

Necessidades e Expectativas de Inquilinos e Arrendatários

*Um estudo de caso**

*M. Isabel Duarte***

*M. José Maranhão****

Resumo: Conjugando as especificidades socioculturais da habitação na sociedade portuguesa, as dinâmicas económicas do mercado do alojamento e a diversidade das perspectivas existentes por parte dos diferentes grupos e actores sociais, propusemo-nos desenvolver um estudo que pudesse fornecer elementos de apoio a uma intervenção política estruturante e não meramente paliativa, no sector do mercado de arrendamento sujeito a contratos anteriores ao Dec.-Lei 321-B/90.

Palavras Chave: arrendamento urbano, políticas de habitação

Apresentação: Objectivos e Metodologia do Estudo

A degradação do parque habitacional arrendado, a existência de um grande número de fogos devolutos e a deterioração dos rendimentos dos senhorios com contratos de arrendamento mais antigos, sobretudo dos celebrados anteriormente à entrada em vigor do Dec. Lei 321-B/90 que vem liberar as rendas para habitação, constituem problemas crónicos do sector do arrendamento e são dos principais obstáculos a uma evolução equilibrada do mercado do arrendamento em Portugal, tal como é explicitado no Dec. Lei 289/96, de 14 de Dezembro.

O estudo, de que o presente artigo dá conta, teve como objectivo fundamental perceber o grau de motivação para a negociação dos actores directamente envolvidos no mercado específico dos arrendamentos com contratos celebrados antes da entrada em vigor do Dec. Lei 321-B/90. Elegemos, assim, como ponto de partida, a

importância de diferentes necessidades, recursos e expectativas de que estes actores são portadores para a compreensão de dinâmicas potencialmente mobilizáveis para a intervenção neste sector de arrendamento.

Neste contexto privilegiaram-se, fundamentalmente, duas dimensões de análise:

Necessidades, recursos e expectativas do inquilino

- Satisfação residencial.
- Recursos económicos, sociais e culturais potencialmente mobilizáveis.
- Estratégias de manutenção do fogo.
- Avaliação da interacção e desempenho do senhorio.

Necessidades, recursos e expectativas do senhorio

- Recursos económicos potencialmente mobilizáveis.
- Estratégias de intervenção e valoração da propriedade.

* Este texto dá conta dos objectivos, metodologia e resultados de um estudo realizado pelo CET, em 1997, para a Comissão de Estudos para a Melhoria das Situações de Arrendamento Habitacional anteriores ao Dec. Lei 321-B/90. Trata-se de um estudo de caso implementado na cidade de Lisboa, entre os meses de Maio e Junho de 1997 e que contou com a consultoria da Prof^{ta}. Isabel Guerra e do Prof. Fernando Caria e com o apoio da socióloga Dulce Moura.

** Assistente de Sociologia do ISCTE. Investigadora do CET.

*** Geógrafa. Assistente do ISCTE. Investigadora do CET.

Para a concretização do objectivo fundamental deste trabalho, optámos pela realização de um estudo de caso, enquanto metodologia que permite uma aproximação à multiplicidade de situações da realidade concreta vivida pelos actores, dificilmente perceptíveis através dos instrumentos estatísticos disponíveis (base territorial alargada e dificuldades nos cruzamentos de variáveis).

As técnicas de recolha de informação são, assim, de carácter eminentemente qualitativo:

- Recolha e tratamento de informação documental.
- Realização de entrevistas semi-directivas.
- Análise de conteúdo das entrevistas para a definição de categorias tipo.

Foram realizadas 20 entrevistas a inquilinos residentes em fogos no interior de três zonas da cidade previamente seleccionadas, a saber: Benfica; Alvalade e Penha de França.

Estas zonas foram seleccionadas em função dos seguintes critérios:

Critério espaço-temporal – Em função do seu grau de centralidade e correspondendo a fases diferenciadas de expansão urbana de Lisboa (com forte probabilidade de contratos de arrendamento anteriores a 1990).

Critério socioprofissional – Em função da correlação de cada uma destas zonas com estratos sociais específicos.

Acrescente-se o facto de se tratar de zonas onde o Programa RECRIA tem vindo a ter algum impacto. Este programa tem sido o recurso, quase exclusivo, de combate à degradação do património edificado de Lisboa e é o único instrumento que permite aos senhorios procederem a um aumento suplementar das rendas (conforme legislação própria e adiante referenciada).

Quadro I - Inquilinos entrevistados por zona de residência

Bairro	Localização do edifício	Entrevistados
Penha de França	Rua Penha de França (RECRIA)	3 inquilinos
	Rua Penha de França (um prédio)	3 inquilinos
	Rua Martins Sarmiento (RECRIA-um prédio)	3 inquilinos
	Rua Martins Sarmiento	2 inquilinos
Benfica	Av. Grão Vasco (RECRIA)	3 inquilinos
	Rua Ernesto Silva	3 inquilinos
Alvalade	Rua Frei Amador Arrais, 6 (RECRIA)	2 inquilinos
	Rua António Ferreira, 7	1 inquilino

Excluámos à partida os "bairros tradicionais" da cidade, detentores de uma acentuada especificidade ao nível socio-urbanístico. Estes bairros estão abrangidos por uma regulamentação específica do RECRIA e usufruem de Gabinetes Técnicos Locais que desempenham aí um importante papel de intervenção.

Foi, aliás, o reconhecimento da importância deste Programa que esteve na base da escolha dos prédios a inquirir em cada uma das zonas seleccionadas. Foi feita uma visita exterior a todos os prédios que já tinham sido alvo do RECRIA nas três zonas. Com base nesta prospecção, foram escolhidos os prédios RECRIA e, em simultâneo, os prédios que na sua proximidade física apresentavam características semelhantes em materiais e época de construção, mas em estado visivelmente degradado.

A opção pela proximidade física entre um prédio em visível estado de degradação e outro alvo do RECRIA, fundamentou-se na hipótese teórica de que os inquilinos de fogos degradados, em confronto com as melhorias visíveis de um prédio vizinho recuperado, "racionalizam" necessidades e evidenciam novas expectativas de melhoria da qualidade do alojamento, mais predispostos, eventualmente, para a negociação.

