

O município de Lisboa e a execução do Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA): entre as estruturas e a agência. A literatura enfatiza a relação entre as políticas de habitação e os processos de declínio urbano, notando como certas políticas tiveram efeitos indesejáveis nas dinâmicas do arrendamento privado. O Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA), implementado entre 1988 e 2011, procurou mitigar alguns desses problemas. Este artigo analisa o RECRIA com base em dados recolhidos em entrevistas e em trabalho de arquivo no município de Lisboa. Os resultados problematizam um forte centralismo e o modo como os atores locais mobilizaram a sua agência para a execução do programa, recorrendo nomeadamente a instrumentos coercivos, cujo debate foi relançado pela atual política de habitação.

PALAVRAS-CHAVE: políticas de habitação; RECRIA; Lisboa; arrendamento privado.

The municipality of Lisbon and the implementation of the Special Regime for Co-Participation in the Recovery of Leased Properties (RECRIA – Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados): between structures and agency. The literature emphasises the relationship between housing policies and processes of urban decline, noting how certain policies have had undesirable effects on private rental dynamics. The Special Regime for Co-Participation in the Recovery of Rented Properties (RECRIA), implemented between 1988 and 2011, sought to mitigate some of these problems. This article analyses RECRIA based on data collected in interviews and archival work in the municipality of Lisbon. It problematises both a strong centralism and the way in which local actors mobilised their agency to implement the programme through the use of coercive instruments, the debate on which has been relaunched by the nation's current housing policy.

KEYWORDS: housing policies; RECRIA; Lisbon; private rental.

SÓNIA ALVES

ROSA BRANCO

PATRÍCIA CANELAS

O município de Lisboa e a execução do Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA): entre as estruturas e a agência

INTRODUÇÃO

Há uma vasta literatura que enfatiza a relação entre políticas de habitação e processos de declínio urbano. Esta literatura nota como a adoção de certas políticas ou de certos aspectos do desenho das políticas (ao nível da regulação e/ou dos incentivos) tiveram efeitos indesejáveis nas dinâmicas do setor de arrendamento privado, levando à deterioração da qualidade desse tipo de habitação (Azevedo, Ferreira e Alves, 2019; Seixas, 2021; Mendes, 2022). Vários autores notam também como, desde meados do século XX, a degradação de edifícios antigos contribuiu para o declínio dos centros históricos de muitas cidades europeias (Andersen e Leather, 1999; Pinho, 2009), que perderam residentes e atividades a um ritmo sem precedentes. A formulação, implementação e avaliação de políticas públicas para a mitigação dessas tendências viria a desenvolver-se nas décadas posteriores (Couch, Sykes e Börstinghaus, 2011; Alves e Branco, 2018).

O objetivo deste artigo é apresentar e discutir os resultados da avaliação retrospectiva de um programa nacional de apoio à reabilitação de imóveis arrendados, o Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA), que foi implementado entre 1988 e 2011. O interesse desta avaliação, realizada através de um estudo de caso focado no município de Lisboa, pode justificar-se por três razões.

Em primeiro lugar, pelo facto de o programa ter sido desenhado e implementado para inverter a degradação física que caracterizava os centros históricos em Portugal, numa altura em que existia um certo consenso sobre a urgência de melhorar as condições habitacionais das famílias que residiam em edifícios degradados.

Em segundo lugar, pelo facto de o RECRIA fazer parte de um pacote de programas de financiamento que descentralizaram meios para os municípios. A nível organizativo, estes programas permitiram, por exemplo, a criação de estruturas técnicas locais (como foi o caso da primeira geração de Gabinetes Técnicos Locais), que foram dotadas de importantes poderes de autoridade e de administração, como os de expropriação e de licenciamento em áreas críticas de reconversão urbanística. Este empoderamento da escala local viria a contribuir para a progressiva institucionalização das políticas e práticas de reabilitação em Portugal.

Em terceiro lugar, porque a atual política pública de habitação, no âmbito do pacote legislativo Mais Habitação, veio relançar o debate sobre o uso de instrumentos coercivos de reabilitação por parte do município. Esta problemática é tratada neste artigo com base na análise de evidência quantitativa e qualitativa que permite uma reflexão mais aprofundada sobre os benefícios e os riscos associados à sua utilização.

A seleção de Lisboa como estudo de caso justifica-se, por um lado, porque Lisboa foi o município que alcançou o maior nível de execução do programa, correspondendo, em alguns anos, a mais de metade do total da despesa nacional com reabilitação urbana. Por outro lado, porque a metodologia usada por Lisboa, nomeadamente a execução coerciva de obras, que envolveu o uso de legislação específica e recursos públicos substanciais para a realização de obras de reabilitação, merece uma reflexão que não tem existido e que o caso de Lisboa permite.

Adicionalmente, refira-se que o trabalho de investigação empírica procurou responder a dois tipos de questões principais: 1) questões de tipo descritivo – nomeadamente, quais foram os objetivos do RECRIA, como funcionou o programa e qual era o seu racional em termos da relação entre problemas, atividades e resultados esperados; 2) questões de tipo normativo – nomeadamente, se o desenho do programa foi adequado aos problemas que pretendia resolver, se as condições de financiamento foram suficientes para gerar a ação esperada (sobretudo da parte dos senhorios e dos municípios) e se a implementação do programa foi bem-sucedida, alcançando os resultados desejados.

O artigo estrutura-se em quatro secções. Na primeira, discutem-se algumas teorias, que, embora usando diferentes quadros conceptuais e abordagens teóricas, identificam processos causais com relevância para o estudo das políticas

e das práticas de reabilitação. Por exemplo, as teorias da estruturação que procuram explorar a relação entre estruturas – que articulam e impõem regras de comportamento – e os atores que, embora constrangidos pelas estruturas e regras institucionais, podem, ainda assim, tentar desafiá-las e reconfigurá-las para prosseguirem os seus interesses. Na segunda secção, descrevem-se a estratégia e as metodologias usadas no âmbito desta investigação e o modo como foram sendo aplicadas para a recolha e a análise de informação empírica. Na terceira, reflete-se sobre os resultados alcançados pelo trabalho empírico. A partir da análise, por um lado, das principais alterações legislativas e de governança ao RECRIA e, por outro lado, dos principais resultados alcançados com a sua execução, distinguem-se três fases da vida deste programa. A fase “embrionária” (1988-1995), a fase “de reforço de meios e de abordagem territorial” (1996-2000) e a fase de “relançamento do programa” (2000-2011), que viria a ser interrompida por limitações financeiras. Na quarta secção, com base nas entrevistas e na revisão da literatura, discutem-se os fatores que, em cada período, legal e político-administrativo, facilitaram ou bloquearam a implementação do RECRIA. Os relatos de políticos e técnicos que trabalharam diretamente com o programa ajudam-nos a mergulhar no contexto da época e a perceber os principais desafios e os principais pontos de convergência e de divergência em relação à execução do programa no município de Lisboa.

ESTRUTURA E AGÊNCIA

O estudo da ação humana tem sido objeto de investigação das ciências sociais que procuram entender a mudança à luz do papel das estruturas – que articulam e impõem regras de comportamento – e da ação dos agentes. O sociólogo britânico Anthony Giddens (1984), que desenvolveu a teoria da estruturação social como um instrumento teórico-metodológico para explicar a interação entre a ação dos agentes e as estruturas, atribui uma importância crucial à ideia da “dualidade das estruturas”, que descreve como um meio e um resultado da reprodução de práticas sociais construídas através da relação entre tempo e espaço. Embora Giddens (1979, 1984) reconheça que a sedimentação das formas institucionais é uma característica inescapável de qualquer sistema social, ele sublinha que o ator individual é um agente intencional, com conhecimento e capacidade de ação, embora limitado pela sua posição no contexto das estruturas, em termos dos recursos de que dispõe (por exemplo, recursos materiais e de autoridade). Uma parte desse conhecimento situa-se, como explica, na sua consciência prática, assumindo a forma do “saber fazer” que aplica na sua prática quotidiana. Está ainda associada à sua capacidade reflexiva, que resulta do conhecimento que detém sobre os seus contextos de ação, e que

pode aplicar para tentar manter, subverter ou reformar as estruturas. Giddens defende, por isso, que o estudo da sucessão dos eventos geradores de mudança humana não deve ser deixado aos historiadores, mas deve ser também tratado por outros cientistas sociais.

De uma perspetiva complementar, Ostrom (2009), refletindo sobre a ação humana, lembra-nos de que é importante distinguir a ação dos indivíduos singulares da ação dos indivíduos que representam instituições e/ou empresas. Deve-se, assim, ter em conta que pode haver tensões no modo como esses indivíduos analisam e entendem os problemas, em função das suas convicções ideológicas e/ou experiências profissionais.

Esta opinião é partilhada por Cairney (2020), mas este vai mais longe, sublinhando a importância de explicações mais matizadas, que ultrapassem a ideia de governo como uma entidade de ação una e coerente e que considerem igualmente aspetos de conflito, negociação e compromisso. Nesta linha, reforça-se ainda a importância de entender as pressões que decorrem do contexto socioeconómico e político em que as decisões são tomadas.

No campo das políticas públicas, vários cientistas sociais têm procurado explicar o funcionamento das instituições no contexto de sistemas de governança com diferentes geometrias (e, portanto, níveis de controlo de atores com diferentes posições dentro do sistema), objetivos e racionais (relativamente à cadeia de eventos que ligam a ação a resultados). Andersen e Leather (1999), por exemplo, num estudo focado na comparação de políticas de reabilitação em diversos países europeus, notam como os países mais centralizados e com um menor investimento em políticas de habitação tendem a desenvolver respostas mais fragmentadas e menos efetivas, baseadas no desenho de programas dirigidos a partes seletivas do *stock* habitacional.

Este e outros estudos, sobre os instrumentos políticos e as técnicas através dos quais os governos gerem, implementam e avaliam as políticas públicas, reportam a falta de eficácia de instrumentos políticos resultantes de um mau desenho, notando a falta de capacidade dos decisores políticos para discernirem os mecanismos-chave causais necessários para induzir a mudança, nomeadamente uma mudança no comportamento dos atores-chave necessária para alcançar os objetivos das políticas (Barrett, 2004; Capano e Howlett, 2020). Estes estudos identificam ainda, como explicativos de uma fraca implementação de políticas públicas, fatores relacionados com a existência de: estilos de decisão hierárquicos, que alienam as organizações locais; processos de decisão baseados em informação incompleta, que limitam as escolhas; ou falta de confiança e cooperação entre organizações (Capano e Howlett, 2021).

