

#2

Finança e habitação
em Portugal

Ana Cordeiro Santos

Nuno Teles

Nuno Serra

julho de 2014

cadernos

do observatório

Finança e habitação em Portugal (*)

Ana Cordeiro Santos, Nuno Teles e Nuno Serra (**)

(*) A investigação que aqui se apresenta beneficiou, parcialmente, de financiamento do Sétimo Programa-quadro da União Europeia (FP7/2007-2013, contrato n° 266800).

(**) Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

Introdução

Portugal assistiu nos últimos quarenta anos a uma extraordinária transformação, quantitativa e qualitativa, nas formas de provisão de habitação. Durante décadas, as carências foram enormes, assumindo uma expressão particularmente visível nos inúmeros bairros de lata e bairros clandestinos que se expandiram sobretudo na periferia das grandes cidades. Estas carências foram alimentadas pelo crescimento demográfico, pelo êxodo rural e pelas migrações internas, que concentraram gradualmente a população no litoral do país, densificando as suas redes urbanas.

Atualmente, o retrato do setor é radicalmente diferente. Os bairros de lata fazem praticamente parte da memória do passado e a maioria da população tornou-se proprietária da sua habitação. O ritmo de construção de alojamentos foi de tal modo relevante que o mercado imobiliário se caracteriza hoje por uma oferta excessiva face à população residente. Sendo certo que a degradação de boa parte do parque habitacional (social e privado) continua a afetar os segmentos mais vulneráveis da sociedade portuguesa, no presente, o problema mais pronunciado diz respeito ao endividamento das famílias, em consequência da crise que gerou elevados níveis de desemprego, quebra generalizada do rendimento disponível agudizada pela contração do Estado Providência.

Este estudo começa por traçar a evolução do sector da habitação em Portugal, sublinhando a condição semiperiférica da economia portuguesa e suas implicações nos modos de provisão de bem-estar (Santos, 1985, 1993). Apoiando-se na abordagem dos “sistemas de provisão” (Bayliss *et al.*, 2013), procura identificar o papel dos principais agentes nos diferentes momentos da evolução da situação habitacional do país, marcados por interpenetrações variáveis nas formas de provisão de alojamento e por dinâmicas de priorização e secundarização dos interesses em jogo, com impactos diferenciados nos vários segmentos da população. Pretende, assim, oferecer uma perspetiva integrada da centralidade que a habitação assume na economia e sociedade portuguesa que evidencia, de modo particularmente expressivo, o poder crescente dos mercados e agentes financeiros nas diferentes esferas da vida socioeconómica do país.

Argumenta-se, neste estudo, que o impacto do processo de financeirização no sector da habitação não deriva exclusivamente da liberalização e desregulamentação dos mercados financeiros. Ou seja, considera-se que se trata, de facto, de um processo de financeirização da economia e da sociedade portuguesa que não pode, como aliás sucede em qualquer outra realidade histórica, ser desligado do papel central que o Estado desempenha na sua condução, nem da posição e inserção internacional da economia portuguesa. A condição semiperiférica de Portugal, ao combinar características dos países mais e menos desenvolvidos, tornam o país particularmente vulnerável a pressões

externas (nomeadamente as que decorrem do processo de integração europeia), sobredeterminando a sua trajetória de evolução. Com efeito, as debilidades históricas da economia e da sociedade portuguesa, consubstanciadas na posição intermédia do país, em termos de desenvolvimento e no quadro de um Estado Providência insuficiente, favoreceram a opção pela criação de um mercado privado de habitação, dominado pela finança e na formação do qual o Estado nunca deixou de desempenhar um papel decisivo.

O estudo começa, portanto, por situar as políticas de habitação em Portugal no quadro mais geral da condição semiperiférica do país e do frágil Estado Providência português, colmatado por uma “Sociedade Providência” (Santos, 1985, 1993) que permitiu por um lado, que a população portuguesa se aproximasse dos padrões de consumo do centro, mas que, por outro lado, contribuiu igualmente para o crescimento do mercado privado de habitação, sobretudo ao favorecer soluções individualizadas no quadro da provisão de bens e serviços essenciais. Na terceira secção o estudo centra-se nas políticas de habitação desenvolvidas no pós-25 de Abril de 1974. Dá conta, na quarta secção, da evolução dos mecanismos e modelos de provisão de habitação e do papel dos principais intervenientes. A quinta secção, por sua vez, analisa a evolução recente do dinâmico, ainda que semiperiférico, sector financeiro nacional, que enquadra o contexto em que se desenvolvem as políticas de habitação seguidas nas duas últimas décadas. Na sexta secção, dedicada a estas políticas, sublinha-se o papel dos apoios públicos na expansão da provisão privada de habitação a partir de um modelo assente no endividamento das famílias que é analisado na sétima secção. Na oitava secção mostra-se como a relação entre habitação e finança envolveu o sector da construção e como o aprofundamento dessa relação conduziu à formação e consolidação de novos mercados e à emergência de novos atores que vieram expandir e complexificar o sistema financeiro português. A nona secção sumaria, por fim, as principais conclusões do estudo, destacando o aprofundamento da vulnerabilidade das famílias que a crise entretanto expôs.

Políticas de habitação numa sociedade semiperiférica

Partindo do conceito de semiperiferia de Immanuel Wallerstein (1984), vários estudos cedo identificaram a relação estreita entre a condição semiperiférica da sociedade portuguesa e os modos de provisão de bem-estar. Defendem, nestes termos, que à semelhança de outras sociedades semiperiféricas do sistema mundo, Portugal tem, por um lado, combinado características dos países mais e menos desenvolvidos, encontrando-se, por outro lado, frequentemente sujeito a tensões geradas pela sua posição intermédia em termos de desenvolvimento e de gestão de conflitos entre sociedades centrais e sociedades periféricas do sistema mundo (Santos, 1985, 1993).

A descoincidência entre as relações de produção capitalista e as relações de reprodução social constitui, de facto, uma das características mais marcantes das sociedades da semiperiferia europeia, que inclui, historicamente, países como a Espanha, a Grécia, a Irlanda e Portugal. Isto é, curiosamente (ou talvez não), países que se encontram entre os mais atingidos pela atual crise financeira. Esse desfasamento entre relações de produção e reprodução social é definido pelo “atraso das relações de produção capitalista, ou seja, das relações entre o capital e o trabalho na esfera da produção, em confronto com as relações de reprodução social, ou seja, as relações sociais que presidem aos modelos e às práticas dominantes do consumo” (Santos, 1985: 872).

No caso português, o desfasamento entre relações de produção e relações de reprodução social materializou-se de forma muito clara na construção de um Estado Providência frágil, fortemente condicionado pelo débil nível de desenvolvimento económico do país. Por outras palavras, e em contraste com os países do centro europeu, o Estado Providência português não teve como motor de sustentação o modelo de regulação Fordista, assente num forte compromisso entre o capital e o trabalho, que, no pós-guerra, compatibilizou o processo de acumulação capitalista com progresso social (e.g. Boyer, 2000). Aos entraves decorrentes da esfera da produção acrescem os condicionalismos inerentes ao surgimento tardio e extemporâneo do Estado Providência português, após a revolução de 25 de Abril de 1974, quando este modelo de regulação económica e social entra em crise nos países do centro.

A debilidade do Estado Providência português tem sido, contudo, colmatada pelo que Boaventura de Sousa Santos designou de Sociedade Providência (1993: 46), ao referir-se às “redes de relações de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de entreaajuda baseadas em laços de parentesco e de vizinhança, através das quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil e com uma lógica de reciprocidade”. De facto, não obstante os baixos níveis de produtividade do trabalho e a insuficiente institucionalização formal da relação capital/trabalho, amplos sectores da população portuguesa conseguiram aproximar-se, por via de mecanismos informais compensatórios do atraso das relações de produção, dos modelos de consumo dominantes em sociedades europeias mais desenvolvidas.¹ Aliás, a fragilidade do setor mercantil de produção de serviços sociais, bem como a especificidade dos processos, também eles tardios, de industrialização e urbanização do país, terão contribuído para a sustentação destes mecanismos informais e tradicionais de provisão de bem-estar. A natureza difusa da

¹ Para um enquadramento teórico sobre a importância das redes sociais informais (familiares, de amizade e vizinhança) no quadro dos mecanismos de produção de bem-estar da sociedade portuguesa, nas últimas décadas, consulte-se o recente livro de Sílvia Portugal (2014) que analisa, igualmente, informação empírica relevante neste âmbito, em diferentes esferas da reprodução social e do consumo das famílias.

urbanização da população rural (que se desenvolveu a par dos processos de crescimento dos centros urbanos, decorrente de fluxos de mobilidade interna), sem suscitar alterações apreciáveis do lugar de residência, terá igualmente facilitado a manutenção e reconfiguração deste tipo de relações societárias elementares (Gama, 1987, 1992, 1993).

Como iremos procurar mostrar, a evolução do setor da habitação ao longo dos últimos quarenta anos é condicionada, tanto pela posição semiperiférica da economia portuguesa – nomeadamente a sua trajetória durante o processo de integração europeu, o qual constituiu um dos principais motores da financeirização da economia e sociedade portuguesas –, como pela construção tardia do Estado Providência em Portugal. Com efeito, e apesar de a habitação se ter afirmado como uma área de pleno direito da política social, as fragilidades do Estado Providência fizeram-se sentir, talvez com maior saliência, neste setor.

O nascimento tardio do Estado Providência é visível na evolução do peso da despesa social no total da despesa pública, que tendo registado um salto substantivo na segunda metade da década de setenta, aumentou de forma continuada ao longo das três décadas seguintes (gráfico 1).

Gráfico 1
Evolução da despesa social em percentagem do PIB (1972-2012)²



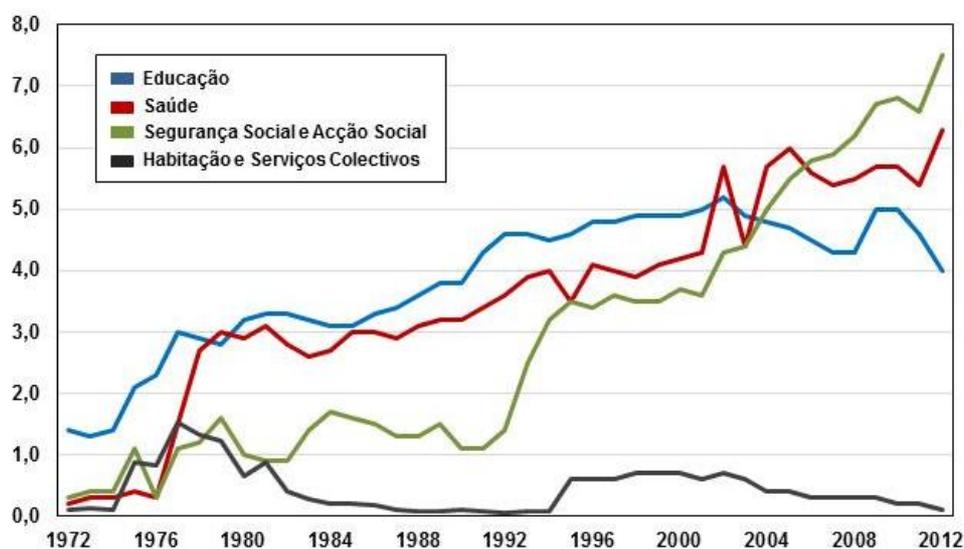
Fonte: DGO/MF e INE/BP

Até aos anos noventa, a provisão da habitação em Portugal reflete, de modo particularmente expressivo, este quadro geral de insuficiência do Estado e das políticas públicas, bem como a incipiência relativa do setor mercantil, só

² As despesas sociais incluem as despesas em Educação, Saúde, Segurança Social e Ação Social e Habitação e Serviços Coletivos.

compensadas pelas capacidades da sociedade civil na resposta e supressão das necessidades habitacionais (Serra, 2002). De facto, a inexistência, durante décadas, de uma verdadeira política de habitação – que se traduz, como iremos ver, numa incipiente oferta pública de habitação e no papel marginal que o Estado em regra desempenhou como promotor de habitação – está bem patente no escasso peso da despesa pública no sector, quando comparado com o de outras componentes da despesa social (gráfico 2).

Gráfico 2
Evolução de vários componentes da despesa pública em percentagem do PIB (1972-2012)



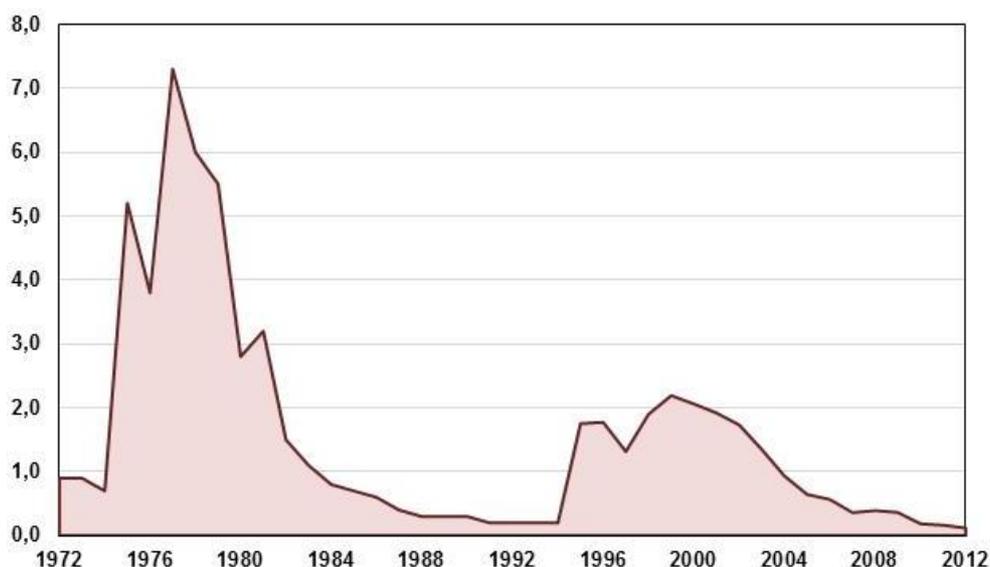
Fonte: DGO/MF e INE/BP

Sublinhe-se, no entanto, a existência de dois períodos de maior investimento público em habitação (gráfico 3): 1) o período imediatamente posterior à revolução de Abril, entre 1974 e 1979, que constitui um momento singular de efetivo empenho político na promoção pública de alojamentos (tendo a despesa pública em habitação atingido nessa altura o valor máximo de 7 por cento do total da despesa pública, em 1977); e 2) o período de 1994 a 2002, em que o investimento público na promoção direta de alojamentos ganhou um novo folego, atingindo um valor médio de cerca de 2 por cento do total da despesa pública. Contudo, o quadro geral da política habitacional nestes dois períodos foi substancialmente distinto.³ Num sentido temporal mais lato, relativo ao período entre 1972 e 2012, constata-se todavia que o peso médio da despesa em

³ Como se verá adiante, embora o segundo período de maior investimento público (1994-2002) traduza, de facto, um reforço da promoção pública de alojamentos, esta tem uma natureza bastante circunscrita, reportando-se, em grande medida, à erradicação dos bairros degradados das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

habitação e serviços coletivos não ultrapassou, em regra, os cerca de 1,5 por cento da despesa pública.

Gráfico 3
Percentagem do total de despesa pública da despesa em Habitação e Serviços Coletivos (1972-2012)



Fonte: DGO/MF e INE/BP

As políticas de habitação no pós 25 de Abril

Até aos anos cinquenta, a intervenção pública no setor da habitação revelou-se fragmentada, minimalista e marginal. As iniciativas de promoção de alojamentos centravam-se quase exclusivamente na promoção direta de habitação social, no quadro de uma política de integração social e familiar que consubstanciava as funções políticas e simbólicas do regime ditatorial, não se inscrevendo portanto nem numa estratégia de urbanismo, nem numa política social assente na necessidade de garantir a satisfação de necessidades habitacionais e de bem-estar. Pelo contrário, a intervenção do Estado Novo na esfera da habitação traduz uma estratégia consentânea com a contenção dos processos de industrialização e urbanização, respondendo essencialmente às carências mais gritantes, que se registavam nos principais centros urbanos do país. Ou seja, uma linha de intervenção que bloqueava a conceção e a implementação de uma política de habitação, social e urbanisticamente integrada. Na década de sessenta, e embora se registre um aumento da produção de alojamentos sociais (continuando o Estado Central a ser o seu principal promotor), a política de habitação continua, contudo, centrada numa lógica de resposta às carências mais pronunciadas de alojamento (CET-ISCTE *et al.*, 2008c).

As primeiras tentativas de formulação de uma política de habitação coerente começam a surgir apenas no final da década de sessenta. Um marco importante, neste sentido, foi a criação, em 1969 (através do Decreto-lei nº 49 033), do Fundo de Fomento de Habitação (FFH), que expressa o propósito de organizar a intervenção pública no setor, centralizando-a numa única estrutura administrativa. Paralelamente, são adotadas outras reformas institucionais orientadas para a criação das condições para uma ação mais ampla e concertada em matéria de habitação e gestão do uso do solo, capaz de sustentar uma renovada e mais intensa intervenção do Estado no crescimento e planeamento urbano. É o caso da criação, em 1972, da Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo (SEHU) e a reestruturação, no mesmo ano, da Direção Geral de Serviços de Urbanização (DGSU). Em simultâneo, começa igualmente a articular-se a política de habitação com a política de desenvolvimento económico e social, tendo em vista a promoção do bem-estar social entendido como satisfação de necessidades sociais básicas nos domínios da educação, saúde, segurança social e habitação. Embora os resultados práticos deste novo quadro de política habitacional tenham ficado muito aquém dos objetivos traçados, as reformas foram contudo importantes para lançar as bases institucionais da política de habitação que surgiria no período subsequente à revolução de 25 de abril de 1974. O FFH, em particular, viria de facto a desempenhar um papel central nas políticas do setor, gerindo os processos de promoção e financiamento da provisão pública direta de habitação e de estímulo ao investimento privado (Serra, 2002).

A intensificação da pressão populacional, sentida sobretudo a partir de finais dos anos sessenta, com os fluxos migratórios do campo para os principais centros urbanos (a que se junta, a partir de meados da década de setenta, a migração oriunda das ex-colónias), exporia de forma muito expressiva as enormes carências urbanas, não só ao nível habitacional, mas também ao nível da rede de equipamentos sociais e de infraestruturas. De facto, as condições de ocupação e habitabilidade dos centros urbanos nesta altura degradaram-se ainda mais, assistindo-se frequentemente a fenómenos de sobrelotação do parque habitacional existente e ao desenvolvimento de um mercado paralelo de habitação, constituído a partir de loteamentos ilegais e da construção clandestina nos grandes centros urbanos, em particular em Lisboa (CET-ISCTE *et al.*, 2008c).