Quanto aos senhorios, tinha sido inicialmente pensado que seriam entrevistados um por cada prédio seleccionado. No entanto, as várias tentativas para estabelecer contacto, resultaram num processo particularmente moroso e ineficaz: senhorios cuja morada registada na Repartição de Finanças e/ou no Registo Predial não correspondia à morada real; os que se encontram ausentes da cidade ou do país.

Nestas circunstâncias, e face ao tempo disponível para a realização deste estudo, efectuaram-se duas entrevistas, as quais se viriam a evidenciar, apesar de tudo, como uma fonte de informação interessante. Estas entrevistas foram alvo do mesmo tipo de tratamento que as dos inquilinos.

Velhas, novas questões sobre o alojamento

Como refere Gilbert Mathieu (1965), "enquanto o homem viveu no campo o número de alojamentos coincidia aproximadamente com as necessidades: cada geração melhorava o seu habitat ou reconstruía-o" (Mathieu, 1965: 21). A crise do alojamento é, de facto, nos países mais desenvolvidos da Europa e em Portugal umas décadas depois, um fenómeno que remonta ao

déficit acumulado desde a revolução industrial. E esta crise sempre afectou de forma particularmente severa as classes populares.

As dinâmicas inerentes aos processos de urbanização do último século, fazem do espaço urbano, um espaço de mobilidade residencial por excelência. O investimento imobiliário, para arrendamento ou para a venda, é, neste contexto, um dos sectores privilegiados pelo capital, ditando as regras no mercado do alojamento. Na busca da rentabilização máxima este mercado deixa pouca margem de manobra para um sector alargado da procura, obrigada a soluções de recurso. Nestes casos e num Estado de direito democrático, cabe a este implementar medidas de política que salvaguardem o direito ao alojamento para todos, nomeadamente dos mais carenciados.

Na sociedade portuguesa, a ausência de uma política de habitação consequente faz do acesso ao alojamento uma questão particularmente sensível. O mercado, por seu lado, mostrou-se manifestamente insuficiente ao nível da oferta e da qualidade do alojamento, desajustado nos custos e nas tipologias face ao potencial económico e necessidades das famílias. Este desajustamento, acrescido de uma herança cultural que predispõe e hierarquiza simbolicamente para a posse e propriedade do alojamento, está na base de soluções alternativas implementadas massivamente em conjunturas de maior dinâmica de crescimento urbano, com evidentes efeitos perversos. É disso um bom (mau) exemplo a amplitude do fenómeno do clandestinos e da proliferação dos "bairros de lata", ou o *laissez faire-laissez passer* dos edifícios degradados de Lisboa.

O alojamento, muito mais do que um bem de mercado, é um bem social essencial, estruturador ou potencialmente desestruturador de trajectórias e expectativas de vida socialmente integradas. Perceber a relação das famílias com o alojamento envolve múltiplas variáveis e a sua percepção permite compreender como a "ligação" com um determinado espaço residencial pode ser a resultante de uma trajectória ambicionada, ou, tão simplesmente, um constrangimento.

As estratégias residenciais estão em interacção constante com, por exemplo, as estratégias profissionais e escolares. São estratégias decorrentes de necessidades e opções conjunturais das famílias, em função do momento do ciclo de vida familiar e/ou individual, condicionadas, evidentemente, por uma maior ou menor fluidez do mercado de alojamento (compra ou arrendamento).

O *status* habitacional e intergeracional, será outra das variáveis em presença nas estratégias de procura/manutenção do alojamento próprio ou arrendado. Entre o jogo financeiro do custo de aquisição e outras formas de solucionar as necessidades de alojamento, podemos detectar grupos sociais que optam pelo arrendamento, não tanto pela sua incapacidade económica de aceder à propriedade, mas sobretudo porque o arrendamento lhes permite permanecer no centro urbano, simbólica, funcional e culturalmente importante para a aquisição/manutenção de um *status* residencial elevado.

A heterogeneidade de situações que podemos identificar no mercado de arrendamento remetem para a necessidade de estabelecer uma tipologia de grupos específicos de inquilinos, com necessidades, expectativas e recursos diferenciados, permitindo/exigindo uma diversidade de medidas de política que garantam uma margem de manobra na negociação no contexto deste mercado.

O alojamento em Portugal – Uma questão de Política e a Política em questão

Em Portugal é visível o aumento de agregados familiares proprietários a partir da década de 70. Este facto não é alheio ao aumento do nível de vida médio das famílias desde então e ao investimento dos emigrantes, mas retrata também os efeitos de uma política de incentivos à aquisição de casa própria através do recurso ao crédito bancário, em muitos casos a única solução num mercado de arrendamento quantitativa e qualitativamente deficitário. Entre 1981 e 1991 o mercado de arrendamento reduziu-se em 20.4%, orientando a oferta para a venda e obrigando à criação de sistemas de aquisição subsidiados pelo Estado (MPAT,1993:105). As famílias proprietárias de alojamentos, por seu lado, passam de 48.4% para 64.8%, entre 1970 e 1991 (A. Barreto, 1996:123).

Apesar de um aumento significativo do número de fogos construídos nos últimos anos, e da melhoria da generalidade dos indicadores de conforto, as necessidades habitacionais estão longe de ser satisfeitas, sobretudo junto da população de menores recursos, e, por outro lado, tem sido difícil evitar a degradação de um parque habitacional onde cerca de um terço foi edificado antes de 1945. Este problema afecta particularmente as habitações arrendadas, face aos conhecidos bloqueios deste sector do mercado, herdados de há décadas (MPAT,1993).

Acompanhando a dinâmica da construção de novos fogos entre 1980 e 1993, é impressionante o desinvestimento do Estado na construção de habitação que, entre estas datas, passa de 14.5% para 3,6%. Em termos absolutos o Estado foi o promotor em 1980 de 5532 fogos, assumindo em 1993 apenas 1540. Face ao déficit (F. Ferreira, 1990) de habitação social que caracterizava Portugal no 25 de Abril, só teria sentido um investimento crescente neste sector.