Outros estudos têm vindo a sublinhar a importância do papel das instituições políticas supranacionais para a emergência de certas abordagens de

intervenção, que são depois replicadas a nível nacional e local. Por exemplo, Alves (2010) lembra como o discurso europeu em torno da exclusão social e dos efeitos de bairro veio legitimar a abordagem e as iniciativas *area-based* (ou *place-based*) em voga nos anos 80 e 90 (Altrock, 2022). Alves (2010) argumenta ainda que foi no âmbito da luta contra a pobreza e a exclusão social que o bairro passou a ser identificado como a entidade socioespacial com uma escala apropriada para o desenvolvimento de abordagens que procuravam combinar intervenções físicas com medidas de tipo social (nas áreas da educação, da juventude, etc.). Embora os críticos deste tipo de abordagem viessem a salientar que a pobreza e a exclusão têm origem nas forças estruturais dos sistemas sociais, económicos e políticos, limitando-se as abordagens *area-based* a mitigar os sintomas dos problemas e não as suas causas (Couch, Sykes e Börstinghaus, 2011; Uitermark, 2005), este tipo de iniciativas, dirigidas a bairros, viria a tornar-se predominante no campo das políticas de reabilitação (Cabrita, Aguiar e Appleton, 1989; Gonçalves, Nunes e Lemos, 2003).

ESTRATÉGIA E MÉTODOS DE INVESTIGAÇÃO

Do ponto de vista da estratégia de investigação, optou-se por uma abordagem eclética que pode ser descrita como um conjunto diversificado de métodos *in a bricoleur design* (Hyett, Kenny e Dickson-Swift, 2014). Esta abordagem combiniou as análises de dados primários, recolhidos através de entrevistas e procura em arquivo (nomeadamente, de processos administrativos), e de dados secundários, disponibilizados por instituições públicas, sobre o volume de investimento e o número de edifícios reabilitados.

No que se refere às entrevistas a decisores políticos e a técnicos, a decisão de quem entrevistar partiu da análise do conjunto de atores que estiveram envolvidos no desenvolvimento e na implementação do programa RECRIA, com vista a identificar quem eram os indivíduos relevantes e quais as suas posições dentro desse grupo (Ostrom, 2009). A partir dessa análise inicial, foi enviado um pedido de colaboração por *email*, seguido por contactos telefónicos, a duas instituições públicas: a Câmara Municipal de Lisboa (CML) – nomeadamente, o Centro de Informação Urbana de Lisboa – e o IHRU (anterior IGAPHE), representante do governo central. Enquanto na CML os técnicos e os políticos manifestaram uma grande abertura e disponibilidade para colaborarem com a investigação, aceitando partilhar memórias e conhecimentos relativos ao programa, a direção do IHRU – o instituto da administração central com competências na execução e avaliação de políticas públicas –, por sua vez, alegou falta de recursos e de tempo, escusando-se a participar.

O recrutamento dos entrevistados foi realizado através de um processo do tipo “bola de neve”. O Quadro 1 apresenta a lista de entrevistados anonimizada, bem como as datas e a duração das entrevistas. Todas as entrevistas foram gravadas, com consentimento dos entrevistados, e posteriormente transcritas.

QUADRO 1

Lista de entrevistados, datas e tempo das entrevistas

ID	Função	Datas	Tempo das entrevistas
GN-A	Decisor político nacional	09/11/2020	01:39:57
GL-A	Decisor político local	27/10/2020	01:21:28
GL-B	Decisor político local	05/02/2021	01:48:17
TEC-A	Decisor técnico local	03/11/2021	01:29:54
TEC-B	Decisor técnico local	05/11/2020	01:37:51
TEC-C	Decisor técnico local	04/11/2020	02:05:25
TEC-D	Decisor técnico local	12/10/2020	01:22:28
TEC-E	Decisor técnico local	16/09/2020	01:58:04
TEC-F	Decisor técnico local	16/10/2020	01:37:53
TEC-G	Decisor técnico local	10/02/2022	01:32:46
TEC-H	Decisor técnico local	09/03/2022	01:45:00

Realizaram-se entrevistas semiestruturadas, que, embora assentes num guião previamente elaborado, tomavam outros rumos com frequência, consoante as memórias e preferências dos entrevistados, dando-lhes voz e autonomia. Note-se que, devido ao hiato de tempo que existiu entre a execução do programa e o momento da entrevista, muitos entrevistados declararam não se lembrar de detalhes associados à execução do programa, o que foi ultrapassado recorrendo a procedimentos de triangulação de dados. Particularmente importante foi a consulta de processos administrativos no arquivo municipal, que permitiu identificar o tipo de obras realizadas, os orçamentos, a duração da tramitação do processo, o número de edifícios e fogos intervencionados, o valor das comparticipações, o impacto na atualização das rendas e a forma como as instituições e/ou os atores interagiram. A recolha de informação no arquivo municipal seguiu uma metodologia baseada na identificação de edifícios reabilitados pelo programa RECRIA na freguesia de Santa Maria Maior – que era, à data, uma das freguesias do município de Lisboa com maior número de edifícios degradados. Foram também consultados os relatórios do Prémio RECRIA, o que permitiu identificar um total de 191 edifícios, dos quais 30 se localizam no centro histórico de Lisboa e sete, na freguesia de Santa Maria Maior.

Relativamente ao modo como o material das entrevistas foi analisado, todas as entrevistas foram transcritas a partir dos ficheiros áudio, e procedeu-se a uma análise de conteúdos por temas-chave. Embora as citações sejam usadas com parcimónia no texto, as entrevistas tiveram uma duração longa (ver Quadro 1) e foram fundamentais para responder a perguntas referentes ao “como” e ao “porque” de diversos aspetos relacionados com a execução do programa e para investigar o que Healey e Upton (2010) descrevem como “a caixa negra da governança”, associada às dinâmicas de relação entre os atores e às suas expectativas e rotinas.

O CONTEXTO DE EMERGÊNCIA E OS OBJETIVOS DO RECRIA

O RECRIA, enquanto instrumento financeiro, pode ser descrito como uma subvenção a fundo perdido dirigida à oferta (e não ao consumo), para melhorar a qualidade do segmento de habitação arrendada com contratos vinculísticos antigos. O objetivo do RECRIA foi o de apoiar o pagamento de uma percentagem das despesas dos senhorios com a reabilitação destes imóveis, sob a condição de que as rendas não fossem aumentadas como consequência das obras (na versão original do programa). O programa não tomava em consideração nem os rendimentos dos senhorios nem os dos inquilinos.

Em seguida, procura-se explicar o contexto de emergência do programa à luz, por um lado, do reconhecimento da natureza complexa dos mecanismos da degradação urbana em Portugal e do insucesso de um programa anterior, baseado em empréstimos, e, por outro lado, do racional e do funcionamento do programa à data do seu lançamento, em 1988.

A PROBLEMÁTICA DA DEGRADAÇÃO NOS ANOS 80

A nível internacional, entre os anos 80 e o final do século XX, os valores e as certezas da modernidade passaram a ser questionados (Bordoni e Bauman, 2014). O Estado passou a ser visto por alguns como um obstáculo ao progresso económico, mesmo nos países onde o regime de estado-providência tinha alcançado uma maior equalização das condições de vida e de habitação. A sociedade portuguesa, saída de uma revolução que tinha posto fim a um regime ditatorial de quatro décadas e a um período de graves dificuldades económicas, procurou desenvolver a construção de um regime de estado-providência universal no acesso a educação, saúde, proteção social e habitação. Os investimentos mantiveram-se, no entanto, reduzidos no campo da habitação, no qual persistiu uma forte dicotomia entre os que tinham acesso à compra de casa, mesmo com ajuda do Estado, e os que, com menor poder económico, eram relegados para o setor social ou ilegal de habitação (Pinto e Guerra, 2013).

É num contexto ainda de constrangimentos económicos que o governo lança um pacote de programas de apoio ao investimento privado para a reabilitação de imóveis degradados arrendados, e que inicia a transferência de recursos e responsabilidades para os municípios, de modo que estes executassem as políticas de reabilitação: “cerca de 40 % do total dos alojamentos arrendados, cerca de 360 000 fogos, estão degradados, exigindo ações de conservação, restauro ou renovação” (DL n.º 4/88, de 14 de janeiro, p. 114).

A problemática da degradação da habitação arrendada era uma temática incontornável nos anos 1980s em Portugal (Antunes, 2018, p. 468), sendo considerada indissociável dos efeitos negativos e cumulativos das políticas de contenção das rendas por via legislativa e administrativa.

No preâmbulo do decreto-lei que instituiu o RECRIA, em 1988, sublinham-se a grande extensão e a intensidade dos problemas da degradação em Portugal, destacando-se, inclusivamente, a ocorrência de derrocadas de prédios em Lisboa e no Porto. Lembra-se ainda o insucesso de um programa de reabilitação anterior,¹ alegadamente devido à utilização de um modelo baseado na concessão de empréstimos (e não de subvenções a fundo perdido), num contexto em que as despesas com as obras não eram contrabalançadas pelo valor arrecadado com as rendas.

Refletindo sobre a natureza complexa dos problemas da degradação em Portugal, Folque et al. (2004) destacam os seguintes elementos, que concorrem para este bloqueio:

- i. **O senhorio**, desprovido de rendimentos para investir na conservação do imóvel, abstém-se de cumprir os deveres da conservação periódica das edificações (pelo menos, de oito em oito anos)² [...];
- ii. **O inquilino**, assistindo embora a uma redução dos custos com habitação no orçamento familiar, vê-se confrontado com uma diminuição das condições de conforto, depois de salubridade e, por fim, de segurança [...];
- iii. **O município**, crescentemente chamado a intervir, primeiro, para intimar os proprietários a executarem as obras de conservação ordinária, depois, de beneficiação, e por vezes, perante situações de ruína iminente, a demolir e abrigar os moradores, não pode, por sistema, substituir-se aos proprietários [...];

1 O Programa de Recuperação de Imóveis Degrados (PRID), que foi lançado em 1976 e relançado em 1983.

2 O Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU) define que as obras de conservação de fogos e imóveis devem ser feitas de oito em oito anos.

iv. O Estado, [...] embora procure subvencionar a recuperação do património habitacional, ora diretamente por contribuições a fundo perdido, ora por benefícios tributários e bonificações da taxa de juros, depende, em qualquer caso, da iniciativa dos proprietários e inquilinos e da colaboração ativa dos municípios.

