



Revista Portuguesa de Estudos  
Regionais

E-ISSN: 1645-586X

rper.geral@gmail.com

Associação Portuguesa para o  
Desenvolvimento Regional  
Portugal

Ferreira, Maria Júlia

O papel das dinâmicas e estratégias residenciais no desenvolvimento territorial da área  
metropolitana de Lisboa

Revista Portuguesa de Estudos Regionais, núm. 24, 2010, pp. 87-106

Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional

Angra do Heroísmo, Portugal

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=514351894006>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto



# O PAPEL DAS DINÂMICAS E ESTRATÉGIAS RESIDENCIAIS NO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA<sup>1</sup>

Maria Júlia Ferreira<sup>2</sup> - Centro de investigação: eGEO, FCSH, Universidade Nova de Lisboa - E-mail: julia.ferreira@fcsh.unl.pt

## Resumo:

A habitação é um elemento importante na organização e no desenvolvimento dos territórios urbanos. As estratégias residenciais, quer das famílias (a procura) quer dos promotores privados e públicos (a oferta), conhecem grandes mudanças que urge identificar para percebermos as tendências prováveis do mercado habitacional.

A elaboração do Plano Estratégico de Habitação, na continuação das orientações do PNPOT, deu maior centralidade à questão da habitação e aos seus actores e começou a estimular o lançamento dos Programas Locais de Habitação; a estes corresponde uma escala que dá mais visibilidade aos efeitos das estratégias residenciais. A nossa finalidade é a descrição destes fenómenos, das suas relações e dos seus efeitos para ajudar a compreender as mudanças nas estratégias habitacionais, do lado da procura e da oferta, destacando documentos recentes da administração pública que consagram as linhas orientadoras nesta matéria.

**Palavras-chave:** *Estratégias habitacionais; territórios residenciais; políticas de habitação; Área Metropolitana de Lisboa.*

**Códigos JEL:** R38

## Abstract:

The housing sector is an important element for the development of urban territories. The residential strategies, whether approached from the families (the demand), or from the private and public promoters' sides (the offer), are in constant change. The identification of these changes is an essential aspect in the understanding of the housing markets' trends.

The "Strategic Plan for Housing", closely inspired by PNPOT's guidelines, contributed to provide a deeper focus on the housing sector's main issues and actors. It also proved its importance in the development of the "Programas Locais de Habitação". These instruments' focus on the local scales has allowed a more thorough observation of the effects of the residential strategies. It is our purpose to understand this phenomenon, its relations and causalities, by presenting its most important changes in the last years. Some public administration documents will be highlighted.

**Keywords:** *Housing strategies; residential territories; housing policies; Lisbon's Metropolitan Area.*

**JEL Codes:** R38

<sup>1</sup> Texto que segue a comunicação, integrada no projecto ESDIRE /AML, do eGEO, apresentada no 15º Congresso Anual da APDR; "Redes e Desenvolvimento Regional"; realizado no Instituto Piaget, Cabo Verde, 6 a 11 de Julho de 2009; <http://www.apdr.pt/congresso/2009/>.

<sup>2</sup> Rui de Carvalho colaborou na revisão e formatação do texto final e Beatriz Ferreira, na recolha de informação.

## 1. Introdução

A função residencial, elemento motor na organização e no desenvolvimento dos territórios urbanos, foi operacionalizada através de modelos residenciais, nomeadamente de Alonso, Wingo, Muth e Mills. Na década de oitenta do século XX, a atenção centrou-se menos nos modelos e mais nas pessoas, nos actores e nas acções e motivações que os movem; desenvolveu-se o conceito de estratégia residencial, que rapidamente se tornou central para o entendimento da lógica das dinâmicas espaciais e das reconfigurações territoriais daí resultantes. Nos anos noventa, a análise das dinâmicas espaciais dos sistemas de povoamento, outrora mais centrada nos níveis regional e nacional, passou a valorizar o entendimento do lugar, enquanto espaço de vivências, representações (o sentido do lugar) e de estratégias.

Vamos reflectir sobre as mudanças nas estratégias habitacionais, das famílias, das empresas e da administração pública, potenciadas pelo Plano Estratégico da Habitação, e antever efeitos na recomposição dos territórios residenciais da área

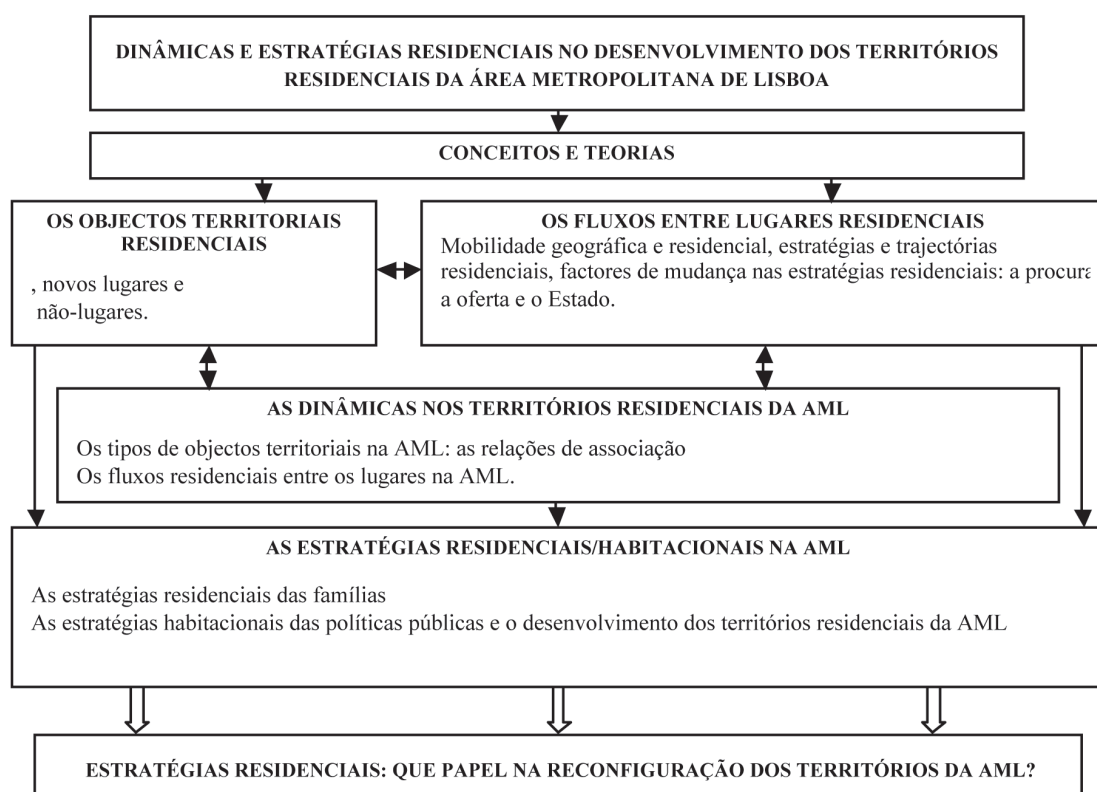
metropolitana de Lisboa. O modelo de investigação (figura 1) parte da clarificação dos conceitos-base, que definem os objectos territoriais e o tipo de fluxos que se geram entre eles, para depois identificar as dinâmicas e as estratégias residenciais e aplicar ao caso específico da área de Lisboa.

## 2. Conceitos centrais e teorias

### 2.1 Os objectos territoriais residenciais: lugar, novos lugares e não-lugares

Um lugar é o aglomerado populacional base da organização do território; do ponto de vista estatístico, é um conjunto de edifícios contíguos ou vizinhos com 10 ou mais alojamentos e a que corresponde uma designação (INE, 1981:53). Um novo lugar, que pode resultar da expansão de pequenas unidades pré-existentes ou nascer sem ter antecedentes de ocupação residencial, partindo (ou não) de operações de loteamento, é sempre um novo elemento na base da hierarquização dos territórios, um novo objecto de estudo para as ciências do território; as dinâmicas

FIGURA 1  
O modelo da investigação



territoriais podem ser avaliadas pela capacidade de gerar estes novos elementos que alteram as configurações existentes.

O lugar<sup>3</sup> é o elemento do território que traduz o viver e o habitar e permite perceber as formas como apropriamos o espaço; não é apenas um elemento estatístico pois incorpora um “sentido de lugar” e um “espírito de lugar” que lhe conferem singularidades e identidade própria, “individual e colectiva” (Silva, 2007: 8 e DGOTDU, 2008:27); os novos lugares são mundos de significados organizados (Silva, 2007: 5), mesmo que muitas vezes incompletos, devido à sua “pouca idade”.

O lugar tem, assim, uma dimensão geográfica, física, uma dimensão temporal, histórica e uma dimensão cognitiva e sociológica; confere sentido à vivência do quotidiano e é suporte à territorialidade dos indivíduos e grupos. Bairros de pobres ou bairros de ricos são igualmente lugares, com identidades próprias de cada grupo, em consequência das diferenças na apropriação que fazem dos espaços do quotidiano. Os lugares têm de estar interligados, integrados territorialmente; o contrário gera territórios de exclusão. As áreas metropolitanas são hoje, em grande parte, constituídas por lugares desconectados que cruzam territórios de pertença diferenciados, de grupos com projectos de vida e vivências muito diferentes; estas descoincidências enfraquecem o sentido de comunidade.