Lisboa concentra de forma particularmente importante os problemas relacionados com o mercado de alojamento. Como diz A. Mateus, (MOPTC, 1987) "*a A. M. Lisboa, dadas as características do seu próprio crescimento, apresenta-se como um espaço atravessado por um significativo dualismo resultante de um balanço desequilibrado entre factores/movimento de integração e exclusão na repartição dos pontos desse mesmo crescimento. (...) Certas áreas da questão habitacional apresentam aqui aspectos mais gravosos como sejam o acentuado envelhecimento do parque habitacional, o nível de degradação do mesmo e a existência de zonas degradadas constituídas por formas de alojamento precário (...)*".

De facto a lógica de urbanização da capital baseou-se numa "*hiper-valorização fundiária e imobiliária em determinados espaços já de si urbanisticamente valorizados, induzindo nas restantes zonas uma avaliação progressivamente elevada, obviamente 'perversa', uma vez que baseada em critérios de suposta acessibilidade (...)*. Neste sentido, qualquer política de requalificação urbana é necessariamente uma política urbanística e uma política social, situando-se entre a '*acção exemplar*' e a '*guerrilha institucional*'" (V. M. Ferreira e T. Craveiro, citado por I. Guerra e E. Vilaça, 1994: 84, 85).

O papel do Estado na questão do alojamento

Reconhecer o direito ao alojamento como um direito fundamental, de igual modo como o direito ao trabalho ou o direito à educação, exigiria a capacidade de garantir o alojamento para todos de acordo com as necessidades das famílias e com aluguer compatível com os seus rendimentos. Este princípio remete fundamentalmente para a obrigação de alojar os mais desfavorecidos, já que as famílias de médios e altos rendimentos encontram por si próprios as soluções mais adequadas às suas necessidades (G. Mathieu, 1965: 84, 85).

Como G. Mathieu referia nos anos 60 "*decidir que o país afecta uma percentagem elevada do seu PIB à construção, é uma escolha política no sentido mais nobre do termo ; reservar os alojamentos construídos pelo Estado àqueles que mais necessidade têm e não aos que o podem pagar, é também uma escolha política ; utilizar os solos em função das necessidades de construção recusando aos proprietários fundiários o direito de especular (como por exemplo, taxando os solos expectantes), é ainda uma escolha política*" (1965:5).

No contexto europeu podem definir-se três grandes grupos de países, quanto às políticas de intervenção do Estado na questão do alojamento, tal como sugere B. Lefebvre (B. Lefebvre et al, 1991) :

- Dinamarca, Holanda e Reino Unido, onde a legitimidade das intervenções do Estado foi muito forte. A política conduzida neste domínio desde a Segunda Guerra Mundial dirige-se ao conjunto da população.
- Países da Europa do Sul, sobretudo a Espanha, que se caracterizam por um fraco esforço do Estado, oriundo da filosofia dominante dos governos e dos agentes económicos, mas também da fraqueza dos meios materiais e financeiros, susceptíveis de serem afectados ao sector do alojamento.
- Alemanha Federal e França, sobretudo, numa posição intermédia, caracterizada pela fraca legitimidade atribuída pelos agentes económicos às acções empreendidas pelo Estado em favor do alojamento. Este países optaram por incentivar a construção de um número elevado de alojamentos, mas privilegiando as famílias de baixos rendimentos, ou sectores específicos da população.

No pós-guerra, países como a França, a Alemanha ou a Inglaterra desenvolveram uma forte política de alojamento, face, por um lado, à penúria que se aprofundou com a guerra e, por outro, face à vontade política de construir uma sociedade mais justa.

Hoje, num contexto de globalização da economia e de concorrência aguda, a crise económica tem reforçado a perda de legitimidade das intervenções do Estado no sector do alojamento (vide B. Lefebvre et al, 1991). Neste contexto, a tendência verificada na Europa vai no sentido do Estado se descomprometer enquanto promotor de alojamento, intervindo selectivamente ao nível das prestações sociais.

Portugal, tende a acompanhar estas recentes tendências, sem no entanto ter cumprido o esfor-

ço de construção desenvolvido pela maioria dos seus parceiros Europeus, num passado mais ou menos recente. Marcado por um processo de desenvolvimento gerador de grandes assimetrias e desigualdades socio-espaciais, impõe-se um esforço acrescido no domínio da política de habitação.

O impasse de um quadro legal desajustado – alguns dados sobre os últimos trinta anos

A suspensão da actualização das rendas, foi uma medida política determinante, não só na história do arrendamento urbano português, como na configuração do actual parque habitacional, principalmente nas grandes cidades de Lisboa e Porto.

Com a Lei nº 2030, de 22 de Junho de 1948, fora de Lisboa e Porto, as rendas podiam ser actualizadas até ao duodécimo do rendimento líquido inscrito na matriz, de modo escalonado, mas naquelas duas cidades as rendas ficaram congeladas, dando início a uma mudança radical no domínio do arrendamento. Esta suspensão das avaliações fiscais para actualização das rendas

prescritas em 1948 para Lisboa e Porto, manteve-se no Dec. Lei nº 47334 de 25 de Novembro de 1966. No pós-Revolução de 74, o Dec. Lei nº 445/74 de 12 de Setembro vem, uma vez mais, em nome da resolução dos problemas de habitação no País, e na convicção de ser uma medida legislativa capaz de resolver os problemas do arrendamento, alargar o fim das avaliações fiscais para actualização das rendas a todos os concelhos, antes limitada a Lisboa e Porto, congelando assim as rendas em todo o país.

Esta estagnação forçada dos contratos, configurada política e legislativamente, ao longo dos últimos 30 anos, trouxe necessariamente consequências nefastas que conduziram a uma proposta governamental, datada de 1984, sobre o regime de rendas de casa para habitação. O cenário da situação do arrendamento habitacional era claro e pedia uma intervenção urgente (A.Alves, 1995): uma enorme redução da oferta de fogos para arrendamento; a especulação nos primeiros arrendamentos, com os proprietários a exigirem rendas excessivas para o padrão médio das remunerações do trabalho, ou o pagamento de elevados sinais extra-contrato, procurando assim compensar o processo inflacionário que vai diminuindo progressivamente os valores reais das rendas. Na sequência deste verifica-se, ainda, a progressiva deterioração do parque habitacional, com a desresponsabilização dos senhorios da sua manutenção ou conservação. Uma estimativa datada de 1984 indica que cerca de 40% dos alojamentos estão em visível degradação ou num estado de conservação deficiente, o que corresponde a existirem nas regiões da Grande Lisboa e Grande Porto cerca de 360 000 fogos exigindo obras de conservação, restauro ou renovação.