[Folque et al., 2004, pp. 11-12]

OS OBJETIVOS DO PROGRAMA

O RECRIA vem propor um modelo de apoio à reabilitação baseado na concessão de subvenções a fundo perdido até 65 % do valor das obras de reabilitação. À data do lançamento, os beneficiários são definidos como “os senhorios de fogos cuja renda tenha sido objeto de correção extraordinária,³ bem como os inquilinos de fogos nas mesmas condições e as câmaras municipais” (artigo 2.º, p. 115). São definidas como elegíveis as obras de reabilitação de fogos e das partes comuns dos prédios, desde que, por acordo expresso das partes, não houvesse lugar ao ajustamento da renda. O programa é, no âmbito deste decreto-lei, limitado a prédios em regime de arrendamento urbano e com rendas antigas. As entidades responsáveis pela comparticipação são definidas como a administração central (na altura, por intermédio do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado) e a administração local (através do respetivo município), que deveriam conceder comparticipações a fundo perdido nos valores, respetivamente, de 60 % e 40 % do total da parte comparticipada (artigo 3.º, p. 115).

O racional associado ao programa assentava no pressuposto de que a concessão de financiamento público a fundo perdido iria motivar o investimento dos senhorios na reabilitação dos edifícios, o que teria repercussões na qualidade da habitação arrendada e no bem-estar dos inquilinos.

Na próxima secção, apresentam-se as alterações que foram feitas às condições de funcionamento do programa, tanto em termos de acesso como de financiamento, e a forma como estas se repercutiram a nível da sua implementação no terreno.

AS TRÊS FASES DO RECRIA

A elaboração e a leitura combinada dos Quadros 2 e 3, que sistematizam, respetivamente, as principais alterações legislativas ao RECRIA e ao nível da governança e da operacionalização da reabilitação, permitem identificar três fases no funcionamento do RECRIA, do ponto de vista dos seus objetivos, dos

3 Lei 46/85, que permite a correção extraordinária das rendas antigas, embora com aumentos limitados e por referência a valores muito reduzidos de partida.

QUADRO 2
As principais alterações legislativas ao RECRIA

Enquadramento legal	
Fase embrionária 1988 a 1995	<i>Decreto-Lei n.º 4/88</i> Criação do Programa RECRIA.
Caracterizada por uma reduzida dotação orçamental e fraca execução do orçamento disponível (média 5 milhões euros/ano)	<i>Decreto-Lei n.º 420/89</i> Determina que era suficiente que no edifício a recuperar existisse pelo menos um fogo com renda suscetível de correção extraordinária, para que o apoio financeiro à reabilitação ficasse disponível a todo o prédio, qualquer que fosse o regime e fim do arrendamento do imóvel.
	<i>Decreto-Lei 197/92, de 22 de setembro</i> A concessão de incentivos dados pelo estado e municípios a fundo perdido passa a estar acessível a frações não habitacionais, desde que no edifício houvesse pelo menos um fogo arrendado passível de correção extraordinária da renda.
Fase de reforço de meios e de abordagem territorial 1996 a 2000	<i>Decreto-Lei 105/96, de 31 de julho</i> Criação do Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas (REHABITA). Definiu que podiam ter acesso ao financiamento a fundo perdido os senhorios e proprietários de fogos cuja renda tivesse sido objeto de correção extraordinária, assim como os municípios que se substituíssem aos senhorios na realização das obras em fogos com rendas suscetíveis daquela correção. Mobiliza recursos financeiros complementares para esse fim e financiamento bonificado para o montante não coberto pela comparticipação. A comparticipação atribuída pelo Estado para realização de obras coercivas em edifícios de propriedade privada, perante situações de manifesta incapacidade ou recusa de intervenção por parte dos proprietários, podia atingir cerca de 85% do valor total das obras, um valor bastante mais elevado do que o possibilitado pelo RECRIA. O município podia aceder a uma linha de crédito para a parte das obras não comparticipada que era concedido pelo Instituto Nacional de Habitação e tinha o prazo de reembolso máximo de 10 anos.
Fase do relançamento do programa 2000-2008	<i>Decreto-Lei n.º 329-C/2000, de 22 de Dezembro.</i> Criação de um sistema de atualização das rendas que deveria garantir aos proprietários o retorno do seu investimento em oito anos; Criação de um sistema de empréstimo para os proprietários para que estes pudesssem financiar a quota-partes que lhes competia (para fazer face aos encargos das obras não comparticipadas); Criação de um subsídio à renda para os inquilinos com fracos rendimentos que tinham aumentos de renda como resultado de obras de conservação e de beneficiação, que deveria ser pago pela Segurança Social; Campanha de esclarecimento que incluía a utilização de simuladores sobre as condições do programa, etc.

QUADRO 3

As principais alterações ao nível da governança e da operacionalização da reabilitação

Principais fases da execução do RECRIA **Estruturas, programas e elementos operacionais associados à implementação**

Fase embrionária 1988 a 1995	<p>Em 1988, criação do Programa de Recuperação Urbana de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD) que veio substituir o Programa de Reabilitação Urbana (1985). Manteve-se a lógica do programa anterior de transferência de recursos financeiros para os municípios para a criação de gabinetes técnicos locais, nomeadamente para o pagamento dos salários dos quadros técnicos e o pagamento até 25% dos custos de intervenções suportadas pela autarquia no âmbito da reabilitação de edifícios, espaços públicos, infraestruturas e equipamentos.</p> <p>Em Lisboa, os primeiros GTLs a serem criados foram os de Alfama e Mouraria (1985). Seguiu-se o de Bairro Alto (1988), ainda durante o executivo CDS de Nuno Abecassiz. Estes bairros históricos foram declarados “áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística”, uma classificação justificada pela falta ou insuficiência de infraestruturas urbanísticas, de equipamento social e de deficiências dos edifícios existentes relativamente a condições de solidez, segurança e salubridade.</p> <p>Criação da Direção Municipal de Reabilitação Urbana (DMRU) em 1990 pelo executivo municipal de Jorge Sampaio (1990-1995), uma coligação PS-PCP. A DMRU desdobrou-se numa estrutura central, com serviços especializados transversais e em gabinetes técnicos locais que foram instalados em diversos bairros e eram responsáveis por gerir todo o processo de reabilitação nas suas áreas de intervenção, incluindo a fase de diagnóstico, realização dos planos, licenciamento, obras, etc.</p> <p>Os Planos de Urbanização do Núcleo Histórico de Alfama e da Colina do Castelo, elaborados nos GTLs, foram aprovados por deliberações da Assembleia Municipal de Lisboa de 24 de outubro de 1996, e de 20 de Junho de 1996 e 16 de Junho de 1997.</p>
Fase de reforço de meios e de experimentação de uma abordagem territorial/mais concentrada 1996-2000	<p>Aprovação dos Planos de Urbanização dos Núcleo Históricos de Alfama e Colina do Castelo, da Madragoa e do Bairro Alto e Bica em 1996-1997.</p> <p>Criação do Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas (REHABITA) em 1996 que veio permitir a transferência de recursos adicionais para os municípios que se quisessem substituir aos proprietários na realização das obras.</p>
Fase do relançamento do programa 2000-2008	<p>Em 2002, uma reestruturação orgânica municipal após a eleição do executivo de centro-direita retira grande parte das competências aos antigos GTLs, que são transformados em unidades de projeto, e é desmantelada a Direção Municipal de Reabilitação Urbana.</p> <p>A partir de 2008, a execução orçamental nacional e municipal diminuiu como resultado do efeito de quebra do investimento público que a crise financeira global teve em Portugal, até à extinção do RECRIA.</p>

critérios de elegibilidade e das formas de execução: a fase embrionária (1988-1995), a fase de reforço de meios e de abordagem territorial (1996-2000) e a fase de relançamento do programa (2000-2008).

De uma forma resumida, relativamente às alterações legislativas introduzidas ao programa, importa sublinhar como aspetos mais relevantes uma tendência para a flexibilização das condições de acesso e o aumento da generosidade da subvenção a fundo perdido, com vista a facilitar e alargar o acesso ao programa. Conforme é possível observar na sistematização apresentada no Quadro 2, com as mudanças introduzidas em 1989, alterou-se o perfil de elegibilidade dos edifícios, passando o RECRIA de um regime de comparticipação destinado exclusivamente a edifícios arrendados com rendas antigas (1988) a um regime que podia abranger também prédios constituídos em propriedade horizontal com frações autónomas vendidas e/ou devolutas (1989). A partir de 1989, passou a abranger ainda edifícios com frações destinadas a fins não habitacionais, desde que no edifício a recuperar existisse pelo menos um fogo com renda suscetível de correção extraordinária. As modificações introduzidas em 2000 denotam mudanças mais substantivas do racional e da lógica do programa, constituindo a criação de um sistema de atualização das rendas, que deveria garantir aos proprietários o retorno do seu investimento em oito anos, um exemplo paradigmático dessa transformação.

O Quadro 3 sistematiza os aspetos essenciais relacionados com os modelos de governança usados para a execução do RECRIA, permitindo, até certo ponto, explicar os resultados a nível das tendências de reabilitação observadas ao longo desse período de análise, que são examinadas em seguida.

ENTRE AS EXPECTATIVAS E A EXECUÇÃO

O envelope financeiro destinado à reabilitação de edifícios foi sempre muito reduzido em Portugal (quando comparado, por exemplo, com o envelope financeiro destinado à construção de novos edifícios), e o executado, ainda muito menor. Segundo dados oficiais do IHRU (2015), entre 1987 e 2011, somente 3,9 % do total das despesas do Estado com habitação foi destinado à reabilitação de edifícios, e apenas foi efetivamente executado menos de metade do valor orçamentado, o que equivale a 1,7 % do total das despesas (IHRU, 2015, p. 10).