Os novos lugares podem reforçar ou inverter esta filosofia fracturante do espaço urbano, pois “a proximidade no espaço físico não é suficiente para a apropriação dos efeitos do lugar” (Ribeiro, 2008: 17). Os novos lugares, por serem novos e, sobretudo, quando são excludentes, geram o chamado *efeito de clube* “que resulta da associação durável de pessoas e de coisas que, sendo diferentes da grande maioria, têm em comum não serem comuns, isto é, na medida em que excluem, em direito, todos os que não apresentam as propriedades desejadas ou que apresentam (pelo menos) uma das propriedades indesejáveis” (Ribeiro, 2008: 18, que cita Bordieu, 1997). É por esta razão que os novos lugares reforçam muitas vezes a desconectividade do espaço urbano.

Adispersão pode ser entendida como um não-lugar, pois a falta de agregação no povoamento não permite a delimitação, uma designação específica e a definição de um perímetro simples. A dispersão concentrada é a estruturação em unidades, partilhando espaços comuns, nomeadamente, equipamentos, serviços, espaços verdes, etc., ou seja, é uma concentração da dispersão; pode traduzir a ideia de comunidade e rentabilizar os custos de manutenção dos espaços colectivos; é a racionalização do “solo construído”.

As descontinuidades geográficas, condição para a afirmação das singularidades dos lugares, não devem fracturar, em demasia, os territórios mas têm de proporcionar a delimitação dos lugares; as dinâmicas residenciais são mais fáceis de analisar quando há uma clara estruturação do território, pois esta potencia as identidades sócio-espaciais e a coesão dos tecidos urbanos, reforçando, desta forma, o sentido de lugar.

## 2.2 Os fluxos residenciais entre lugares: a mobilidade geográfica e residencial

Nos fluxos gerados entre os lugares, a mobilidade geográfica, destaca-se uma das suas componentes, a mobilidade residencial; esta é a mudança de residência, independentemente da causa que a gera; é o principal factor das dinâmicas do mercado de habitação e está associada à melhoria do poder de compra, à mobilidade do emprego, à internacionalização das formas de ocupação e lazer, aos elementos de marketing (inovação, modernidade/tradição, etc.), à degradação/ desqualificação dos espaços construídos (no centro e nas periferias urbanas), à qualidade habitacional percebida entre espaços de vivência e espaços desejados, à capacidade de inovar nos espaços residenciais<sup>4</sup>, à (in)satisfação residencial, ao (des)enraizamento local/ identidades residenciais e à construção de novas sociabilidades.

Para se entender a mobilidade residencial há, assim, que estudar: (i) as estratégias dos diferentes actores, (ii) os fluxos gerados, (iii) a estabilidade durável ou tempo de permanência na habitação, (iv) as utopias individuais e sociais e (v) o poder de

<sup>3</sup> Sobre o conceito de lugar, ver nomeadamente Marques (1985: 89-110).

<sup>4</sup> “Inovação como diferença nos materiais empregues, arquitectura, discriminação positiva em termos de visual, de equipamentos disponíveis no edificado ou nas suas imediações, conceito imobiliário que adopta” (Ferreira (2004b: 13-32).

compra dos diferentes estratos. As determinantes da mobilidade, tal como refere Segaud-Bonvalet-Brun (1998), são, sobretudo, a idade (mais fortes na juventude), os comportamentos sociológicos (melhoria das condições de vida, do conforto, da superfície habitável, acesso à propriedade, propensão à mudança), o estatuto de ocupação do alojamento (arrendamento ou propriedade do ocupante) e o estatuto matrimonial (os inquilinos urbanos celibatários são mais propensos à mudança).

A mobilidade residencial provoca uma onda de invasão/sucessão de classes sociais –designada por “*filtering*” – em que os grupos com maior poder de compra vão procurando novas áreas à medida que os espaços que ocupavam envelhecem ou perdem poder de atracção; esta onda leva: (i) à segmentação/ fragmentação do parque imobiliário, originando ofertas diferenciadas de mobilidade residencial e mudanças nas tipologias dos ocupantes (podendo potenciar a exclusão urbana); (ii) à constituição de cadeias de alojamentos vazios, à desqualificação do parque habitacional (ondas de sucessão desvalorizantes); ou (iii) à modernização urbana (regeneração dos espaços, gentrificação/ nobilitação dos estratos ocupantes, requalificação de áreas centrais em que as elites têm um papel motriz).

Aos efeitos dessa onda de “*filtering*”, juntam-se os das políticas públicas sobre a habitação, sobretudo para os mais desfavorecidos, pois dificultam a mobilidade residencial destes estratos sociais e levam à desvalorização do valor da propriedade nas áreas por eles ocupadas, reforçando a segregação (Carr-Kutty, 2008: 6). Num contexto de realocização, proporcionada pelos elevados quantitativos habitacionais construídos e pela facilidade de acesso ao crédito para a aquisição de habitação, os diferentes estratos sociais foram-se reposicionando, resultando uma cidade que parece mais fragmentada e mais frágil do que a de outrora.

O estudo das dinâmicas residenciais implica, desta forma, o domínio das razões e motivos das mobilidades geográfica e residencial e dos factores, efeitos e constrangimentos que podem advir do funcionamento do mercado habitacional ou das políticas públicas territoriais; implica conhecer os lugares, os fluxos entre eles e os factores que os determinam ou condicionam.

### 2.3 As estratégias e as trajectórias residenciais

O conceito de estratégia residencial remete-nos para 3 conjuntos de teorias explicativas (Bonvalet-Fribourg, 1990: 10-21, que cita Godard, 1988): (i) a do agente racional ou do *homo strategicus*, na lógica da optimização dos comportamentos (o que pressupõe: um sujeito racional, que procura maximizar a sua utilidade, ao adoptar uma estratégia, num sistema de interacção regido por regras), (ii) a do sentido da estratégia, ou seja, o sentido/os que os actores dão às suas práticas (é necessário, assim, distinguir estratégias, projecto e táctica), e (iii) a do sentido prático ou *habitus* estratégico (em o agente social tem um triplo estatuto: é definido por uma posição de classe; é uma instância de percepção e de julgamento (*habitus*); é um sujeito autónomo a funcionar num mercado ou campo de práticas).

Assim, a estratégia residencial é a acção racional (mesmo que de forma implícita) de um agente que visa maximizar a utilidade dessa acção (tendo em vista uma mudança na posição de classe), partindo da percepção e do julgamento que faz de si mesmo e agindo como se estivesse sozinho no campo das práticas que, neste caso, é o leque das escolhas possíveis.

As estratégias dos indivíduos/famílias (que decidem) são diferentes das evidenciadas pelas empresas (entidades fornecedoras de hipóteses para a escolha) e das seguidas pelos poderes públicos (condicionantes da liberdade de o fazer); ou seja, o exercício de estratégias residenciais depende de variáveis comportamentais do indivíduo/família e de factores externos que as orientam e condicionam (empresas e políticas públicas). O direito à escolha, nomeadamente do regime de posse da habitação é, hoje, considerado fundamental em vários documentos; um deles é a Carta Urbana Europeia que diz: “... Os poderes locais devem assegurar a diversidade, liberdade de escolha e mobilidade em matéria de habitação”.

As estratégias residenciais das famílias/indivíduos são diversas, destacando-se: o reforço dos elos de vizinhança tradicionais; a reunião/ aproximação a familiares e conhecidos; a procura da casa ideal ou do local/ambiente ideal para morar; a procura de novas identidades e de novas comunidades; o reforço/redução do património; a rentabilização de

capitais ou de formas de investimento; a ascensão social vertical, para manter ou melhorar o estatuto social; a distância casa-emprego, a proximidade a equipamentos colectivos, nomeadamente escolares e de lazer; e as acessibilidades às redes de transportes e comunicações.

As estratégias habitacionais das empresas, da Administração Pública e das Instituições sem fins lucrativos podem-se confundir com as formas de uso da função habitação, como instrumento dentro das suas lógicas de intervenção; estas são, sobretudo de: (i) reforço/redução do património construído, e de (ii) aplicação e rentabilização de capitais e de formas de investimento; no caso da Administração Pública e Instituições sem fins lucrativos, deve juntar-se ainda a lógica de (iii) solidariedade social.

As estratégias residenciais concretizadas traduzem-se em *trajectórias residenciais*, que são os percursos residenciais que um indivíduo ou família faz ao longo da sua vida. Essas trajectórias, segundo Segaud-Bonvalet-Brun (1998), podem ser classificadas em ascendentes (que se traduzem na mudança para uma habitação/ambiente de melhor qualidade e em geral para propriedade do alojamento) e descendentes (quando as famílias mudam para habitações/ambientes mais desqualificados ou voltam para o parque locativo).

A estruturação das trajectórias residenciais depende de factores como o percurso profissional do indivíduo, a sua origem social, a localização/ morada da família, o lugar onde nasceu e onde passou a infância, o local do emprego (menos importante nas grandes cidades), os modos de vida (relevante nas grandes cidades), a localização estratégica da habitação (em relação aos equipamentos colectivos) e as utopias sociais e individuais.

As dinâmicas residenciais ligam a vida dos lugares e a vida dos indivíduos/famílias; os fluxos entre aqueles dependem das possibilidades de escolha que afectam as estratégias residenciais e, por isso, as trajectórias residenciais das pessoas. Ou seja, a chamada economia residencial implica a interacção entre os vários elementos que constituem o mercado habitacional, do lado da oferta (proprietários fundiários, promotoras imobiliárias e construtores civis) e da

procura (famílias e pessoas singulares), mediadas por instituições financeiras e de crédito (crédito, juros e seguros), de investimento imobiliário e, ainda, pela própria administração local (licenciamentos, impostos, taxas, serviços fornecidos).