O Dec. Lei 148/81 de 4 de Junho, vem abordar, de uma forma muito cautelosa, o problemas das rendas, permitindo arrendamentos de renda livre (ilimitada mas sem actualização) e condicionada (limitada a 7% do duodécimo do valor do fogo mas actualizável) e a actualização das rendas segundo um coeficiente anual a aprovar pelo Governo (mantendo a suspensão das avaliações fiscais para actualização de rendas).

A Lei 46/85 de 20 de Setembro permite a correcção extraordinárias das rendas fixadas antes de 1980, regulando, ainda, a questão das obras de conservação e beneficiação, as quais podem, em certos casos, reflectir-se nas rendas.

Para compensar os aumentos de rendas, foi instituído o subsídio de renda para os arrendatários de baixo rendimento e, em posteriores ajustamentos, para jovens.



Fonte: Plano Estratégico de Lisboa, C. M. L. 1992.

Estas recentes medidas legislativas trouxeram correcções extraordinárias de rendas que, embora percentualmente elevadas, não tiveram grande impacto nas despesas dos arrendatários nem nos rendimentos dos proprietários. Esta correcção incidiram sobre bases muito baixas, não chegando a introduzir dinâmicas alternativas num mercado de arrendamento ainda relativamente estagnado.

A partir de 1990, com a entrada em vigor do Dec. Lei 321-B/90, os novos contratos para habitação deixam de estar sujeitos a qualquer condicionamento. Não sendo aqui o lugar para avaliar e debater as consequências sociais, económicas e urbanísticas desta liberalização das rendas na cidade de Lisboa, não podemos deixar de explicitar a necessidade urgente de conhecer e intervir sobre um novo mercado de arrendamento sobreavaliado e especulativo que vem reforçar a terciarização e a elitização da cidade e a contracção do próprio mercado de arrendamento habitacional.

Face ao quadro legal sumariamente descrito, urge ultrapassar um discurso centrado em medidas legislativas, estratégia de intervenção política que tem dominado desde 1948. A definição de medidas de política coerentes e estruturadoras de uma política de habitação exige uma vontade política expressa e uma intervenção criativa e multifacetada

Trata-se, essencialmente, de repensar uma visão reducionista da política de habitação e do investimento financeiro do Estado. A aposta, quase em exclusivo, na promoção e aperfeiçoamento do sistema de crédito ao acesso à propriedade, é um instrumento que se tem mostrado adaptado para as populações de rendimento médio/elevado, mas ineficaz para a população de médio/baixos rendimentos, cuja economia familiar é muitas vezes sustentada por arrendamentos antigos, de baixos valores. Esta modalidade de acesso à propriedade, pode significar um endividamento desastroso e a longo prazo de muitos agregados familiares. E nestas condições, será sempre um obstáculo à mobilidade residencial, tão apregoada para o funcionamento da economia, numa era de globalização...

Medidas legislativas, política de habitação, promoção pública, sistemas de financiamento, são alguns dos conceitos que enformam a evolução do sistema de arrendamento e que necessariamente se colocam em discussão.

Retenhamos, por fim, um apontamento sobre o Programa RECRIA enquanto instrumento financeiro privilegiado para a recuperação do património.

RECRIA - Regime de participação a fundo perdido para execução de obras de conservação ou beneficiação, nos termos estabelecidos pelo Dec. L. 197/92 de 22 de Setembro, com a nova redacção dada pelo Dec. L. 104/96 de 31 de Julho e pela portaria 912 de 22 de Setembro.

Sobre o RECRIA em geral, e como se refere no Observatório da habitação, "*há consenso sobre três aspectos críticos do mesmo: a insuficiência do Programa (relacionada com a insuficiência das verbas a fundo perdido, de créditos bonificados e do montante dos fundos disponíveis), a burocracia na organização do processo e o não acesso de grande parte dos proprietários (e inquilinos) a este programa, devido às duas primeiras razões*". (E. Vilaça et al, 1992:60).

Não nos interessa aqui, no entanto, aprofundar as características do Programa RECRIA, mas, antes, chamar a atenção para a sua especificidade quando aplicado nas zonas históricas, através dos Gabinetes Técnicos Locais (Departamento Municipal de Reabilitação Urbana/C. M.Lisboa). A experiência adquirida nestes contextos, independentemente de um necessário aperfeiçoamento, poderá ser uma boa base de partida para uma intervenção mais integrada noutros espaços a requalificar.

Nas zonas históricas, o RECRIA confronta-se essencialmente com casas muito degradadas, exigindo um grande investimento, e com populações muito carenciadas, pouco disponíveis para sofrer aumentos de renda significativos face a obras de conservação extraordinária ou de beneficiação.

Casos extremos acontecidos em Alfama, com despejo de pessoas que se viram confrontadas com um aumento repentino da renda, após a recuperação do edifício e da casa, levaram o D. M. R. U./C. M. L a estabelecer a obrigatoriedade de um acordo prévio entre o senhorio e os inquilinos, como condição para a aprovação de uma obra RECRIA. Este processo de negociação, feito caso a caso para se estabelecer o volume de obras de beneficiação a realizar e o correspondente valor da renda fogo, é supervisionado por um técnico do Gabinete da área respectiva.

É ainda o Gabinete Técnico Local que avalia as reais possibilidades das famílias de sofrerem um aumento de renda, através de indicadores como o rendimento mensal do agregado, a renda actual, o salário mínimo nacional, a taxa de capitação, o subsídio de renda, a taxa de esforço e dimensão do agregado. Com base nesta informação, são calculadas a renda prevista, a renda social e

a renda máxima, não podendo esta exceder a primeira. Quando a renda máxima excede a renda prevista, as obras são condicionadas ao valor comportável pela família em aumento de renda, ou são sujeitas a um possível acordo entre senhorio e inquilino. Trata-se de um processo negocial complexo, mas que permite salvaguardar os agregados de maior fragilidade económica.

