerca de 4,09%), a taxa de esforço média necessária para a aquisição de casa própria anda na ordem dos 46,6% em empréstimos a 25 anos ou dos 53,3% em empréstimos a 20 anos. Fonte: <http://www.housingeurope.eu/> [10 nov 2012].

⁵ Dívida de particulares junto do setor financeiro residente, Banco de Portugal, 2012

⁶ Entrevista a um responsável de uma empresa de mediação imobiliária.

⁷ No primeiro semestre de 2011 a *Luso-Roux* e a *Euro Estates*, as duas maiores leiloeiras do setor imobiliário, levaram a leilão 1350 imóveis. A primeira apresentou a leilão 650 lotes, num valor aproximado de 42 milhões de euros, e previa então a realização de cerca de trinta leilões em 2011; a segunda realizou entre janeiro e maio de 2011 onze leilões onde foram apresentados cerca de 700 imóveis de norte a sul do país. Só no fim de semana de 21 e 22 de maio foram leiloados 95 imóveis para habitação e 10 lojas, o que correspondeu a cinco milhões de euros de vendas (*Jornal Público*, 20 de out de 2012).

⁸ Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor.

<http://www.deco.proteste.pt/familia-vida-privada/orcamento-familiar/noticia/credito-a-habitacao-entregue-a-casa-ao-banco-para-saldar-a-divida-em-ultimo-recurso> [30 setembro 2012].

⁹ http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/bf_rep/reg_FIAH_SIAH.htm.

¹⁰ Nalguns casos prevê-se no momento da contratualização que o arrendatário recupere o imóvel quando a situação financeira o permita, acionando o direito de preferência.

¹¹ A partir de novembro, se a entrega da casa ao banco não eliminar totalmente a dívida, permanece a dívida de capital remanescente, extinguindo-se a dívida com juros e comissões. A dívida que o cliente continuar a pagar, mesmo depois da entrega da casa, fica com as mesmas condições do crédito à habitação anterior e o banco não pode exigir garantias adicionais.

¹² http://www.jornaldenegocios.pt/home.php?template=SHOWNEWS_V2&id=561737

¹³ A possibilidade de acesso a este regime extraordinário restringe-se aos agregados considerados em situação económica muito difícil, o que significa preencher cumulativamente pelo menos os seguintes requisitos: o mutuário do crédito ou cônjuge estar desempregado; perda de pelo menos 35% do rendimento anual bruto; a taxa de esforço com o crédito à habitação aumentar 45% para famílias com dependentes ou 50% sem dependentes; os rendimentos mensais brutos do agregado familiar serem inferiores a um salário mínimo (ou a 1,2 do salário mínimo caso o agregado seja apenas constituído pelo mutuário), a que pode acrescer 70% do salário mínimo por cada outro membro da família maior de idade e 50% do salário mínimo por criança.

¹⁴ Como noutros países europeus, em Portugal o Estado concedeu, até 2002, uma ajuda adicional para jovens e famílias com rendimentos inferiores a um determinado montante que adquirissem o seu primeiro alojamento, que na prática significou uma redução dos juros.

¹⁵ Declarações do representante da Associação Lisbonense de Proprietários na TSF (Publicado a 09 OUT 12 às 07:50), disponível em http://www.tsf.pt/PaginalInicial/Economia/Interior.aspx?content_id=2816952, CO-ARRENDAMENTO [acedido a 30 de Out 2012].