Também pelas circunstâncias acabadas de referir, a transição da ditadura para o sistema democrático não produziu mudanças tão amplas quanto se esperaria no domínio das políticas e estratégias de habitação. As principais transformações, de natureza jurídico institucional, acabaram até por acentuar a diferença entre as leis e as práticas sociais, vincando não só a debilidade do Estado numa sociedade semiperiférica como a portuguesa, mas também a tensão latente entre as expectativas de progresso social que a revolução de 1974 abriu e

as condições efetivas para a concretização dessas mesmas expectativas, no quadro do período pós-revolucionário (Serra, 2002).

Em termos de produção direta de alojamentos, o papel do sector público nunca chegou, desde o início do Portugal democrático até à atualidade, a ser muito relevante. O período de maior intervencionismo do Estado no domínio da promoção direta de habitação ocorreu justamente entre 1974 e 1976, refletindo a vontade de implementar uma política de habitação que não se limitasse à resolução de carências mais pronunciadas de alojamento. Tratava-se, na verdade, de constituir um verdadeiro setor público de promoção habitacional direta, lançando concomitantemente as bases de uma política fundiária e urbanística coerente e de uma efetiva ação reguladora do Estado sobre as dinâmicas do mercado habitacional. E se é igualmente neste período que um conjunto de políticas públicas inovadoras de habitação social conhece a luz do dia (com particular destaque para as singulares operações SAAL – Serviço de Apoio Ambulatório Local), não foi possível, em tão curto espaço de tempo, ir muito além dos programas e estruturas previamente existentes.

A partir da década de oitenta registou-se um incremento apreciável do protagonismo do Poder Local na promoção pública de habitação. Aliás, no quadro das políticas de promoção direta, esse é um dos dados mais significativos das últimas décadas: a extinção progressiva dos grandes programas de habitação social, concebidos e promovidos pelo Estado Central, e o incremento das iniciativas locais de promoção de habitação social, em consonância com as dinâmicas de descentralização do sector através da criação de serviços municipais de habitação, que assim assumiram progressivamente os poderes da Administração Central em termos de gestão, conservação e distribuição dos fogos de promoção pública (CET-ISCTE *et al.*, 2008c).

Dos programas que tiveram, nesta altura, maior impacto na sociedade portuguesa, destacam-se, efetivamente: o programa de apoio às Cooperativas de Habitação Económica (CHE), que relançou o movimento cooperativo com o alargamento de competências para o poder local; o novo regime de Contratos de Desenvolvimento de Habitação, financiando a promoção privada de habitação de custos controlados (HCC); e o já referido Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), que tinha como objetivo apoiar, numa lógica participativa e de confluência de instituições e saberes diversos, iniciativas dirigidas às populações mal alojadas que viviam em áreas degradadas, muitas delas no centro das maiores aglomerações urbanas do país (Nunes e Serra, 2003).

A grande mudança, em termos política habitacional, à escala do Estado Central, traduzir-se-ia, como veremos adiante, na transição do paradigma de “apoio à pedra” (promoção pública direta de alojamentos) para o paradigma do “apoio à pessoa” (Serra, 2002). Isto é, no realinhamento progressivo da intervenção estatal na esfera da habitação através do estímulo à aquisição de

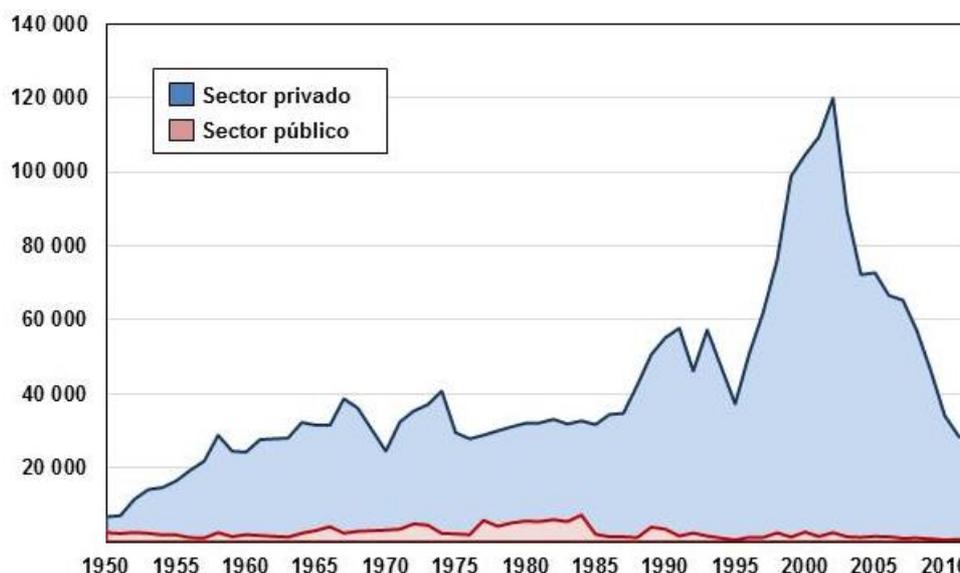
casa própria (sendo o acesso ao crédito incentivado por benefícios fiscais, por bonificação dos empréstimos e por um desenho do sistema financeiro favorável à expansão deste mecanismo de provisão habitacional).

Provisão de habitação na semiperiferia

A análise do peso relativo dos agentes envolvidos nas diferentes modalidades de promoção direta de habitação em Portugal revela não só a escassa participação do Estado mas também, e concomitantemente, a significativa importância da promoção privada. De facto, o setor privado, que inclui não só a produção mercantil de alojamentos, mas também as formas de promoção particular direta pelas famílias, é, sem qualquer margem para dúvida, o principal responsável pela construção de habitação em Portugal, como ilustra de forma clara o gráfico 4. Com efeito, no período entre 1950 a 2012, este sector é responsável pela construção de cerca de 89% do total de alojamentos produzidos, tendo ganho progressivamente peso relativo no conjunto das formas de provisão habitacional. O sector privado que representava que 71% em 1950, passou para cerca de 98% (o valor mais elevado da série), em 2012.

Gráfico 4

Fogos construídos para habitação, segundo o setor de promoção (1950-2012)



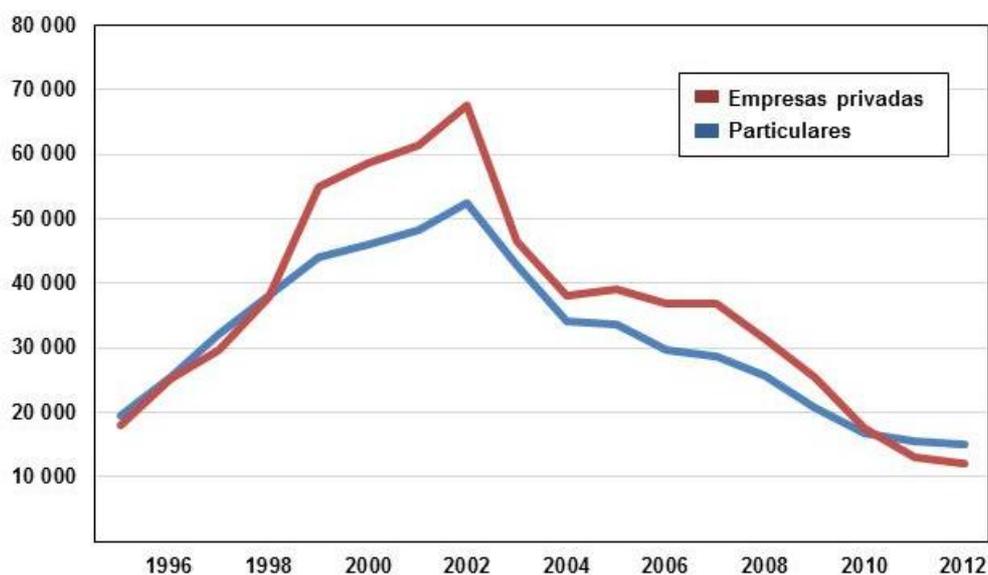
Fonte: INE, Estatísticas das Obras Concluídas

Quer isto dizer que a evolução da construção por agentes privados (particulares e empresas) marca decisivamente a evolução do setor. Tal tendência é particularmente vincada na segunda metade da década de noventa, período em que o número de fogos construídos duplica, passando de cerca de 60 mil/ano no início da década para 120 mil, registados em 2002. Nestes termos,

pode pois dizer-se que não é apenas a promoção estatal de alojamentos que assume uma natureza tardia em Portugal. É-o também o próprio mercado habitacional, cujo crescimento e expansão, como veremos mais à frente, é fortemente estimulado por fatores externos, encontrando-se estes significativamente enquadrados e, nesse sentido, instituídos pelo Estado, em consonância, aliás, com o quadro de implicações que subjaz à condição semiperiférica da economia portuguesa.

Como referido, embora o peso relativo da promoção privada de alojamentos seja revelador de traços estruturais no quadro das estratégias de habitação em Portugal, ele encerra duas vertentes substancialmente distintas quanto aos mecanismos de provisão habitacional, naquele que é justamente um aspeto específico central das sociedades semiperiféricas. De facto, embora a provisão privada detenha um peso hegemónico no conjunto das estratégias de habitação, tendo vindo progressivamente a ganhar terreno desde o fim da década de noventa, essa provisão privada reparte-se de modo relativamente equitativo entre a promoção de fogos por particulares e a promoção de fogos por empresas privadas (gráfico 5).

Gráfico 5
Fogos para habitação construídos pelo setor privado (1995-2012)



Fonte: INE, Estatísticas das Obras Concluídas

A promoção particular de alojamentos encerra, de facto, estratégias muito diversas de promoção habitacional, que oscilam (e muitas vezes combinam) mecanismos informais (como a autoconstrução e a construção clandestina), e mecanismos que, pela sua natureza, já se encontram mais próximos das lógicas de mercado (como a construção por administração direta). Neste conjunto, em

muitos casos matizado de forma complexa, a autoconstrução e a construção clandestina emergem contudo como as estratégias de promoção habitacional que melhor ilustram a vitalidade da Sociedade Providência, bem como, por contraposição, a debilidade das políticas públicas e a difusão, relativamente reduzida e tardia, dos mecanismos mercantis.

A autoconstrução ou construção de habitação própria com a participação ativa dos futuros locatários em diferentes fases do processo, contando na generalidade dos casos com a ajuda de familiares, vizinhos ou amigos, constitui efetivamente uma das formas primordiais de provisão de alojamento. No caso português, esta foi uma estratégia que manteve uma vitalidade apreciável até ao final do século passado, sobretudo nos meios rurais, tendo também alguma expressão nos bairros clandestinos das principais áreas metropolitanas (Serra, 2002). E embora tenha vindo a reduzir o seu peso relativo, em 2012 (com cerca de 50% da construção habitacional realizada ainda em regime de promoção individual), ela evidencia o desfasamento entre a lógica “convencional” das políticas e estratégias de habitação e as especificidades de um país semiperiférico. Como sintetiza Serra (2002: 153),

a perdurabilidade e a amplitude de estratégias de habitação como a autoconstrução ou a administração direta, decorre não só da reduzida intervenção do Estado no sector e da falta de resposta do mercado habitacional formal, mas também das condições económicas e socioculturais que se revelaram indispensáveis para a motivação e empenhamento dos agregados familiares nestas formas alternativas de resolução da questão do alojamento.

Assim, tal como sucede em outros domínios do bem-estar e da reprodução social (ainda que em menor grau, pelo facto de a intervenção pública se revelar mais expressiva), também o sector da habitação é marcado pela persistência de formas de sociabilidade estruturadas segundo as lógicas da reciprocidade, com expressão na ampla adoção de estratégias de habitação baseadas na autogestão e na extraordinária capacidade em mobilizar recursos próprios e ajudas de elevado valor económico, fornecidas gratuitamente no quadro dos sistemas de entreeajuda que emergem das relações de parentesco, de amizade e vizinhança (Hespanha e Alves, 1995; Portugal, 2014). Como veremos mais adiante, estas lógicas assumiram novas configurações face à crescente financeirização da economia e sociedade portuguesas, em que a Sociedade Providência é chamada a intervir facilitando, num primeiro momento, o acesso ao crédito hipotecário e, posteriormente, já em contexto de crise económica, ajudando a resolver as situações de sobreendividamento das famílias portuguesas. Em suma, a ausência de uma política pública de promoção direta de habitação, sustentada, em parte, pelo papel historicamente supletivo da Sociedade Providência portuguesa, favoreceu normas de consumo consentâneas com soluções individualizadas para o problema da habitação, o que poderá ter

contribuído para a rápida expansão dos empréstimos hipotecários a partir da segunda metade dos anos noventa, quando o crédito se tornou acessível à classe média portuguesa.

Numa posição relativamente intermédia, face aos mecanismos do mercado, do Estado e da comunidade, merece, ainda destaque, a promoção cooperativa de habitação, que emergiu de forma expressiva em 1974 com a promulgação dos Decretos-lei nº 730 e 737-A, que consagraram diversos apoios públicos e regulamentaram o funcionamento das cooperativas de habitação. O Fundo de Fomento da Habitação (FFH) permitiu neste quadro sustentar o crescimento e a atividade das cooperativas, concedendo apoio à sua constituição, bem como formação técnica e atribuindo bonificações especiais nas taxas de juro e na definição de prazos de amortização dos empréstimos. Em termos de participação dos futuros locatários em todo o processo, as cooperativas de habitação foram muito inovadoras, beneficiando também de importantes apoios dos municípios no âmbito da cedência de terrenos e nas áreas técnica e financeira.

O movimento cooperativo habitacional foi muito expressivo sobretudo no Norte do país, onde chegaram a existir mais de 200 cooperativas de habitação que, depois de ultrapassarem dificuldades significativas, desenvolveram, ainda na década de setenta, conjuntos residenciais com reconhecida qualidade, não só ao nível das habitações, mas também relativamente a espaços exteriores e equipamentos sociais, muitos dos quais inexistentes em conjuntos habitacionais com controlo de custos (Secretaria do Estado da Habitação, 2000, *in* CET-ISCTE *et al.*, 2008c).

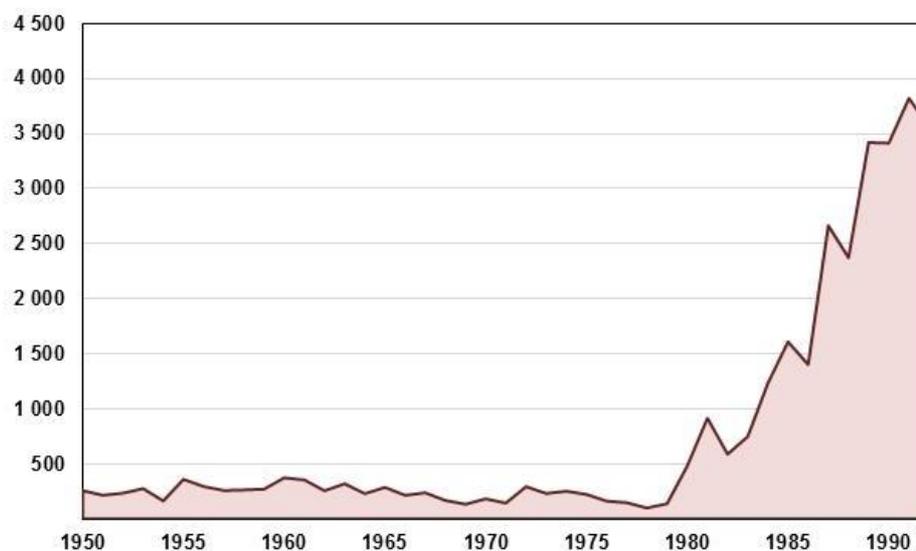
Com a extinção do FFH, no início dos anos oitenta, e as intervenções do FMI em 1979 e em 1983, os processos em curso foram perturbados, sendo no entanto retomados, em 1984, com a criação do Instituto Nacional de Habitação (INH) e com a reativação dos financiamentos, decorrente da diversificação das instituições bancárias habilitadas a conceder crédito às cooperativas de habitação. As cooperativas de habitação conhecem então uma nova fase de desenvolvimento, ligada a uma clara opção de apoio ao sector, o que fez com que se verificasse um notável aumento na produção de fogos (ver gráfico 6).

No final da década de oitenta, um plano governamental de fomento à construção de habitação a custos controlados criou importantes expectativas neste setor que pouco depois foram esvaziadas, dado não terem sido desenvolvidas as medidas políticas indispensáveis ao seu cumprimento. Esta situação, que caracterizou a entrada do sector cooperativo nos anos noventa, foi agravada pela ausência de um diálogo eficaz entre o governo e os parceiros sociais dos sectores da construção e da habitação. Consequentemente, as cooperativas de habitação começaram a ter grandes dificuldades no desenvolvimento da sua ação, mais propriamente no âmbito da oferta residencial

para grupos sociais mais desfavorecidos. Assim, os anos noventa representaram, para o sector cooperativo, um período de refluxo nas expectativas de consolidação e crescimento (Serra, 2002), com uma quebra visível na promoção de habitação a partir de 1992 (gráfico 7).

Gráfico 6

Fogos para habitação construídos pelo Sector Cooperativo (1950-1992)



Fonte: INE, Estatísticas Industriais, da Construção e da Habitação

Gráfico 7

Fogos do setor cooperativo contratualizados entre 1986 e 2005



Fonte: IHRU in CET-ISCTE *et al.* (2008c)

Entre as razões específicas que conduziram à quebra do setor cooperativo no fim da década de 1980, inclui-se: a falta de solos a preços adequados; a perda de poder de compra das classes média e baixa; a desadequação do sistema de

crédito em vigor (nomeadamente as elevadas taxas de juro dos empréstimos); o aumento dos custos de natureza fiscal, processual e burocrática; e o conseqüente incremento dos custos finais de habitação. Estas condições tornaram as cooperativas menos competitivas e contribuíram para que, a partir de 1990, o setor passasse a ter grande dificuldade em encontrar comprador para os seus fogos passando a acumular habitações em *stock*, o que acelerou a progressiva retração do papel destas entidades no quadro dos mecanismos de promoção de alojamentos em Portugal (CET-ISCTE *et al.*, 2008c).

A financeirização semiperiférica de Portugal

Se a política de habitação seguida até aos anos noventa reflete a emergência tardia e em contraciclo do Estado Providência português, impedindo-o de corresponder satisfatoriamente às expectativas geradas pela implantação e consolidação do regime democrático, a política de habitação desenvolvida a partir da segunda metade daquela década é fortemente determinada por uma evolução do setor financeiro que propiciou e impulsionou as condições necessárias para o sucesso das políticas de aquisição de casa própria. Importa, por isso, dar conta deste processo que, como se verá, foi determinante na evolução recente das políticas de habitação em Portugal.

Muito embora o processo de financeirização da economia e da sociedade portuguesa só se tenha manifestado no sector da habitação a partir da segunda metade da década de noventa, ele iniciou-se, verdadeiramente, na década de oitenta. Espelhando também a sua condição semiperiférica, a evolução do sector financeiro português replica assim a tendência dos países do centro, no quadro de uma economia política crescentemente global. Quer isto dizer que foram as mesmas políticas de privatização da banca, de abolição dos controlos de capitais e de desregulamentação e descompartimentação dos mercados financeiros, a par da inovação tecnológica verificada neste domínio, o que mais contribuiu para a crescente influência dos mercados financeiros (bem como dos seus agentes, processos e produtos) na atividade das famílias, empresas e Estados, isto é, um fenómeno capturado pelo conceito de financeirização (ver, por exemplo, Epstein, 2005; Krippner, 2005). Em resultado, assistiram-se a profundas transformações no financiamento da provisão de um conjunto particular de bens e serviços, de que a habitação não constituiu exceção, que contribuíram de forma decisiva para aumentar o peso do sector financeiro (Fine, 2010).