Necessidades, Recursos e Expectativas dos Actores

Actores em presença – construção de uma tipologia

Os inquilinos abrangidos pelo presente estudo apresentam, como seria de esperar características bastante heterogéneas, quanto à sua posição na estrutura social (nível de rendimentos e qualificação profissional), de acordo com a zona de habitação (posição média-alta, em Alvalade; posição média e média-baixa em Benfica e Penha de França).

São, no geral, uma população bastante envelhecida (com uma boa parte de reformados), com agregados domésticos reduzidos, face à fase do ciclo de vida em que se encontram (com os filhos a residir fora do agregado) e originários ou integrados na cidade há muitos anos.

A qualidade e o estado de degradação dos edifícios e fogos é também ele bastante diferente, acompanhando, grosso modo, a desigual condição social dos inquiridos, conforme se discrimina adiante. Esta desigualdade não é visível, no entanto, no valor das rendas. A maioria das rendas corresponde a uma



Fonte: Plano Estratégico de Lisboa, C. M. L. 1992.

taxa de esforço entre os 2% e os 5%, para rendas com valores entre os 2 000\$ e 10 000\$, onde se incluem, aliás, todos os inquilinos de maiores recursos financeiros. As rendas mais elevadas acabam por ser suportadas por agregados de fracos recursos, chegando a atingir uma taxa

Quadro II
Caracterização sócio-habitacional dos inquilinos entrevistados

Entrevistado Nº	Recria	Estado de conserv. do alojamento	Nº de assoalhadas	Posse de bens imobiliários	Data de ocupação do fogo	Valor da renda	Tx. Esforço*	Composição do agregado familiar	Idade	Condição perante o trabalho	
Sub-tipo 1-A	17	Não	Bom	6	Sim	1952	9.740\$	4%	Casal	70	Reform.
	18	Sim	M.Bom	6	Sim	1951	10.000\$	2,5%	Casal	75	Reform.
	19	Sim	M.Bom	6	-	1951	9.577\$	2%	Casal	70	Reform.
Sub-tipo 1-B	1	Sim	Bom	3	-	1943	2.280\$	4%	Viúva	76	Reform.
	2	Sim	Bom	3	-	1953	5.700\$	15%	Inq.+1	77	Reform.
	3	Sim	Bom	3	-	1963**	9.050\$	10%	Casal	65	Desem+Refor
	6	Não	Mau	3	-	1983	12.500\$	10%	Casal	59	Activos
	8	Sim	Razoável	3	Sim	1957	8.000\$	2,5%	Casal	60	Activos
	12	Sim	Bom	2	-	1973	14.000\$	30%	Viúva	77	Reform.
	13	Sim	Bom	2	-	1967	8.000\$	20%	Casal	55	Desem+Dom
Sub-tipo 2-A	20	Sim	Bom	2	-	1974	5.000\$	5%	Casal	50	Activo+Refor
	4	Não	Mau	3	-	1977**	35.000\$	25%	Casal	65	Activo+Refor
	9	Sim	Razoável	3	-	1996**	50.000\$	25%	Casal	35	Doença+Acti
	14	Não	Razoável	3	-	1966	1.000\$	2,5%	Casal/filho defic.	72	Reform.
	5	Não	Mau	3	Sim	1952	7.400\$	3%	Casal	73	Reform.
	10	Não	Mau	4	-	1967	2.000\$	2,5%	Casal/filho adulto	55	Activo+Domé
Sub-tipo 2-B	15	Não	Razoável	3	-	1967	8.000\$	3%	Casal/filho adulto	62	Activo+Refor
	11	Não	Mau	3	-	1974	2.124\$	2,5%	Casal/2 filhos	40	Activo+Desemp
	16	Não	Razoável	3	-	1968	6.500\$	2%	Casal/filho/pai	60	Activos
	7	Sim	Raz/Mau	4	-	1946	2.980\$	1,5%	Casal	76	Refor+Domés

* A taxa de Esforço é o cálculo aproximado da relação renda/rendimento, em função das informações disponíveis.

** Contratos celebrados na sequência de uma situação de coabitação.

de esforço de 20%, 25% e 30% (rendas de 8000\$, 35 000\$ e 14 000\$, respectivamente).

O nível muito baixo de rendas tem a ver com o facto de se tratar de contratos celebrados há muitos anos. Há excepção de três inquilinos que têm um contrato de arrendamento mais recente, efectuados na sequência de coabitação com o titular anterior, quase todos os outros são arrendatários do fogo há mais de 25 anos, cujas rendas acompanharam a actualização prevista na lei.

Na sequência da análise de conteúdo efectuada ao conjunto das entrevistas aos inquilinos, conforme metodologia descrita na apresentação, evidenciaram-se dois grupos tipo e quatro sub-tipos, em função das estratégias assumidas pelos entrevistados face à casa e ao bairro :

Grupo Tipo 1 - Inquilinos com estratégias de valorização do *habitat* vivido

São inquilinos com uma forte relação com a casa e com o bairro em que vivem. A casa é positivamente valorizada, mesmo quando as condições de habitabilidade não são as melhores, e o bairro é catalizador de um forte

sentimento de pertença, alimentado pelos anos de residência, pelas relações de sociabilidade e pela perspectiva de um futuro no bairro.

Sub tipo 1-A - Constituído por inquilinos com rendimentos médio-altos, que valorizam afectiva e simbolicamente o seu *habitat*, representativo de um *status* elevado face à localização privilegiada na cidade, à morfologia e diversidade/qualidade do comércio e equipamentos, ao tipo de construção, à qualidade dos alojamentos etc (Alvalade).

Sub tipo 1-B - Constituído por inquilinos com rendimentos baixo-médios, que valorizam afectivamente o seu *habitat*, representativo de uma identidade de pertença a um espaço específico no interior da cidade. São bairros apetrechados com o comércio e equipamentos indispensáveis. Apesar de a qualidade do alojamento ser, muitas vezes, má ou apenas razoável, os inquilinos valorizam muito a "sua" casa entendida, por alguns, como a única segurança de que dispõem (Penha de França e Benfica).