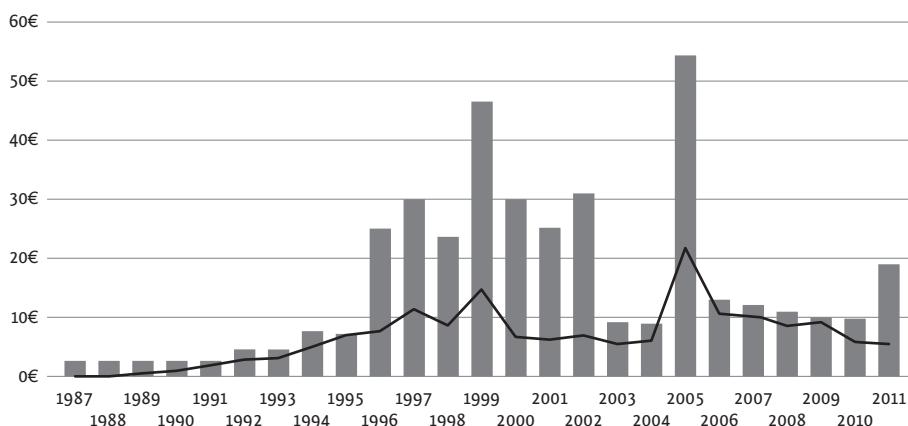
O RECRIA foi o instrumento financeiro mais importante de apoio à reabilitação. Madeira (2009) estima que cerca de 86 % do total de despesas do Estado com a reabilitação de edifícios, entre 1987 e 2011, foi executado com o RECRIA. Outros programas de apoio à reabilitação de edifícios, muitos deles combinados com o RECRIA, incluíram o REHABITA (Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas), o RECRIPH (Regime Especial de

Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal) e o SOLARH (Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação de Habitação). Para mais detalhes sobre estes programas, ver Pedro (2004).

No entanto, quando Madeira (2009) comparou a proporção de edifícios com necessidade de reparações significativas a nível municipal (a partir dos dados dos censos à habitação) com a execução do programa RECRIA, constatou que, até 2008, de um conjunto de 308 câmaras municipais, apenas 43 tinham aderido ao RECRIA, correspondendo a uma taxa de participação de cerca de 13 % do total a nível nacional.

FIGURA 1

Evolução da dotação orçamental (em milhões) disponível (colunas) e executada (linha) por programas de reabilitação em Portugal (1987-2011).



Fonte: IHRU (2015), p. 10.

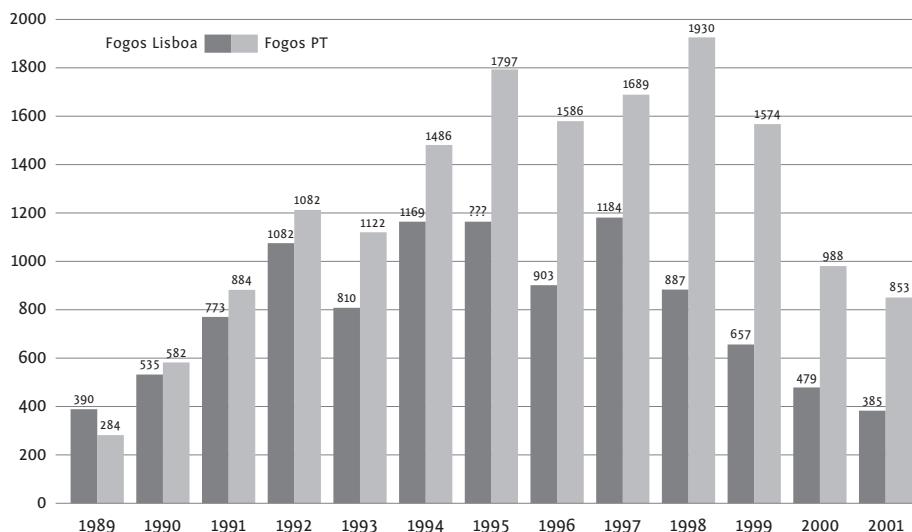
A Figura 1 representa a evolução da dotação orçamental disponível e executada por programas de reabilitação em Portugal entre 1987 e 2011 (IHRU, 2015, p. 10). A análise da evolução do valor orçamentado e executado mostra que:

- Existiram diferenças substanciais entre o valor orçamentado e o valor executado, demonstrando que os resultados alcançados em relação à implementação do programa ficaram aquém das expectativas dos decisores políticos a nível do Estado central.
- O programa não foi executado como esperado, tendo sido prejudicado por fatores diversos, examinados na secção dedicada à análise das entrevistas.

A visão da execução pode ser complementada com a análise dos resultados dos fogos de habitação reabilitados com o apoio do programa RECRIA, que são apresentados nas Figuras 2a e 2b.

FIGURA 2A

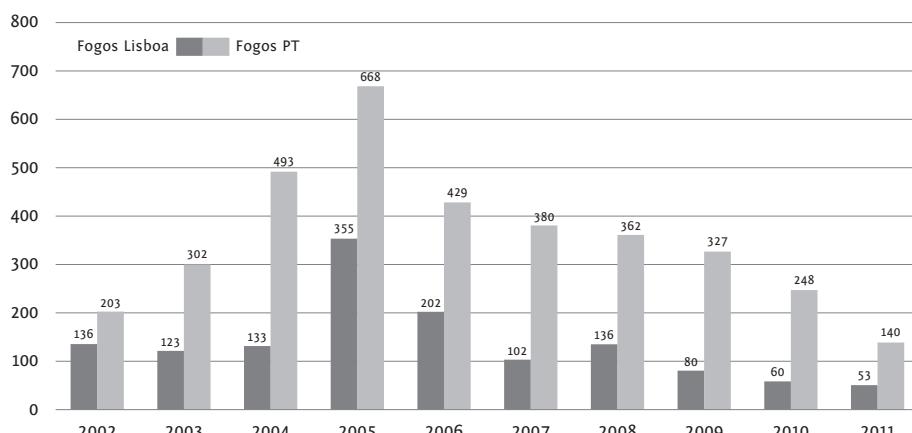
Programa RECRIA – Fogos com obras concluídas em Lisboa (1) e em Portugal (2), 1989-2001.



Fonte: (1) CML; IHRU e (2) IHRU, 2008; Pedro, 2004.

FIGURA 2B

Programa RECRIA – Fogos com obras concluídas em Lisboa e em Portugal, 2002-2011.



Fonte: (1) CML; IHRU e (2) IHRU, 2008.

Estes dados, referentes aos resultados efetivos do programa, confirmam:

- O grande peso do município de Lisboa no total nacional.
- A grande variação anual do total de fogos concluídos considerando a totalidade do período (proporção de 1 para 10), tanto à escala nacional como em Lisboa.
- A concentração dos resultados na década de 1990, com Lisboa a antecipar-se no declínio da execução, registando, com exceção do ano de 2005, valores abaixo aos do ano de arranque do programa.

No entanto, a elevada taxa de execução do RECRIA em Lisboa, quando comparada com os valores alcançados a nível nacional (ver Figuras 2a e 2b), exige explicações adicionais, relacionadas com a ação dos GTL no que diz respeito a empreitadas municipais executadas em propriedade municipal e em imóveis de propriedade privada através de obras coercivas.

Importa começar por referir que a ação dos GTL nas operações concretas de reabilitação urbana se apoiou, desde o início, em dois instrumentos de exceção fundamentais. Um deles foi o dos contratos de apoio técnico e financeiro (celebrados entre a CML e o Estado central), ao abrigo dos quais o próprio gabinete se constituiu e obteve alguns meios para começar a realizar a sua missão. O outro foi a declaração de “área crítica de recuperação e reconversão urbanística” (ACRRU), que, entre outras coisas, permitia a expropriação expedita e a tomada de posse administrativa de prédios com necessidade de intervenção urgente, em especial perante situações de ruína iminente e de manifesta incapacidade ou recusa em reabilitar por parte do senhorio – uma ação que possibilitava também a proteção dos direitos de arrendamento dos inquilinos na eventualidade de derrocada dos edifícios.

Em 1996, no início da fase que no Quadro 3 descrevemos como de reforço de meios e de experimentação de uma abordagem territorial / mais concentrada, assumiu também um papel fundamental a assinatura do primeiro acordo de colaboração, celebrado entre a CML e o Estado central, no âmbito do programa REHABITA, que garantiu financiamento para a conservação de 419 edifícios, com 2177 fogos localizados nas áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística de Alfama e Colina do Castelo, Bairro Alto e Bica, Madragoa e Mouraria.

A CML recorreu a este instrumento de financiamento para a realização de obras coercivas, por posse administrativa, quando, após o não cumprimento da intimação para recuperação, os proprietários não faziam as obras como lhes competia.

Ao abrigo da legislação geral existente à data, as câmaras municipais deviam ordenar a execução das obras necessárias para corrigir as más condições de

segurança e salubridade, podendo substituir-se aos proprietários, a expensas destes e sem recurso aos tribunais no caso de incumprimento das intimações (Folque et al., 2004). Este trabalho era, no caso das ACRRU, desenvolvido pelos GTL, que incluíam no seu âmbito de intervenção atribuições que iam desde a realização de estudos (levantamento das características do *stock* de habitação e do seu estado de conservação e das características socioeconómicas da população residente) e a elaboração de projetos, planos de pormenor, planos de urbanização⁴ ou regulamentos urbanísticos até à realização de vistorias, ao acompanhamento das obras e à gestão de realojamentos.

Enquanto as empreitadas municipais eram obras executadas em propriedade municipal ou de comum acordo com o proprietário do imóvel em questão, a ação coerciva remetia para a possibilidade legal de a autarquia intimar os proprietários de prédios urbanos a realizarem obras. Gonçalves, Nunes e Lemos (2003), que compararam a execução de obras coercivas e as empreitadas municipais em Lisboa, referem situações em que “num grupo de prédios se realizaram intervenções municipais e coercivas, sem que cada uma fosse discriminada por si” (idem, p. 19), descrevendo a dificuldade em identificar com certeza se a intervenção foi efetuada em propriedade municipal ou em propriedade privada na qual o município se substituía aos senhorios.