Contudo, dado o constrangimento histórico da nacionalização do sistema bancário após a Revolução de 1974, a privatização do sistema bancário e a liberalização financeira em Portugal, por comparação com os países do centro capitalista (Estados Unidos da América e Reino Unido), ocorreram tardiamente em Portugal. As taxas de juro eram, então, fixadas administrativamente, a banca era esmagadoramente pública e existia um estrito controlo de capitais.

O processo de liberalização bancária foi iniciado em 1984, ano em que foi permitida a constituição de novos bancos privados. O primeiro banco privado português, o Banco Comercial Português, é então constituído, e surgem a partir desse momento novos bancos estrangeiros como, por exemplo, o banco espanhol Santander (Mendes e Rebelo, 2003). Em 1989, com a revisão constitucional desse ano e a possibilidade de reversão das nacionalizações, enceta-se o movimento de privatização da maioria dos bancos públicos (Banco Totta, Banco Espírito Santo, Banco Português Atlântico), com exceção da Caixa Geral de Depósitos, até hoje nas mãos do Estado. Em apenas cinco anos, entre 1990 e 1996, a quota de mercado dos bancos públicos diminuiu de cerca de 74% para aproximadamente 24%. E a quota de mercado dos bancos estrangeiros passou de 3% em 1991 para 9% em 2000, mantendo o seu peso relativo desde essa altura (Antão *et al.*, 2009). No entanto, em resultado de ulteriores processos de fusão e aquisição, a atividade do sector acabou por se concentrar em cinco grandes bancos: Caixa Geral de Depósitos, Banco Comercial Português, Banco Santander, Banco Espírito Santo e Banco Português de Investimento.

A privatização e liberalização do sector financeiro, ao terminar com os limites ao crédito e as taxas de juro administrativas, constituíram um primeiro conjunto de fatores que contribuiu para o aumento do crédito bancário durante a década de noventa. Um segundo conjunto de fatores prende-se, por sua vez, com a libertação das (mal remuneradas) reservas excedentárias obrigatoriamente depositadas no Banco de Portugal. A taxa de reservas obrigatórias junto do Banco de Portugal passou de 17% em 1989 para 2% em 1994, em linha com as práticas Europeias. Entre 1990 e 1991, estas reservas obrigatórias foram transformadas em dívida pública transacionável a preços de mercado, o que permitiu a queda dos juros reais, muito elevados desde meados da década de oitenta. Existe, assim, um efeito de quantidade e de preço associado ao crescimento da oferta de crédito em Portugal, isto é, mais liquidez disponível e a preços mais baixos, o que favoreceu a expansão do crédito e, conseqüentemente, da procura.

A expansão do crédito não pode, por isso, ser dissociada da política monetária do Estado português. O papel do Estado no necessário trabalho de construção política dos mercados de capitais, impulsionado à escala europeia, também envolveu a progressiva titularização da dívida pública, que passou a ser transacionada em mercados a partir do momento em que o Banco de Portugal, a partir de 1990, passou a estar limitado na concessão de crédito ao Tesouro, num processo de quebra da ligação nacional entre Tesouro e Banco Central – supostamente, como forma de manter a independência do Banco de Portugal – que haveria de tornar o Estado totalmente dependente dos mercados financeiros para o financiamento dos seus défices.

A Lei Reguladora do Sistema Financeiro – estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 298/92 – que transpõe a diretiva europeia de 1989, é o último marco do processo de desregulamentação do sector financeiro. No quadro do mercado único de bens e serviços, esta lei procura liberalizar e harmonizar os diferentes segmentos e práticas do sector bancário europeu, acabando com as tradicionais distinções entre banca de investimento e banca comercial, eliminando as restrições à entrada de novos agentes e alinhando as regras prudenciais do sector com os acordos de Basileia de 1989. O processo de integração europeia é, por conseguinte, central em todo este percurso. Como Pinho (1997: 2) sintetiza: “sem a necessidade de alinhamento com a legislação do mercado único, a desregulamentação bancária teria sido mais lenta e provavelmente menos extensiva”. A eliminação de todos os controlos nacionais que impendiam sobre a circulação internacional do capital financeiro, traduzindo a plena convertibilidade do Escudo, foi o culminar deste processo de europeização na esfera financeira.

Este ciclo ilustra, assim, o compromisso ativo das elites políticas dominantes com um processo de integração guiado crescentemente pelas forças de mercado e, em especial, pelo capital financeiro, servindo para atrair capitais estrangeiros, ajudando à ancoragem cambial do Escudo e gerando uma parte importante das receitas das privatizações.

Os processos de privatização bancária e de liberalização financeira, basicamente concluídos em Portugal no início da década de noventa, e a convergência nominal rumo ao Euro, com a adesão a uma moeda estruturalmente forte – que contribuiu para a sobreapreciação do Escudo – foram decisivos para a transformação da economia portuguesa numa economia financeirizada. Por exemplo, entre 1995 e 2013, o valor dos ativos financeiros, em percentagem do PIB, aumentou cerca de 255 pontos percentuais, o que mesmo assim o situa ainda abaixo representando, em 2013, cerca de 700% do PIB português, encontrando-se ainda abaixo do de muitos dos países da área do Euro.⁴

Se o perfil financeirizado da economia portuguesa é inegável, a sua expansão e diversificação foram todavia mais contidas do que as verificadas nos países anglo-saxónicos, nomeadamente no que diz respeito à titularização do crédito, ao desenvolvimento de novos mercados de crédito, como o *subprime*, à euforia bolsista, ou mesmo ao crescimento da banca de investimento. O crescimento do sector financeiro assentou, sobretudo, no sector bancário retalhista e, conquanto os ativos financeiros tenham aumentado, é no crescente endividamento de todos os sectores da economia portuguesa que se inscreve a marca mais clara da evolução do sector financeiro em Portugal.

⁴ Cf. <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, consultado em 12 de maio de 2014.

Assim, as interpretações que explicam a explosão da esfera financeira a nível global, a partir de fatores endógenos dos países anglo-saxónicos, dificilmente podem ser aplicadas a uma realidade semiperiférica como a portuguesa. E nunca é demais insistir que o processo de financeirização da economia portuguesa é, como tantos outros, importado e fruto de imposições do exterior, mesmo que articulado com frações do capital nacional que encontraram aqui uma extraordinária oportunidade para a sua reorganização e para o reforço da sua posição.

A grelha teórica apresentado por Becker *et al.* (2010) para caracterizar os processos de financeirização das periferias é neste quadro particularmente útil para a análise do caso português, tanto no que respeita às semelhanças como às diferenças em relação aos exemplos apresentados: Brasil, Chile, Sérvia e Eslováquia. Assumindo a heterogeneidade das periferias e semiperiferias, os autores distinguem-nas pelo diferente perfil de crescimento do seu sector financeiro. Ao contrário do centro, isto é, dos Estados Unidos da América e do Reino Unido, a financeirização periférica estaria associada à expansão do capital mobilizado pela banca e menos à expansão do capital titularizado. Nas periferias e semiperiferias, com mercados financeiros menos encorpados, a financeirização reflete a expansão do crédito bancário, sustentado em elevadas taxas de juro reais e moedas sobreapreciadas, atrativas para os fluxos internacionais de capital.

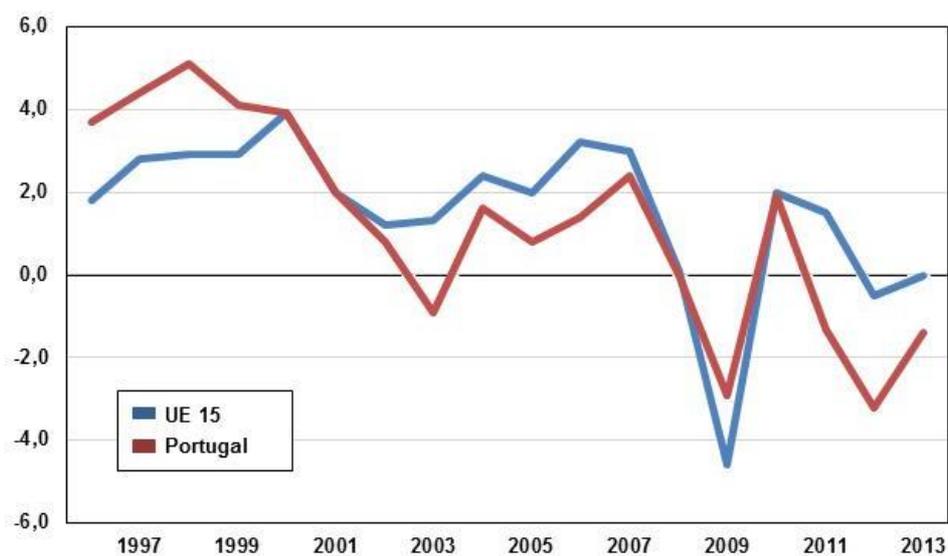
Portugal, tal como outros países da Zona Euro, partilha algumas destas características, mas apresenta igualmente elementos distintivos. Por um lado, a financeirização nacional passou também pelo afluxo de capital estrangeiro na forma de endividamento bancário, num contexto marcado por políticas monetárias restritivas do BCE e de taxas de câmbio reais efetivas muito elevadas. Por outro lado, a financeirização da economia nacional não pode ser entendida fora da sua inserção na UEM. Como já foi referido, a preparação da construção do mercado único e, mais tarde, de uma união monetária, acelerou a implementação de um conjunto de reformas do sector financeiro, prosseguidas desde meados da década de oitenta – privatizações, liberalização de capitais, alinhamento com as regras internacionais de Basileia – e que possibilitaram a participação plena do sistema financeiro português na esfera financeira global, inserindo-se numa zona monetária forte do capitalismo contemporâneo.

No entanto, e contrariamente a outras semiperiferias, Portugal não só beneficiou de financiamento externo a baixo custo, como não precisou de acumular enormes reservas de moeda estrangeira para garantir a estabilidade da sua taxa de câmbio (Rodrik, 2006). Na ausência de risco cambial, Portugal conseguiu, durante a segunda metade da década de noventa e início dos anos 2000, uma inserção nos mercados financeiros internacionais que nenhum outro país, fora da zona euro e com uma estrutura produtiva similar, foi capaz de

alcançar: financiamento externo abundante e barato, sem aparentes riscos de fugas maciças de capitais. Portugal seguiu pois o que podemos denominar por um modelo de financeirização semiperiférica, onde coexistem elementos das economias financeirizadas do centro e características típicas das periferias e semiperiferias da economia internacional.

Contudo, a economia portuguesa não beneficiou da disponibilidade acrescida de capital que esse processo lhe concedeu. Portugal foi mesmo das economias que menos cresceu em todo mundo durante a primeira década dos anos 2000, registando uma taxa de crescimento do PIB abaixo da média da União Europeia (gráfico 8). De facto, o fluxo de capital estrangeiro parece ter servido apenas para financiar um crescente défice externo, reflexo de uma inserção deficiente do país na economia internacional.

Gráfico 8
Taxa de crescimento do PIB (1996-2013)

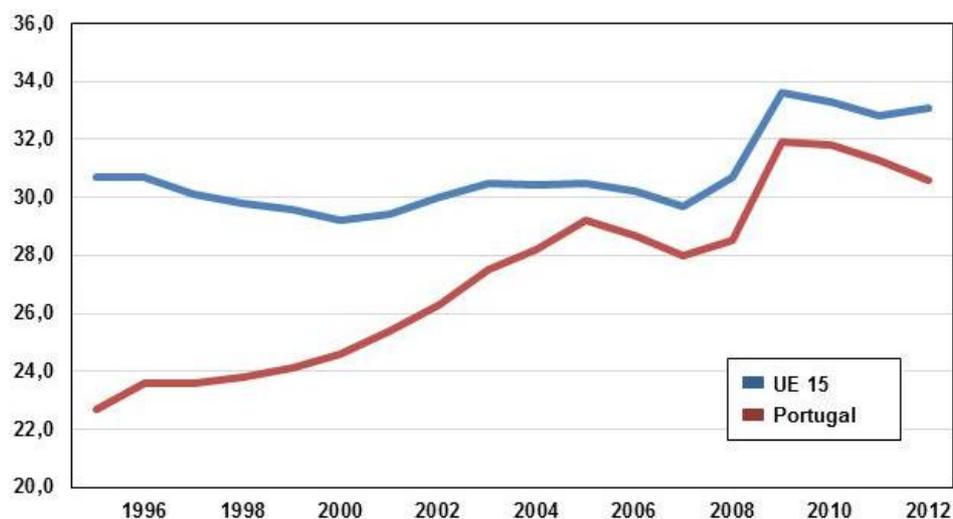


Fonte: Eurostat

No entanto, e ao contrário do que ocorreu em algumas economias do centro, foi possível, sobretudo durante a década de noventa, conciliar um processo de financeirização da sociedade portuguesa, a ritmos diversos, com a manutenção, e até reforço, de pilares fundamentais do Estado Providência, embora ainda longe dos padrões europeus. Esta conciliação entre a expansão da finança e progresso social acabou por contribuir para legitimar a liberalização em curso. Com efeito, e apesar de algumas tendências em sinal contrário, o período de 1995 a 2005 corresponde a uma década de considerável progresso

social, como atesta a evolução da despesa social do Estado e a sua trajetória de convergência para a média da União Europeia (gráfico 9).⁵

Gráfico 9
Evolução da despesa social em percentagem do PIB (1995-2012)⁶



Fonte: Eurostat

No caso português, a conciliação entre financeirização e progresso social só foi possível porque, numa primeira fase, a economia beneficiou de um extraordinário afluxo de capitais estrangeiros que, no final da década de noventa, contribuiu para o crescimento económico e para baixas taxas de desemprego. Esta evolução parece ser consistente, ainda que tardiamente, com o que van Apeldoorn (2002) designou de modelo *neoliberal incrustado*, no quadro da consolidação europeia. Ou seja, de um projeto hegemónico assente na expansão política das forças de mercado, que se institucionaliza na década de oitenta, mas que tem de fazer concessões, incorporando e diluindo ideologias, opções de política e instituições nacionais, nas quais se inclui o Estado Providência. Sendo certo, no entanto, que o modelo de capitalismo que o Euro reforçou nacionalmente se tornou incompatível com esse mesmo Estado Providência.

⁵ Se tomarmos por referência os quatro pilares definidos por Ramaux (2012) para caracterizar o Estado Providência enquanto sistema coerente – existência de um sistema de proteção social; regulação das relações laborais através do direito do trabalho, da negociação coletiva e das políticas de emprego; serviços públicos gratuitos e universais no acesso; e políticas económicas com objetivos sociais – poder-se-á dizer que em Portugal, desde os anos noventa até à radicalização das políticas de austeridade, a partir de 2010, se registaram alguns progressos no pilar da proteção social (embora a reforma da Segurança Social de 2007 tenha reduzido fortemente as pensões futuras) e das infraestruturas e serviços públicos. Mas também se registou já alguma erosão no pilar da regulação laboral (devido a reformas de pendor liberalizante) e o progressivo desaparecimento do pilar das políticas económicas com objetivos sociais.

⁶ As despesas sociais incluem as despesas em Educação, Saúde e proteção social.

A política de habitação na era da financeirização

A financeirização da economia portuguesa tem um impacto direto no setor da habitação, contribuindo decisivamente para a dominação das políticas de incidência na procura através do estímulo à aquisição de casa própria com recurso ao crédito, que entretanto se tornou barato e abundante.

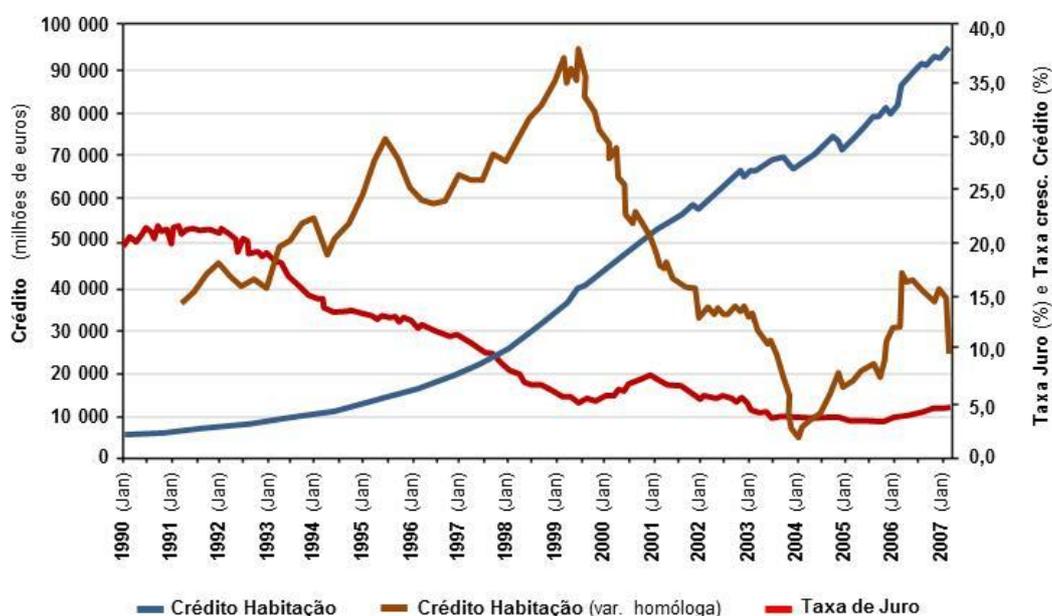
No entanto, já nos anos oitenta se observava uma inversão das políticas de incidência na oferta (designadamente pela promoção direta de alojamentos) e a sua gradual substituição por políticas de incidência na procura, através da adoção crescente de medidas de apoio ao crédito à aquisição de casa própria. É neste âmbito que se assiste, desde então, a um progressivo incremento e diversificação dos mecanismos de bonificação do crédito ou de concessão de benefícios de natureza fiscal. Os primeiros passos neste sentido foram aliás dados já em 1976, ano em que se institui o primeiro regime de bonificação de crédito para aquisição de casa própria. Suportado por uma série de diplomas que vão sendo revistos ao longo do tempo, o regime de bonificação vai, no decorrer dos anos, alargando os benefícios em termos de taxas de juro e prazos de amortização, ampliando assim o espectro socioeconómico dos contratantes, ao mesmo tempo que se diversifica o leque de entidades a quem é permitido conceder crédito.