Quadro III
Síntese dos grupos-tipo

	Valorização do <i>habitat</i> vivido	Estratégias de mudança
Grupo Tipo 1		
Subtipo 1-A	<ul style="list-style-type: none"> • Rendimento médio-alto • Valorização do fogo/qualidade • Valorização do bairro/status 	➤ Não querem mudar de casa ou bairro
Subtipo 1-B	<ul style="list-style-type: none"> • Rendimento baixo-médio • Valorização do fogo/segurança • Valorização do bairro/identidade 	➤ Não quer mudar. Só se tiver que ser, mas dentro do bairro
Grupo Tipo 2		
Subtipo 2-A	<ul style="list-style-type: none"> • Rendimento baixo-médio • Desvalorização do fogo/insatisfação • Desvalorização do bairro/desenraiza. 	➤ Gostariam de mudar de casa e de bairro
Subtipo 2-B	<ul style="list-style-type: none"> • Rendimento baixo-médio • Desvalorização do fogo/insatisfação • Valorização do bairro/identidade 	➤ Gostariam de mudar de casa mas não de bairro.

• **Grupo Tipo 2 – Inquilinos com estratégias de mudança, para uma melhoria da qualidade do alojamento.**

São inquilinos com um nível de rendimentos baixo-médios, cuja casa é negativamente valorizada, fundamentalmente pelas más condições de habitabilidade e que têm como aspiração mudar para outra casa.

Subtipo 2.A - Constituído por inquilinos, com pouco enraizamento no espaço de *habitat*, desvalorizando, tanto a casa como o bairro.

Subtipo 2-B - Constituído por inquilinos que, apesar de terem como aspiração mudar de casa, fá-lo-iam dentro do mesmo bairro. O bairro é, também neste caso, catalizador de um forte sentimento de pertença, alimentado pelos anos de residência, pelas relações de sociabilidade e pela perspectiva de um futuro no bairro.

Necessidades e expectativas face ao alojamento

São múltiplas as estratégias que os actores desenvolvem em torno do alojamento, facilmente perceptíveis a partir do seu posicionamento em torno de :

- Esforço de manutenção/recuperação
- Expectativas de acesso à propriedade
- Expectativas de mobilidade residencial (casa/bairro)
- Abertura para a negociação

A grande maioria dos inquiridos demonstra teoricamente interesse em comprar o fogo que habitam. O que não espanta, tanto pelo modelo cultural de posse e propriedade da casa, como pela crença de que esta possibilidade envolverá sempre valores muito abaixo dos praticados no mercado livre.

Esta expectativa é alimentada por uma dinâmica conjuntural vivida há uns anos atrás, em que muitos dos senhorios, talvez a primeira grande geração de herdeiros de um património construído de fraca rentabilidade, venderam os fogos em propriedade horizontal aos próprios inquilinos, a preços baixos ou muito baixos. Hoje, o mercado de arrendamento absorve novas estratégias, com os senhorios conscientes da pressão política que podem exercer e com novos actores em cena, para quem o imóvel é uma mercadoria a

rentabilizar e não um valor patrimonial (empresas de compra de imóveis arrendados que negociam em várias frentes), etc.

O trabalho de terreno permitiu-nos, aliás, perceber como um edifício com um número significativo de idosos é facilmente comprável por empresas do sector. Significam, do ponto de vista do capital, fogos desde já negociáveis a terceiros (emigrantes, por ex:) ou devolutos a "curto" prazo...

Do ponto de vista dos inquilinos, várias lógicas ajudarão a perceber diferentes motivações para o acesso à propriedade do alojamento :

Subtipo 1-A - Os inquilinos referem-se entusiasticamente ao seu fogo, manifestando-se muito interessados em o comprar. Esta oportunidade não se concretizou pela ausência de interesse na transação por parte do senhorio, e não por carências económicas destes arrendatários.

Estes inquilinos desenvolvem uma estratégia activa de manutenção dos fogos. Conscientes do valor (afectivo e material) do fogo e da "injustiça" da renda que pagam, facilmente assumem e defendem a partilha de responsabilidades entre senhorios e inquilinos, fazendo por conta própria a manutenção do fogo e remetendo para aqueles as despesas com a manutenção do prédio. Nesta situação todos eles aceitariam aumentos do valor da renda, desde que determinados por lei, mas nenhum deles aceitaria deixar a casa.

Subtipo 1-B - Estes entrevistados referem-se à aquisição da casa mais como um sonho do que realidade, por não disporem, maioritariamente, dos recursos financeiros necessários. "Se fosse muito barato...", dizem. Uma boa parte destes inquilinos fez obras de manutenção, indispensáveis para a habitabilidade do fogo. Actualmente os prédios destes inquilinos, à excepção de um, foram alvo do Programa RECREIA, estando assim em melhor estado de conservação. No entanto, várias críticas são endereçadas à qualidade e parcialidade da intervenção, em muitos casos limitada às partes comuns e/ou ao exterior do prédio.

Neste subtipo predomina uma taxa de esforço elevada, pelo que é frequente declararem não poderem vir a pagar uma renda mais elevada, mesmo reconhecendo que a renda seja barata. Estes inquilinos consideram que as despesas de manutenção deveriam ser assumidas pelo senhorio. Também se referem, no entanto, ao papel que deveria ser cumprido pelas Juntas de Freguesia e pela Câmara, no sentido de criarem soluções para o alojamento dos mais carenciados. É de notar a

existência de alojamentos para idosos geridos pela Junta de Freguesia da Penha de França e apre-sentados pelos residentes mais idosos dos prédios desta freguesia como um bom exemplo a seguir.

Subtipo 2-A - São inquilinos que não se mostram interessados em comprar a casa, na expectativa de encontrarem uma oportunidade de mudança. São fogos na sua maioria em mau estado de conservação, onde todos tiveram que fazer obras de reparação. Considerando maioritariamente que já pagam o suficiente face às condições do alojamento (dois deles com contratos mais recentes e com rendas bastante elevadas) pelo que não estão dispostos a aceitar nenhum aumento de renda. Vários inquilinos referem-se à possibilidade de deixarem o fogo na condição de receberem uma indemnização. Este subtipo tem como expectativa muito evidente, encontrar casa noutro local da cidade ou mesmo da periferia, motivados, em vários casos, pela oportunidade de residir mais perto dos filhos.