Embora estivesse previsto que os custos das obras coercivas, que eram antecipados pelos municípios, “deveriam ser cobrados, com as devidas custas e multas legais, ao proprietário do imóvel” (Gonçalves, Nunes e Lemos, 2003, p. 49), tudo indica que isso não sucedeu. Face a argumentos de constrangimentos económicos e de baixas rendas que não cobriam os custos de manutenção do prédio, o município optava por assumir esses custos, como acontecia no caso das obras municipais feitas em propriedade pública. Também não existe evidência de quantos destes edifícios reabilitados com o erário público terão sido comprados pelo município, que poderia recorrer ao direito de preferência em caso de venda, ou poderia tentar recuperar dessas despesas por via judicial.

A Mouraria e Alfama foram as áreas com mais empreitadas municipais, em termos dos valores totais investidos. Alfama destacou-se como área que acumulou o maior número de empreitadas e o maior volume de custos, num valor duas vezes superior ao do investimento na Mouraria e no Bairro Alto e cinco vezes superior ao de Madragoa e dos núcleos históricos periféricos.

4 Veja-se, a este propósito, o Plano de Urbanização do Núcleo Histórico de Alfama e da Colina do Castelo, realizado pelo Gabinete Local de Alfama e da Colina do Castelo (CML – DMRU – GLACC, abril de 1997), que faz a caracterização da habitação e da população, permitindo identificar algumas características relevantes relacionadas com a composição socioprofissional e educativa dos residentes e a situação das casas onde estes habitam.

Gonçalves, Nunes e Lemos (2003) calcularam os custos decorrentes das obras de reabilitação feitas em património público e em património de propriedade privada (através das referidas obras coercivas) e concluíram que, embora os custos fossem maiores nas obras de propriedade municipal (correspondendo a 65% do total), os custos nas obras coercivas foram substanciais (p. 49).

Em síntese, a nível nacional, o programa RECRIA abrangeu mais de dez mil fogos e uma comparticipação de mais de 8,5 milhões de contos (60% do IGAPHE e 40% das câmaras municipais). Já quanto ao REHABITA, criado como extensão do RECRIA para atuar em núcleos urbanos históricos declarados como áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, só cinco municípios aderiram.

Em Lisboa, o RECRIA foi uma fonte de financiamento fundamental para a conservação e reabilitação, em particular, de edificado privado. Segundo Gonçalves, Nunes e Lemos (2003), entre 1994 e 2007 foram reabilitados 4595 fogos no município de Lisboa, sendo que uma significativa parte deste investimento foi dirigido para Alfama, Castelo e Mouraria, e a seguir para o Bairro Alto, Bica, Madragoa e São Paulo (idem, p. 22). Já o investimento direto do município em obras de reabilitação em edifícios municipais e particulares entre 1994 e 2007, na área de intervenção da Direção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana (DMCRU), foi de cerca de 55 milhões de euros (p. 22).

Apesar de a identificação das razões explicativas de uma menor taxa de execução do RECRIA noutras municípios – como no Porto, onde a problemática da degradação era grave e extensa (Alves, 2010) – estar fora do âmbito deste estudo, a revisão da literatura parece indicar a eventual falta de orçamento para reabilitação a nível municipal. Moura e Frutuoso (2010), arquitetos que em 2010 receberam uma menção honrosa pela reabilitação de um edifício do século XIX situado na rua de São Miguel, na zona histórica do Porto,⁵ explicam a fraca execução de operações de reabilitação com dificuldades de candidatura e acesso ao programa RECRIA a partir de 2006, maioritariamente de responsabilidade municipal:

É de notar que os entraves à recuperação dão-se principalmente a nível municipal – é rara a candidatura que não tenha seguimento no IHRU, dois casos de 2005 a 2010, enquanto as candidaturas sem seguimento na CM Porto totalizam 112 casos. Tal facto adquire maior significado quando a CM Porto comparticipa com a fatia menor do bolo, 40% das ajudas, enquanto o IHRU apoia a maior parte, 60%. [...] seria expectável ver um aumento no número de processos do RECRIA, especialmente depois da entrada em vigor do Novo Regulamento

5 Atribuída pela 13.^a edição do Prémio João de Almada, da responsabilidade da Câmara Municipal do Porto e da Ordem dos Arquitetos.

do Arrendamento Urbano (NRAU, 2006). No entanto, tal não se constatou. Ao longo dos anos houve várias candidaturas a dar entrada no Porto que não tiveram seguimento.

Sobre as mais-valias do programa, os autores destacam a prioridade dada à conservação em detrimento da transformação, não só física como sociodemográfica:

As intervenções sob este programa são realizadas lote a lote; quer isto dizer que possibilitam a preservação dos elementos originais, dependendo tudo do estado de conservação do imóvel, promovendo a preservação da memória histórica. Também os modos de vida são preservados, os inquilinos antigos mantidos e integrados com os novos, com condições de habitação decentes; não é criado estacionamento, pelo que o transporte pedonal é privilegiado, com todas as vantagens que isso traz para o trânsito, a poluição e a sustentabilidade. Creio que dos 6 inquilinos deste prédio nenhum utiliza o automóvel diariamente.

Na próxima secção, discutimos as principais vantagens e inconvenientes do programa com base nos resultados das entrevistas, procurando, com essa análise, refletir sobre a execução do RECRIA em Lisboa e, desse modo, avançar o conhecimento sobre o desenho e a implementação das políticas de reabilitação em Portugal.

PRINCIPAIS VANTAGENS E INCONVENIENTES DO RECRIA SEGUNDO OS ENTREVISTADOS

Na secção anterior, analisámos as falhas de implementação do programa RECRIA, notando as diferenças que existiram entre as expectativas dos decisores políticos e os resultados efetivamente alcançados pelo programa. Nesta secção, com base nos resultados obtidos em entrevistas realizadas a atores envolvidos no desenho e/ou na implementação das políticas de reabilitação em Lisboa (Quadro 1), procuramos identificar os principais fatores explicativos desses resultados.

De forma introdutória, na linha de Cairney (2009), podemos admitir que uma fraca implementação de políticas pode ser o resultado de vários fatores, tais como: uma má execução, quando a política não é conduzida como esperado; uma má política, quando esta é conduzida como esperado, mas não tem os efeitos desejados; ou má sorte, quando a política é desenvolvida adequadamente e deveria funcionar, mas foi prejudicada por fatores que estão para lá do controlo dos decisores políticos. Um exemplo paradigmático deste último fator foi a emergência de uma crise financeira global que teve efeitos na crise

soberana e no financiamento disponível para a reabilitação, levando ao fim do programa em 2011.

Diferentes fatores explicam tipicamente a fraca implementação de um programa de subvenções a fundo perdido, do tipo do RECRIA, tais como:

- falta de informação sobre o programa;
- falta de interesse dos potenciais beneficiários (decorrente do modo como o programa é desenhado);
- falta de recursos de alguma das partes (setor privado, administração local, administração central);
- dificuldades nos requisitos de acesso ao programa;
- excesso de burocracia e morosidade nos processos administrativos, decorrentes de atrasos na decisão e na gestão por parte das instituições públicas;
- falta de empresas vocacionadas para a reabilitação;
- atraso na execução ou no pagamento das obras.

As entrevistas com decisores políticos e técnicos da CML permitiram testar a relevância de algumas destas hipóteses explicativas para o caso da execução do RECRIA em Lisboa. A apresentação dos resultados estrutura-se do seguinte modo: num primeiro momento, expõem-se os aspetos considerados mais positivos em relação ao programa RECRIA e os fatores que terão bloqueado a sua boa execução. Em seguida, analisam-se o papel e a agência dos técnicos da CML no desenho e na execução do programa e os elementos que os entrevistados identificaram como práticas à margem do preconizado pelo programa, tal como a realização de obras coercivas sem resarcimento das despesas públicas.

OS ASPETOS CONSIDERADOS MAIS POSITIVOS

Como aspetos mais positivos, identificamos dois conjuntos de benefícios referidos pela generalidade dos entrevistados, nomeadamente a melhoria das condições habitacionais e a preservação do património arquitetónico.

Quanto à melhoria das condições habitacionais das famílias residentes nos bairros históricos, os entrevistados notaram:

Naquele período, 1983-1988, quase todos os dias havia ruína de prédios, ou total ou parcial. E isto era uma coisa assustadora, e os inquilinos ficavam sem habitação. E normalmente, quem vivia nessas casas? As pessoas mais idosas, que já não tinham condições de ir para fora do concelho e pagar novos preços. [GL-B]

Do ponto de vista de estancar o processo de degradação, evitar muitas derrocadas, melhorar as condições de habitabilidade para muitas famílias, não tenho qualquer dúvida de que o RECRIA atingiu os objetivos. [GL-A]

Os inquilinos tinham de apanhar chuva para ir à casa de banho, a construção de casas de banho pode parecer pouco, mas para eles, que apanhavam chuva antes, pode ter significado muito. [GL-B]

Quanto à preservação do património arquitetónico identitário, o programa esteve ao nível da mudança de mentalidades, contribuindo para a sua valorização através da reabilitação. Como os entrevistados notaram,

o RECRIA teve o mérito de permitir alargar horizontes, de permitir que um conjunto de prédios que tem uma técnica construtiva, que tem uma arquitetura, que tem uma história não fosse deitado abaixo. Hoje, os prédios não estariam cá se não fosse o RECRIA. E é também o nosso património cultural. [GL-B]

Naquela altura, a ideia era [que] a casa antiga é para deitar abaixo e fazer de novo, porque a reabilitação é sempre muito mais cara e nunca se consegue dotar os edifícios com a comodidade atual. E a nossa mentalidade nessa matéria mudou muito [...]. O RECRIA [...] permitiu que um conjunto de edifícios não caíssem. Teve uma perspetiva patrimonial de respeito pelas técnicas construtivas e materiais que foi integrada nos GTL, privilegiando a qualidade. [TEC-B]

[...] o RECRIA foi um bom programa, funcionava bem e pagava sem problemas... Permitiu manter o património construído, que faz parte da identidade do bairro e das populações. [TEC-G]

Estes são alguns dos indiscutíveis aspetos positivos do RECRIA. No entanto, um grande número de dificuldades na sua execução, como detalhado em seguida, mas também a falta de alterações mais estruturais, não permitiu “sair do círculo vicioso das rendas antigas e dos contratos antigos” (GN-A), como descrito por um dos entrevistados.