No entanto, no seu conjunto, estas políticas não viriam, como se pretendia, estimular a promoção de habitação privada, servindo os empréstimos sobretudo para a transação de andares em *stock* e para a compra de andares por inquilinos, beneficiando, quase em exclusivo, as classes médias em detrimento dos agregados familiares mais necessitados (Serra, 2002). Não obstante o seu fracasso, estas políticas denotam efetivamente um reforço crescente e determinado no estímulo à aquisição de casa própria, que passa a constituir, indubitavelmente, o eixo central das políticas habitacionais. É apenas a partir da segunda metade da década de noventa que este eixo é amplamente sustentado por mudanças profundas no mercado bancário, que, como vimos, possibilita a expansão da oferta de crédito, a preços mais baixos, a que um número crescente de famílias portuguesas passa a conseguir aceder (gráfico 10).

Concomitantemente, é também a partir da segunda metade da década de noventa que se assiste a mudanças muito significativas no setor da habitação, marcadas por uma significativa dinâmica de investimento na construção, de que resultam apreciáveis transformações, quantitativas e qualitativas, no parque habitacional. Para lá da transformação em termos de forma de ocupação, com a casa própria a passar a significar, em 2001, cerca de 75% do total de alojamentos, quando este valor rondava os 65% em 1991 e cerca de 57% em 1981, o sector privado consolida e reforça a sua posição enquanto principal agente promotor, sendo, como vimos, composto por famílias e por empresas (cf. gráficos 4 e 5).

A intervenção do Estado central na promoção habitacional direta passa por conseguinte a circunscrever-se às situações mais expressivas de carência de alojamento, a par de uma transferência gradual de responsabilidades e competências para os municípios (nem sempre acompanhada das respetivas contrapartidas financeiras) em matéria de alojamento, tendo nomeadamente em vista a resposta a famílias de mais baixos recursos. Mas o Estado passa, igualmente, a assumir um mais marcado papel no estímulo à aquisição de casa própria, constituindo a bonificação do crédito a principal medida de política de habitação, como revela uma análise do volume de recursos disponibilizados.

Gráfico 10
Crédito à habitação: montantes e taxas de juro (1990-2007)



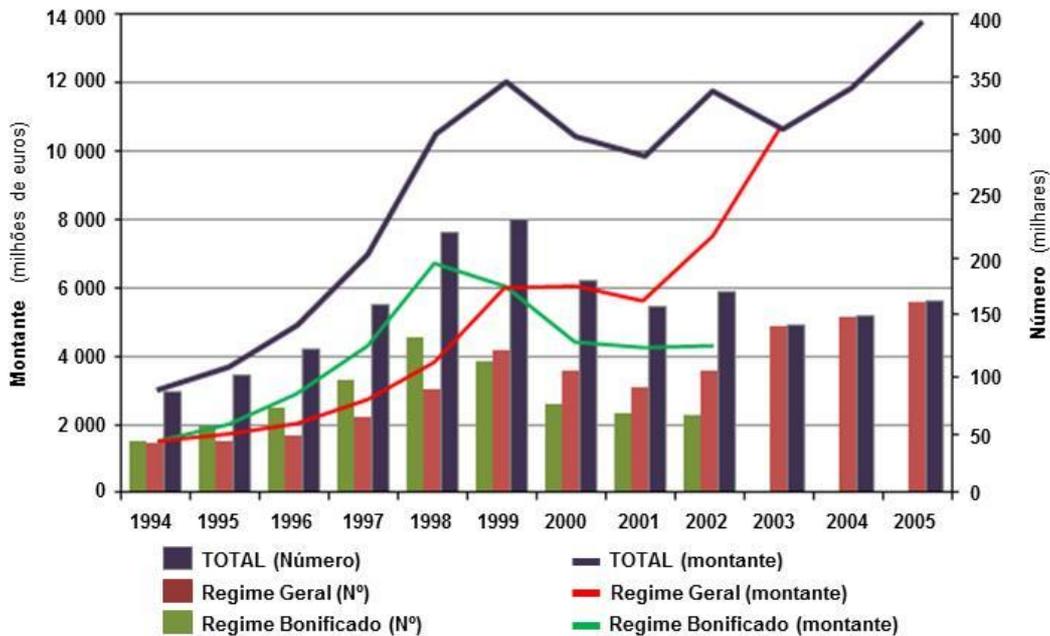
Fonte: Adaptado de BP in CET-ISCTE *et al.* (2008b)

De facto, entre 2003 e 2005, 70% a 80% do conjunto de apoios considerados neste domínio de política social concentram-se nas bonificações associadas a empréstimos para aquisição de habitação própria permanente e em incentivos fiscais concedidos no âmbito do Código do IRS para a aquisição, construção ou beneficiação de imóveis para habitação própria e permanente ou para arrendamento, ilustrando assim a clara orientação do esforço público para incentivar à aquisição da casa própria (CET-ISCTE *et al.*, 2008a). O papel determinante do apoio estatal fica aliás demonstrado com a queda abrupta da construção em 2002, quando cessam os apoios públicos à aquisição de habitação (gráfico 4), e na quebra do número de empréstimos contratados, mesmo que o seu valor tenha continuado a aumentar (gráfico 11).

Em suma, o número de alojamentos familiares cresceu intensamente ao longo das quatro últimas décadas, duplicando o seu valor, registando uma variação global de cerca de 117% (INE, 2012). A este crescimento de alojamentos familiares correspondeu por sua vez, como já referido, um aumento do número de proprietários relativamente aos inquilinos (gráfico 12), e um aumento do número de alojamentos de segunda residência e de fogos devolutos (gráfico 13), que denota, ainda que de modo aparente, a supressão das necessidades de alojamento das famílias portuguesas. Esta forte criação da riqueza imobiliária fez portanto com que a indústria de construção em Portugal, à semelhança do que aconteceu noutros países europeus, assumisse um papel muito relevante no conjunto da economia nacional, como se exporá mais adiante, na secção 8.

Gráfico 11

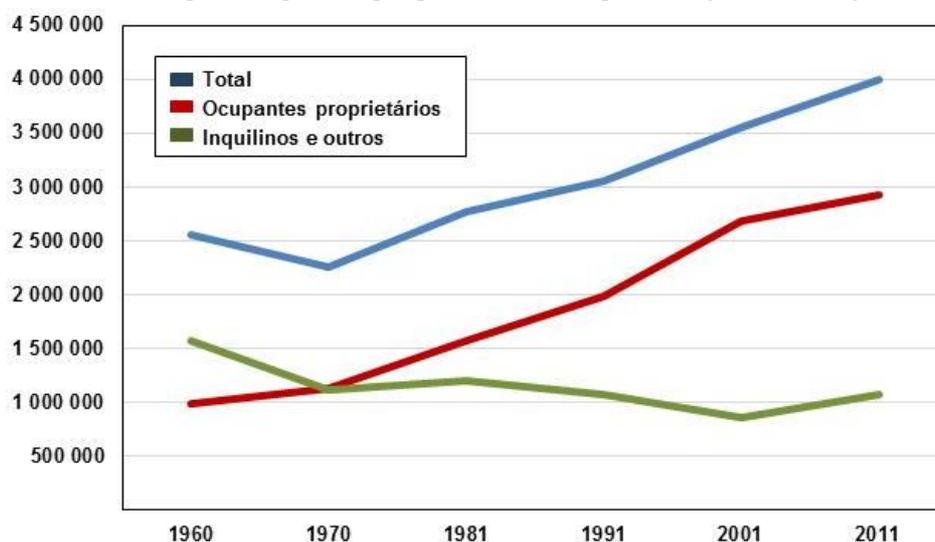
Empréstimos contratados: Evolução do número e montante total, por Regime Bonificado e Regime Geral (1994-2005)



Fonte: Adaptado de Direção Geral do Tesouro in CET-ISCTE *et al.* (2008a)

Gráfico 12

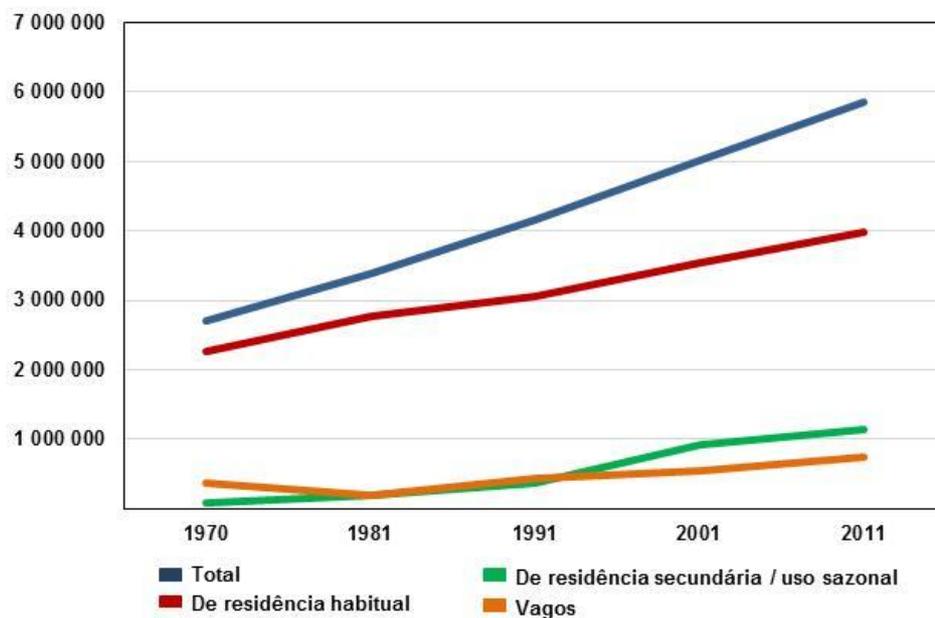
Alojamentos familiares clássicos de residência habitual segundo os Censos: total, por ocupantes proprietários e inquilinos (1960-2011)



Fonte: INE

Gráfico 13

Alojamentos familiares clássicos segundo a forma de ocupação (1960-2011)



Fonte: INE, Pordata

O Programa Especial de Realojamento (PER)

O PER é o programa de habitação mais emblemático dos últimos vinte anos, sendo particularmente exemplar quanto à circunscrição da política habitacional, em termos de promoção direta, às situações mais expressivas de carência de alojamento. Instituído em 1993 através do Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de Maio, o PER constitui uma espécie de “canto do cisne” das políticas de promoção habitacional direta promovidas pelo Estado Central. Desenvolvido em cooperação com os municípios integrantes das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e concebido como um “mega” programa de alojamento social, o PER assumiu desde o seu início um carácter de urgência, tendo como objetivo principal a erradicação de barracas (em número ainda muito significativo nessa época) e o realojamento dos moradores em casas construídas a custos controlados (em regime de arrendamento), incluindo terrenos e respetiva infraestruturação.

Em vários aspetos inerentes à sua conceção, implementação e significado, o PER revelar-se-ia, contudo, muito controverso enquanto instrumento de política habitacional e urbanística. Desde logo, pela sua génese e objetivos, por se tratar de uma iniciativa mais centrada na resposta a uma situação de grave carência habitacional (as barracas) do que numa resposta situada no quadro de uma política inclusiva de habitação social.⁷ Por outro lado, pela questão da sua orgânica institucional, dada a descentralização de responsabilidades para os municípios, sem negociação. Por último, na medida em que revelou a persistência de um modelo de promoção habitacional direta ultrapassado, assente na construção de bairros isolados de habitação social concentrada, periféricos à malha urbana consolidada e, em muitos casos, situados em zonas desqualificadas e desprovidas de infraestruturas. Aliás, o manifesto défice no planeamento e provisão de equipamentos sociais e coletivos nos bairros, evidenciaria o facto de o “realojamento” ser, em sentido absolutamente estrito, o objetivo essencial, quase exclusivo, deste programa.

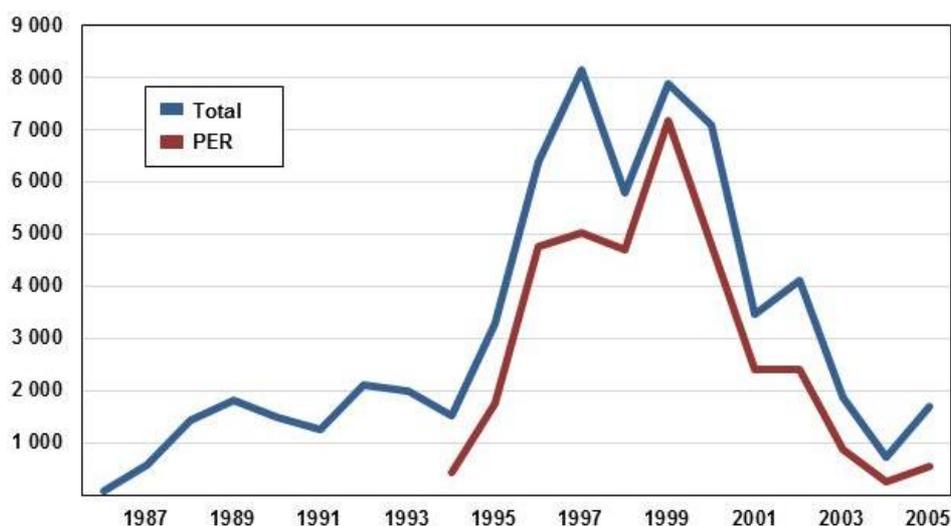
Em termos de construção, o PER permitiria a edificação, entre 1994 e 2005, de mais de 31 mil fogos (CET-ISCTE *et al.*, 2008b), devendo ser assinalada a sua relevância, apesar de tudo, em termos de promoção de habitação social na segunda metade da década de noventa. De facto, só entre 1996 e 1999 são contratualizados cerca de 65% dos cerca de 35 mil fogos que perfazem o valor global de contratualizações do PER (gráfico 14). O seu relativo sucesso, ainda que limitado no tempo e no território, decorre essencialmente da rapidez na criação

⁷ A esta circunstância de “urgência” e celeridade, na conceção e implementação do PER, não é indiferente a perceção crescente, por parte da opinião pública, de uma contradição profunda entre o discurso de “modernização do país” (que era então apresentado como um “oásis”), e a degradação da sua situação social, que a persistência dos bairros de barracas nas áreas metropolitanas testemunhava de forma eloquente. A realização do “Encontro Nacional de Habitação”, em Fevereiro de 1993, foi de resto decisiva para a adoção, três meses depois, de um “pacote legislativo” em matéria de habitação, do qual fazia parte o PER.

das condições necessárias à sua execução, sendo nesta perspetiva considerado o programa de habitação social mais significativo das duas últimas décadas (CET-ISCTE *et al.*, 2008c).

Gráfico 14

Número de fogos de habitação social para arrendamentos contratualizados entre 1986 e 2005 (Total e PER)



Fonte: IHRU in CET-ISCTE *et al.* (2008c)

Contudo, e tal como as políticas de reabilitação, o PER ilustra igualmente bem a instabilidade, volatilidade e natureza fragmentada das políticas de habitação em Portugal, tanto em termos de linhas de orientação, como em termos de definição dos instrumentos e dos quadros institucionais que os enformam. Executadas em grande medida ao sabor das vicissitudes políticas, financeiras e administrativas, as políticas habitacionais refletem uma sucessão relativamente errante de instrumentos, estratégias e programas, com âmbito e alcance muito variados e que são desenvolvidos sob a alçada, muitas vezes incongruente, de entidades diversas.

Esta fragmentação, dispersão e volatilidade, particularmente visíveis na esfera da reabilitação, terá aliás motivado o lançamento, em 2004, do programa PROHABITA, que pretendia ser o novo programa habitacional de referência, substituindo e atualizando os programas de realojamento anteriores (incluindo os Acordos de Colaboração de 1987, o PER de 1993, ou o PER Famílias de 1996). Elegendo inicialmente como objetivo principal “a resolução de situações de grave carência habitacional de agregados familiares no território nacional” (DL n.º 135/2004 de 3 de Junho), o programa seria revisto em 2007, tendo em vista acrescentar um objetivo adicional: a requalificação de bairros sociais degradados ou desprovidos de equipamentos. Este alargamento do seu quadro de objetivos seria aliás justificado com a necessidade de tornar a iniciativa mais conforme

com o tipo de ações elegíveis, denotando nesses termos um esforço de síntese programática capaz de concentrar, num único documento, os apoios públicos à chamada habitação social. Esse alargamento revela, ainda, uma inversão de estratégia, ao privilegiar agora a reabilitação em detrimento da construção nova e o apoio à requalificação de bairros sociais degradados ou desprovidos de equipamentos. A assunção dos compromissos do programa ficaria, contudo, dependente das dotações orçamentais disponíveis para o efeito, a inscrever no Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), por sua vez dependente do Quadro Comunitário de Apoio (CET-ISCTE *et al.*, 2008c).

Em suma, findo o ciclo de concessão de apoios à aquisição de casa própria, através dos regimes de crédito bonificado criados para o efeito e da concessão de benefícios fiscais, a política de habitação circunscrevia-se agora à tímida resolução dos problemas habitacionais dos cidadãos mais carenciados, centrando-se sobretudo na reabilitação e no incentivo do arrendamento.

O Mercado de Arrendamento

A evolução do mercado de arrendamento português é marcada por um gradual declínio desde os anos sessenta, com o sector a perder progressivamente peso para o mercado imobiliário (gráfico 12). Esta evolução explica-se fundamentalmente a partir de dois fatores. Por um lado, pelos efeitos da regulação deste segmento do mercado de habitação, decorrente do congelamento administrativo das rendas, que remontando a 1943 (Quental e Melo, 2009) se manteve no pós 25 de Abril.⁸ Por outro lado, pela escassa colocação, no mercado de arrendamento, dos fogos disponíveis construídos nas últimas duas décadas, isto é, num contexto em que os constrangimentos legais subjacentes ao congelamento de rendas deixaram de se aplicar às novas construções. Fator este que, aliás, se encontra intimamente associado ao impulso registado no segmento da aquisição de casa própria.

De facto, os efeitos da liberalização do mercado de arrendamento revelaram-se lentos e ficaram nitidamente aquém das expectativas iniciais relativas à evolução do sector. A circunstância de as sucessivas reformas do Regime de Arrendamento Urbano (RAU) serem, em regra, aplicadas apenas a novos contratos, ajuda a explicar, em parte, essa tendência. E mesmo a partir de 2006, quando essas reformas começaram a abranger contratos passados, as condições exigidas aos proprietários com contratos mais antigos (como, por exemplo, os requisitos de habitabilidade, os prazos alargados para a revisão das

⁸ De facto, o congelamento das rendas apenas é definitivamente revogado em 1985 (através do Decreto-lei nº 46/85), o ano que precede a adesão portuguesa à Comunidade Económica Europeia, sendo a partir de então liberalizado o valor das rendas nos novos contratos (Serra, 2002).

rendas em dez anos para arrendatários com mais 65 anos, e a alteração imediata para um regime tributário mais oneroso), não contribuíram para dinamizar significativamente este segmento de mercado (Quental e Melo, 2009).

É assim que se explica, em grande medida, a formação de um mercado dual de arrendamento, que traduz a degradação dos imóveis onde prevalecem as rendas de menor valor (e onde se concentra uma população mais idosa), e o surgimento de um novo mercado de arrendamento, com valores de renda significativamente mais elevados. Com efeito, os últimos dados do recenseamento da população portuguesa mostram que mais de 50% dos alojamentos com valores de renda inferiores a 20 euros correspondiam, em 2011, a contratos celebrados antes de 1975. Por outro lado, mais de 80% dos alojamentos com valores de renda superiores ou iguais a 650 euros correspondiam a contratos de arrendamento celebrados entre 2006 e 2011 (INE, 2012a).