Todos eles remetem para o senhorio a responsabilidade de assumir as obras de reparação/manutenção, tanto na casa, como no prédio. As referências ao papel da Câmara e das Juntas de Freguesias são também aqui frequentes.

Subtipo 2-B - Os inquilinos englobados neste sub tipo vivem em situações e partilham opiniões muito próximas do sub tipo anterior. No entanto, neste caso, os entrevistados alimentam a expectativa de poder mudar de casa, mas sempre no interior do bairro que habitam. Neste sentido, denotam um maior interesse em aceder à aquisição do alojamento, mas apenas em condições particularmente vantajosas. Nalguns casos aceitariam pequenos aumentos de rendas.

Fundamentos para uma intervenção

Mobilização para a negociação

Senhorios e inquilinos são unânimes na acusação ao Estado como principal responsável pela insuficiência do mercado de alojamento em geral, e pela situação de degradação do parque imobiliário, em particular. A inexistência de uma política global de habitação, reclamada por todos e o fim do congelamento das rendas, exigido pelos proprietários, são as críticas mais frequentemente endereçadas. (vide E.Vilaça et al, 1992).

Tomando como problema central a degradação do parque imobiliário e consequentes custos

para a qualidade do *habitat* urbano, os actores tendem a demitir-se da sua quota parte de responsabilidade. Do lado dos proprietários, a descapitalização de muitos (tida como uma das consequências da política de congelamento das rendas), é assumida como argumento de legitimação da sua não responsabilização e imobilismo. A outra face da moeda é a especulação com os novos arrendamentos... Do lado dos inquilinos, a manutenção do alojamento é uma atribuição que de todo consideram não lhes dizer respeito.

Neste processo, os proprietários tendem a delegar nos inquilinos a conservação do interior dos fogos. No exterior dos prédios, ou se deixa ao abandono, ou se intervém pontualmente em situação de risco (telhados, por ex.). É aliás para recuperação das fachadas e/ou resolução de problemas inadiáveis que mais se tem recorrido ao RECRUA. Sobre estas posições já bastantes documentos foram produzidos.

O desafio maior deste trabalho colocou-se, exactamente, na capacidade de perceber outros posicionamentos intermédios, potencialmente conducentes a estratégias mais flexíveis de negociação.

As tipologias definidas permitem-nos evidenciar os diferentes graus de motivação dos inquilinos, face à negociação com os senhorios, embora se trate, de forma geral, de uma população com fortes limitações à mobilidade residencial.

– Os diferentes posicionamentos remetem-nos para necessidades e expectativas que não deixam nunca de estar relacionadas com a situação económica das famílias, mas muito dependentes, também, de outros factores menos objectivos:

- A fase do ciclo de vida em que se encontram (casais activos com ou sem filhos, casais já reformados ou idosos(os) isoladas(os);
- A relação de pertença ou de rejeição ao espaço residencial (o bairro é em muitos casos o contexto de inserção permanente ao longo da vida);
- O sentimento de gosto pela casa (mesmo quando ela tem precárias condições);
- A vontade de mudar;
- A maior ou menor proximidade dos familiares e o desempenho de um papel junto da família alargada;
- A esperança de poderem vir a concretizar uma negociação proveitosa (a expectativa de uma indemnização ou da compra do alojamento para uso próprio ou como estratégia de acesso a uma mobilidade residencial).

– Estes factores predispõem os inquilinos para diferentes modos de negociação:

- A compra a preços considerados justos, em função dos anos de residência e do estado do alojamento;
- O aumento de rendas, sem grande contestação, por parte dos que podem pagar; e pequenos aumentos para os que estão dispostos a suportar uma maior taxa de esforço, como salvaguarda da permanência no fogo e no bairro;
- A aceitação de uma indemnização para saída do fogo;
- A recusa em pagar mais por uma casa em condições não satisfatórias, direito que reivindicam pelas elevadas taxas de esforço a que muitos estiveram sujeitos durante os primeiros anos do arrendamento;
- A aceitação, como recurso ou aspiração, de soluções alternativas ao nível do alojamento social tradicional ou dirigido a grupos específicos (casas para idosos nas freguesias de residência);
- A reivindicação de um subsídio de complemento à renda.

Acrescente-se que a maior ou menor disponibilização para a negociação por parte dos inquilinos assume contornos mais positivos quando existe uma relação pessoal e de maior contacto com o senhorio. Muito dos inquilinos contactados nunca tiveram acesso ao senhorio, contactando sempre com intermediários. Independentemente dos recursos económicos do senhorio, o seu interesse na comunicação com os inquilinos parece ser um factor positivo na capacidade de negociação.

Muitos senhorios dos fogos com rendas antigas, assumem, tal como se referiu atrás, a sua exterioridade em relação ao estado de degradação dos mesmos, demitindo-se, ao mesmo tempo, do seu papel de proprietário, tornando ainda mais difícil o diálogo possível. Nos casos detectados neste trabalho, onde o senhorio mantém um posicionamento mais próximo, percebe-se uma maior facilidade em negociar compromissos possíveis (como nos casos em que o senhorio consegue a divisão de despesas para equipamentos/arranjos de partes comuns).

Em síntese, que novas questões para além da tradicional polarização de posições?

Os inquilinos de maior *status* socioeconómico, realizam por sua conta a manutenção/beneficiação do fogo, conscientes que estão da "injustiça" da renda que pagam;

A maioria dos agregados teve despesas com obras no interior do fogo, uma boa parte das quais se impunha com carácter obrigatório, o que é um factor a levar em conta na discussão do conceito de renda justa;

Uma forte relação com o fogo enquanto espaço de investimento afectivo é uma valoração presente em qualquer estrato social, sendo por isso uma chamada de atenção para intervenções pretensamente moralistas;

A demissão de muitos proprietários da sua função de senhorio, é um factor prejudicial à negociação;

Ao papel insubstituível do Estado na promoção de habitação social, acresce a reivindicação de um maior protagonismo do poder local: tanto na definição e promoção de soluções de alojamento inseridas no espaço de vida dos indivíduos, como no recenseamento e acompanhamento de agregados com maiores carências socio-habitacionais, como ainda, enquanto interlocutores privilegiados na negociação entre senhorios e inquilinos.