### **3. Os factores de mudança nas estratégias residenciais: a procura, a oferta e o Estado**

As mudanças nas estratégias residenciais podem-se efectuar ao nível dos elementos do mercado habitacional, das formas de mediação entre eles ou das escolhas prioritárias que podem ser tomadas nas diferentes fases do processo.

#### **3.1 As novas estratégias residenciais das famílias e a mobilidade residencial**

As estratégias residenciais das famílias na escolha de habitação, que outrora se traduziam na relação casa-emprego passaram a destacar outras variáveis, como a qualidade ambiental, a proximidade dos equipamentos colectivos e a centralidade, medida pelas acessibilidades ao comércio e serviços, às redes nacional e internacional de transportes e comunicações.

A evolução no ciclo de vida das famílias implica mudanças significativas nas prioridades a atribuir aos diferentes elementos; quando há filhos, as necessidades associadas a estes podem reforçar a propensão à mudança; quando o emprego é muito absorvente em tempo, não se adequando a horários convencionais, a procura da minimização da distância, na relação casa-emprego, pode ser determinante. A mobilidade residencial deve proporcionar as possibilidades de ajuste nas diferentes situações.

As novas formas de emprego/ocupação, desenvolvidas num contexto de mobilidade crescente, sobretudo de quadros especializados e técnicos superiores, geraram a chamada elite internacionalizada/ globalizada que tem alimentado parte do segmento de arrendamento da gama alta e dos condomínios residenciais exclusivos.



As classes médias têm mostrado menor capacidade de adequação às necessidades de mobilidade (devidas à mudança de emprego ou localização deste); o efeito traduziu-se em movimentos pendulares cada vez mais extensos e com custos socioeconómicos mais elevados.

Surgem soluções inovadoras para estimular a mobilidade residencial e proporcionar um melhor ajuste entre a procura e a oferta; entre elas, os hotéis sociais e a permuta de habitações (já ensaiadas em vários países). As empresas imobiliárias, depois da aposta na venda a preços de saldo (leilões imobiliários) e no arrendamento (sem a adesão necessária, por desconfiança dos proprietários e baixa procura dos inquilinos), tentam ajustar as condições da procura e da oferta, numa lógica inovadora e necessária ao bom funcionamento do mercado, nomeadamente na relação casa-emprego (troca de casas).

Mas um mercado não tem o mesmo comportamento numa situação de falta ou de excesso de habitações, mesmo que estruturalmente se caracterize pela rigidez. No primeiro caso, a aposta é aumentar o quantitativo de alojamentos; a tendência vai no sentido da fragmentação sócio espacial porque a oferta pratica preços especulativos (pela raridade do bem) e exclui as camadas com poder de compra mais baixo. Os empreendimentos diferenciam-se pela sua qualidade e destinam-se a diferentes segmentos sociais homogeneizados. Quando diminui a pressão sobre o parque habitacional valorizam-se outras componentes como o grau de modernidade e de inovação na “arte do habitar” ou a melhoria do acesso à informação (sobre os empreendimentos, os materiais usados e as condições de conforto). A procura fica mais esclarecida e exigente, pretendendo, cada vez mais, um ambiente residencial de qualidade, que proporcione satisfação residencial, e não apenas um alojamento.

A mobilidade geográfica crescente, num contexto de grande mutabilidade dos empregos e da difusão da sociedade de consumo, leva à valorização das “acessibilidades”, que influenciam, cada vez mais, os preços das habitações. Assim, na escolha de uma nova habitação, o bom acesso aos equipamentos colectivos, aos meios de transporte urbano, à rede de auto-estradas e aos aeroportos tornou-se, muitas vezes, o factor determinante.

As identidades dos lugares, que assentam em estratégias sobre os espaços públicos, sobretudo de conhecimento, legibilidade, apropriação, celebração, projecção e renovação e de significação (DGOTDU, 2008:27) estão, no entanto, a ter um peso cada vez maior no processo da tomada de decisão na escolha de habitação, nos grupos sociais com menores constrangimentos pelo seu poder de compra.

### **3.1 As estratégias habitacionais desenvolvidas pelo lado da oferta**

A oferta (proprietários fundiários, empresas promotoras e construtoras de habitação e mediadoras imobiliárias) também conhece grandes mudanças que urge identificar e integrar, de forma a perceber as tendências prováveis do mercado habitacional. A profissionalização do sector, a fragmentação e especialização dos produtos, um *marketing* cada vez mais agressivo, a procura da inovação e da diferença mas, ao mesmo tempo, do que é tradicional, a adaptação do tipo de produto ao cliente potencial e o desenvolvimento dos empreendimentos em torno de um “conceito imobiliário” são algumas das apostas que estavam a modernizar o sector, agora a precisar de novas soluções para superar a crise. A integração das diferentes formações profissionais que concebem, financiam, promovem, medeiam, vendem e fazem a gestão de um dado conceito imobiliário é cada vez mais importante para o sucesso dos produtos.

A oferta desenvolve, assim, um conceito mais amplo de habitação, que engloba não apenas o alojamento e a sua envolvimento imediata mas também o território, a existência de espaços naturais próximos, a harmonia do empreendimento e dos territórios que o cercam; ela passou “da casa ao território como estratégia de *marketing*”.

### **3.2 As estratégias habitacionais da Administração Pública: o Plano Estratégico da Habitação**

A habitação é considerada um factor de desenvolvimento dos territórios. O Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) integra-a, como a Constituição da República Portuguesa o determina, no contexto do ordenamento do território; destaca a existência de 24 problemas, nesse domínio, agrupando-os em seis categorias; a habitação é abordada na alínea que trata o

“desenvolvimento urbano e rural” e nas “Opções para o Desenvolvimento do Território da Área Metropolitana de Lisboa”. No Programa de Acção, o PNPOT aponta 6 objectivos estratégicos em que é referida a problemática da habitação; o n.º 4 e as suas 6 medidas prioritárias mostram-se particularmente interessantes; destacam a obrigatoriedade de “Implementar o Plano Estratégico da Habitação”, de proceder a “Iniciativas de gestão e dinamização do mercado de arrendamento público”, “Incentivar o cumprimento de objectivos sociais por parte dos promotores imobiliários”, “Desenvolver intervenções sócio-urbanísticas em territórios que apresentem factores de vulnerabilidade crítica, do ponto de vista urbanístico, económico e social”, “Promover a inserção nos instrumentos de planeamento municipal dos objectivos sociais de combate à segregação urbana e de acolhimento e integração dos imigrantes e minorias étnicas” e “Concluir o Programa Especial de Realojamento e implementar programas municipais de resposta às graves carências habitacionais, em coerência com os objectivos de equidade social e territorial, reforçando a solução de reabilitação do parque devoluto em relação à construção nova” (PEH, 2007, relatório nº2: 159-162, adaptado). Ficam assim, bem claras as apostas estratégicas da Administração central, na área da habitação.

Na continuação do PNPOT, o Plano Estratégico da Habitação (PEH) reconhece haver “problemas e carências fortemente persistentes ao nível das necessidades de habitação” mas também “significativas modificações nas dinâmicas demográficas e habitacionais” e, ainda, “alteração do papel do Estado e crise fiscal”, o que apela à inflexão das medidas de política e instrumentos e à incorporação de novas medidas (PEH, 2007, relatório nº3).

Dos quatro objectivos do PEH é de destacar o terceiro, no qual se afirma a intenção de elaborar propostas estratégicas detalhadas, para o desenho, implementação, monitorização e avaliação de políticas habitacionais no campo do alojamento social, da reabilitação e do arrendamento; os 5 eixos de intervenção traduzem as orientações gerais a seguir: i) *Arrendamento* (dinamização da oferta do mercado privado, por via fiscal e outros apoios; aquisição pública de imóveis devolutos); ii) *Custos controlados* (reforçar a oferta neste segmento; apoio

à autoconstrução); iii) *Reabilitação* (alargada dos centros históricos para as periferias; incidindo sobre imóveis mas também equipamentos públicos); iv) *Inovação habitacional* (reflexão sobre elementos sociais, urbanísticos, técnicos e de sustentabilidade em vista da inovação); e v) *Monitorização* (criação efectiva do Observatório da Habitação para construir e manter actualizada uma base de dados e ser sede de fóruns de debate; programas locais de habitação a serem elaborados pelos municípios).

O PEH refere como “factores de mudança no desenho e execução das novas políticas públicas de habitação: a clarificação das necessidades de habitação, a intervenção sobre o parque existente e a prevalência do apoio à pessoa e à flexibilidade dos apoios”; aposta num Estado regulador mais do que provisor, propondo, para tal, o reforço das medidas legislativas e fiscais, uma maior diversidade de actores e uma maior preocupação pela eficácia e equidade das políticas públicas.

O mesmo documento identifica, de acordo com os últimos censos (os de 2001, estando, portanto, a informação desactualizada), cerca de 40mil famílias com necessidade imediata de habitação, outras 40mil vivendo em sobrelotação e mais 180mil em habitações muito degradadas. Assume um papel regulador do mercado de habitação e o esforço no sentido do ajustamento da procura e oferta, aproveitando melhor o *stock* existente e apostando, para isso, nas parcerias público-privado. A acção do Estado é justificada pela necessidade de fazer funcionar os mercados (de solo e de habitações), de apoiar a população com fracos recursos no acesso à habitação e de criar condições para a oferta de habitações de baixo custo.