O mesmo inquérito mostra, aliás, que os alojamentos com valores de renda inferiores a 20 euros se localizavam em edifícios muito degradados ou com necessidade de grandes reparações e que o estado de conservação dos edifícios melhora significativamente com o aumento do valor mensal da renda (INE, 2012a). No entanto, a maioria dos alojamentos registava valores de renda compreendidos entre os 100 e os 400 euros, sendo o valor médio da renda mensal de cerca de 250 euros. Por sua vez, os alojamentos com valores de renda inferiores a 20 euros e os alojamentos com valores de renda superiores a 650 euros representavam, respetivamente, 7 e 3% do total de alojamentos arrendados (INE, 2012a). Sublinhe-se, por último, que entre 2001 e 2011 o valor médio mensal das rendas aumentou, em termos reais, cerca de 50%, o que não deixa de indiciar o efeito da crescente liberalização da fixação dos preços neste segmento, sobretudo tendo em conta que o valor médio dos encargos mensais com a habitação própria, que sendo superior e situando-se na ordem dos 400 euros, registou uma variação de cerca de 7% no mesmo período (INE, 2012a).

Ao lento processo de liberalização do mercado de arrendamento acresce, como vimos, a rápida expansão da construção de alojamentos familiares e um cada vez mais facilitado acesso ao crédito hipotecário. Ou seja os incentivos legais e financeiros à aquisição de habitação própria acabaram por limitar, de forma não negligenciável, o potencial de dinamização do mercado de arrendamento que resultaria da supressão dos constrangimentos legais existentes até aos anos noventa. De outro modo, torna-se difícil explicar por que razão apenas cerca de 4% dos alojamentos vagos, construídos depois de 1990, se encontram disponíveis para arrendamento, enquanto o peso percentual de fogos vagos para arrendar construídos depois daquele ano, ronda os 13%, sendo ainda de considerar o volume de fogos expectantes, que representa cerca de 38% do total de alojamentos vagos construídos desde 1990 (INE, 2012b).

Com efeito, a evolução favorável das taxas de juro e a possibilidade de manipular a maturidade dos empréstimos à habitação em períodos de subida das taxas de juro, ao permitirem reduzir e manter, num nível relativamente baixo, o valor dos encargos mensais com a aquisição de casa própria (num valor médio de 400 euros), rivalizou eficazmente com as rendas dos novos contratos (com valores na ordem dos 650 euros). Finalmente, devem ainda ser lembrados, nesta relação de concorrência entre o mercado de arrendamento e da aquisição de habitação própria, os incentivos fiscais do Estado à aquisição de habitação própria permanente que contrastam com os muito tímidos apoios públicos ao arrendamento, tanto no parque habitacional público como no privado, e que se dirigiram sobretudo aos jovens. De facto, mesmo no período em que estes apoios ao arrendamento eram mais significativos (sobretudo durante a década de noventa), os mesmos nunca chegaram a ultrapassar os cerca de 28% do total dos apoios públicos ao sector da habitação (Serra, 2002).

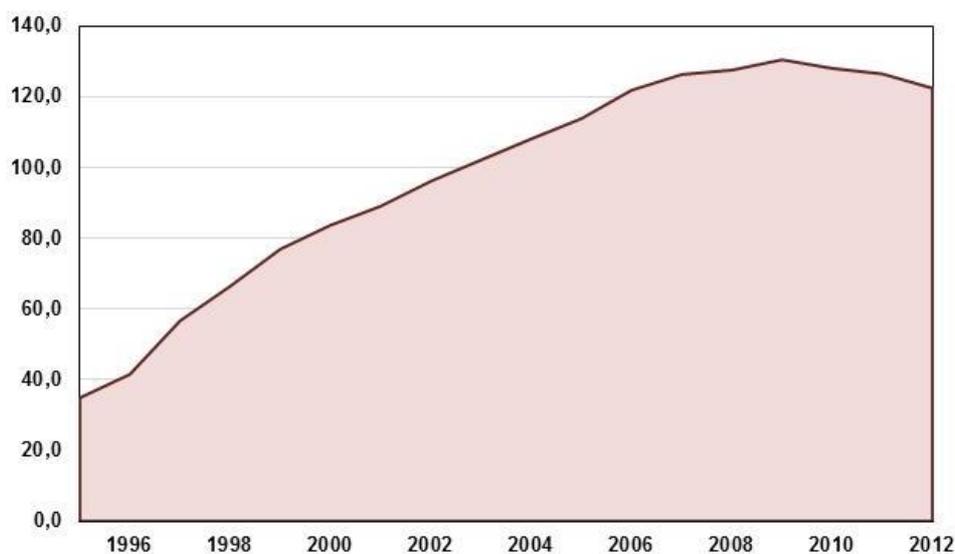
O atual contexto de crise pode, contudo, conduzir a uma alteração desta situação. Com o acesso ao crédito hipotecário mais dificultado, é expectável que o arrendamento se torne numa opção mais atrativa, senão mesmo a única opção viável para uma proporção cada vez mais significativa das famílias portuguesas. Por outro lado, as reformas no mercado de arrendamento previstas, ainda no quadro do programa de assistência financeira, que visam estender o processo de liberalização do valor das rendas aos contratos antigos, pode também vir a impulsionar a oferta de alojamentos para arrendar. O mercado de arrendamento privado pode pois, neste contexto, sair reforçado com a crise, ao ser estimulado por um previsível aumento da procura, que decorre essencialmente da contração do mercado de crédito hipotecário, e por um aumento da oferta, com o fortalecimento dos direitos dos proprietários. A habitação tornar-se-á, nestes termos, um bem de mais difícil acesso, colocando aliás em sério risco a população mais idosa e desfavorecida que beneficiava das rendas fixadas por lei e que se encontrará, nestas circunstâncias, sem alternativa face à exiguidade da habitação social existente e a um Estado financeiramente exaurido.

O endividamento das famílias portuguesas

A financeirização de uma economia semiperiférica como a portuguesa, no quadro da integração europeia, e as debilidades do Estado Providência português, que acentuaram uma certa individualização na procura de soluções para a provisão de bens essenciais, ainda que no quadro de uma Sociedade Providência assente em redes de entreatajuda, resultou num enorme endividamento dos agregados familiares portugueses. Em 1995, a dívida das famílias representava cerca de 35% do seu rendimento disponível, atingindo o seu peso mais elevado, de 130,5%, em 2009 (gráfico 15).

Gráfico 15

Peso da dívida no rendimento disponível das famílias (1995-2013)



Fonte: Eurostat

O aumento do endividamento dos portugueses é facilmente identificado com os empréstimos à habitação que compõem a maior parte da dívida contraída pelas famílias junto da banca, tendo, ainda assim, passado apenas de 70%, em 1995, para 81%, em 2011, do total desta dívida. Outros tipos de crédito às famílias – como por exemplo o crédito ao consumo – também registaram uma evolução positiva, mas não na mesma escala (ECRI, 2012).

O mercado de crédito imobiliário português beneficiou de facto de uma conjugação de fatores particularmente favorável. Os processos de privatização da banca, de abolição dos controlos de capitais e de desregulamentação e descompartimentação dos mercados financeiros, não só contribuíram para o aumento exponencial da capacidade de concessão de crédito, como esta expansão da oferta de crédito ocorreu num momento em que este mercado ainda era relativamente incipiente.

De facto, o ponto de partida muito baixo do endividamento e as taxas de juro historicamente reduzidas, constituíram-se como fatores afiançadores da robustez financeira dos contratos de empréstimo das famílias. O mercado do crédito imobiliário tornou-se, nestas circunstâncias, muito apetecível, oferecendo a possibilidade de dispersão do risco (dada a diversidade de clientes), a possibilidade de aplicar taxas de juro mais elevadas (em virtude do seu menor impacto nas prestações, decorrente dos reduzidos montantes financiados) e a maior maturidade dos empréstimos, bem como a oportunidade de fidelizar clientes através do crédito (Lobo, 1998). No entanto, numa segunda fase, durante os anos 2000, com a gradual eliminação dos apoios estatais, a expansão do crédito concedido a este sector foi prosseguida através de um

aumento do valor dos empréstimos e não tanto pela expansão do crédito a novos segmentos da população (Antão *et al.*, 2009).

A modernização e inovação do sistema bancário também permitiu, por sua vez, a conceção e elaboração de novos produtos e estratégias de comercialização, visando o aliciamento das famílias. Períodos de crédito gratuito, taxas promocionais, reserva do pagamento de uma parte do capital na fase final do prazo do empréstimo e devolução de uma percentagem das compras efetuadas com os cartões de crédito são apenas alguns exemplos da inovação de um mercado financeiro extremamente dinâmico, em concorrência agressiva e sem o devido acompanhamento pelo Banco Central. No seu conjunto, estas mudanças favoreceram “a aparência de crédito fácil, rápido e quase sem custos, que permite adquirir um vasto leque de bens e serviços disponibilizados por uma sociedade afluyente, que constrói parte da sua identidade a partir dos seus padrões de consumo” (Frade, 2007: 39).

Finalmente, importa vincar o papel das políticas públicas na promoção do endividamento hipotecário. Como vimos anteriormente, num quadro de inexistência de um mercado dinâmico de arrendamento e de uma inércia política em atacar as suas causas históricas, o enorme peso dos empréstimos à habitação na dívida das famílias é o resultado de uma política pública habitacional concentrada na promoção da compra de casa própria, por via de incentivos fiscais (créditos bonificados, regimes fiscais promotores de contas poupança-habitação, etc.) e da redução gradual da provisão direta por parte do Estado, confinada essencialmente à ação autárquica na gestão dos bairros sociais.

Mas ao contrário do que ocorreu, por exemplo, nos EUA, esta expansão não se fez nas classes sociais mais baixas e com maior risco de incumprimento (*subprime*), mas sim entre famílias de maiores rendimentos e com melhores garantias de solvência financeira, concentrando-se a concessão de crédito nos últimos escalões de rendimento. Segundo a informação recolhida pelo Inquérito à Situação Financeira das Famílias (ISFF), da responsabilidade do Banco de Portugal (BdP) e do Instituto Nacional de Estatística (INE), em 2010 apenas 37,7% das famílias portuguesas estavam endividadas, sendo cerca de 24,5% as famílias que tinham empréstimos à habitação e de 13,3% as que detinham empréstimos não garantidos por imóveis. Paralelamente, rondavam os 7,5% as famílias que possuíam dívidas associadas a cartões de crédito ou descobertos bancários e 3,3% tinham hipotecas sobre outros imóveis que não a sua habitação principal. O ISFF revela, ainda, que o grau de participação das famílias no mercado da dívida aumenta com o nível de rendimento, sendo esta participação de 18,4% para a classe de mais baixo rendimento e de 57,4% para a classe de

rendimento mais elevado (tabela 1).⁹ Contudo, quase dois terços das famílias (62,3%), não estavam endividadas.

Tabela 1
Proporção de agregados com dívida por escalão de rendimento (2010)

	Hipoteca da residência principal	Hipoteca de outros imóveis	Empréstimos não garantidos por imóveis	Cartão de crédito, linha de crédito e descobertos bancários	Qualquer dívida
TOTAL	24.5	3.3	13.3	7.5	37.7
1º Quintil (<20%)	10.1	0.7	8.4	2.8	18.4
2º Quintil (20-40%)	14.2	2.0	12.0	4.6	26.1
3º Quintil (40-60%)	28.0	2.3	14.7	7.3	41.9
4º Quintil (60-80%)	30.7	3.7	16.8	9.4	47.2
9º Decil (80-90%)	38.7	6.5	14.1	13.5	52.3
10º Decil (90-100%)	39.9	8.8	14.7	13.5	57.4

Fonte: BdP e INE (2012)

A participação no mercado do crédito imobiliário é relativamente mais elevada para os agregados em que o indivíduo de referência pertence ao escalão etário dos 35 aos 44 anos, tem escolaridade ao nível do ensino superior e é trabalhador por conta de outrem com contrato sem termo certo, o que se explica, por um lado, pela maior necessidade de agregados mais jovens recorrerem a empréstimos para a compra de habitação e, por outro, pela maior capacidade e estabilidade financeira dos trabalhadores com maiores níveis de escolaridade e com uma situação laboral mais consolidada que lhes permite aceder com mais facilidade ao crédito hipotecário (Costa e Farinha, 2012). Por sua vez, o crédito não hipotecário, que representa cerca de 8% do total do crédito concedido, tem uma maior incidência em famílias de menor riqueza e rendimento, e naquelas em que o indivíduo de referência tem idade inferior a 35 anos, está desempregado ou é trabalhador por conta de outrem com contrato temporário (Costa e Farinha, 2012). Em suma, enquanto as dívidas hipotecárias são sinónimo de uma situação

⁹ Segundo o ISFF, a dívida hipotecária associada à residência principal representava, em 2010, cerca de 80% da dívida das famílias, tendo a dívida associada a hipotecas de outros imóveis um peso de 12% e os empréstimos não garantidos por imóveis um peso de 7%. O somatório do cartão de crédito, linhas de crédito e descobertos bancários assumia um peso total de 1% (BdP e INE, 2012).

económica e profissional estável e segura, as dívidas não hipotecárias indiciam uma situação de dificuldade financeira, sendo muitas vezes o último recurso a que as famílias recorrem quando esgotam as suas fontes informais de financiamento (Frade *et al.*, 2008).

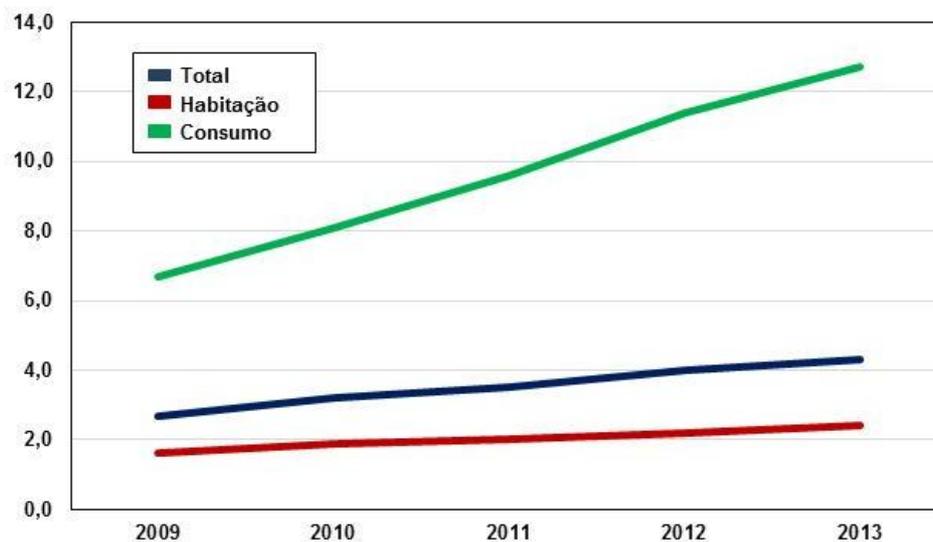
A maior concentração de proprietários com hipotecas nos agregados familiares com maiores recursos e de inquilinos nas famílias com menores recursos, tem naturalmente reflexo no peso das despesas com a habitação no rendimento disponível das famílias. Com efeito, é notória a diferença entre o peso dos encargos com os empréstimos à habitação e o peso dos encargos com o pagamento das rendas. Por exemplo, em 2012, apenas 7% das famílias com hipotecas suportavam uma carga excessiva das despesas com a habitação (isto é, superior a 40% do rendimento disponível do agregado familiar), sendo este valor de 36% para as famílias que arrendavam a residência do agregado familiar.¹⁰ Parece assim inegável, pelo menos para uma parte importante da população portuguesa, que a compra de casa própria surgiu como a melhor opção para colmatar as necessidades de alojamento dos agregados familiares, existindo ainda a vantagem de constituir uma forma de aforro consonante com normas de consumo vigentes que beneficia do apoio das redes familiares ainda relevantes na sociedade portuguesa.

Até ao eclodir da atual crise económica e financeira, o endividamento das famílias portuguesas não oferecia grandes razões para alarme. Foi portanto essencialmente a própria crise que colocou a descoberto a gravidade do endividamento das famílias portuguesas e que as tornou mais vulneráveis à instabilidade económica e financeira do país. Com efeito, a rápida expansão do crédito em Portugal e o crescimento das taxas de endividamento das famílias portuguesas ao longo das duas últimas décadas, estiveram associados a níveis bastante baixos de incumprimento. Mas com a crise, e a consequente quebra do rendimento das famílias, disparou o crédito malparado nas carteiras dos bancos. A taxa de incumprimento do crédito ao consumo e relativa a outros fins foi a que registou o maior crescimento, passando de cerca de 6,7% em 2009, para 12,7% em 2013. Sendo certo que a taxa de incumprimento do crédito à habitação também tem vindo a aumentar, a verdade é que continua relativamente contida, tendo passado de 1,6% para 2,4% no mesmo período (gráfico 16). Ao contrário do crédito ao consumo e outros fins, o crédito à habitação encontra-se pois relativamente coberto pelo valor do imóvel e associado a menores taxas de juro, apresentando por isso maior facilidade de gestão das condições de crédito e concentrando-se nos escalões de maior rendimento.

¹⁰ Disponível em

<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do?sessionId=9ea7d07d30d6856d59f18bfb40d7b025a0eb26041fff.e340aN8PchaTby0Lc3aNchuNa3iPe0>, consultado em 12 de Junho de 2014.

Gráfico 16
Rácio do crédito vencido das famílias (2009-2013)



Fonte: Banco de Portugal

O perfil de endividamento das famílias portuguesas, assente quase exclusivamente no imobiliário, é similar ao perfil registado em países periféricos e semiperiféricos, nos quais o endividamento se encontra também concentrado nos estratos sociais mais elevados (Santos e Teles, 2013). No entanto, em Portugal, e ao contrário do que ocorre nestes países, o custo real desta dívida foi historicamente baixo, o que explica o crescimento ininterrupto do endividamento, mesmo durante o período de estabilidade dos preços da habitação da década de 2000, o que constitui um caso quase único a nível internacional.

Assim, e em contraste com a evolução das décadas anteriores, a partir da segunda metade da década de noventa o desfasamento a que aludimos anteriormente, entre as relações de produção e as relações de reprodução social, já não se fez tanto à custa de mecanismos informais compensatórios, decorrentes do atraso das relações de produção, mas sim através da intermediação do setor bancário, que permitiu a continuada aproximação do padrão das despesas familiares dos portugueses aos padrões de consumo dominantes (Marques, 2000; Ribeiro, 2010). Quatro décadas depois, a economia portuguesa mantém características de uma economia semiperiférica “atrasada no sistema produtivo, moderna no sistema de consumo, atrasada na proteção social, moderna nas expectativas de vida” (Louçã, 2011: 77).