Recomendações para a intervenção

O estado de desajustamento do mercado de arrendamento exige a implementação de uma multiplicidade de soluções políticas, legislativas e técnicas, de forma articulada e reajustada em *continuum*.

As recomendações que a seguir se enumeram baseiam-se na análise das dinâmicas detectadas com o presente estudo e recuperam algumas das recomendações já evidenciadas noutros documentos de reflexão sobre o tema.

A - O direito ao alojamento significa garantir o acesso das famílias a uma habitação condigna.

1. O investimento do Estado deverá passar, privilegiadamente, pela promoção directa de habitação social e pelo incentivo a outras modalidades de produção do alojamento (de que as cooperativas ou os Contratos de Desenvolvimento poderão ser um exemplo a explorar).
2. Reestruturar o sistema de crédito à aquisição de casa própria, de modo a torná-lo, económica e socialmente mais eficaz e operante.
3. Promover modalidades de alojamento alternativo, com tipologias e custos reduzidos, direccionados a grupos da população com carências específicas: alojamento integrado no contexto residencial, para idosos, isolados, famílias monoparentais, casais jovens...

B - O aumento das rendas, necessariamente suporte de uma revalorização do património, deverá contemplar a clarificação dos direitos e deveres de inquilinos e proprietários.

1. Definição de um regulamento que preveja a obrigatoriedade de realização de obras de manutenção por parte do senhorio e de conservação do fogo em bom estado, por parte do inquilino.
2. Contemplar na legislação a possibilidade de negociação de uma diminuição do montante de arrendamento, em função de uma proposta por parte do inquilino de comparticipação nas despesas de manutenção do fogo.

C - A atribuição de prestações sociais para o arrendamento, não pode traduzir-se num mero cálculo económico rendimento/renda.

1. Incorporar no sistema de cálculo do subsídio à renda outros critérios que não os exclusivamente económicos, capaz de abranger factores de ordem funcional das famílias, tais como as redes de relações de suporte ao quotidiano ou o grau de autonomia face às acessibilidades.

D - A redefinição das regras do arrendamento exige, por parte do Estado, vontade e capacidade institucional para uma intervenção estruturante, assumindo a cooperação interdepartamental como um objectivo prioritário, a cumprir ao nível local e central.

1. Criar as condições e definir estratégias de articulação de esforços entre as instituições públicas sectoriais e entre a administração central e o poder local.

2. Atribuir competências e interfaces institucionais ao nível local que garantam uma intervenção territorializada com vista ao recenseamento e encaminhamento dos problemas relacionados com carências socio-habitacionais específicas.
3. Reforçar e garantir o funcionamento em permanência de um trabalho de diagnóstico, de análise e de acompanhamento permanente do mercado, tanto ao nível central como local. O que exige uma partilha e cedência de informações nem sempre assegurada no jogo institucional.

E - A requalificação do *habitat* exige um esforço acrescido de intervenção face ao grau de degradação alcançado. Mas exige também uma política de longo prazo de salvaguarda permanente do património.

1. Proceder à reformulação do RECREA, enquanto instrumento fundamental de requalificação do património.
2. "Descomplexificação" da organização burocrática dos processos e da tomada de decisões.
3. Aumento do subsídio a fundo perdido e concessão de acesso a crédito bonificado, em função da capacidade financeira dos proprietários.
4. Controle da qualidade e dos prazos de realização das obras.
5. Obrigatoriedade de manutenção do fogo depois de uma operação RECREA.
6. Generalizar o modelo dos gabinetes locais, enquanto estrutura de intervenção técnica e de acompanhamento/controle dos processos e enquanto intermediários fundamentais na negociação entre senhorios e inquilinos.

Bibliografia

ALVES, A. S. (1995), *O congelamento das rendas urbanas*, Lisboa, Edição CNAPI-Confederação Nacional de Associações de Proprietários Imobiliários.

BARRETO, A. Org. (1996), *A situação social em Portugal, 1960-1995*, Lisboa, Ed. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

BERGERON, R. (1996), "Le secteur résidentiel locatif canadien revisité : définir sa place à l'habitation cooperative", *Éspaces et Sociétés*, nº87, Paris, Ed. L'Harmattan.

BONVALET, C. e GOTMAN, A. eds. (1993), *Le logement une affaire de famille*, Paris Ed. L'Harmattan.

CORDEIRO, A. M. e FRACA, F. C. (1990), *Novo regime de arrendamento urbano*, Coimbra, Livraria Almedina.

FERREIRA, F. (1990), "Politique(s) du logement au Portugal", *Sociedade e Território*, NºEspecial, Porto, Ed. Afrontamento.

FERREIRA, A. e al. (1996), *Uniformização dos procedimentos RECRIA*, Lisboa, Ed Câmara Municipal de Lisboa/Direcção Municipal de Reabilitação Urbana.

IGAPHE, Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (1995), *Manual da Habitação*, Ed. IGAPHE, Lisboa.

LEFEBVRE, B.; MOUILLART, M. e OCCHINPINTI, S. (1991), *Politiques du logement, cinquante ans pour un echec*, Paris, Ed. L'Harmattan.

MATHIEU, G. (1965), *Peut-on loger les français?*, Paris, Ed. Du Seuil.

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES (1987), *Dinamizar o mercado do arrendamento habitacional*, nº 9, Lisboa, Ed. MOPTC.

MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO/SEC. DE ESTADO DO PLANEAMENTO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (1993), *Preparar Portugal para o século XXI – análise económica e social*, Lisboa, Ed. MPAT.

UNCHS-PORTUGAL (1991), *Seminário "Estratégia global da habitação"*, Lisboa.

VILAÇA, E. e GUERRA, I: (1994), "Os actores sociais e a degradação do parque habitacional", *Sociologia Problemas e Práticas*, nº 15, Lisboa, Ed. CIES.

VILAÇA, E.; PAIVA, F. e GUERRA, I., coord. (1992), *Observatório da habitação-Concelho de Lisboa (A degradação do parque habitacional)*, CET/CMLisboa.