AS DIFICULDADES NA EXECUÇÃO DO RECRIA

Sobre as dificuldades de implementação do programa, foi apontado um leque diversificado de razões. Estas incluem a falta de dinheiro e de capacidade para contrair empréstimos por parte dos senhorios, a falta de empresas vocacionadas para a reabilitação, as demoras nos trâmites burocráticos e/ou a desconfiança dos privados em relação à ação pública e, finalmente, o

recoo na dotação financeira do programa. Como observaram os entrevistados:

Era uma altura em que nem todos os empreiteiros estavam vocacionados para essas obras de conservação. Eram relativamente poucos, com capacidade limitada, e estas obras [em edifícios antigos, ainda com estruturas de alvenaria de pedra e estruturas de madeira], pouco rentáveis... E era diferente do que a maioria das empresas trabalhava, que era com o betão armado. Era um tipo de obra que não cativava muita gente. [GL-B]

Houve uma fase em que o próprio mercado da construção estava saturado e, portanto, era difícil encontrar empresas que [satis]fizessem as necessidades do momento. [GL-C]

Os entrevistados referiram ainda a existência de vários condicionalismos de natureza jurídico-legal, tais como critérios de elegibilidade demasiado rígidos e a não atualização das rendas, e de condicionalismos administrativos, como a burocracia e a morosidade nos processos de candidatura por responsabilidade do IHRU e/ou da câmara:

Alguns proprietários, empreiteiros, arquitetos envolvidos em obras de reabilitação urbana evitavam os apoios públicos para evitar um acréscimo de burocracia e excesso de vigilância por parte das equipas técnicas municipais. Manifestavam a opinião de que a intervenção pública lhes ia encarecer e demorar a obra.

[...] os últimos anos [do RECRIA] foram conturbados, com vários processos em aberto nas câmaras, e não reportados pelas câmaras se concluídos. Houve muitos casos que não sabíamos se podíamos ou não pagar, porque não tínhamos do lado da câmara a informação e o comprovativo de que as obras estavam finalizadas. E eram as câmaras as responsáveis pela fiscalização e finalização do processo. [GL-A]

Os entrevistados referiram também que os contratos vinculísticos anteriores a 1990 mantinham valores de renda manifestamente desajustados, pelo que os senhorios viam a degradação e a ruína dos edifícios como uma via para a extinção dos contratos por perda do imóvel locado. Nas suas palavras:

Havia muitos senhorios que iam apostando na degradação do prédio, porque se o prédio ruísse, os vínculos contratuais estavam extintos. E isto foi durante algum tempo uma estratégia de alguns senhorios. [GL-B]

A manutenção dos arrendamentos baixos não garantia a manutenção dos investimentos realizados. Não havia sustentabilidade financeira para os senhorios. Os senhorios não tinham recursos para obras e manutenção. [TL-B]

Relativamente ao problema da atualização das rendas, um entrevistado argumentou que o objetivo do RECRIA era estancar a derrocada de edifícios arrendados e não a degradação causada pela política de regulação das rendas:

O RECRIA não permitia sair do círculo vicioso das rendas antigas e dos contratos antigos; o RECRIA não resolveu esse problema (esse era um problema do regime de arrendamento). O RECRIA era um mecanismo para evitar a derrocada e dar condições de habitabilidade; não era nem podia ser a chave para a resolução do problema da sua sustentabilidade financeira. Do ponto de vista de estancar as derrocadas etc., foi um sucesso. [NP-A]

Os entrevistados de Lisboa recusaram a ideia da escassez de verbas por parte da administração pública para explicar a fraca execução do RECRIA a nível nacional, apontando alternativamente razões que se relacionam com a descapitalização dos senhorios, com dificuldades de realojamento dos inquilinos durante as obras e com o fraco interesse e/ou a fraca aplicabilidade, devido a um baixo retorno das rendas:

Eu acho que [foi] basicamente por causa da descapitalização económica. Apesar de haver algum dinheiro a fundo perdido, alguns proprietários tinham de entrar com algum dinheiro. E o RECRIA existiu na altura das vacas magras, não havia turismo, alojamento local. Hoje, os proprietários não precisam do RECRIA, têm acesso a fundos bancários, já não são os proprietários tradicionais. [TL-A]

O RECRIA passou a ter maior adesão quando, em 1992, foi permitido o financiamento dos fogos devolutos. Nós financiávamos, mais ou menos, entre 75 % e 80 %, mas o senhorio tinha sempre de ir buscar algum dinheiro. E onde [é que] ele vai buscar quando está descapitalizado? Só se tiver casas vazias que pode vender no próprio prédio. Mas se as casas vazias estão completamente degradadas, não valem nada. [GL-A]

No entanto, a revisão da literatura e a análise dos processos no arquivo municipal da CML demonstram atrasos no pagamento das obras, com a cabimentação das despesas no orçamento da câmara e/ou do IHRU a ser protelada para anos posteriores à conclusão das remodelações. Complementarmente, a análise dos circuitos processuais das candidaturas dos privados ao RECRIA, nas suas várias etapas, entre a CML e o IHRU, mostra atrasos substanciais em matérias como o cálculo da atualização das rendas por realização de obras, que, em alguns processos, chegou a demorar anos. Adicionalmente, há evidência de que, na fase final, a escassez de recursos terá ditado um recuo na dotação financeira do programa, até à sua extinção:

Houve uma altura no IHRU, sensivelmente a partir de 2009, em que se andou muito na política do faz de conta. [...] Porque, ao invés de terem assumido “não há dinheiro” e terem sido frontais e terem dito que não há dinheiro, andaram a fazer de conta que havia. [...] e com o RECRIA passou[-se] muitas situações dessas, em que já não havia dinheiro e andaram a fazer de conta que havia. [GN-A]

Os resultados de Madeira (2009) sobre aspectos técnico-administrativos relacionados com o programa RECRIA confirmam “problemas relacionados com: escassez de verbas da administração pública, a que se associaram a grande morosidade nos processos de candidatura e grande burocracia [...]”. Referem ainda “a falta de técnicos preparados para estas funções ao nível local e a existência de municípios, especialmente no interior do país, que desconheciam os programas de reabilitação” (p. 74).

SOBRE A AGÊNCIA DOS ATORES

Atores com um papel de liderança no campo da reabilitação durante os anos 80 e 90, na CML, sublinharam o papel que os vereadores eleitos pelo município de Lisboa tiveram ao influenciarem, por um lado, a entrada do problema da degradação e das políticas de reabilitação na agenda política nacional e, por outro lado, o desenho e a implementação do RECRIA, como elemento-chave dessa agenda.

As entrevistas permitiram confirmar a importância que os atores locais próximos do círculo de poder do governo tiveram na definição da política nacional de reabilitação em Portugal, quer ao nível do desenvolvimento do RECRIA, quer das suas alterações e, mais tarde, da criação dos programas que o sucederam, tais como o REHABITA (1996), que, num contexto de uma certa inflexibilidade das leis nacionais e de recusa de reabilitação por parte dos senhorios, providenciou os recursos necessários para a CML atuar diretamente na reabilitação.

Num contexto em que uma grande parte da habitação arrendada antiga mantinha rendas baixas, sem que os políticos demonstrassem intenção de as aumentar, e em que os processos de degradação e de ruína desses edifícios se intensificavam, ganhando visibilidade local, os representantes da CML exigiram do governo a disponibilização de recursos complementares para apoiar o trabalho de reabilitação que era desenvolvido pelos gabinetes técnicos locais:

Dentro do primeiro governo de Cavaco Silva [de 1985-1987], estava a correr um processo de criação do RECRIA, mas havia pessoas que eram contra a política de dar subsídios aos senhorios [...]. Na CML, os vereadores [do] PSD fizeram pressão para trazer o tema para a agenda nacional... Com a maioria absoluta do governo [1987-1990], o RECRIA passou. À data, a atualização das rendas antigas já era possível, como resultado da realização de

obras de reabilitação, mas o RECRIA procurou evitar “questões sociais”, definindo que a atualização das rendas só podia ser feita com base na parte não comparticipada e que a subvenção a fundo perdido podia chegar até 85 % dos custos das obras de reabilitação. [GN-A]

Não havia qualquer hipótese de dizer que as rendas iam ser aumentadas, e é neste contexto que surge o RECRIA (“um milagre!”). Conseguiam-se resultados porque os proprietários sabiam que, se não aderissem ao RECRIA, os gabinetes ficavam com os prédios por expropriação, o que era muito simples, porque tinham declaração de utilidade pública, mas tentava-se a negociação primeiro. [TEC-G]

Do ponto de vista organizacional, é relevante recordar que foram primeiro criados os gabinetes técnicos locais de Alfama e da Mouraria, e só alguns anos mais tarde, ainda na década de 80, o do Bairro Alto. Nesta fase, o enquadramento orgânico e a estratégia de intervenção eram algo diferentes dos da fase posterior, coincidente com o verdadeiro arranque do RECRIA. Um dos entrevistados explicou que, quando o PSD teve o pelouro da reabilitação urbana (1985-1989), usou bastante o instrumento da expropriação para estancar as derrocadas e garantir a reabilitação de edifícios em Alfama e na Mouraria (num valor estimado de cem edifícios):

Perante um número enorme de famílias que estavam a ficar sem casa pela derrocada dos edifícios e o fim dos contratos, mandou-se fazer vistorias e avançou-se para processos de expropriação para evitar a ruína desses edifícios. Com a declaração de áreas críticas, havia duas formas para fazer isto – compra por acordo com proprietário (a que se seguiam a escritura, obras, etc.) e compra por expropriação depois das vistorias e da posse administrativa. [GN-A]

Já a estratégia de reabilitação do Bairro Alto, que tinha como responsável o vice-presidente da Câmara Municipal de Lisboa entre 1994 e 2001, do PS, foi descrita como sendo mais de apoio aos populares. Foi ainda referida a posição dos vereadores eleitos pelo Partido Comunista, que tinham preferência pelas obras coercivas em vez da expropriação, “porque achavam que quem tinha de ter património habitacional era o Estado”. Lembre-se que, em 1990, foi criada uma nova Direção Municipal de Reabilitação Urbana, sob uma vereação do PCP, que assumiu funções de coordenação geral da reabilitação urbana em Lisboa. Foi durante esse período que se criaram novos gabinetes técnicos locais, o que contribuiu para alargar de forma significativa a escala da reabilitação urbana no município de Lisboa.⁶ No entanto, como é sublinhado por Costa

6 Como é explicado por Costa (1999), foram criados novos gabinetes, que se ocuparam tanto de outros bairros históricos do centro de Lisboa (como o da Madragoa) como de certos →

(1999), os recursos financeiros atribuídos à ação dos gabinetes técnicos locais e o número de técnicos a trabalhar nesses gabinetes, embora tivessem crescido substancialmente, em comparação com a década anterior, mantinham-se insuficientes face ao aumento da área de intervenção e perante a dimensão do problema.

Os trabalhos de Costa (1999) e de Cachado (2013) salientam ainda que os decisores políticos reconheciam o potencial associado aos bairros históricos e à progressiva, embora lenta, valorização dessas áreas, num contexto em que se preparavam diversos eventos nacionais e internacionais em Lisboa, tais como a Capital Europeia da Cultura (Lisboa, em 1994) e a EXPO'98.

Os documentos produzidos à época mostram o comprometimento dos decisores políticos de Lisboa com uma agenda de reabilitação urbana que era inexistente a nível nacional e a sua determinação em levar por diante a reabilitação em Lisboa, mesmo que isso pressupusesse algum grau de incerteza, improviso e mesmo erro.⁷

SOBRE A EXECUÇÃO COERCIVA DE OBRAS

Um dos aspetos mais problematizados foi a execução coerciva de obras. Os entrevistados explicaram que a CML realizou obras coercivas num conjunto diversificado de situações, sobretudo quando os técnicos entendiam que os proprietários não tinham condições para tal.

Antes dos GTL, há uma fase em que se começa a prestar atenção às obras coercivas: prioridade a edifícios ocupados com habitação, obras de não muito grande dimensão, com um orçamento razoável e rápidas, para dar visibilidade à intervenção [...]. O processo de imputação de custos escapava à área da reabilitação urbana. [LP-A]

pequenos núcleos históricos localizados na coroa periférica interior do concelho e ainda de pátios e vilas dispersos pela cidade. Porém, o maior crescimento resultou da expansão das áreas de intervenção dos três gabinetes previamente existentes: Alfama, Mouraria e Bairro Alto. A área de intervenção deste último foi estendida ao bairro da Bica, e as dos dois primeiros passaram a abranger toda a Colina do Castelo. O Gabinete Técnico de Alfama passou nessa altura a designar-se Gabinete Local de Alfama e do Castelo, incluindo também as freguesias de Santo Estêvão, São Miguel, Castelo, Santiago, Sé e ainda parte de São Vicente.

7 “Com o Bairro Alto em degradação quase irreparável e com meios técnicos e financeiros quase inexistentes, colocou-se o eterno dilema: começar a fazer alguma coisa, com uma certa dose de improviso, ou esperar pelos meios ótimos para desencadear uma ação planificada até ao mais ínfimo detalhe. Resolvemos começar, certos de que iríamos cometer alguns erros e de que não ficaríamos imunes a algumas críticas” diz Vasco Franco, no prefácio de Carita (1989), que descreve o trabalho de reabilitação aí realizado do seguinte modo: “foi reconstruído integralmente o miolo de alguns edifícios, foram criadas instalações sanitárias e cozinhas onde não existiam, foram reparados coberturas e pavimentos, foi dado apoio técnico e financeiro a iniciativas particulares várias” (idem, s/pág.).

[...] a tomada de posse era feita com negociação, havia proximidade. A câmara também se propunha fazer beneficiações (wc, janelas, etc.) para cumprir mínimos, e não eram cobradas ao senhorio (este tinha uma mais-valia significativa). O proprietário conseguia uma valorização significativa das suas habitações, mas não aumentava as rendas. [TEC-F]

A CML exerceu o direito de preferência nas áreas críticas e também fez obras coercivas quando estava no limite da ameaça de perigo iminente e só com alguma solidez dessa avaliação. [TEC-E]

Enquanto diversos entrevistados criticaram a decisão dos eleitos da coligação PS-PCP de permitirem que a CML arcasse com os custos da reabilitação, não tendo mobilizado os procedimentos necessários para ressarcir estas despesas, outros preferiram notar, por um lado, “a existência de contratos perpétuos, com regimes de transmissão leoninos, que tinham tido rendas congeladas durante décadas” e, por outro, que, embora fosse possível fazer obras coercivas em que se solicitava aos proprietários o reembolso das despesas, a lei não permitia que o prédio fosse usado para realizar esse pagamento, obrigando a recorrer a rendimentos.⁸

Não há muitos documentos que expliquem o racional da intervenção à data. No entanto, é claro que a CML era chamada a intervir com frequência, pois um número significativo de intimações municipais determinando a realização de obras de conservação ou beneficiação de imóveis era desrespeitado. Os entrevistados explicaram que não só o número de edifícios era muito elevado como também o volume de obras a realizar em cada um era considerável, pelo que a câmara atuava sobretudo nos casos mais graves. Nos restantes edifícios, tomava medidas para conter os fatores de perigo mais evidentes (interdição do uso de partes em risco de derrocada, colocação de coberturas sobre os telhados, etc.).

Folque et al. (2004) lembram que a execução administrativa de uma ordem de intimação devia ter por objeto o conteúdo desse mesmo ato, não estando a câmara municipal habilitada a executá-la em medida diferente (p. 29). Quando esse ajuste da intervenção ocorria, a imputação aos proprietários do custo das

8 Note-se que, enquanto no caso do RECRIA os proprietários eram os donos das obras, no caso do REHABITA os municípios substituíam-se aos senhorios. O artigo 9.º do REHABITA, do decreto-lei que instituiu este programa de financiamento, definiu o “ónus de inalienabilidade e registo” do seguinte modo: “os prédios ou suas frações autónomas que tiverem sido objeto de obras de conservação ou de beneficiação realizadas pelas câmaras municipais em substituição dos respetivos senhorios ou proprietários só podem ser alienados após o integral reembolso à câmara municipal das quantias despendidas por conta daqueles, incluindo os custos dos serviços respeitantes à elaboração do processo e à fiscalização das obras”.

benfeitorias realizadas, que se consideravam necessárias para as condições de habitabilidade, podia ser questionada a jusante, o que gerava anacronismos difíceis de gerir, como refere um dos entrevistados:

Conheço melhor a encosta do Castelo. Todas aquelas casas eram diminutas, sem casas de banho, sem cozinhas, às vezes com 25 m² e com famílias. Era impossível fazer intervenção de recuperação naqueles espaços sem os alterar profundamente, e o RECRIA não permitia isso. Era uma recuperação muito condicionante. Recorremos muito a ele, mas não deixou muitas saudades a ninguém. Nem aos proprietários, nem à câmara. Porque a própria gestão das verbas, como eram pagas... Havia descontentamento das duas partes. [TL-A]

Para terminar, repare-se que a análise dos processos do RECRIA no arquivo municipal não permite afirmar que a alocação deste financiamento tenha sido feita por critérios de necessidade ou de carência económica dos senhorios ou dos inquilinos, pois a informação relativa aos salários ou rendimentos destes não era solicitada no âmbito destes processos.

CONCLUSÕES

Durante mais de vinte anos, uma boa parte da reabilitação feita em Portugal foi apoiada pelo programa RECRIA – Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados. O programa foi um instrumento importante para estimular os senhorios de edifícios antigos, com rendas baixas, a procederem à reabilitação de imóveis arrendados com contratos vinculísticos, uma vez que, durante esse período, este era o único instrumento de financiamento público disponível para fomentar a reabilitação por parte dos particulares.

É importante lembrar que o programa, que procurou compensar a distorção introduzida pelo congelamento das rendas no mercado de arrendamento, foi lançado num momento em que, por um lado, uma grande percentagem do parque habitacional antigo arrendado não apresentava as condições mínimas de qualidade – do ponto de vista de salubridade (falta de casas de banho e de cozinhas), acessibilidade e qualidade energética – e, por outro lado, a estrutura de propriedade dos edifícios, a par das condições socioeconómicas dos inquilinos e dos proprietários, dificultava a reabilitação.

O modo como o programa foi inicialmente desenhado – como um instrumento com fins sociais, baseado em subvenções a fundo perdido, pagas, em fração variável, mas muito significativa, pela administração central e pela câmara municipal, sob condição de que as obras de reabilitação não se

repercutessem num aumento das rendas – fez com que este não tenha tido a adesão esperada. O investimento requerido aos senhorios era desproporcional face ao retorno que podiam esperar das rendas e/ou face à sua capacidade financeira, e os aspetos burocráticos e administrativos eram pesados e dissuasores da intervenção privada.

Em Lisboa, sobretudo no centro histórico, através dos gabinetes técnicos locais, a câmara municipal, perante a incapacidade ou a recusa dos senhorios em realizarem as obras a que eram intimados, tomou nas suas mãos a promoção direta da reabilitação, assumindo não só os custos relacionados com o apoio técnico da mesma como também o seu acompanhamento e, em alguns casos, até o realojamento provisório de inquilinos.

Este artigo, que procurou fazer uma avaliação retrospectiva dos resultados alcançados pelo RECRIA, através de um estudo de caso focado no município de Lisboa, contribui para o avanço do conhecimento teórico e empírico sobre a reabilitação urbana a partir de três perspetivas essenciais.

Primeiro, explicar como o desenho das políticas pode incentivar, constranger e/ou estruturar o comportamento dos atores e os resultados esperados, demonstrando como os incentivos à reabilitação de edifícios podem ser insuficientes na presença de certos desincentivos (como uma pesada burocracia ou a não atualização das rendas).

Segundo, explicar como, num contexto de decisão multinível, caracterizado por um forte centralismo, os atores locais podem, ainda assim, desempenhar um papel importante, influenciando não só a implementação de políticas, através da sua agência no terreno, como também a transformação da formulação e o aperfeiçoamento dessas políticas, ao longo do tempo.

Terceiro, explicar como a transformação de um programa, no que diz respeito aos seus objetivos, regras, critérios de elegibilidade e níveis de financiamento, pode resultar de mecanismos de diversa ordem, que nem sempre são completamente entendidos por quem os determina ou implementa.

Os resultados deste artigo suscitam ainda um conjunto adicional de reflexões substantivas e teóricas. Do ponto de vista substantivo, destacam-se as seguintes questões:

- A importância de um correto controlo das rendas, para garantir a viabilidade e a sustentabilidade financeira do arrendamento, na relação entre os seus custos e proveitos.
- As limitações dos programas de reabilitação do edificado para contrariar espirais de declínio relacionado com os efeitos cumulativos do congelamento de rendas antigas e com a descapitalização dos proprietários.

- A importância da reabilitação dos edifícios arrendados, com o objetivo de melhorar as condições habitacionais dos inquilinos nos bairros históricos, em termos de salubridade, dignidade e segurança.

De uma perspetiva teórica, o artigo contribui para o avanço dos debates sobre a dialéctica da estrutura e da agência, na medida em que permite uma melhor compreensão do modo como:

- as estruturas, que através das suas propriedades criam uma certa ordem e organização na sociedade, demonstram capacidade para restringir ou facilitar o papel das forças sociais;
- os agentes, através da sua capacidade reflexiva e de ação individual ou coletiva, revelam competência para criar e recriar as estruturas sociais.

Como é defendido por Giddens (1984), e evidenciado por este estudo de caso, tanto a estrutura como a agência estão implicadas em todos os momentos da interação social. A análise da execução do RECRIA, enquanto instrumento político, e, por inerência, a análise da dinâmica de reabilitação do centro histórico de Lisboa, evidenciou o papel desempenhado pelos gabinetes técnicos locais – como atores coletivos organizados e fortemente estruturados, em termos de ideologia e de metodologias – e pelos seus técnicos – enquanto atores sociais individuais, portadores de conhecimento e de culturas profissionais específicas. Revelou ainda a importância das estruturas sociais para lá da dicotomia “inquilinos *versus* proprietários” e das estruturas do parque habitacional, cujas características, em termos de qualidade e de propriedade, são geradas ao longo de várias décadas, por vezes centenas de anos, constituindo um poderoso património histórico e identitário que importa preservar.

AGRADECIMENTOS

Esta investigação recebeu financiamento da Fundação para a Ciência e Tecnologia ao abrigo do projeto SustainLis – Requalificação Urbana Sustentável e Populações Vulneráveis no Centro Histórico de Lisboa (GRANT_NUMBER: PTDC/GES-URB/28853/2017) e da Norma Transitória DL 57/2016/CP1441/CT0017 (Sónia Alves). Sónia Alves agradece ainda o apoio financeiro do programa de investigação e inovação Marie Skłodowska-Curie Actions (MSCA) – Research and Innovation Programme of the European Union’s Horizon Europe, ao abrigo do ID 101086488: Delivering sAfe and Social Housing (DASH).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTROCK, U. (2022), "Urban livability in socially disadvantaged neighborhoods: the experience of the German program 'socially integrative city'". *Frontiers of Architectural Research*, 11 (5), 783-794.
- ALVES, S. (2010), *O Social, o Espacial e o Político na Pobreza e na Exclusão: Avaliação de Iniciativas de Regeneração de Áreas Urbanas "em Risco" na Cidade do Porto*. Tese de doutoramento, Lisboa, Instituto Universitário de Lisboa. Disponível em [www: http://hdl.handle.net/10071/4412](http://hdl.handle.net/10071/4412).
- ALVES, S., BRANCO, R. (2018), "With or without you: models of urban requalification under neoliberalism in Portugal". In S. Aboim, P. Granjo, A. Ramos (eds.), *Changing Societies: Legacies and Challenges*, vol. 1, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 457-479.
- ANDERSEN, H. S., LEATHER, P. (1999), *Housing Renewal in Europe*, Bristol, The Policy Press.
- ANTUNES, G. (2018), *Políticas de Habitação: 200 Anos*, Lisboa, Caleidoscópio.
- AZEVEDO, A. B., FERREIRA, P. M., ALVES, S. (2019), *Arrendamento Urbano e Envelhecimento em Portugal: Tendências e Perfis*. *Policy Brief 2019*, Lisboa, Instituto do Envelhecimento e Observatórios do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- BARRETT, S. (2004), "Implementation studies: time for a revival?". *Public Administration*, 82 (2), pp. 249-262.
- BORDONI, C., BAUMAN, Z. (2014), *Estado da Crise*, Lisboa, Relógio D'Água.
- CABRITA, A. R., AGUIAR, J., APPLETON, J. (1989), *Manual de Apoio à Reabilitação dos Edifícios do Bairro Alto*, Lisboa, Laboratório Nacional de Engenharia Civil e Câmara Municipal de Lisboa.
- CACHADO, R. A. (2013), "O programa especial de realojamento: ambiente histórico, político e social". *Análise Social*, 206, XLVIII (1.º), pp. 134-152.
- CAIRNEY, P. (2020), *Understanding Public Policy: Theories and Issues*, 2.ª ed., Londres, Red Globe Press.
- CAPANO, G., HOWLETT, M. (2020), "The knowns and unknowns of policy instrument analysis: policy tools and the current research agenda on policy mixes". *Sage Open*, 10 (1). Disponível em <https://doi.org/10.1177/2158244019900568>, [consultado em 28-04-2024].
- CAPANO, G., HOWLETT, M. (2021), "Causal logics and mechanisms in policy design: how and why adopting a mechanistic perspective can improve policy design". *Public Policy and Administration*, 36, (2), pp. 141-162.
- CARITA, H. (1989), *Bairro Alto: Tipologias e Modos Arquitetónicos*, Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa.
- COSTA, A. F. (1999), *Sociedade de Bairro: Dinâmicas Sociais da Identidade Cultural*, Oeiras, Celta Editora.
- COUCH, C., SYKES, O., BÖRSTINGHAUS, W. (2011), "Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: the importance of context and path dependency". *Progress in Planning*, 75 (1), pp. 1-52.
- FOLQUE, A., et al. (2004), *O Provedor de Justiça e a Reabilitação Urbana*, Lisboa, Provedoria da Justiça – Divisão de Documentação.
- GIDDENS, A. (1979), *Central Problems in Social Theory – Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*, Londres, MacMillan Education.
- GIDDENS, A. (1984), *The Constitution of Society, Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge, Polity Press.
- GONÇALVES, E., NUNES, J., LEMOS, R. (2003), *Estudo sobre "Empreitadas Realizadas pela DMRU/DMCRU" (1987-2003)*, Lisboa, Direção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana e Divisão de Gestão de Informação e Apoio Técnico da Câmara Municipal de Lisboa.

- HEALEY, P., UPTON, R. (2010), *Crossing Borders: International Exchange and Planning Practices*, Londres e Nova Iorque, Routledge.
- HITCHINGS, R., LATHAM, A. (2020), "Qualitative methods I: on current conventions in interview research". *Progress in Human Geography*, 44 (2), pp. 389-398.
- HYETT, N., KENNY, A., DICKSON-SWIFT, V. (2014), "Methodology or method? A critical review of qualitative case study reports". *International Journal of Qualitative Studies on Health and Well-Being*, 9 (1), 23606.
- IHRU (2015), *25 Anos de Esforço do Orçamento do Estado com a Habitação: 1987-2011*, Lisboa, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.
- MADEIRA, C. A. (2009), *A Reabilitação Habitacional em Portugal: Avaliação dos Programas RECRIA, REHABITA, RECRIPH e SOLARH*. Tese de mestrado, Lisboa, Faculdade de Arquitetura, Universidade Técnica de Lisboa.
- MENDES, L. (2022), "Mercado de arrendamento em Portugal: crónica de uma morte anunciada". *Boletim Goiano de Geografia*, 42 (1), pp. 1-24.
- MOURA, J. P., FRUTUOSO, P. R. E. (2010), "A intervenção de pequena escala", comunicação apresentada no seminário ARP 2010 – Avaliação de Risco em Património: Necessidade ou Luxo?, organizado pelo Núcleo de Conservação e Reabilitação D'Edifícios e Património. Porto, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, 6-7 de dezembro.
- OSTROM, E. (2009), "The institutional analysis and development framework and the commons". *Cornell Law Review*, 95 (4), pp. 807-815.
- PEDRO, C. (2004), *Eficácia dos Programas de Apoio de Reabilitação do Edificado em Portugal*, Lisboa, Instituto Superior Técnico.
- PINHO, A. (2009), *Conceitos e Políticas de Reabilitação Urbana: Análise da Experiência dos Gabinetes Locais*. Tese de doutoramento, Lisboa, Faculdade de Arquitetura, Universidade de Lisboa.
- PINTO, T. C., GUERRA, I. (2013), "Some structural and emergent trends in Social Housing in Portugal: rethinking housing policies in times of crisis". *Cidades, Comunidades e Territórios*, 27, pp. 1-21.
- SEIXAS, J. (2021), *Lisboa em Metamorfose*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- UITERMARK, J. (2005), "The genesis and evolution of urban policy: a confrontation of regulationist and governmentality approaches". *Political Geography*, 24 (2), pp. 137-163.

Recebido a 30-01-2023. Aceite para publicação a 15-09-2023.

ALVES, S. et al. (2024), "O município de Lisboa e a execução do Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA): entre as estruturas e a agência". *Análise Social*, 252, LIX (3.º), pp. 2-33. <https://doi.org/10.31447/202311>.

Sónia Alves » sonia.alves@ics.ulisboa.pt » Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa » Av. Professor Aníbal de Bettencourt 9 — 1600-189 Lisboa, Portugal » <https://orcid.org/0000-0003-1231-8588>.

Rosa Branco » rmbranco@fcsh.unl.pt » CICS.NOVA – Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas » Colégio Almada Negreiros, Campus de Campolide – Lisboa, Portugal » <https://orcid.org/0000-0001-8319-8531>.

Patrícia Canelas » patricia.canelas@conted.ox.ac.uk » Department for Continuing Education, Oxford University » Rewley House, 1 Wellington Square, Oxford, OX1 2JA » <https://orcid.org/0000-0003-3708-9259>.