Daqui não se poderá concluir, no entanto, que a financeirização das famílias tenha substituído a Sociedade Providência portuguesa, havendo vários indícios de que a Sociedade Providência continua ativa. Apesar dos efeitos nefastos da crise sobre a condição financeira da generalidade das famílias

portuguesas, estas têm mantido alguma capacidade de solvência financeira, garantindo o pagamento das prestações dos empréstimos bancários e outras despesas básicas, o que se pode justificar pelo apoio ainda prestado por redes informais de solidariedade familiar.¹¹ Contudo, este apoio parece estar-se a esgotar, com o alastramento dos efeitos da crise a segmentos importantes da população, como os funcionários públicos e os pensionistas duramente atingidos pela crise e portanto cada vez mais limitados nas suas capacidades de apoio à família.

Mais do que um processo de erosão e substituição, deverá pois falar-se sobretudo na reconfiguração e capacidade de adaptação da Sociedade Providência às mudanças de conjuntura e das próprias políticas e estratégias de habitação. Se numa primeira fase os mecanismos da Sociedade Providência se manifestavam de forma particularmente expressiva na informalidade dos processos associados à autoconstrução e à construção clandestina, a transição para o “paradigma da aquisição de casa própria”, ancorado num quadro específico de condições macroeconómicas e institucionais, traduziu-se no surgimento de novas formas de entreatajuda no seio das famílias e no quadro das relações de amizade e vizinhança. Seja pelos apoios na redução dos montantes globais de empréstimo solicitados à banca, seja pelas ajudas no pagamento das prestações mensais, os mecanismos da Sociedade Providência revelam assim, dentro de certos limites, a sua manifesta capacidade de reconfiguração, adaptação e renovação. Aliás, esta metamorfose e capacidade de adaptação dos mecanismos da Sociedade Providência comporta ainda uma outra dimensão relevante, na esfera da habitação. Se em décadas passadas a sua presença se encontrava fortemente associada aos espaços rurais, com o surgimento do “paradigma da casa própria”, os mecanismos de solidariedade que lhe são intrínsecos começam igualmente a manifestar-se, em maior grau do que até aqui, nos próprios espaços urbanos.

A imbricação entre a finança, a construção e a habitação

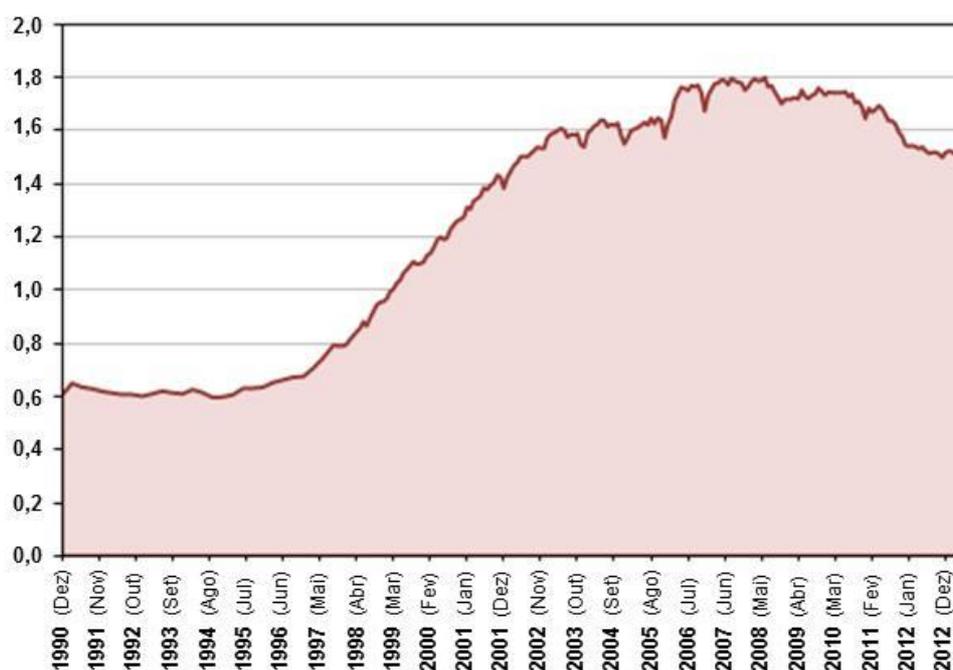
Durante a década de noventa, a construção do Mercado Único, num primeiro momento, e da União Económica e Monetária (UEM), num segundo momento, permitiram ao sector bancário nacional o acesso aos mercados de capitais internacionais e abriram o caminho para uma convergência de práticas da banca nacional com a banca internacional. Novos grupos bancários nasceram e consolidaram-se ao longo do tempo em torno de cinco grandes bancos, sendo quatro deles nacionais – Banco Comercial Português, Banco Português de

¹¹ Com efeito, Portugal apresenta a peculiaridade de ser um dos países da União Europeia em que mais famílias revelam dificuldades financeiras, o que não se traduz em equivalentes níveis de incumprimento dos vários tipos de despesa (Santos *et al.*, 2013).

Investimento, Banco Espírito Santo e Caixa Geral de Depósitos (banco público) – e um banco espanhol, o Santander-Totta.

O sector financeiro beneficiou também do florescimento do mercado privado de provisão de habitação, promovido pelo próprio Estado em Portugal. A expansão de crédito a taxas de juro em queda contínua permitiu, como vimos, um crescimento do endividamento recorde da economia portuguesa, nomeadamente dos seus agentes privados: famílias e empresas. Por um lado, o peso do crédito às famílias, esmagadoramente composto por crédito hipotecário, como mencionado acima, ganha crescente relevância face ao crédito às empresas desde o final dos anos noventa. De valores em torno de 60% do crédito concedido a empresas, o crédito concedido às famílias cresceu em termos relativos para quase 180% nos anos de 2007-08 (gráfico 17).

Gráfico 17
Crédito a particulares sobre crédito a sociedade não financeiras (1990-2012)

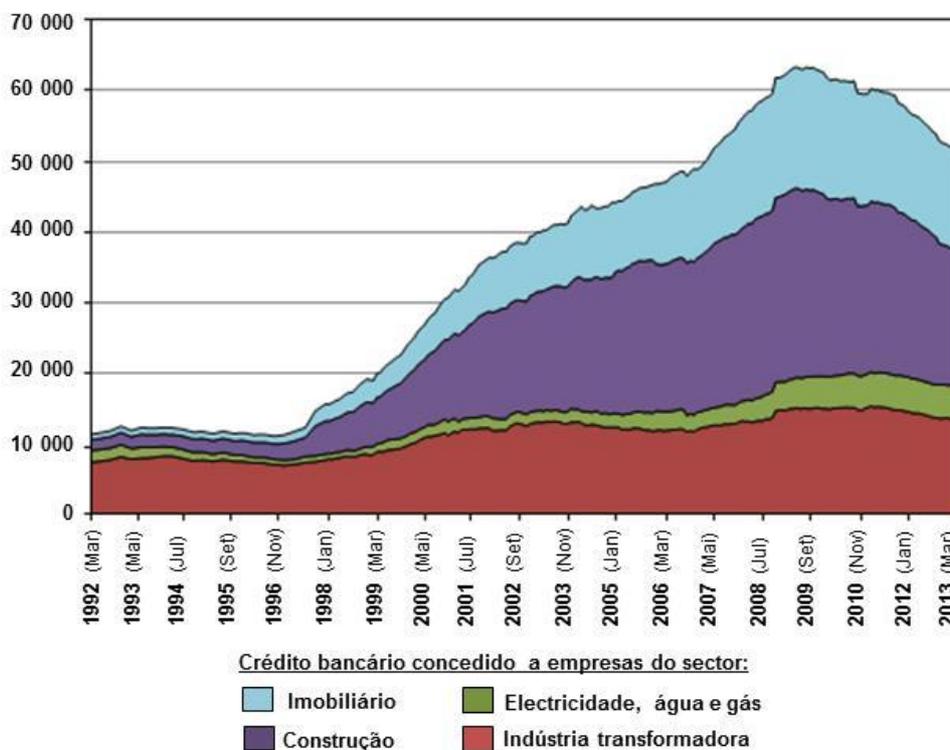


Fonte: Banco de Portugal

No entanto, a centralidade da habitação no negócio bancário não se limita ao crescente endividamento das famílias. A construção é igualmente fulcral no aumento quase exponencial do endividamento das empresas (gráfico 18). De facto, é no sector da construção e atividades imobiliárias que assistimos a uma maior euforia, sobretudo no final dos anos noventa. A banca financia não só a compra da habitação como a sua construção e serviços associados, controlando assim a produção e provisão deste bem essencial. E os ganhos são duplos, pois a

banca consegue não só capturar parte dos lucros dos construtores na esfera da produção como extrair ainda uma parte dos salários dos trabalhadores com o endividamento hipotecário. O financiamento da compra de habitação, considerado mais seguro porque assente num bem durável como garantia de pagamento, constitui também uma garantia quanto ao retorno dos empréstimos concedidos à construção, já que estes serão reembolsados com os seus empréstimos a particulares. A política de habitação promovida pelo Estado, assente num modelo de provisão de habitação baseado no mercado, beneficiou, assim, o sector financeiro e o sector da construção e atividades conexas.

Gráfico 18
Composição do endividamento bancário das empresas por sectores seleccionados (milhões de euros)



Fonte: Banco de Portugal

O papel das estruturas financeiras internacionais

A aposta da banca nacional na construção de habitação não pode, por outro lado, ser desligada do enquadramento internacional sobre o qual a banca nacional se movia. Até 1986, apenas três instituições bancárias estavam autorizadas a conceder hipotecas imobiliárias, mantendo-se o seu tratamento preferencial no acesso exclusivo ao crédito bonificado até 1991, um ano antes da criação do Mercado Único (Neves, 2000). Esta abertura foi acompanhada pela liberalização dos limites de concessão de crédito e taxas de juro.

Como vimos, a regulação europeia dos mercados financeiros, em geral, e a dirigida ao sector bancário europeu, em particular, e os acordos de Basileia, favoreceram a viragem dos sectores bancários nacionais para os empréstimos hipotecários (Allen e Santomero, 2001). No entanto, as intenções da Comissão Europeia, de criar um mercado único para as hipotecas, saíram goradas por diversos motivos (Aalbers, 2008): diferenças legislativas sobre regimes fiscais; a presença de vastas redes de agências bancárias dos atores domésticos que concentram a emissão das hipotecas; os entraves colocados pelos Estados à entrada de concorrentes externos; a falta de conhecimento dos mercados dos concorrentes estrangeiros; e a progressiva saturação do mercado. Por isso, não é surpreendente que os esforços da Comissão Europeia se tenham virado para o mercado grossista em 1999 (Hardt e Manning, 2000), sobretudo a partir do momento em que a criação do euro possibilitou o surgimento de um mercado de capitais sem risco de câmbio e com taxas de juro convergentes. A convergência no espaço europeu fez-se assim através das práticas dos diferentes bancos, nomeadamente a aplicação de técnicas de avaliação de risco de crédito, promovidas pelos acordos de Basileia II e pela inovação tecnológica que abriu as portas à titularização do crédito hipotecário (Aalbers, 2008; Lapavitsas e Dos Santos, 2008).

Além do dispositivo regulatório externo imposto à recém-privatizada banca portuguesa, a abertura dos mercados financeiros foi decisiva para o acesso a capital estrangeiro. Com o advento do euro e o fim do risco cambial, os bancos portugueses tiveram acesso a financiamento externo (sobretudo proveniente de países da zona euro) a taxas de juro marginalmente superiores às praticadas nos mercados interbancários dos países do centro da zona euro. Esta abundância de capital foi decisiva para o crescente endividamento externo da banca nacional a partir de 1998-99, quando o euro é criado enquanto unidade monetária europeia. Em resultado, a relação entre ativos e passivos da banca nacional face a não residentes degrada-se gradualmente até 2008 (gráfico 19), refletindo a acumulação de défices externos crescentes. No entanto, a integração na moeda única permitiu à banca nacional a disponibilidade de crédito externo a taxas de juro reduzidas, que se revelou necessária para ultrapassar quaisquer constrangimentos de balança de pagamentos. O continuado crescimento da concessão de crédito doméstico não encontrou assim, até 2008, qualquer obstáculo. Mas a partir desse ano, os mercados financeiros internacionais fecharam-se progressivamente e foram substituídos pelo financiamento de emergência do Eurosistema (Lapavitsas *et al.*, 2012).

Gráfico 19
Posição líquida da banca nacional face a não-residentes (milhões de euros)



Fonte: Banco de Portugal

Esta dependência do acesso da banca a capital externo explica uma das peculiaridades do crédito hipotecário português. Com efeito, Portugal possui um mercado hipotecário baseado sobretudo em empréstimos a taxa de juro variável, com revisões a 3 e 6 meses, o que deveria indicar um financiamento destes empréstimos baseado sobretudo em depósitos face a mercados onde os títulos de longo prazo prevalecem (Hess e Holzhausen, 2008). No caso português, esta estrutura dos empréstimos à habitação é explicada não tanto pelo financiamento através de depósitos, mas sim pela crescente dependência de capitais externos, por natureza de curto prazo e com uma maior volatilidade no seu preço, que é assim transmitida às famílias e empresas através das constantes revisões da taxa de juro paga.

Finalmente, a aposta no crédito à habitação e construção em Portugal não pode ser desligada de outro elemento central da integração na UEM: a deterioração da posição competitiva da economia portuguesa na arena internacional. Com a moeda única, as desvalorizações competitivas da moeda foram impedidas e o país passou a sofrer de uma valorização da sua taxa de câmbio real (Reis *et al.*, 2014). O resultado foi, pois, um enviesamento dos incentivos à acumulação de capital doméstico para os sectores protegidos da concorrência internacional, nomeadamente o imobiliário, conquanto tal aposta tenha resultado no agravamento do desequilíbrio externo e numa crescente dívida ao exterior. O perfil de endividamento das empresas, por seu turno, favoreceu as atividades protegidas da concorrência externa, introvertidas,

penalizando em termos relativos as atividades produtoras de bens transacionáveis e alimentando o déficit externo. Assim, o sector industrial, que no início dos anos noventa absorvia cerca de 40% de todo crédito concedido a empresas, perderia entretanto metade desse peso. E em sentido contrário, o peso de sectores como a construção e as atividades imobiliárias subiria vertiginosamente nos últimos anos da década de noventa, passando de 11% de todo endividamento das empresas, em 1992, para 39%, em 2008 (Reis *et al.*, 2014). Face à permanente fuga de rendimentos do país, o acesso a capitais externos é pois decisivo para explicar a contínua expansão do crédito até 2009.

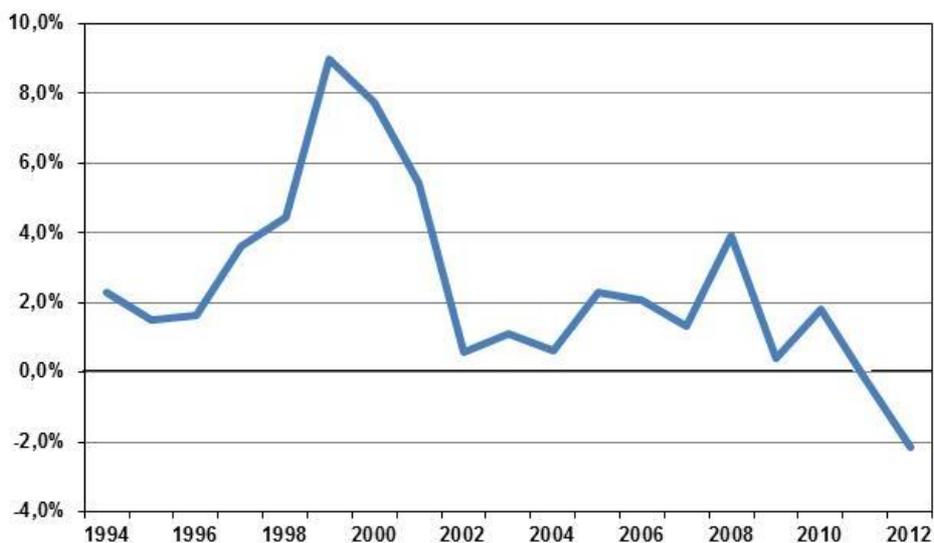
A sobredeterminação externa de uma economia semiperiférica como a portuguesa nos últimos vinte anos, com o processo de integração europeia no seu centro, não só favoreceu o sector financeiro como moldou a organização do seu negócio em torno do imobiliário. Esta sobredeterminação é por sua vez não só conseguida através da imposição regulatória internacional sobre o Estado português, mas também pela inserção internacional da economia portuguesa e os incentivos que criou ao tecido empresarial português.

O aprofundamento do nexa finança-habitação: uma crise a passo lento

A imbricação entre o sector financeiro e a construção, reforçada a partir dos anos noventa, resultou em altas taxas de crescimento dos alojamentos em Portugal. Em 2010, regista-se uma média de 1,5 fogos por família, um rácio que torna Portugal como “o país com o segundo maior parque habitacional relativo do conjunto da União Europeia e Estados Unidos, apenas ultrapassado pelo espanhol” (Bingre, 2011: 32). Este aumento da oferta imobiliária foi também acompanhado por um aumento da procura, resultando numa forte subida dos preços da habitação, sobretudo na segunda metade da década de noventa (gráfico 20).

Gráfico 20

Evolução dos preços da habitação em Portugal (1994-2012)



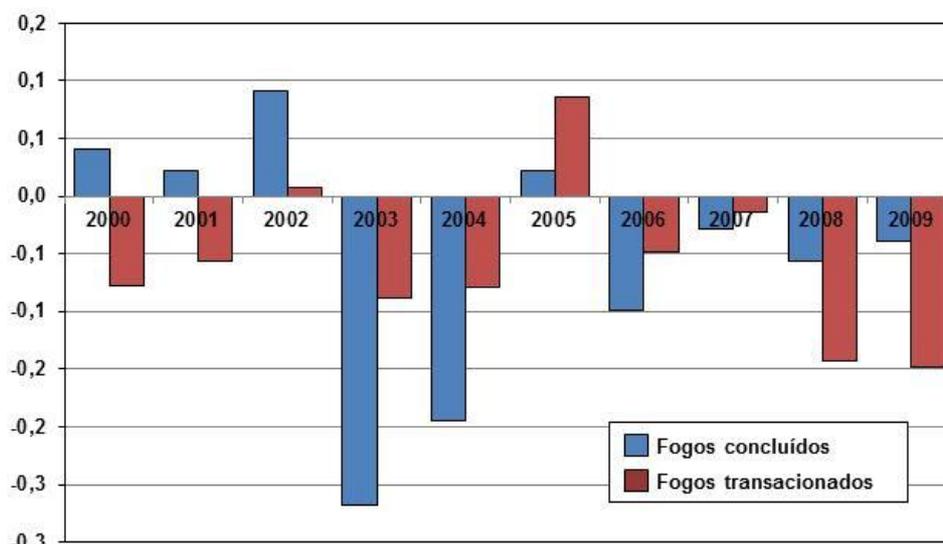
Fonte: BCE

Com a recessão internacional de 2001 e com o progressivo fim dos apoios públicos à habitação própria (em boa parte devido à nova disciplina orçamental a que o Estado português foi sujeito no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento), começou a fazer-se sentir no mercado imobiliário um desfasamento entre oferta e procura, afetando de forma mais aguda o sector da construção. O investimento em habitação caiu abruptamente nos primeiros anos do milénio, sem nunca ter recuperado para terreno positivo. O número de habitações concluídas diminuiu assim bruscamente, de um pico de cerca de 126 mil em 2002 para 74 mil em 2004, com as suas taxas de variação anual a registarem valores negativos desde 2002, com uma única exceção, em 2005 (gráfico 21).