Não se identificam grandes novidades no PEH em relação ao PNPOT, mas há, sem dúvida, uma intenção importante no sentido de introduzir “percursos de maior mobilidade habitacional e geográfica” (ficou, no entanto, a faltar a sua operacionalização - os *vouchers* de habitação e outras modalidades de apoio são medidas possíveis, seguidas em alguns países) e de articular as dinâmicas sócio-demográficas, as condições de habitabilidade, o planeamento urbano e as políticas sociais e da cidade (expressas na Constituição da República Portuguesa).

Reconhece, ainda, que nas principais alterações em curso nas dinâmicas do Estado em matéria de



habitação se destacam: “Redução do papel directo do Estado na provisão de habitação social e no apoio em geral ao acesso à habitação”, “Orientação das políticas da oferta de novos fogos para a reabilitação”, “Mudança dos mecanismos pelos quais o Estado intervém”, “Mudança de discurso político com o predomínio de um discurso liberal”, “Mudança nas funções públicas passando da concepção de Estado provisor para um Estado regulador”, “Alienação do parque público quer através da venda aos actuais ocupantes quer da sua passagem negociada para instituições de gestão do parque imobiliário”, “Orientação das linhas de apoio público para grupos específicos identificados como carecendo de apoio: migrantes, famílias pobres, etc”, “Ênfase no aumento de eficiência na gestão do parque público”, “Intervenção integrada na lógica do “desenvolvimento social urbano” nos bairros com maiores manifestações de exclusão intervindo no edificado mas também de forma integrada na habitação, emprego, cultura, etc.” (PEH, 2007, relatório nº 1:13, adaptado).

Na formulação das prioridades, o PEH torna mais clara a mudança de paradigma em que assenta, quer no modelo, quer nas estratégias de intervenção; passa do velho modelo centrado no acesso à casa, para “um modelo centrado no desenvolvimento do habitat”, que deve estar adequado a situações muito diversas e ter em conta as especificidades das áreas metropolitanas, das cidades pequenas e médias, as dinâmicas da mobilidade geográfica, o desenvolvimento das redes, o ordenamento do território, as novas políticas de crescimento demográfico e a promoção de áreas de baixa densidade. Agora a avaliação de carências terá de ter uma base qualitativa importante até porque se pressupõe que, com a finalização, em curso, do Plano Especial de Realojamento (PER), as carências quantitativas estejam sob controlo.

Na localização das intervenções há uma aposta ainda mais clara num novo modelo “que procura favorecer a mobilidade geográfica, económica, social, profissional como um elemento novo para a produção de soluções integradas e flexíveis ao nível da habitação, valorizando as melhores formas de integração urbanística e o favorecimento das mobilidades”; tudo isto em resultado da mudança do modelo de “apoio à casa” para o modelo de “apoio em função das necessidades concretas que evoluem

ao longo da vida” (co-responsabiliza a Segurança Social, quase se deduzindo que é a esta que compete resolver o problema da insolvência no acesso à habitação). Afirma a maior adequabilidade do regime de arrendamento “gerando condições mais fáceis e flexíveis de mobilidade geográfica e habitacional e exigindo um investimento público menos vultuoso”. Nos 5 Eixos de intervenção do PEH, que agregam 13 medidas, tem especial interesse, pelo seu carácter pragmático, o eixo 5 e as duas medidas a ele associadas: a criação do Observatório da Habitação e Reabilitação Urbana (OHRU) e a implementação dos Programas Locais de Habitação (PLH).

Assim, hoje as estratégias públicas sobre a habitação são bem claras e, por isso, as linhas orientadoras das dinâmicas do mercado, que condicionam a transformação dos territórios residenciais.

#### **4. As dinâmicas residenciais na Área Metropolitana de Lisboa: os objectos territoriais e os fluxos**

Nas Opções para o Desenvolvimento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (AML), o PNPOT destaca o problema da habitação, considerando que na AML há “a grande concentração nacional dos problemas urbanos” e que a habitação é um dos “problemas que nesta área se colocam com uma intensidade particular, condicionando a qualidade de vida e a competitividade do principal espaço de inserção internacional do País” (PEH, 2007, Relatório nº 2:159). Este facto justifica o caso de estudo escolhido para esta reflexão.

Vamos começar por descrever os tipos de objectos territoriais residenciais e procurar as relações que manifestam entre eles, sejam elas de associação ou não.

##### **4.1 Os novos lugares na “demografia” do povoamento da área de Lisboa**

Os novos lugares traduzem, do ponto de vista da estatística espacial, a base da hierarquia dos elementos do território e a evolução do seu número é um indicador da mobilidade residencial e das dinâmicas sócio-espaciais. Apesar das dificuldades advindas das alterações nos conceitos e nos procedimentos associados à elaboração dos Recenseamentos da

População<sup>5</sup>, podemos organizar as designações estatísticas e a sua variação nos vários censos, operacionalizando o conceito de “demografia do povoamento”. Por exemplo, na Península de Setúbal, na década de 1980, aparecem muitas designações novas e desaparecem ainda mais, absorvidas pelo crescimento urbano (Quadro nº1). A década de noventa é, sem dúvida, menos dinâmica, desse ponto de vista. Em 2001, havia aí 534 designações de lugares, 66 de divisões administrativas e 52 de “isolados ou residuais”, traduzindo o povoamento disperso que caracteriza esta área. A demografia do povoamento traduz as dinâmicas territoriais mas não informa sobre os processos, os actores e as suas estratégias residenciais, temas centrais nesta pesquisa.

#### 4.2 Os lugares-jardim, lugares das elites, condomínios habitacionais exclusivos fechados

Uma parte dos lugares das elites situa-se nas “áreas dinâmicas periféricas” referidas no Plano Estratégico de Lisboa; no entanto, eles não se confinam às periferias, desenvolvem-se no centro das cidades, em tradicionais espaços de elites ou em áreas em renovação /requalificação; para muitos autores, o futuro dos centros históricos passa pela extensão desta tipologia, substituindo a função comercial pela residencial para estratos com capacidade aquisitiva e cultura urbana.

Adifusão dos condomínios habitacionais exclusivos suburbanos deu-se num contexto de suburbanização, de aumento de poder de compra generalizado, de avanço do neoliberalismo, de internacionalização das empresas e modos de vida, de melhoria das acessibilidades aos centros das cidades, de desenvolvimento de pólos tecnológicos nas periferias, de fragmentação do espaço urbano e das suas periferias (que caracteriza os espaços metropolitanos pós modernos), de aumento da heterogeneidade cultural, económica e social que acompanha a globalização em curso (multiculturalismo) e de grande mobilidade internacional da mão-de-obra qualificada. Em Portugal, difundem-se sobretudo pelo carácter “elitista” que assumem, para fazer a distinção social e cultural, para marcar a mobilidade social ascendente, pela “pobreza” do nosso urbanismo, pela falta de urbanizações de qualidade, que incorporem infra-estruturas de lazer e desporto; a segurança privada em que apostam continua a tradição dos porteiros nos condomínios verticais. O espírito associativo/comunitário continuou a faltar, não imitando, neste domínio, os modelos anglo-saxónicos. Em muitos, a expressão das áreas verdes permite chamar-lhes lugares-jardim, designação mais apropriada para os dos subúrbios ricos, porque a raridade do espaço livre reduz a dimensão das áreas verdes dos condomínios exclusivos urbanos.

QUADRO 1  
A demografia do povoamento da Península de Setúbal, 1981-2001

Concelhos	Nomes de lugares que aparecem		Nomes de lugares que desaparecem		Designações existentes, 2001			
	1981/91	Jan/91	1981/91	Jan/91	Lugares	Divisões administ.	Isolados/residuais	Total
Alcochete	4	5	2	9	22	4	3	29
Almada	19	3	32	---	71	12	6	89
Barreiro	10	2	4	---	22	7	5	34
Moita	15	1	10	---	48	7	6	61
Montijo	20	7	19	2	69	9	9	87
Palmela	5	9	16	3	84	7	5	96
Seixal	14	8	29	2	88	7	6	101
Sesimbra	15	---	2	4	56	4	4	64
Setúbal	11	2	31	---	74	9	8	91
Total	113	37	145	20	534	66	52	652

Fonte: Ferreira, (2004a) (adaptado)

<sup>5</sup> Recomenda-se Marques (1985), na sua obra, já mencionada, sobre o conceito de lugar.

Na Área Metropolitana de Lisboa, as áreas dinâmicas periféricas (Mafra-Malveira, Azambuja-Carregado, Samora Correia-Porto Alto, Sistema de Sesimbra, Pegões-Marateca) constituem uma coroa em torno da cidade de Lisboa (prolonga-se por outros espaços não referidos no Plano Estratégico mas que fazem parte da mesma lógica): a norte, Sintra-Cascais liga-se a Mafra-Malveira, Benavente (que não pertence à AML-administrativa, mas integra-se cada vez mais no seu sistema funcional), à Azambuja-Carregado e a Samora Correia-Porto Alto; a sul, Almada liga-se ao sistema de Sesimbra que se prolonga por Palmela até à Marateca, contornando Setúbal. Este arco é a localização preferencial dos condomínios exclusivos suburbanos ou de periferia, pois dispõe de amplos espaços verdes e a distância a que se encontra da cidade de Lisboa permite deslocações fáceis, mesmo pendulares.

No contexto metropolitano, em que a maioria da população participa no modo de vida urbano, terá pertinência pensarmos se existe relação entre a distribuição do verde natural e a população com maior

grau de instrução/ poder de compra? ou seja, se este segmento da população se concentra em áreas em que o verde natural ainda ocupa extensão assinalável ou se prefere as cidades.

Segundo o quadro nº2, a superfície florestal tem maior expressão na margem sul, no Montijo (17501 ha), Palmela (10407) e Sesimbra (8600), seguindo-se, na margem norte, Mafra (7498) e Loures (7079). Estes valores, para além de traduzirem a superfície total destes concelhos, são também indicadores das principais manchas verdes da Área Metropolitana de Lisboa.

Para verificarmos a pertinência desta questão determinámos o coeficiente de correlação para as variáveis do Quadro nº 2 (excluímos Odivelas, Amadora e Setúbal por não terem superfície classificada no item florestal). A matriz-base contém dados absolutos e relativos o que implica cuidados na análise, pois apenas os últimos se referem a universos comparáveis.

**QUADRO 2**  
**Expressão do verde natural, superfície urbana e o grau de instrução superior da população,**  
**nos concelhos da área metropolitana de Lisboa**

Concelhos	Utilização dos solos em 1996 (ha)			População residente segundo o grau de instrução		Var% pop c/ens sup 1991/2001
	Superfície florestal	Superfície urbana	Solo urbano %	% pop. c/ ens. sup.1991	% pop. c/ ens. sup. 2001	
Amadora	xxx	1476	62,1	4,28	13,8	222,58
Cascais	314	5737	59,1	7,61	21,24	178,93
Lisboa	1332	6400	76,3	8,77	24,9	184,07
Loures	7079	6522	35	5,64	12,71	125,36
Mafra	7498	1750	6	1,28	8,65	577,97
Odivelas	xxx	xxx	xxx	xxx	12,53	xxx
Oeiras	153	3824	83,4	9,28	26,02	180,57
Sintra	1112	7528	23,8	3,51	12,56	258,08
Vila Fr. De Xira	1627	3565	12,1	2,13	10,57	395,11
Alcochete	2900	1344	14,2	0,97	9,66	892,66
Almada	1691	1311	18,7	3,83	14,66	283,02
Barreiro	314	2562	81,4	2,41	11,93	395,84
Moita	372	1457	26,5	1,1	7,74	605,14
Montijo	17501	2020	5,8	1,71	9,12	432,62
Palmela	10407	5505	11,9	1,32	8,84	568,51
Seixal	2397	5026	53,7	2,45	11,62	374,82
Sesimbra	8600	3116	16	1,34	8,81	559,27
Setúbal	xxx	4856	28,5	3,11	12,61	305,32
Total – AML	63297	63999	22,4	5,19	16,17	211,7

Fonte de dados: INE, RGPH, 1991, 2001 e INE, 1999

As percentagens de solo urbano e da população com curso superior manifestam uma relação estatística significativa acima de 90% de confiança (0,724, em 1991, aumentando para 0,750, em 2001), mas inversa com a variação verificada entre 1991 e 2001 (-0,573) (Quadro nº 3), ou seja, a um aumento da percentagem de solo urbano correspondeu uma diminuição da população mais escolarizada; assim, podemos afirmar que este estrato social procura áreas menos urbanizadas?

Na realidade, verifica-se que os condomínios habitacionais exclusivos de periferia, nas suas diferentes modalidades, formam uma coroa em torno de Lisboa, que se estende entre Mafra, Benavente (fora da AML) - Palmela - Sesimbra - Almada, aproveitando melhores condições ambientais e o património natural aí existente.

#### 4.3 Os enclaves urbanos

Os espaços de elite não aparecem apenas nas periferias urbanas, desenvolvem-se também no interior da malha urbana. Pela densidade urbanística e pela redução dos espaços verdes, os condomínios habitacionais exclusivos dos concelhos de Lisboa, Oeiras e da área sul de Cascais são, sobretudo, do tipo urbano. Os condomínios urbanos identificados no País, em 2001, eram de pequena dimensão em número de fogos; a média era de 111 fogos mas a classe mediana era de 25-50 fogos, seguindo-se a de 50-100 fogos (Ferreira *et al.*, 2001).

Em Portugal, em nosso entender, a escassez da oferta quer de solos urbanizados quer de habitações, que se arrastou por várias décadas, permitiu a má qualidade do urbanismo praticado e o acolhimento da tipologia em condomínios fechados exclusivos, em geral, e, em especial no espaço urbano, pois estes traziam a qualidade, o sentido de “comunidade” e os equipamentos que escasseavam na maioria das urbanizações.

Esta forma urbana está agora muito disseminada e continua a ser um elemento de marketing imobiliário muito utilizado, mesmo que banalizando o conceito, desvirtuando do sentido inicial e até da excelência da qualidade de vida que pretendia traduzir.

#### 4.4 Os lugares da habitação secundária e do turismo residencial

A habitação secundária, entendida como a de uso sazonal, conheceu nas últimas décadas uma grande difusão em muitas áreas do País, nomeadamente nas periferias das principais cidades e, de uma maneira geral, por todo o País. No território continental português, entre 1970 e 2001, a taxa de crescimento anual acumulada da população foi 0,55% mas a dos alojamentos foi de 2,14%; para esta teve grande contributo o aumento do número de alojamentos de uso sazonal/vagos, que foi progressivo e contínuo neste período (tal como documenta o relatório nº1 do PEH). Embora em números absolutos as áreas

QUADRO 3  
Relação entre o verde natural e a distribuição da população com o ensino superior

Indicadores	Superfície	Superfície	% Solo	% Pop. c/	% pop c/	Var%Pop c/
	Florestal	Urbana	Urbano	EnsSup 91	EnsSup 01	EnsSup 91/01
Sup florestal 1996	***	-0,134	-0,576t	-0,402	-0,468	0,251
Sup. Urbana 1996		***	0,232	0,468	0,38	-0,535
% Solo urbano 1996			***	<b>0,724</b>	<b>0,75</b>	<b>-0,573</b>
% Pop Ens Sup 1991				***	0,968	-0,782
% Pop Ens Sup 2001					***	-0,676
Var% Pop EnsSup91/01						***

NB: N=17; 2 graus de liberdade, nível de confiança a 90%; v.c.=0,412

mais urbanizadas e as suas periferias imediatas tenham a expressão principal deste fenómeno, em termos relativos (em relação ao parque existente) é no interior que apresenta um peso percentual mais elevado.

Ao nível dos concelhos, a distribuição deste fenómeno na AML é muito irregular havendo mudanças significativas no *ranking* nacional dos concelhos com maior número de alojamentos de uso sazonal, de 1991 para 2001. Se na primeira data dominava, em valores absolutos, Almada, seguindo-se Lisboa, Sintra, Cascais, Loures, Seixal e Sesimbra, em 2001, Lisboa liderava a lista, seguindo-se Almada, Sintra, Cascais e Seixal, desaparecendo Loures e Sesimbra dos 8 primeiros lugares (Quadro nº 4).

As percentagens médias do parque habitacional de uso sazonal/vago, em 2001, (Quadro nº5) atingiam os 36,9 em Sesimbra, seguindo-se Almada (25,4) e Mafra (25,0). A variação entre 1981 e 2001 foi positiva em todos os concelhos e, em sete deles, acima da média da AML (7,6%). Entre 1991 e 2001, a taxa de variação assumiu valores negativos em metade dos concelhos, e no conjunto da AML passou dos 7,6 para os 0,2, traduzindo provavelmente a maturidade da difusão deste fenómeno (no País esses valores foram, respectivamente, 13,1 e 2,7, materializando o mesmo modelo de variação mas com valores mais altos).

Ao nível da freguesia, Barbosa (2007: 103) cartografou a distribuição dos alojamentos de uso sazonal na AML, em 1991 e 2001; a mancha que representa as freguesias que tinham mais de 10% do seu parque residencial com o uso sazonal ou vagos estendeu-se muito a partir dos núcleos existentes em 1991; na margem norte, passou a ocupar grande parte dos concelhos de Sintra e interior dos de Cascais e

Oeiras; a mancha Carregado-Azambuja também cresceu. Na margem sul do Tejo as freguesias o parque ocupado por alojamentos de uso sazonal/vagos com valores inferiores a 10% passaram a ser poucas; a grande parte das do litoral situa-se na classe dos 40-50% e, no centro, atingem os 30-40%.

Para avaliar as perspectivas de evolução da habitação secundária há que ter em conta algumas variáveis, dentro das quais se destacam: a alteração nas estruturas etárias da população, o envelhecimento progressivo e intenso, a existência de muitos reformados, as colónias de reformados em áreas turísticas com clima ameno e/ou património paisagístico, a fluidez dos padrões de mobilidade e de “filiação territorial”, os fluxos entre habitação principal e secundária e distâncias percorridas (cada vez maiores), as permanências mais longas na habitação secundária (mesmo localizada no estrangeiro, os ocupantes passam de turistas para residentes permanentes), a internacionalização dos fluxos e mistura de culturas e identidades e as segundas residências no estrangeiro, por compra ainda na idade activa dos indivíduos.

A distribuição da habitação secundária resulta de vários factores que são diferentes para as localizações nas proximidades das grandes cidades e no interior do País; naquelas, parece ter um peso importante, a procura de habitação de maiores dimensões e inserida em ambiente mais verde fora das cidades mas em periferias de fácil acessibilidade; há, geralmente, a ideia de que deverá haver correlação entre a sua distribuição e a dos edifícios com 1 alojamento, que traduzem, em geral, a situação de habitação unifamiliar.

QUADRO 4

Ranking dos concelhos com maior expressão de alojamentos de uso sazonal, 1991, 2001

1991			2001		
Rank	Concelho	Nº aloj. uso saz.	Rank	Concelho	Nº aloj. uso saz.
1º	Almada	18314	1º	Lisboa	26267
2º	Lisboa	18212	2º	Almada	23086
3º	Sintra	15419	4º	Sintra	17473
5º	Cascais	13741	5º	Cascais	17006
6º	Loures	10650	8º	Seixal	11079
7º	Seixal	9453			
8º	Sesimbra	8446			

Fonte: BARBOSA (2007: 85) (adaptado)

QUADRO 5

Alojamentos de uso sazonal, por concelho na AML, em 2001, e variações percentuais inter-censitárias

Concelhos	Al. Uso Saz. 01	%Uso Saz. 01	%Uso Saz. 01-%91	%Uso Saz. 01-%81
Amadora	6804	8,6	0,1	7,1
Cascais	17006	19,1	-0,2	7,9
Lisboa	26267	9,1	2,4	8
Loures	7102	8,5	-0,2	5,8
Mafra	7520	25	-1,7	6,4
Odivelas	5084	8,8	0,2	8,8
Oeiras	7513	10	-1,5	6,2
Sintra	17473	10,5	-3,1	3,7
Vila Franca de Xira	4353	8,1	-2,2	5,9
Alcochete	740	12	-1,5	7,1
Almada	23086	25,4	0,4	9,8
Barreiro	2761	7,3	0	5,4
Moita	3560	11,7	2	9,3
Montijo	1866	9,6	1	6,9
Palmela	3938	15,1	1,3	5,8
Seixal	11079	16,1	-2,7	11,2
Sesimbra	8998	36,9	-10	2,1
Setúbal	6652	12,1	1,3	8
Total - AML	161802	12,6	0,2	7,6
Total do País	924419	18,4	2,6	13,1
Continente	897280	18,6	2,7	13,1

Fonte de dados: INE, RGP, 1981, 1991, 2001

Considerando os 18 concelhos da AML, em 1991, a percentagem de alojamentos de uso sazonal e a dos edifícios com 1 alojamento apresentavam um coeficiente de correlação de 0,454, aumentando o valor do coeficiente para 0,574 em 2001, ou seja, elevando o coeficiente de determinação de 21% para 33%. Com um grau de explicação médio, apresenta-se como significativo acima de 90% de confiança, pois o valor crítico é de 0,400. A variação percentual dos alojamentos de uso sazonal (entre 1991 e 2001) manifestava, com a dos edifícios com 1 alojamento, uma relação negativa (-0,483), significando que, tendencialmente, ao aumento dos alojamentos de uso sazonal correspondeu uma diminuição do número de edifícios de 1 alojamento, ou seja, da habitação unifamiliar. Pode daqui deduzir-se que a habitação secundária está a assumir formas de alojamento

cada vez mais “não unifamiliar” em muitas das novas urbanizações, nomeadamente em condomínios exclusivos, que além das moradias têm também, cada vez mais, edifícios plurifamiliares?

Afirma-se muitas vezes que a procura da habitação secundária é, sobretudo, constituída pela classe média urbana ligada ao sector terciário, principalmente ao sector “terciário económico”. Para confirmar ou não esta afirmação no caso da AML, recorremos novamente à correlação de Pearson. Os coeficientes de correlação são muito baixos, quer com o terciário económico, o terciário total (em 1991 ou em 2001), ou com a variação decenal dos mesmos; não traduzem uma relação estatística significativa e, por isso, não confirmam essa afirmação.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Coeficientes de correlação: % aloj. de uso saz. e % III económico, em 1991, (-0,054); % aloj. de uso saz. e % III total, em 1991, (-0,199); % aloj. de uso saz. e % III total, em 2001 (-0,209); var % 91/01 de aloj. de uso saz. e do III total (0,164). Em 1991: N=17. Em 2001: N=18; a 90% de confiança: vc=0,412, em 1991; vc=0,400, em 2001.



Para compreender as estratégias associadas à opção pelas segundas residências é pertinente entender as razões que justificam essa decisão. Se seguirmos as ideias de Hall-Müller (2004:266) os motivos serão, entre outros: os filhos, a tipologia da casa, a aposta como investimento, a ligação com as áreas de origem, o contacto com a natureza, a procura de um lugar para descanso, desporto ou lazer, nomeadamente para a execução de trabalhos manuais, como fuga aos problemas da cidade ou como procura de espaços para produzir alimentos controlados (como a agricultura biológica), ou o estatuto socioeconómico. O estímulo, ou não, para a difusão dos alojamentos sazonais tem de resultar da análise custo-benefício da aposta neste segmento do parque habitacional, suportada por variáveis, algumas já exploradas por vários autores.

#### **4.5 As ilhas-subúrbio e os lugares de “habitat desintegrados”: espaços-problema e áreas críticas**

Esta categoria engloba situações diversas que vão dos bairros sociais, sobretudo dos que seguiram o modelo da concentração em área e em altura, as áreas de génese urbana ilegal (AUGI's) ou clandestina<sup>7</sup> (as que não concluíram ainda o processo de integração na malha urbana) e outras situações em que o habitar não reúne condições aceitáveis do ponto de vista urbanístico e/ou social; são, em geral, designadas por áreas críticas urbanas.

O estudo das áreas críticas urbanas na AML remete-nos para o PROT-AML (CCDRLVT, 2002)<sup>8</sup> e, em primeiro lugar, para as áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, ACRRU, definidas no Artigo 41º-1, da Lei dos Solo, como sendo: “aquelas em que a falta ou insuficiência de infra-estruturas urbanísticas, de equipamento social, de áreas livres e espaços verdes, ou as deficiências dos edifícios existentes, no que se refere a condições de solidez, segurança ou salubridade, atinjam uma gravidade tal que só a intervenção da Administração, através de providências expeditas, permita obviar, eficazmente, aos inconvenientes e perigos inerentes às mencionadas situações”; a sua delimitação é feita por decreto assim como a regulação do seu regime

jurídico excepcional no contexto da reabilitação urbana de zonas históricas (Criação de Sociedades de Reabilitação Urbana).

Na reconversão das áreas críticas urbanas teve um papel importante o Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto (PER); este, que promoveu o realojamento de grande parte dos residentes nessas áreas, foi criado pelo Decreto-lei nº 163/93, de 7 de Maio e alterado pelo Decreto-Lei nº 271/2003, de 28 de Outubro; teve como objectivo geral a concessão de apoios financeiros para construção, aquisição ou arrendamento de fogos destinados ao realojamento de agregados familiares residentes em barracas e habitações similares, resolvendo, assim, grande parte do problema habitacional dos estratos mais carenciados. É também de referir a “Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos” (RCM nº143/2005), IBC, que visou a integração socioeconómica e urbanística de áreas críticas urbanas e propôs o desenvolvimento de metodologias e modelos de intervenção inovadores, em matéria de financiamento e de gestão de projectos.

No PEH, a intervenção habitacional em áreas críticas, no âmbito da política de cidades, constituiu a medida 3.1 do eixo estratégico 3 “Reabilitação do Parque Habitacional Privado e Público” e o Instrumento de Política “Parcerias para a Regeneração Urbana” incluía as intervenções no edificado, nomeadamente destas áreas (PEH, 2007, relatório nº 3:45).

Nos concelhos da AML, a distribuição das áreas críticas, como foi publicado pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade, em 1998, manifestava uma forte concentração na cidade de Lisboa (quase 150mil residentes), seguindo-se os concelhos de Amadora, Almada e Sintra, cada um com mais de 20mil; acima de 10mil estavam Loures e Cascais e, com mais de 5mil, Vila Franca de Xira, Moita, Barreiro e Oeiras. Abaixo destes valores, mas ainda com expressão, ficavam Setúbal, Seixal e Montijo. Dentro da cidade de Lisboa, as áreas críticas predominavam na parte oriental e na que acompanha o interior do limite concelhio, estendendo-se pelo concelho da Amadora.

<sup>7</sup> Sobre o mal-estar destas periferias espontâneas, ver Domingues (1994/5).

<sup>8</sup> Nomeadamente no que se refere aos bairros críticos e à sua tipologia: clandestinos, barracas, bairros degradados em centros históricos, bairros sociais; tipologia seguida no Plano Estratégico da Região de Lisboa, Oeste e Vale do Tejo, 2000-2010 (CCDRLVT, 1999: 39).

Afirma-se, muitas vezes, que o habitat em altura nas periferias urbanas potencia a degradação mais rápida da condição habitacional, podendo assim constituir-se como um factor com efeito repulsivo da distribuição de segundas residências. Relacionámos as percentagens de alojamentos de uso sazonal com a dos edifícios com 5 ou mais alojamentos nos concelhos da AML. Os coeficientes de correlação são negativos e muito semelhantes em 1991 e 2001, mostrando-se significativos a níveis de confiança superiores a 90%.

Outra afirmação habitual é a que associa a tradicional “classe operária”, em declínio, com os habitats degradados. Determinámos a correlação entre as percentagens de alojamentos de uso sazonal e a da população empregue no sector secundário, em 1991 e 2001; a relação não é significativa mas inverte o sentido sendo negativa em 1991 e positiva em 2001, parecendo, assim, deixar de ser repulsiva para variar no mesmo sentido (Quadro nº 6).

Verificámos ainda se havia relação estatística entre o PER/mil habitantes (construído ou acordado) e a % de solo urbano; se o PER pretendia resolver o problema das áreas metropolitanas, os “novos lugares” surgidos com o programa devem situar-se em áreas de concentração urbana. Os PER/mil habitantes, construído e acordado, manifestam, efectivamente, uma relação directa significativa, mais forte no PER acordado, confirmando a filosofia que o suportava.

## 5. Estratégias habitacionais na Área Metropolitana de Lisboa: as estratégias das políticas públicas e o desenvolvimento dos territórios residenciais

No caso português e, mais particularmente, na região de Lisboa, o mercado habitacional tem mostrado uma grande rigidez, para o que contribuíram factores variados como o congelamento das rendas, a falta de habitações em quantidade e qualidade até às últimas décadas, a aposta generalizada e quase única na compra de habitação associada à dificuldade de dinamizar o segmento de arrendamento, evidenciada nos últimos anos e, agora, a crise do imobiliário num contexto em que há excedentes de habitações construídas. Que tipo de estratégias residenciais se podem desenvolver nesta área do território nacional e como têm evoluído, é a pergunta que colocámos e, sobretudo, quais são as grandes orientações que decorrem dos actuais instrumentos de intervenção no sector e que condicionam a tomada de decisão nesta matéria; nestas podemos destacar as seguintes:

QUADRO 6

Correlação entre a % de alojamentos de uso sazonal, a % de edifícios com 5+ alojamentos e o PER concluído/ acordado por mil habitantes

Variáveis	Coeficientes de correlação
% uso saz. 91 e edif. 5+ aloj. 91	-0,508
% uso saz. 01 e edif. 5+ aloj. 01	-0,581
% uso saz. 91 e % sector II 91	-0,094
%uso saz. 01 e % sector II 01	0,135
Var % uso saz. 91/01 e var % pop. II 91/01	-0,323
PER concl. 2007/1000 Aloj 01 e % solo urbano	0,406
PER acordado 2007/1000 Aloj 01 e % solo urbano	0,578
PER concl./1000 aloj. 01 e % uso sazonal 01	-0,313

NB: N=18; ao nível de confiança de 90%,  $vc=0,400$

### 5.1 Estratégias de redução do parque público e de modernização da gestão do parque público residual

A aposta da Administração Pública central tem sido a venda aos particulares residentes nos alojamentos ou a sua cedência aos municípios. Entre 1993 e 2007, segundo o relatório nº2 do PEH (remetendo para a Base de Dados do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana), quase 27 mil alojamentos tiveram este destino, tendo-se destacado o distrito de Lisboa (5295), Porto (3997), Setúbal (5247), Aveiro (1833) e Braga (1498). Os dados não fazem a distribuição das variáveis nos concelhos da AML mas servem para mostrar os efeitos da estratégia de alienação do parque público.

A gestão do parque público, nomeadamente nos municípios com maior expressão da habitação social, enfrenta problemas que têm a ver com as características específicas deste segmento: não pode ser tratado com uma lógica apenas empresarial mas também não pode perpetuar formas enraizadas de olhar de maneira incorrecta para este “bem público”, pelos residentes, pelos novos pretendentes, pela população em geral e pela administração pública.

### 5.2 Estratégias de estruturação do povoamento e de formação de novos lugares

A dispersão concentrada, definida por Luís Bruno Soares (2002: 125) como a que “integra formas e padrões de ocupação muito diversificados que têm associadas lógicas e dinâmicas sociais e económicas também muito diferenciadas embora coexistam, quase sempre no mesmo espaço”, é o resultado da modernização dos processos de aquisição de habitação nomeadamente a de residência secundária e da sua apropriação pelo capital num contexto de escassez de solo com direito de construção; é a passagem da dispersão desordenada para a sua concentração em unidades equipadas e integradas em contextos ambientais apelativos para as classes possidentes. Traduz um espírito de comunidade, não presente na residência secundária dispersa, e permite rentabilizar os equipamentos e diminuir o consumo de espaço para o mesmo nível de conforto. Os condomínios exclusivos fechados horizontais aproveitaram esta lógica, apostando, no fechamento como a característica que os

individualizou de outras urbanizações. Trata-se de um processo de “integração cultural característico de outras sociedades urbanizadas” (Soares (2002: 125) no qual entramos recentemente, em que o formal é a regra e o planeamento do território dita a matriz da expansão urbana e da rentabilização do recurso “território”.

A contenção dos perímetros urbanos foi uma das respostas das políticas públicas para o controlo da dispersão; a aposta nos empreendimentos com usos mistos habitação/“ocupações” é uma das estratégias na formação dos novos lugares.

### 5.3 Estratégias de equilíbrio dos segmentos do mercado habitacional: da habitação própria ao estímulo do arrendamento

O peso percentual crescente das últimas décadas, traduzindo a aposta quase exclusiva de ocupação dos alojamentos, primeiro dos novos e depois também dos arrendados, introduziu constrangimentos e uma rigidez não compatível com o direito à escolha do regime de ocupação. A procura de um maior equilíbrio entre estes dois segmentos é uma necessidade que se transformou numa estratégia de evolução do mercado. As empresas imobiliárias, agora impulsionadas também pela crise, vão apostando no arrendamento como forma de rentabilizar o património construído, pelo menos enquanto aguarda novo comprador.

O Quadro nº 7 mostra que, quer ao nível do país quer da Região de Lisboa e Vale do Tejo, os alojamentos propriedade do ocupante representavam, em 2001, mais de metade do total de alojamentos, enquanto os de arrendamento se ficavam em valores abaixo dos 20%, traduzindo o desequilíbrio nos dois segmentos.

A Região de Lisboa representava mais de 1/3 do total de alojamentos e também dos que eram propriedade dos ocupantes; mas o seu parque arrendado representava quase metade desse segmento, do país, concentrando-se em espaços específicos, tal como diz o relatório nº 1 do PEH (2007: 39): “Nas Áreas Metropolitanas o arrendamento predomina nas áreas centrais e coincide com um parque mais antigo, degradado e devoluto”.

#### 5.4 Estratégias de reabilitação urbana: ilhas-subúrbio, lugares de habitat incompleto e enclaves urbanos

O esforço para a reabilitação do património habitacional é uma aposta estratégica cada vez mais assumida. As transferências de capital, para este fim, das instituições particulares, das entidades públicas, das empresas e dos particulares, no caso específico da cidade de Lisboa, no período de 1990 a 2005, variaram de pouco mais de 400mil Euros, em 1990, até quase 4milhões, em 2003; depois começou a decrescer progressivamente (Quadro nº 8).

A autarquia lisboeta despendia na reabilitação, em 1986, apenas 0,03% do seu investimento total, mas em 1990, esse valor eleva-se para 4,3% e foi crescendo até atingir 9,5% em 2003, mostrando, a partir daí, uma oscilação muito grande; primeiro baixou para 4,5% e depois voltou a subir para 8,1%. Os anos de 2002 ou 2003 marcam, quase sempre, a viragem em matéria de habitação, traduzindo o início da actual crise do imobiliário.

QUADRO 7

Alojamentos segundo a forma e o regime de ocupação, no País e na Região de Lisboa e Vale do Tejo, RLVT, em 2001

	Aloj Total	Aloj ocupação própria	Aloj arrendados
Portugal	5019432	2688469	740425
%	100	54	15
RLVT	1701426	902383	323571
%	100	53	19
% da RLVT	34	34	44

Fonte: PEH, 2007, relatório nº 1:39 (adaptado).

QUADRO 8

Investimento na reabilitação urbana no concelho de Lisboa

Anos	Transferências de capital (total) Euros	Investimento directo no edificado e espaço público	% da reabilitação urbana no investimento da autarquia lisboeta
1990	424736	4160488	4,3
1995	1441621	4210617	4,2
2000	2542168	8015303	5,4
2001	3445003	10823022	5,8
2002	2165343	8123135	6,4
2003	3956003	13331188	9,5
2004	3479443	3968573	4,5
2005	2085678	17992241	8,1

Fonte: CML, Relatório de execução financeira (1990-2005) in EPUL, 2007

### 5.5 Estratégias de controlo da habitação secundária

Já referimos atrás o peso percentual dos alojamentos de uso sazonal e/ou vagos no conjunto do parque habitacional e o aumento desse valor nas últimas décadas. Como vemos no Quadro nº 9, os alojamentos de residência habitual representam pouco mais de 70%, ou seja, no País 28% do parque é de uso sazonal ou está vago; na região de Lisboa esse valor é de 26%.

Parte do património habitacional tem, assim, baixa rentabilização, embora traduza desafogo das famílias e algum grau de satisfação. A região de Lisboa representa 36% do total de alojamentos de residência habitual e dos alojamentos vagos mas apenas 26% dos de uso sazonal, o que significa que a maior concentração se dá fora dela, tal como já dissemos atrás.

A estratégia passa pela compreensão dos factores que levam aos quantitativos deste segmento do parque habitacional e das razões porque muitos se encontram vagos, pela rentabilização do segmento da habitação secundária (patrimónios construído e paisagístico, muitas vezes envolvidos) e pelo controlo da sua distribuição, nomeadamente através da avaliação da relação custo-benefício atrás referida, ou seja, pelo combate à expansão desordenada deste sector; para isso, podemos destacar algumas medidas possíveis, nomeadamente: incentivos ao arrendamento e à utilização conjunta de segundas residências em áreas turísticas; desincentivo à criação de segundas residências em áreas já saturadas; criação de áreas/corredores de protecção ambiental, nomeadamente

junto a praias e outras zonas naturais; criação de normas que regulamentem a conversão de primeiras em segundas residências e vice-versa; identificação da capacidade máxima de acolhimento de segundas residências, impondo um limite máximo de ocupação por este tipo; fomento do entendimento entre todos os actores, para a aposta em planos intermunicipais que enquadrem as segundas residências e o seu controlo e, ainda, aposta em empreendimentos integrados: segundas residências e *resorts*, seguindo o conceito moderno de turismo residencial com usos mistos.

### 6. Conclusão: Estratégias residenciais, que papel na reconfiguração dos territórios da área metropolitana de Lisboa?

Com a análise dos textos e a descrição de alguns dados pretendemos contribuir para a reflexão sobre as estratégias de diversos actores envolvidos na questão da habitação e para os seus efeitos nas reconfigurações que elas potenciam nos territórios. As redes da pendulação, tradicionalmente associadas ao binómio casa-emprego, incluem segmentos que assumem uma importância cada vez maior e que estão ligados às estratégias de localização residencial privilegiadas pelos diferentes actores.

Concentramo-nos nas estratégias das políticas públicas porque elas controlam e orientam a tomada de decisão dos outros agentes e por se tratar de um tema actual e pertinente, ligado à recente elaboração do PEH e ao início da promoção dos Programas Locais

**QUADRO 9**  
Representatividade da residência secundária na região de Lisboa

	Total Alojamentos	Regime de ocupação dos Alojamentos		
		Residência Habitual	Uso Sazonal	Vagos
<b>Portugal</b>	5019432	3551236	924419	543777
<b>%</b>	100	71	18	11
<b>RLVT</b>	1701426	1260762	244328	196336
<b>%</b>	100	74	14	12
<b>%RLVT</b>	34	36	26	36

Fonte de dados: INE, RGPH, 1981, 1991, 2001

de Habitação, PLH. Com orientações estratégicas mais claras, é preciso que o mercado habitacional se adapte e corresponda às intenções e que alarguem, de facto, o campo das possibilidades de escolha das famílias. Traduzem uma alteração importante do papel do Estado mas os seus efeitos têm de ser monitorizados para compatibilizar os direitos de propriedade e de escolha dos lugares de habitação, da localização desta e do respectivo regime de posse com as capacidades de carga ambiental. A dispersão do povoamento, com o (des)ordenamento que a suportava, teve também vantagens em contexto de carência de recursos económicos e de habitações, permitindo resolver problemas a baixos custos. A concentração da dispersão e a contenção dos perímetros urbanos deve acautelar efeitos secundários e o contorno da lei (por exemplo, com os Programas de Interesse Nacional, PIN, na área do turismo residencial).

A redução do parque público (e a sua residualização) não pode exceder determinados níveis para que a administração pública possa atender, nomeadamente, a determinadas carências dos estratos mais desfavorecidos e aos efeitos de catástrofes naturais. A ajuda na integração dos diferentes grupos sociais, geralmente tem maior eficácia quando se concentra mais na família do que na “casa” e quando há disponibilidade de habitação de baixo custo; estas duas intenções são estratégicas no PEH.

Definidas as estratégias habitacionais públicas, falta garantir um horizonte temporal, a durabilidade destas, e a capacidade de as impor como controladores e ao mesmo tempo estimulantes do mercado habitacional, dando campo ao desenvolvimento das estratégias habitacionais das empresas, como oferta dominante que é, e das famílias/indivíduos, ou seja da procura, que dá sentido e objectivo ao sistema de estratégias residenciais.

As estratégias residenciais/habitacionais, agora com interessantes linhas de orientação públicas, nomeadamente do PEH e do roteiro para a gestão da identidade urbana (DGOTDU, 2008:230-32) têm um papel importante (i) ao nível territorial, ajudando a integrar os territórios desconexos; (ii) ao nível social, promovendo identidades nas comunidades e reforçando o grau de satisfação residencial e (iii) ao nível económico, como garante de maior controlo e estabilidade do mercado de habitação.

Em resumo, os territórios residenciais da AML do futuro serão os que construirmos hoje, homogéneos ou heterogéneos, com identidades ou sem elas, reflectindo ou não as linhas de orientação das estratégias públicas, que pretendem ser condicionantes e factores de desenvolvimento desses territórios e traduzir-se no aumento da satisfação residencial, coesão das comunidades e integração dos diferentes lugares, objectos residenciais que a constituem.



## Bibliografia seguida:

- Barbosa, Cristina (2007), *Segunda residência: diversidade, funcionalidade e o ordenamento do Território. Caso de Estudo: Freguesia do Castelo – Sesimbra*, Dissertação de Mestrado em Geografia/Urbanização e Ordenamento do Território, Faculdade de Letras da UL, Lisboa.
- Bonvalet, Catherine; Fribourg, Anne-Marie (1988), *Stratégies résidentielles*, INED/MELTM, 1990.
- Bordieu, P., Efeitos do lugar, in Bordieu, P. (org.) *A miséria do mundo*, Rio de Janeiro, Vozes, 1997.
- Carr, James, H.; Kuttly, Nandinee, K.(edit) (2008), *Segregation. The Rising Costs for America*, Routledge, London and New York.
- CCDR LVT (1999), *Plano Estratégico da Região de Lisboa, Oeste e Vale do Tejo*, CCDR LVT, Lisboa.
- CCDR LVT (2002), *Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa, PROT- AML* (lançado com a RCM nº21/89 e entrado em vigor com a RCM nº 68/2002), CCDR LVT, Lisboa.
- CCDR LVT (2007), *Lisboa 2020 – Uma Estratégia de Lisboa para a Região de Lisboa*, CCDR LVT, Lisboa.
- Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, DGOTDU (2008), *A identidade dos lugares e a sua representação colectiva*, Série Política de Cidade -3, Lisboa.
- Domingues, Álvaro (1994/5), *(Sub)úrbios e (sub)urbanos – o mal-estar da periferia ou a mistificação dos conceitos?*, in *Revista da Faculdade de Letras - Geografia*, Iª série, vol X/XI, 1994/5:5-18, Porto.
- EPUL (2007), *Atlas da Habitação de Lisboa*, Câmara Municipal de Lisboa, EPUL, Lisboa.
- Ferreira, António Fonseca (2007), *Área Metropolitana de Lisboa: dilemas e oportunidades*, in *Sociedade e Território nº 40: PNPOP, Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território*, Fev. 2007, Edições Afrontamento, Porto, pp. 63-71.
- Ferreira, Maria Júlia (2004a), *O papel dos novos lugares na construção de identidades sócio-espaciais e na reconfiguração do território: o caso da Península de Setúbal*, in *1ªs Jornadas do eGEO*, Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional, eGEO, FCSH, UNL, Lisboa.
- Ferreira, Mª Júlia (2004b), *A inovação nos habitats urbanos e na organização das cidades*. *Revista Geolnova nº 10*: 13-32, DGPR, FCSH, UNL, Lisboa.
- Ferreira, Maria Júlia et al. (2001), *Condomínios habitacionais fechados. Utopias e realidades*, Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional, Série Estudos nº4, FCSH/ UNL, Lisboa.
- Godard, Francis (1988), *Sur le concept de stratégie*, in Bonvalet, Catherine; Fribourg, Anne-Marie, *Stratégies résidentielles*, INED/ MELTM, 1990.
- Hall, C. Michael; Muller, K. Dieter (edit) (2004), *Tourism, Mobility and Second Homes. Between elite Landscape and Common Ground*, Channel Publications, *Aspects of Tourism 15*, Channel view Publications, Clevedon-Buffalo-Toronto.
- INE, Recenseamentos Gerais da População e Habitação, RGPH, 1981, 1991, 2001, Lisboa.
- INE (1981), *XII Recenseamento Geral da População, II Rec. Geral da Habitação. Antecedentes, Metodologia e Conceitos*. Lisboa.
- INE (1999), *Indicadores Urbanos do Continente*, Estudos 80, Lisboa.
- PEH, *Plano (Nacional) Estratégico de Habitação, 2007-2013*, (relatório nº1: Diagnóstico, carências e problemas habitacionais; relatório nº 2: Políticas de Habitação; relatório nº 3: Estratégias e modelos de intervenção), IHRU, Lisboa.
- Marques, Bernardo Serpa (1985), *Reflexão em torno do conceito de lugar, povoação e aglomerado populacional*, in *Revista da Faculdade de Letras – Geografia*, I série, vol I, Porto, pp.89-110.
- Ribeiro, Luiz César de Queiroz (2008), *Proximidade Territorial e Distância Social: Reflexões sobre o efeito de lugar a partir de um enclave urbano*, in *Revista Veracidade*, Ano 3, nº3, Rio de Janeiro.
- Segaud, Marion; Bonvalet, Catherine; Brun, Jacques (1998), *Logement et habitat, l'état des savoirs*, Éditions la découverte/ textes d'appui, Paris.
- Silva, Vicente de Paulo da (2007), *Grandes Projectos e Transformação no sentido de lugar*, in *Caminhos da Geografia*, Revista online; [www.ig.ufu.br/revista/caminhos.html](http://www.ig.ufu.br/revista/caminhos.html); Uberlândia, vol 8, nº 21:18-28.
- Soares, Luís Bruno (2002), *A realidade incontornável da dispersão*, in *Sociedade e Território nº 33: Urbanismo & Ordenamento do Território*, Edições Afrontamento, Porto, Fev 2002.