Por sua vez, o número de transações caiu de 375 mil em 1999 para 276 mil em 2004. Contudo, no período entre 2001 e 2008, as taxas de variação anual das transações (gráfico 21) são consistentemente superiores às taxas de variação anual de habitação concluída (ao contrário do que acontecia no período de maior euforia do imobiliário, entre 2000 e 2002). Esta relativa capacidade de resistência do mercado imobiliário à crise que se instala no sector da construção é de algum modo visível na evolução dos preços da habitação depois de 2001, não se verificando uma queda abrupta dos seus valores, como seria de esperar tendo em conta o excesso de oferta. Esta capacidade de resistência do mercado imobiliário explica-se, em parte, pela descida das taxas de juro entre 2001 e 2006, que permitiu manter “uma procura de fogos para especulação, os quais deveriam ser mantidos desocupados para maximizar a rapidez das transações” (Bingre, 2011: 33).

Gráfico 21

Taxas de variação anual de casas concluídas e transacionadas (2000-2009)



Fonte: EMF

Um sistema mais sofisticado: novos atores e instrumentos

A crescente imbricação entre o sector financeiro e a habitação em Portugal não se limitou ao imparável endividamento de famílias e empresas. Fomentou também o desenvolvimento de novos mercados financeiros no país, seja através do surgimento de novos atores, como os fundos de investimento imobiliário, seja através de novos instrumentos financeiros, como a titularização de créditos hipotecários. Estas transformações permitiram à banca captar novos capitais e aumentar a sua liquidez, o que possibilitou manter a concessão de crédito no novo contexto de estagnação económica da década de 2000. Por outras palavras, a continuação do processo de financeirização sustentou e garantiu o próprio modelo de negócio criado pela banca, evitando a implosão da bolha imobiliária entretanto criada.

Caixa 1**A heterogeneidade do sector da construção em Portugal**

O sector da construção foi claramente um dos vencedores do processo de integração europeia e financeirização da economia portuguesa, tendo beneficiado do crescimento das obras públicas subsidiadas com os fundos europeus e do *boom* do imobiliário dos anos noventa. Marcado por uma estrutura heterogénea, em que milhares de pequenas empresas convivem com grandes multinacionais de origem portuguesa, observa-se uma relação simbiótica entre os vários agentes. Com efeito, as grandes empresas nacionais desde cedo recorreram a estratégias empresariais de *outsourcing*, passando a realização de determinadas fases do trabalho para (pequenos) subempreiteiros, gerindo assim a intermitência do volume de trabalho e tirando partido da precariedade que caracteriza as relações laborais deste sector em Portugal (Baganha *et al.*, 2002).

O dinamismo do sector refletiu-se no crescimento do seu peso relativo no Valor Acrescentado Bruto do país durante o período de forte crescimento económico da segunda metade dos anos 1990, tendo também expressão no crescimento do peso relativo do emprego no setor que atingiu 12% de toda a população empregada em 2002 (tabela 2). Mas a partir deste ano o sector entra em lento declínio. O seu peso no VAB nacional passa de 7,8% em 2001 para 4% em 2012, e o peso do emprego no setor cai de 12,2% em 2002 para 7,7% em 2012. Quer isto dizer que o setor da construção já se encontrava em grandes dificuldades antes da crise financeira de 2008-9, fruto da estagnação económica da primeira década do milénio. No entanto, o declínio do sector acentua-se com a crise, devido à elevada dependência, absoluta e relativa, de financiamento junto da banca nacional.

Tabela 2

Peso do setor da construção no VAB e no emprego, 1994-2012

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
VAB	6,4	6,7	7,1	7,7	7,7	7,7	7,7	7,8	7,5	6,9
Emprego	7,8	8,1	8,1	9	10,9	11,2	12,1	11,5	12,2	11,5

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
VAB	6,7	6,5	6,2	6,2	5,9	5,4	5	4,6	4,0
Emprego	10,7	10,8	10,7	11	10,7	10	9,7	9,1	7,7

Fonte: INE

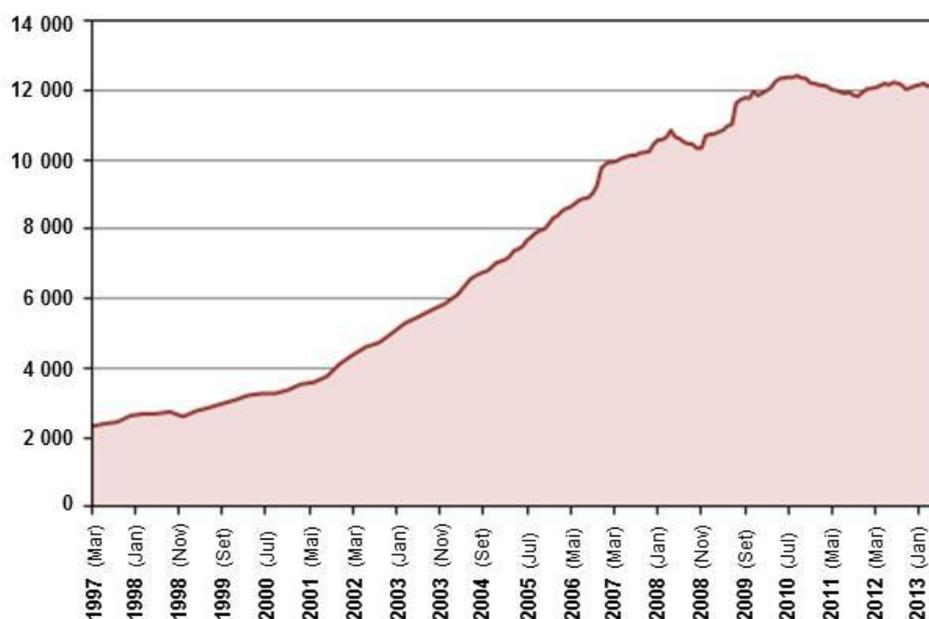
A crise prolongada do sector da construção refletiu-se na sua posição financeira, como ilustram os indicadores de autonomia e liquidez financeiras. Com efeito, o indicador de autonomia financeira das empresas de construção (rácio entre o capital próprio e o ativo líquido total) apresenta um valor mediano modesto de 29%, que esconde situações muito díspares e de enorme dificuldade, em que cerca de 10% de empresas apresenta um rácio inferior a 5%. Esta disparidade também tem expressão nos níveis de liquidez geral do setor, com 10% das empresas a apresentarem um rácio de liquidez (rácio do ativo corrente sobre o passivo corrente) inferior a 100%, sendo o valor da mediana deste rácio de 178% (InCI, 2013).

De referir, ainda, a importância de um pequeno conjunto de grandes empresas do sector listadas em Bolsa e com acesso a fontes diversificadas de capital, onde se incluem a Mota-Engil, a Soares da Costa, a Teixeira Duarte, e a Somague (esta última dominada por capital espanhol através da Sacyr), que beneficiaram de uma onda de fusões e aquisições, conseguindo expandir o seu volume de negócios além-fronteiras, particularmente para o continente africano. As pequenas e médias empresas, dependentes do mercado nacional, foram sendo progressivamente eliminadas, passando de cerca 30,4 mil empresas, em 1995, para 21,5 mil empresas, em 2012 (INE in Baganha *et al.*, 2002; e InCI, 2013).

O regime jurídico dos fundos de investimento imobiliário é estabelecido em 2002, ao abrigo do Decreto-Lei 60/2002, que define uma tipologia de três categorias de fundos: os fundos abertos (FIIA), os fundos fechados (FIIF) e os fundos mistos (FIIM). Nos fundos abertos, o número de títulos, de subscritores e de capital podem oscilar ao longo da duração do fundo; nos fundos fechados, as unidades de participação são fixas; e, finalmente, nos fundos mistos, existem duas categorias de unidade de participação, sendo uma em número fixo e a outra em número variável. Estes fundos são autorizados e regulados pela Comissão de Valores Mobiliários, tendo de cumprir um conjunto de critérios no que diz respeito à composição dos seus ativos, e podendo, cada um deles, realizar quatro atividades: aquisição de imóveis para arrendamento ou destinados a outras formas de exploração onerosa; aquisição de imóveis para revenda; aquisição de outros direitos sobre imóveis (e.g. lugares de garagem); e desenvolvimento de projetos de construção e de reabilitação urbana (IHRU, 2010).

Os fundos beneficiaram de um regime fiscal próprio, que os favorece face a investidores particulares. Por exemplo, os prédios integrados em FIIA estão isentos do pagamento de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e de Imposto Municipal sobre Transmissões (IMT). Já os prédios integrados em FIIF têm essas taxas reduzidas a metade. Acresce, ainda, que os ativos sujeitos a ações de reabilitação estão isentos de Imposto sobre Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC) e de IMI, e as empreitadas beneficiam de uma redução da taxa de IVA a 5% (CET-ISCTE *et al.*, 2010). Este regime fiscal favorável foi reforçado em 2009, com os rendimentos a estarem isentos de IRC para os fundos constituídos entre 2009 e 2013. A isenção de IMT foi também expandida a prédios urbanos destinados a arrendamento e isenção de imposto de selo. Dada a extensão dos benefícios fiscais dos fundos de investimento em geral, e dos imobiliários em particular, não será surpreendente o contributo do regime fiscal para a rentabilidade dos FII. Razina e Cardoso (2005), por exemplo, calculam que no ano de 2004 as isenções fiscais de IMI e IMT tiveram um impacto de 33% no retorno do investimento destes fundos, não estando aqui contabilizados os benefícios posteriormente instaurados a que aludimos. Uma vez mais, é evidente o papel do Estado na criação deste novo mercado financeiro.

Gráfico 22
Valor dos ativos detidos por Fundos de Investimento Imobiliário (mil milhões de euros)



Fonte: CMVM

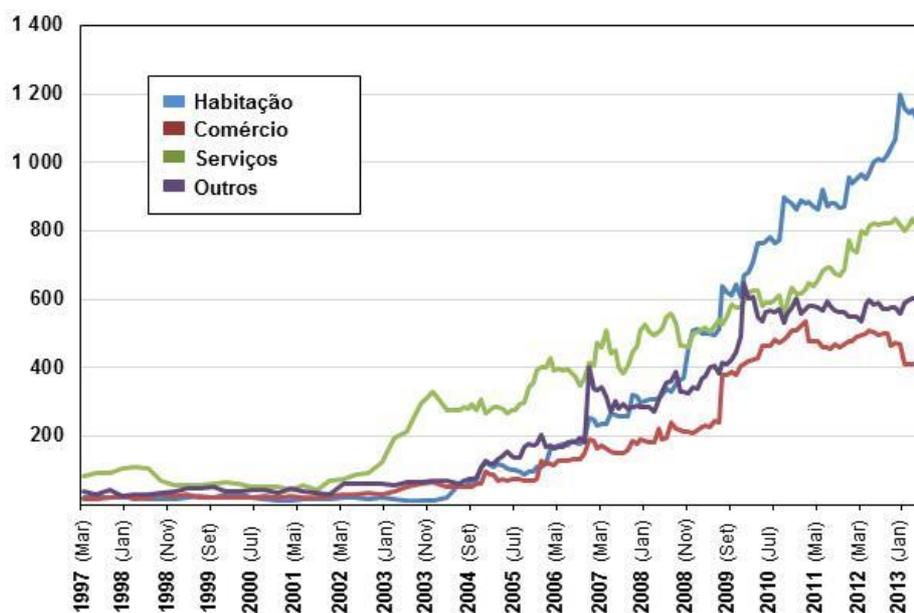
O valor capitalizado destes fundos não sofreu particularmente com a crise económica de 2008-9, estabilizando o valor dos seus ativos desde então. No entanto, a composição dos *portfolios*, desde 2008, mostra um crescimento mais acentuado do peso da habitação, sobretudo nos fundos com ativos não destinados ao arrendamento (gráfico 23).¹²

Na habitação, os ativos detidos por estes fundos estão concentrados nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, com destaque para a primeira (tabela 3), revelando uma grande concentração geográfica nas áreas centrais destas cidades.

¹² Os fundos imobiliários destinados ao arrendamento são marginais, tendo sido criados, em 2009, para resolver o problema do crescente incumprimento das famílias, preservando a posterior opção de compra. Segundo o IHRU (2010) os dois principais fundos, pertencentes ao banco público Caixa Geral de Depósitos, possibilitaram de facto a recuperação de ativos de devedores em incumprimento.

Gráfico 23

Composição dos FII com ativos não destinados ao arrendamento (1997-2013)



Fonte: CMVM

Tabela 3

Valores dos maiores municípios na composição de activos destinados à habitação

	Lisboa	Oeiras	Cascais	Sintra	Porto
Valor (% do total)	19,6	5,7	6,1	4,4	6,8

Fonte: CMVM

O recente aumento do peso de ativos de habitação pode ser explicado por dois fatores de sinal contrário. Por um lado, o preço da habitação parece ter resistido melhor à queda de preços generalizada da economia em 2009 e nos anos subsequentes, apresentando-se assim como um ativo que era, apesar de tudo, seguro face à instabilidade financeira registada no período. Por outro lado, dada a íntima ligação destes fundos com o sector bancário doméstico, é possível que os mesmos tenham servido para escoar ativos imobiliários que a banca começou a acumular nos seus balanços devido à crise. Com efeito, os maiores fundos imobiliários pertencem aos maiores grupos domésticos da banca de retalho. O maior fundo, *Interfundos*, pertence ao, até há pouco tempo, maior banco privado português, o BCP; o *Fundger* é controlado pelo maior banco (público) português, a CGD; o *Montepio Valor* pertence a um pequeno banco mutualista, Montepio Geral, e, finalmente, o *ESAF* pertence ao Banco Espírito Santo (tabela 4). Os principais fundos imobiliários nacionais estão assim

intimamente ligados ao sector bancário doméstico, verificando-se um volume considerável de transações com os grupos financeiros a que pertencem (cf. Fundger, 2013). Os fundos de investimento imobiliário parecem, pois, surgir como uma forma de a banca poder gerir os seus muito estendidos balanços no sector da habitação e construção, possibilitando uma fonte de liquidez e de rotação de ativos favorável à rentabilidade destes últimos.

Tabela 4
Maiores Fundos de Investimento Imobiliário em Portugal

Entidade	Grupo Bancário com controlo acionista	Quota de mercado
Interfundos	BCP	12,6%
Fundger	CGD	11,7%
Montepio Valor	Montepio	9,1%
ESAF	BES	8,4%
Norfin	Crimson Investment Management	6,9%

Fonte: CMVM

Esta hipótese parece aliás ser confirmada pelas discrepâncias identificadas entre o valor de mercado da habitação (calculado a partir das transações dos imóveis) e os valores contabilísticos destes fundos (IHRU, 2010). Assim, se é certo que em alguns municípios (como é o caso de Guimarães ou Braga), os valores de mercado estão significativamente acima dos valores contabilizados por estes fundos, nos municípios onde se encontram concentrados os investimentos (como por exemplo, Lisboa, Porto e Sintra), os valores contabilizados estão claramente acima do valor de mercado (8%, 27%, 12% respetivamente). Tais discrepâncias atenuam assim a assunção de perdas decorrentes da desvalorização dos ativos imobiliários face ao valor de mercado, já que a avaliação dos ativos depende da fixação, por parte do gestor do fundo, do valor de aquisição do imóvel e da média de duas avaliações realizadas por avaliadores externos, dando assim alguma margem de manobra ao gestor no desempenho do seu fundo (Pais, 2011).

Novos instrumentos: Titularização de créditos

A titularização de créditos surge tardiamente em Portugal, quando comparada com a realidade dos países do centro europeu, onde estas operações recuam aos anos setenta (Wolfson, 1994). Criada legalmente apenas em 1999, através do Decreto-lei 453/99, a primeira operação de titularização de crédito só foi levada a cabo em Dezembro de 2001, através de um fundo de titularização de crédito, ascendendo a mil milhões de euros o crédito hipotecário a titularizar (Campos, 2005). Este montante aumentaria, contudo, para 26 mil milhões em 2011, com

39 fundos de titularização presentes no mercado. Favorecidos por benefícios fiscais, entretanto eliminados, os fundos de titularização constituíram o veículo favorito para a emissão destes títulos. Com a crise internacional e com as mudanças regulatórias – que visavam nomeadamente o reforço do colateral junto do BCE – as sociedades de titularização de créditos foram ganhando terreno, tendo sido responsáveis pela titularização de 35 mil milhões de euros de créditos entre 2003 (ano em que a primeira sociedade de titularização de crédito foi criada) e 2011.

Se a possibilidade de recorrer à titularização de créditos, de forma a colocá-los fora dos balanços das instituições bancárias, pode ter sido uma das motivações iniciais deste tipo de operações, as mudanças regulatórias operadas em 2005 introduziram, contudo, algumas restrições. Ainda assim, segundo o Banco de Portugal (2012), em 2011, cerca de 19% dos créditos titularizados foram removidos dos balanços da banca. Ou seja, apesar de tardia e com limites regulatórios, a titularização teve também o seu papel na expansão do crédito em Portugal, nomeadamente através da remoção dos créditos concedidos pela banca dos seus balanços, permitindo aumentar a liquidez do sector bancário. Estes títulos apresentavam, ainda, as vantagens de terem um elevado grau de liquidez, já que podem ser transacionados entre agentes financeiros, e de servirem de colateral, podendo ser utilizados enquanto garantia dos empréstimos junto do BCE, servindo também, deste modo, como instrumento de gestão de liquidez.

Para concluir, importa sublinhar o domínio da banca internacional neste mercado, em linha com a criação de um mercado europeu hipotecário grossista, promovido pela Comissão Europeia (Hardt, 2000). Os fundos de titularização, como as sociedades de titularização, são ambos dominados pela banca internacional. Os fundos de titularização de crédito são dominados pelo Deustch Bank (através dos seus fundos titularizados *Navegator* e *Magellan*), com alguns agentes domésticos (e.g. Portucale Espirito Santo)¹³. Já as sociedades de titularização são sobretudo controladas pelo Citigroup (através da Sociedade Sagres), pelo Deutsch Bank (através da Sociedade Tagus) e pela Hefesto (LB UK RE, antigo Lehman Brothers).¹⁴

¹³ http://web3.cmvm.pt/sdi2004/fundos/app/pesquisa_nome_ftc.cfm

¹⁴ http://web3.cmvm.pt/sdi2004/titularizacao/pesquisa_stc.cfm

Conclusão

Este artigo traçou a evolução recente do sector da habitação em Portugal, sublinhando a importância da condição semiperiférica da economia portuguesa e das suas implicações nos modos de provisão de bem-estar. Apoiando-se na abordagem dos sistemas de provisão, procurou identificar o papel dos principais agentes na condução e execução das políticas e estratégias de habitação em Portugal, bem como os interesses que foram promovidos e a distribuição dos seus efeitos pelos diferentes segmentos sociais da população portuguesa.

A evolução recente do setor de habitação foi, de facto, amplamente condicionada tanto pela posição semiperiférica da economia portuguesa – cuja trajetória é marcada pelo processo de integração europeia, que constituiu um dos principais motores da financeirização da economia e da sociedade portuguesa –, como pelo surgimento tardio do Estado Providência. De facto, apesar de a habitação se ter afirmado como uma área de pleno direito constitucional, no âmbito da política social, com a implementação do regime democrático em 1974, as fragilidades do Estado Providência fizeram-se sentir, com particular relevo, neste sector.

A transição da ditadura para o sistema democrático não produziu efetivamente mudanças tão amplas quanto se esperaria no domínio das políticas e estratégias de habitação em Portugal. O período de maior intervenção do Estado é curto e imediatamente subsequente à revolução de Abril de 1974, o que impede, pelo menos em parte, a sua consolidação. Assentes na promoção pública direta de alojamentos, as políticas habitacionais que então surgiram, com maior fôlego, deram lugar a um redireccionamento progressivo da intervenção estatal para o estímulo à aquisição de casa própria. Aliás, a escassa participação do Estado na promoção direta da habitação acabou por ser, concomitantemente, colmatada pela promoção privada, tanto na vertente da produção mercantil de alojamentos, como na vertente das formas de promoção particular direta, realizada pelas famílias. O sector privado foi assim, nas últimas décadas, o principal responsável pela construção de habitação em Portugal.

À semelhança de outros domínios do bem-estar e da reprodução social, também o sector da habitação ficaria marcado pela persistência de formas de sociabilidade estruturadas segundo lógicas da reciprocidade, com expressão na ampla adoção de estratégias de alojamento baseadas na extraordinária capacidade em mobilizar recursos próprios e ajudas de elevado valor económico, fornecidas gratuitamente no quadro dos sistemas de entreaajuda que emergem das relações de parentesco, de amizade e vizinhança. Aliás, tratando-se de um domínio particularmente marcado pela ausência de uma política pública de promoção direta, consolidada e perdurável, o papel da Sociedade Providência portuguesa assumiu, de modo porventura mais pronunciado do que noutros sectores de política social, uma relevância particularmente assinalável. Ao

mesmo tempo, pela sua própria natureza, estes mecanismos revelaram-se favoráveis à adoção de padrões de consumo consentâneos com soluções individualizadas para o problema da habitação, o que poderá ter potenciado a rápida expansão dos empréstimos hipotecários, nomeadamente a partir da segunda metade dos anos noventa, quando o crédito se tornou substancialmente mais acessível a uma parte significativa da classe média portuguesa.

Assim, se a política de habitação até aos anos noventa reflete a emergência tardia, e em contraciclo, do Estado Providência português, não conseguindo por isso corresponder às expectativas geradas pela implantação e consolidação do regime democrático, a política de habitação desenvolvida a partir da segunda metade daquela década é fortemente determinada pela evolução do sector financeiro, que propicia e impulsiona as condições necessárias para o sucesso da estratégia de aquisição de casa própria.

Espelhando a sua condição semiperiférica, a evolução do sector financeiro português, fortemente conduzida por fatores externos, nomeadamente o processo de integração europeia e a criação da União Económica e Monetária, reproduz, com um notável desfasamento temporal, a tendência dos países do centro. Deste modo, foram as mesmas políticas de privatização da banca, de abolição dos controlos de capitais e de desregulamentação e descompartimentação dos mercados financeiros, a par da inovação tecnológica neste domínio, que contribuíram igualmente para a crescente influência dos mercados financeiros na atividade das famílias, das empresas e do Estado português.

A financeirização da economia teve um impacto muito direto no setor da habitação, contribuindo decisivamente para a clara prevalência das políticas de incidência na procura, nomeadamente através do estímulo à aquisição de casa própria com recurso ao crédito barato e abundante. Para tal contribuiu não só o Estado, através do seu relevante papel na reconfiguração do setor financeiro português, mas também os avultados apoios públicos à aquisição da casa própria, mediante bonificações associadas aos empréstimos e aliciantes incentivos fiscais. O resultado traduziu-se, de forma impressionante, no crescimento exponencial da dívida das famílias portuguesas num muito curto espaço de tempo.

Assim, a política de habitação promovida pelo Estado, assente num modelo de provisão de alojamentos baseado no mercado, beneficiou também o sector financeiro, tanto mais que a centralidade da habitação no negócio bancário não se limitou ao crescente endividamento das famílias. Com efeito, o crescimento da construção de alojamentos familiares levou também ao aumento quase exponencial da dívida das empresas de construção. Ou seja, a banca financiou não só a compra da habitação pelas famílias como a sua construção e serviços associados, controlando a produção e provisão deste bem essencial. E os

ganhos foram duplos, pois a banca conseguiu não só capturar parte dos lucros dos construtores na esfera da produção como extrair ainda uma parte dos salários dos trabalhadores com o endividamento hipotecário.

A aposta no crédito à habitação e à construção em Portugal não pode pois ser desligada de outro elemento central da integração na UEM: a deterioração da posição competitiva da economia portuguesa na arena internacional. Com o euro, as desvalorizações competitivas da moeda deixaram de ser possíveis e o país passou a ter de suportar uma taxa de câmbio real sobrevalorizada. Os incentivos à acumulação de capital doméstico voltaram-se deste modo para sectores protegidos da concorrência internacional, entre os quais, nomeadamente, a construção e o imobiliário, penalizando assim, em termos relativos, as atividades produtoras de bens transacionáveis, o que agravou o desequilíbrio externo e a crescente dívida ao exterior.

A imbricação entre o sector financeiro e a habitação em Portugal fomentou igualmente o desenvolvimento de novos mercados financeiros no país, seja através do surgimento de novos atores, como os Fundos de Investimento Imobiliário, seja através de novos instrumentos financeiros, como a titularização de créditos hipotecários. Estas transformações permitiram por sua vez à banca captar novos capitais e aumentar a sua liquidez, o que possibilitou sustentar a concessão de crédito quando a economia estagnou na década 2000, evitando a implosão da bolha imobiliária entretanto criada.

Contudo, a crise financeira de 2008-09 fez estremecer o equilíbrio frágil que se formou entre a banca, a construção e a habitação. Sendo certo que o setor da construção já se encontrava em dificuldades com a estagnação económica e o progressivo fim dos apoios públicos à compra de habitação própria, a crise agravou a situação destes sectores, sobretudo a partir de 2011 com o pedido de financiamento externo à Troika composta pelo Banco Central Europeu, a Comissão Europeia e o Fundo Monetário Internacional.

As políticas de austeridade prosseguidas desde então produziram níveis historicamente elevados de desemprego, uma acentuada quebra do rendimento das famílias e o aumento generalizado do custo de vida, colocando a descoberto a vulnerabilidade das famílias portuguesas face à instabilidade económica e financeira do país. O crédito malparado nas carteiras dos bancos disparou, o acesso ao crédito hipotecário tornou-se mais restritivo, e o mercado imobiliário paralisou.

Embora ainda não seja muito discernível, é expectável que o setor da habitação venha registar profundas transformações no futuro. O retrocesso económico e social do país nos últimos anos condiciona a compra de casa própria, com e sem recurso ao crédito hipotecário, o que pode tornar o arrendamento numa opção mais atrativa, senão mesmo a opção viável para uma proporção cada vez mais significativa das famílias portuguesas. Por outro lado,

as reformas previstas, que visam estender o processo de liberalização do valor das rendas, podem vir a impulsionar a oferta de alojamentos familiares para arrendamento. Desse modo, o mercado de arrendamento privado pode sair reforçado com a crise, estimulado por um previsível aumento da procura devido à contração do mercado de crédito hipotecário, e por um aumento da oferta, dado o fortalecimento dos direitos dos proprietários dos alojamentos familiares. A habitação tornar-se-á, então, um bem de mais difícil acesso, colocando em risco a população mais idosa e desfavorecida, que beneficiava de rendas fixadas administrativamente, deixando-a sem alternativas dada a exiguidade da habitação social e um Estado financeiramente exaurido. As condições de habitabilidade poderão por isso degradar-se significativamente, à medida que a partilha da habitação entre várias gerações emerge como última solução, numa renovada e inusitada adaptação da Sociedade Providência. Os desequilíbrios no sector poderão aliás atingir a máxima contradição: o aumento das carências de alojamento, concomitante com o aumento de alojamentos vagos, que vão sendo abandonados porque as famílias deixarão de ter condições para suportar os encargos com a habitação. E nas complexas interações dos mecanismos e estratégias de provisão, relativos ao Estado, mercado e comunidade, está ainda por descortinar até que ponto, face às transformações induzidas pela própria crise, existem energias e capacidades de adaptação aos desenvolvimentos que parece ser possível antever.

Referências Bibliográficas

- Aalbers, M. B. (2008) "The Financialization of Home and the Mortgage Market Crisis", *Competition & Change*, 12 (2): 148-166.
- Allen, F. e Santomero, A. (2001) "What Do Financial Intermediaries Do?", *Journal of Banking and Finance*, 25(2): 271 – 94.
- Antão, P., Boucinha, M., Farinha, L., Lacerda, A., Leal, C., e Ribeiro, N. (2009) "Integração Financeira, estruturas financeiras e as decisões das famílias e das empresas", in Banco de Portugal, *A Economia Portuguesa no contexto da Integração Económica, Financeira e Monetária*, Lisboa: Departamento de Estudos Económicos, pp. 423-561.
- Baganha, M.I., Marques, J.C., e Góis, P. (2002) "O sector da construção civil e obras públicas em Portugal: 1990-2000", *Oficina do CES*, nº 73.
- Banco de Portugal (2012), *Relatório de Supervisão Comportamental 2011*, Lisboa, Departamento de Supervisão Comportamental.
- Banco de Portugal e Instituto Nacional de Estatística (2012) *Inquérito à situação Financeira das Famílias*, Lisboa, Departamento de Estudos Económicos.
- Bayliss, K, B. Fine, e M. Robertson (2013) "From Financialisation to Consumption: the System of Provision Approach Applied to Housing and Water", *FESSUD Working Paper Series*, no 2.
- Becker, J., J. Jaeger, B. Leublot, e R. Weissenbacher (2010) "Peripheral Financialization and Vulnerability to Crisis: A Regulationist Perspective", *Competition and Change* 14: 3/4, 225-47.
- Bingre, P.A. (2011), *Análise das relações da política de solos com o sistema económico: Estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo 2011*, Lisboa: Direcção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Documento Técnico DGOTDU 5/2011.
- Boyer, R. (2000) "Is a Finance-led growth regime a viable alternative to Fordism? A preliminary analysis", *Economy and Society*, 29: 1, 111-145.
- Campos, A.R. (2005) "Titularizações de créditos algumas reflexões sobre a titularização sintética", *Revista da Banca*, 60: 77-92.
- CET-ISCTE, IRIC/UP e A. Mateus e Associados (2008a) *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008/2013: Sumário Executivo para Debate Público*.
- CET-ISCTE, IRIC/UP e A. Mateus e Associados (2008b) *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008/2013: Diagnóstico de Dinâmicas e Carências Habitacionais*
- CET-ISCTE, IRIC/UP e A. Mateus e Associados (2008c) *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008/2013: Políticas de Habitação*
- Costa, S. e Farinha, L. (2012) "O endividamento das famílias: uma análise microeconómica com base nos resultados do inquérito à situação financeira das famílias" in Banco de Portugal (ed.), *Relatório de Estabilidade Financeira Maio 2012*, Lisboa, pp.137-163.

- Epstein, G.A. (2005) *Financialization and the World Economy*, Aldershot: Edward Elgar.
- European Credit Research Institute [ECRI] (2012) *ECRI Statistical package 2012*.
- Fine, B. (2010) “Neo-Liberalism as Financialisation”, in A. Saad-Filho and G. Yalman (org) *Transitions to Neoliberalism in Middle-Income Countries: Policy Dilemmas, Economic Crises, Mass Resistance*, Routledge, pp. 11-23.
- Frade, C. (2007) *A regulação do sobreendividamento*. Tese de Doutoramento, Coimbra, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.
- Frade, C., Lopes, C., Jesus, F. e Ferreira, T. (2008), *Um perfil dos sobreendividados em Portugal*. Coimbra, Centro de Estudos Sociais.
- Fundger (2013) *Relatório e contas 2013*, Lisboa: FUNDGER–Sociedade Gestora de Fundos de Investimento Imobiliário.
- Gama, A. (1987) “Indústria e produção de um espaço peri-urbano”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 22: 33-54.
- Gama, A. (1992) “Urbanização Difusa e Territorialidade Local”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 34: 161-72.
- Gama, A. (1993) “Espaço e sociedade numa situação de crescimento urbano difuso”, in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Portugal: Um retrato singular*. Col. Saber Imaginar o Social, 5. Porto: Edições Afrontamento, pp. 441-73.
- Hardt, J. e Manning, D. (2000) “European mortgage markets: structure, funding and future development”, European Mortgage Federation, OECD, June 2000 (www.hypo.org).
- Hespanha, P. e Alves, A.I. (1995) “A habitação em meio rural: um domínio da Sociedade-Providência”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 42,: 125-51.
- Hess, A. e Holzhausen, A. (2008) “The structure of European mortgage markets”, *Allianz Dresdner Economic Research Working Paper*, No 97
- Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana [IHRU] (2010) *Análise Sucinta dos Fundos de Investimento Imobiliário no Mercado Habitacional Português*. Disponível em: https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/ohru/pt/ohru/documentacao/anexos/ohru/Fundos_Imobiliarios.pdf
- Instituto da Construção e do Imobiliário [InCI] (2013) *Relatório Anual do Sector da Construção em Portugal 2012*. Lisboa: InCI.
- Instituto Nacional de Estatística [INE] (2012a) *Evolução do Parque Habitacional em Portugal 2001-2011*, Lisboa: INE.
- Instituto Nacional de Estatística [INE] (2012b) *Censos 2011 Resultados Definitivos – Portugal*, Lisboa: INE.
- Krippner, G. (2005) “The Financialization of the American Economy”, *Socio-Economic Review*, 3: 173-208.
- Lapavitsas, C. e Dos Santos, P. (2008). “Globalization and Contemporary Banking: On the Impact of New Technology”, *Contributions to Political Economy*, 27, 31-56

Lapavitsas, C., Kaltenbrunner, A., Lambrinidis, G., Lindo, D., Meadway, J., Michell, J., Paineira, J., Powell, J., Pires, E., Stenfors, A., Teles, N. e Vatikiotis, L. (2012) *Crisis in the Eurozone*, Londres: Verso.

Lobo, F. (1998) *Crédito ao consumo e restrições de liquidez: uma aplicação à economia portuguesa*. Dissertação de Mestrado, Coimbra, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.

Louçã, F. (2011) *Portugal Agrilhado. A economia cruel do FMI*, Lisboa: Bertrand Editora.

Marques, M.M.L. (coord.) (2000) *O Endividamento dos Consumidores*, Coimbra: Almedina.

Mendes, V. e Rebelo, J. (2003) "Structure and Performance in the Portuguese Banking Industry in the Nineties", *Portuguese Economic Journal*, 2: 1, 53-68.

Neves, V. (2000) "Crédito à habitação: Será o endividamento dos portugueses excessivo?", *Notas Económicas*, 14: 85 - 112.

Nunes, J.A. e Serra, N. (2003) "'Casas Decentes para o Povo': movimentos urbanos e emancipação em Portugal", in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa*, Porto: Afrontamento, pp 213-45.

Pais, M. (2011) "Valorização do Ativo Imobiliário dos Fundos de Investimento Imobiliário Portugueses e suas Características", *Cadernos do Mercado de Valores Mobiliários CMVM*, 43: 10-25.

Pinho, P. (1997) "The Impact of the Single Market Programme and the Preparations in Portuguese Banking", *Working Paper Series: Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa*, nº 312, disponível em <http://fesrvsd.fe.unl.pt/WPFEUNL/WP1997/wp312.pdf>.

Portugal, S. (2014) *Famílias e Redes Sociais: Ligações fortes na produção de bem-estar*, Coimbra: Almedina.

Quental e Melo, I. (2009) "O Mercado de Arrendamento. Principais Oportunidades e Fragilidades face ao Mercado de Habitação Própria", Dissertação de Mestrado, Instituto Superior Técnico, disponível em: <https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/395139430560/dissertacao.pdf>

Ramaux, C. (2012) *L'État social – Pour sortir du chaos néolibéral*, Paris: Fayard.

Razina, F. e Cardoso, L. (2005) "Impacto dos Benefícios Fiscais na Rendibilidade dos Fundos de Investimento Imobiliário: Uma Análise Empírica", *Cadernos do Mercado de Valores Mobiliários CMVM*, 20: 95-101.

Reis, J; Rodrigues, J., Santos, A.C. e Teles, N. (2014) "Compreender a crise: a economia portuguesa num quadro europeu desfavorável" in Reis, J. (org) *A Economia Política do Retrocesso: Crise, causas e objetivos*, Coimbra: Almedina.

Ribeiro, R. (2010) *Sociologia do consumo: aplicada ao marketing e à comunicação*, Lisboa: Coleção Manuais Pedagógicos do ISCSP-UTL.

Rodrik, D. (2006) "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?" *Journal of Economic Literature*, XLIV, 969-983.

Santos, A. C. e N. Teles (2014), “Recent Trends in Household Financial Behaviour” in A.C. Santos e B. Fine (org) *Empirical report on cross-national comparative analysis of household financial behaviour – recent trends*, FESSUD REPORT

Santos, A.C., Teles, R., Matias, R., Brown, A. e Spencer, D., (2013), *Empirical report on cross-national comparative analysis of household well-being: micro analysis*, FESSUD REPORT

Santos, B.S. (1985) “Estado e Sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português”, *Análise Social*, XXI (87-88-89). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.

Santos, B.S. (1993) “O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: O caso português”, in Boaventura de Sousa Santos (org.) *Portugal: Um Retrato Singular*. Col. Saber Imaginar o Social, 5. Porto: Edições Afrontamento, pp. 17-56.

Serra, N. (2002) *Estado, Território e Estratégias de Habitação*, Coimbra: Quarteto.

van Apeldoorn, B. (2002) *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*, Londres: Routledge.

Wallerstein, I. (1984) *The Politics of the World-Economy. The States, the Movements and the Civilizations*, Cambridge: Cambridge University Press.

Wolfson, M.H. (1994) *Financial Crises: Understanding the Postwar U.S. Experience*, 2nd ed., Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.

Observatório sobre Crises e Alternativas

CES Lisboa

Picoas Plaza

Rua do Viriato, 13, Lj 117/118

1050-227 Lisboa

T. +351 216 012 848

F. +351 239 855 589

E. observatoriocrises@ces.uc.pt

web. www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt