

LUISA MANUELA SOARES ARAÚJO

**O IMPACTO DA POLÍTICA DE AUSTERIDADE NO
SECTOR IMOBILIÁRIO E OS SEUS EFEITOS NO
TERRITÓRIO URBANO DA ÁREA METROPOLITANA DE
LISBOA**

Orientador: Prof. Doutor Fernando João Moreira

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Departamento de Urbanismo

Lisboa

2020

LUISA MANUELA SOARES ARAÚJO

**O IMPACTO DA POLÍTICA DE AUSTERIDADE NO
SECTOR IMOBILIÁRIO E OS SEUS EFEITOS NO
TERRITÓRIO URBANO DA ÁREA METROPOLITANA DE
LISBOA**

Tese apresentada para a obtenção do Grau de Doutor em Urbanismo no Curso de Doutoramento em Urbanismo, conferido pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias.

Orientador: Prof. Doutor Fernando João Moreira

Composição do Júri: Prof. Doutor Mario Caneva Moutinho

Prof. Doutor José Diogo da Silva Mateus

Prof. Doutor Fernando João Moreira

Prof. Doutor Carlos Smaniotto Costa

Prof. Doutor João António dos Reis

Prof. Doutor Luis Boavida Portugal

Prof. Doutor Mohammed Boubezari

Data da Prova de Defesa Pública: 17 de setembro de 2020

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Departamento de Urbanismo

Lisboa

2020

“Não podemos mendigar ao mundo uma outra imagem. Não podemos insistir numa atitude apelativa. A nossa única saída é continuar o difícil e longo caminho de conquistar um lugar digno para nós e para a nossa pátria. E esse lugar só pode resultar da nossa própria criação” (Mia Couto *in* Pensatempos -Textos de Opinião, 2012).

Agradecimentos

O apoio de diversas instituições foi fundamental para a concretização desta investigação: a Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias de Lisboa que ao me conceder uma bolsa de estudo para frequentar o seu Programa Doutoral na área do Urbanismo contribuiu para que fosse possível realizar esta investigação; a Câmara Municipal de Lisboa, onde exerço a minha atividade profissional desde 1990, que autorizou e permitiu dispensa de serviço durante alguns dias por ano, possibilitando, desse modo, o desenvolvimento da pesquisa necessária para a conclusão da tese. O Instituto Nacional de Estatística, a Câmara Municipal de Lisboa, e a Confidencial Imobiliário que forneceram e disponibilizaram informação estatística não publicada. Para além destas instituições, expresso a minha gratidão a todas as pessoas com quem me tenho cruzado ao longo da minha vida profissional e académica, cuja troca de experiências foi fundamental para a consolidação de conhecimentos essenciais para o desenvolvimento desta tese. Apesar de optar por generalizar esse grupo de pessoas não posso deixar de destacar o papel importante do Arq. José Lamas, com quem trabalhei durante muitos anos, e do qual recorro a partilha de conhecimento, a atitude crítica em relação aos problemas territoriais e do planeamento, o rigor e disciplina na forma de trabalhar que não só foram importantes para a minha formação, como também, contribuiu para me apaixonar e interessar cada vez mais pelas questões urbanas.

Mas, o meu principal agradecimento vai para a professora Isabel Margarida André e para o professor Fernando João Moreira. À professora Isabel Margarida expresso publicamente a minha gratidão pelo facto de ter acreditado sempre em mim, pelo apoio e incentivo que sempre soube transmitir enquanto orientadora dos meus principais desafios académicos - mestrado e doutoramento. Nestes desafios destaco o seu sentido crítico e pertinente, a sua motivação pelo conhecimento científico, o seu rigor no tratamento da informação e a valorização que atribuía ao livre pensamento, características que foram uma fonte de aprendizagem para mim, que me inspiraram e me marcaram. Apesar da tristeza e do vazio causado pela sua perda, os seus ensinamentos estiveram sempre presentes neste processo. Ao professor Fernando João Moreira, o meu especial agradecimento, pelo facto, de num momento tão triste da sua vida ter aceiteado a orientação desta investigação, possibilitando desse modo, que houvesse da minha parte, um novo estímulo para prosseguir e poder concluí-la. Realço a sua capacidade de adaptação, a sua motivação e disponibilidade demonstradas.

Quero também expressar os meus sinceros agradecimentos ao professor Nuno Marques da Costa pela sua disponibilidade e colaboração na aplicação do modelo de análise fatorial e de *clusters* às duas bases de dados que foram criadas para o efeito, processo que foi crucial nesta investigação. Agradeço ainda, ao Rossano Figueiredo, ao Francisco Rocha e ao Miguel Dias, pelo apoio e colaboração prestadas ao longo deste processo.

Agradeço a amabilidade, o interesse, e a disponibilidade dispensada pelos seis entrevistados, possibilitando uma troca de conhecimentos e uma melhor perceção sobre os acontecimentos ocorridos no território nacional, em períodos pré e pós crise: Arq. Ana Pinho (Secretaria de Estado da Habitação); Dr.^a Fernanda do Carmo (DGT); Dr. Ricardo Guimarães (Confidencial Imobiliário); Eng. Luís Vaz Pereira (Millennium BCP); Dr. Miguel Torres Marques (ALEP) e Dr. António Marques (ANP).

Às minhas colegas da CML, e em particular, a Estela Gonçalves e a Teresa Duarte, a minha reconhecida gratidão pelo interesse, pela troca de impressões e pelas palavras de incentivo manifestadas ao longo desta jornada. Também a todos os outros colegas, amigos, e familiares que proferiram palavras de estímulo e manifestaram interesse pelo meu trabalho, contribuindo com essa atitude para me motivar, e dar força nos momentos de dúvidas e de incertezas. Não posso deixar de destacar a minha grande amiga Alexandra Mendonça a quem agradeço o seu exemplo de resiliência e de força num momento tão delicado da sua vida, mas que apesar disso, houve sempre da sua parte constantes palavras de estímulo.

Por fim, quero expressar publicamente o meu reconhecimento aos meus familiares mais próximos, Zé, Matilde, Vasco, Mãe, tia Teresa e irmã, pelo incentivo, pela compreensão relativamente há minha falta de disponibilidade, pelo carinho que me souberam transmitir, e aos quais dedico este trabalho.

A todos um grande Obrigada...

Resumo

A crise financeira internacional (2007/08) iniciada no mercado *subprime* da habitação dos Estados Unidos desencadeou uma forte contração da disponibilidade de crédito a nível global, dando início a um período recessivo com repercussões mundiais. O impacto desta situação na Europa foi devastador, na medida em que a conjugação entre o congelamento do crédito e a contração da procura internacional, viriam a provocar recessão nos países com economias mais frágeis, fundamentalmente as do sul europeu. No caso particular da Irlanda, da Grécia e de Portugal, o agravamento das respetivas condições, económica e financeira, confirmou, entre 2010 e 2011, a necessidade de ajuda externa, submetendo cada país a um Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, supervisionado por instituições internacionais (FMI, BCE e Comissão Europeia). Concomitantemente, um novo contexto emerge, caracterizado por um forte condicionalismo à política económica e fiscal nacional, ao mercado de trabalho, ao desenvolvimento urbanístico e ao papel do Estado na sociedade.

Na geografia da crise europeia confirmou-se empiricamente que a perda de emprego na atividade económica, em geral, e no sector da construção, em particular, surge claramente como uma das consequências mais diretas do impacto da crise e das medidas de austeridade decorrentes, não obstante, constata-se, que este processo ocorreu de forma desigual no seio da UE (28), penalizando fundamentalmente os Estados-Membros que apresentam uma sobrevalorização da atividade do sector da construção cujo peso distorce a estrutura da produção nacional, como é o caso da Irlanda, da Grécia, da Letónia, de Espanha e de Portugal.

No território português constata-se que após um período de crise pontuado por um enfraquecimento da estrutura produtiva do sector da construção e por uma diminuição das condições de vida (com contração de rendimento e perda de emprego), despontam alguns sinais que indiciam uma retoma da normalidade do investimento e da atividade construtiva e imobiliária. Efetivamente, a conjugação dos fatores macroeconómicos com os incentivos criados pelos programas estatais contribuíram para impulsionar o crescimento económico, a confiança dos investidores internacionais, o financiamento e o investimento no país. Reconhecendo que as repercussões territoriais desses processos afetam fundamentalmente a região do Algarve e a AML, e nesta, os municípios de Lisboa, de Oeiras e de Cascais. E destes, assumindo Lisboa o maior protagonismo ao nível nacional, em termos de incremento da procura, de transações imobiliárias e de valorização do imobiliário residencial.

A crise financeira e a política de austeridade subsequente ao reduzir significativamente a capacidade do Estado em dar respostas, representando de certa forma uma crise (falência) do Estado Social, coloca, contudo, desafios importantes ao Estado, que se vê forçado a repensar o seu papel na sociedade, e à sociedade civil, que se vê incitada a desempenhar um papel mais relevante no sentido de encontrar (e viabilizar) soluções para os problemas que outrora eram assegurados pelo sector público.

Palavras – Chave: Crise Financeira e Económica; Mercado *Subprime*; Política de Austeridade; Bolha Imobiliária; Financeirização da Economia; Instrumentos Estatais; Economia do Crescimento Verde; Urbanismo de Regulação e Compromissos Urbanos

Abstract

The global financial crisis (2007/08), triggered by U.S. subprime housing market collapse, results on a strong contraction of available credit initiating a recessive period with global repercussions. In Europe the impact was devastating, as the combination of credit freezing and the contraction of international demand would lead to a recession in countries with the most fragile economies, fundamentally those of southern Europe. In the particular case of Ireland, Greece and Portugal, the worsening of their economic and financial conditions confirmed, between 2010 and 2011, the need for external assistance, submitting each country to an Economic and Financial Adjustment Program, imposed by international institutions (IMF, ECB and European Commission). At the same time, a new context emerges, characterized by a strong conditionality to the national economic and taxation policy, the labor market, the urban development and the role of the State in society.

In the geography of the European crisis, it has been empirically confirmed that the loss of employment in economic activity, in general, and in the construction sector, in particular, clearly emerges as one of the most direct consequences of the impact of the crisis and the austerity measures nevertheless. However this process has occurred unevenly within the EU (28), fundamentally penalizing States which have an overvaluation of the construction economic sector, whose importance distorts the structure of National production, such as Ireland, Greece, Latvia, Spain and Portugal.

In the Portuguese territory, it can be seen that after a period of crisis marked by a weakening of the productive structure of the construction sector and a decrease in living conditions (with income contraction and job loss), there are some signs that indicate a resumption of normality of investment and construction and real estate activity. Indeed, the combination of macroeconomic factors and the incentives created by state programs have helped boost economic growth, international investor confidence, financing and investment in the country. Recognizing that the territorial repercussions of these processes fundamentally affect the Algarve region and the Lisbon Metropolitan Area, and in this, the municipalities of Lisbon, Oeiras and Cascais. Of these, Lisbon assumes the largest weight at national level, in terms of size, demand, real estate transactions and valuation of residential real estate.

The financial crisis and subsequent austerity policy by significantly reducing the state's ability to respond, somewhat representing a crisis (failure of the welfare state), however, pose major challenges to the state, which is forced to rethink its state role in society, and civil society,

which is urged to play a greater role in finding (and enabling) solutions to the problems that were once addressed by the public sector.

Keywords: Financial and Economic Crisis; *Subprime* Market; Austerity Policy; Housing Bubble; Financialization of the Economy; State Instruments; Green Growth Economy; Regulation Urbanism and Urban Commitments

Índice Geral

INTRODUÇÃO	18
I- TEORIA E A PROBLEMATIZAÇÃO METODOLÓGICA	22
A. OBJECTO DE ESTUDO E PROBLEMÁTICA – Questões de Partida	26
II- CONCEPÇÕES TEÓRICAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO URBANO	29
A. GLOBALIZAÇÃO DA ECONOMIA E O SEU IMPACTO NO TERRITÓRIO URBANO.....	30
B. AS POLÍTICAS DE AUSTERIDADE NO URBANISMO	47
C. CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E «COMPROMISSOS URBANOS»	63
D. A ECONOMIA DO CRESCIMENTO VERDE E AS RELAÇÕES DE PROXIMIDADE NA SUSTENTABILIDADE DOS TERRITÓRIOS URBANOS.....	71
D.1 - IMPORTÂNCIA DA «PAISAGEM GLOBAL» NA SEGURANÇA ALIMENTAR DOS ESPAÇOS URBANOS	85
III- AS DINÂMICAS URBANAS E O SECTOR IMOBILIÁRIO RESIDENCIAL	92
A. GLOBALIZAÇÃO, SEGMENTAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E DO MERCADO RESIDENCIAL	93
B. CRISE, AUSTERIDADE E RELAÇÃO COM A BOLHA IMOBILIÁRIA	121
C. COMPROMISSOS E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	143
D. SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E O PROCESSO DE PLANEAMENTO E DE GESTÃO DO TERRITÓRIO.....	152
IV- A GEOGRAFIA DA CRISE – DA BOLHA IMOBILIÁRIA À RECESSÃO ECONÓMICA.....	174
V- OS PROCESSOS DE SUBURBANIZAÇÃO E A SEGREGAÇÃO/ FRAGMENTAÇÃO DO ESPAÇO URBANO – REFLEXÕES TEÓRICAS.....	195
V.1- O CRESCIMENTO SUBURBANO DA AML E A DINÂMICA CONSTRUTIVA ...	208
VI- IMPACTO DA CRISE E DA POLÍTICA DE AUSTERIDADE NO SECTOR IMOBILIÁRIO DA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA	230
VI.1 - CRISE – PERÍODO DE RECESSÃO ECONÓMICA. ANÁLISE INTERPRETATIVA DOS RESULTADOS DA ANÁLISE FATORIAL	244
A. ANÁLISE DE CLASSES (OU CLUSTERS)	261
B. SÍNTESE	264
VI.2- RECUPERAÇÃO - ANÁLISE DA SITUAÇÃO ATUAL - 2015	268

A. QUESTÕES METODOLÓGICAS.....	268
B. ANÁLISE INTERPRETATIVA DOS RESULTADOS DA ANÁLISE FATORIAL	275
C. ANÁLISE DE CLASSES (OU CLUSTERS)	288
D. SÍNTESE	291
VII- A PERCEÇÃO E AS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS SOBRE O IMPACTO DA CRISE E DA POLÍTICA DE AUSTERIDADE NO SECTOR IMOBILIÁRIO	301
VII.1 – CONCLUSÃO.....	345
CONCLUSÃO.....	349
BIBLIOGRAFIA	377
ANEXO I.....	385
ANEXO II.....	386
ANEXO III.....	387

Índice de Figuras

Figura II.1 - Conceitos e Subconceitos decorrentes da Revisão Bibliográfica	29
Figura II.B.1 - Crise Económica nos Países do Sul Europeu – Défice das Contas Públicas. 47	
Figura II.B.2 - Taxa de Desemprego	54
Figura II.B.3 - Sectores de Atividade Afetados pelo Aumento do Desemprego	54
Figura II.B.4 - Taxa de Risco de Pobreza	57
Figura II.D.1 - Componentes da Economia Verde	73
Figura II.D.2 - Equilíbrio dos Sistemas Ambiental e Humano	76
Figura II.D.3 - População Residente em Áreas Urbanas (%), 1970-2005	79
Figura II.D.4 - Emissão de Gases Global, 1970-2004	79
Figura II.D.1.1 - População Residente em Áreas Urbanas (%), 1950-2050	86
Figura II.D.1.2 – Cidade de Berlim – Uso do Solo, 2010	89
Figura II.D.1.3 – Cidade de Berlim – Uso do Solo, 2015	90
Figura III.1- Articulação das Dinâmicas Urbanas com o Sector Imobiliário (residencial)	93
Figura III.A.1 – Investimento Direto do Exterior em Portugal (transações), 2008-2015	103
Figura III.A.2 – Proveniência do Investimento Direto do Exterior no Sector da Construção (transações), entre 2014 e 2016	105
Figura III.A.3 – Edifícios Licenciados em Portugal (NUT 2), entre 2005 e 2015	107
Figura III.A.4 – Edifícios Licenciados nos Municípios da Área Metropolitana de Lisboa, entre 2005 e 2015	109
Figura III.A.5 - Valor Médio do Indicador em termos Regionais, entre 2007 e 2015	114
Figura III.A.6 – Sector Imobiliário Residencial – Preço de Venda Médio na AML	115
Figura III.A.7 – Sector Imobiliário Residencial – Preço de Venda (percentil 95) no Continente (NUT2), entre 2007 e 2015	116
Figura III.A.8 – Sector Imobiliário Residencial – Preço de Venda (gama alta) na AML	118
Figura III.B.1 – Proporção do Número de Empresas de Construção no Total de Empresas Existentes, entre 2005 e 2014	132
Figura III.B.2 – Proporção do Volume de Negócios de Construção no Total de Volume de Negócios, entre 2005 e 2014	133
Figura III.B.3 – Proporção do Emprego na Construção no Total do Emprego 2005 - 2014	134

Figura III.B.4 – Fogos Concluídos em Construções Novas para Habitação Familiar, em Portugal (NUT2) e na AML (municípios), entre 2005 e 2015.....	136
Figura III.B.5 – Fogos em Oferta no Mercado Imobiliário Residencial no Continente (NUT2), entre 2007 e 2015.....	137
Figura III.B.6 – Fogos em Oferta no Mercado Imobiliário Residencial na AML 2007-2015..	138
Figura III.B.7 – Tempo de Absorção (média) no Continente (NUT2), entre 2007 e 2015 ...	139
Figura III.B.8 – Tempo de Absorção (média) na AML, entre 2007 e 2015.....	140
Figura III.D.1 – Municípios da AML com IGT que foram sujeitos a AAE face ao total de IGT aprovados, entre julho de 2011 e julho de 2016.....	159
Figura III.D.2 – Portugal Continental – Avaliação da Aptidão Edafo –Topo-Climática (ETC) à Edificação	162
Figura III.D.2.1 – AML - Avaliação da Aptidão Edafo –Topo-Climática (ETC) à Edificação	163
Figura III.D.3 – Parques e Jardins Existentes na Cidade de Lisboa	168
Figura III.D.4 – Estrutura Ecológica Programada para a Cidade de Lisboa.....	168
Figura III.D.5 – Análise do Mercado de Reabilitação Urbana de Lisboa, 2016	169
Figura IV.1 -Taxa de Desemprego	181
Figura IV.2 – Entrada de Mão-de-obra para o Sector da Construção (2010 =100).....	183
Figura IV.3 – Volume da Construção Indexado à Produção (2010=100).....	185
Figura IV.4 – Aquisição de Habitação por parte das Famílias – Percentagem Ajustada ao Rendimento Disponível, entre 2005 e 2013	186
Figura IV.5 – Crédito à Habitação – Variação do Crédito no Sector Privado por Sector em % do PIB, entre 2005 e 2014	187
Figura IV.6 – Índices de Preços de Habitação - Taxa de Variação Média Anual (2010=100), entre 2006 e 2014.....	188
Figura IV.7 – Relação Alojamentos Existentes/Famílias/Alojamentos Construídos no Continente, entre 1991 e 2014.....	192
Figura IV.8 – Alojamentos Familiares, segundo o Tipo de Ocupação no Continente, nos Momentos Censitários de 1991, 2001 e 2011	193
Figura IV.9 – Empréstimos às Famílias por Tipo de Empréstimos, entre 2009 e 2017(*)...	193
Figura IV.10 – Endividamento dos Particulares em Percentagem do PIB, 2007- 2016 (*)..	194
Figura V.1.1 – Evolução da População Residente na AML, 1960-2011	213
Figura V.1.2 – Edifícios Construídos Segundo a Época de Construção, 2011	222

Figura VI.1 – Municípios da Área Metropolitana de Lisboa	232
Figura VI.2 – PIB <i>per capita</i> a Preços Correntes, 2005-2015.....	236
Figura VI.3 – Taxa de Desemprego, 2005-2016	236
Figura VI.4 – Rendimento Disponível das Famílias <i>per capita</i> , 2005-2014	237
Figura VI.1.1 – Representação Gráfica das Componentes Após Rotação	246
Figura VI.1.2 – Componente 1 - Dinâmica Empresarial Associada à Dinâmica Populacional	250
Figura VI.1.3 – Componente 2 - Dinâmica Económica.....	251
Figura VI.1.4 – Componente 3 – Forma de Ocupação e Dimensão da Habitação	254
Figura VI.1.5 – Componente 4 - Dinâmica do Emprego Associada à Dinâmica da Construção	256
Figura VI.1.6- Componente 5 – Especulação Imobiliária.....	259
Figura VI.1.7- Componente 6 – Dinâmica Económica Associada ao Valor do Mercado Residencial	261
Figura VI.1.8 – Análise Fatorial 2005-2012 – Agrupamento das Unidades de Análise, segundo o método de “Ligação Média de Grupo”	263
Figura VI.2.1 - Dinâmica Económica Associada à Dinâmica da Construção	277
Figura VI.2.2 – Sazonalidade da Ocupação.....	280
Figura VI.2.3 – Dinâmica Imobiliária	281
Figura VI.2.4 – Atividade na Construção.....	283
Figura VI.2.5 – Especulação Imobiliária	284
Figura VI.2.6 – Área da Habitação Familiar	288
Figura VI.2.7 - Análise Fatorial 2015 – Agrupamento das Unidades de Análise, segundo o método de “Ligação Média de Grupo”	289
Figura VI.2.8 – Taxa de Investimento das Empresas de Construção	295
Figura VI.2.9 – Taxa de Investimento das Empresas ligadas à Atividade Imobiliária	296
Figura VI.2.10 - Taxa de Variação dos Empréstimos Concedidos, 2011-2015 (*).....	297
Figura VI.2.11 – Valores Médios de Avaliação Bancária dos Alojamentos em Portugal, AML e Lisboa (euros/m ²), entre janeiro 2012 e dezembro de 2015.....	299

Índice de Quadros

Quadro II.B.1 - Impacto da Crise Económico-Financeira e Principais Políticas de Austeridade Adotadas	53
Quadro III.A.1 – Contratos de Compra e Venda de Prédios, entre 2005 e 2015	111
Quadro III.B.1 – Taxa de Desconto Média Praticada no Continente (NUT2) e na AML (municípios), entre 2007 e 2015	141
Quadro III.C.1 – URBAN I (1994-1999) – Investimento por Subprogramas e Medidas	150
Quadro IV.1 – Financiamento Bancário no Investimento Total e no Sector da Construção, entre 2007 e 2010.....	190
Quadro V.1 – Nível de Urbanização, 1950-2050.....	205
Quadro V.1.1 – Evolução da População Residente na AML, 1960-2011.....	214
Quadro V.1.2 – Alojamentos Familiares Clássicos, 1960-2011.....	216
Quadro V.1.3 – Proporção de Alojamentos Familiares Clássicos Vagos e de Uso Sazonal, entre 1960 e 2011.....	218
Quadro V.1.4 – Edifícios Construídos Segundo a Época de Construção, 2011	221
Quadro VI.1 - Caracterização dos Indicadores Utilizados	239
Quadro VI.1.1 – Variância Explicada pelas Componentes, 2005-2012	244
Quadro VI.1.2 – Matriz dos Pesos Fatoriais das Componentes Após Rotação	245
Quadro VI.1.3 – Matriz dos Pesos Fatoriais das Componente nas Unidades de Análise (Municípios da AML)	247
Quadro VI.1.4 – Componente 1 - Dinâmica Empresarial Associada à Dinâmica Populacional: Correlações com os Indicadores de Base Superiores a 0,60	249
Quadro VI.1.5 – Componente 2 – Dinâmica Económica: Correlações com os Indicadores de Base Superiores a 0,60	250
Quadro VI.1.6 – Componente 3 – Forma de Ocupação e Dimensão da Habitação: Correlações com os Indicadores de Base Superiores a 0,60	253
Quadro VI.1.7 – Componente 4 – Dinâmica do Emprego Associada à Dinâmica da Construção: Correlações com os Indicadores de Base Superiores a 0,60	255
Quadro VI.1.8 – Componente 5 – Especulação Imobiliária: Correlações com os Indicadores de Base Superiores a 0,60	258

Quadro VI.1.9 – Componente 6 – Dinâmica Económica Associada ao Valor do Mercado Residencial: Correlações com os Indicadores de Base Superiores a 0,60.....	260
Quadro VI.2.1 – Caracterização dos Indicadores Utilizados	270
Quadro VI.2.2 – Variância Explicada pelas Componentes, 2015	273
Quadro VI.2.3 – Matriz dos Pesos Fatoriais das Componentes Após Rotação	274
Quadro VI.2.4 – Matriz dos Pesos Fatoriais das Componentes nas Unidades de Análise ..	275
Quadro VI.2.5 – Componente 1 – Dinâmica Económica Associada à Dinâmica da Construção: Correlações com os Indicadores de Base Superiores a 0,60	276
Quadro VI.2.6 – Componente 2 – Sazonalidade da Ocupação: Correlações com os Indicadores de Base Superiores a 0,60 (*).....	279
Quadro VI.2.7 – Componente 3 – Dinâmica Imobiliária: Correlações com os Indicadores de Base Superiores a 0,60	280
Quadro VI.2.8 - Componente 4 – Atividade na Construção: Correlações com os Indicadores de Base Superiores a 0,60 (*).....	282
Quadro VI.2.9 – Componente 5 – Especulação Imobiliária: Correlações com os Indicadores de Base Superiores a 0,60	284
Quadro VI.2.10 – Componente 6 – Área da Habitação Familiar: Correlações com os Indicadores de Base Superiores a 0,60	287
Quadro VII.1 - Identificação da Amostra dos Entrevistados	305
Quadro VII.2 – Análise de Conteúdo das Entrevistas Realizadas – Categorização dos Temas Abordados	308
Quadro VII.3 – DIMENSÃO A - Contextualização da Realidade Existente Antes da Crise.	311
Quadro VII.4 - DIMENSÃO B - Impacto da Crise e da Política de Austeridade	319
Quadro VII.5 - DIMENSÃO C – Oportunidades Suscitadas pela Crise e pela Política de Austeridade	333
Quadro VII.6 - DIMENSÃO D – Desafios Suscitados pela Crise e pela Política de Austeridade	340

Índice de Caixas

Caixa 1 - Polarização Regional.....	41
Caixa 2 – Securitização do Crédito	51
Caixa 3 – Principais Conclusões do Estudo Desenvolvido por Case e Shiller (2004)	128
Caixa 4 – Especificidades das Bolhas Imobiliárias da Irlanda e do Reino Unido.....	178

Acrónimos

AAE - Avaliação Ambiental Estratégica

ACEIP – Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal

AML - Área Metropolitana de Lisboa

AMP - Área Metropolitana do Porto

AUGI – Áreas Urbanas de Génese Ilegal

BGRI – Base Geográfica de Referenciação de Informação

CAOP – Carta Administrativa Oficial de Portugal

CE - Comissão Europeia

CBD - *Central Business District*

DL - Decreto-lei

EUA - Estados Unidos da América

FAO - *Food and Agriculture Organization of the United Nations*

IDE - Investimento estrangeiro direto em Portugal

IGT - Instrumentos de Gestão Territorial

INE - Instituto Nacional de Estatística

NUT - Nomenclatura de Unidade Territorial

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONU - Organização das Nações Unidas

PIB – Produto Interno Bruto

PDM – Plano Diretor Municipal

PER - Programa Especial de Realojamento

PNPOT - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

PNUA - Programa das Nações Unidas para o Ambiente

POLIS - Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades

PROSIURB - Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e de Apoio à Execução de PDM

RAA - Região Autónoma dos Açores

RAM - Região Autónoma da Madeira

REOT - Relatório de Estado de Ordenamento do Território

RNH - Residentes Não Habituais

SAAL - Serviço de Apoio Ambulatório Local

SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SIR - Sistema de Informação Residencial

SRS – Global, Connected Legal Experience – Sociedade de Advogados

UE – União Europeia

UNFPA- United Nations Population Fund

UPGMA - *Unweighted Pair-Group Method with Average*

VAB - Valor Acrescentado Bruto

INTRODUÇÃO

O projeto de investigação que se pretende desenvolver tem subjacente a necessidade de perceber de que forma a recente crise económica e financeira que assolou a Europa e o território nacional, em particular, se repercute no ordenamento e planeamento urbano. O objeto teórico central do projeto de investigação prende-se com **o impacto da política de austeridade no sector imobiliário no contexto metropolitano (AML)**, colocando-se na base desta problemática as seguintes questões: “que novo modelo de desenvolvimento ou de produção do espaço urbano deverá ser concebido, atendendo (I) à possível confirmação de uma alteração estrutural e espacial deste sector de atividade; (ii) à limitação dos recursos públicos e privados para o investimento; (III) à necessidade de tornar os territórios competitivos face à globalização económica e premência em impor um crescimento económico que seja sustentável, e (iv) à inequívoca necessidade de dotar os territórios de qualidade urbana”.

A escolha deste tema prende-se com o facto do objeto teórico do projeto de investigação já ter sido afluído na Dissertação de Mestrado “O Imobiliário, a Qualidade Urbanística e o Sector Financeiro” (Araújo, 2008), possibilitando alguma continuidade na temática desenvolvida. Contudo, realça-se o facto da investigação pretendida incidir numa área que é recente - crise económica e financeira no contexto urbano nacional, sobre a qual existem escassos estudos e publicações realizados até à data.

A emergência de novos modelos de desenvolvimento e de crescimento urbano implementados no território nacional, e adotados, de igual modo, por outras sociedades ocidentais, ao longo dos últimos anos, exprimiu-se à custa de processos de suburbanização e de fragmentação do território urbano associados ao aumento das acessibilidades e de mobilidade, incentivando a procura residencial nas periferias das cidades, e contribuindo para o esvaziamento e enfraquecimento das suas áreas centrais. Neste quadro, os espaços construídos expandem-se para terrenos com ocupação agrícola/rural, a morfologia da habitação altera-se, são definidas novas centralidades e as transformações na paisagem tornam-se bem claras.

Concomitantemente, um novo contexto económico e financeiro emerge fundamentalmente a partir de finais da década de 80, caracterizado por elevadas expectativas

de crescimento das economias ocidentais, pela facilidade de recurso ao crédito bancário, e pela crescente necessidade de tornar as sociedades mais competitivas, aspetos que propiciam em si mesmo implicações no desenvolvimento urbano dos territórios desconhecidas até então, e colocam também desafios inequívocos aos Estados, evocando a sua capacidade de adaptação à crescente complexidade de fenómenos sociais, económicos e espaciais.

Todavia, a recente crise financeira e económica vem abalar o quadro de referência da prática urbanística, suscitando mudanças de fundo na forma como o Estado se posiciona nos processos de desenvolvimento urbano e define o seu *modus operandi*, forçando-o a uma análise mais ponderada e holística dos problemas sociais e espaciais, e forçando igualmente a necessidade de serem repensados os modelos de governança urbana, no sentido de fomentar novas relações, de proximidade e de cooperação, entre o Estado, o sector privado e a sociedade civil. Afigurando-se como uma forma manifestamente necessária para que possam ser mantidas as expectativas e as necessidades sociais, e mitigados os condicionalismos económicos sentidos pelo sector público, em período pós- crise financeira e económica.

O projeto de investigação será desenvolvido numa perspetiva geográfico-urbanística, compatível com a formação de base da doutoranda e com a experiência na área do planeamento urbano, desenvolvida ao longo da sua carreira profissional autárquica. Pretende-se que a prossecução do projeto de investigação apresente uma linha condutora, que cada capítulo «alimente» e consolide o capítulo subsequente. **No primeiro capítulo**, são apresentadas considerações e orientações metodológicas que serão adotadas no presente projeto de investigação. Também no âmbito deste capítulo, são tecidas considerações sobre o objeto da investigação, e identificadas as “questões de partida”(4 questões), que se pretendem analisar e testar ao longo deste processo.

No segundo capítulo, são identificados os principais conceitos (e subconceitos) que exprimem as mudanças estruturais ocorridas nas últimas décadas nas sociedades contemporâneas, cujo efeito se fez repercutir em diferentes conceções teóricas e metodológicas sobre o espaço urbano. Resultando numa análise expositiva e crítica sobre o conhecimento teórico-científico produzido por alguns autores de referência que sustentará a abordagem teórica e empírica a desenvolver nos capítulos seguintes.

No terceiro capítulo, é dada uma continuidade à análise conceptual teórica apresentada no capítulo anterior. A partir dos quatro conceitos teóricos que constituem os principais eixos que suscitaram alterações urbanas dos territórios, nas últimas décadas - *Globalização da Economia; Crise e Austeridade; Compromissos Urbanos e Economia do Crescimento Verde* - é pretendido perceber de que forma as dinâmicas urbanas podem influenciar, ou condicionar, o comportamento do sector imobiliário, particularmente ao nível da sua vertente residencial (ou habitacional). Tendo premente este desígnio, neste capítulo é apresentada uma exposição ao tema de forma que permita uma permanente ligação entre a discussão conceptual e a ilustração empírica, possibilitando deste modo que o quadro argumentativo auxilie o confronto entre os contributos teóricos discutidos e os elementos empíricos que os permitem sustentar. Neste sentido, é iniciada uma primeira abordagem à realidade do sector imobiliário nacional, recorrendo para o efeito a uma análise empírica de algumas variáveis que se assume como sendo representativas, e expressivas, da realidade que se pretende mostrar.

No quarto capítulo, é apresentada uma abordagem teórica que dá particular enfoque às questões relacionadas com a atuação das entidades financeiras, com o impacto global da crise do *subprime* e da bolha imobiliária dos EUA nos mercados financeiros, e com a natureza dos fatores que estiveram subjacentes à criação de bolhas imobiliárias, particularmente no seio da UE – Reino Unido, Irlanda e Espanha. É também abordado, o impacto da crise financeira na crescente dívida de alguns Estados- Membros da UE, e a consequente adoção de medidas de austeridade, como forma de controlar a despesa pública. Neste contexto, é apresentada uma reflexão sobre o impacto das medidas de austeridade no contexto europeu, recorrendo para o efeito à análise de alguns indicadores.

No quinto capítulo, é evidenciada uma nova organização dos territórios assente num modelo de desenvolvimento marcado por uma acentuada expansão, e dispersão da urbanização para áreas até então desprovidas de funções e de usos urbanos. No contexto desta abordagem teórica pretende-se perceber porque ocorrem processos de suburbanização, quais as suas implicações territoriais e sociais, e como estes contribuem para a fragmentação e elitização do espaço urbano. No âmbito deste capítulo, é analisada a realidade urbana da AML, ao nível do comportamento de duas variáveis: evolução da população e do edificado (alojamentos e edifícios), de forma a perceber se a relação entre as duas variáveis foi sempre equilibrada e articulada ao longo do tempo.

No sexto capítulo, é apresentada uma análise focada no território metropolitano de Lisboa, em período pré e pós-crise, com recurso a uma análise multivariada aplicada a indicadores selecionados e categorizados, de forma a cobrir diferentes componentes de análise - população; condições de vida; dinâmica do sector da construção; alojamentos e dinâmica residencial – no sentido de poder ser avaliado, o impacto territorial da conjuntura económica nacional nesses fatores, e de serem confrontadas as semelhanças e diferenças existentes entre os municípios que fazem parte desta unidade territorial. Pretendendo, também, identificar os municípios da AML que apresentam as mesmas lógicas de desenvolvimento, evidenciadas por comportamentos e tendências das variáveis que denunciam semelhanças, e em confronto, aquelas que expõem comportamentos contrastantes, ou extremados. Para além disso, é efetuada uma análise comparativa dos resultados obtidos com a realidade atualmente existente (sendo 2015, o ano de referência), recorrendo para o efeito, a uma outra análise multivariada que contemple a mesma tipologia de variáveis.

No sétimo, e último capítulo, é dada relevância à abordagem qualitativa apoiada na realização de entrevistas, de forma a possibilitar “um olhar”, uma leitura, sobre a situação existente no país, e na AML, antes da crise, e perceber de que modo esse olhar, essa perceção é alterada face a um contexto diferente, onde impera um quadro de restrições económicas e de fortes medidas de austeridade. O tratamento da informação obtida pelas seis entrevistas realizadas é objeto de análise de conteúdo, permitindo escrutinar, e clarificar sobre o modo como se estruturam os fenómenos ocorridos, enquanto resultado de conceções de entidades com posicionamentos e atuações distintas.

I- TEORIA E A PROBLEMATIZAÇÃO METODOLÓGICA

Numa abordagem sobre o que é conhecimento científico e como é possível a produção desse conhecimento, Piaget (2003), é perentório ao admitir que esse é cada vez mais um processo do que um estado, que evolui constantemente, mudando a forma e o conteúdo, impondo um trabalho constante de reorganização reflexiva. Desta forma, a investigação necessária para se conseguir conhecimento científico, segundo Serafim Pinto (s/r ¹), requer “...um processo de construção teórico e metodológico cuja verificação, em coerência, dê consistência à estrutura analítica dos dados empíricos” (Serafim Pinto, s/r; p. 26).

A escolha de um tema, ou fenómeno, é o ponto de partida para o processo de «tentar encontrar uma resposta», sendo as questões de investigação criadas para esclarecer esses temas e factos, destituídas de rigor e de maior conhecimento científico, baseadas sobretudo no senso comum. De acordo com Serafim Pinto (idem), a teoria sociológica que permite a condução da investigação para responder às questões e hipóteses levantadas tem de ser avaliada atendendo a três fatores: **i)** tem de ser capaz de explicar ou sugerir formas de explicar as características dos fenómenos; **ii)** deve fornecer ideias para analisar os complexos processos e acontecimentos sociais e **iii)** deve auxiliar a construção de modelos (ou soluções) que representem o funcionamento das estruturas e dos sistemas sociais e os problemas que lhes estão associados. De acordo com este autor, a interligação entre estes três fatores, é fundamental e decisiva para a construção do «corpo teórico», sendo deste “....que se parte para a investigação inscrevendo-a à de um paradigma”(Serafim Pinto, s/r, p. 31) ou simplesmente de uma visão, ou ponto de vista.

Segundo Quivy e Campehoudt (2013), as hipóteses para explicarem um determinado facto ou fenómeno (respostas às questões de investigação e decorrentes da revisão bibliográfica e de entrevistas e observações prévias), podem apresentar-se de duas formas: “A hipótese apresenta-se como a antecipação de uma relação entre um fenómeno e um conceito capaz de o explicar» ou «apresenta-se como a antecipação de uma relação entre dois conceitos ou, o que equivale ao mesmo, entre os dois tipos de fenómenos que designam” (Quivy e Campehoudt, 2013, p. 136 e 137). Contudo, as hipóteses para poderem ser objeto de verificação empírica, devem ser refutáveis, ou seja, devem ser testadas indefinidamente,

¹ s/r – sem referências. Documento entregue nas aulas de Metodologias de Investigação pelo próprio autor, desconhecendo, até à data, o ano de publicação do mesmo.

devem ter um caráter de generalidade e admitir enunciados contrários que sejam teoricamente suscetíveis de verificação.

A este propósito, Quivy e Campehoudt (2013), alertam para o facto de no processo de procura do conhecimento científico², haver necessidade de serem consideradas três etapas sequenciais; i) **A rutura**, fase em que se deve romper com ideias pré-concebidas, preconceitos e evidências falsas que possuem a particularidade de iludir sobre a compreensão das coisas; ii) **A construção**, fase em que a rutura é efetivada com a construção de um quadro teórico de referência, contemplando as várias hipóteses explicativas do fenómeno a estudar, e definindo o plano de pesquisa a realizar. Objetivamente, nesta fase é definida a construção do modelo de análise; e iii) **A verificação**, fase correspondente à confirmação ou verificação das hipóteses.

O método surge na investigação científica como um meio para atingir um fim, atributo que é consensual nos autores consultados. Conforme referem Quivy e Campehoudt (2013), “Os métodos não são mais do que formalizações particulares do procedimento, percursos diferentes concebidos para estarem mais adaptados aos fenómenos ou domínios estudados” (Quivy e Campehoudt, 2013, p. 25). Perfilhando a opinião de alguns autores (Serafim Pinto, s/r e Gil, 1999), o recurso ao método apropriado deve incitar os procedimentos técnicos a utilizar, devendo estes ser “...a própria prática crítica de investigação” (Serafim Pinto; s/r, p. 51). Neste sentido, e de acordo com Gil (1999), os métodos podem ser classificados em dois grandes grupos: i) os que proporcionam as bases lógicas da investigação científica e ii) os que esclarecem acerca dos procedimentos técnicos que poderão ser utilizados.

Relativamente ao primeiro grupo, é de realçar que se tratam de métodos desenvolvidos a partir de uma certa abstração, que possibilitam decidir sobre o alcance da investigação, das regras de explicação dos factos e da validade das suas generalizações. Neste contexto, é dado enfoque a dois métodos específicos, sendo que um deles será utilizado neste projeto de investigação (o segundo): **hipotético-indutivo** e o **hipotético-dedutivo**.

No primeiro, a construção do modelo é efetuada com base na observação, a partir da qual são construídos novos conceitos, novas hipóteses que deverão posteriormente ser testados e comparados, com o propósito de serem descobertas relações entre eles. Sendo

² E na sequência do procedimento abordado em *Le Métier de Sociologue* de P. Bourdieu (1968).

possível, a partir da confirmação dessas relações chegar a conclusões generalizadas e prováveis. No caso do segundo método, esta parte da formulação de hipóteses, baseadas na teoria, para explicar um determinado fenómeno. Das hipóteses formuladas são deduzidas as conclusões onde se discute a sua comprovação ou negação, procurando deste modo, testar a hipótese (ou hipóteses) e demonstrar que não existem casos concretos capazes de refutar essa (s) hipótese (s) e podendo alcançar, por fim, a respetiva validação.

No caso dos métodos (como são exemplos: o método de observação exploratória, o comparativo e o estatístico) que esclarecem sobre os procedimentos técnicos (ponto ii), conforme refere Gil (1999), a sua principal função é capacitar o investigador de meios, de forma a garantir objetividade e rigor no estudo pretendido. Ainda de acordo com este autor, estes métodos pretendem “fornecer a orientação necessária à realização da pesquisa social, sobretudo à obtenção, processamento e validação dos dados pertinentes à problemática que está sendo investigada” (Gil, 1999, p.33).

Tendo subjacentes estas considerações metodológicas, este projeto de investigação, sustentado sobretudo nas orientações definidas por Eco (2007), Quivy e Campehoudt (2013), procura reverenciar as diferentes etapas consideradas pelos autores:

- **1ª Fase** – corresponde ao início do processo de investigação, devendo ser colocada (s) a (s) pergunta (s) de partida – ou questões de investigação - sobre um problema, ou fenómeno, um processo, ou um facto, que o investigador queira estudar.
- **2ª Fase** – corresponde à fase de exploração, devendo ser realizada nesta etapa, as leituras, as entrevistas e observações exploratórias e definidos os métodos de exploração. Pretendendo-se com estas ações, a validação das ideias prévias e fazer surgir, ou melhor, descobrir novos conceitos sobre o objeto da investigação.
- **3ª Fase** – corresponde à fase da problemática, revelando a perspetiva que o investigador decide evocar para resolver o problema colocado na 1ª fase.

Segundo Quivy e Campehoudt (2013), trata-se de uma «etapa charneira» para a investigação, entre a rutura e a construção que vai surgindo à medida que o trabalho de investigação se vai desenvolvendo, proporcionando à investigação coerência e potencial de descoberta, para além da possibilidade de estruturar as análises. Conceber uma problemática é, de acordo com este autor, explicitar o quadro

conceptual da sua investigação, ou seja, é descrever o quadro teórico em que se inscreve a metodologia pessoal do investigador, precisar os conceitos e as relações que estes têm entre si, construir um esquema ou mapa conceptual adaptado ao objeto da investigação.

- **4ª Fase** – corresponde à fase da construção do modelo de análise, onde devem ser definidos os conceitos teóricos e apresentadas, a partir deles, as hipóteses mais pertinentes sobre o objeto de investigação («conceptualização»). De facto, as hipóteses são relações entre os conceitos.

As hipóteses devem surgir sob a forma de resposta às perguntas colocadas pelo investigador, representando deste modo, respostas provisórias que acompanharão o trabalho de recolha e de análise de informação, que numa etapa posterior serão testadas, corrigidas e aprofundadas (Eco, 2007; Quivy e Campehoudt, 2013).

Relativamente à questão da construção do conceito, Quivy e Campehoudt (2013), ressaltam a necessidade de serem apuradas as dimensões que o constituem, e identificados os indicadores necessários para a medição dessas dimensões, pois só desta forma poderá haver uma confrontação com o real.

De realçar que o processo de construção do modelo pode recorrer à utilização dos métodos, sobre os quais já foram anteriormente apresentadas algumas considerações teóricas.

- **5ª Fase** – corresponde à fase da observação através da qual o modelo de análise (conceitos e hipótese (s)) é sujeito ao teste dos factos e confrontado com dados observáveis, ou seja, com a realidade que o investigador observa e mede de uma forma necessariamente subjetiva, revelando os seus pontos de vista e representações.
- **6ª Fase** - corresponde à fase da análise da informação, através da qual se vai efetivar a comprovação (ou refutação) empírica das hipóteses criadas. Para além disso, pretende-se igualmente que sejam interpretados outros factos ou situações inesperadas e decorrentes da investigação, contribuindo para melhorar ou aperfeiçoar o modelo de análise ou propondo matéria de reflexão para outro trabalho de investigação.

- **7ª Fase** – corresponde à fase final do processo de investigação, devendo contemplar um resumo com as principais linhas do procedimento adotado (perguntas de partida; hipóteses de pesquisa, métodos utilizados, observações efetuadas), uma abordagem pormenorizada sobre os contributos da investigação para o conhecimento científico, e por fim, devem ser discutidas as hipóteses e sugestões para futuras investigações.

O ponto de partida deste projeto de investigação é exprimido pela formulação de hipóteses (método hipotético-dedutivo) que no decurso da investigação devem ser testadas e validadas. No entanto, admite-se que deve existir uma complementaridade de métodos, uma vez que se recorre também à observação exploratória para a formulação das hipóteses, não recorrendo apenas à teoria e à abstração.

A abordagem ao tema proposto incidirá em pesquisa bibliográfica, informação estatística e informação proveniente de entrevistas a realizar a diferentes entidades ligadas ao sector imobiliário, ao financeiro, à habitação, ao ordenamento do território, e a outras que se venham a confirmar como sendo necessárias. Para além disso, pretende-se ainda, analisar a realidade geográfica – contexto da Área Metropolitana de Lisboa (AML).

A. OBJECTO DE ESTUDO E PROBLEMÁTICA – Questões de Partida

O sector imobiliário, e em particular a construção, possui uma dinâmica muito própria, que deriva da sua exposição a fatores de natureza exógena e endógena exprimidos, respetivamente, pelo ambiente económico vigente, enquadramento financeiro e pelas características do mercado. Desta situação, resulta que períodos de expansão económica sejam favoráveis ao aumento da produção do sector e consequente dinamismo comercial. Verificando-se o inverso em períodos de retração económica.

A liberalização do sector financeiro, ocorrida em meados da década de 80, incentivou a concorrência e contribuiu para a progressiva diminuição das taxas de juro, cooperando para um novo ímpeto da construção, com maior rentabilidade.

A atração pela construção nova e o desinvestimento no mercado de arrendamento e de reabilitação em Portugal vêm contribuir nefastamente para a crescente degradação e

abandono do parque edificado, fundamentalmente o localizado nas áreas centrais das cidades, onde é cada vez maior a proporção de alojamentos vagos e de uso sazonal. Esta alteração contribui para a baixa mobilidade e, por último, vem provocar um sério obstáculo ao crescimento e à reestruturação territorial das atividades económicas e dos serviços, condicionada pela fraca mobilidade residencial da população, resultante do regime de propriedade dominante. Nos últimos anos o turismo tem feito atenuar, senão inverter esta tendência.

Com efeito, o impacto da dinâmica deste sector de produção, fundamentalmente nas últimas duas décadas, veio sustentar o crescimento das cidades e dos seus arredores periurbanos, contribuindo para uma mudança nos padrões de distribuição da população e nos modos de vida, resultantes em grande parte, do fortíssimo incremento das acessibilidades e do uso intenso de novas tecnologias de informação e comunicação.

Por outro lado, a fraca expressão da monitorização das políticas públicas, contribuiu, passivamente, para o aumento das áreas urbanizáveis e o consequente acréscimo de construção nova, sustentadas pelos diferentes Instrumentos de Gestão Territorial (Planos) elaborados para o território nacional. Face a este contexto, nalgumas áreas do território urbano, começaram a surgir “bolhas imobiliárias³”, reforçando a capacidade de oferta do mercado imobiliário, tornando mais lento o processo de venda, e contribuindo para o surgimento de uma paisagem construída sem vida.

Face ao contexto de crise económica, social e financeira, propõe-se avaliar o seu impacto no sector imobiliário residencial da Área Metropolitana de Lisboa (AML), tendo em consideração os seguintes tópicos e questões:

- i. Sendo o sector da construção uma das componentes principais do mercado imobiliário é importante, neste contexto, avaliar qual o impacto da crise financeira e económica na estrutura produtiva do sector. Com este propósito, pretende-se estudar as suas principais características estruturais, recorrendo a variáveis e indicadores. Pretende-se identificar quais as áreas geográficas da AML onde o impacto da crise foi mais expressivo («áreas mais vulneráveis»), e tentar perceber que mudanças terão de ser fomentadas no sector para os próximos anos, para melhor se ajustar a

³ Conceito que será objeto de reflexão no capítulo III – subcapítulo B

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Departamento de Urbanismo

outras características de mercado. E quais as implicações dessas mudanças, bem como a sua relação com o espaço geográfico nacional.

- ii. Em que medida a insuficiente monitorização das políticas públicas e dos instrumentos de gestão territorial contribuíram para o surgimento de “bolhas imobiliárias” nas áreas periurbanas e para o surgimento de territórios urbanos desqualificados e pouco ou mal planeados.
- iii. Qual o papel do Estado e os seus maiores desafios de forma a possibilitar o correto e adequado comportamento do imobiliário, compatível com outras medidas que sejam despoletadas e implementadas (maior apoio à reabilitação urbana e incentivo ao mercado de arrendamento), como forma de garantir a equidade e a coesão social no território e a salvaguarda dos interesses e necessidades de segmentos de população com menor poder económico.
- iv. Quais as alterações que terão que ser preconizadas pelo sector estatal para fazer face à atual crise, e como estas se repercutem no desenvolvimento urbano, convocando, consequentemente, ao surgimento de novos paradigmas urbanos («urbanismo de regulação») como forma de tornar as áreas urbanas e os sistemas urbanos mais competitivos. Para além deste aspeto, perceber de que forma as medidas de austeridade que condicionam o investimento público se refletem na organização do território urbano.

II- CONCEPÇÕES TEÓRICAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO URBANO

As concepções teóricas apresentadas neste capítulo resultantes de uma revisão de literatura de referência, têm subjacentes alguns critérios e preocupações: **i)** a necessidade de apresentar um enquadramento teórico que aborde as principais preocupações urbanísticas atuais, e equacione medidas de intervenção necessárias ao desenvolvimento e crescimento sustentável dos territórios urbanos; **ii)** a necessidade de existir um maior entendimento sobre a forma como as dinâmicas urbanísticas influenciam ou condicionam a atividade do sector imobiliário, em especial num período de políticas de austeridade; **iii)** a pertinência de algumas abordagens conceptuais face à natureza e especificidade do objeto da investigação.

Face a estes critérios e ao objeto da investigação, identificam-se claramente na revisão da literatura realizada, os conceitos e respetivos subconceitos apresentados na Figura II.1, que sustentarão a abordagem teórica a desenvolver nas secções seguintes, e que incidirá essencialmente em quatro vertentes: **A) Globalização da Economia e o Seu Impacto no Território Urbano; B) As Políticas de Austeridade no Urbanismo; C) Construção do Espaço Urbano e «Compromissos Urbanos» e D) A Economia do Crescimento Verde e as Relações de Proximidade na Sustentabilidade dos Territórios Urbanos.**

Figura II.1 - Conceitos e Subconceitos decorrentes da Revisão Bibliográfica

G. Conceitos	
Conceitos Chave e Subconceitos (SC)	
Conceito A Globalização	SC A-1 O Risco e a Incerteza
	SC A-2 Forças de Desenvolvimento Local
	SC A-3 "Glocal"
Conceito B Políticas de Austeridade	SC B-1 Urbanismo de Regulação
Conceito C Governança Urbana	SC C-1 Compromissos Urbanos
	SC C-2 Governança Multinível
Conceito D Economia do Crescimento Verde	SC D-1 Segurança Alimentar e Nutricional das Cidades
	SC D-2 Paisagem Global
	SC D-3 Uso Eficiente dos Recursos e da Tecnologia
	SC D-4 Relações de Proximidade

Fonte: Elaboração Própria, Seminário de Investigação em Urbanismo, abril de 2015

A. GLOBALIZAÇÃO DA ECONOMIA E O SEU IMPACTO NO TERRITÓRIO URBANO

O fenómeno da globalização é um processo que se reveste de particular importância na compreensão das dinâmicas urbanas implementadas a partir da década de 60 do século XX. De acordo com os autores consultados (entre outros, evidenciam-se Giddens, 2000; Richardson, 2005; Harvey, 2010; 2012), existe uma certa unanimidade ao assumirem a globalização como um processo de integração e interdependência ao nível mundial das economias locais, regionais e nacionais, através do incremento da mobilidade de pessoas, de bens, de serviços, de tecnologias e de capital, transformando radicalmente o funcionamento dos mercados, em termos comerciais e de trabalho, face às décadas precedentes. Podendo este processo apresentar contornos diferentes, e variar de acordo com o quadro institucional da organização social territorializada.

Contudo, a globalização não pode ser encarada apenas como um processo económico, atendendo a que na realidade é muito mais abrangente do que isso, devendo também ser entendido como um processo político («ideológico»⁴), tecnológico e cultural (Giddens, 2000; Richardson, 2005) Para além destas especificidades, “a globalização não é apenas mais uma coisa que «anda por aí, remota e afastada do indivíduo. É também um fenómeno «interior» que influencia aspetos íntimos e pessoais das nossas vidas” (Giddens, 2000; p.23).

Em concordância com o anteriormente referido, o conceito de «globalização» poderá ser definido como o processo que resulta de um amplo conjunto de mudanças relacionadas com as múltiplas redes de intercâmbio económico, político, cultural e social, impulsionadas pela evolução da ciência e da tecnologia que se difundem e incorporam em todo o tipo de atividades.

Conforme alude Richardson (2005), no debate internacional sobre o processo de globalização domina a sua característica económica, a partir da qual é vinculada a integração da economia mundial, a eliminação de barreiras comerciais e a permissão para a liberdade de interação. Estas conceções são igualmente corroboradas por James e Gills (2007) quando elegem como principais elementos da globalização da economia, os seguintes fatores: i)

⁴ Segundo Richardson (2005), a globalização para além de ser um processo político é também ideológico, na medida em que defende determinadas posturas político-urbanísticas, como é exemplo a descentralização urbana, cuja significação será objeto de análise no decurso deste capítulo.

mobilidade de bens, serviços, capital, tecnologia e pessoas na economia mundial como um todo e ii) integração de um determinado país - estrutura política e economicamente organizada e autónoma - na economia mundial. A este propósito, Harvey (2010, 2012); Stiglitz (2014), Kurz (1996; 2007), são perentórios ao afirmar que a legitimidade destes ideais consolidam o poder da classe capitalista e fortalecem o poder e o papel das instituições financeiras na sociedade. Neste contexto, refira-se que estes autores defendem que ligado ao processo de globalização estão subjacentes teorias neoliberais, enquanto modelo económico dominante nas sociedades capitalistas, e que a estas está associada a necessidade de anular ou reduzir as barreiras espaciais entre diferentes territórios, facilitando e tornando mais rápida a circulação de capital, e estreitando as ligações entre esses territórios. Processo desencadeado, numa fase inicial, pelos poderes políticos e militares, e numa fase posterior, mais recente, pelo poder económico e financeiro.

Para Harvey (2010, 2012) e James e Gills (2007), a conquista do espaço e do tempo tem um papel central no modo de atuação das sociedades capitalistas. A diversidade geográfica é uma condição necessária para a reprodução do capital, e a essa diversidade deve estar associada uma eficiente rede de transportes e de comunicações, de forma a assegurar a continuidade dos fluxos geográficos do dinheiro. Efetivamente, com a globalização a questão da distância deixa de ser relevante na mobilidade geográfica do capital. E a aglomeração geográfica das atividades capitalistas surge como crucial na medida em que possibilita uma economia de escala, em termos de produção e de comercialização, proporcionando não apenas o acesso a outros serviços complementares, como também, contribuindo para a redução dos custos de produção, e consequentemente maximizando os lucros. Neste sentido, as fronteiras atenuam-se ou desaparecem nos mercados económico-financeiros, embora ainda persistam nos mercados de trabalho.

Se compararmos as tendências da economia mundial do séc. XIX com as do séc. XXI, constatamos que no primeiro caso, o capital e as populações, mas não os bens, tendiam a transpor fronteiras com alguma facilidade, enquanto no segundo, essa «facilidade» ocorre relativamente a bens, a capitais e tecnologias, assim como, às populações, que atualmente dispõem de maior mobilidade face ao passado, devido fundamentalmente à maior rapidez na circulação de informação, e à liberalização do preço dos transportes, embora ainda persistam grandes barreiras às migrações internacionais.

Para Harvey (2010), a globalização foi facilitada por uma reorganização radical dos sistemas de transportes, e pela introdução e banalização do uso da «contentorização»⁵, possibilitando por um lado, uma redução dos custos de circulação e por outro, uma maior facilidade de deslocação de matérias-primas e componentes para fabrico de produtos entre diferentes territórios e países. Deste modo, “os novos sistemas de comunicações permitiram a organização rigorosa da cadeia produtiva de mercadorias no espaço global “ (Harvey, 2010; p.22). E para além disso, “uma nova arquitetura financeira global foi criada para facilitar a circulação do fluxo internacional de capital-dinheiro líquido para onde fosse usado de modo mais rentável” (Harvey, 2010; p.22).

Os Países-membros da União Europeia foram mais longe do que quaisquer outros na abertura das suas economias à mobilidade do trabalho, do capital, e de bens e serviços, dentro do seu espaço geográfico. Em comparação, as poucas heranças sobreviventes do modelo socialista, como é o caso da Coreia do Norte e de Cuba, que até há pouco tempo, estavam entre os países mais isolados do mundo, representam as exceções mais evidentes a este processo da globalização.

Ainda que a globalização económica tenha origem longínqua no tempo, primeiro com as descobertas (séculos XV e XVI), posteriormente com o aparecimento do comércio transnacional que se intensificou no séc. XIX e tem vindo a crescer consistentemente ao longo do séc. XX, observa-se que esse processo tem ocorrido de uma forma mais intensa, e assertiva, nos últimos 20/30 anos, de certa forma impulsionado pelo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio da Organização Mundial do Comércio, que incitou os países a reduzir gradualmente as barreiras comerciais e financeiras.

Esta evolução recente tem vindo a ser aproveitada pelas economias desenvolvidas, ou com grande potencial de crescimento, que através de investimentos diretos, e muitas vezes através de fluxos e migrações (legais ou ilegais) de capitais e de recursos tecnológicos e humanos, têm contribuído para promover uma maior integração com economias menos desenvolvidas (James e O’ Brien, 2007).

Embora a globalização tenha estimulado, sobretudo nas economias desenvolvidas, o crescimento económico e contribuído para a redução dos preços de bens e serviços, estes

⁵ Termo utilizado por Harvey (2010) para se referir ao uso dos contentores para o transporte de mercadorias, matérias – primas ou componentes necessários para a indústria, de um país, ou região, para outro a grande distância. Neste âmbito, o autor exemplifica a utilização deste sistema de transporte com a possibilidade de peças feitas no Brasil puderem ser utilizadas para montar carros em Detroit.

fatores alteram o equilíbrio de poderes entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, e afetam a cultura de cada território. Outra particularidade deste processo manifesta-se pela deslocalização da atividade produtiva para países que apresentam menores custos de produção, procedimento que suscita grandes problemas nas economias dos países desenvolvidos com estruturas produtivas mais frágeis, e que provoca, entre outros efeitos, migrações de países desenvolvidos para economias emergentes (James e O' Brien, 2007). Situação que, de acordo com Harvey (2010), contribui fortemente para destabilizar as relações sociais e de trabalho, e desvalorizar todo o investimento anteriormente efetuado pelos países de origem, em termos de educação, formação profissional e de investimento tecnológico, suscitando dessa forma «**crises de mudança**»⁶.

Na perspetiva de Stiglitz (2014), a globalização deve ser encarada como um processo constituído por duas componentes – **liberalização financeira e globalização do comércio**, que embora tenham contribuído para o surgimento de desigualdades intra e inter territoriais, atuam de formas e ritmos diferentes. Relativamente à primeira, o autor enfatiza a importância da pouca ou fraca regulação do capital, fator que se revela vantajoso para os mercados financeiros e pouco favorável aos trabalhadores, na medida em que, a ameaça de saída de capital, por parte dos agentes económicos, de um determinado país para outro, face à possibilidade do aumento de exigências laborais (direitos e salários), nos países de origem, contribui não apenas para manter os salários baixos, como para enfraquecer o poder negocial e reivindicativo dos direitos dos trabalhadores. Em relação à segunda componente, os efeitos revelam-se ser menos dramáticos, sendo o seu impacto maior nos países desenvolvidos, e refletindo-se fundamentalmente na redução dos salários dos trabalhadores quando os custos da sua produção são significativamente superiores aos valores dos produtos importados, facilitados por custos de trabalho francamente inferiores. Desta forma, "...a globalização criou um mercado global, colocando os mesmos trabalhadores em competição direta com trabalhadores comparáveis além-fronteiras. Ambos os fatores reduzem os salários" (Stiglitz, 2014; p.129).

Estas grandes e rápidas alterações nas relações sociais e de trabalho contribuem para o aparecimento de uma sociedade onde **o risco e a incerteza** imperam (Ascher, 2012; Harvey, 2010 e Giddens, 1997; 2000). Segundo Ascher (2012), os desafios impostos pela globalização vêm pôr fim ao estigma de futuro previsível e planificado, característico do período pós industrial. Uma das particularidades principais desta nova economia é que grande

⁶ Expressão da autoria de Harvey (2010) que reproduz a relocalização da produção e a alteração funcional do perfil dos trabalhadores.

parte das atividades económicas e dos valores que produzem dependem do «**capital cognitivo**»⁷ incorporado pelos indivíduos e pela própria organização. Subentendendo-se por capital cognitivo a *performance* que cada indivíduo ou coletivo, representa numa sociedade global, cada vez mais exigente, seletiva, móvel e instável. Nesta perspetiva, o fator risco e a incerteza surgem bem presentes na antevisão do futuro, sendo, em parte, a sua aceitação representativa de uma economia dinâmica, e de uma sociedade inovadora, mas também é fruto de ideologias que têm associadas essas características que suscitam medo, apreensão e aceitação (Giddens, 2000).

Numa reflexão sobre as concepções teóricas de **risco e de incerteza**, Giddens (2000) admite que a noção de risco deve estar sempre associada aos conceitos de probabilidade e de incerteza. Este autor explica que o conceito de risco só faz sentido quando aplicado numa sociedade orientada para o futuro, ou seja, quando uma sociedade vê o futuro como um território a ser conquistado ou colonizado. Conforme refere Giddens (2000), o risco implica a existência de uma sociedade que tenta ativamente desligar-se do passado. “O Risco é a dinâmica estimuladora de uma sociedade empenhada na mudança, apostada em determinar o seu próprio futuro, em vez de depender da religião, da tradição ou dos caprichos da natureza” (Giddens, 2000; p.34). Surgindo a recorrente utilização da expressão «**incerteza**», quando o conhecimento do passado não fornece respostas para o futuro, contribuindo de certa forma para se aprender a lidar com a imprevisibilidade dos fenómenos tão particulares da modernidade.

Apesar da concepção teórica sobre o fator «**risco e a incerteza**», defendida por Ascher (2012), ser na sua essência semelhante à de Giddens (2010), este autor vai mais longe na sua perspetiva, assumindo que paradoxalmente o desenvolvimento da ciência e da tecnologia poderá ser encarado como um fator de risco. De acordo com o autor, a elevação do nível de educação de grande parte da população vem tornar mais objetivas e racionais as explicações para as suas dificuldades, crenças, e inseguranças. Grande parte das atividades, comportamentos e compromissos assumidos pela sociedade moderna têm implícito um certo risco, apesar de cada indivíduo não atuar sempre com consciência desse facto. Não obstante, e de acordo com o autor, apesar de não pudermos evitar os perigos, podemos decidir se os aceitamos e/ou se estamos dispostos a pagar o respetivo “preço”.

⁷ Ascher considera que este **capital cognitivo** faz parte daquilo que designa por “economia cognitiva”, considerando que esta baseia-se na produção, apropriação, venda e uso de conhecimentos, de informação e de procedimentos.

De facto, o processo de globalização vem introduzir novas complexidades e novos processos competitivos nas sociedades, acompanhados por transformações significativas de natureza geográfica. Estes fatores acentuam a especialização e a diferenciação territorial, suportadas pela concentração de atividades económicas e de funções urbanas em espaços geográficos específicos. Esta situação conjugada com o aumento da mobilidade e melhoria das acessibilidades vem potenciar, ainda mais, o crescimento demográfico nas cidades e facilitar o acesso a qualquer tipo de bens e serviços, independentemente do seu contexto geográfico, surgindo como causa e consequência da expansão global dos mercados.

Face a estas novas realidades, em que medida a complexidade inerente ao processo de globalização afeta ou condiciona o desenvolvimento urbano dos diferentes territórios. Relativamente a esta questão, importa antes de mais tentar compreender as diferentes conceções teóricas sobre as implicações espaciais da globalização e as consequências da globalização no desenvolvimento urbano global, tendo presente o aumento da competitividade dos territórios e a definição de padrões sustentáveis de desenvolvimento que permitam dignificar e qualificar convenientemente a vivência urbana. Para além destes fatores, é relevante entender de que forma as tendências e os padrões de desenvolvimento globais se impõem nos diferentes territórios e sistemas urbanos, e como reagem estes a eles.

De acordo com Richardson (2005), o processo de globalização contribui para a alocação de recursos, e nessa medida produz impacto urbano. Apesar de esta problemática ser ainda pouco abordada no meio académico, o seu estudo efetuado nalgumas cidades selecionadas⁸, revela que o impacto da globalização é sentido a todos os níveis. Apesar de admitir que as consequências da globalização são benéficas para muitos territórios, podendo gerar novas oportunidades para o desenvolvimento urbano, *“there will be room for some new entrants to the market for global manufactures and services, and some well-located cities in countries that reform their policies, institutions, and infrastructure will surely develop successful clusters”* (Richardson, 2005, p. 2), alerta, no entanto, para o surgimento de alguns impactos negativos, como o acentuar das desigualdades sociais, e de situações de pobreza, decorrentes da reestruturação dos fatores de competitividade e das estruturas económicas e de emprego, gerando desemprego e precariedade, não apenas nos países desenvolvidos mas igualmente, nos em desenvolvimento⁹. Não obstante, a globalização vem beneficiar o desenvolvimento económico das cidades maiores e dos países onde estão localizadas,

⁸ Coreia do Norte, Cidade do México, Filipinas, Indonésia, África do Sul, S. Diego, Los Angeles, São Petersburgo, Tóquio, Xangai e Karachi.

⁹ Embora nos países em desenvolvimento o motivo principal seja a existência de mão-de-obra abundante e desqualificada.

essencialmente porque se encontram melhor dotadas de infraestruturas, de qualificação escolar e profissional, de economias de aglomeração e de apropriadas políticas públicas de incentivo ao dinamismo económico. Nessa competição entre territórios urbanos associada à necessidade de atrair investimento, o Estado assume um papel importante atendendo a que possui mecanismos para atrair e criar condições para que essa atração se torne exequível e contribua para o aumento do emprego e da base tributária da localidade em questão (Carvalho, 2005; Richardson, 2005; Harvey, 2010). Neste âmbito, e na perspetiva de Carvalho (2005), o planeamento urbanístico constitui uma estratégia orientada para a conceção de um espaço urbano competitivo onde a promoção imobiliária pode ser encarada como um instrumento para alcançar determinados objetivos de desenvolvimento económico e para assegurar a regulação da gestão urbana que surge como garante da oferta urbana e da salvaguarda dos aspetos ambientais e sociais.

Todavia, os efeitos macroeconómicos da globalização que têm dominado as economias mundiais, nestas últimas décadas, têm suscitado impactos espaciais que, de acordo com Richardson (2005), podem ser estruturados em várias dimensões:

- i. **Demografia** – A existência de tendências demográficas muito díspares entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento. Nos primeiros, destaca-se a predominância de baixos índices de fecundidade e de sustentabilidade potencial¹⁰, realçando a propensão para a diminuição do número de famílias nucleares e acréscimo de famílias uninominais, cujas particularidades, em termos escolares e culturais, podem gerar uma força para a centralização («processo de gentrificação» ou «aburguesamento»¹¹), atendendo fundamentalmente às preferências habitacionais e padrões de consumo. Para compensar a tendência de decréscimo de população, os países desenvolvidos acolhem um grande número de emigrantes em idade fértil.

No caso dos países em desenvolvimento, é de registar a forte tendência de crescimento e a elevada taxa de natalidade, contribuindo para este valor, as consideráveis taxas de nascimentos entre adolescentes¹². A esta tendência demográfica é associado o rápido crescimento das cidades e a expansão urbana, desprovidas de um adequado processo de transição urbana.

- ii. **Desigualdade Territorial** – As consequências do aumento de rendimento, em alguns países e regiões, suscitam uma procura de áreas providas de qualidade

¹⁰ Índice de Sustentabilidade Potencial é a relação entre a população em idade ativa e a população idosa.

¹¹ Subentendendo-se como o processo de retorno aos centros das cidades, beneficiando da proximidade de atividades culturais e de lazer e do local de emprego.

¹² Fonte: UNFPA (2011), Relatório sobre a Situação da população Mundial.

ambiental, de atividades culturais e de atividades ao ar livre, em muitos casos, espaços abrangidos pela regeneração urbana e acompanhada de gentrificação. Estes processos manifestam-se espacialmente pela tendência de dispersão da área urbana. Na eventualidade das políticas serem favoráveis ao crescimento e dinamismo económico, esta tendência não só se manterá num futuro próximo, acentuando a «segregação territorial» de alguns grupos sociais mais desfavorecidos que se vêm obrigados a deixar as áreas centrais das cidades. Caso ocorra uma inversão na situação económica, a tendência é para a expansão de áreas centrais da cidade com segmentos populacionais mais desfavorecidos que aproveitam as casas vagas, a baixa de preços ou mesmo os vazios urbanos e as ruínas.

- iii. **Cultura** – Nos centros principais das cidades concentram-se os elementos históricos e patrimoniais mais importantes, e associados a eles uma maior diversidade de atividades culturais. O reconhecimento do valor destes elementos, bem como a crescente procura de atividades culturais, por parte da generalidade da população, não contribui apenas, para uma maior atratividade destas áreas mas, também, para ressuscitar o retorno às áreas centrais das cidades. A maior visibilidade dos elementos culturais - materiais e imateriais, atraem investimento e turismo, fortalecendo também a identidade dos antigos residentes.
- iv. **Desenvolvimento Tecnológico** – aspetos que se refletem com particular incidência na área dos transportes e das comunicações. A contingência de uma maior mobilidade urbana, efetiva ou virtual, vem permitir a existência de novos modelos de trabalho, e nessa medida, facilitar a descentralização e a expansão urbana. Não obstante, certos contactos de proximidade são valorizados para a atividade comercial, situação que faz com que a dependência aos núcleos centrais da cidade seja condicionada a determinadas funções (Richardson, 2005). Neste sentido, os centros das cidades devem ser preservados como centro de interação humana.
- v. **Energia e Ambiente** - A crescente consciência ambiental e a tendência para o aumento dos custos energéticos apelam para a preservação do solo, para uma menor utilização do transporte privado e naturalmente, para um desenvolvimento urbano mais denso e concentrado. Todavia, a questão relacionada com o solo e o impedimento da sua utilização para a construção é geradora de conflito de interesses, na medida em que é incompatível com as forças de mercado (Richardson, 2005). Neste contexto, é de ressaltar que qualquer transformação urbana para além de depender das forças de mercado, depende igualmente da legitimação das políticas e das ações territoriais consubstanciadas pelos Instrumentos de Gestão Territorial

(IGT), e neste âmbito cabendo ao sector público regular e salvaguardar os interesses do território urbano (Correia, 2002; Carvalho, 2003; Carvalho, 2005).

- vii. **Deseconomia da Cidade** – Apesar da inexistência de uma análise comprovada sobre as vantagens e desvantagens de viver nas cidades grandes, a percepção apresentada por Richardson (2005), é de que persistem mais aspetos negativos (custo de vida, poluição, violência, preço da habitação) do que positivos, contribuindo naturalmente para que o crescimento das grandes cidades seja suscetível de ser mais lento do que no passado. Isto é especialmente preocupante na população infantil que vivendo fora das cidades consegue criar as suas redes de proximidade, mais extensas do que a família e a sua casa. Sendo esta situação mais difícil nas grandes cidades.
- viii. **Política** – A tendência crescente para a descentralização do poder político «**globalização ideológica**»¹³, surge de uma forma genérica positiva, com capacidade para estimular o dinamismo e a intervenção das forças locais e desta forma, poder suscitar a consolidação dos centros das cidades.

Uma apreciação crítica aos fatores inerentes aos impactos espaciais da globalização, na perspetiva de Richardson (2005), permite perceber que este processo fez emergir, no contexto da realidade urbana global, duas visões, ou posturas, contrastantes sobre o futuro das cidades. A primeira, sustentada fundamentalmente pela corrente científica e tecnológica, é defensora da expansão urbana e do progressivo enfraquecimento ou desaparecimento dos centros das cidades, contribuindo consequentemente para o estreitar das economias urbanas e a redução da sua população. Em relação à segunda, fundamentalmente potenciada pelo peso cultural e ambiental, advoga o renascimento urbano (incluindo gentrificação/aburguesamento e também diversidade sociocultural), a partir do qual os centros das grandes cidades podem recuperar a sua força, afirmar a sua economia e atrair mais população.

Embora se possa respeitar e admitir estas posições e reflexões sobre o futuro do desenvolvimento urbano, não podemos, no entanto, desprezar a importância e o poder estratégico que os centros das cidades exercem na sociedade contemporânea aos níveis económico, político e cultural. De facto, corroborando com Donald e Gray (2014), o papel crucial das cidades como lugares de consumo coletivo, é o processo central da urbanização e nessa medida, deve ser sustentado pelo futuro desenvolvimento urbano.

¹³ Conceito usado por Richardson (2005), que representa o carácter político da globalização, expresso através da descentralização urbana.

Para além destes aspetos, a questão da identidade e da memória que se refletem na morfologia, na forma e na singularidade dos espaços urbanos que fazem parte das cidades (sejam tradicionais ou modernas), torna-as únicas, especiais e cheias de significado, num mundo que se considera global mas que procura incessantemente a diferença.

Quais as consequências da globalização no desenvolvimento dos sistemas urbanos e das cidades é outra das preocupações que se pretende refletir nesta secção. Tal como a anteriormente referida, esta questão também se reveste de particular interesse, na medida em que o melhor entendimento sobre as tendências globais, seus riscos e oportunidades, contribui para uma assertiva e mais adequada intervenção no território urbano. *“First of all, for policy makers of governments, international agencies and businesses, it is crucial to understand the persistent global problems which beset people and which they must endeavor to solve. Second, they have to have a firm grasp on global trends, which proffer both risks and opportunities, for which they seek solutions.”* (Richardson, 2005; p.18).

Na perspetiva de Richardson (2005), as forças da globalização contribuem para o surgimento de grupos de cidades com diferentes graus de integração na economia global, alguns ostracizados de fluxos de capitais (investimento) e de tecnologia, e neste sentido, considerados periféricos, e outros, centrais, onde o crescimento e dinamismo económico é favorecido e incentivado. De acordo com este autor, esta «polarização regional» (Caixa 1) e a afirmação global das cidades e regiões face a outras, deve-se em grande parte às potencialidades endógenas de cada uma delas, em termos de dotação de infraestruturas, de capacidade de investimento económico e de organização e interação espacial. Subentendendo-se por organização e interação espacial o processo de ordenamento do território e de desenvolvimento regional que possibilite, por um lado, uma alteração dos sistemas produtivos, visando uma maior especialização e diversificação económica, e por outro, o incentivo à coesão social e territorial, conjugada com mecanismos participativos (**«governança urbana»**). Conforme expõe Richardson (2005), na globalização existem benefícios e custos, vencedores e perdedores, devendo reconhecer-se que, *“Globalization hurts societies not able to compete with larger forces originating in the global scene. Societies which lack political cohesion, social justice, knowledge and ethical norms can easily fall prey to global forces”* (Richardson, 2005; p.13). Estas ideias contribuíram bastante para o surgimento de uma nova geografia de centralidades e marginalidades (Hall, 1995).

O modo de atuação da globalização no desenvolvimento urbano, de acordo com Richardson (2005), não é uma temática que gere consensos, revelando existir dualidade científica. Para alguns autores, deve existir uma homogeneização no processo de atuação, em termos económicos e particularmente em termos culturais. Admitindo que o sucesso das cidades (e respetivos sistemas urbanos) na economia global deve estar dependente de certos «imperativos culturais universais» a adotar pelas cidades (Richardson, 2005). Refutando esta tese surge a perspetiva de que a globalização deve ser libertadora, deve conviver com a diferença, a identidade e a pluralidade (Castells, 1999; Richardson, 2005; Sliwa-Schneider, 2006). Não obstante, e face a este contexto antagónico de opiniões de diferentes autores, Richardson (2005), reforça e subscreve a necessidade do fator identidade ser enquadrado no desenvolvimento urbano global, “....*the ideology of identity and identity politics may be more persuasive to more people in the developing world than is the ideology of markets, democracy, and good governance*” (Richardson, 2005; p. 33).

Caixa 1 - Polarização Regional

Polarização Regional

A questão relacionada com Polarização Regional não é recente, existindo muitos estudos e reflexões sobre esta temática, fundamentalmente no âmbito da Geografia Regional. No entanto, para uma melhor perceção deste conceito, são tecidas algumas considerações gerais.

Segundo Simões Lopes (1984) deve existir em qualquer território uma rede urbana que seja organizada e hierarquizada, devendo existir um centro urbano que fique na dependência da região que o envolve, assim como essa região deve ficar dependente da capacidade funcional dos seus centros, e da forma como estes podem desempenhar as suas funções. Devendo a atratividade e o bom desempenho do centro urbano ser avaliado em função da sua dimensão, do seu nível hierárquico, em termos de funções que possui e desempenha, e da sua interação espacial (que se exprimem através de fluxos físicos de bens, serviços e de pessoas) estabelecida com o sistema urbano onde se insere.

A globalização vem impor áreas urbanas de grande especialização aos níveis inter e intra urbanos. Se esta dupla dependência vem permitir, por um lado, melhorar a competência entre os sistemas urbanos com perfis funcionais idênticos, através de estratégias de cooperação e de competência (**redes de sinergia**), por outro, cria relações de complementaridade, a nível interno, entre centros com perfis funcionais diferentes (**redes de complementaridade**). Estes fluxos de cooperação e de interajuda processados de uma forma horizontal permitem reorganizar as estruturas territoriais, arquitetando no espaço modelos policoncêntricos.

Ou seja, as grandes aglomerações urbanas têm vindo a integrar-se através de fluxos comerciais estabelecidos entre redes urbanas especializadas e espacialmente descontínuas. As redes de pequenas cidades servem de união entre os diferentes sistemas territoriais regionais que, de outro modo, estariam desconectados.

Numa alusão ao conceito de «identidade» Castells (1999) reconhece que esta questão é relevante num mundo global (ou numa sociedade em rede), atendendo a que possibilita valorizar os atributos culturais de um povo, ou de uma nação, conferindo-lhe unidade, significado e soberania. Contudo, conforme alerta o autor, o surgimento de uma sociedade em rede leva a refletir sobre os processos de construção de identidade, induzindo novas formas de transformação social. E as nações devem ser consideradas como “...comunidades culturais construídas nas mentes e memória coletiva das pessoas por meio de uma história e de projetos políticos compartilhados” (Castells, 1999; p.69). Admitindo ainda, que essa história, variando em função de contextos e períodos, ao ser partilhada contribui para que uma determinada coletividade possa ser considerada nação. Não é alheia a esta constatação, o facto das sociedades atualmente se debaterem com a dicotomia entre o global e local e tentarem articular ambos.

As questões relacionadas com a identidade, e com a dicotomia entre global e local, revelam-se de grande pertinência e de alguma suscetibilidade no debate sobre as consequências da globalização, e nesta medida estas matérias devem ser devidamente acauteladas em processos decisivos com impacto no desenvolvimento urbano. Sobre este assunto alguns autores são unânimes ao afirmar que o ressurgimento destas questões leva ao despertar de nacionalismos como forma de reagir à ameaça da globalização; à ameaça de uma «nova ordem», como uma tentativa de impor ou reafirmar o controlo sobre a vida e a soberania das nações (Giddens, 2000; Castells, 1999).

Num estudo apresentado por Sliwa-Schneider (2006), contemplando uma análise dos processos de desenvolvimento urbano realizados em onze cidades selecionadas, é possível reconhecer que o processo de reestruturação urbana ocorrido em cada uma delas resulta da interação entre as condições políticas, regionais e especificidades urbanas, próprias de cada uma das cidades consideradas. O processo de ajustamento para a internacionalização (ou globalização) de cada uma das cidades exemplificadas, apesar de existir em algumas delas afinidades de contexto histórico-político, ocorreu de uma forma muito diferente, facto que se deve em grande parte às «marcas territoriais», aos elementos identitários locais, ao impacto do urbanismo e do desenvolvimento urbano pré-existente, cujas implicações condicionaram e personalizaram o desenvolvimento pretendido para esses territórios urbanos.

Neste sentido, e de acordo com as análises apresentadas no referido estudo, constata-se que o desenvolvimento urbano a implementar nas cidades apesar de estar sujeito a forças globais, está igualmente submetido ao potencial endógeno local («**forças locais**») e nessa medida, à interação entre estes dois tipos de forças, «forças de desenvolvimento local»¹⁴, permitindo a combinação das forças locais, com o mais adequado desenvolvimento global («**glocal**»¹⁵). A esta perspetiva de atuação está subjacente o respeito pelas diferenças nos desenvolvimentos urbanos locais que não são propensos a experimentar tendências e padrões de desenvolvimento idênticos. *“Where global trends are still able to establish themselves locally, these may be seen as policy choice and not as unavoidable global development.”* (Sliwa-Schneider, 2006; p.4). Impedindo desta forma a homogeneização de determinados padrões de consumo, de estilos de vida e de lugares globais.

¹⁴ Adaptação do conceito «**forças de desenvolvimento urbano**» da autoria de Sliwa-Schneider (2006), por se considerar que acentua mais a importância das forças locais.

¹⁵ Conceito usado por muitos autores para designar a globalização com carácter local.

Para Sliwa-Schneider (2006), a vantagem da globalização no desenvolvimento urbano prende-se com o potencial que é suscitado pelo aumento da concorrência internacional para a reestruturação e reorientação das atividades económicas, tendo em vista uma maior competitividade. Contudo, de acordo com a autora, os efeitos da globalização não atuam da mesma forma nos sistemas urbanos, pelo simples facto de existirem muitos fatores que influenciam o desenvolvimento urbano, e os comportamentos assim suscitados variarem em função das realidades e particularidades urbanas existentes em cada cidade. Deste modo, e como conclui Sliwa-Schneider (2006), o desenvolvimento urbano apesar de poder, não precisa de estar em conformidade com as tendências globais.

Um outro efeito da globalização no desenvolvimento urbano, que não pode ser menosprezado nesta abordagem, prende-se com a «globalização ideológica» (conceito anteriormente apresentado). A globalização origina crescimentos económicos desiguais, em algumas situações como resultado das condições dos fluxos globais de capital e noutras decorrentes de políticas económicas locais. Como resultado deste processo, surgem as cidades principais, vigorosas e com uma economia dinâmica e atraente e as periféricas (ou marginais), desprovidas de investimento, com dificuldade em produzir de uma forma competitiva para os mercados globais, frequentemente com os mercados regionais empobrecidos e com fraca capacidade de absorver novos produtos.

O papel das políticas públicas e das entidades reguladoras surge como fulcral, não apenas para criar as condições adequadas a uma boa vivência nas cidades, mas também para incentivar o dinamismo económico em cada uma delas, necessário para o crescimento económico. De acordo com Richardson (2005), a descentralização do poder político vem contribuir para que o governo central não controle todos os grandes projetos urbanos, no entanto, as transferências intergovernamentais continuarão a ser importantes como instrumento para reduzir as disparidades inter-regionais, para promover o crescimento regional e para reduzir a pobreza. A esta situação não é alheio o facto de estas tendências da globalização seguirem padrões nacionais determinados pelas forças do mercado e pelas políticas públicas que convergem para áreas favorecidas com boas infraestruturas, com elevada qualificação profissional e com economias de aglomeração. Neste âmbito, os efeitos da globalização ideológica acabam por ser perniciosos para as cidades mais periféricas, contribuindo para acentuar ainda mais o seu declínio. Conforme sugere Richardson (2005), esta situação invoca a necessidade de existir uma mitigação da tensão entre as orientações do mercado e as divergências urbanas inter-regionais. Neste sentido, o papel da polarização regional pode revelar-se determinante, pois ao permitir a conexão da rede urbana possibilita

uma melhor cooperação e interajuda às cidades mais vulneráveis, do ponto de vista económico.

Todavia, Richardson (2005) reconhece que no processo de descentralização político e urbano, existem aspetos positivos e vantajosos para o desenvolvimento urbano das cidades, como é a atribuição de maior responsabilidade na área do planeamento e ordenamento, no entanto, conforme adverte, este processo para ser eficaz deve dispor de instituições de apoio e de capital humano local.

Face ao impacto da globalização, os espaços urbanos precisam de definir estratégias de desenvolvimento territorial, a partir das quais as cidades se podem tornar mais competitivas, e proporcionar melhor qualidade de vida à sua população. De acordo com a bibliografia consultada, e a análise apresentada por Araújo (2008), as estratégias e políticas públicas a implementar em território urbano devem ter subjacentes os seguintes princípios:

- i. **Crescimento Económico** – incentivo à maior criação de riqueza e produção de bens e serviços, para fazer face à concorrência internacional e assegurar o emprego, bem como, o financiamento da segurança social. Este princípio deverá ser acompanhado de um estímulo à qualificação escolar e profissional da população, permitindo a elevação da produtividade e qualidade dos serviços a disponibilizar. Ainda neste contexto, propõe-se uma alteração dos padrões de produção e consumo, apontando para um aumento da eficácia e uma mais adequada racionalização dos consumos energéticos e dos recursos naturais. A proximidade entre produção e consumo revela-se neste campo um aspeto cada vez mais relevante.
- ii. **Equidade e Coesão Social** – necessidade de constituir dispositivos e lugares que favoreçam o processo de coesão social e combatam as desigualdades. Um mecanismo que conduz à coesão social passa pela constituição e afirmação dos «direitos urbanos»¹⁶. A partilha dos mesmos direitos produz reconhecimento e a sua operacionalidade deve representar um projeto coletivo, e neste sentido, o direito da população à educação, à formação e à cultura, possibilita o acesso a novos conhecimentos e competências de forma a garantir uma mais célere adaptação às exigências e mudanças no mercado de trabalho.

No âmbito do direito à integração social, é de realçar a necessidade de combater as desigualdades sócio territoriais, criando condições para a reintegração dos desempregados e inclusão dos diversos grupos étnicos e culturais existentes.

¹⁶ Designação de Bourdain (obra citada, 2011)

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Departamento de Urbanismo

- iii. **Proteção e Valorização Ambiental** – os aspetos ambientais, direcionados para o desenvolvimento sustentável e qualidade de vida, devem ser considerados como sendo essenciais no planeamento urbano, na medida em que possibilitam mitigar os efeitos nefastos da poluição, do ruído e da «ilha de calor», melhorando a qualidade de vida da população e aumentando a atratividade dos espaços urbanos. E, deste modo, impulsionando o desenvolvimento económico e social do território urbano.
- iv. **Polarização urbana** – A globalização da economia ao contribuir para o surgimento de uma nova geografia de centralidades e marginalidades (Hall, 1995), deve ter em consideração a existência de diferentes realidades urbanas - a cidade compacta e a cidade dispersa, devendo estabelecer-se entre elas relações de complementaridade, de cooperação e de competências (redes de sinergia), como forma de conectá-las e dotá-las de uma nova ordem espacial.
- v. **Multifuncionalidade** – o planeamento e ordenamento urbano deve procurar uma mistura equilibrada de funções urbanas, no seio do seu espaço urbano.
- vi. **Políticas Urbanas** – deverão estar direcionadas para a promoção da sustentabilidade dos sistemas urbanos, ao nível económico, social e ambiental, e deverão respeitar os princípios anteriormente referidos. De ressaltar a importância de envolver a população no processo de decisão (governança urbana), admitindo uma gestão concertada e comprometida do território.

Para além do exposto, é desejável que as políticas urbanas a implementar no território sejam monitorizadas, possibilitando uma avaliação sistemática e contínua do impacto das suas medidas, podendo estas ser alteradas e adaptadas, face a situações imprevisíveis que impeçam o desenvolvimento pretendido.

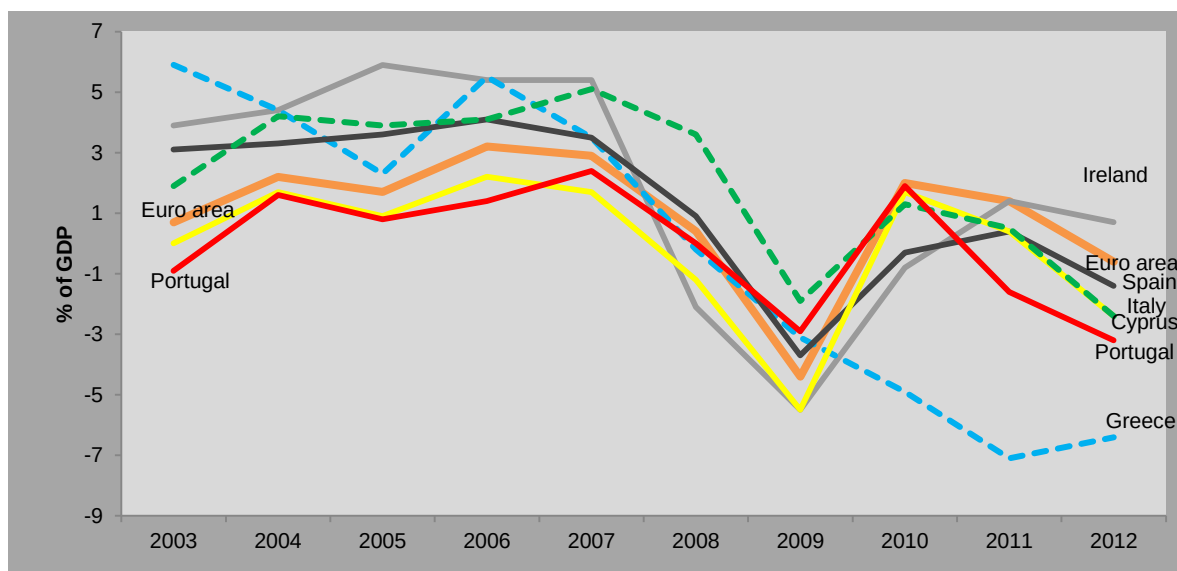
Em síntese, é de realçar que os desafios suscitados pela globalização da economia impõem a necessidade de ser efetuada uma reflexão crítica sobre o processo de desenvolvimento e de gestão dos sistemas urbanos, num quadro de aumento de competitividade e de internacionalização da economia. Apesar de terem surgido novos paradigmas de intervenção no espaço urbano, as especificidades da sociedade global atual baseada na valorização do capital cognitivo e numa maior consciência quanto ao risco e à incerteza sobre o futuro, instigam mudanças profundas nos modos de conceção, de realização e de gestão das cidades. Face a este contexto, o urbanismo terá de encontrar soluções que reduzam as incertezas de uma sociedade marcada pelo acelerar da economia, compatibilizando-as com os interesses privado e coletivo. Ou que ajudem a lidar com a incerteza e o risco, diminuindo as suas consequências.

Na abordagem e reflexões apresentadas ficou evidente que apesar das tendências e padrões globais de desenvolvimento urbano, as questões relacionadas com a identidade, a memória e as especificidades territoriais das cidades «forças de desenvolvimento local» conseguem afirmar-se no confronto com as forças globais, resultando num processo interventivo de interação entre os dois tipos de forças «glocal». A este sistema de incorporação não é alheio o facto de localmente o processo de desenvolvimento urbano ocorrer de uma forma participada e concertada entre os sectores público e privado e a comunidade, e que através do seu conhecimento e sensibilidade sobre o território, defendam a preservação e a soberania das características locais. Contribuindo deste modo, por um lado, para a salvaguarda da memória e identidade locais e por outro, para uma nova dinâmica urbana, impulsionada pelas forças globais. E neste sentido, para a redução de algumas incertezas geradas pelo processo de globalização, contrariando a tese de que a cidade tradicional foi morta pelo desenvolvimento capitalista, como assevera Harvey (2012).

B. AS POLÍTICAS DE AUSTERIDADE NO URBANISMO

A crise financeira internacional (2007/08) iniciada no mercado *subprime* da habitação dos Estados Unidos desencadeou uma forte contração da disponibilidade de crédito a nível global, dando início a um período recessivo com repercussões mundiais. O impacto desta situação na Europa foi devastador, na medida em que a conjugação entre o congelamento do crédito e a contração da procura internacional¹⁷, iniciada na década anterior, viriam a provocar recessão nos países com economias mais frágeis, fundamentalmente as do sul europeu. Esta contração da economia nos países do sul¹⁸ foi mais severa, o que associado ao agravamento do défice público¹⁹ (Figura II.B.1), a partir de 2008/09, determinou a desconfiança dos mercados em relação às suas capacidades de endividamento, provocando inicialmente o agravamento das taxas de juro e subsequentemente grandes dificuldades no acesso ao crédito. Decorrendo destes factos, a necessidade de ajuda internacional, e a imposição, por parte das instituições envolvidas no processo (FMI, BCE e Comissão Europeia), de um Programa de Austeridade e de Ajustamento Financeiro e Económico, implementado nos últimos anos, nalguns desses países, condicionou grandemente a política económica e fiscal nacionais, o mercado de trabalho e o papel do Estado na sociedade.

Figura II.B.1 - Crise Económica nos Países do Sul Europeu – Défice das Contas Públicas



Fonte: Vale, Mário - Seminar "Nation –States Crises, Austerity and Cities Transformation in Europe", Lisboa, fevereiro de 2014

¹⁷ Situação que perdurava desde a década anterior como consequência do aumento da concorrência das economias da Europa de Leste e da Ásia Oriental e da inexistência de mecanismos para fazer face à concorrência acrescida, resultando na acumulação de excedentes, nos países da Europa Central.

¹⁸ Também designados por países periféricos.

¹⁹ Infringindo os 3% de limite do défice, estabelecido pelo Tratado de Maastricht.

De acordo com Harvey (2010), o princípio desta crise teve muito a ver com dois fatores, o desenvolvimento tecnológico /científico e as formas de organização do sistema de crédito «nexo Estado – Finanças²⁰», contribuindo por um lado, para o empoderamento excessivo do trabalho, e consequente contenção salarial, e para a diminuição das prestações sociais do Estado e por outro, para sustentar o consumismo alimentado pelo sistema de crédito que viria a provocar o forte endividamento de algumas sociedades.

As inovações tecnológicas ocorridas, a partir da década de 60, no sector dos transportes e das comunicações, vêm contribuir para uma mudança significativa nos padrões de distribuição da população e da atividade económica, tornando mais fácil a deslocação do sector produtivo para áreas ou territórios com mão-de-obra mais barata e com fraca organização do trabalho, onde seria possível obter maior lucro com uma política de baixos salários, radicalizando completamente o funcionamento dos mercados até à data. Paralelamente, a aposta no desenvolvimento científico e o apoio concedido pelo Estado a centros de investigação, «nexo Estado-Corporações»²¹, se permite positivamente uma rápida evolução tecnológica no modo e método de produção capitalista, minimizando o trabalho, não consente, perversamente, que haja tempo suficiente para amortizar as tecnologias e formas organizacionais até então implementadas face à forte concorrência, o que contribui para a diminuição dos preços de mercado, e para a desvalorização rápida do investimento efetuado. Fatores que suscitam «crises de mudança» (Harvey, 2010) e são geradores de instabilidade nas sociedades (Ascher, 2012; Harvey, 2010; Giddens, 2000). Inerente a estes fatores existe uma outra particularidade que resulta dos seus efeitos colaterais e que se exprime pela diminuição ou estagnação da procura (consumo).

Neste sentido, a sobreposição de forças entre os desenvolvimentos tecnológico e científico afetaram a relação capital-trabalho, determinaram as “mudanças globais na capacidade de produção.... “ e “....contribuíram ainda mais para disciplinar o trabalho global.” (Harvey, 2010; p.36). Na perspetiva de Harvey (idem) “a relação capital-trabalho sempre teve um papel central na dinâmica do capitalismo e pode estar na origem das crises” (Harvey, 2010; p.61), atendendo a que surge como elemento bloqueador para a continuidade do fluxo

²⁰ Conceito de Harvey (2010) para designar os acordos estabelecidos e a forte dependência entre o sistema financeiro e o Estado, necessários para a criação de capital e para impulsionar a sua circulação. De acordo com o autor, este processo é igualmente vantajoso para o Estado na medida em que os empréstimos e os respetivos impostos são posteriormente recuperados pela entidade pública.

²¹ Conceito de Harvey (2010) para designar os acordos estabelecidos entre o Estado e Centros de Investigação Académica com o objetivo de apoiar a inovação tecnológica e organizacional em determinados sectores industriais, considerados estratégicos para o país.

de capital, impedindo que este encontre um espaço favorável para que possa florescer e continuar a ter lucro necessário para voltar a reinvestir, continuando deste modo, o ciclo de crescimento e de acumulação de capital, desejável pela economia neoliberal.

Acompanhando esta linha de pensamento, Stiglitz (2014) argumenta que as mudanças tecnológicas e científicas ocorridas aumentaram a procura do trabalho qualificado e mecanizaram a mão-de-obra pouco especializada, contribuindo para o enfraquecimento da procura de trabalho não qualificado e impondo menores remunerações para esse tipo de funções. Segundo o autor, as transformações tecnológicas desempenharam um papel na configuração do mercado laboral, valorizando as funções altamente qualificadas, desqualificando outras, e até eliminando algumas. A acrescer a estes factos, e tendo por base a realidade norte americana, refere ainda, que o mercado de emprego afeto à classe média²², exigindo níveis de escolaridade medianos, representa uma procura cada vez mais escassa quando comparada com a oferta de emprego menos qualificada. E neste sentido, restando poucas alternativas no mercado, atendendo a que a oferta de emprego direccionada para cargos de topo, para além de ser altamente condicionada, impõe uma qualificação escolar e profissional mais elevada. Deste modo, o colapso do mercado de emprego suscitado pela atual crise económica e financeira para além de ampliar o desemprego, provoca disparidades no rendimento, ou melhor, cria uma acentuada divisão económica entre o grupo social designado por classe média e o do topo da pirâmide social («**polaridade da população ativa**»).

A par do processo económico, decorrente do desenvolvimento da tecnologia e da ciência, cujo impacto na relação capital-trabalho ditou grandes alterações no mercado de trabalho²³, provocou o declínio dos padrões de vida, condicionou o consumo de algumas sociedades e o crescimento económico que precisava de prosseguir nas sociedades capitalistas, para absorver os excedentes de capital. Face a este contexto, as inovações financeiras ou «financeirização²⁴», como a securitização do crédito (Caixa 2), apoiadas pelo poder do Estado, vêm dar um novo impulso à atuação capitalista, disponibilizando excesso de liquidez que viria fundamentalmente a ser canalizado para o sector imobiliário residencial, infraestruturas e operações de desenvolvimento urbano (Kurz, 2007; Harvey, 2010; 2012).

²² Sociologicamente, este conceito é difícil de definir, havendo contudo uma tendência académica para o categorizar tendo em consideração os níveis de escolaridade e de rendimento da população.

²³ Suscitando precaridade, desemprego, diminuição do apoio social e aumento da criminalidade.

²⁴ Designação atribuída por Harvey (2010) às operações financeiras, implementadas a partir da década de 70, para disponibilizar às sociedades e aos mercados maior liquidez.

Não obstante, a situação de excesso de liquidez decorreu fundamentalmente da implementação de políticas financeiras, a partir de 2002, nos EUA, incidindo na diminuição das taxas de juro como forma de impulsionar mais a economia, contribuindo para dinamizar o mercado imobiliário e para aumentar a concorrência entre os agentes financeiros com atuação no mercado de hipotecas. Como consequência destes factos, verificou-se uma expansão da concessão de empréstimos para o sector imobiliário, de risco mais elevado, face ao mercado financeiro tradicional que se revelava menos vantajoso, em termos de retorno do investimento. O aumento deste tipo de crédito, passando a envolver sectores de população em situação económica mais débil (“créditos NINJA” – Caixa 2), associado à perspetiva de se tornar num compensador investimento, vem fomentar o interesse e a adesão a novas hipotecas e neste sentido, à ampliação do crédito ao consumidor.

De acordo com Harvey (2010; 2012) e Wray (2007), e alguns artigos económicos de opinião sobre esta matéria, os anos pós 2002 foram marcados por uma grande euforia e pujança económica, manifestando-se pelo aumento do preço do imobiliário, pelo acréscimo da concessão de crédito para consumo e investimentos imobiliários, e pelo crescimento dos lucros das entidades financeiras com a expansão das operações de crédito. Para além destas repercussões na economia e na vida da população, as inovações financeiras ampliavam os recursos disponíveis nos bancos contribuindo para o acréscimo da oferta de empréstimos, e consequentemente para a subida do valor do imobiliário, e do montante do empréstimo, na medida em que o imobiliário podia ser refinanciado, ou transacionado com o aumento do preço posterior. Atendendo a que as taxas associadas ao valor do empréstimo eram ajustáveis, a prática da especulação passou a ser dominante no mercado de transações, possibilitando a venda do imobiliário por um preço superior, e alcançando deste modo lucro com as operações realizadas (Wray, 2007).

A crise no mercado da hipoteca *subprime* está essencialmente relacionada com o processo de securitização dos créditos e com a criação de novos instrumentos e esquemas financeiros (muitos deles considerados tóxicos), envolvendo operações cada vez mais arriscadas, aumentando ainda mais a posição em ativos de maior risco, devido à possibilidade de transferência desse risco para outras entidades ou agentes financeiros, processo que contribuiu para aumentar a fragilidade do sistema financeiro. (Wray, 2007).

Caixa 2 – Securitização do Crédito

Securitização do Crédito

A securitização de crédito consiste no “desconto” de pacotes de dívidas não vencidas transformando-as em títulos negociáveis e consequentemente, em liquidez para quem vende.

Por exemplo, os bancos podem vender uma carteira de crédito vivo sobre os seus clientes e obter fundos junto de outro ou outros bancos. Esses fundos servirão por sua vez para financiar mais crédito. Esta atividade de securitização tem um custo para quem “vende” o crédito, sendo esta compra prática muito comum de alguns bancos (como são ex.: bancos de investimento, bancos que gerem grandes fundos). Na Europa esta prática é desde sempre muito controlada, normalmente limitando os compradores aos bancos centrais, existindo limites rígidos para os montantes que cada banco pode “descontar”.

Nos EUA praticamente todo o crédito à habitação era direta e indiretamente securitizado, isto é, existiam muitos bancos pequenos a financiar a compra de habitação que por sua vez “descontavam” essas dívidas em bancos de maior dimensão, e assim sucessivamente até atingir os grandes bancos com muitas carteiras de créditos adquiridas nestas condições. Esta “pirâmide” acabou por provocar nos EUA a divisão do crédito à habitação em dois grupos consoante as características dos devedores: “*prime lending rate*” (taxas de juro melhores) e “*sub prime lending rate*” (taxas de juros mais altas), **estes últimos designando os ativos cujo grau de cobertura era muito débil**. Tão débeis que chegaram a ser classificados como créditos NINJA (abreviatura de *No Income No Job or Assets*, ou seja, clientes sem rendimentos, sem emprego ou património).

À medida que o mercado imobiliário se ia valorizando, sobretudo de 2000 a 2006, os bancos tendo subjacente este modelo concediam ainda mais crédito sobre a margem que passava a haver (ex: uma casa que valesse 200mil \$ no momento do financiamento e passados 2 anos valesse 300mil \$, dava direito a mais 100mil \$ de crédito que serviam para pagar os valores em dívida e mais consumo). A partir de 2005/2006 com a subida das taxas de juro, tornou-se impossível o cumprimento das obrigações decorrentes destes empréstimos.

Como qualquer esquema de crédito em pirâmide bastou haver incumprimento para que a procura deste crédito diminuísse e consequentemente, para que todo o esquema se desmoronasse. Mais grave foram as consequências a nível mundial porque grande parte dos bancos tinham participações em fundos que estavam assentes neste tipo de ativos que apesar de estarem classificados pelas agências internacionais (Standard & Poors, Moody's, Fitch, entre outras) como AAA (máximo), viria a confirmar-se que não valiam nada.

A desaceleração do mercado imobiliário norte-americano, a partir de 2005/6, decorrente do aumento das taxas de juro, provoca uma queda do valor imobiliário residencial e faz emergir problemas inerentes aos produtos financeiros de maior risco, pelo facto dos seus titulares contarem com a possibilidade de refinanciar as suas hipotecas com taxas de juro mais baixas, hipótese mais difícil de concretizar com o novo quadro económico. Situação

económica que acentuou a queda do preço do imobiliário residencial, provocando o excessivo endividamento dos respetivos titulares, despoletando a insolvência e a entrega de muitos imóveis às entidades financiadoras.

A rápida disseminação deste problema de natureza exclusivamente financeira para outros países, deve-se fundamentalmente ao facto de muitos bancos internacionais estarem diretamente envolvidos no processo e terem aumentado a sua participação nas hipotecas *subprime*. Relativamente à situação de contágio e à forma como o mercado hipotecário local influenciou o global, Donald e Gray (2014) advogam que o facto de não existirem regulamentações financeiras globais suficientemente fortes para mitigar os riscos contribuiu para a sua rápida disseminação, passando o risco de um ativo para outros, e levando ao desgaste dos padrões de empréstimos. Como consequência destes factos, muitos países foram obrigados a adotar políticas de austeridade para fazer face aos níveis elevados de endividamento público, como foi o caso dos países periféricos da Europa.

No Quadro II.B.1 são apresentados de uma forma objetiva os principais fatores que estão ligados à atual crise económica e financeira, o seu impacto aos níveis económico, social e espacial, e os pontos fulcrais inerentes às políticas de austeridade, a implementar por parte de alguns países. Relativamente às políticas de austeridade, é de ressaltar que a dureza das medidas foi tanto maior quanto mais crítica era a situação do défice nacional. Porém, o impacto dessas medidas contribuiu para o aumento expressivo da taxa de desemprego para a globalidade dos países que tiveram que adota-las, resultando este facto na retração económica e na dificuldade das pequenas e médias empresas sobreviverem a um clima económico adverso ao consumo e ao investimento. Neste sentido, atenda-se ao valor da taxa de desemprego em Portugal (2014; 14,1%), francamente superior ao valor médio registado para a EU28 (2014; 10,2%), e realça-se o seu considerável acréscimo, se atendermos aos valores registados no território nacional, entre 2006 e 2014 (Figura II.B.2). De referir ainda, que as consequências deste aumento do desemprego, no contexto da União Europeia (EU28), afetou fortemente alguns sectores de atividade, como é o caso particular da indústria transformadora (aproximadamente 42%)²⁵, da construção (27%) e do comércio retalhista (16%) (Figura II.B.3).

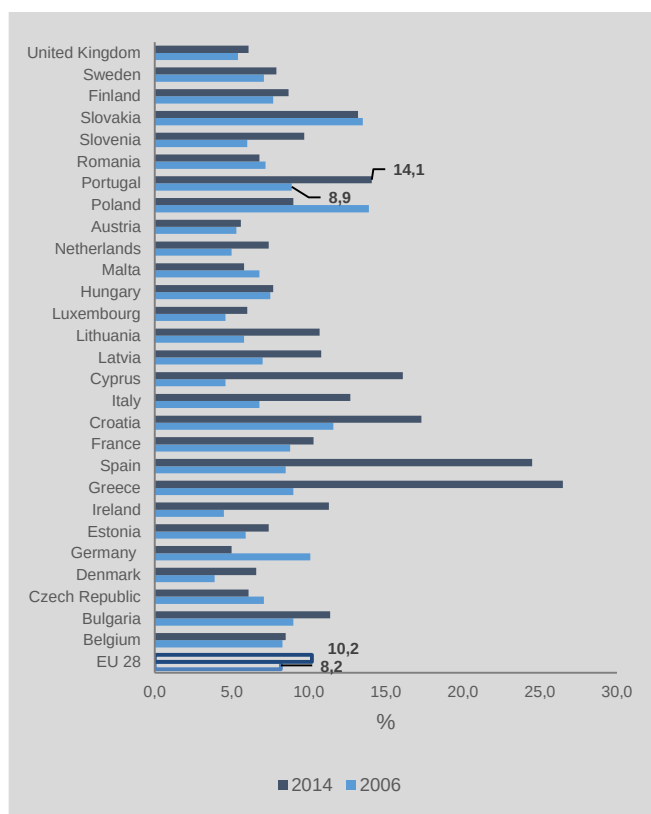
²⁵ Este sector de atividade foi fortemente atingido pelo impacto da globalização, não obstante, a situação de desemprego neste sector agravou-se ainda mais com a atual crise.

Quadro II.B.1 - Impacto da Crise Económico-Financeira e Principais Políticas de Austeridade Adotadas

	CRISE FINANCEIRA	POLÍTICAS DE AUSTERIDADE
Fatores Transversais	• Risco sistémico da Crise do <i>Subprime</i> • Menor concessão de crédito • Aumento da fragilidade das estruturas financeiras	• Cortes no investimento público • Aumento de impostos • Diminuição de rendimento
Impacto Económico	• Redução do financiamento da economia dos países • Condicionalismos ao desenvolvimento dos países • Alteração na atividade do sector da construção e dos mercados imobiliários	• Contração do consumo de bens e serviços • Diminuição das transações imobiliárias
Impacto Social	• Aumento da migração de trabalhadores • Redução do trabalho no sector da construção • Polaridade da população ativa	• Diminuição dos direitos dos trabalhadores e dos pensionistas • Aumento do desemprego • Aumento do nível de pobreza e das desigualdades sociais
Impacto Urbano	• Condicionalismos à sustentabilidade das finanças públicas locais	• Maiores restrições orçamentais para o investimento local e para o apoio social • Aumento da segmentação social e espacial dos territórios urbanos

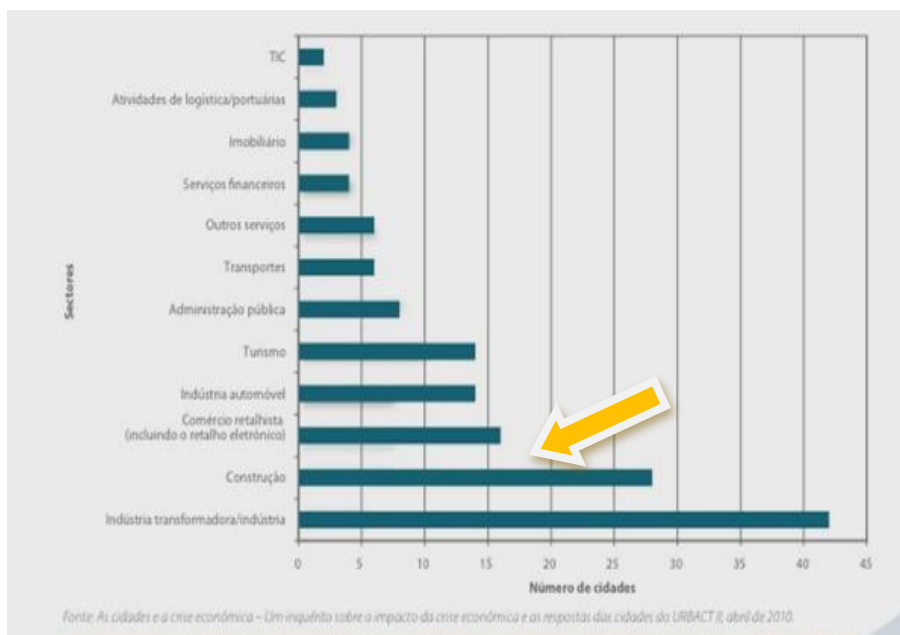
Fonte: Adaptado de Vale, Mário - Seminar “Nation –States Crises, Austerity and Cities Transformation in Europe”, Lisboa, fevereiro de 2014

Figura II.B.2 - Taxa de Desemprego



Fonte: Elaboração própria, Eurostat, fevereiro 2016

Figura II.B.3 - Sectores de Atividade Afetados pelo Aumento do Desemprego



Fonte: Comissão Europeia (2011) - *Cidades de Amanhã. Desafios, Visões e Perspetivas*, p. 21

O impacto da crise no sector da construção para além de afetar as economias nacionais, alterar a estabilidade social e contribuir para a volatilidade dos mercados imobiliários, expõe também outros efeitos colaterais, que se refletem na política de fiscalidade urbana. De acordo com os autores consultados (Harvey, 2010; 2012; Donald e Gray, 2014), o colapso dos mercados imobiliários ao provocar uma diminuição do valor dos imóveis e um excesso de oferta, comprometem a sustentabilidade das finanças públicas locais, atendendo a que os impostos sobre a propriedade, coletados pelo sector público, passam a ser significativamente inferiores aos valores obtidos antes da crise, restringindo o seu poder de ação no território, em termos orçamentais, e condicionando substancialmente a prestação dos serviços públicos essenciais.

Em termos urbanísticos, as políticas económicas da austeridade também se refletem severamente na atuação e gestão do espaço urbano, na medida em que dificultam a prossecução de projetos de desenvolvimento territorial, e comprometem a sustentabilidade financeira das entidades estatais com competências nessa área. Neste contexto, é de ressaltar que a austeridade contribui para a redução da comparticipação financeira da Administração Central para a Local, agravando ainda mais a situação financeira das cidades que, entretanto, também se confrontam com uma diminuição do imposto sobre a propriedade, decorrente dos efeitos da crise no sector imobiliário. Resultante desta situação produz-se uma maior restrição do investimento local, e uma maior dificuldade no apoio social à população, em geral, e aos mais necessitados, em particular.

Neste âmbito, e conforme argumenta Stiglitz (2014), a crise associada às medidas de austeridade, vem condicionar diretamente o investimento do Estado na oferta urbana²⁶, acentuando ainda mais as desigualdades no acesso a determinados bens e serviços. Se por um lado, o desinvestimento na educação dificulta ou retarda a mobilidade social e económica, por outro, contribui para diminuir a igualdade de oportunidades, afetando drasticamente o crescimento e a eficiência das sociedades. Por outro lado, as consequências relacionadas com o prolongamento da falta de investimento em educação pública, e com a crescente e disseminada pobreza pelo território, também se manifestam noutros indicadores de mau funcionamento da sociedade, como é exemplo o aumento de criminalidade, revelando que a sociedade e a economia não se encontram em sintonia, e “.....impõem à nossa sociedade enormes custos económicos e sociais” (Stiglitz, 2014; p.74).

²⁶ Expressa pelos equipamentos de utilização coletiva (escolas, hospitais, bibliotecas), pelas infraestruturas e por outros serviços de apoio à população.

O aumento das desigualdades globais resultante em grande parte de políticas governamentais suportadas por determinadas ideologias, que provocam uma distorção dos mercados e tentam a todo o custo a concentração do poder económico e político, conforme defende Stiglitz (2014), contribuem para uma crescente disparidade na distribuição de rendimentos, e consequentemente para o aumento dos níveis de pobreza e de atitudes de criminalidade e revolta. Relativamente a estes últimos aspetos, e tendo em atenção os acontecimentos recentes²⁷, relacionados com os atentados terroristas, ocorridos particularmente em França, no Mali e na Nigéria, constata-se que os autores desses atos, recrutados pelo estado islâmico, jihadistas, apresentam na sua maioria um perfil sociológico com alguns aspetos comuns - raízes islâmicas e proveniência de bairros *guetizados*, onde subsistem sentimentos de desenraizamento face à sociedade onde se inserem, associados a problemas relacionados com a falta de emprego e de aumento de pobreza. Embora de uma forma empírica, admite-se que a falta de oportunidades e de esperança em relação ao futuro pode potenciar atitudes mais radicais, por parte de população mais jovem e menos conformista, surgindo a adesão a movimentos fundamentalistas como uma forma desses indivíduos encontrarem novos ideais, objetivos e uma perspetiva de futuro para as suas vidas.

De acordo com Castells (1999), as correntes fundamentalistas representam movimentos reativos destinados à construção de uma identidade social e pessoal, projetando imagens do passado para um futuro utópico, reagindo deste modo, à ameaça da globalização; à ameaça de uma «nova ordem» institucionalizada. Como uma tentativa de impor ou reafirmar controlo sobre a vida e sobre a soberania das nações, e como uma reação direta às consequências decorrentes do processo de globalização.

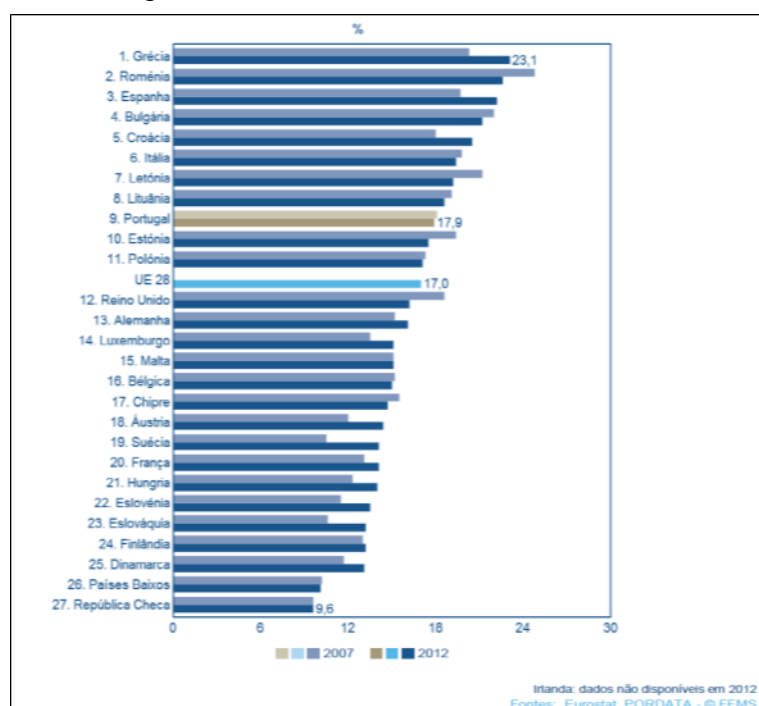
Face a este contexto, as políticas públicas urbanas e a intervenção em bairros *guetizados* podem ser encaradas como parte da resolução do problema, possibilitando não apenas a criação de mais oportunidades para a integração ativa da sua população, mas também a promoção da «coesão social»²⁸ de forma a garantir uma melhor e mais rápida adaptação às exigências da sociedade e das mudanças no mercado de trabalho. Efetivamente, a partilha dos mesmos direitos produz reconhecimento, e a sua operacionalidade e desenvolvimento constituem um projeto coletivo, e nesta perspetiva, afirmam-se e garantem-se os direitos urbanos e a democratização no seu acesso.

²⁷ Este texto foi escrito em finais de março de 2016.

²⁸ Subentendendo-se por coesão social, o proporcionar, de igual modo, saúde, cultura, educação, formação e qualificação a toda a população, combatendo deste modo, as desigualdades sociais e promovendo a inclusão de minorias étnicas e culturais.

Para além destes aspetos, de acordo com Donald e Gray (2014), existem outras implicações urbanas decorrentes das medidas de austeridade que não devem ser subestimadas no planeamento urbano. Em primeiro lugar, a constatação de que a pressão da crise económica e fiscal nos estratos sociais mais vulneráveis²⁹ agrava ainda mais a sua condição humana e económica (Figura II.B.4), resultante em grande parte do aumento da taxa de desemprego e da diminuição do rendimento familiar. De registar que o aumento da população vulnerável nas cidades representa um acréscimo de despesas do sector público local que é direccionado para o apoio social e escolar dessa população, facto que coloca muitos problemas e responsabilidades acrescidas às entidades públicas locais, que possuem pouca flexibilidade fiscal e financeira para prestar os serviços públicos essenciais. Por outro lado, existe uma tendência para as situações de maior vulnerabilidade, social e económica, se concentrarem nos centros das cidades, situação que pode despoletar processos de *gentrification* (ou aburguesamento), facilitando a progressiva ocupação dessas áreas, por população de maiores recursos económicos e por investidores relacionados com o alojamento turístico, através da compra de casas devolutas ou de rendas baixas, contribuindo desse modo, para a segmentação social e espacial do território.

Figura II.B.4 - Taxa de Risco de Pobreza



Fonte: Eurostat, PORDATA – Retrato de Portugal na Europa, Edição 2014; p. 16

²⁹ Considerando como fazendo parte dos estratos mais vulneráveis, as crianças, os pobres, os idosos e os grupos marginais e excluídos da sociedade.

Em segundo lugar, as exigências das políticas financeiras de austeridade podem condicionar ou bloquear o processo democrático, na medida em que impõem a necessidade de priorizar as medidas a implementar no território, afirmando que não existe alternativa (como Margaret Thatcher nos anos 80, expressão que ficou conhecida como TINA – *there is no alternative*). No sentido de evitar que prevaleçam alguns interesses minoritários deve existir, por parte das entidades públicas, um sentido ético e de responsabilidade democrática que aponte para a criação de medidas, ou ações, que favoreçam a maioria dos cidadãos.

A acrescentar às implicações urbanas resultantes da crise mencionadas por Donald e Gray (2014), admite-se que no processo de planeamento e de ordenamento do território pós-crise devem ser igualmente assimiladas as seguintes considerações:

- i. As consequências económicas e sociais da austeridade podem potenciar mecanismos ou fatores endógenos locais, «empreendedorismo local», fomentando o dinamismo económico de determinada cidade ou região. Esta medida, se por um lado, pode ser encarada como uma atitude proactiva, face às medidas de austeridade, por outro, pode contribuir, caso não existam políticas públicas adequadas, para as crescentes desigualdades aos níveis inter e intra urbanos, diferenciando espacial e economicamente o território.
- ii. Embora todos os autores consultados sejam consensuais ao considerar como fazendo parte dos estratos sociais mais vulneráveis, as crianças, os idosos e os pobres, não podemos negligenciar o facto da atual crise ter tido um impacto muito grande na «classe média», com o agravamento da carga fiscal e das condições de trabalho³⁰. Fatores que contribuíram para que muitas famílias perdessem capacidade financeira para o cumprimento das suas obrigações e despesas básicas, chegando em muitas situações ao limiar da pobreza. Contudo, a sua origem social, económica e escolar, impedem-nas de expressar e divulgar a sua condição atual. Esta pobreza escondida, silenciosa, faz parte da sociedade pós-crise, embora se desconheça a dimensão desta realidade com exatidão, esta não pode, nem deve ser descurada em futuras políticas urbanas públicas. Não apenas pela sua condição económica atual, mas igualmente, pelas suas necessidades, ambições e sonhos que foram traídos e que precisam renascer.

³⁰ Admitindo fatores como a redução de rendimento, a precaridade e o desemprego.

Segundo Bourdain (2011), a partir da década de 80 do século passado o liberalismo económico impôs-se nas sociedades, exprimindo-se num pensamento (narrativa) urbanístico que se mantém até à atualidade. De acordo com o autor, esse urbanismo liberal assume convicções e métodos de atuar no território urbano que são suportados pelas novas tecnologias. Focaliza-se nas áreas centrais das cidades, elege como prioritárias as grandes intervenções urbanas, releva o espaço público, como o grande desafio para a cidade e admite a necessidade das cidades criarem uma «marca» para obterem uma certa notoriedade no plano de concorrência entre cidades. Não obstante, conforme refere o autor, o urbanismo liberal não tem implícita uma preocupação com a vertente social, embora admita a sua existência, secundarizando, assim, a resolução dos problemas sociais.

Todavia, a atual crise financeira e económica vem questionar o quadro de referência do urbanismo liberal e colocar inúmeros desafios ao modelo urbano a implementar, nos próximos anos. E conforme admite Bourdain (2011), “o urbanismo da pós-crise retomará muitos elementos do urbanismo liberal, mas utilizá-los-á de outra forma e dar-lhes-á outro sentido, porque abandonará as crenças ou convicções que os organizavam” (Bourdain, 2011; p.19), devendo dar primazia à «**coesão social**» e à «**programação urbana**³¹», e eleger o «**urbanismo de regulação**».

O urbanismo de regulação procura restabelecer o equilíbrio nas cidades, privilegiando a gestão e apoiando-se em ajustamentos³². Organiza-se em torno da oferta urbana (serviços e equipamentos) e esforça-se para que esta funcione nas melhores condições, acompanhando de perto mudanças de comportamento que alterem a procura. Apoia-se nos ajustamentos, acompanhando e orientando os diferentes «atores urbanos», no processo de negociação para a definição de ações estratégicas que possibilitem assegurar a competitividade dos sistemas urbanos. Procura ainda, que haja partilha dos mesmos direitos urbanos pela sociedade e inclui os problemas dos sectores mais vulneráveis da sociedade nas suas prioridades, para os quais o urbanismo liberal não encontrou respostas (Bourdain, 2011).

³¹ De acordo com Bourdain (2011), a programação urbana deverá ser encarada como um procedimento para atingir um determinado fim, devendo ser flexível e ajustar-se a situações imprevistas.

³² O autor considera “os ajustamentos”, como sendo um processo de interação/cooperação entre os diferentes intervenientes no território, sendo necessário que estes tenham conhecimentos e referências comuns que permitam compreender a ação.

O urbanismo de regulação, segundo Bourdain (2011), deve assentar em quatro desafios que são fundamentais para estruturar o espaço urbano pós crise, que são: i) **A produção e captação das riquezas e dos recursos** - a necessidade de ser encontrada uma forma de atrair ou captar outras fontes de investimento e de rendimento, a acrescer aos já existentes; ii) **A oferta urbana e o acesso a essa oferta** – a necessidade de ocorrerem transformações e mudanças de orientação na oferta urbana, de forma que esta seja compatível com uma população que possui menores recursos económicos; iii) **A coesão social e a socialização** – a necessidade de serem criadas condições para a construção de relações sociais, de cooperação, de solidariedade e de inclusão de grupos marginais e excluídos da sociedade; iv) **A organização** – a necessidade do espaço urbano ser sujeito a uma «arrumação», devendo ter subjacente uma nova organização económica.

Recentemente, a Comissão Europeia (obra citada, 2011) publicou um estudo, ou melhor, um conjunto de considerações e reflexões sobre o modo, a forma, e as oportunidades que devem ser ponderadas na atuação das «cidades do futuro». Deste estudo, destacam-se alguns aspetos relevantes e inovadores para impulsionar o desenvolvimento urbano, devendo ser encarados, igualmente, como medidas que poderão ajudar as cidades a mitigar alguns dos problemas urbanos decorrentes da atual crise:

- i. **Inovação Social** – trata-se de uma forma de mobilizar e valorizar a criatividade, direcionada essencialmente para sectores da sociedade mais vulneráveis e diferenciados, facilitando a sua inclusão social e económica. “A inovação social responde às exigências sociais que tradicionalmente não são tratadas pelo mercado ou pelas instituições públicas existentes...” (Comissão Europeia, 2011; p.38).
- ii. **Capital Social** – refere-se a um atributo que reflete a capacidade das pessoas e das organizações em gerar confiança recíproca, em suscitar vontade de cooperar, de participar e de partilhar objetivos e interesses. Esta característica deve ser encarada como sendo essencial para dinamizar as potencialidades locais, e potenciar aspetos mais informais da economia, favorecendo o empreendedorismo e a promoção da inovação social. O capital social surge como um fator decisivo para a atratividade de uma cidade.
- iii. **Sistema de Governança Multiescalar** – as políticas urbanas não devem ser definidas e incidir unicamente na área geográfica circunscrita aos limites administrativos das cidades, devem ser articuladas com as áreas metropolitanas e regiões urbanas (escala macro). Não obstante, a pretensão europeia vai mais longe, recomendando uma articulação das políticas urbanas a vários níveis – europeu,

nacional, regional e local. Este sistema de governança a vários níveis, «**multinível** ou **multiescalar**», para além de ser mais complexo, atendendo a que exige um esforço de coordenação e cooperação entre as diferentes entidades (privadas e públicas) com interesses e competências na área do planeamento e ordenamento do território, é criticável, na medida em que não admite a possibilidade de existirem disparidades no desenvolvimento urbano (ou problemas urbanos específicos), entre cidades e regiões de diferentes países e neste contexto, as pretensas políticas urbanas articuladas podem não ser compatíveis com as reais necessidades de cada espaço ou território urbano.

Em síntese, o impacto da crise financeira (*subprime*) iniciada nos Estados Unidos e rapidamente disseminada para outras praças financeiras do mundo, vem expor perversamente a dimensão e os exageros da atuação capitalista, resultando na imposição, por parte de alguns países, de medidas de austeridade como forma de reduzir os défices públicos nacionais. Como consequência de todos estes factos, muitos desses países confrontam-se atualmente com uma enormidade de problemas, para os quais a sua reduzida capacidade económica, fruto dessas medidas, condiciona a atuação do poder político e dos órgãos públicos nacionais.

Apesar de Harvey (2010, 2012) ser muito crítico e reagir com veemência aos princípios regidos pelo capitalismo, cujo impacto foi e continua a ser severo no desenvolvimento económico e social num mundo cada vez mais global, este autor é perentório ao admitir que essas crises são importantes e fundamentais para reajustar as contradições da acumulação de capital. “O capital tem, em outras palavras, de produzir as condições para sua própria expansão continuada antes da própria expansão” (Harvey, 2010; p.61). E “as crises são, por assim dizer, os racionalizadores irracionais de um capitalismo sempre instável” (Harvey, 2010; p.65). Não obstante, esse determinismo económico não pode pôr em causa os interesses e as necessidades das sociedades, sob pena de estar a fomentar discontinuidades ou desequilíbrios entre os sistemas produtivos e a produção de relações sociais do território urbano. O urbanismo enquanto técnica e ideologia deve responder às necessidades resultantes dessas crises, que fez surgir novos aspetos da realidade urbana, obrigando a reconsiderar conceções teóricas sobre o processo interventivo em espaço urbano. Neste sentido, e de acordo com a literatura consultada no âmbito desta temática, realçam-se três aspetos que são consensuais e que devem ser encarados como um novo paradigma de atuação no território pós-crise: **coesão social; capital cognitivo e governança**

urbana com «ética e respeito». Relativamente ao primeiro, destaca-se a necessidade de promover a inclusão, como forma de minimizar a segmentação social e espacial do território, e de transmitir um sentido de pertença e de solidariedade para com os sectores mais vulneráveis da sociedade. No segundo aspeto, é dado destaque às potencialidades locais e informais da economia, como forma de incentivar o empreendedorismo e a inovação, a partir dos quais poderá ser possível um crescimento económico mais sustentável. Em relação ao último, realça-se que o processo de intervenção no território deverá ser negociado, consensual e articulado com os diferentes «atores urbanos», devendo, igualmente, ser isento de interesses privados e respeitar e integrar, nas ações a implementar, as necessidades e carências dos mais vulneráveis e desfavorecidos.

C. CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E «COMPROMISSOS URBANOS»

O processo de urbanização ocorrido nas últimas décadas para além de desempenhar um papel crucial na absorção de excedentes de capitais, conforme argumenta Harvey (2010; 2012), e já anteriormente referido, tem contribuído também para que a construção do espaço urbano seja parte integrante da dinâmica de acumulação de capital, não apenas em função das mudanças dos movimentos do capital nos territórios, mas fundamentalmente pelas potencialidades urbanísticas e económicas suscitadas por esses fluxos de investimento. *“Urbanization, I have long argued, has been a key means for the absorption of capital and labor surpluses throughout capitalism's history. It has a very particular function in the dynamics of capital accumulation because of the long working periods and turnover times and the long lifetimes of most investments in the built environment”* (Harvey, 2012; p. 42).

Como consequência deste processo de dimensão global registam-se desequilíbrios no desenvolvimento urbano, expressos pela crescente polarização da atividade económica e da distribuição da riqueza, claramente marcadas na morfologia das cidades, e refletindo-se pela fragmentação e elitização dos seus espaços, processo que dificulta a atuação política e o «direito à cidade»³³, por parte das suas comunidades. Numa reflexão teórica sobre o direito à cidade, Lefébvre (2011) defende que intrinsecamente a este conceito encontram-se necessidades sociais que são inerentes à sociedade urbana, expressas por fundamentos antropológicos que expõem perceções opostas e complementares - certeza/aventura; unidade/diferença; previsibilidade/imprevisto; isolamento/convívio e imediatez/perspetiva a longo prazo. Todavia, conforme refere o autor, a estas devem ser acrescentadas necessidades específicas que se prendem com a importância que deve ser dada à informação, ao simbolismo, ao imaginário e às atividades lúdicas, fatores que permitem transmitir significado à vivência e abrir horizontes à sociedade urbana. “Enfim, a necessidade da cidade e da vida urbana só se exprime livremente nas perspetivas que tentam aqui se isolar e abrir os horizontes” (Lefébvre, 2011; p.105). Surgindo o direito à cidade como a afirmação de um apelo, de uma exigência que “[...] não pode ser concebida como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais, mas que só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada ou renovada” (Idem; p.118).

O direito à cidade, para além de ser um direito individual e coletivo, é um direito que assiste a qualquer um em mudar ou reinventar o espaço urbano, mediante o exercício de

³³ Conceito introduzido por Henri Lefébvre em 1967 que reflete não apenas um grito como a procura de uma alternativa à vida urbana existente, incitando à promoção da cidadania.

poder sobre os processos de urbanização. A par desta situação, a crescente urbanização dos territórios ao suscitar o desvanecimento da dicotomia urbano-rural, coloca sérios problemas no direito à cidade, na medida em que deixa de existir objeto de reivindicação, e o direito à cidade surge como um expressivo vazio, dependente de quem começar a preenchê-lo com significado (Harvey, 2012).

Neste âmbito, Ascher (2012) é perentório ao afirmar que as atuais sociedades ocidentais encontram-se em processo de mutação tendo ingressado numa fase de modernidade, que se reflete ao nível das diferentes maneiras de pensar e agir, no conhecimento científico e tecnológico, nas relações sociais, económicas, e até em diferentes atitudes comportamentais direcionadas para uma maior defesa dos direitos de cidadania, sustentadas por novas formas de democracia. Refletindo-se estas novas posturas, de uma forma acutilante, na conceção e na gestão dos sistemas urbanos. Contudo, os ritmos de crescimento e de desenvolvimento impostos pelas sociedades nas suas cidades são desiguais. Segundo Ascher (idem), o processo de transformação da sociedade, designado por modernização, surge como resultante da interação de três fatores: i) individualização; ii) racionalização e iii) diferenciação social.

O reconhecimento da importância do fator «individual» e a representação do mundo de cada indivíduo surge no auge da década de sessenta, com a difusão de novas teorias sobre a importância e o efeito dos valores visuais e da imagem do espaço urbano no bem-estar intelectual e social da população (Lynch, 2003). Esta valorização do pormenor urbano e da imagem da cidade contribuirá para o reconhecimento das identidades territorial e social dos espaços urbanos. A “cidade é objeto da perceção dos seus habitantes...” (Lynch, 2003; p.13) na medida em que cada indivíduo cria a sua própria imagem de cidade, estando este fator relacionado com a perceção cognitiva estabelecida com o espaço urbano que o rodeia.

A «racionalização» é entendida como o progressivo abandono do conhecimento intuitivo para dar lugar a um conhecimento experimental e comprovado cientificamente. A racionalização surge, na perspetiva de Ascher, como “[..] uma forma de “desencantamento do mundo” porque imputa às ações humanas e às leis naturais o que outrora era atribuído aos deuses” (Ascher, 2012; p.24). Neste sentido, a ciência e a investigação desempenham um papel cada vez mais importante na sociedade e na economia («sociedade do conhecimento»).

A «diferenciação social» surge como consequência de um processo de diversificação de funções atribuídas aos indivíduos no seio da mesma sociedade. As dinâmicas do mercado responsáveis pela divisão social e técnica do trabalho contribuem para o aparecimento de diferentes níveis de produção e funções, levando a uma certa categorização social e económica da população e, consequentemente, ao surgimento de uma sociedade cada vez mais multifacetada, complexa, desigual e estandardizada.

Estes três fatores ao estarem interligados produzem sociedades cada vez mais diferenciadas e complexas, compostas por indivíduos que paradoxalmente apresentam em simultâneo semelhanças e singularidades. De notar, que cada um destes fatores, por si só, não é suficiente para determinar, ou melhor, para influenciar o nível de modernização mas pelo contrário, a articulação entre os três pode favorecer determinantemente a modernização da sociedade.

A modernização surge como um processo contínuo que apresenta diferentes fases de desenvolvimento, contemplando conceções e processos de gestão do espaço urbano diferenciados, suscitados por grandes alterações sociais, económicas e tecnológicas, como aconteceu com a Revolução Industrial (Ascher, 2012).

Efetivamente, a Revolução Industrial vem contribuir para o rápido crescimento urbano das cidades, numa fase inicial, em Inglaterra, e posteriormente, noutros países dos continentes europeu e americano. A expansão das cidades e as suas crescentes áreas de influência contribuíram para uma mudança rápida no território, convertendo lugares com padrões de vida rurais para predominantemente urbanos. Para Lefébvre (2011) o processo de industrialização surge como indutor das transformações na sociedade, como ponto de partida da problemática urbana, e os problemas relacionados com o crescimento, com as cidades e com o desenvolvimento da realidade urbana, surgem como fatores induzidos. Embora a industrialização represente o ponto de partida para uma reflexão sobre a realidade urbana atual, conforme admite Lefébvre (idem), não pode ser negligenciado o facto de a cidade preexistir à industrialização e já deter um papel importante no desenvolvimento das sociedades. De facto, deambulando pela história do urbanismo reconhece-se que a cidade, ou “urbe”, embora tenha sido marcada por conceções e idealismos diferentes, sejam eles racionalistas, orgânicos, estéticos ou espirituais, o seu contributo foi enriquecedor e relevante para a elevação das cidades como motor de desenvolvimento das sociedades. Não obstante, o processo de industrialização ligado ao nascimento do capitalismo concorrencial (ascensão

da burguesia) vem desestruturar a ordem existente, impondo uma nova organização espacial e adotando novas concepções urbanísticas, económicas e políticas.

Na verdade, a industrialização vem impor um novo dinamismo e composição à paisagem urbana, decorrente por um lado, da intensificação de fluxos de mão-de-obra e de mercadorias para os centros urbanos e por outro, da progressiva ocupação, “invasão” do território pelo sector industrial, rompendo e apoderando-se dos antigos núcleos, estendendo o fenómeno urbano para os subúrbios das cidades onde as indústrias pudessem ser implantadas e fixar mão-de-obra necessária. Esta dualidade entre industrialização e urbanização se representa por um lado, uma certa unidade do processo, atendendo a que fomenta o crescimento e desenvolvimento das sociedades, por outro lado, é conflituante na medida em que confronta duas realidades distintas, urbana e industrial, geradoras de problemas no território (Lefébvre, 2011). Este duplo processo perde sentido quando a vida urbana é subordinada ao crescimento industrial, tendo este contribuído negativamente para a urbanização atendendo a que permitiu a explosão da cidade tradicional, alterando a sua morfologia e suscitando processos de segregação social e espacial. Por outro lado, com a expansão urbana, a relação entre estes dois processos transforma-se, deixando a cidade de ser o centro de produção e passando a ser o centro de decisão de todo o processo produtivo. Acrescendo o facto de que a deslocação da produção para outras áreas vem exigir uma ajustada planificação das necessidades (sociais) da sociedade urbana (Lefébvre, idem).

De facto, a amplitude das mudanças económicas, culturais e territoriais é tão intensa que se reflete na paisagem e na imagem das cidades, confirmando a tese de que as sociedades ocidentais entraram numa nova fase do processo de modernização. A esta nova fase, Ascher (2012) designou por Revolução Urbana Moderna, à qual se lhe atribui uma característica específica que o autor designa por «Metapolização» para referenciar o processo de concentração de indivíduos, de atividades e de capital em grandes aglomerações urbanas fortemente integradas na economia mundial. Existindo no seio destas grandes aglomerações urbanas, uma diversidade de situações, de espaços e modos de vida que devem ser tidos em consideração quando se pensa, age ou atua no território urbano. No seio desta complexidade urbana, ou «multipolaridade urbana», conforme refere o autor, é possível identificar cinco tipos de espaços urbanos ou «cidades»:

- i. **Cidade–Centro** - caracterizada pela sua população gostar de viver no centro da cidade, sendo representada fundamentalmente por estratos de população

constituídos por jovens e séniores, altamente qualificados e com forte capital cultural (situações de *gentrification* ou «aburguesamento»).

- ii. **Subúrbio Periurbano** - onde se localizam pequenos edifícios coletivos e predominância de estratos sociais oriundos de classe média, completamente dependentes do transporte privado para as deslocações ao centro da cidade.

De realçar que esta situação não é similar à existente na área de Lisboa, onde prevalece uma concentração de edifícios, de volumetria elevada, com uma área envolvente desqualificada e desprovida de espaços verdes e de lazer, e de equipamentos e serviços, para fazer face às necessidades básicas da população residente. Havendo, contudo, semelhanças na dependência do transporte privado, mas, para os movimentos pendulares diários - casa-trabalho/ trabalho-casa.

- iii. **Área Suburbana** - área dominada pela habitação unifamiliar com jardim, frequentemente habitada por famílias com crianças, pouco seduzidas pela oferta urbana (equipamentos e serviços) existente nos centros das cidades.

De notar que esta situação é ligeiramente diferente da realidade das cidades portuguesas, onde se constata existir uma coabitação entre habitação unifamiliar e edifícios de utilização coletiva habitacional, surgindo no território, em muitas situações, de uma forma desorganizada e sem critérios urbanísticos. De acrescentar, o despoletar, nestes últimos anos, de interesses imobiliários direcionados para a implantação de condomínios habitacionais fechados, fator que contribui para a «elitização ou segregação territorial».

- iv. **Refúgio dos «rurbanos»³⁴** - correspondente a áreas no campo frequentemente habitadas por população que deliberadamente escolheu um modo de vida com características rurais, mas que procura as ofertas urbanas existentes na cidade, ou na área metropolitana, onde se insere geograficamente.
- v. **Cidade dos Excluídos** - tratam-se de áreas afetas a grandes bairros de habitação social, cuja população apresenta dificuldades em se deslocar à cidade e em aceder ao mercado de emprego.

Apesar das diferenças do modo de vida e do perfil societal associados a cada um destes tipos de cidade, é fundamental que haja reflexão e pensamento crítico sobre essas diferenças e diversidades e nessa medida, o urbanismo deve ir ao encontro das necessidades específicas de cada um deles, devendo estabelecer para o efeito «compromissos urbanos» ou «regimes urbanos» (Ascher, 2012; Seixas, 2013) capazes de articular a cidade densa e os

³⁴ Designação de Ascher (obra citada, 2012).

espaços suburbanos e rurais, possibilitando por um lado, a equidade social e por outro, evitando a incoerência e a segregação do território. Relativamente a esta realidade urbana, Lefébvre (2011) é categórico ao admitir que estas situações não deixam de ser urbanas quando existe uma dependência em relação ao centro das cidades, mesmo que a proximidade da natureza, do sol e do verde, possa iludir ou fazer perder a consciência desse facto. “Os subúrbios são urbanos, numa morfologia dissociada, império da separação e da cisão entre os elementos daquilo que foi criado como unidade e simultaneidade “ (Lefébvre, 2011; p.28). Refutando que não existe sociedade sem ordem, e que a desordem suburbana oculta uma ordem que se reflete na lógica da organização do habitat, constituindo um sistema de significações urbanas.

Na perspetiva de Seixas (2013), os «regimes urbanos» surgem como uma construção conceptual de entendimento entre os sistemas políticos urbanos contemporâneos, baseada na análise das relações e interdependência entre o Estado, o mercado e a sociedade, com o propósito de serem alcançadas determinadas dinâmicas de desenvolvimento urbano. Conforme adverte este autor, apesar de recorrentemente a comunidade científica apontar para a necessidade de ficar implícito no processo de entendimento, entre as diferentes partes, de «quem governa», as questões basilares deste processo, devem estar orientadas noutro sentido, possibilitando não apenas uma atuação sustentável no território, mas, de igual modo, uma atuação duradoura e transversal aos ciclos políticos e administrativos. Neste sentido, o autor elege como fundamentais para o processo de entendimento, e para a definição de políticas públicas urbanas que possam ir ao encontro das respostas adequadas à qualificação do quotidiano e da cidadania urbana, as seguintes prerrogativas: **i)** como é que determinados objetivos podem ser alcançados e **ii)** como podem ser construídas e sustentadas coligações com interesses estáveis e duradouros.

As argumentações defendidas por Ascher (2012) e Seixas (2013), apesar de refletirem um processo de extensão da democracia para o espaço urbano, através do aperfeiçoamento de dinâmicas de participação da sociedade civil nas decisões e no acompanhamento da vida pública, remete-nos para outras questões que se ligam à governabilidade e governança urbanas. Conceptualmente a grande diferença entre estes dois processos prende-se com o facto de o primeiro estar relacionado com a compatibilização das competências e atribuições das diferentes estruturas dos órgãos estatais, e o segundo, ser encarado como um processo que admite a cooperação e a participação de todas as entidades públicas e privadas, e a sociedade civil, na tomada de decisões sobre o território.

Se por um lado, a multipolaridade urbana coloca desafios particularmente complexos ao sistema de governabilidade urbana, cada vez menos ajustado às realidades e limites territoriais afetos às administrações públicas, por outro, as mudanças de paradigma na democratização da sociedade integrando crescentemente novas dimensões participativas, têm contribuído para alimentar a construção de uma visão alargada sobre o sistema de governação onde se encontram diferentes características partilhadas pelas comunidades, em processos em que a participação, a cooperação e a parceria podem desempenhar um papel decisivo na construção e no desenvolvimento do espaço urbano.

A este propósito, refira-se as advertências da Comissão Europeia (2011), no sentido de alertar para o facto das cidades e as suas políticas urbanas não poderem ser definidas com base nos respetivos limites administrativos, devendo existir uma complementaridade entre as abordagens funcionais, sociais e culturais, ao nível das aglomerações urbanas e áreas metropolitanas onde estas se inserem. Ou seja, é necessário ter em consideração tanto a realidade territorial mais vasta quanto a do interior da cidade, assegurando, deste modo, a coerência entre as iniciativas sectoriais com impacto espacial e as iniciativas baseadas no território. Devendo este processo ser dialogado e negociado com o propósito de existir uma visão comum.

A consolidação da noção de governança urbana fundamenta-se quer na incapacidade das instituições públicas em encontrarem respostas adequadas e assertivas, face aos desafios urbanos emergentes decorrentes das profundas transformações, económicas e sociais, de finais do século XX e do século XXI, quer no quadro da organização administrativa pública, cuja disfuncionalidade burocrática e pesada hierarquia, não só dificultam a governabilidade urbana como surgem, muitas vezes, como obstáculo ao desenvolvimento pretendido. Por outro lado, o impacto da expansão da democracia expresso sobretudo em torno da proatividade e da maior intervenção dos diferentes sectores da sociedade civil reforçam a consciência da importância e dos efeitos destas novas atitudes na construção do espaço urbano, consolidando, deste modo, o processo de governança urbana.

Embora o nível de maturidade da democracia não seja o mesmo em todos os territórios urbanos, considera-se que a experiência de governança urbana já implementada nalgumas sociedades ocidentais é reveladora de algumas das virtudes decorrentes da participação ativa da sociedade civil na construção de soluções que contribuam para o desenvolvimento e bem-estar das populações, como se atesta em muitos países da Europa do Norte. No contexto da realidade nacional, particularmente tendo por base alguma experiência vivenciada na cidade

de Lisboa³⁵, verifica-se que apesar do progressivo aumento de participação da sociedade civil nos problemas urbanos da cidade, nota-se que esse envolvimento, em muitas situações, é direcionado para motivações de natureza privada, secundarizando os problemas de âmbito mais geral, ou seja, de toda a comunidade. Se esta situação reflete por um lado, uma ainda débil participação democrática e de cidadania, por outro, dificulta a defesa e a reivindicação dos interesses da comunidade, defraudando as suas expectativas sociais e semióticas, relativamente ao espaço onde residem. De facto, conforme defende Carvalho (2003), a participação pública afigura-se fundamental no processo de desenvolvimento do território e de configuração da sua qualidade urbana, não apenas para que o “sentir” dos diversos intervenientes possa ser considerado, mas também como fator que faz parte de um processo de formação que torna os cidadãos mais conscientes, exigentes, e empenhados na defesa da comunidade da qual fazem parte.

Porém, a recente crise que assolou as economias europeias teve a particularidade de alertar para as questões relacionadas com a sustentabilidade económica e financeira dos Estados-Membros, enfatizando a necessidade do sector privado desempenhar um papel mais relevante no financiamento de projetos (ou ações) com repercussões no desenvolvimento e na gestão urbanas, devendo estes ser objeto de negociação e de consenso com a sociedade civil, e exigindo que o sector público desempenhe um papel regulador e determinado na legitimação das políticas, e na formulação dos instrumentos de gestão do território.

Esta situação, para além de alterar o papel do Estado, deixando de ser o impulsionador do desenvolvimento e da construção do espaço urbano, deve ter em atenção que os novos mecanismos de intervenção devem ser devidamente acompanhados por uma atuação do sector público mais célere e eficaz, sob pena de este ficar desacreditado e ser-lhe atribuído o ónus da responsabilidade pela perda de oportunidades de investimento em espaço urbano. A acrescentar a estes fatores, realça-se o facto de que o direito à cidade é uma condição que se generaliza a toda a sociedade civil e nesta medida, cabe ao Estado a salvaguarda e a democratização da oferta urbana, protegendo os interesses e as necessidades dos sectores com menor poder negocial.

³⁵ Tendo em consideração a experiência vivenciada “*in loco*” em reuniões descentralizadas, em processos de discussão pública e em apresentações de alguns Instrumentos de Gestão Territorial à comunidade e a agentes económicos locais.

D. A ECONOMIA DO CRESCIMENTO VERDE E AS RELAÇÕES DE PROXIMIDADE NA SUSTENTABILIDADE DOS TERRITÓRIOS URBANOS

Os efeitos da globalização e a necessidade do capitalismo continuar a sustentar o seu crescimento para além de contribuir para um ritmo imprevisível da escala de urbanização, colocando grande pressão sobre o uso do solo e o esgotamento de recursos, é gerador de problemas ambientais e de degradação da condição humana, local e globalmente. A crescente consciência pública sobre as questões ambientais, particularmente as relacionadas com os desequilíbrios do sistema ecológico e perda da biodiversidade e com as alterações climáticas, invocam a necessidade de existir uma discussão alargada quanto à forma como o desenvolvimento dos territórios se tem processado nas últimas décadas, e como os impactos suscitados por esse modelo de desenvolvimento podem ser atenuados (ou mitigados) (Richardson, 2005). Porém, esta discussão pode ser polémica na medida em que interfere com interesses distintos, posicionando-se de um lado, as motivações relacionadas com o crescimento económico que compactuam com a veemente exploração do solo e dos recursos naturais e por outro, os interesses que defendem uma perspetiva ambientalista fundamentada nos benefícios que a utilização sustentável do capital natural pode proporcionar aos territórios (Richardson, 2005; OCDE; 2011; European Environment Agency, 2011).

De acordo com Ferrão (2014), a recente crise económica fez suscitar a necessidade de existir uma transição para novos modelos de desenvolvimento socioeconómicos, como forma de superar os efeitos e de atenuar os impactos ambientais e ecológicos, associados ao modelo de crescimento que prevaleceu durante as últimas décadas. Neste sentido, conforme refere o autor (idem, 2014), esses novos modelos deverão ter subjacentes princípios orientadores como o crescimento e a economia verde, perfilhando a tese de que uma economia suportada pelo crescimento verde pode proporcionar uma conexão entre as sustentabilidades, ambiental e económica, e suportar a implementação de soluções de desenvolvimento socioeconómico que possibilitem o progresso e a prosperidade das sociedades.

Efetivamente, estes pressupostos subjacentes a um novo paradigma de desenvolvimento socioeconómico e ambiental têm sido alvo de reflexão e de debate, entre diversas organizações internacionais, desde 2008. Destacando-se a cooperação e o trabalho desenvolvido entre a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e as Nações Unidas. E as iniciativas resultantes dessa cooperação, como é o caso da “Green

Economy Initiative”, lançada pelo Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA), em 2008, e da Declaração sobre Crescimento Verde, subscrita pelos 34 países da OCDE, em 2009. Na sequência destas iniciativas, a UE acordou entre os seus Estados-Membros a adoção de diligências com o propósito de incentivar a transição para uma economia verde, e em defender uma separação entre crescimento económico e degradação ambiental³⁶. Neste âmbito, 13 Ministros da UE apelaram à necessidade de existirem medidas ligadas à redução de carbono, e concertaram, no âmbito de um quadro político, a definição de metas para alcançar uma economia competitiva de baixo carbono em 2050.

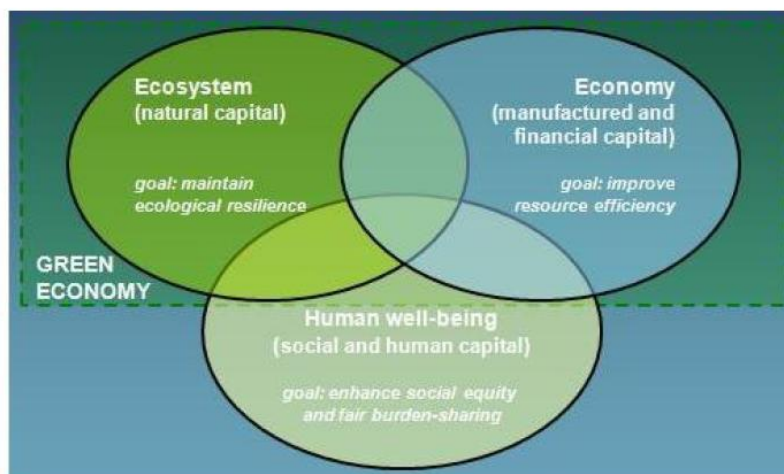
Face à circunstância desta nova postura, adotada e subscrita por várias organizações e intuições multilaterais, afigura-se relevante apresentar algumas reflexões conceptuais sobre o que é a economia e o crescimento verdes, quais os seus objetivos e como podem ser implementados e adotados pelos territórios e respetivas sociedades.

Com efeito, tendo por base a revisão bibliográfica efetuada, a economia verde pode ser entendida como o resultado de uma dialética entre três polos constitutivos da sua essência – economia, ecossistema e bem-estar social (Figura II.D.1). Se por um lado, a economia contribui para incrementar a riqueza e o desenvolvimento nas sociedades, por outro, ela pode em simultâneo atuar como um fator desestabilizador do equilíbrio do ecossistema, pela imposição de interesses lucrativos incapazes de produzir soluções que minimizem o impacto da degradação dos recursos naturais. Esta dualidade de objetivos que interfere diretamente nas sociedades reflete-se profundamente na qualidade de vida da sua população. O modelo de desenvolvimento ainda vigente compactua com a preponderância dos interesses económicos negligenciando os dois outros fatores. Porém, com o despoletar de um novo modelo, ou paradigma, esse quadro de referência pode alterar-se substancialmente, admitindo não apenas a eficiência dos recursos como forma de garantir o uso equilibrado ou diminuto de recursos, mas também, se concentrando na resiliência dos ecossistemas, respeitando as tendências e limites dos sistemas naturais (European Environment Agency, 2011). A atuação do sector económico ao estar sujeita a estas premissas ambientais está a cooperar para a redução dos riscos ambientais e para o aumento do nível de bem estar, e equidade social, “....in the long term it’s the only way to sustain economic growth” (European Environment Agency, 2011; p.s/nº). E neste sentido, esta conduta deve ser encarada como uma nova filosofia conceptual e de abordagem nos territórios que procura equilibrar os fatores

³⁶ Conclusões do Conselho Ambiente de junho de 2012.

ambientais, económicos e sociais da sociedade, tendo implícitas preocupações ligadas à proteção ambiental e à justiça social.

Figura II.D.1 - Componentes da Economia Verde



Fonte: European Environment Agency, *Green Economy*, 2011

Para a European Environment Agency (2011), as questões ligadas à eficiência e à resiliência dos recursos naturais são fundamentais, e devem impor-se de forma cada vez pertinente no desenvolvimento económico das sociedades. Embora, segundo aquele organismo, estas questões necessitem de ser devidamente avaliadas, considerando que os benefícios que derivam do ambiente e os prejuízos, ou danos, causados pela sua degradação, nem sempre se refletem nos preços e na tomada de decisão económica. Apesar destas questões serem pouco consensuais e sensíveis para o poder político, indo contra medidas protecionistas instaladas, a OCDE (2011) defende que deve existir uma postura mais firme, por parte dos países, e que de acordo com as respetivas realidades (económicas e sociais), devem ser adotados mecanismos punidores (impostos) para as situações que exponham abusos ambientais, particularmente as que potenciam a poluição ou a sobre-exploração de recursos naturais escassos. Para além dessas medidas, defende ainda, o recurso a sistemas de licenças negociáveis com fixação de preços, cujo efeito, para além de poder contribuir para minimizar os custos de concretização de um determinado objetivo, pode ocasionar incentivos para maiores ganhos de eficiência e inovação. Concomitantemente com estas medidas, defende a necessidade de existir um processo mais abrangente que seja materializado através de uma reforma fiscal orientada para o crescimento económico verde, penalizando as atividades e empresas económicas que não conservem o capital natural, oferecendo

alternativas aliciantes, em termos fiscais e de sistema tributivo, às empresas que apostem numa gestão eficaz dos recursos naturais e que invistam em áreas de investigação ligadas ao desenvolvimento e à comercialização de inovações tecnológicas «verdes», impulsionando deste modo, o crescimento verde e evitando o esgotamento do capital natural (OCDE, 2011).

Na literatura revista os conceitos de «**economia verde**» e de «**crescimento verde**» por vezes são utilizados de uma forma aleatória, indiscriminada, facto que poderá induzir a um entendimento menos correto sobre os propósitos e objetivos de cada um deles. De facto, existe uma forte ligação e interdependência entre eles, na medida em que um pode orientar, ou potenciar o outro. O crescimento verde deve ser considerado como um projeto, ou ambição política, expresso por um conjunto de premissas de conduta orientadas para uma perspetiva de desenvolvimento, diferente e inovadora, que salvaguarda o capital natural das sociedades, admitindo que as políticas ambientais que não suportam o crescimento económico e a criação de riqueza não são sustentáveis a longo prazo (Hammer, 2011; OCDE, 2011; Ferrão, 2014). Atribuindo ao investimento e à inovação verde o papel indutor desse crescimento e do despoletar de novos desafios e oportunidades económicas (OCDE, 2011). A economia verde surge como um sistema que articula os objetivos económicos com a preservação e promoção do uso eficiente de recursos naturais, como forma de potenciar o bem-estar da população e de melhorar o desempenho ambiental das cidades, minimizando os riscos ambientais e a escassez ecológica (OCDE, 2011; Hammer, 2011).

Com determinação, a ambição verde vem impor mudanças substanciais no modelo de desenvolvimento que embora se reflitam em várias vertentes, assume-se que estas podem ser qualificadas em cinco áreas específicas, consideradas representativas dos objetivos ambientais e económicos que estão no centro do debate sobre o crescimento verde, ainda em curso em muitas sociedades:

- i. **Medidas Destinadas a Apoiar o Crescimento Económico** – O processo de transição para o crescimento verde nas cidades exige um quadro político integrador, bem como a existência de instrumentos que tornem exequíveis os seus objetivos. Neste sentido, são identificados três fatores chave – capital humano, inovação e infraestruturas, que se assumem como impulsionadores do crescimento verde, e que se consideram habilitados a fomentar a economia verde (OCDE, 2011; Hammer, 2011).

O crescimento verde ao incentivar o recurso a inovações tecnológicas que possibilitem uma gestão mais eficaz dos recursos naturais vem simultaneamente

exigir um perfil funcional e uma formação profissional mais qualificada e orientada nesse sentido, aspeto que não só vem potenciar a criação de novos nichos de emprego, como vem alterar a dinâmica do mercado de emprego. Por outro lado, esta alteração do perfil funcional pode pôr em risco alguns empregos, atendendo à contração de determinados sectores de atividade e à disfuncionalidade profissional dos trabalhadores face às exigências emergentes do mercado de emprego.

Face a este contexto, é fundamental implementar programas ou ações de formação que desenvolvam as competências profissionais adequadas a essas necessidades emergentes, facilitando uma rápida adaptação e integração das pessoas na vida ativa e evitando situações de desemprego (OCDE, 2011; Hammer, 2011).

A criação de emprego e o incentivo a novos modelos de negócio, criativos e com recursos a inovações e tecnologias verdes que impulsionem novos mercados e criem outros postos de emprego, é um dos objetivos centrais para a promoção do crescimento verde, e para o aumento da competitividade e atratividade urbanas. Concomitantemente com este objetivo, devem existir políticas públicas de incentivo e de apoio à investigação tecnológica e científica na área da inovação verde. Contudo, essas políticas públicas devem ser mais abrangentes, devendo perfilhar o sentido de cooperação tecnológica que possa não apenas acelerar o desenvolvimento e a difusão de novos conhecimentos a aplicar no sistema produtivo dos países desenvolvidos, como possa incentivar os países em desenvolvimento a adotar mecanismos financeiros de apoio à investigação na área das tecnologias verdes (OCDE, 2011).

No processo de transição para o crescimento verde a adaptação das infraestruturas existentes ou a sua substituição por novas, com recurso a processos tecnológicos mais desenvolvidos e inovadores, para além de poderem elevar o crescimento económico, podem trazer benefícios sociais e ambientais para a população dos territórios (OCDE, 2011).

- ii. **Medidas Ambientais** – Embora a noção de proteção e valorização ambientais estivessem implícitos no processo de planeamento territorial das últimas décadas, como forma de melhorar a qualidade de vida dos residentes e de aumentar a atratividade das cidades, (porém) o assumir dessa importância não foi devidamente persistente e acautelado na organização dos espaços urbanos.

Não obstante, o aumento da concentração de população e de atividades económicas em áreas urbanas e a mudança nos padrões de distribuição da população e nos modos de vida, resultantes em grande parte, do fortíssimo incremento das acessibilidades e do desenvolvimento dos sistemas de transportes, vêm contribuir

para elevar os níveis de poluição e de concentração de gases com efeito de estufa nas cidades.

Face à possibilidade das mudanças climáticas alterarem e condicionarem os ecossistemas, os sectores de produção e os elementos vitais necessários à existência humana - alimentação e água, é imprescindível que sejam criadas e implementadas medidas para antecipar os seus impactos, de forma a mitigar os danos que poderão causar, ou fortuitamente explorar oportunidades decorrentes desses efeitos, expondo a capacidade de resiliência³⁷ dos territórios a essas adversidades (Figura II.D.2). Com efeito, essas medidas de adaptação e de mitigação surgem como essenciais permitindo por um lado, a compreensão dos fenómenos climáticos que recentemente ocorrem nos espaços urbanos, e por outro, a partir dos resultados desse entendimento, a balizagem de uma realidade preditiva baseada em cenários possíveis e estimulantes de mudança socioeconómica e urbana, suportados por sistemas de monitorização, tornando possível uma constante reorientação dessas medidas que conduzam a um equilíbrio dos sistemas ambiental e humano.

Figura II.D.2 - Equilíbrio dos Sistemas Ambiental e Humano



Fonte: Adaptado de IPCC (2007), Climate Change: Synthesis Report; p.26

³⁷ Embora não exista uma designação consensual sobre o conceito de «Resiliência», subentende-se que representa a capacidade de uma cidade, ou território, perante um determinado choque e *stress*, assegurar os serviços e as necessidades básicas da sua população.

Na realidade, a crescente percepção sobre a dimensão dos problemas relacionados com as alterações climáticas incentiva algumas instituições internacionais a defender uma postura de flexibilidade quanto à escolha dos instrumentos mais adequados para enfrentar os desafios ambientais, contudo, é admitido consenso quanto à necessidade de serem desenvolvidas tecnologias verdes e de serem adotadas fontes de energia renováveis, como forma de aumentar a capacidade de resistência aos choques das alterações climáticas, devendo estas iniciativas serem encaradas como uma oportunidade para as cidades direcionarem as suas capacidades de inovação num novo sector económico, ampliando as economias locais, e possibilitando que estas mais facilmente adotem medidas para minimizar os riscos climáticos (UN-Habit, 2016).

- iii. **Planeamento Verde** - O reconhecimento da necessidade de existir uma articulação entre os espaços naturais e os construídos, possibilitando a valorização da identidade do lugar e o respeito pelo seu contexto ecológico, surgem na conceção pós moderna, e no crescimento verde, como fatores cruciais para dotar o território de melhor qualidade ambiental e vivência urbana.

Neste contexto, o Planeamento Verde é encarado como um novo paradigma urbanístico, «um novo urbanismo para o séc. XXI» (Palomo, 2003), que irá equacionar quais as medidas a implementar nas cidades e nos seus espaços periurbanos, tendo em vista a preservação e a adequada inserção dos recursos naturais, ecológicos e paisagísticos, contemplando uma conceção global do território. Procurando definir uma estratégia urbana que proporcione uma gama de recursos para o usufruto da população, incluindo, desejavelmente, os interesses privados e coletivos.

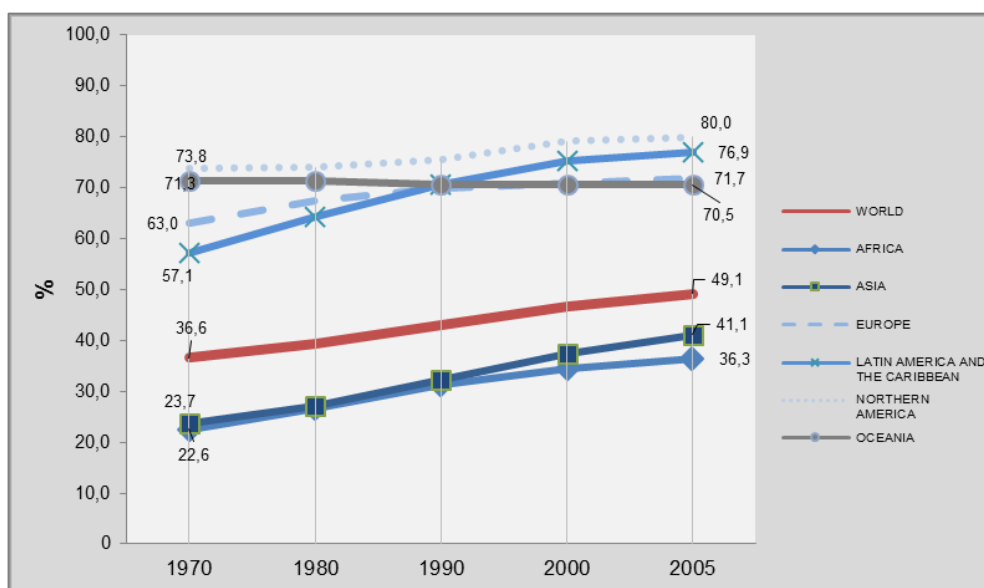
O Planeamento Verde procura encontrar soluções baseadas num «novo higienismo», procurando reequilibrar o tecido urbano, controlando a expansão industrial e de atividades e preservando os espaços abertos e as áreas naturais. Refletindo-se na contextualização das tendências ecológicas no planeamento e ordenamento do território, abrindo um caminho de interesse para a natureza, como reportório e material básico de desenho desse território. E neste sentido, a paisagem e o ambiente erguem-se como uma dupla possibilidade para o território, por um lado, oficializando a presença da natureza e dos sistemas naturais na cidade, e por outro, introduzindo nas cidades uma dimensão estética aliada à beleza, à coerência e à harmonia que facilmente são apropriadas pelos residentes, convertendo-se em marcos que fomentam atividades de tempos livres (Palomo, 2003).

- iv. **Desenvolvimento Urbano** – O modelo de desenvolvimento e de crescimento praticado nas sociedades ocidentais, nas últimas décadas, recentrado no aumento significativo da mobilidade e das acessibilidades, contribuiu para uma diferente apropriação do espaço urbano, os espaços construídos expandem-se para terrenos com ocupação agrícola/rural, incentivando o processo de suburbanização, a morfologia da habitação modifica-se, altera-se a configuração do espaço urbano e definem-se novas centralidades, decorrentes desse incremento das acessibilidades e do uso de novas tecnologias de informação e comunicação. Esta transformação é evidente na paisagem dos territórios, nos padrões de distribuição e nos modos de vida da população.

Se por um lado, este modelo de desenvolvimento urbano vem criar oportunidades para a população residir em áreas onde o terreno e a habitação são mais acessíveis, onde a densidade de ocupação é menor e a qualidade de vida é francamente superior à das cidades, por outro, contribuiu para a fragmentação do tecido urbano, para o progressivo despovoamento e degradação dos centros das cidades, para fomentar a dependência do uso do transporte privado, e para elevar o investimento público em termos de infraestruturas e de serviços de apoio à população dessas «novas áreas urbanas». Em termos ambientais, esta persistente expansão urbana para além de contribuir para a redução da biodiversidade existente, condiciona igualmente a segurança alimentar das cidades, na medida em que reduz a possibilidade de utilização dos solos para produção agrícola.

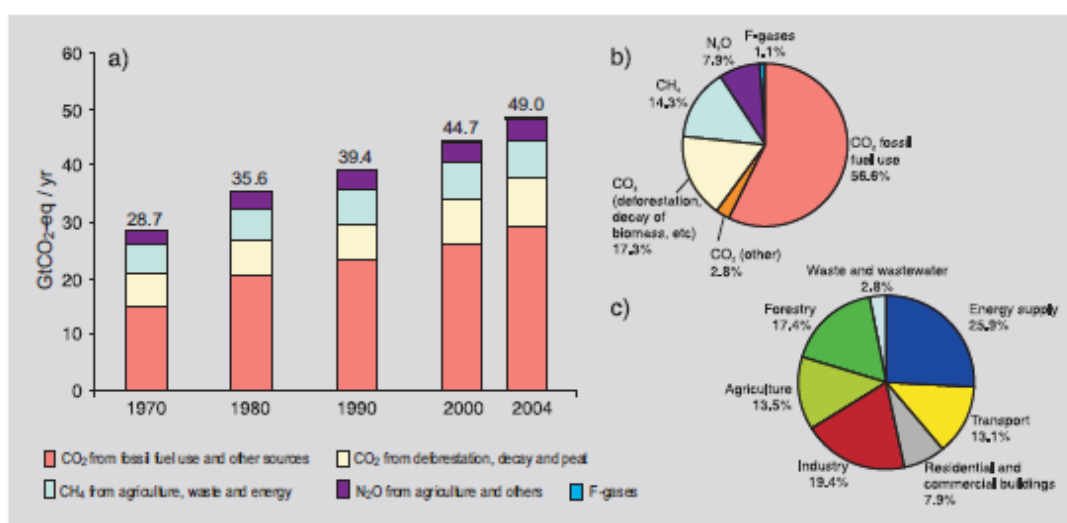
Embora neste modelo urbano o sistema de transportes seja encarado como um elemento estratégico, cujo desenvolvimento tem permitido acompanhar as oportunidades económicas e contribuído para as interações globais, porém, o processo de crescimento urbano disperso que suscitou é gerador de uma relação intensa entre os principais centros urbanos e as suas áreas envolventes, na medida em que provoca movimentos pendulares permanentes, de amplitude e período variáveis, e densifica os fluxos de tráfego, para dentro e fora das cidades, aumentando os níveis de poluição e de emissão de gases com efeito de estufa. A este propósito, uma leitura conjunta das Figuras II.D.3 e II.D.4 permite inferir a existência de uma correlação positiva entre o aumento de população a residir em áreas urbanas e a emissão de gases verificando-se que para o mesmo período de tempo, o aumento do nível de urbanização fez-se acompanhar pelo incremento da emissão de gases a nível global, particularmente ao nível do dióxido de carbono (CO₂) proveniente do uso de combustíveis fósseis e do desflorestamento e degradação do capital natural.

Figura II.D.3 - População Residente em Áreas Urbanas (%), 1970-2005



Fonte: Elaboração Própria, United Nations, 2014

Figura II.D.4 - Emissão de Gases Global, 1970-2004



Fonte: IPCC (2007) - Climate Change: Synthesis Report; p.5

Face ao reconhecimento de que muitas das estratégias de planeamento urbano adotadas nos últimos anos não foram eficazes e não permitiram um desenvolvimento urbano integrador e sustentável que possibilitasse uma conectividade económica, social e cultural, entre as cidades e suas áreas metropolitanas, e contribuísse para a preservação dos seus elementos ambientais, o despoletar de uma nova e diferente abordagem suscetível de melhorar o processo de intervenção no território, surge

como uma oportunidade para impor diferentes políticas urbanas e outros mecanismos de atuação, delineando outro rumo ao modelo de desenvolvimento urbano.

Neste contexto, e na ótica do crescimento verde, é imperativo criar um novo quadro de referência no processo de planeamento do território que contemple uma inversão da tendência de expansão urbana e sua dependência ao transporte privado, “*The more compact a city, the more productive and innovative it is and the lower its per capita resource use and emissions*” (UN Habitat, 2016; p.37), que respeite os recursos naturais e valores ecológicos existentes, que imponha medidas direcionadas para o aumento da eficiência energética e de adaptação às alterações climáticas, orientando desta forma as cidades para um sentido sustentável (Hammer, 2011; UN- Habitat, 2016). Neste âmbito, é de sublinhar que as recentes técnicas construtivas, replicadas de alguns países escandinavos, com recurso à utilização de fontes de energia de menor impacto ambiental (solar, eólica), associada a sistemas de aproveitamento de águas pluviais para abastecimento interno dos edifícios e à implantação de terraços e fachadas verdes, dotando-os de um sistema de refrigeração natural, ilustram algumas das opções possíveis de adaptação das cidades às mudanças climáticas e de convergência com os intentos de crescimento verde.

- v. **Políticas Públicas** – O crescimento verde surge como uma abordagem sistémica que procura complementaridades e sinergias entre os objetivos económicos e ambientais, suscitando condições para a criação de emprego, como forma de minimizar o nível de pobreza³⁸ e de aumentar a coesão social, para além de cooperar na redução dos riscos ambientais e escassez ecológica. Para além destas particularidades, este novo modelo “...advoga um crescimento apoiado no uso eficiente dos recursos e das tecnologias” (Ferrão, 2014; p.31), conduzindo a uma economia de consumo mais sustentável que deverá ser suportada pela implementação de políticas públicas que proporcionem a mudança de comportamentos da sociedade.

³⁸ De acordo com a OCDE (2011), a articulação de políticas de crescimento verde pode contribuir para a redução da pobreza, nos países emergentes e em desenvolvimento, se estiverem orientadas para a concretização dos seguintes objetivos específicos: i) Fornecimento de infraestruturas de água e de transportes mais eficazes; ii) Diminuição dos problemas de saúde associados à degradação ambiental e iii) Introdução de tecnologias mais eficazes que possam reduzir os custos e aumentar a produtividade, processo que deve ser acompanhado por uma menor pressão ambiental. Por outro lado, a importância vital do capital natural destes países deve ser acautelada e nessa medida, as políticas de crescimento verde podem contribuir para reduzir as vulnerabilidades e riscos ambientais e aumentar a segurança dos meios de subsistência dos mais carenciados.

Efetivamente, para serem alcançados os objetivos propostos, o crescimento verde exige uma mudança de paradigma na forma como as políticas públicas são concebidas, devendo não apenas serem abrangentes e incorporar um quadro de referência nacional, como devem estar articuladas com outras políticas sectoriais, pois só desta forma as suas estratégias poderão atingir o desenvolvimento pretendido (Hammer, 2011). Sobre esta questão, e tendo por base um estudo que pretende avaliar a perceção de diferentes *targets* da população portuguesa sobre os princípios orientadores da economia e do crescimento verdes³⁹, Ferrão (2014) é perentório ao afirmar que a emergência deste novo paradigma de atuação só poderá ser exequível se houver um consenso alargado em torno destas questões, elegendo a participação na economia e na política nacionais e o crescimento económico, como duas condições interativas fundamentais para a construção de uma economia do futuro mais sustentável. Contudo, para um *target* específico desse estudo (população), a presença do sector público, enquanto elemento orientador e fiscalizador desse processo, surge como fator vital para fomentar uma economia alicerçada no crescimento verde. Não deixa de ser curioso constatar que apesar das medidas impopulares implementadas na sociedade, decorrentes do impacto da crise financeira de 2008/9, a população portuguesa representada pela amostra contemplada no estudo de Ferrão (2014), continua a manifestar um sentimento de confiança no sistema político e nas suas instituições, de forma que os eleger como protagonistas na condução de um possível processo de alteração do modelo de desenvolvimento da sociedade portuguesa. Relativamente ao modo como o Estado deve intervir nesse desenvolvimento, a dualidade de opiniões perfilhadas por cada grupo-alvo, tem intrínseca as especificidades de cada um deles, não deixando de refletir a forma como vivenciaram a crise e encaram a sociedade futura.

Efetivamente, o empenho do sector público em todo este processo reveste-se de particular relevância considerando que a promoção do crescimento verde em diferentes territórios, para além de exigir a conceção de estratégias de crescimento enquadradas num quadro político de referência nacional, estas deverão igualmente ser objeto de monitorização,

³⁹ Tendo subjacente os princípios orientadores da economia suportada pelo crescimento verde, o estudo coordenado por Ferrão (2014), aplicado à realidade portuguesa, baseia-se na perceção e na opinião de diferentes *targets* – cidadãos, empresários e autarcas, tentando perceber para cada grupo – alvo, qual o tipo de conhecimento, qual a avaliação de cada um deles sobre a economia verde, até onde cada grupo está disposto a fazer sacrifícios em prol de uma economia mais sustentável; quais as divergências de opinião entre eles, quais os aspetos que são consensuais e quem apresenta as melhores condições para liderar as mudanças necessárias.

com recurso a indicadores⁴⁰ e estudos sectoriais, que possibilitem uma constante avaliação das medidas implementadas e sobre a forma como estas podem contribuir para que ocorra um processo de transição para o modelo de crescimento verde. A este nível, é de sublinhar a importância da utilização de indicadores para medir a evolução dos objetivos traçados para alcançar o crescimento verde, “Caminhar para o crescimento verde requer uma informação adequada e dados comparáveis para apoiar a análise política e apoiar os progressos...”(OCDE, 2011; p. 20).

Nesta perspetiva, a OCDE (2011; 2014), defende que os indicadores a adotar para avaliar o progresso do crescimento verde devem estar centrados em quatro aspetos: **i) A produtividade ambiental e dos recursos**, possibilitando avaliar se está a ser implementada uma economia de carbono reduzido e se existe uma utilização eficaz dos recursos naturais; **ii) Ativos económicos e ambientais**, permitindo avaliar se a produtividade da economia está ajustada ao ambiente. Caso se verifique o declínio de um dos ativos essa situação é sintomática de que o crescimento não está a ser processado de forma sustentável; **iii) Qualidade de vida ambiental**, proporcionando uma avaliação dos impactos do ambiente na vida das pessoas e **iv) Oportunidades económicas e respostas políticas**, ajudando a perceber se as políticas implementadas para a concretização do crescimento verde são na sua essência eficazes, para além de permitir identificar onde esses resultados são mais relevantes.

Uma avaliação da aplicação destes indicadores nos países da OCDE (OCDE, 2014) permitiu àquele organismo inferir que apesar do expressivo empenho político na implementação de medidas para a concretização do crescimento verde, fundamentalmente através do apoio a novas tecnologias e à inovação, à disponibilidade de instrumentos económicos e ao maior investimento público canalizado para o ambiente e para a eficiência energética, o nível de progresso é ainda muito desigual territorialmente, persistindo alguns desafios que dificultam o processo de transição. De facto, continuam a subsistir uma grande pressão sobre os recursos e as áreas ricas em biodiversidade, e obstáculos quanto à modernização dos sistemas antigos de abastecimento de água e de saneamento, e ao tratamento eficiente dos esgotos em aglomerados populacionais de menor dimensão. Não obstante, existem alguns sinais positivos registados ao nível do aumento do protagonismo da

40 A necessidade de desenvolver novos instrumentos de suporte ao diagnóstico e à avaliação de dinâmicas territoriais contribuiu para legitimar a importância da utilização de indicadores, enquanto instrumento operacional necessário para a compreensão da realidade urbana, nas suas múltiplas vertentes, mas também de suporte à definição de políticas públicas. A sua utilização possibilita monitorizar todas as estratégias de intervenção, aferindo sobre a eficácia das mesmas, ou sobre a necessidade de serem corrigidas ou adaptadas face a situações desajustadas ou não previsíveis (Araújo, 2008).

energia renovável, da reciclagem de resíduos, e do esforço em gerar mais valor económico por cada unidade de recursos materiais utilizados.

A OCDE (idem) manifesta uma atitude crítica particularmente no que toca à implementação de algumas políticas públicas, alegando ausência de coerência e de articulação com outras medidas que se mantêm em vigor, elucidando com algumas situações em que se verifica existir uma divergência de postura, como é o facto de alguns países continuarem a apoiar a produção e o consumo de combustíveis fósseis, e a manter isenções fiscais concedidas ao combustível utilizado em alguns sectores produtivos, disposições que são nocivas ao progresso do crescimento verde.

Ainda que a perspetiva de uma economia de crescimento verde seja considerada como uma oportunidade para implementar um novo modelo de desenvolvimento global, suportado por premissas ambientais e económicas, inovadoras e mitigadoras dos impactos das alterações climáticas, de forma a promover um equilíbrio desejável entre o ambiente e a atividade humana, subsiste no entanto algum ceticismo quando à bondade e pretensão desses objetivos. No centro desse ceticismo, encontra-se a perspetiva economicista que defende que o contexto económico está controlado pelas forças de mercado, cuja abordagem abre caminho para um debate ideológico, sem esquecer um entendimento abrangente sobre a necessidade de existirem mudanças ao nível ambiental (Jacobs, 1991). Na perspetiva de Jacobs (idem), para que o processo de transição para o crescimento verde seja visível e concretizável, a médio e longo prazos, não só deve existir um grande empenho político, como as decisões políticas têm de deixar de estar subordinadas a critérios económicos e financeiros. A esta necessidade de mudança de postura política deve estar subjacente uma alteração de valores, ao nível dos modos de produção e de consumo, que devem ser incutidos aos agentes económicos e à sociedade em geral, possibilitando uma convergência de interesses entre todos e uma defesa da sustentabilidade ambiental, transformação que o autor designa por «**reestruturação ecológica do capitalismo**». Cabendo ao sector público definir uma estratégia política assertiva e inequívoca que contemple todos os objetivos e metas ambientais pretendidas para o contexto nacional. Admitindo-se, no entanto, que esta pretensão, em termos globais, seja marcada por um maior grau de incerteza, atendendo a que a dimensão da ação política é diferente e diversificada, e o êxito da implementação das medidas deverá passar pelo teste sobre o poder de cada nação em orientar a conduta económica e ambiental do seu território.

Em termos urbanísticos, a ambição do crescimento verde reflete-se fundamentalmente ao nível da conceção e organização do espaço urbano, implicando transformações na forma e nas estratégias de intervenção, e impondo medidas de valorização e de preservação das características ambientais e ecológicas das cidades, invertendo um longo processo de omissão no sistema de planeamento e de ordenamento do território. A importância da planificação verde associada à necessidade de existirem áreas verdes nos espaços urbanos, com o intuito de promover a melhoria do conforto térmico e visual e a regulação microclimática, faz crescer na comunidade científica a utopia de «aproximar a cidade do campo».

Na perspetiva da intervenção da paisagem o idealismo de aproximar a cidade e o campo tem estado presente no conceito de «paisagem global»⁴¹, defendido por Telles (1994), a partir da qual é possível realçar as suas estruturas ecológicas e antrópicas, concedendo-lhes coerência e legibilidade. Assumindo que os espaços, urbano e rural, devem interligar-se, sem que percam as suas características identitárias e funcionamento autónomo, e não deixem de servir os interesses comuns da sociedade, independentemente da natureza do seu contexto geográfico. Admitindo ainda, a necessidade de existir um *continuum naturale* entre os dois espaços, como forma de assegurar a aproximação das pessoas e dos dois modos de vida, e de respeitar a aptidão do território e a paisagem existente. E preservando deste modo, “...os espaços “naturais” diante das proliferações da cidade que explodiu” (Lefébvre, 2011; p.117).

⁴¹ Conceito inspirado por Caldeira Cabral.

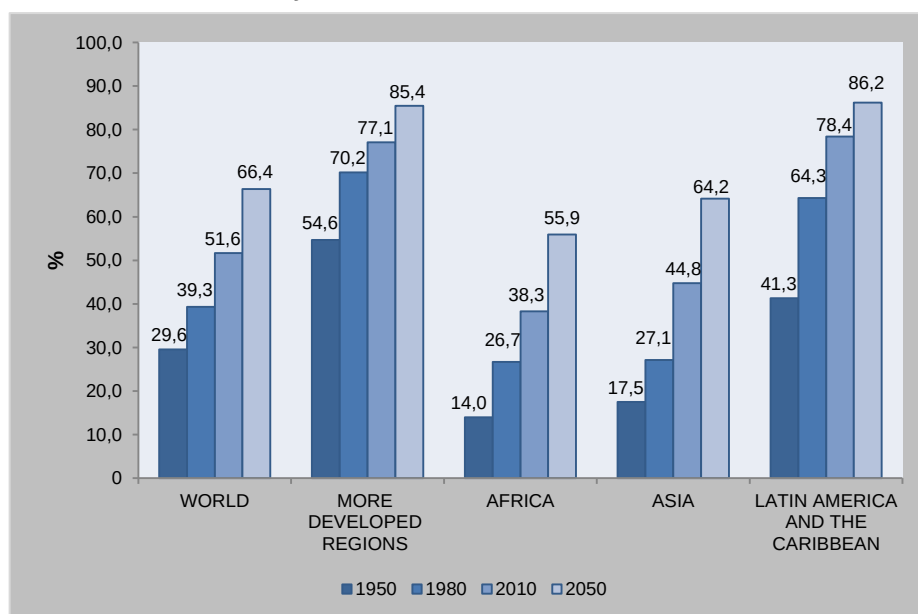
D.1 - IMPORTÂNCIA DA «PAISAGEM GLOBAL» NA SEGURANÇA ALIMENTAR DOS ESPAÇOS URBANOS

A abordagem anteriormente referida para além de refletir uma nova conceção metodológica sobre o espaço urbano, perfilhando a necessidade de existir um contínuo entre o espaço natural e a estrutura edificada, e a intensificação da estrutura verde, a sua relação pode ser igualmente virtuosa na medida em que pode viabilizar a segurança alimentar e nutricional das cidades, e fornecer uma grande parte dos alimentos para a globalidade da população urbana. *“New conceptual framing for urban sustainable development by UN Habitat, ICLEI and others call for a new “green mosaic” connecting rural to urban areas through open spaces for recreation, biodiversity (including urban forests and horticulture) that provide many economic, social and environmental co-benefits.”* (FAO, 2011; p.16).

De acordo com a *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO, 2011), a crescente perceção sobre a importância do sistema alimentar das cidades, despoletada pela crise nos preços dos alimentos ocorrida em 2008, contribuiu para que as questões relacionadas com os efeitos da volatilidade dos preços dos alimentos e com o impacto das alterações climáticas nos sistemas alimentares passem a fazer parte das preocupações políticas e urbanísticas de muitos países. Contudo, estas preocupações assumem uma dimensão ainda mais inquietante se forem tidas em consideração as alterações demográficas e urbanísticas registadas nos meios rurais, nas últimas décadas, manifestadas essencialmente por duas situações. Em primeiro lugar, destaca-se uma maior intensidade de fluxos migratórios das áreas rurais para as cidades, restringindo a população ativa com atividade agrícola, e acentuando o envelhecimento dessas áreas. Em segundo, a difusão do processo de urbanização para áreas afastadas das cidades, para além de condicionar substancialmente a prática agrícola, e de contribuir para a destruição dos recursos e potencialidades endógenas desses territórios, surge como uma oportunidade para capitalizar o valor dos terrenos através da construção, desincentivando desta forma o uso agrícola. Efetivamente, estas alterações registadas nos territórios, não só comprometem a segurança alimentar futura, como condicionam toda a estrutura ligada à atividade agrícola. Neste âmbito, é de referir que a dimensão da população mundial a residir em áreas urbanas, é francamente expressiva, registando um grande aumento, absoluto e relativo, no último século, passando de aproximadamente 30%, em 1950, para 52%, em 2010, e estimando-se que em 2050, concentre 66% do total da população mundial (Figura II.D.1.1). Sendo este crescimento bem mais acentuado e abrupto nos países em desenvolvimento, fundamentalmente nas regiões Africanas, Asiáticas e da América Latina/Caribe, facto que se

deve não apenas por apresentarem grandes quantitativos de população, mas por refletirem transições demográficas, económicas e urbanas⁴² processadas de uma forma mais intensa e rápida, quando comparadas com as ocorridas nos países desenvolvidos.

Figura II.D.1.1 - População Residente em Áreas Urbanas (%), 1950-2050



Fonte: Elaboração Própria, United Nations, 2014

Para além destas alterações, demográficas e urbanísticas, cujas consequências provocam um desencorajamento à prática agrícola e uma reduzida disponibilidade de solo adequado para a sua atividade, rapidamente convertido em espaço urbanizado, o impacto das alterações climáticas no sistema alimentar pode ser impiedoso, reduzindo drasticamente a sua produção, fatores que são geradores de instabilidade quanto ao abastecimento alimentar dos territórios urbanos, tornando-os dependentes do fornecimento alimentar, por parte de outros territórios. Face a estas situações, conforme admite a FAO (2011), os sistemas alimentares periurbanos e rurais devem ser encarados como fatores imprescindíveis para a segurança alimentar e nutricional das cidades, atendendo a que podem fornecer uma grande parte dos alimentos para a maioria dos seus residentes. Contudo, para que esta medida possa ser exequível é importante que seja analisada a sua viabilidade económica e política, particularmente ao nível da natureza e disponibilidade de recursos⁴³, das características das infraestruturas existentes (transportes e acessibilidade) e quanto à vocação da produção

⁴² Considera-se a transição urbana como a passagem de uma sociedade predominantemente rural para uma sociedade urbana, ocorrendo, no caso particular de muitos países destes continentes, sem processo de industrialização.

⁴³ Particularmente ao nível da qualidade do solo, da disponibilidade de água e da diversidade biológica ambiental.

agrícola a implementar. Devendo a esta iniciativa estar subentendida uma articulação entre o sistema alimentar de proximidade («*continuum* urbano-rural») e os sistemas alimentares à escala nacional e internacional, como forma de promover o comércio local e de contribuir para melhorar e incentivar a atividade dos agricultores de todas as regiões.

“New conceptual framing for urban sustainable development by UN Habitat, ICLEI and others call for a new “green mosaic” connecting rural to urban areas through open spaces for recreation, biodiversity (including urban forests and horticulture) that provide many economic, social and environmental co-benefits.” (FAO, 2011; p.16). A divisão entre urbano e rural surge como artificial e contraindicada, atendendo a que a sua complementaridade e relação pode ser benéfica, possibilitando não apenas um melhor uso do solo e uma melhor adaptabilidade às alterações climáticas, como assegurar o aumento da segurança alimentar (FAO, 2011).

Para além da vertente ambiental e alimentar garantida às cidades, a existência de sistemas alimentares na proximidade das cidades, na perspetiva económica é vista como uma forma de incentivar a criação de emprego, particularmente ligado à atividade agrícola, beneficiando da proximidade de mão-de-obra das áreas rurais. Por outro lado, o incremento da atividade agrícola pode suscitar a criação de mercados informais nas cidades que para além da sua função principal relacionada com o fornecimento de produtos frescos à população, pode representar uma atividade económica inclusiva para os mais carenciados e para muitos dos imigrantes urbanos.

Apesar do reconhecimento da importância da produção agrícola na proximidade das cidades e da necessidade de envolver as entidades, públicas e privadas, para a concretização desse objetivo, é fundamental ponderar alguns aspetos na implementação de ações que visem melhorar os sistemas de alimentação das cidades: **i)** planear territorialmente os sistemas alimentares resilientes; **ii)** incentivar um maior envolvimento entre as entidades públicas e as comunidades locais; **iii)** integrar e articular as paisagens urbana-periurbana e rural; **iv)** coordenar e monitorizar a implementação das ações (FAO, 2011).

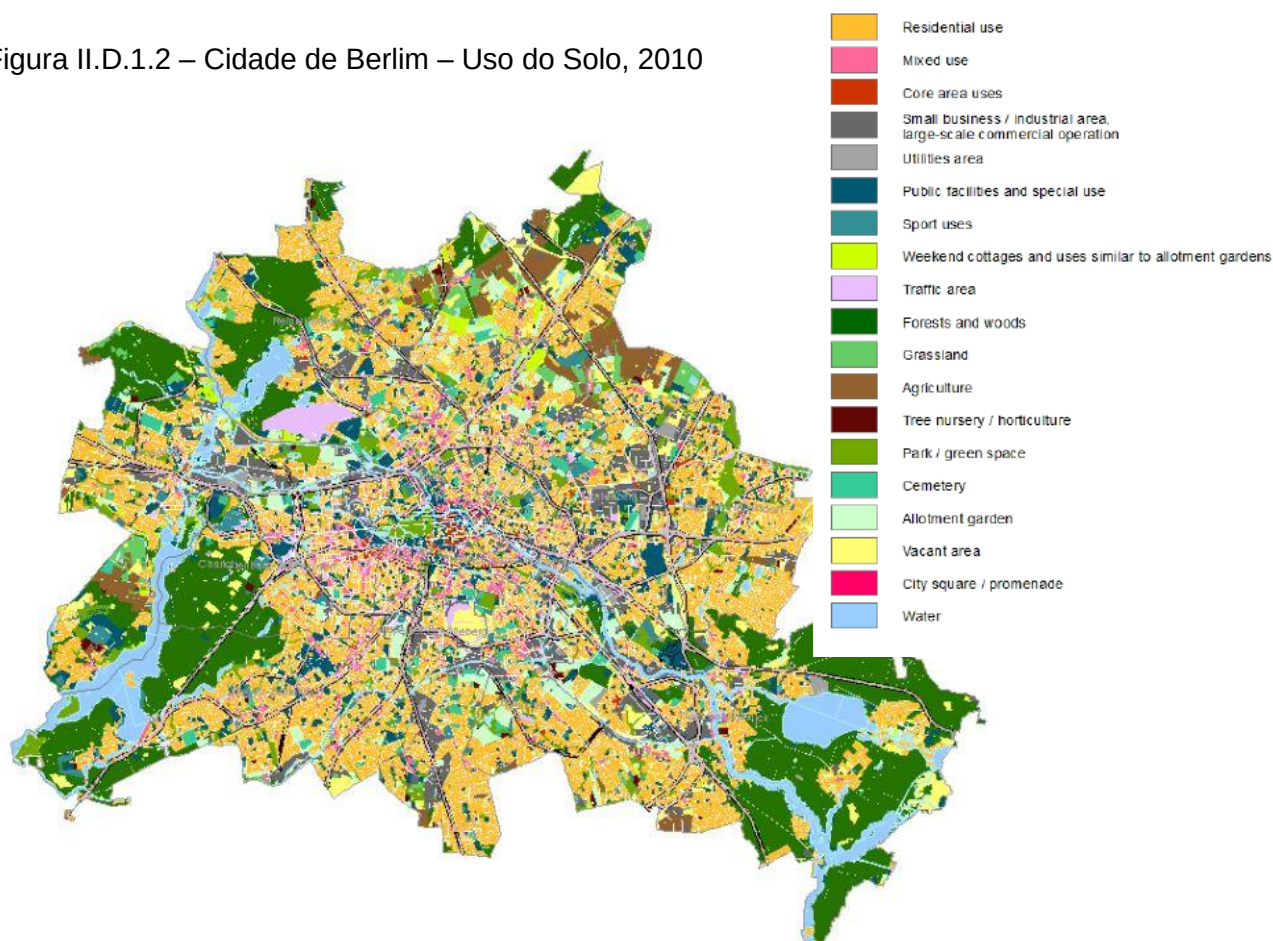
Mas, para tornar exequível o *continuum* urbano-rural fundamental para garantir a robustez das dimensões sociais do sistema alimentar, é necessário existir uma grande articulação entre os diferentes organismos com responsabilidade nos territórios envolvidos neste processo («**governança multinível**»). *“Key to multi-level governance is the establishment of a structured dialogue on development policy between local authorities at*

different territorial levels and stakeholders from civil society and the private sector. Such dialogues should be influenced by the concept of subsidiarity and entertain the possibility that multiple types of institutional arrangements are possible as citizens and public officials actively seek solutions to development problems.” (FAO, 2011; p.33). Pois só com essa articulação é possível definir políticas públicas orientadas que permitam a implementação de um sistema alimentar sustentável e resiliente.

Embora esta conceção metodológica seja relevante para a sustentabilidade ambiental, económica e social dos territórios urbanos, contudo, para a sua exequibilidade é necessário que haja uma grande mudança de mentalidades nas entidades públicas, particularmente na Administração Local, no sentido de poder prevalecer os interesses locais e a defesa da sustentabilidade do território que lideram. E em paralelo, as estratégias de desenvolvimento do espaço urbano, consubstanciadas através dos instrumentos de gestão do território (planos), deverão acautelar devidamente o uso do solo, atribuindo a determinadas áreas, funções e atividades específicas, e, noutras, salvaguardando as suas características ambientais endógenas, particularmente de natureza ecológica e agrícola. Neste sentido, o planeamento direcionado para o zonamento do território, apesar da sua rigidez regulamentar, surge como o processo mais adequado e assertivo para implementar medidas e ações que garantam a segurança alimentar dos espaços urbanos, bem como, a proteção dos seus elementos ecológicos. Contudo, admite-se que ao longo do tempo os resultados das medidas implementadas podem não ser os pretendidos, manifestando alguma desadequação face às necessidades da população ou às especificidades de determinadas áreas do território. No sentido de evitar esta situação, considera-se pertinente que o processo de planeamento e de conceção dessas áreas seja prudentemente orientado e monitorizado, possibilitando, deste modo, uma flexibilização do processo interventivo.

No âmbito desta abordagem, considera-se interessante apresentar, de uma forma sucinta, algumas considerações sobre a planificação do uso do solo da cidade de Berlim, efetuada em 2010, e em 2015 (Figuras II.D.1.2 e II.D.1.3):

Figura II.D.1.2 – Cidade de Berlim – Uso do Solo, 2010

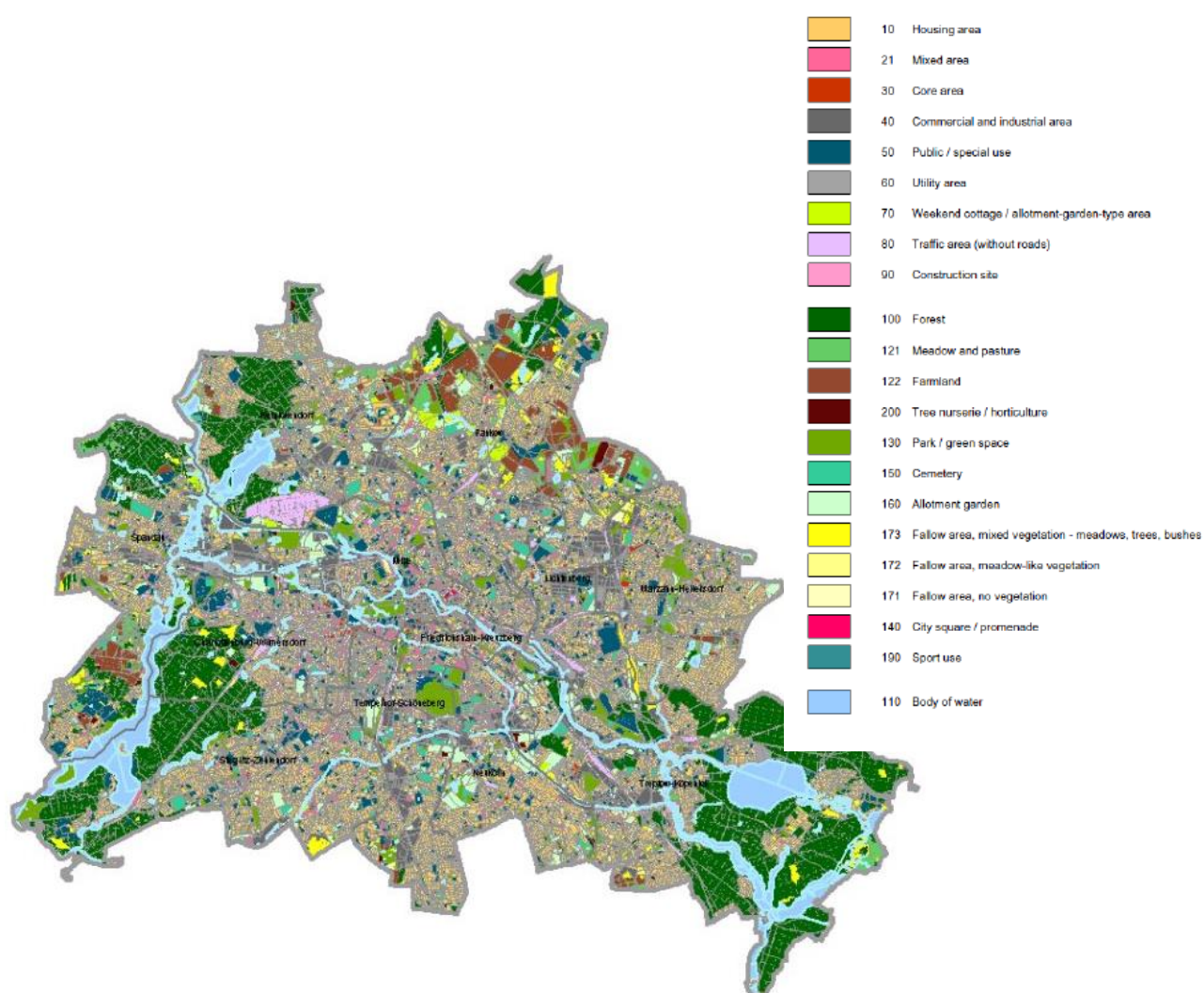


Fonte: Geoportal de Berlim in http://fbinter.stadt-berlin.de/fb/index.jsp?Szenario=fb_en; acedido em maio 2017

- i. A planificação do uso do solo de Berlim assume na sua génese conceções associadas à necessidade de existir uma continuidade ecológica que é garantida através de áreas de produção agrícola (incluindo várias tipologias), pastoreio, floresta e prados e espaços verdes.
- ii. Constata-se que a classificação do uso do solo definida em 2015 revela um maior detalhe, face a 2010, surgindo delimitada uma classe “*Fallow área, mixed vegetation*” (terrenos vagos ou em pousio) com 3 subclasses (prado, arbustos, árvores, só prado ou sem vegetação). Admite-se que esta nova delimitação tem como propósito a identificação de áreas onde se pretende promover a evolução ecológica – do mato para a mata.
- iii. Relativamente às classes ligadas à atividade agrícola – “*Farmland/ Agriculture*” (terrenos agrícolas) e “*Tree nurserie/ horticulture*” (viveiros e estufas), estas não só se mantêm entre os anos considerados, como se observa um aumento de áreas afetadas à atividade agrícola, em 2015.

Efetivamente, a classificação do uso do solo de Berlim tem subjacentes preocupações ligadas à promoção da sustentabilidade ecológica, física e agrícola do território. A introdução de novas categorias, em 2015, ligadas essencialmente à preservação de fatores ecológicos, para além de terem implícita uma monitorização do processo de planeamento efetuado em 2010, revelam também uma crescente preocupação com esta matéria. Por outro lado, em termos de proteção de áreas a vincular para o uso agrícola, observa-se que houve de facto uma firmeza, por parte do sector público, que se manifesta não só na preservação dessas áreas, entre 2010 e 2015, como também, na sua ampliação, prevista em 2015.

Figura II.D.1.3 – Cidade de Berlim – Uso do Solo, 2015



Fonte: Geoportal de Berlim in http://fbinter.stadt-berlin.de/fb/index.jsp?Szenario=fb_en: acedido em maio de 2017

Em síntese, os efeitos da globalização e das medidas de austeridade nos espaços urbanos deixaram marcas no desenvolvimento dos territórios, manifestadas pela desmesurada urbanização, pelo acentuar das desigualdades e polarizações territoriais, pelo crescimento da pobreza urbana, e pelo desrespeito em relação às potencialidades naturais e ambientais existentes. As restrições orçamentais impostas ao sector público e o aumento da percepção pública sobre o impacto desses processos têm contribuído para surgir «novos valores» como reação aos existentes, tendo subjacente a defesa comunitária, a inclusão dos mais carenciados e o respeito pelas condições ambientais e recursos endógenos. Neste âmbito, o surgimento de uma nova conceção de desenvolvimento, designada por economia do crescimento verde, promotora de mudanças aos níveis económico, social e ambiental, se por um lado, pode representar uma nova esperança para a evolução dos territórios urbanos, por outro, pode materializar aspirações urbanísticas, consentindo espaços geográficos e modos de vida diferenciados que podem ser integrados harmoniosamente através da «paisagem global» de Ribeiro Telles (1994).

O protagonismo do sector público revela-se fulcral em todo este processo, quer através da coordenação dos diferentes organismos intervenientes no território (governança multinível), quer através da necessidade de existir uma descentralização urbana (ou «globalização ideológica»), aos níveis financeiro e de competências. Não obstante, a bondade e o interesse destas intenções, o crivo e o envolvimento da sociedade é fundamental para a sua aprovação e implementação. Cabendo ao sector público encontrar respostas adequadas à qualificação do quotidiano urbano e esclarecer as comunidades locais de quais os benefícios e virtudes dessa sua atuação.

III- AS DINÂMICAS URBANAS E O SECTOR IMOBILIÁRIO RESIDENCIAL

No âmbito da investigação em curso, num primeiro momento, tendo por base a literatura consultada, houve a preocupação em identificar os principais conceitos que exprimem as mudanças estruturais ocorridas nas últimas décadas nas sociedades contemporâneas, cujo efeito se fez repercutir em diferentes concepções teóricas e metodológicas sobre o espaço urbano. A eleição desses conceitos e respetivos subconceitos resultou de um processo natural e espontâneo, decorrente da revisão bibliográfica efetuada, que ao longo do seu curso foi confirmando a incidência e concordância, por parte dos autores estudados, na sua elevação como fatores-chave a ter em consideração na fase inicial da investigação. A partir dessa identificação e consolidação do seu propósito, tendo subjacente o objeto central da tese, esses foram objeto de uma análise conceptual teórica e crítica, apresentada nos capítulos anteriores. Não obstante, no contexto desta pesquisa é ainda relevante um melhor entendimento sobre a forma como essas dinâmicas urbanas podem influenciar ou condicionar o comportamento do sector imobiliário, particularmente ao nível da sua vertente habitacional (ou residencial). Subjacente a esta trama teórica reside a inquietação de tentar perceber de que forma este sector reage ao impacto das medidas de austeridade, que impõe limitações à utilização de recursos financeiros, condiciona a sua atividade, e consequentemente alterando o desenvolvimento dos territórios urbanos.

Na Figura III.1 é representado em esquema os quatros conceitos teóricos fundamentais que constituem os principais eixos que suscitaram, nas últimas décadas, e também mais recentemente, alterações nas dinâmicas urbanas dos territórios - *Globalização da Economia; Crise e Austeridade; Compromissos Urbanos e Economia do Crescimento Verde*, e que foram objeto do quadro argumentativo e da discussão conceptual apresentados nos capítulos anteriores. Para cada um desses conceitos são identificadas particularidades específicas que decorrem da mobilização de investimento em projetos urbanos ou de processos de atuação do sector imobiliário, impulsionados por tendências economicistas e urbanísticas ou pela implementação de determinadas políticas públicas urbanas, aspetos que importa perceber como interagem e se relacionam, e como esses influenciam o desenvolvimento urbano.

Tendo premente este desígnio e o foco central da investigação, opta-se nesta secção por uma exposição do tema que permita uma permanente ligação entre a discussão conceptual e a ilustração empírica, possibilitando deste modo que o quadro argumentativo

auxilie o confronto entre os contributos teóricos discutidos e os elementos empíricos que os permitem sustentar. Neste sentido, será iniciada uma abordagem à realidade do sector imobiliário nacional, recorrendo para o efeito a uma análise empírica de algumas variáveis que se assume como sendo representativas e expressivas dessa realidade.

Figura III.1- Articulação das Dinâmicas Urbanas com o Sector Imobiliário (residencial)



Fonte: Elaboração Própria, fevereiro 2017

A. GLOBALIZAÇÃO, SEGMENTAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E DO MERCADO RESIDENCIAL

No âmbito da literatura revista sobre esta temática, destaca-se David Harvey que tem analisado com particular acuidade as dinâmicas geográficas e temporais do investimento imobiliário e as suas repercussões nos processos de desenvolvimento urbano. Tendo como principal referência as suas obras sobre este assunto, pode-se argumentar que as teorias neoliberais enquanto modelo económico dominante nas sociedades capitalistas atuais, tiveram necessidade de anular ou reduzir as barreiras espaciais entre diferentes geografias, facilitando e tornando mais rápida a circulação de capitais. Mais especificamente, o processo de urbanização e a produção do espaço tem desempenhado um papel crucial na absorção de excedentes de capitais nas últimas décadas. Contudo, para a concretização desses

processos, exigentes em termos financeiros e com retornos a longo prazo, o envolvimento do Estado no apoio a um sistema financeiro forte - «nexo Estado-Finanças» - revelou-se fundamental não apenas para alavancar as ações, como também para aguardar 'pacientemente' pelo retorno do investimento (Harvey, 2010; 2012). Face a estas condições e à crescente necessidade de existir maior fluxo de liquidez que permita dar continuidade e ampliar o processo de construção do espaço, vão sendo criadas e implementadas diferentes inovações financeiras que concretizam esse modelo.

No entanto, conforme alerta Harvey (2010), a circulação de capital não é contínua, é processada por ciclos, surgindo circunstâncias que retardam ou interrompem a sua continuidade, incitando o surgimento de crises, que se refletem na desvalorização ou perda de capital. O autor imputa estas mudanças à trajetória evolutiva do capitalismo, ao desequilíbrio, às tensões e antagonismos que surgem entre as diferentes esferas de atividade. Ou seja, de acordo com Harvey (2010), a evolução do capitalismo depende da interação dinâmica de sete fatores que constituem as esferas de atividade. Representando cada um deles uma parte da complexidade dos sistemas sociais e económicos que fazem parte do mundo contemporâneo, nomeadamente: **i)** as tecnologias e formas de organização; **ii)** as relações sociais; **iii)** os arranjos institucionais e administrativos; **iv)** os processos de produção e de trabalho; **v)** as relações com a natureza; **vi)** os processos de reprodução social e de reprodução dos indivíduos e **vii)** as concepções mentais do mundo. Argumentando que nesse processo nenhuma das esferas é dominante e independente das outras, evoluindo cada uma delas autonomamente, mas sempre em interação dinâmica, interligadas pela circulação e acumulação de capital. E com esta perspetiva, defende que os períodos de crise surgem quando existe uma alteração nesse equilíbrio, comprometendo a relação entre as diversas esferas.

Apesar da relevância e abrangência da perspetiva teórica de Harvey (2010), com o propósito de elucidar sobre os motivos que podem levar a interrupções na circulação do capital, não pode ser negligenciado o facto do investimento associado a projetos de cariz urbano ser muito vulnerável ao ambiente económico existente, bem como, às políticas financeiras e macroeconómicas adotadas⁴⁴. Se atendermos à evolução da construção de habitação nos EUA, ao longo do último século, é evidente o carácter cíclico deste tipo de investimento, sensível a fatores de natureza económica e financeira, como ocorreu na Grande

⁴⁴ Existe um consenso generalizado na literatura consultada quanto à dependência do imobiliário aos ciclos económicos e a especificidades associadas ao sistema de crédito, tais como: a disponibilidade de crédito, a taxa de juro praticada e o período de amortização concedido aos empréstimos.

Depressão, em 1930, suscitada pela queda da bolsa de valores e por um ambiente de superprodução⁴⁵, ou pelas crises financeiras ocorridas a partir da década de 70, que embora de menor impacto, foram provocadas por excessos no mercado imobiliário. O carácter cíclico deste tipo de investimento, estudado por Brinley Thomas⁴⁶ para a realidade dos EUA, entre 1810 e 1950, e lembrado por Harvey (2010), admitia a existência de grandes oscilações nos ciclos de construção residencial com uma periodicidade média de 19,5 anos e um desvio padrão de 5 anos. Neste sentido, e corroborando as conclusões de Brinley Thomas, Bringe do Amaral (2011), tendo por base estudos efetuados aos ciclos imobiliários ocorridos em alguns países anglo-saxónicos⁴⁷, admite existir um período constante, de sensivelmente 18 anos, entre o início da subida de preços do imobiliário e o momento em que, atingido o pico de valorização, este começa a desvalorizar. Dependendo o ritmo da fase descendente do ciclo imobiliário, segundo o autor, do regime fiscal e da natureza do sistema de crédito hipotecário.

Todavia, conforme refere Stiglitz (2014), no rescaldo da Grande Depressão foram implementadas políticas de regulação do sistema económico e financeiro americano, consideradas suficientemente fortes e eficazes para evitar o despoletar de outra grande crise e dos seus efeitos negativos na sociedade. Com a eliminação dessas medidas de regulação do sistema financeiro, em 1999, o escudo de proteção deixa de existir, compactuando com uma excessiva financiarização da economia que eclodirá poucos anos mais tarde na crise financeira de 2007/2008.

Importa enfatizar que o impacto destas crises nas sociedades para além de ser desolador, alterar completamente os padrões de vida e acentuar as desigualdades sociais, cria em simultâneo uma superacumulação de investimentos no ambiente construído, de difícil e lenta superação para as economias nacionais. Contudo, para que seja possível suscitar novamente o crescimento é necessário implementar um novo quadro que absorva o capital e crie riqueza. E neste sentido, a globalização vem criar novas perspetivas de desenvolvimento urbano, possibilitando trajetórias diferentes e novos espaços essenciais para o seu investimento (Harvey, 2010).

⁴⁵ De acordo com alguns autores económicos, os excessos de produção registados nos anos 30, foram causados pelo aumento da produtividade industrial, suscitado por Taylor em "Princípios da Administração Científica", cuja primeira edição foi publicada em 1911. Segundo Taylor (1990), o aumento da produtividade poderia ser processado através da organização de tarefas, onde cada indivíduo desempenha uma função específica, obedecendo a padrões rigorosos de tempo e de movimento.

⁴⁶ Economista e professor universitário, cuja principal área de investigação incidiu nas migrações internacionais da população e do capital. Das suas obras destaca-se "*A Study of Great Britain and the Atlantic Economy*", publicada em 1954.

⁴⁷ Com particular incidência nos Estados Unidos da América, no Reino Unido, na Austrália e na Nova Zelândia.

Richardson (2005), num processo de reflexão sobre o processo de globalização, tendo por base um estudo realizado em algumas cidades e seus sistemas urbanos, de diferentes contextos geográficos e culturais⁴⁸, apesar de admitir que as consequências da globalização são benéficas para muitos territórios, podendo gerar novas oportunidades para o desenvolvimento urbano, *“there will be room for some new entrants to the market for global manufactures and services, and some well-located cities in countries that reform their policies, institutions, and infrastructure will surely develop successful clusters”* (Richardson, 2005; p. 2), é perentório ao assumir que este processo tem inerente alguns impactos negativos resultantes da reestruturação dos fatores de competitividade e das estruturas económicas e de emprego, gerando desemprego, precaridade, e desigualdades sociais, nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. No processo de competição entre os territórios e a necessidade de atrair investimento, o sector público (Estado) assume um papel relevante na criação de condições para que essa atração se torne exequível, e contribua para aumentar a base económica e tributária local (Carvalho, 2005; Richardson, 2005; Harvey, 2010).

Assim, e conforme abordado na secção anterior, a afirmação global das cidades e regiões, face a outras, deve-se em grande medida às potencialidades endógenas de cada uma delas, em termos de dotação de infraestruturas, de capacidade de reter investimento económico e de organização e interação espacial. Subentendendo-se por organização e interação espacial, o processo de ordenamento do território que possibilite, por um lado, uma alteração dos sistemas produtivos, visando uma maior especialização e diversificação económica e por outro, a promoção da coesão social e territorial, conjugada com mecanismos participativos (Richardson, 2005). Contudo, como se pode constatar na abordagem teórica do capítulo anterior, o modo de atuação da globalização no desenvolvimento urbano é pouco consensual na comunidade científica, expondo uma dualidade conceptual entre um processo de atuação uniforme, assente na ideia de que o sucesso das cidades (e respetivos sistemas urbanos) estão dependentes de «certos imperativos culturais universais», e um processo de atuação que defende a diferença, a identidade e a pluralidade (Castells, 1999; Richardson, 2005; Sliwa-Schneider, 2006). Embora as questões relacionadas com a identidade, e com o respeito pelas diferenças urbanas locais possam ser encaradas como de grande pertinência no debate sobre o impacto da globalização no desenvolvimento urbano, assume-se que cada vez mais surgem como um dos requisitos que incentivam e atraem fluxos de investimento.

⁴⁸ Numa primeira fase analisa o efeito da globalização nas cidades e seus sistemas urbanos de cinco países: Índia; Coreia do Sul; Filipinas, Indonésia e África do Sul. Numa fase posterior, avalia o impacto desse processo em cidades individuais espalhadas pelo mundo como Rio; S. Paulo; Cidade do México; Bogotá; Los Angeles; S. Diego; São Petersburgo; Tóquio; Xangai e Karachi.

No seguimento destas reflexões teóricas, importa antes de mais perceber como é que este processo pode dinamizar e condicionar os mercados residenciais nacionais e globais e como podem estes contribuir para a fragmentação do espaço urbano, elitizando o território e conferindo-lhe uma forma arquipelágica.

Apesar dos mercados imobiliários representarem todo o conjunto de transações efetuadas num determinado país ou região, a sua dinâmica e orientação não deixam de estar subjugadas à atuação de forças globais, sob a perspetiva de serem criadas novas oportunidades para a absorção de excedentes, por parte de investidores estrangeiros. Sendo este processo mais acutilante para os investidores de regiões com expressivos crescimentos económicos e que necessitam consequentemente de reinvestir os excedentes de capital. Efetivamente, se atendermos à evolução da economia mundial nos últimos anos constata-se existir uma nova geografia da produção e do poder económico, passando a hegemonia dos EUA para outras regiões que registaram ritmos expressivos de crescimento económico, com particular incidência geográfica no sudeste asiático e na Índia. Esta rápida mudança que se reflete numa nova geografia do capital, para além de gerar outro quadro geopolítico, vem acentuar a competição entre as regiões e forçar o investimento no desenvolvimento urbano. No caso particular do investimento no mercado imobiliário residencial, para além de estar dependente da relação entre dinâmica demográfica e oferta de habitação, é fortemente condicionado pela avaliação de fatores estruturais que, na ótica de Savills (2015), estão associados a aspetos políticos, a particularidades culturais, a políticas urbanas e de ordenamento do território, ao regime fiscal e jurídico e a custos de financiamento. Fatores que não são apenas determinantes para o investidor, como contribuem também para que o mercado residencial funcione de forma distinta nos diversos países e regiões.

Sobre esta matéria, Carvalho (2005) com uma perspetiva pragmática, realça a importância de “... transposição da leitura de competitividade para o contexto da concorrência entre cidades pode recorrer às ideias *supra*, de identificação de um segmento-alvo, aceitação de um posicionamento competitivo, desenvolvimento de uma estratégia de redução de custos e definição de uma estratégia de diferenciação” (Carvalho, 2005; p. 72). Efetivamente, na ótica deste autor, a competitividade das cidades decorre da forma como elas possibilitam a eficiência dos investidores, o bem-estar dos consumidores e a existência de um bom ambiente social urbano.

Na última década, a tendência dos investidores no mercado global tem incidido particularmente nalgumas das principais cidades mundiais, referenciadas em estudo efetuado pela Cushman & Wakefield (2015)⁴⁹, refletindo a importância que é dada ao processo de planeamento e de gestão das cidades, à notoriedade que é concedida à arquitetura e à requalificação dos espaços urbanos, assim como às condições que oferecem garantias para que o investimento se concretize sem grandes riscos. Face a este contexto, Bourdain (2011) admite que o liberalismo económico impõe-se nas sociedades, traduzindo-se num pensamento (narrativa) urbanístico que se apoia no essencial em: (i) convicções e métodos de fazer a cidade suportados por novas tecnologias de informação e comunicação, (ii) realização de grandes operações urbanas e (iii) importância do espaço público como um grande desafio para as cidades, convocando grandes investimentos, «operações farol»⁵⁰, como forma de converter as cidades em referências-chave ao nível global. A ideia de cidade como obra de arte, de esplendor arquitetónico e urbanístico, ganha força, fazendo com que as atividades e os equipamentos ligados à cultura atraiam portadores de inovação e as cidades produzam assim a inovação necessária para “...criar os círculos virtuosos de riqueza” (Bourdain, 2011; p.49).

A propósito das grandes operações urbanas, Borja (2010), nas suas reflexões sobre o processo de planeamento e de urbanismo em Barcelona, transmite, por um lado, algum encantamento e satisfação com a atuação urbanística realizada nas últimas décadas, mas, por outro, não deixa de expressar descontentamento com algumas operações urbanísticas concretizadas mais recentemente⁵¹ que, segundo o autor, desvirtuam as conceções urbanísticas adotadas nas décadas precedentes. Admitindo que apesar de exibirem conceções arquitetónicas interessantes, em termos urbanísticos representam um retrocesso no desenvolvimento urbano da cidade, na medida que criam espaços urbanos descontínuos e pouco articulados com a morfologia da cidade preexistente, representando uma rutura com o urbanismo dos últimos vinte anos, substituindo-o pela importância da arquitetura e da sua mediatização. *“La arquitectura se impone al urbanismo de la misma forma que el formalismo urbanístico se impone a los contenidos y a los usos sociales. La arquitectura de “objetos singulares” de los arquitectos del star system es la “cara” artística de los productos aislados del urbanismo de los negocios”* (Borja, 2010; p.177).

⁴⁹ Estudo que incide sobre o investimento global realizado em 25 cidades: Nova Iorque; Londres; Tóquio; Los Angeles; São Francisco; Paris; Chicago; Washington; Dallas; Atlanta; Miami; Boston; Hong Kong; Sidney; Houston; Berlim; Seattle; Melbourne; Frankfurt; Phoenix; Denver; Austin; Xangai; Amesterdão e Munique.

⁵⁰ Designação de Bourdain (2011) atribuída aos grandes projetos urbanos desenvolvidos por arquitetos de referência.

⁵¹ Particularmente algumas operações privadas na Diagonal Mar e a operação de desenvolvimento público e de gestão privada relacionada com o espaço construído para acolher o Fórum Barcelona realizado em 2004.

As atrações e potencialidades arquitetónicas das cidades, se contribuem, por um lado, para o aumento da autoestima coletiva e individual, dos residentes, dos que trabalham e dirigem a gestão e o ordenamento das cidades, por outro, despertam o interesse de investidores internacionais, cuja atuação se reflete num primeiro momento em alterações na dinâmica do mercado residencial local e num segundo tempo, na valorização do património imobiliário, em determinadas áreas das cidades, decorrente do acréscimo da procura e do interesse em investir. E desta forma, impondo ao mercado imobiliário residencial uma perspetiva mais dinâmica, no sentido de estar mais atento a novas oportunidades com potencial de crescimento económico, bem como antevendo os efeitos que determinadas mudanças urbanísticas ocorridas nos territórios podem suscitar, e contribuir para a valorização ou diminuição do valor do património imobiliário. E nesse sentido, potenciando a segmentação do espaço urbano.

Efetivamente, a lógica de funcionamento da globalização exige espaços físicos que se encontram maioritariamente presentes em cidades ou regiões urbanas, adicionalmente a essa necessidade devem existir infraestruturas de informação e de tecnologia que possibilitem estabelecer em rede, transações económicas e conexões sociais e culturais a múltiplas escalas, que facilitem a mobilidade entre os territórios, e a capacidade de coordenar atividades descentralizadas com possibilidade de partilha de tomada de decisões (Castells, 2006; Rodrigues, 2008). A teorização da sociedade em rede enfatizada por Castells (2006) dá um enfoque diferente à complexidade do processo de globalização, assumindo-a como a possibilidade da estrutura social de uma sociedade estar conectada. De acordo com o autor, o que é novo neste processo não é o conhecimento e a informação, embora necessários nas sociedades contemporâneas, mas sim, a oportunidade que é criada para alterar as velhas formas de organização social, com recurso às redes tecnológicas.

Na abordagem conceptual de Castells (2006), a sociedade em rede surge como uma forma nova, eficiente, de organizar a atividade económica, em torno de projetos de negócios específicos, cujo sucesso e produtividade é tanto maior quanto maiores e mais dinâmicas forem as ligações com a rede da economia global. Contudo, para que o crescimento da produtividade persista e seja sustentável, torna-se fundamental que ocorra paralelamente uma evolução e divulgação tecnológica, que sejam equacionadas alterações funcionais no mercado de trabalho e que sejam incentivadas e difundidas novas formas de organização em torno de redes, admitindo o pressuposto de que uma rede criada em torno de um determinado projeto se expanda e forme outras redes em torno de outros projetos (Castells, 2006).

A argumentação defendida por Castells se assevera por um lado, que o desenvolvimento e a inovação tecnológica das estruturas das sociedades atuais são elementos determinantes para o aumento da produtividade e competitividade das empresas, por outro, surge como um dos fatores explicativos para a existência de territórios marginalizados no processo de competitividade na atual economia global, em grande medida, pela sua incapacidade financeira em investir neste tipo de infraestruturas (Richardson, 2005; Castells, 2006).

A sustentação da tese de Castells de que o mundo contemporâneo, e particularmente as suas cidades e sistemas urbanos, se transforma cada vez mais em espaços de passagem, ou «espaço de fluxos», onde não existe interação e capacidade para gerar sociabilidades, mas onde apenas são produzidos e consumidos fluxos de informação e de bens, em oposição a «espaço de lugares», representa uma perspetiva conceptual que não deixa de ser amplamente contestável. De facto, como contrapõe Rodrigues (2008), essa tese não pode ser generalizada, embora admitindo a existência de lugares que não potenciam interações, ou «connections», confirma existirem muitos outros lugares, que para além de fomentarem transações comerciais e atividades económicas, surgem também como lugares de consumo, de cultura, de urbanidade e com conotações sociais associadas a novos estilos de vida. Face à ambivalência e complexidade das realidades territoriais atuais, admite-se que é defensável aceitar as cidades como espaços de fluxos e como lugares de consumo, atendendo por um lado, ao facto das cidades serem catalisadoras e simultaneamente integradoras de fluxos comerciais e económicos na sociedade global, e por outro, admitindo que as dinâmicas sociais geradas na cidade, a valorização do capital cultural existente (material e imaterial), e a elevação dos atributos de identidade cultural e histórica das cidades (Castells, 1999; Richardson, 2005; Sliwa-Schneider, 2006), não só surgem como fatores que motivam o investimento e o consumo, como representam elementos diferenciadores e de afirmação das cidades no mundo global.

A consolidação da ideia de que a competitividade dos territórios depende da densidade das interações que permite e dos efeitos de interconexão que possibilita, é cada vez mais crescente, contudo, essa competitividade deve ter também inerente a garantia de qualidade

urbana⁵² e de qualidade de vida⁵³ do espaço urbano. Surgindo estas vertentes, na perspetiva de grande parte dos autores consultados, importantes para justificar as diferenciações e desigualdades de acessibilidade às cidades, regiões e países, para fins económicos e residenciais. Efetivamente, a construção do espaço urbano representa uma forma de aplicação do capital financeiro e simultaneamente é geradora de potencialidades urbanísticas e económicas suscitadas pelos fluxos de investimento. Mas, se todo este processo possui uma conotação de desenvolvimento urbano e económico, aparentemente benéfica para os territórios, por outro, é paradoxal para a sociedade, na medida em que contribui para que a ocupação de determinados lugares ou espaços seja seletiva e elitizada, restringindo-os à população com maior capacidade financeira para suportar os custos elevados do sector habitacional. E nesta perspetiva, condicionando o direito de liberdade de escolha individual, em termos de opção de vida, fundamentalmente ao nível da vertente residencial.

O investimento é a variável mais simples e direta para perceber a natureza e a dimensão dos fluxos de capital, num país, num dado intervalo de tempo, permitindo igualmente inferir como a atuação e a motivação suscitada pelo investimento estrangeiro pode alterar as dinâmicas, urbanística e residencial dos territórios. A análise empírica desta variável incidirá sobre a realidade nacional, no período compreendido entre o ano de 2008 a 2015.

Apesar da informação disponível no Banco de Portugal não permitir uma análise comparativa do investimento realizado em Portugal, antes e depois de 2008, não obstante, proporciona uma leitura do fenómeno no período imediato à eclosão da crise nos Estados Unidos, onde se assinalam duas circunstâncias relevantes no contexto nacional: **i)** a imposição de medidas de austeridade no território nacional e noutros países europeus que surgem como condicionadores ao investimento de proveniência europeia; **ii)** a implementação do Programa Vistos Gold e a criação do estatuto de Residentes Não Habituais (RNH), associada à concessão de benefícios fiscais, cujas especificidades para além de potenciarem o investimento no sector imobiliário (construção e transações), e de gerarem efeitos multiplicadores nas economias nacionais, em atividades económicas complementares, têm inerente um grande potencial de atração a outro tipo de investimento e de investidores.

⁵² Conforme refere Araújo (2008), a utilização deste conceito, a partir de finais da década de 60, está associado a uma perspetiva estética e visual do desenvolvimento urbano, que é resultante da conjugação de dois fatores: i) da definição de novas regras no desenho urbano das cidades, associadas a modelos inovadores de intervenção; ii) do desenvolvimento de novos métodos e recurso a novas tecnologias na atividade urbana que possibilitam incrementar a qualidade dos espaços.

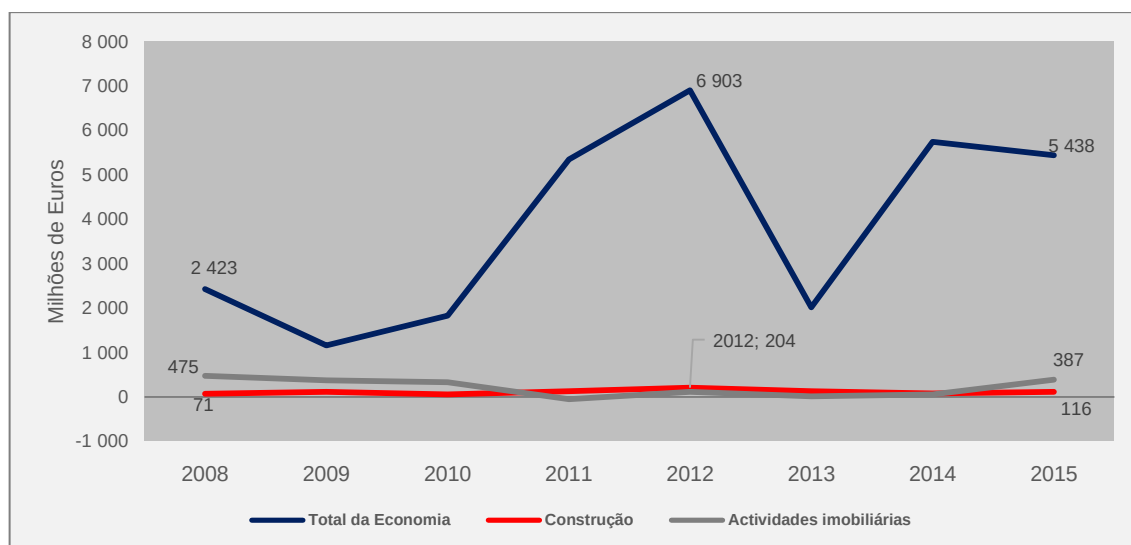
⁵³ Conceito banalizado a partir da década de 60 (tal como o conceito de qualidade urbana), referenciado e analisado por Pinto (2005), surge, como refere Araújo (2008), como sinónimo de bem – estar e felicidade. Apresentam uma relação estrita com o conceito de desenvolvimento, atendendo a que o processo desencadeado por este pode suscitar satisfação social, expresso individual e coletivamente.

Antes de mais, é importante clarificar do que falamos quando nos referimos aos programas, ou instrumentos públicos, assinalados no ponto ii), e quais são efetivamente os seus desígnios. Objetivamente representam uma forma de o capitalismo neoliberal se afirmar nos territórios, e expressam, conforme argumenta Quintela (2014), uma vontade política em atrair investimento estrangeiro com o objetivo de estimular a atividade económica e o desenvolvimento dos territórios através da transferência de capitais para o país de acolhimento, em troca de concessão de residência ou de direitos de cidadania. O programa Vistos Gold deriva de um programa europeu de investimento que obedece a critérios específicos definidos por cada país que o adotou, facilitando a entrada e permanência nos países com dispensa de visto de residência, com possibilidade de aceder posteriormente à nacionalidade, desde que se encontrem salvaguardadas as condições de investimento definidas pelo país requerido. O estatuto de RNH representa um regime fiscal⁵⁴ concebido para atrair para Portugal profissionais não residentes qualificados em atividades de elevado valor acrescentado, de caráter científico, artístico ou técnico, assim como, beneficiários de pensões obtidas no estrangeiro. Para a obtenção do estatuto de RNH ser residente de forma habitual e permanente em Portugal, constitui um dos requisitos obrigatórios, e nesse sentido, a aquisição ou o arrendamento imobiliário representa uma das etapas do procedimento.

O total de investimento estrangeiro direto em Portugal (IDE), entre 2008 e 2015 (Figura III.A.1), foi de 31 mil milhões de euros, dos quais 65% foram realizados de 2012 a 2015. Apesar de se registarem oscilações no investimento realizado, ao longo do período considerado, ocorrendo mesmo desinvestimento em alguns sectores de atividades (como é o caso da indústria transformadora) com variação de -236%, entre 2008-2015, o pico de investimento estrangeiro ocorre no ano de 2012 (7 mil milhões de euros), representando nos anos precedentes (2008-2011), um investimento médio anual de 2,7 mil milhões de euros, e nos anos posteriores, um investimento médio anual da ordem dos 4,4 mil milhões de euros. De facto, o efeito da crise de 2008 reflete-se fortemente na intenção dos investidores estrangeiros, expressando-se claramente na desaceleração deste fluxo. Em 2013, observa-se uma retração do investimento, embora, o comportamento da variável nos anos seguintes indicie uma tendência de crescimento mais consistente, concomitante com a progressiva melhoria dos indicadores económicos nacionais, favorecendo e transmitindo confiança aos investidores estrangeiros.

⁵⁴ RNH (Residentes Não Habituais) - Regime criado em 2009, pelo DL nº249/2009 de 23 de setembro, aplicável a estrangeiros e a nacionais que transfiram a sua residência para Portugal depois de um longo período fora do país. O estatuto de RNH concede benefícios fiscais, isentando de IRS os pensionistas, e atribuindo uma taxa de 20% (+3,5% de sobretaxa) de IRS aos restantes RNH.

Figura III.A.1 – Investimento Direto do Exterior em Portugal (transações), 2008-2015



Fonte: Elaboração Própria, Banco de Portugal, 2016

Relativamente ao investimento estrangeiro (transações), nos sectores de atividade mais diretamente ligados ao imobiliário, construção e atividades imobiliárias, importa referir que a primeira representa 3% do total de IDE realizado em Portugal (896 milhões de euros), entre 2008-2015, surgindo o ano de 2012 com o maior investimento realizado no sector (203,8 milhões de euros), revelando, no entanto, variações anuais na captação de investimento exterior, e observando-se que no período considerado ocorreram dois momentos de retração do investimento, nomeadamente entre 2009/10 (variação de (- 52,7%)), e entre 2013/4 (variação de (-38,6%)). Não obstante, admite-se que a partir de 2014 o comportamento desta variável aponta para um aumento do investimento no sector, embora ainda pouco consistente, atendendo a que se reporta apenas a um período de dois anos (variação 45%, entre 2014-2015).

Quanto às atividades imobiliárias, para além de representarem 5,5% do total de IDE, entre 2008-2015, manifestam uma tendência crescente na captação de investimento exterior, a partir de 2012 (variação de -110%, em 2008-2011, contra 233% em 2012-2015), podendo indiciar por um lado, alguma influência da implementação do programa Vistos Gold na orientação do investimento estrangeiro e por outro, pelas oportunidades de investimento imobiliário criadas pela diminuição do preço de venda (médio) do mercado imobiliário residencial, decorrente da contração da procura interna, comprovado empiricamente pela

diminuição do número de transações imobiliárias (compra e venda), verificada a partir de 2008, e que é consequência, em grande parte, da degradação das condições de vida, aumento do desemprego e do menor rendimento disponível das famílias, bem como das limitações na concessão de crédito, por parte das entidades financeiras. De sublinhar que apesar do investimento realizado, no período considerado ser superior, em termos absolutos, nas atividades imobiliárias, verifica-se que entre 2011 e 2014, o maior investimento concretizado anualmente ocorre no sector da construção, contudo, este comportamento é alterado em 2015, a favor das atividades imobiliárias, que embora o montante do investimento seja elevado, é ainda inferior ao valor das transações realizadas no ano de 2008.

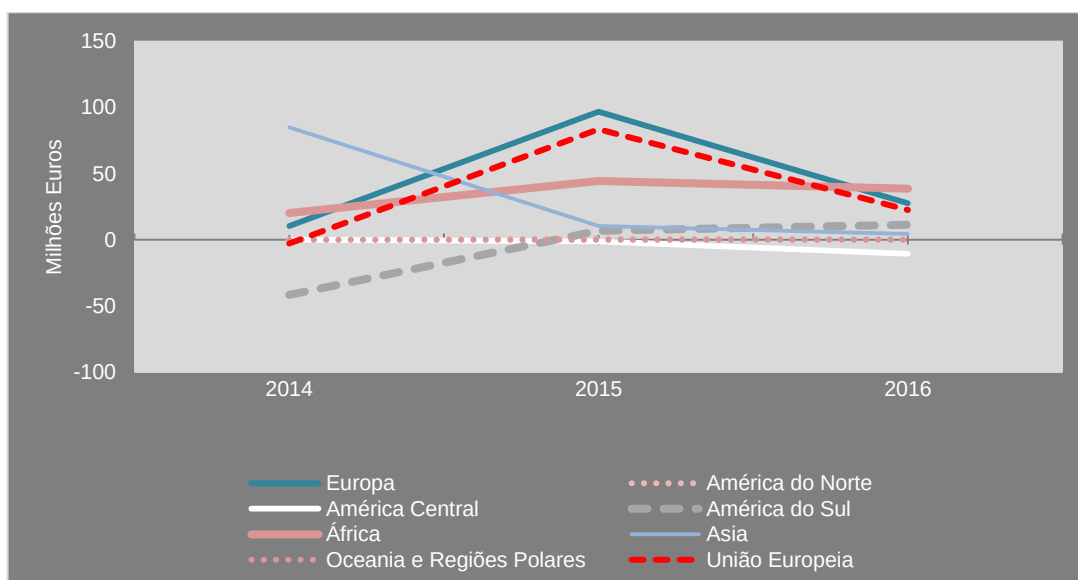
A recente divulgação de informação, pelo Banco de Portugal, relativamente à proveniência do IDE e o objetivo do investimento, embora apenas para anos mais recentes (2014, 2015 e 2016), merece contudo alguma atenção, particularmente no que diz respeito ao investimento no sector da construção (Figura III.A.2). Esses dados permitem concluir que ao longo desses três anos existe uma oscilação do investimento exterior no sector da construção nacional, ao nível das transações realizadas (2014, 3,3%; 2015, 2,5%; 2016, 1,3%). O investimento europeu na construção nacional representa respetivamente 44% do total de IDE realizado em transações relacionadas com o sector, expondo um investimento de aproximadamente 135 milhões de euros, no período de referência. Imputando o maior montante de investimento europeu, no sector, ao ano de 2015 (97 milhões de euros) e o menor, ao ano de 2014 (10,5 milhões de euros).

Ainda com forte impacto, é de destacar a importância do volume de investimento realizado no território nacional com proveniência da Ásia e de África, totalizando para o período considerado, 104 e 100 milhões de euros, correspondente a 34% e a 32,8% do total de investimento aplicado no sector da construção, respetivamente. Observando-se que no caso destas proveniências, em cada uma delas regista-se um maior investimento anual, que ocorre em anos distintos (África em 2015; Ásia em 2014), o qual contudo é retraído no ano, ou anos seguintes (África, variação de (-13,1%), entre 2015-2016; Ásia, variação (- 94,7%), entre 2014-2016).

De evidenciar ainda, embora com impacto diferente e com uma menor dimensão de investimento, a tendência crescente do investimento na construção protagonizada pelos países da América do Sul, em 2015 e 2016, correspondendo respetivamente a 7,9% e a 6,4%

do total de investimento estrangeiro aplicado no sector da construção nacional nesses dois anos.

Figura III.A.2 – Proveniência do Investimento Direto do Exterior no Sector da Construção (transações), entre 2014 e 2016



Fonte: Elaboração Própria, Banco de Portugal, 2017

A análise desta variável, para além de ter confirmado a importância e o peso do investimento europeu no sector da construção, permitiu, igualmente, identificar as outras principais procedências e montantes investidos, desmistificando em parte a tese de que as dinâmicas urbanísticas ocorridas no território nacional, nos últimos anos, se ficaram a dever em grande parte ao investimento estrangeiro associado ao programa de concessão de residência ou de direitos de cidadania (programa Vistos Gold). A este propósito, recentemente num artigo de opinião, as grandes imobiliárias a operar em Portugal, aludem à representatividade residual do programa estatal Vistos Gold na atividade do sector, destacando contudo, a sua importância para a visibilidade do sector na captação de investidores europeus⁵⁵ nos próximos anos, acompanhando por um lado, a tendência de crescimento de mercados potenciais com interesse em áreas de descanso e de longa estada, fundamentalmente direccionado para população em situação de reforma. E por outro, a tendência crescente de investimento em imobiliário de rendimento, denunciando a

⁵⁵ Fundamentalmente franceses, belgas e ingleses.

recuperação da confiança dos investidores estrangeiros no país, e a perceção de que existem boas condições para investir neste sector.

Neste âmbito, e reforçando este ponto de vista, a *Cushman & Wakefield* (2015) é perentória ao afirmar que o mercado imobiliário nacional é encarado na perspetiva do investidor (nacional e estrangeiro) como um mercado maduro, transparente, que sustenta uma oferta de qualidade, ao nível de diferentes sectores, recorrendo, desde a década de 80, a fundos de investimento imobiliários com incentivos fiscais e legais suficientemente atraentes para o desenvolvimento do sector nacional. Não obstante, o impacto da crise no sector cujo enfoque será analisado no decurso desta investigação, a progressiva melhoria dos indicadores económicos e o maior controlo da dívida pública nacional, particularmente a partir do segundo semestre de 2013 (Quintela, 2014), devem ser encarados como fatores fundamentais para a recuperação do sector, e para suscitar novamente o interesse dos investidores no mercado nacional.

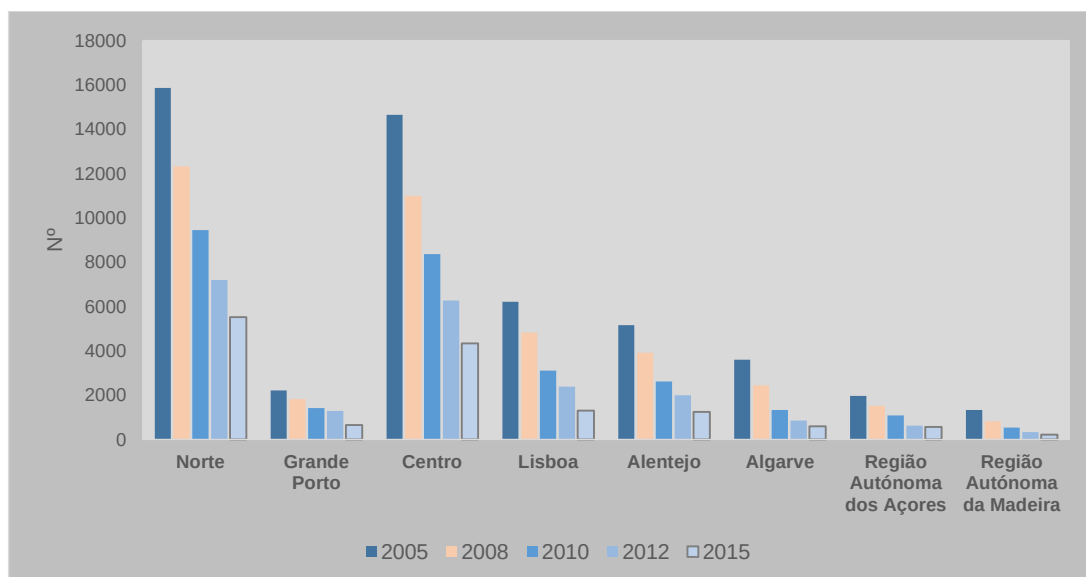
Perante um cenário tendencial de crescimento, embora ainda pouco consolidado, do investimento estrangeiro no sector da construção e nas atividades imobiliárias, evidenciado empiricamente, no caso do primeiro, a partir de 2012, e no segundo, a partir de 2014, e face a um quadro nacional recessivo, decorrente não apenas da crise global mas, acima de tudo, suscitado pela crise da dívida soberana (crise económica), importa perceber em que medida os estímulos suscitados pelos fluxos de investimento estrangeiro influenciam as dinâmicas urbanísticas nacionais, e tendem a inverter o ciclo recessivo do sector, no período após a crise de 2008. Paralelamente é também relevante atestar se essas dinâmicas influenciam o(s) mercado(s) residencial nacional, e se o seu impacto é suficientemente intenso ao ponto de fomentar a segmentação dos territórios.

A procura de respostas para as dúvidas colocadas basear-se-á na análise de algumas variáveis, assumidas como representativas das dinâmicas urbanísticas e residenciais ocorridas no contexto nacional, na última década. Pretendendo-se que a sua leitura incida geograficamente ao nível das regiões do país (NUT 2), da Área Metropolitana de Lisboa (AML) (NUT3), e sempre que possível com desagregação da informação estatística ao nível dos municípios da AML, permitindo distinguir a cidade de Lisboa dos outros municípios.

I. Processo de Licenciamento

A evolução do licenciamento de edifícios registada em Portugal, entre 2005 e 2015, evidencia comportamentos heterogéneos ao nível das regiões (Figura III.A.3). Se por um lado, o Norte (34,7%), o Centro (30,7%) e Lisboa⁵⁶ (12,3%), surgem como as regiões do país que detêm a maior expressividade no processo de licenciamento, ocorrido na última década, por outro, em oposição, observa-se que o menor número de ocorrências circunscrevem-se às Regiões Autónomas, dos Açores (3,9%) e da Madeira (2,2%).

Figura III.A 3 – Edifícios Licenciados em Portugal (NUT 2), entre 2005 e 2015



Nota: Lisboa contempla a Grande Lisboa e a Península de Setúbal

Fonte: Elaboração Própria, INE, Inquérito aos Projetos de Obras de Edificação e de Demolição de Edifícios, julho 2016

O impacto da crise de 2008 manifesta-se, como era expectável, pelo decréscimo da intenção urbanística. De notar, que a tendência de desaceleração do processo urbanístico faz-se sentir para a generalidade das regiões do país mesmo antes da crise. Neste sentido, atenda-se às variações negativas ocorrida em Portugal (-24,5%), e às quebras mais acentuadas registadas na Região Autónoma da Madeira (RAM) (-38%) e no Algarve (-32%), entre 2005 e 2008. Todavia, com a eclosão da crise acentua-se a diminuição do licenciamento

⁵⁶ A partir de 1 de janeiro de 2015 entra em vigor uma nova versão das NUTS (NUTS 2013). Ao nível da NUT II ocorre apenas uma alteração da designação "Lisboa" que passa a ser designada por "Área Metropolitana de Lisboa".

nas regiões que já vinham a perder dinâmica urbanística e capacidade de investimento em construção nova, desde 2005, como é o caso da RAM (variação de -58,8%), da região de Lisboa (-58,4%) e do Algarve (-54,8%). De notar, que o Grande Porto surge como a região do país que apresenta uma menor perda de pretensões urbanísticas nos anos antes da crise (variação de (-17,6%)), mas que no entanto, foi fatalmente fustigado pelo seu efeito, manifestando uma abrupta diminuição dos licenciamentos registados entre 2009 e 2015 (variação (-54,6%)) (Figura III.A.3).

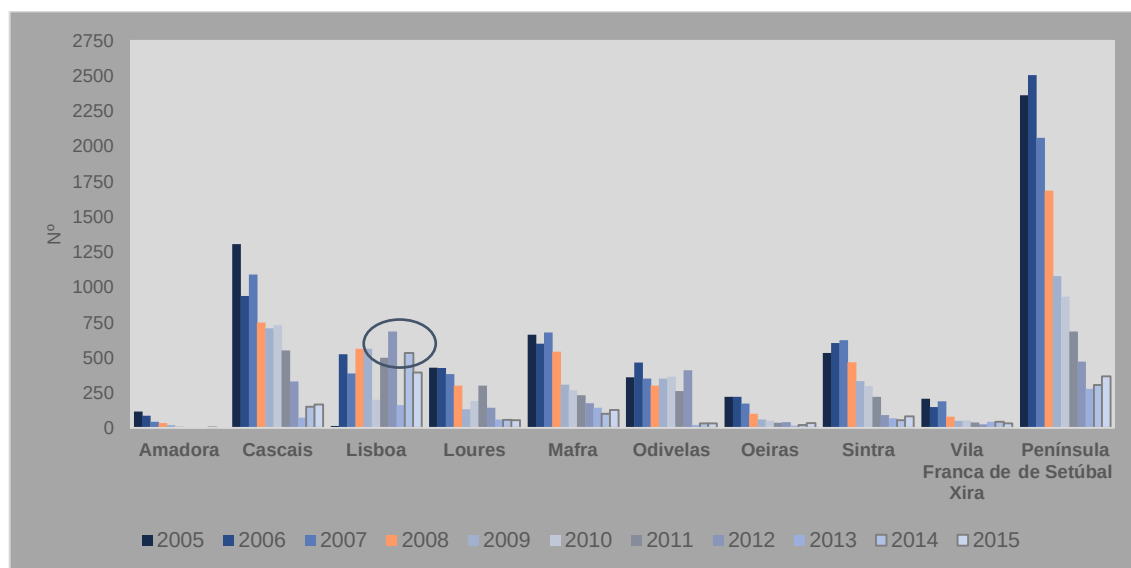
E qual é o comportamento desta variável no seio da Área Metropolitana de Lisboa?

Se por um lado, esta questão é pertinente tendo em conta o objeto central desta investigação, por outro, não é desprezável o facto da AML, ao longo das últimas décadas, ter sido alvo de uma forte dinâmica construtiva em termos de construção nova, decorrente da convergência de fatores económicos, financeiros e urbanísticos que serão analisados noutra secção, mas que contribuíram para que aproximadamente 13% (INE, 2011) do edificado nacional se concentrasse neste território. A acrescer a este facto, a AML (assim como a AMP) surge como grande impulsora do país, e nessa medida, o seu comportamento e evolução expressa e condiciona as suas dinâmicas de desenvolvimento. Face a estes contextos, importa perceber como a variável se comporta territorialmente em presença de uma forte retração do investimento (nacional e estrangeiro), associada a um cenário de crise global e nacional, e perante uma tendência que aponta para o crescimento do investimento no sector imobiliário.

De acordo com os dados do INE (2016), na última década (2005-2015), é possível destacar na AML⁵⁷ os municípios que apresentam dinâmicas urbanísticas positivas, mais intensas, que se traduzem pelo peso do processo de licenciamento preconizado por cada município em relação ao total observado na AML – é o caso, sobretudo da Península de Setúbal (32,7%), na margem Sul do Tejo, e de Cascais (17,5%); Lisboa (11,6%), e Mafra (9,9%), na margem Norte. Por outro lado, o peso da intenção urbanística no contexto da AML, no período considerado, é francamente menos expressivo nos municípios de Oeiras (2,5%), de Vila Franca de Xira (2,4%); e da Amadora (0,8%) (Figura III.A.4).

⁵⁷ Apesar do âmbito territorial da Área Metropolitana de Lisboa, a partir de 2013 (Lei nº 75/2013 de 12 de setembro) passar a incluir na área metropolitana 18 municípios- Alcochete; Almada; Amadora; Barreiro; Cascais; Lisboa; Loures; Mafra; Moita; Montijo; Odivelas; Oeiras; Palmela; Seixal; Sesimbra; Setúbal; Sintra e Vila Franca de Xira – por uma questão de disponibilidade de informação e de facilidade em comparar os dados, a análise de grande parte das variáveis apresentadas nesta secção, terá apenas como referência a Península de Setúbal como unidade territorial que faz parte da AML, não considerando a sua desagregação ao nível de municípios.

Figura III.A.4 – Edifícios Licenciados nos Municípios da Área Metropolitana de Lisboa, entre 2005 e 2015



Fonte: Elaboração Própria, INE, Inquérito aos Projetos de Obras de Edificação e de Demolição de Edifícios, julho 2016

A grande maioria dos municípios da AML evidenciam, embora com variações díspares, uma lógica regressiva no crescimento urbano, entre 2005-2015. Destes, destacam-se aqueles cuja diminuição do número de edifícios licenciados foi mais acentuada, como é o caso da Amadora (variação de (-100%); de Odivelas (-91,1%); de Cascais (-87,3%) e de Loures (-86,9%).

A crise financeira de 2008 vem acentuar o decréscimo do licenciamento para a globalidade dos municípios da AML, particularmente naqueles que antes da crise já indiciavam uma tendência regressiva da variável, como é o caso de Sintra (variação de (-32,1%), entre 2005-2008, contra (-492,2%) em 2009-2015); de Odivelas (-26,1%), em 2005-2008, contra (-531,7%), em 2009-2015), e de Mafra (-33,6%), entre 2005-2008, contra (-51%), em 2009-2015). Peculiarmente, Cascais, apesar de apresentar um decréscimo acentuado no licenciamento nos anos anteriores à crise, nos primeiros anos pós 2008 revela alguma capacidade em manter uma certa vitalidade urbanística, muito acima dos restantes municípios, mas que contudo, enfraquece a partir de 2011 (variação (-3,9%) em 2005-2008, contra (-96,1%), em 2009-2015). É interessante inferir pela leitura dos dados de que parece ter havido uma transferência na pretensão urbanística do município de Cascais para o de Lisboa. De facto, Lisboa em 2012, e em 2014, assiste a um aumento significativo da intenção urbanística, de respetivamente 686 e 533 edifícios licenciados, não só face aos outros anos

do período de referência, como também em relação às pretensões observadas nos outros municípios da AML, nos anos posteriores a 2008.

Por último, é de destacar o comportamento da variável nos municípios da Amadora e de Vila Franca de Xira, que para além de evidenciarem, no contexto da AML, uma menor dinâmica urbanística, não apresentam grandes oscilações quanto às intenções construtivas, no período anterior e posterior à crise.

II. Contratos de Compra e Venda de Prédios

De acordo com informação do Instituto Nacional de Estatística (INE), o número de contratos de compra e venda de prédios diminuiu significativamente, entre 2005 e 2015, em todo o território nacional, sendo mais expressivo na RAM (-53,2%); na AML (-48,8%) e no Alentejo (-48,4%). Embora acompanhando a tendência de diminuição do número de contratos realizados, a variação desta variável na Região Autónoma dos Açores (RAA), e nas regiões do Algarve e do Norte evidencia, contudo, uma maior vitalidade nas atividades imobiliárias dessas regiões quando comparadas com a realidade nacional (-42,1%). De facto, dessas regiões, a RAA surge como aquela que apresenta um menor decréscimo na compra e venda de edifícios, entre 2005-2015. Não obstante, uma análise mais fina desta variável permite perceber que nos anos mais recentes, já em período pós-crise⁵⁸, surgem timidamente, mas de forma consistente e continuada, sinais que indiciam uma tendência de inversão da situação, identificada inicialmente em Lisboa e no Algarve, no ano de 2013, e nas restantes regiões, nos anos posteriores (Quadro III.A.1).

⁵⁸ Entende-se por período pós-crise o momento a partir do qual Portugal deixou de estar sob a dependência do Programa de Austeridade e de Assistência Financeira, acompanhado pelo FMI, pela Comissão Europeia e pelo BCE (vulgo Troika).

Quadro III.A.1 – Contratos de Compra e Venda de Prédios, entre 2005 e 2015

Unidade Territorial	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	Tx Var (2005-2008)	Tx Var (2009-2015)	Tx Var (2005-2015)
Almada	2035	1684	1757	1479	2084	2978	2855	3312	4328	4446	4654	-28,84	-28,72	-56,27
Amadora	1569	1405	1298	1353	1528	2523	2461	2713	3413	3199	3126	-13,21	-36,25	-49,81
Alcochete	287	188	275	350	223	386	782	427	431	557	1061	-59,75	-63,30	-72,95
Barreiro	723	579	678	601	873	1197	1146	1378	1618	1732	1981	-30,44	-36,91	-63,50
Cascais	3224	2535	2136	1678	2437	3701	3401	3939	5542	5745	5954	-33,84	-5,20	-45,85
Lisboa	13141	10019	7346	6381	8167	11187	10429	11448	14386	17404	17186	-33,39	26,00	-23,54
Loures	1759	1606	1384	1383	1806	3204	2778	3479	3995	3689	3760	-7,47	-36,68	-53,22
Mafra	1135	917	843	787	1085	1638	1570	1945	2520	2633	2941	-33,87	-27,71	-61,41
Moita	630	491	491	593	607	922	882	1079	1363	1400	1490	-27,58	-28,57	-57,72
Montijo	739	583	652	530	745	1082	982	1292	1552	1556	1667	-22,50	-24,75	-55,67
Odivelas	1253	1000	973	797	1267	2123	2015	2231	2946	3076	3098	-27,99	-37,82	-59,55
Oeiras	2049	1798	1467	1226	1982	3047	2466	4118	4278	4195	4789	-14,01	-16,91	-57,21
Palmela	777	921	692	605	889	1230	1318	1658	1855	2296	2020	-17,92	-41,05	-61,53
Sesimbra	949	751	649	634	907	1326	1299	1470	2077	2160	2136	-31,18	-26,94	-55,57
Seixal	1711	1458	1432	1302	1791	2739	2587	3135	3870	4291	4055	-22,69	-33,86	-57,81
Setúbal	1627	1217	1254	1330	1237	2054	1792	3041	3499	3400	3814	-20,27	-9,21	-57,34
Sintra	4146	3327	3389	3135	3930	5404	5155	6393	8194	8706	9162	-30,22	-19,57	-54,75
Vila Franca de Xira	1403	1057	1099	1005	1542	2245	1949	2555	3290	3609	3556	-28,15	-28,01	-60,55
Portugal	173692	148518	141839	142053	167496	209321	205442	241040	281365	285483	300044	-19,67	-15,45	-42,11
Continente	165389	141637	134892	134727	158574	198189	194746	228073	265314	270331	285470	-20,11	-15,07	-42,06
Norte	52970	46427	44758	46429	53263	64953	63659	72564	81277	82597	88665	-18,16	-16,79	-40,26
AMP	21931	18112	17259	18153	21742	27791	26790	30966	36030	36317	40700	-23,92	-18,14	-46,12
Centro	47778	42677	42561	44817	51229	56935	57089	65516	71927	72477	75717	-13,47	-16,31	-36,90
AML	39157	31536	27815	25169	33100	48986	45867	55613	69157	74094	76450	-27,26	-14,63	-48,78
Alentejo	10279	8927	9167	8923	10318	13778	13970	15947	18875	18962	19912	-19,91	-26,42	-48,38
Algarve	15205	12070	10591	9389	10664	13537	14161	18433	24078	22201	24726	-25,45	7,37	-38,51
RAM	3674	2665	3084	3325	4035	4652	5011	6284	9165	8357	7855	-20,00	-26,68	-53,23
RAA	4629	4216	3863	4001	4887	6480	5685	6683	6886	6795	6719	-0,54	-18,58	-31,11

Fonte: INE, Direção-Geral da Política de Justiça, setembro 2016

Ao nível da AML, a leitura do Quadro anterior permite constatar que o decréscimo na atividade imobiliária, para além de estar difundido por todos os seus municípios, é bem mais acentuado no seu território do que no resto do país. De realçar, que as maiores quebras ocorrem nos municípios de Alcochete e do Barreiro, com variações da ordem dos (-72,9%) e (-63,5%), entre 2005-2015. No município de Lisboa, apesar de a variável apresentar uma taxa de variação negativa (-23,5%), entre 2005-2015, esta exprime, contudo, uma menor queda da atividade imobiliária face à realidade observada na AML, e inclusive do país. Esta situação é perceptível, em grande parte, pela inversão da tendência, de forma mais consistente, ocorrida a partir de 2013. Efetivamente, esta alteração de comportamento que é anómala no contexto da AML, evidencia o ressuscitar do interesse pelo património imobiliário circunscrito à cidade de Lisboa, e que é comprovado pela taxa de variação positiva que detém a variável, entre 2009-2015 (26%).

III. Sector Imobiliário Residencial – Preço de Venda Médio (m²) e Preço de Venda (percentil 95)

A melhoria dos indicadores económicos associados à retoma do investimento estrangeiro no país, sentida particularmente a partir de 2013, e a perspetiva de investimento imobiliário associada à necessidade de aquisição de imobiliário no território nacional para a obtenção de vistos de residência, para além de “ressuscitar” o sector imobiliário contribui para aumentar a procura de imóveis, conforme se pode constatar anteriormente pelo aumento das transações imobiliárias (compra e venda) efetuadas no país, a partir desse ano. Todavia, a conjugação destes fatores pode suscitar alterações no mercado residencial nacional, na medida em que o aumento da procura e da pretensão do investimento exterior no sector imobiliário, associado à possibilidade de rentabilização do imobiliário, na perspetiva do vendedor, poder contribuir para inflacionar o valor do imobiliário, particularmente nas regiões do país onde essa procura é crescente. Para além disso, a conjugação desses fatores pode potenciar, igualmente, segmentos (ou nichos) de mercado, orientados para determinadas especificidades da procura.

Com base na informação cedida pela Confidencial Imobiliário⁵⁹, serão considerados dois indicadores – **Preço de Venda Médio (m²)** e **Preço de Venda (percentil 95)**, com o objetivo de analisar a evolução de cada um deles, entre 2007 e 2015, e no sentido de perceber, se de facto, o recente aumento do investimento e da procura imobiliária suscitou alterações no comportamento do mercado residencial nacional e potenciou segmentos de mercado específicos. De referir que a análise do comportamento do preço de venda percentil 95 reveste-se de importância na medida em que ao traduzir as transações que são significativas em termos de valor, expressando na terminologia imobiliária o segmento de habitação na gama alta, para além de permitir averiguar se no território nacional existem, ou existiram, comportamentos anómalos, possibilita, também, identificar as regiões do país e municípios da AML onde o sector residencial é mais valorizado.

⁵⁹ Trata-se de uma amostra que representa as transações realizadas no mercado residencial nacional (não incluindo as Regiões Autónomas), entre 2007 e 2015, por aproximadamente 100 empresas líderes do mercado nacional, incluindo promotores e investidores imobiliários. Os dados apresentados nesta secção terão como unidade de análise as regiões de Portugal Continental (NUT 2), e resultam da média efetuada entre os valores médios dos municípios de cada região.

Preço de Venda Médio (m²)

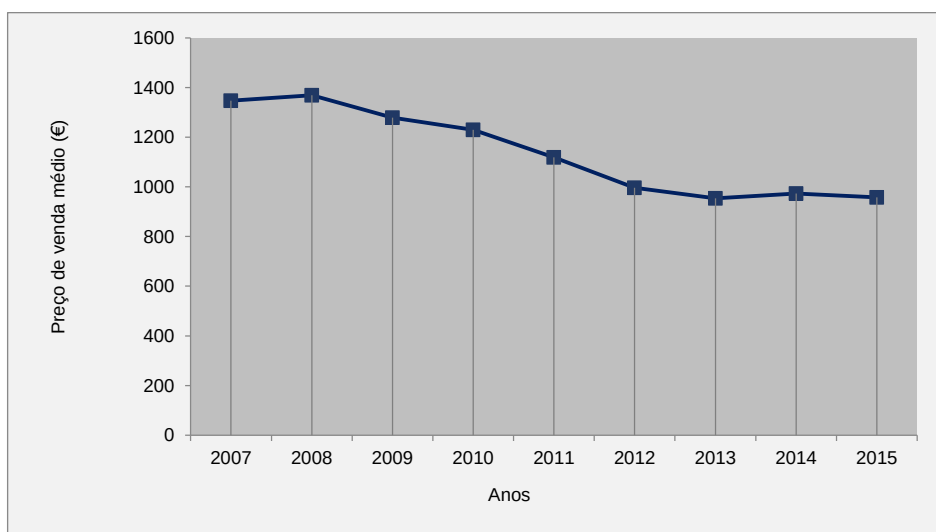
Como é perceptível, a realidade existente no território nacional não é linear nem unívoca, é complexa e díspar, se atendermos por um lado, às especificidades de cada região e à sua capacidade em potenciar fatores endógenos, e à natureza e particularidades do processo urbanístico implementado nos seus territórios. Efetivamente, a conjugação destes fatores pode determinar o nível de atratividade das regiões e respetivos municípios, influenciando o comportamento do mercado imobiliário, e consequentemente, definindo o valor das transações (venda e compra) imobiliárias.

A análise efetuada a este indicador permite identificar tendências dominantes e alguns aspetos diferenciadores: Em primeiro lugar, verifica-se que os valores mais elevados praticados no imobiliário residencial ocorrem nas regiões do Algarve e da AML, e os menores na região Norte. Contudo, no caso particular das primeiras regiões, é notória uma alteração no valor praticado passando de respetivamente 2.005 e 1.406 euros/m², em 2007, para 1.121 e 1.014 euros/m², em 2015.

Em segundo lugar, apesar de o comportamento de grande parte das regiões de Portugal Continental⁶⁰ ser de perda de valor imobiliário, reconhece-se que o decréscimo ocorrido é mais expressivo nas regiões do Algarve (variação (-44%) e do Norte (variação -38%), entre 2007-2015. Sendo menor nas duas regiões metropolitanas – AML e AMP, apresentando taxas de variação de respetivamente (-28%) e (-29%), para o mesmo período. De facto, o impacto da crise (económica) e das medidas de austeridade impostas no país, a partir de 2011, condiciona o comportamento do indicador, constatação que é confirmada pela evolução do valor médio do indicador em termos regionais, onde se observa claramente uma diminuição do preço de venda médio a partir de 2008 até 2013, e uma tendência a estabilizar, nos anos posteriores (Figura III.A.5).

⁶⁰ Não estão incluídas as regiões Centro e Alentejo por não apresentarem dados para a série de anos considerada.
Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Departamento de Urbanismo

Figura III.A.5 - Valor Médio do Indicador em termos Regionais, entre 2007 e 2015



Nota: os valores apresentados resultam da média efetuada entre os valores médios dos municípios de cada região

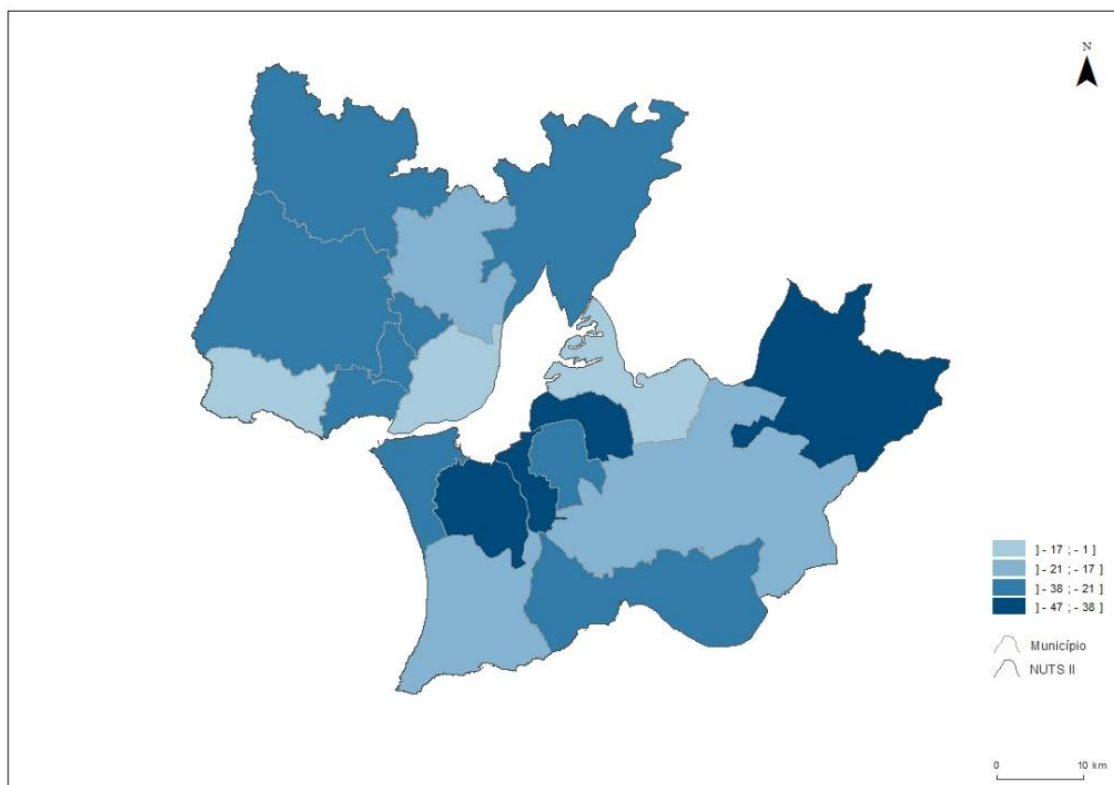
Fonte: Elaboração Própria, Confidencial Imobiliário, Sistema de Informação Residencial, 2017

Em terceiro lugar, a leitura da Figura III.A.6 permite perceber que o comportamento do indicador não é uniforme nos diferentes municípios da AML, sendo evidente que os menores decréscimos ocorrem na margem Norte do Tejo, nos municípios de Lisboa e de Cascais, e na margem Sul, no município de Alcochete, e os maiores, somente na margem Sul, fundamentalmente nos municípios do Montijo, do Seixal e do Barreiro.

Apesar do decréscimo do valor do imobiliário residencial sentido em Lisboa e em Cascais, entre 2007-2015, os valores praticados nestes municípios mantêm-se como os mais elevados da AML. Verificando-se que no caso particular do município de Lisboa, para além do efeito da crise na diminuição do valor do imobiliário ter sido mais lenta e tardia do que em Cascais, a sua retoma relativamente ao preço de venda médio, foi mais rápida e acentuada do que no outro município. Efetivamente, a recuperação do valor de venda do imobiliário residencial de Lisboa é progressiva, e com tendência a ser mais consistente, a partir de 2013, atingindo em 2015 um preço de venda médio da ordem dos 2.087 euros/m², aproximando-se dos preços de venda médios realizados entre 2007 e 2010⁶¹.

⁶¹ Lisboa (Fonte: Confidencial Imobiliário, 2017): 2007- 2.270 euros/m²; 2008 – 2.230 euros/m²; 2009- 2.119 euros/m²; 2010- 2.182 euros/m²

Figura III.A.6 – Sector Imobiliário Residencial – Preço de Venda Médio na AML
2007-2015



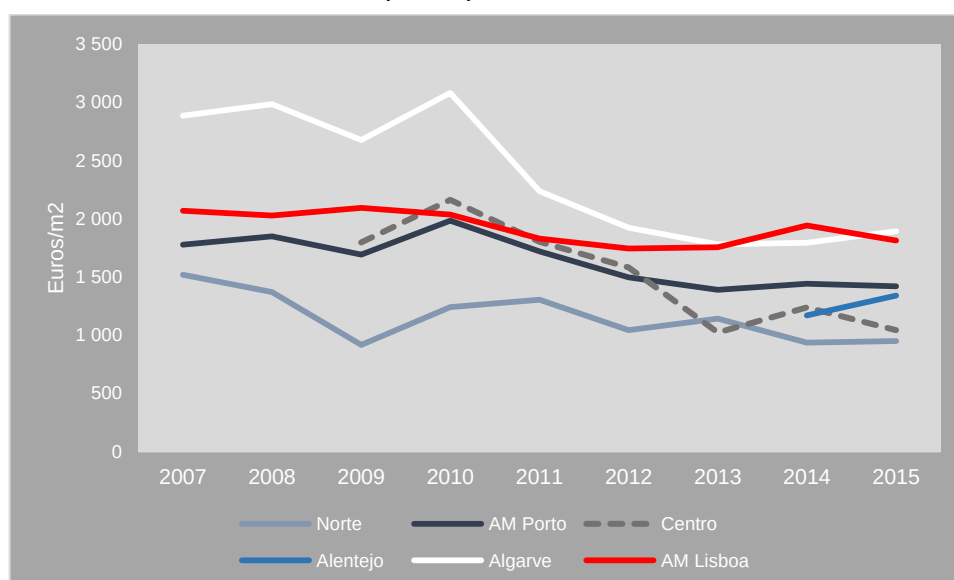
Fonte: Elaboração Própria, Confidencial Imobiliário, Sistema de Informação Residencial, 2017

Por último, complementarmente à informação analisada, e tendo por base os valores médios da avaliação bancária dos alojamentos (INE, julho 2016), verifica-se que o valor do imobiliário nacional manifesta uma tendência de crescimento mais constante e firme, a partir de agosto de 2014, constatando que a variação ocorrida entre esse ano e o ano mais recente, para o qual existe informação (junho de 2016), é superior na AML (4,2%), face à registada no País (3,2%). E na cidade de Lisboa, o aumento registado é bem mais acentuado e expressivo (variação de 12,3% entre agosto 2014 e junho de 2016), denunciando uma atividade imobiliária mais dinâmica e atrativa.

Preço de Venda (percentil 95)

Uma primeira leitura a destacar refere-se à diferenciação que é possível observar entre as regiões, permitindo perceber que os preços de venda mais elevados no imobiliário residencial na gama alta surgem na região do Algarve e na AML, e que existem diferenças, embora ténues, entre as duas áreas metropolitanas, com a AML a apresentar valores mais elevados na gama alta do que a AMP. O Norte emerge como a região com menor expressão neste segmento de mercado (Figura III.A.7).

Figura III.A.7 – Sector Imobiliário Residencial – Preço de Venda (percentil 95) no Continente (NUT2), entre 2007 e 2015



Nota: Ao nível de NUT 2 os valores apresentados resultam da média efetuada entre os valores médios dos municípios de cada região

Fonte: Elaboração Própria, Confidencial Imobiliário, Sistema de Informação Residencial, 2017

Temporalmente, é notória a alteração de comportamento do indicador permitindo distinguir claramente o período antes e depois de 2008. De facto, a partir desse ano observa-se um declínio do preço de venda que abrange todas as regiões do continente, revelando, contudo, a partir de 2013, uma alteração nessa tendência, particularmente mais significativa na AML e na região do Algarve. As diferenças de preço neste segmento de mercado acentuam-se nas duas áreas metropolitanas, a partir de 2012, com os preços a estabilizar na AMP, e com tendência a crescer na AML. Salienta-se também, a perda da relevância da região

do Algarve, ao longo do período de referência, tal como o abrupto aumento do preço na gama alta, registado na AML, nos anos mais recentes, particularmente a partir de 2013.

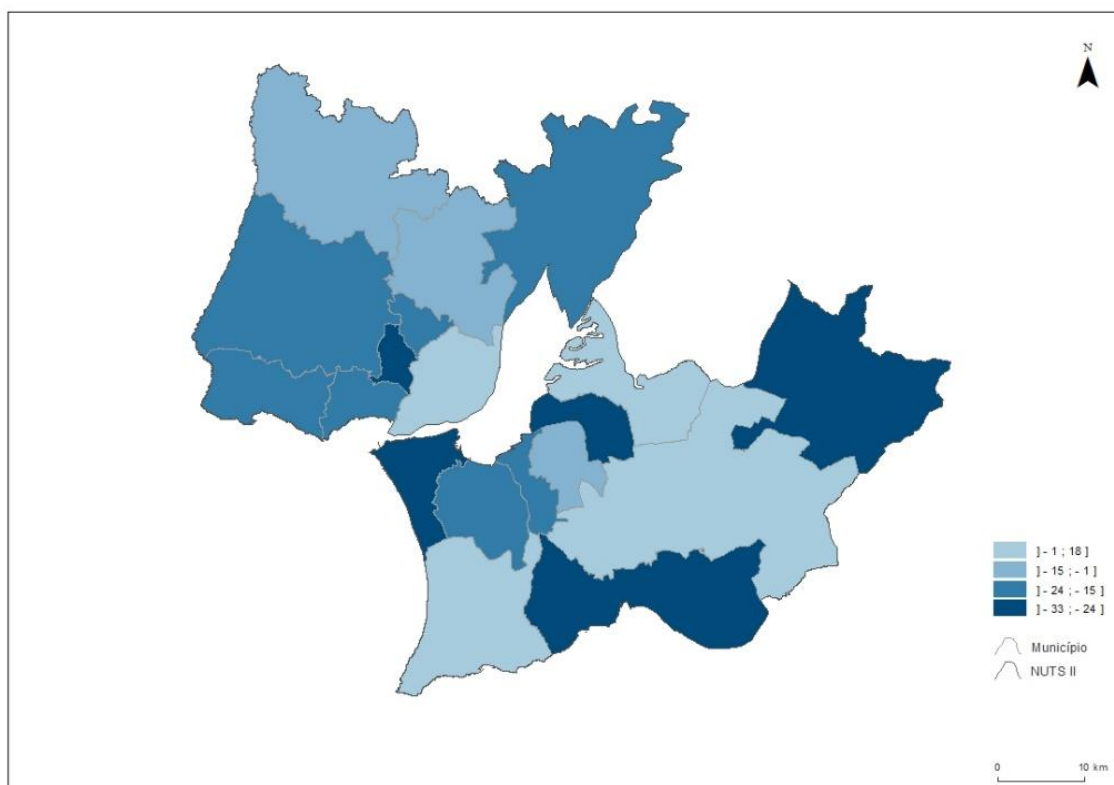
Segmentando a AML por municípios, constata-se que a dimensão do segmento residencial na gama alta distingue-os claramente, embora também saliente aqueles cujo efeito da crise de 2008 foi mais penalizador. Em termos de preço de venda, importa assinalar que os valores mais elevados estão associados aos municípios de Cascais e de Lisboa, e os menores registam-se na Moita e no Barreiro. Não obstante, uma análise mais cuidada da evolução do indicador no período considerado permite inferir que de facto ocorreram alterações significativas no sector imobiliário residencial da AML (Figura III.A.8). Em primeiro lugar, destacam-se os municípios que sofreram as maiores perdas de valor, como é o caso da Amadora, na margem Norte do Tejo, e do Montijo, de Almada e de Setúbal, na margem Sul. Por outro lado, os municípios que apesar de sentirem o efeito da crise revelam uma capacidade de recuperação e de atração imobiliária que se reflete no aumento do preço no sector de gama alta, nos anos seguintes, como é caso dos municípios de Lisboa, de Palmela, de Sesimbra e de Alcochete, embora no caso do último município não exista informação para todos os anos.

Em segundo lugar, é relevante assinalar que apesar do dinamismo e da supremacia observada no município de Cascais, em relação a este segmento de mercado, entre 2007 e 2009⁶², nos anos seguintes foi perdendo força, deixando de se destacar do território da AML. De facto, os dados sugerem alterações na dinâmica ocorrida neste nicho de mercado apontando para o aumento da valorização do imobiliário da cidade de Lisboa, expressado pela subida do preço de venda, da ordem dos 13%, entre 2013⁶³ e 2015. De notar que a partir de 2013 existe uma tendência generalizada de aumento do preço de venda no sector residencial na gama alta na AML, embora com valores menos expressivos face à cidade de Lisboa, e em alguns municípios com valores nitidamente inferiores aos concretizados nos primeiros anos do período considerado, como é o caso particular do município de Cascais.

⁶² Cascais: 2007 – 3896, 8 euros/m²; 2008- 3797,5 euros/m²; 2009- 5246,3 euros/m²

⁶³ Lisboa: 2013 – 3586,5 euros/m²; 2014 - 3973,5 euros/m²; 2015 – 4054,7 euros/m²

Figura III.A.8 – Sector Imobiliário Residencial – Preço de Venda (gama alta) na AML, 2007-2015



Fonte: Elaboração Própria, Confidencial Imobiliário, Sistema de Informação Residencial, 2017

Em suma, a recente alteração de comportamento do mercado residencial da AML, e da cidade de Lisboa, em particular, evidencia um repentino investimento no imobiliário, especialmente na vertente residencial de valor mais elevado (gama alta), circunstância anómala se tivermos em consideração que a sociedade portuguesa ainda se encontra no rescaldo de uma grave crise económica. A análise apresentada não deixa, contudo, de sugerir algumas questões: Estará o mercado imobiliário residencial da AML e da cidade de Lisboa a ser alvo de processos especulativos? Estará este processo a segmentar e a elitizar o território urbano?

Corroborando com os operadores nacionais admite-se que a valorização do imobiliário, registada nos anos mais recentes, pode ter associada uma certa artificialização do valor de mercado, se for tido em consideração que nesse período ocorreu uma conjugação de fatores circunstanciais, coincidentes, cujo impacto pode ter potenciado o surgimento desse fenómeno, nomeadamente: **i)** O fortalecimento do investimento estrangeiro realizado em Portugal, em período pós-crise, **ii)** A implementação do programa estatal, Vistos Gold, em

2012; **iii**) A criação do estatuto de Residentes Não Habituais (RNH)⁶⁴, associada à concessão de benefícios fiscais e, **iv**) A dinamização do mercado turístico e o incremento de unidades hoteleiras. Efetivamente, os instrumentos estatais para além de terem auxiliado a economia nacional durante o período em que foi aplicado o programa de assistência financeira, representando, no caso do programa Vistos Gold, um investimento até finais de 2015, de aproximadamente 1,6 mil milhões de euros⁶⁵, e ser apontado como um dos motores da retoma do sector imobiliário nacional, não representa, contudo, a totalidade do investimento direto do exterior em Portugal realizado nos últimos anos, revelando, no entanto, uma capacidade de atrair fluxos de investimento apesar da crise sentida no país e na Europa.

Concomitantemente, admite-se que a natureza e especificidades do processo de planeamento e de regulação da gestão urbana para além de aumentar o nível de atratividade de determinadas áreas, e de “seduzir” o investimento, podem também contribuir para inflacionar os valores praticados pelos mercados imobiliários residenciais locais. Neste âmbito, atenda-se à realidade da cidade de Lisboa, que desde o início da primeira década do séc. XXI definiu uma estratégia de desenvolvimento urbano para o seu território, consubstanciada no Plano Diretor Municipal (CM Lisboa, 2012), elegendo alguns objetivos principais⁶⁶ a fim de se converter numa cidade de referência, ao nível global. Como forma de operacionalizar esses objetivos é delineada uma Estratégia de Reabilitação Urbana (2011-2024), e são definidas ações programáticas e implementados projetos urbanos orientados para a requalificação do espaço público, valorização patrimonial, promoção da oferta cultural, e preservação das identidades da cidade.

Mas, se por um lado, estes processos de intervenção e de produção do espaço urbano, contribuem para qualificar o território e aumentar a visibilidade da cidade no exterior, por outro, introduzem no processo de planeamento uma nova filosofia de atuação que assenta na necessidade de mercantilizar o desenvolvimento urbano como forma, explícita e deliberada, de atrair capital externo. Todavia, esta forma de encarar a produção do espaço, para além de poder suscitar processos especulativos, ou de distorção, nos valores praticados pelos mercados imobiliários residenciais, subverte completamente o discurso retórico de que a cidade deve ser concebida para todos.

⁶⁴ De acordo com ACEIP, num artigo de opinião publicado em www.portugalglobal.pt, em março de 2017, até à data aproximadamente 8 mil indivíduos já tinham aderido ao regime dos quais 74% foram efetuados, entre 2014 e 2015. Residindo presentemente em Portugal 5.653 indivíduos com este regime.

⁶⁵ Informação do SEF.

⁶⁶ Proximidade; empreendedorismo; inclusão; sustentabilidade e integração global.

Mas, de que falamos quando abordamos o conceito «**especulação imobiliária**»? De acordo com a pesquisa realizada, de uma forma simples e objetiva, pode ser definido como sendo um processo de formação de *stocks* de imóveis que ficam na expectativa a aguardar que o seu valor de mercado aumente no futuro. Neste sentido, o imóvel deixa de desempenhar a sua função social (residencial ou económica), para o qual foi criado, e passa a ser considerado como uma reserva de valor. A valorização dos imóveis depende grandemente da procura e da oferta existente no mercado imobiliário, quando ocorre uma retenção de imóveis, e a oferta é reduzida, a tendência do mercado é de aumento do seu valor. Quando essas reservas são colocadas no mercado, o preço tenderá a voltar ao patamar anterior se a procura e restantes fatores que determinam o preço permanecerem constantes. Mas, caso ocorra um aumento de procura suscitado por uma alteração com impacto locativo no território, o valor do imobiliário atinge níveis muito elevados, e o lucro do especulador é considerável.

Com uma perspetiva plenamente urbanística, Carvalho (2003) é perentório ao afirmar que o processo de especulação imobiliária se deve à fraca importância que durante muito tempo se atribuiu à fiscalidade sobre o imobiliário nacional, encarada apenas como uma forma de obtenção de receita municipal, e não vista como um instrumento de teor urbanístico, a partir do qual podem ser dinamizadas iniciativas urbanísticas, penalizadas situações de imobilismo e de retenção, e contrariados processos de especulação imobiliária. Face a esta realidade, conforme adverte o autor, a intervenção da Administração Pública deve ser pautada pela implementação de uma adequada Política de Solos que procure corrigir as imperfeições do mercado, que estimule a utilização adequada dos imóveis, e que possibilite ainda, com recurso a mecanismos de redistribuição perequativa, disponibilizar terrenos necessários e adequados para a concretização de objetivos urbanísticos pretendidos para o território.

Embora seja algumas vezes salientada a existência de processos especulativos no mercado residencial nacional, particularmente na cidade de Lisboa, pelo facto de muito recentemente ter ocorrido uma rápida e expressiva valorização do seu imobiliário, validada empiricamente pela análise de alguns dos indicadores anteriormente apresentados, admite-se, no entanto, que a confirmação de que fenómenos especulativos tenham ocorrido, ou ocorram na cidade, para além de ser difícil é moroso. Efetivamente, essa confirmação só poderá vir a acontecer quando um recente comprador colocar o seu imóvel à venda e confrontar as mais-valias obtidas com o processo de transação.

Apesar de ser consensual nas publicações e artigos das empresas imobiliárias a operar no território nacional de que o contexto nacional atual é favorável à dinamização do

sector e do mercado residencial, após um período grande de estagnação, o comportamento das variáveis analisadas, para além de confirmar a tendência de inversão de ciclo a partir de 2013, demonstra que esse processo não ocorre da mesma forma no território nacional. Se por um lado, a partir desse ano se observa uma tendência de aumento do número de contratos de compra e venda de imóveis, particularmente nas regiões de Lisboa e do Algarve, por outro lado, admite-se que o preço das transações imobiliárias praticado na AML, por m², vem demonstrar a existência de assimetrias internas, em termos de preferências residenciais. Neste âmbito, atenda-se ao dinamismo e crescimento do mercado residencial na gama alta observado nos municípios de Lisboa e Cascais, nos anos mais recentes, e em oposição, a contínua desvalorização do imobiliário residencial (em termos de preço médio), ocorrida nos municípios do Montijo, do Seixal e do Barreiro, na margem Sul do Tejo, e de Sintra, na margem Norte, observada desde 2005. De facto, admite-se que o impacto da crise vem acentuar a segmentação do território, privilegiando, em período pós crise, as áreas que urbanística e economicamente são mais atraentes e oferecem melhores condições de rentabilidade ao investimento imobiliário. Quanto às áreas menos atrativas, fundamentalmente as mais distanciadas de Lisboa, que sempre enfrentaram maiores dificuldades em reconverter-se, enfrentam na atualidade dificuldades acrescidas face ao contexto económico.

B. CRISE, AUSTERIDADE E RELAÇÃO COM A BOLHA IMOBILIÁRIA

A crise financeira mundial encontra a sua origem na crescente fragilidade das estruturas financeiras, revelando uma lógica de funcionamento do sistema financeiro contemporâneo assente em novos e complexos instrumentos financeiros, que se viriam a revelar de elevado risco. Esta crise surge não apenas como uma disfunção do sistema financeiro, mas igualmente como uma consequência da lógica do desenvolvimento do modo de produção capitalista que beneficiou de um clima economicamente favorável ao crescimento do mercado imobiliário, com particular intensidade nos EUA, a partir de 2002. Compactuando com a expansão do mercado de empréstimos imobiliários de elevado risco, de maior rentabilidade, em detrimento do tradicional que não garantia retornos tão altos. Na verdade, o aumento dos preços dos imóveis, resultante em grande medida de alterações conjunturais na economia e de uma perspetiva financeira de encarar o mercado imobiliário residencial, associado a uma maior permissividade do sistema financeiro, possibilitou a ampliação do crédito ao consumidor e a perceção, embora virtual ou fictícia, de que as

sociedades estavam perante um ambiente marcado pelo otimismo e pela euforia económica. Na perspetiva de Kurz (2007), os preços ascendentes do imobiliário registados nos primeiros anos do século XXI, resultantes de uma procura inflacionada, fizeram deste sector um compensador campo de especulação quando os mercados acionistas se afundaram nos EUA, na passagem do milénio, contribuindo para uma transferência assinalável de recursos e poupanças para o investimento imobiliário, não só através de transações imobiliárias (compra/venda), mas também via aquisição de papéis especulativos, *comummente* designados por títulos de empréstimos.

A imposição da ideologia neoliberal ao reforçar a circulação do capital e a reprodução do capital financeiro vem simultaneamente despontar o «capital fictício», substituindo o processo de produção pela apropriação privada de grandes lucros. Desta forma, “o motor da organização económica capitalista à escala mundial transfere-se da produção de valor para a criação de crédito” (Pimenta, 2011; p. s/n⁶⁷⁶⁸). Surgindo o endividamento como uma oportunidade de negócio, atendendo a que as dívidas em vez de serem pagas são transformadas em títulos, e posteriormente revendidas, empolando o sistema financeiro (Pimenta, idem). Com a globalização, a financeirização⁶⁹ encontra novas oportunidades para se expandir, agravando as desigualdades na distribuição do rendimento, e reforçando geograficamente a concentração e centralização do seu capital. Contudo, esta metamorfose do capitalismo sustentada pela fraca regulação, por parte do Estado, contribuirá, com o eclodir da crise, para expor o forte endividamento de algumas economias, nomeadamente europeias, suscitando a necessidade de resgate financeiro, como foi o caso da Irlanda, da Grécia e de Portugal, e deixando outras reféns de fortes medidas de austeridade, como se verificou em Espanha e na Itália.

No decurso desta investigação é recorrentemente citada a realidade dos EUA, o que se prende com a preponderância de literatura de origem anglo-saxónica, cujo objeto de análise incide particularmente nas questões relacionadas com o comportamento dos mercados imobiliários e a sua vulnerabilidade aos ciclos económicos. Surgindo a «crise do *subprime*», cujo epicentro ocorreu nos EUA, como um fenómeno relativamente recente, pouco dissecado, despertando nesse sentido interesse do meio académico e económico americano, e cujo efeito se fez refletir pela rápida divulgação de *papers* e publicações vertendo diferentes

⁶⁷ Considerando como fase pós-crise, o momento a partir do qual Portugal deixou de estar subjugado ao Programa de Austeridade e Assistência Financeira, coordenado pela Troika.

⁶⁸ S/n – Sem número.

⁶⁹ Conceito já abordado em secção anterior.

reflexões e análises sobre a problemática. Por outro lado, a hegemonia da economia dos EUA e o seu papel de indutor da economia global faz com que a análise da sua conjuntura sirva de indicador para a interpretação dos problemas estruturais globais, inerentes às sociedades capitalistas.

No capítulo referente às “Políticas de Austeridade no Urbanismo” é apresentada uma análise e reflexão sobre alguns dos fatores que contribuíram para a recente crise, dando particular enfoque às motivações subjacentes à atuação do capitalismo e ao emergente mercado de hipotecas *subprime*. Os efeitos da crise são analisados ao nível da perspetiva urbanística e do comportamento do sector imobiliário. Ainda no contexto desse capítulo, é realçado um novo paradigma de referência para o urbanismo pós-crise, designado por «**urbanismo de regulação**», assumido como fundamental para restabelecer o equilíbrio do espaço urbano, privilegiando a gestão e a cooperação entre os diferentes intervenientes no território. Não obstante toda a perspetiva conceptual exposta, realça-se um aspeto que deliberadamente foi relegado do conteúdo dessa secção, o fenómeno de «**bolha imobiliária**», considerando que se trata de uma matéria relevante, no contexto de uma investigação relacionada com a atividade do sector imobiliário, e que nessa medida, deve ser objeto de um escrutínio particularizado.

Na literatura revista as questões ligadas ao fenómeno de «bolha imobiliária» surgem quase sempre associadas a crises ocorridas, decorrentes de grandes investimentos imobiliários realizados. Não obstante, existe uma consensualidade nos autores de que nenhuma delas foi tão veemente como a de 2008. Neste âmbito, não podem deixar de ser referidas as reflexões conceptuais e conclusões empíricas de Case e Shiller (2004), a propósito de um estudo comparativo realizado a quatro áreas metropolitanas norte-americanas, entre períodos diferentes, em que era já revelado, na altura, uma certa inquietude quanto à dimensão do investimento imobiliário e o seu contributo fictício para o crescimento da economia dos EUA.

Numa alusão à importância dos estudos conceptuais e empíricos realizados por Case e Shiller, Glaeser (2008) é perentório ao afirmar que esses foram pioneiros na previsibilidade dos problemas relacionados com a habitação, assim como na introdução, no debate científico, de questões relacionadas com a abordagem financeira do mercado imobiliário residencial, e a necessidade de existir retorno para os seus investidores. Apesar da introdução desta perspetiva financeira no discurso sobre habitação, estes autores (Glaeser inclusive),

defendem que no sentido de evitar que surjam comportamentos excessivos, devem existir mecanismos de arbitragem nos mercados imobiliários residenciais suscetíveis de proporcionarem um certo equilíbrio financeiro na sua atuação.

O impulso imobiliário registado nos EUA, a partir de 2002, pelos motivos conjunturais e financeiros já anteriormente aludidos, ocorreu sem que houvesse alterações significativas na dinâmica demográfica que indiciasse uma tendência de grande crescimento populacional. Porém, conforme evocam os autores consultados, a este fator deve ser acrescentado um outro, atípico, que se prende com o facto de grande parte das transações imobiliárias realizadas a partir desse ano, destinarem-se a investimento, e não ao uso e ocupação do proprietário. De acordo com Ortigoza (2008), este aspeto da dinâmica construtiva das sociedades contemporâneas desvirtualiza completamente o sistema de produção que tem como princípio básico o uso e a satisfação de necessidades. Esta alteração da dinâmica da produção surge como uma manipulação das motivações, suportada por uma ideologia meramente capitalista, a partir da qual se encontra implícita a valorização do lucro, passando, deste modo, a enfatizar-se o valor de troca em detrimento do valor de uso.

A procura de lucro, *driver* do sistema capitalista, encontra no imobiliário o propósito dos seus objetivos, canalizando investimento na produção de espaço urbano e alterando relações sócio espaciais, na medida em que a valorização do território não é processada de forma homogénea, resultante, em grande medida, das oportunidades urbanísticas, da disponibilidade de solo para urbanizar, e das estratégias de promoção urbana implementadas nos territórios. De acordo com Ortigoza (2008), o Estado corrobora na reprodução das relações capitalistas, «nexo Estado-Finanças»⁷⁰ não só legitimando a produção do espaço urbano, como negligenciando o seu papel de regulador, a partir do momento em que não garante uma equidade no processo de desenvolvimento do território urbano. Para além disso, conforme argumenta Stiglitz (2014), o sector estatal ao eliminar a regulação do sistema financeiro, particularmente no caso dos EUA, vem criar condições para a crescente financeirização da economia, permitindo que o sector financeiro explore a sociedade, fundamentalmente a menos letrada e com menor capacidade financeira, concedendo-lhes empréstimos para operações imobiliárias associados a taxas abusivas e tendo inerente um elevado risco. Esta facilidade em contrair empréstimos auxiliou naturalmente a subida do valor do imobiliário, contudo, este facto não é impeditivo da realização de transações imobiliárias, mesmo nos casos em que o rendimento auferido pelos compradores parecia ser pouco

⁷⁰ Designação de Harvey (2010) analisada em secção anterior.

compatível com o montante solicitado às entidades financeiras, situação que denunciava a possibilidade da sociedade estar a promover a criação de uma bolha imobiliária (Stiglitz, *idem*).

Mas, em que consiste o processo de formação de uma bolha imobiliária? Quais os fatores que estão na base da sua formação? Porque se diz que a sequência de comportamentos, individuais e coletivos, foram determinantes para o seu surgimento e para o eclodir de uma crise imobiliária e financeira? Estas são algumas das questões centrais que se pretende desconstruir e analisar neste capítulo.

Apesar do termo «bolha imobiliária» ser recorrentemente utilizado, constata-se que, não existe uma definição clara e universal sobre o seu conceito. Contudo, nas conceções teóricas perfilhadas por Ortigoza (2008) e por Case e Shiller (2004), é possível identificar alguns aspetos consensuais, particularmente quando defendem que se trata de uma situação em que as expectativas coletivas de futuro e o aumento do valor do imobiliário são grandes, perfilhando a convicção de que os valores não vão baixar, “....até ao momento em que os compradores acreditarem no permanente aumento dos preços do ativo ou bem e na sua consequente realização de lucro” (Ortigoza, 2008; p.17).

Todavia, Case e Shiller (2004) vão mais longe nas suas reflexões, alertando para a necessidade de se saber se essa expectativa de aumento de preço sustenta o mercado, e se é suficientemente clara e vinculadora de confiança para motivar ação, e suscitar um forte impacto sobre a procura. Durante a formação de uma bolha imobiliária perdura um cenário de grande expectativa sobre o rápido aumento do valor do imobiliário, quer por parte dos investidores que canalizam as suas poupanças e pretendem retornos rápidos e rentáveis, quer por parte dos compradores de primeira habitação, que não querem perder a oportunidade, admitindo que num momento posterior essa transação possa ser mais difícil. Mesmo nas situações em que o montante associado ao processo de transação se revela superior à disponibilidade financeira, por parte do comprador, a situação é encarada como sendo aceitável e necessária, na medida em que a perspetiva pessoal sobre o retorno do investimento é alta. Trata-se, de facto, de um processo que tem implícito uma diligência pessoal, mas que no processo de decisão as conceções associadas à ideia de valorização e de compensação futura do investimento surgem como elementos determinantes para a grande maioria dos compradores. Estas crenças traduzem os principais parâmetros que fundamentam a formação de bolha imobiliária (Case e Shiller, 2004).

Uma outra questão pertinente, suscitada por Case e Shiller (2004), relaciona-se com a necessidade de haver uma distinção clara entre *boom* e bolha imobiliária. Na sua ótica, tratam-se de situações que têm implícito um aumento do valor do imobiliário, encarado como uma oportunidade de investimento, todavia, no caso da bolha imobiliária, expressa um entendimento depreciativo do processo, atendendo a que o nível de preços praticados se revela pouco sustentável, não existindo uma estabilidade na relação entre rendimento pessoal e o valor do imóvel, ao longo do tempo.

Na perspetiva de Holt (2009), os motivos que estiveram na base da formação da bolha imobiliária associada à crise do *subprime* nos EUA, e que contribuiu para que um problema circunscrito a um território tivesse um impacto global, estão relacionados com a conjugação de quatro fatores:

- i. **A diminuição da taxa de juro a curto prazo ocorrida entre 2002 e 2004** - esta medida criada a partir de 2001, como forma de incentivar a recuperação económica dos EUA, após um período recessivo, contribuiu para que os compradores incapazes de pagar empréstimos com uma taxa fixa adquirissem imóveis e pagassem, numa fase inicial, um valor de hipoteca significativamente mais baixo. Todavia, esta medida dois anos depois revelar-se-ia insustentável, para alguns dos compradores, atendendo ao aumento do valor da hipoteca.

Por outro lado, esta medida possibilitou que investidores aumentassem o retorno do investimento, recorrendo a empréstimos desta natureza para posteriormente investir em empréstimos de maior rendimento a longo prazo (títulos de empréstimos).

- ii. **Normas de concessão de crédito menos restritivas e rígidas** – A maior concorrência criada no mercado de crédito imobiliário resultante de políticas fiscais de incentivo à aquisição de imóveis, a partir de 1997, contribuiu para uma redução dos padrões de concessão de crédito, por parte das entidades financeiras, e para provocar o aumento de transações imobiliárias (compra/venda).

A possibilidade de expandir a concessão de crédito a famílias de baixo rendimento (empréstimos *subprime*), a partir de finais da década de 90, para além de intensificar a dinâmica do sector imobiliário, vem criar condições para que surjam processos especulativos no sector.

- iii. **Aumento da alavancagem da banca de investimento** – A desregulação do sistema bancário paralelo (banco de investimento; fundos de investimento), tornando-o mais dinâmico, vem contribuir para intensificar a financeirização da economia, a ampliação

da securitização da dívida hipotecária (ver Caixa 2) e a expansão do crédito a famílias de baixos rendimentos (*subprime*), com um risco de incumprimento elevado.

- iv. «**Exuberância irracional**⁷¹» - A dinâmica do mercado de habitação sustentada pela crença de que o valor dos imóveis continuaria a subir, condicionando as decisões e atuações de todos os intervenientes no processo, compradores, investidores e entidades financeiras, desempenhou um papel chave na formação da bolha. Esta irracionalidade representada por uma explosão de excesso de otimismo sobre os preços futuros e a propensão para a durabilidade dessa situação, fomenta, segundo Glaeser (2008), a formação de bolhas imobiliárias irracionais.

Esta irracionalidade, ou crença, surge como uma construção social contribuindo para que as sociedades fiquem presas a essas certezas, na medida em que as crenças de cada um mudam apenas se as dos outros mudarem, e essas não mudarão se as dos outros não mudarem. Esta noção de que as ideias e as percepções são construções sociais ajudam a explicar de que forma as crenças sociais podem se manter ou mudar. Neste sentido, se um número considerável de indivíduos aceitar uma determinada ideia, esse passo pode ser considerado como um ponto de viragem e tornar-se parte de uma «nova construção social da realidade», transformando-se numa nova sabedoria convencional (Stiglitz, 2014).

Case e Shiller (2004) ao refletirem sobre os fatores que podem suscitar a formação de uma bolha imobiliária, tendo subjacente os resultados de um estudo empírico realizado em quatro áreas metropolitanas dos EUA⁷², entre 1988 e 2003 (Caixa 3), admitem que o otimismo sobre a evolução dos preços surge como uma reação intuitiva, impulsionada pela psicologia e por mecanismos de propagação através de contactos pessoais, particularidades que na sua ótica não se ajustam a um quadro de racionalidade económica. Porém, e conforme evocam os autores, à racionalidade económica deve estar implícita a elasticidade da oferta, que não só pode condicionar o comportamento cíclico do preço do imobiliário, como pode desencadear a formação de bolhas imobiliárias.

⁷¹ Designação da autoria de Holt (2009).

⁷² Los Angeles; S. Francisco; Boston e Milwaukee.

Caixa 3 – Principais Conclusões do Estudo Desenvolvido por Case e Shiller (2004)

Principais Conclusões do Estudo Desenvolvido por Case e Shiller (2004)

- A motivação económica e a perspectiva de rentabilização do investimento são os principais fatores apontados pela população inquirida. Contudo, verifica-se que a maior percentagem de respostas ocorre na cidade que não vivenciou os impactos negativos da bolha imobiliária.
- A baixa perceção do fator risco associado a este tipo de investimento é comum a todo o universo de inquiridos. Contudo, essa perceção é maior nas cidades que já passaram por esse processo.
- O fator preço é relativizado nas cidades mais atraentes.
- A constatação de que mesmo em mercados com muita oferta de habitação, os preços não caem com facilidade, existindo inicialmente alguma resistência, e quando essa é ultrapassada existem preços de reserva abaixo dos quais os imóveis não são transacionados.
- A divulgação e a transmissão pessoal do investimento representam um papel importante no processo de decisão.
- **Por último, é de sublinhar que os efeitos da bolha imobiliária sentidos nalgumas das cidades, não se fizeram sentir com expressividade na atuação e conduta dos inquiridos. De facto, a motivação económica e a crença de que o investimento no sector imobiliário é seguro, fez mover o comportamento da população dessas mesmas cidades, cinco anos depois.**

Esta particularidade do mercado imobiliário residencial é de grande relevância, pois não só permite um melhor entendimento sobre os motivos subjacentes à volatilidade dos preços, como permite estabelecer uma interação entre a oferta de habitação e a formação de bolhas. Sobre estas questões, Glaeser (2008) apresenta algumas conceções teóricas, exemplificando as suas teorias com recurso a modelos económicos. Não pretendendo entrar em detalhe sobre as especificidades desses modelos, severos e complexos do ponto de vista económico, importa no âmbito desta investigação perceber, de uma forma pragmática, quais os principais aspetos a ter em consideração na apreciação do fenómeno «bolha imobiliária».

Neste sentido, e de acordo com Glaeser (idem), a formação de bolha ocorre quando existe uma forte expansão económica, associada a uma explosão temporária de exuberância irracional, pelos compradores, sobre preços futuros, fatores que suscitam um acréscimo na procura imobiliária e contribuem para que os preços e os níveis de construção aumentem. Em locais onde o mercado de habitação é elástico, não existindo restrições de construção e havendo disponibilidade de solo, o aumento da construção nova é potenciado, entrando naturalmente no mecanismo de subida de preços, e ajudando a moldar o curso da bolha. Porém, a elasticidade e a heterogeneidade da oferta existente pode ocultar a formação de bolha, silenciando o seu impacto no valor do imobiliário e fazendo com que as perdas não sejam tão evidentes e expressivas territorialmente, podendo, contudo, chegar a atingir o valor mínimo do custo de produção rentável, para além de impedir que durante algum tempo surja mais excesso de construção. Em mercados inelásticos, restritivos em termos de construção,

a bolha tem um impacto ainda maior no preço, e menor na dimensão do parque habitacional. De notar, que o grau de elasticidade do mercado para além de influenciar o impacto da bolha no valor do imobiliário condiciona, também, o seu tempo de duração, constatando-se que em mercados inelásticos, a bolha normalmente tem um período de longa duração, sendo esse período mais curto e rápido, quando a bolha ocorre em locais onde a elasticidade da oferta é maior (Glaeser, 2008).

Quando ocorre uma desaceleração do mercado imobiliário, seja por motivos endógenos ou exógenos, a propensão para a bolha imobiliária quebrar é grande, todavia, conforme referem Case e Shiller (2004), existe uma grande resistência, por parte dos agentes imobiliários, impedindo que exista uma rápida diminuição do valor do imobiliário. No entanto, segundo advertência destes autores (idem), o perigo quando existe decréscimo da procura nos mercados imobiliários é que o volume de vendas pode cair vertiginosamente e provocar grandes danos na economia, sendo estes significativamente maiores do que quando ocorre uma diminuição do valor do imobiliário. De facto, esta argumentação confirmou-se quando ocorreu o aumento das taxas de juro, a partir de 2005/6, alteração conjuntural que provocou não apenas uma quebra na procura e subsequente desvalorização imobiliária, como contribuiu para emergir os problemas inerentes aos produtos financeiros de maior risco (*subprime*), pelo facto dos seus titulares não contarem com a possibilidade de aumento do valor dos empréstimos contraídos, situação que ampliou drasticamente o incumprimento no pagamento das dívidas bancárias. Esta sequência de factos, associado ao domínio da esfera financeira e a “uma confiança plena (e imprudente) nas “forças do mercado”, sem nunca olhar às “fraquezas do mercado”...” (CES, 2013; p.6), fez despoletar a crise do milénio, agitando a economia mundial e acentuando as assimetrias territoriais e regionais.

Embora até à data se assuma que Portugal não tenha passado por um processo desta natureza, contudo, as dinâmicas construtiva e imobiliária registadas no território, o crescente aumento de processos de contração de empréstimos bancários para aquisição de habitação, por parte das famílias, e o elevado nível de endividamento dos particulares, ocorridos nas últimas décadas, denunciam grandes alterações de comportamento da sociedade portuguesa, em grande parte, resultantes de um clima de pujança e de crescimento económico, pós adesão à UE.

No âmbito desta abordagem, importa perceber de que forma a crise global de 2008 e as medidas associadas ao Programa de Assistência Financeira, impostas no território

nacional, a partir de 2011, alteram ou alteraram as dinâmicas construtivas e imobiliárias registadas no território nacional. Para isso, com vista a contextualizar empiricamente as conceções teóricas apresentadas, será analisado o comportamento de algumas variáveis ligadas ao tema, dando particular enfoque às questões relacionadas com a dimensão construtiva, com a oferta do mercado imobiliário residencial, com o tempo que é necessário para que o processo de transação (venda/compra) se realize, e com o diferencial existente entre o valor do imóvel em oferta e o transacionado (taxa de desconto). A análise terá como referência temporal a última década, e sempre que possível, incidirá geograficamente ao nível das regiões do país (NUT2), da AML, com desagregação ao nível de municípios, permitindo individualizar a cidade de Lisboa dos restantes municípios.

I. Peso Empresarial, Volume de Negócios e Emprego gerado pelo Sector da Construção

Uma leitura sobre o comportamento de alguns indicadores associados ao sector da construção – **“Proporção do Número de Empresas de Construção no Total de Empresas Existentes”**, **“Proporção do Volume de Negócios de Construção no Total de Volume de Negócios”** e **“Proporção do Emprego na Construção no Total de Emprego”**- é, indiscutivelmente, relevante no contexto desta abordagem teórica, permitindo perceber se o impacto da crise e das medidas de austeridade deixam marcas profundas no território nacional, e se são evidenciadas disparidades regionais e no seio da AML, ao nível de cada um destes indicadores. Assim sendo, a leitura das Figuras III.B.1 a III.B.3⁷³ permite destacar os seguintes aspetos:

Em primeiro lugar, a constatação de que em 2005, ano de partida da análise, a maior concentração de empresas associadas ao sector da construção localiza-se nas regiões do Centro, dos Açores e do Algarve (por ordem decrescente de importância), e as menores, no Alentejo e nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto. No seio da AML, o maior peso de empresas de construção (>12%) ocorre sobretudo, nos municípios de Sintra, de Cascais, de Palmela, de Sesimbra e de Setúbal. Sendo menor, nos municípios de Loures e da Amadora (<4%). Observando-se ainda, que nesse ano não existe uma relação linear entre as regiões

⁷³ A informação estatística que serviu de base à elaboração das figuras apresentadas neste capítulo consta do ANEXO I.

que possuem um maior número de empresas de construção na sua estrutura produtiva e o volume de negócios gerado por esse sector, constando-se que o volume de negócios é francamente mais elevado na região do Algarve e da RAM (>18%), e menor, na região do Alentejo (<7%). Sendo que na AML, o maior volume de negócios ocorre nos municípios de Sesimbra, da Moita, de Odivelas e de Almada (> 20%), e o menor, em Palmela (<4%).

Relativamente ao peso do emprego da construção em cada região, verifica-se que em 2005, este é particularmente mais relevante no Algarve, na RAA e na RAM (>17%), sendo francamente inferior na Área Metropolitana de Lisboa (9%). Todavia, no contexto da AML evidenciam-se disparidades geográficas sendo o emprego na construção mais significativo nos municípios de Sesimbra, da Moita e de Odivelas, e pouco expressivo na cidade de Lisboa.

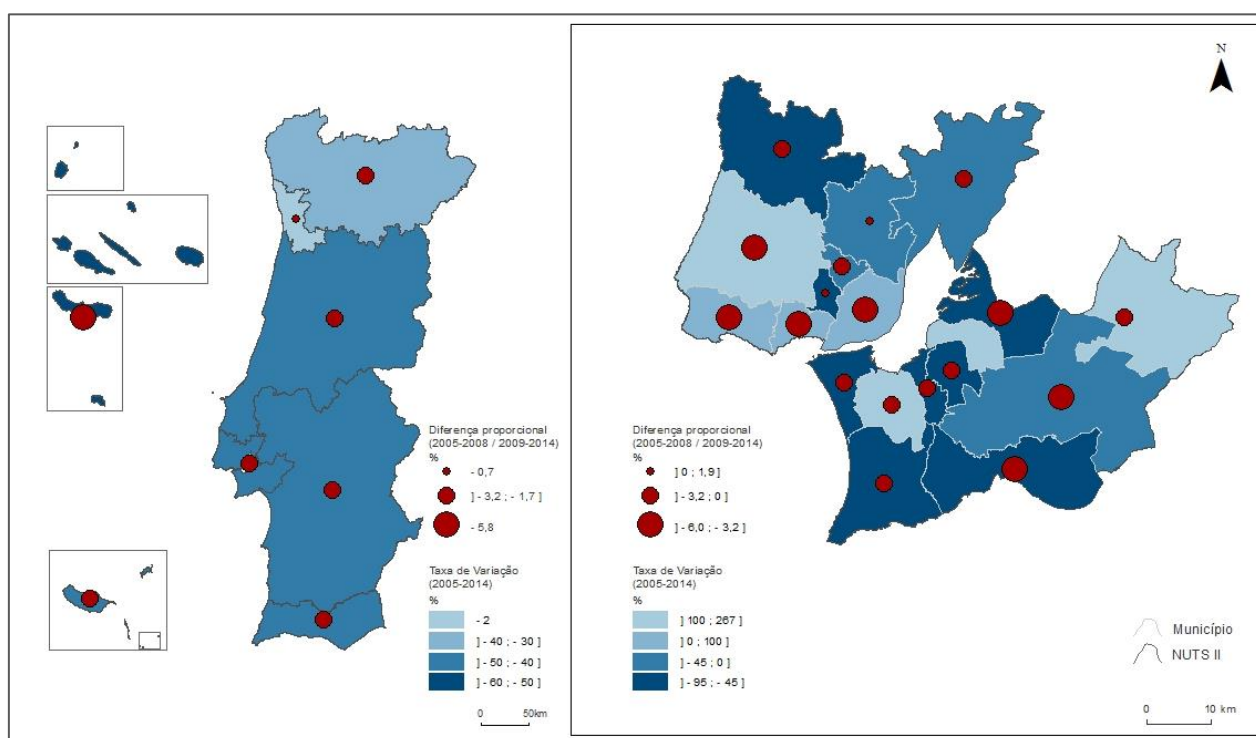
Em segundo lugar, analisando a evolução do indicador referente à “Proporção do Número de Empresas de Construção no Total de Empresas Existentes”, entre 2005 e 2014, depreende-se que o cenário de crise e de austeridade que se instalou no país penalizou fortemente o sector da construção, reduzindo drasticamente o número de empresas a operar no território nacional (taxa de variação (tv) de (-38,7%), entre 2005-2014). Sendo contudo, a situação mais gravosa nas Regiões Autónomas, Açores e Madeira, e na região do Alentejo, com taxas de variação de respetivamente (-57,2%); (-46,9%) e (-43,2%). De notar, que os menores decréscimos registados estão associados à AMP (tv de (-2,4%) e à região Norte (tv de (-30,3%), francamente inferiores, particularmente no primeiro caso, ao valor de referência nacional (tv de (-38,7%) (Figura III.B.1).

Apesar da tendência de decréscimo do número de empresas de construção se replicar pelo contexto geográfico da AML, assinalam-se contudo, por parte de alguns municípios comportamentos bastante extremados. Desde já, destacando os municípios que sofreram uma maior quebra, como é o caso de Alcochete (tv de (-94,8%), entre 2005-2014); do Barreiro (tv de -86,2%) e de Mafra (tv de -82,6%). E por outro, evidenciando os que tiveram um acréscimo do número de empresas, superior a 100%, que é francamente expressivo face à realidade metropolitana – Sintra (tv de 266,8%); Montijo (tv de 113,2%) e Seixal (tv de 113,1%).

Com o propósito de perceber onde se registou o maior decréscimo do número de empresas entre o período considerado, 2005-2014, tendo em conta que no período de 2009 a 2014 esse ocorreu de forma generalizada por todo o território nacional, foi utilizada uma

metodologia de cálculo a que se designou por “cálculo da diferença proporcional entre 2005-2008 e 2009-2014”⁷⁴, a partir da qual se constata que a maior quebra proporcional está associada à Região Autónoma dos Açores (- 5,8%) e a menor, à AMP (- 0,7%). Na Área Metropolitana de Lisboa, o declínio foi mais acentuado nos municípios de Cascais (- 6,0%), de Lisboa (-5,6%) e de Setúbal (- 4,3%). Em oposição, assinala-se um aumento, embora meramente residual, em dois municípios – Loures (1,1%) e Amadora (1,8%) (Figura III.B.1).

Figura III.B.1 – Proporção do Número de Empresas de Construção no Total de Empresas Existentes, entre 2005 e 2014



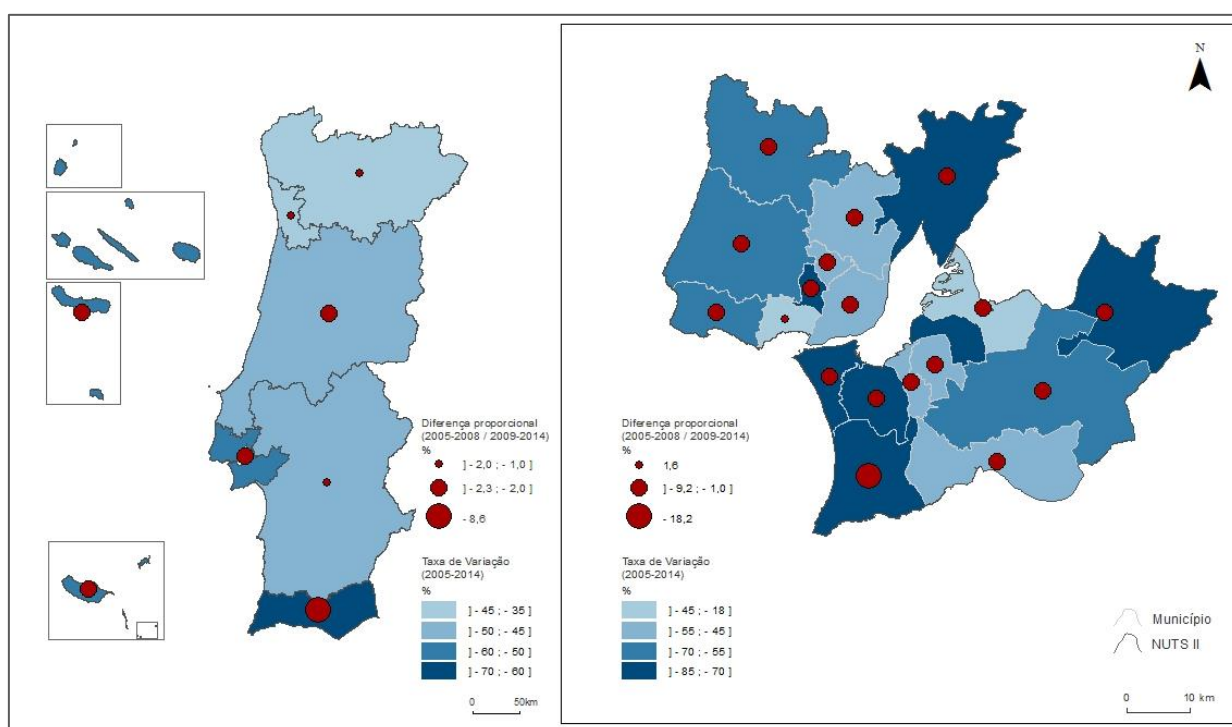
Fonte: Elaboração Própria; INE, Sistema de Contas Integradas das Empresas, (SCIE), outubro 2016

Em terceiro lugar, relativamente à evolução do indicador “Proporção do Volume de Negócios de Construção no Total de Volume de Negócios”, assiste-se no período considerado (2005-2014), a um grande declínio que é particularmente acentuado na região do Algarve (>60%), e ainda, na AML, na RAM e na RAA, estes últimos com decréscimos assinalados na

⁷⁴ Foi calculada a proporção do indicador para cada ano respetivamente. Tendo em conta os dois períodos de referência foi calculada a média dos valores da proporção (tendo em conta o número de anos de cada período). Por fim, a diferença proporcional resulta da subtração do valor médio da proporção do segundo período de referência (2009-2014) com o valor médio da proporção do primeiro período de referência (2005-2008) – cálculos apresentados em quadro que consta do ANEXO I.

ordem dos 50%. No caso particular da AML, é de notar, que esta tendência de decréscimo é particularmente mais acentuada na margem Sul, onde se evidenciam os municípios que sofrem as perdas mais elevadas (>75%), como é o caso de Sesimbra, do Montijo, de Almada e do Seixal. Na margem Norte, este nível de perdas ocorre apenas nos municípios de Vila Franca de Xira e da Amadora (Figura III.B.2).

Figura III.B.2 – Proporção do Volume de Negócios de Construção no Total de Volume de Negócios, entre 2005 e 2014

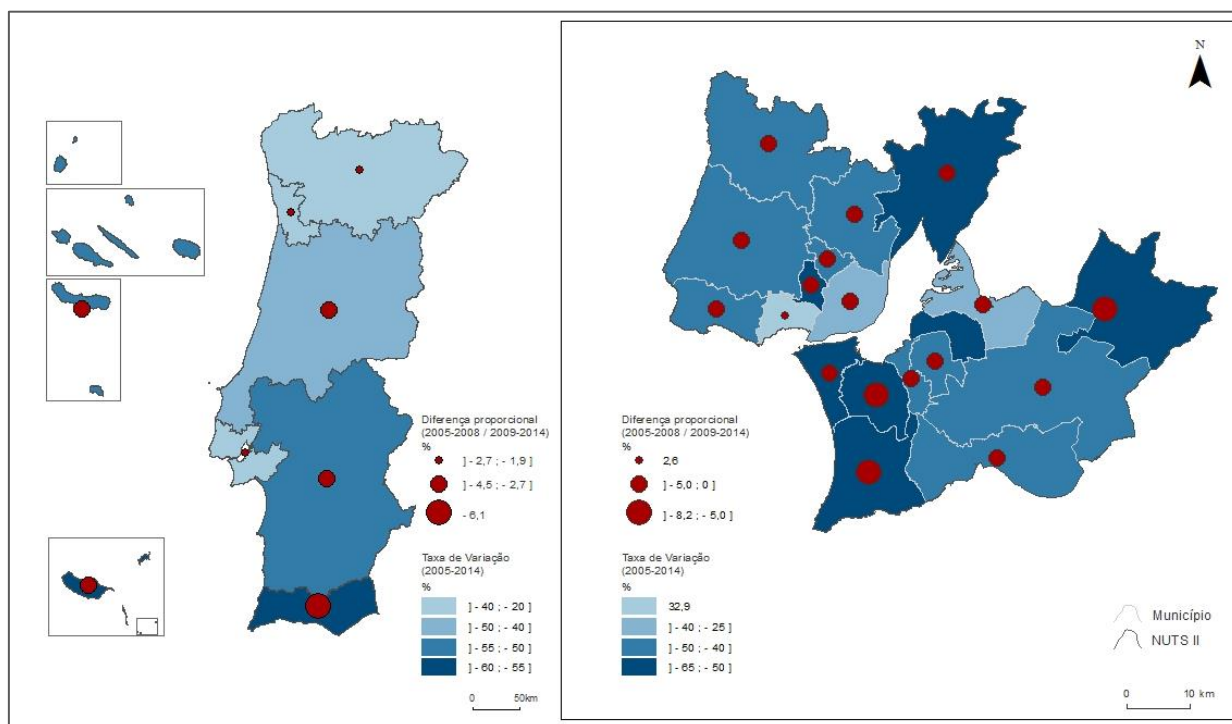


Fonte: Elaboração Própria; INE, Sistema de Contas Integradas das Empresas, (SCIE), outubro 2016

À semelhança da análise no indicador anterior, também para este foi efetuado o “cálculo da diferença proporcional entre 2005-2008 e 2009-2014”, a partir do qual é possível afirmar que a maior quebra proporcional de volume de negócios ocorre na região do Algarve (-8,6%) e as menores registam-se na região Norte e na AMP (-1%). E na AML, Sesimbra surge como o município que sofreu mais com o impacto da crise económica e das medidas de austeridade. É ainda de referir, no âmbito desta metodologia utilizada, o facto de Oeiras registar um acréscimo (1,6%), embora pouco expressivo, mas é positivo, do volume de negócios no sector da construção, exibindo, desse modo, um comportamento atípico na tendência metropolitana (Figura III.B.2).

Por último, a análise à evolução do emprego no sector da construção para o período considerado, permite confirmar que os maiores decréscimos ocorrem nas regiões autónomas, Madeira e Açores, e nas regiões do Algarve e do Alentejo. E no contexto metropolitano, reconhece-se que as maiores perdas de emprego ocorrem nos municípios do Montijo, de Sesimbra e de Almada. Em contraciclo, é de salientar o comportamento do município de Oeiras, que surge como o único da AML que regista neste período uma taxa de variação positiva (32,9%). De sublinhar, que ao analisar a diferença proporcional entre os dois períodos (2005-2008 e 2009-2014), representativos do antes e depois da crise, observa-se que a região Norte, a AMP e a AML representam os territórios que sofreram menores perdas de emprego na construção, sendo de respetivamente (1,4%); (-1,0%) e (-2,2%). De evidenciar, ainda, o município de Oeiras que, não só, denuncia uma maior dinâmica, como também, revela um maior nível de empregabilidade no sector (Figura III.B.3).

Figura III.B.3 – Proporção do Emprego na Construção no Total do Emprego 2005 - 2014



Fonte: Elaboração Própria; INE, Sistema de Contas Integradas das Empresas, (SCIE), outubro 2016

II. Fogos Concluídos em Construções Novas para Habitação Familiar

Como é perceptível, a realidade existente no território nacional não é linear nem unívoca, é complexa e díspar, se atendermos por um lado, às especificidades de cada região, e capacidade em potenciar fatores endógenos, e por outro, à natureza e singularidades do processo urbanístico implementado nos seus territórios. Efetivamente, a conjugação destes fatores pode determinar o nível de atratividade das regiões e municípios, influenciando a atividade construtiva e o comportamento do mercado imobiliário local.

A análise efetuada a esta variável permite identificar tendências dominantes e alguns aspetos diferenciadores: em primeiro lugar, de acordo com as Estatísticas das Obras Concluídas, do INE (julho 2016), verifica-se que o maior número de fogos concluídos em construção nova surge nas regiões do Norte (33%); do Centro (24%) e da AML (20%), entre 2005 e 2015. E o menor, nas Regiões Autónomas, RAM (4%) e RAA (2%). No contexto da AML, a dinâmica construtiva é mais expressiva na margem Norte do Tejo, com destaque para os municípios de Odivelas (9,8%); de Loures (8,8%); de Cascais (8,6%); de Sintra (8,2%), e de Mafra (7,6%). E genericamente menos acentuada, na margem Sul do Tejo - municípios de Sesimbra (3%); do Barreiro (2,8%); da Moita (1,9%) e de Alcochete (1,6%).

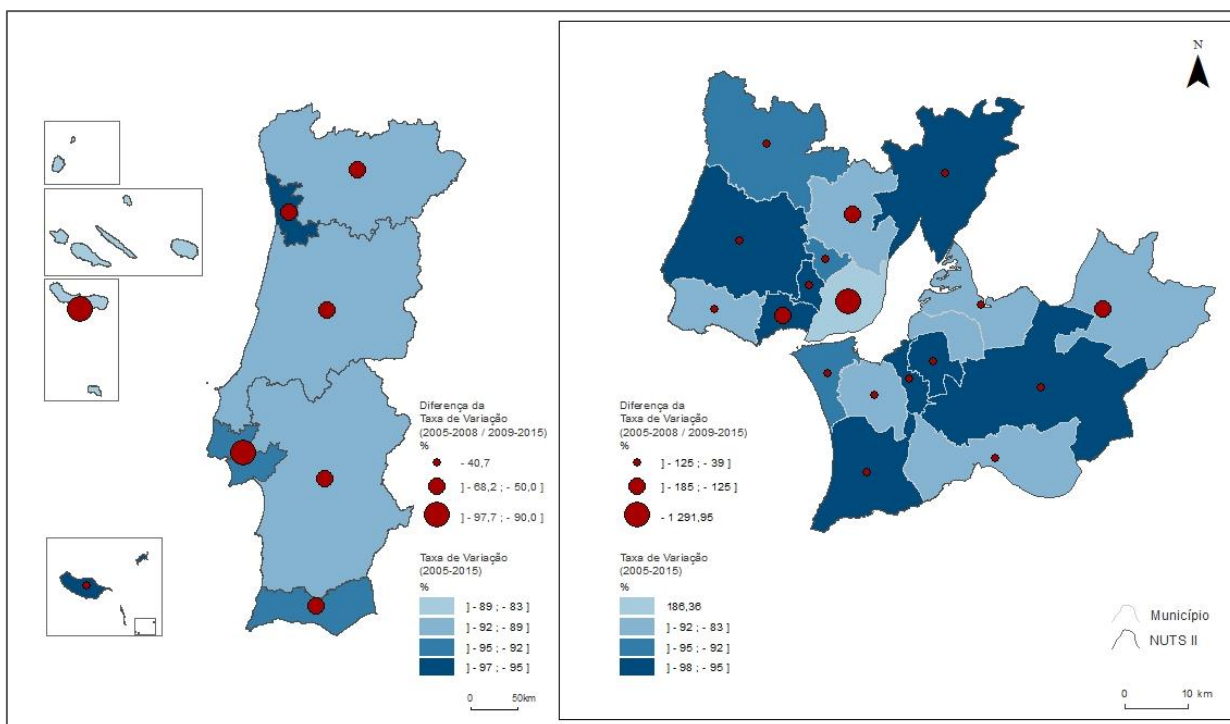
Em segundo lugar, apesar de o comportamento de grande parte das regiões de Portugal e dos municípios da AML estar associado a um decréscimo da atividade construtiva, constata-se, contudo, que essa tendência é mais assertiva na RAM (variação (-96,8%, entre 2005-2015), e na Área Metropolitana do Porto (tv de (-95,6%). A menor quebra, embora sendo também expressiva, é observada na RAA (tv de (-84,9% entre 2005-2015) (Figura III.B.4).

Em terceiro lugar, é de referir que o comportamento da variável na AML segue a tendência nacional, verificando-se que o menor dinamismo construtivo, registado entre 2005 e 2015, compreende os municípios do Barreiro (tv de (-98,4%)), de Vila Franca de Xira (tv de (-98,3%)), e de Palmela (tv de (-97,5%)). Excecionalmente, no município de Lisboa observa-se um comportamento da variável muito diferente dos restantes municípios, e até da realidade nacional, apresentando para o período de referência uma taxa de variação positiva, que se deve exclusivamente ao acentuado aumento, registado entre 2005 e 2008⁷⁵ (Figura III.B.4).

⁷⁵ Taxa de variação de 1211%, entre 2005-2008; taxa de variação de (-80,59%), entre 2009-2015.

Por último, se atendermos à diferença proporcional entre os dois períodos representativos das fases, pré e pós crise, observa-se que a maior diminuição de fogos residenciais ocorre na RAM e na AML. E no seio da AML, nos municípios de Lisboa, de Loures, de Oeiras e do Montijo.

Figura III.B.4 – Fogos Concluídos em Construções Novas para Habitação Familiar, em Portugal (NUT2) e na AML (municípios), entre 2005 e 2015



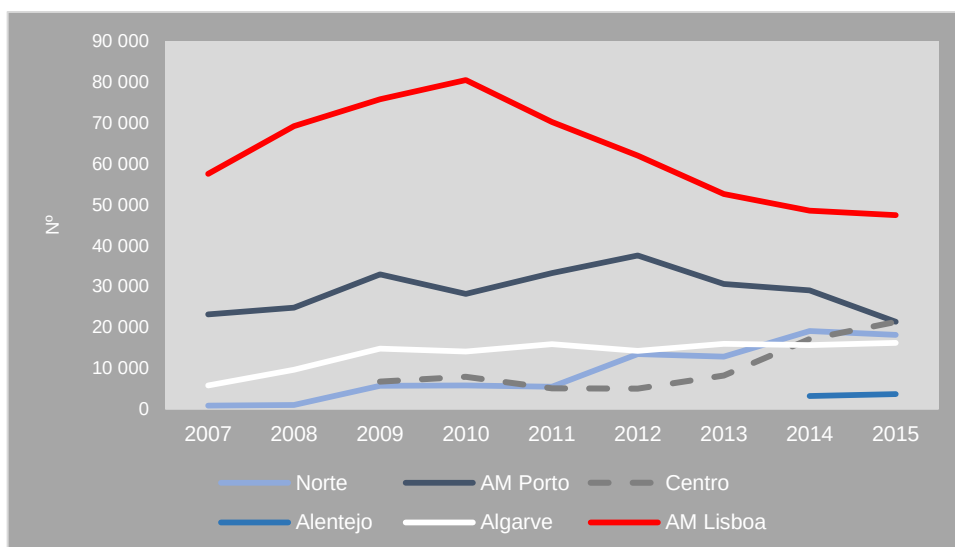
Fonte: Elaboração Própria, INE, Estatísticas das Obras Concluídas, julho 2016

III. Fogos em Oferta no Mercado Imobiliário Residencial

A leitura e análise das Figura III.B.5 e Figura III.B.6 permitem destacar dois aspetos: Em primeiro lugar, a constatação de que o maior número de fogos em oferta no mercado residencial imobiliário localizam-se nas duas áreas metropolitanas, de Lisboa e do Porto. Reconhecendo existir uma alteração no comportamento da variável, expressando alguma dualidade, por um lado, manifestada por uma retração da oferta de fogos no mercado residencial, particularmente na AML, a partir de 2010. E por outro, pelo aumento de fogos em oferta assinalado nas regiões Centro e Norte, pós 2011. Não obstante, observa-se que nos

anos mais recentes o aumento da oferta ocorre na região Norte e na região Centro, registando-se, contudo, uma diminuição na AMP e na AML (Figura III.B.5).

Figura III.B.5 – Fogos em Oferta no Mercado Imobiliário Residencial no Continente (NUT2), entre 2007 e 2015

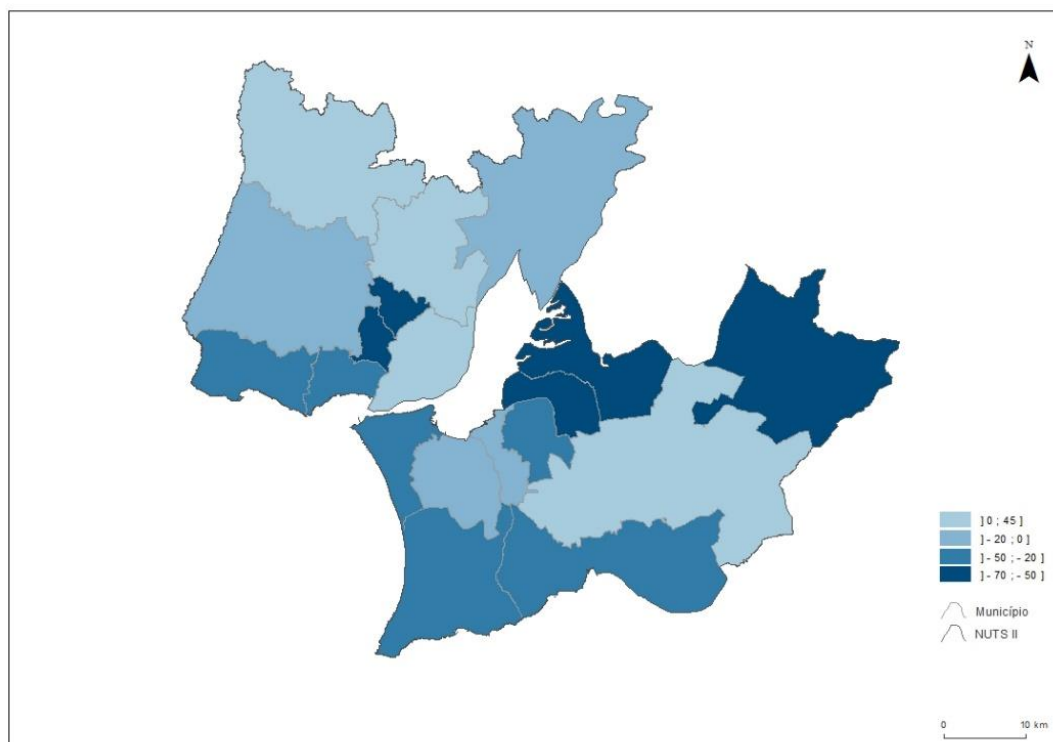


Nota: Os valores apresentados resultam da média efetuada entre os valores médios dos municípios de cada região

Fonte: Elaboração Própria, Confidencial Imobiliário, Sistema de Informação Residencial, 2017

Em segundo, no contexto da AML, o comportamento da variável é diferenciado, no período de referência. Identificando-se municípios que reduziram drasticamente o número de fogos em venda, na ordem dos 50 a 70%, como é o caso da Amadora, do Montijo, de Alcochete e de Odivelas. Com tendência oposta, assinalam-se na margem Norte do Tejo, os municípios de Loures, de Mafra e de Lisboa, e na margem Sul, o de Palmela, que apresentam uma tendência de crescimento (positivo) de oferta imobiliária, que oscila entre os 12% (caso de Lisboa) e os 44% (município de Loures) (Figura III.B.6).

Figura III.B.6 – Fogos em Oferta no Mercado Imobiliário Residencial na AML
2007-2015



Fonte: Elaboração Própria, Confidencial Imobiliário, Sistema de Informação Residencial, 2017

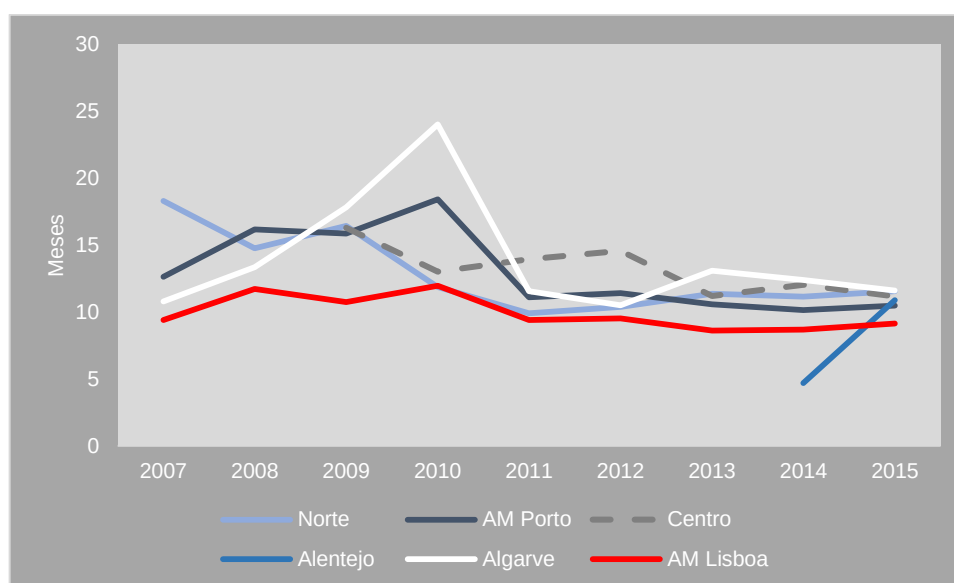
IV. Tempo de Absorção

Antes de serem tecidas considerações sobre o comportamento desta variável, é fundamental clarificar o que ela transmite. Objetivamente traduz o tempo que é necessário, em meses (média), para que o processo de transação imobiliária (compra/venda) se realize.

Da leitura da Figura III.B.7 depreende-se que no continente, entre 2008 e 2010, o tempo de absorção é consideravelmente superior ao registado nos outros anos do período de referência. Verificando-se que nesses três anos o processo de transação imobiliária é mais moroso na região do Algarve, necessitando em 2009 e 2010, de 18 e 24 meses (média), respetivamente, para a concretização desse processo. Similarmente, embora com duração ligeiramente mais reduzida, é de destacar ainda, o comportamento da variável na AMP, que para os mesmos anos requer 16 a 18 meses, para a realização de operações imobiliárias. De notar, que a AML surge como a região do continente que apresenta menos tempo de absorção, e por conseguinte sendo mais rápida neste tipo de procedimento.

A partir de 2011, observa-se uma diminuição generalizada no continente quanto ao tempo de duração necessário para as transações imobiliárias, verificando-se, contudo, que no caso da AML, para além de continuar a necessitar de menos tempo, em relação às restantes regiões, o seu tempo de absorção mantém-se constante até 2015 – 9 meses (média).

Figura III.B.7 – Tempo de Absorção (média) no Continente (NUT2), entre 2007 e 2015

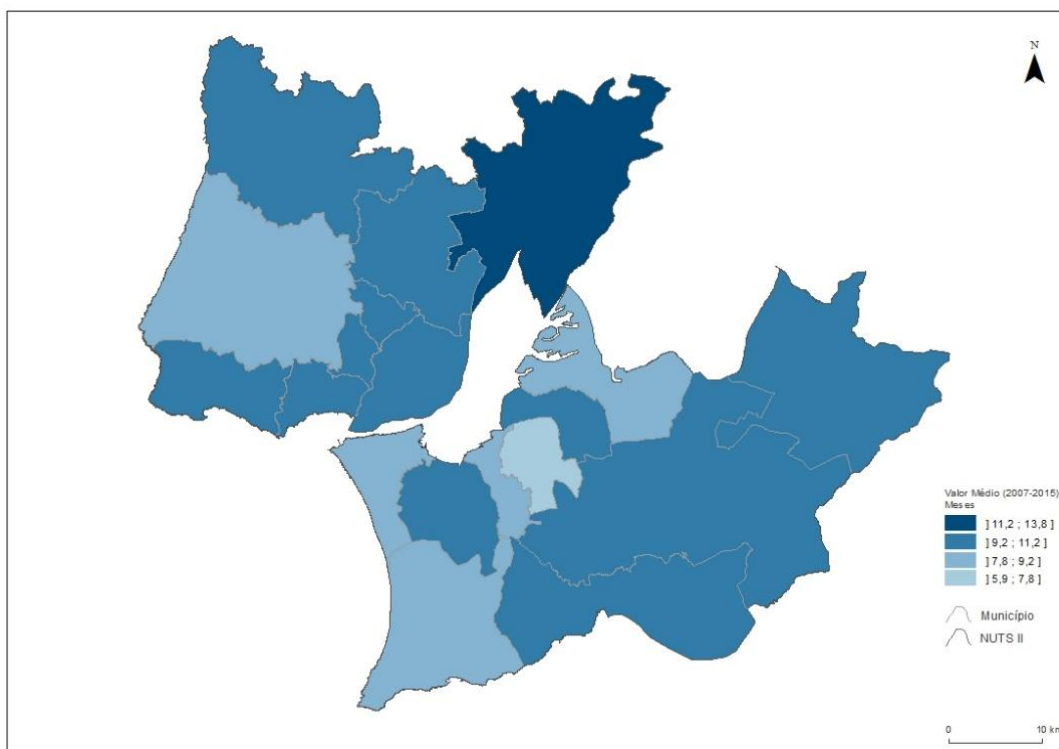


Nota: Os valores apresentados resultam da média efetuada entre os valores médios dos municípios de cada região

Fonte: Elaboração Própria, Confidencial Imobiliário, Sistema de Informação Residencial, 2017

A evolução da variável no seio da AML, no período em análise, permitir destacar três aspetos: Em primeiro lugar, a maioria dos municípios necessita de mais tempo para as transações imobiliárias, entre os anos de 2008 a 2010, acompanhando a tendência nacional. Em segundo, constata-se que o município de Sintra, na margem Norte do Tejo, e os municípios de Alcochete, de Almada, do Barreiro, da Moita e de Sesimbra, na margem Sul, necessitam de menos tempo para as transações imobiliárias. Em situação oposta, o município de Vila Franca de Xira, impõe mais tempo para os mesmos procedimentos. Por último, no caso particular da cidade de Lisboa, observa-se que o tempo de absorção diminui ligeiramente, a partir de 2011, mantendo-se mais ou menos constante até ao último ano do período considerado – 8 meses (valor médio), acompanhando, de certa forma, a tendência da AML (Figura III.B.8).

Figura III.B.8 – Tempo de Absorção (média) na AML, entre 2007 e 2015



Fonte: Elaboração Própria, Confidencial Imobiliário, Sistema de Informação Residencial, 2017

V. Taxa de Desconto Média Praticada

De acordo com a informação da Confidencial Imobiliário (2017), o comportamento da variável «taxa de desconto média praticada», traduzida pela diferença entre o valor final de venda e o último valor em oferta, não é alterado imediatamente após a eclosão da crise financeira, efetivamente, o aumento da taxa de desconto ocorre de uma forma acentuada no continente, a partir de 2011, mantendo-se até o último ano do período considerado. Os maiores aumentos da taxa de desconto circunscrevem-se à AMP e à região do Algarve. Constatando-se que as percentagens de desconto praticadas nas transações imobiliárias do continente são menores na AML, tendência que é mantida mesmo no período onde ocorre, noutras regiões, um aumento da variável (Quadro III.B.1).

Quadro III.B.1 – Taxa de Desconto Média Praticada no Continente (NUT2) e na AML (municípios), entre 2007 e 2015

Região (NUT 2) (*)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Norte	-6%	-4%	-6%	-8%	-9%	-12%	-9%	-12%	-10%
AM Porto	-1%	-4%	-3%	-6%	-10%	-12%	-11%	-9%	-8%
Centro			-6%	-5%	-7%	-7%	-9%	-9%	-7%
Alentejo								-6%	-8%
Algarve	0%	-5%	-5%	-4%	-9%	-10%	-11%	-10%	-8%
AM Lisboa	-2%	-2%	-3%	-3%	-7%	-9%	-8%	-8%	-7%
AML (Municípios) (**)									
Alcochete	-1%	0%			-5%	-6%	-8%	-4%	
Almada	-4%	-1%	-4%	-3%	-9%	-10%	-8%	-8%	-9%
Amadora	-4%	-4%	-4%	-4%	-6%	-6%	-7%	-7%	-7%
Barreiro	-3%	0%	-2%	-1%	-10%	-11%	-8%	-9%	-9%
Cascais	-4%	-6%	-3%	-5%	-9%	-10%	-9%	-8%	-7%
Lisboa	-4%	-6%	-4%	-5%	-8%	-10%	-9%	-7%	-7%
Loures	-1%	-1%	-4%	-4%	-6%	-10%	-8%	-9%	-6%
Mafra			-3%	-3%	-8%	-9%	-7%	-6%	-9%
Moita	0%	0%			-10%	-11%	-6%		-7%
Montijo	-1%			-2%	-4%	-5%	-7%	-4%	-6%
Odivelas	-3%	-1%	-2%	-2%	-7%	-9%	-8%	-7%	-7%
Oeiras	-3%	-4%	-5%	-5%	-8%	-10%	-8%	-7%	-8%
Palmela	-2%			-2%	-7%	-10%	-10%	-13%	-8%
Seixal	0%	0%	-3%	-4%	-5%	-7%	-6%	-8%	-8%
Sesimbra			-3%	-6%	-9%	-6%	-9%	-6%	-8%
Setúbal				-2%	-6%	-12%	-11%	-12%	-9%
Sintra	-4%	-4%	-4%	-4%	-8%	-9%	-9%	-7%	-7%
Vila Franca de Xira	-2%	0%	-2%	-3%	-6%	-8%	-9%	-7%	-5%

(*) - Os valores apresentados resultam da média efetuada entre os valores médios ocorridos nos municípios de cada região.

(**) - Os valores apresentados resultam da média efetuada entre os valores médios ocorridos em cada município da AML.

Fonte: Confidencial Imobiliário, Sistema de Informação Residencial, 2017

No contexto da AML, o comportamento da variável evidencia um aumento da taxa de desconto, a partir de 2011, similar à tendência registada no continente, notando-se, contudo, entre 2013 e 2015, alguma propensão para a diminuição da taxa, como são exemplo os municípios de Lisboa e de Cascais. De destacar ainda, o município do Montijo que revela necessitar de menos descontos para a realização das transações imobiliárias, e os de Palmela e de Setúbal, que, pelo contrário, necessitam de mais.

Em síntese, conforme referido anteriormente pretendeu-se comprovar empiricamente que o impacto da crise e as consequentes alterações no cenário económico e financeiro português afetaram a atividade construtiva e a atuação do mercado imobiliário residencial, recorrendo à análise do comportamento das variáveis selecionadas para o efeito, para o

período de referência. De referir que no âmbito deste tema não foram consideradas variáveis relacionadas com o valor (preço) do imobiliário. Devendo-se por um lado, ao facto destas já terem sido analisadas anteriormente, e por outro, por se considerar que deve existir uma conexão entre os vários temas apresentados, possibilitando uma visão mais abrangente das dinâmicas construtivas e imobiliárias observadas no território nacional, na última década.

A análise e a leitura das figuras apresentadas, nesta secção e na anterior (particularmente as relacionadas com o valor do imobiliário), permitiram identificar tendências dominantes e alguns aspetos diferenciadores, que foram sendo assinalados no decurso da abordagem. Todavia, esse processo de identificação também permite inferir algumas conclusões, que embora de âmbito mais geral, merecem particular destaque: **i)** A capacidade de reação demonstrada pela AML face a um contexto económico e financeiro adverso a atividades relacionadas com o sector imobiliário. Refira-se neste âmbito, o aumento do dinamismo do sector e do mercado imobiliário, após um período de estagnação, refletindo-se no aumento dos contratos de compra e venda, no menor tempo de absorção para a realização de transações imobiliárias; e pela tendência de aumento do valor imobiliário. Para tudo isto o contributo e a atratividade exercida por Lisboa foi fundamental; e **ii)** A existência de assimetrias, em termos de atividade construtiva e de dinâmica imobiliária, entre as margens, Norte e Sul, da AML. Se, por um lado, estas são consequência da lógica de crescimento urbano e populacional ocorrida nas últimas décadas, que foi mais acentuada e privilegiou a margem Norte, em detrimento da margem Sul, pela sua proximidade e continuidade geográfica em relação a Lisboa. Por outro, a fraca capacidade demonstrada por alguns municípios da margem Sul em impor estratégias urbanas para o desenvolvimento económico e em dotar os seus territórios de melhor qualidade urbanística, contribuem, em grande medida, para que esses municípios revelem uma maior dificuldade em superar os efeitos do contexto de crise vivido em Portugal.

C. COMPROMISSOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

O tema e as questões relacionadas com a habitação têm sido desde sempre alvo de análise e de reflexões, umas despretensiosas e interessantes e outras, de natureza mais académica ou científica. Embora tratando-se de uma matéria com alguma complexidade, a sua importância provém do facto de a habitação tratar-se de um bem único, indispensável para dar significado à vida humana e, neste sentido, consagrado por quase todos os direitos nacionais e universais. No decorrer da história do urbanismo, desde o aparecimento das cidades antigas e feudais até à conceção das cidades mais contemporâneas esteve sempre latente na organização do território a questão da habitação, quer em termos locativos, quer em relação à aferição das necessidades fundamentais para a população poder fixar-se. Contudo, a consciência social desta necessidade assume outra relevância a partir da Revolução Industrial, decorrente das grandes transformações urbanas ocorridas, e do reconhecimento da falta de salubridades nas cidades. Face a estes problemas são implementadas nas cidades medidas urbanísticas, diferentes e inovadoras, assentes em novos padrões construtivos e em princípios que defendem a valorização dos espaços verdes e de recreio nas cidades, instituindo deste modo, uma diferente organização funcional do espaço. A estes acresce a criação de incentivos de apoio à habitação para os mais carenciados, num quadro de políticas sociais. No essencial, a importância do papel do Estado Social na estruturação das cidades e na satisfação das necessidades habitacionais, para fazer face às incoerências e disfunções da lógica dos privados, começou a ganhar forma a partir da Revolução Industrial, surgindo como resposta aos problemas despoletados pela rápida e crescente concentração de população nas cidades.

Não deixa de ser interessante constatar que estes precedentes urbanísticos ou «ensaios urbanísticos», de uma forma implícita, moldaram a organização funcional e a imagem da cidade que ainda hoje perdura. Todavia, atendendo a que a habitação é grande consumidora de espaço, e provoca um forte impacto na dimensão e na forma urbana, as políticas de habitação surgem como um fator que condiciona o desenho das cidades, se tivermos presente a perspetiva de que esse desenho urbano deve promover o equilíbrio entre o espaço construído e a construir, como forma de conceder maior qualidade urbanística aos seus residentes (Borges, 2011).

No caso português, a persistência de determinados obstáculos estruturais que condicionaram, durante um longo período (Estado Novo), a atividade do sector imobiliário

residencial, assim como a inexistência de uma política de habitação que equacionasse o seu incremento numa perspetiva de longo prazo, contribuiu para que o modelo de desenvolvimento urbano implementado no território nacional resultasse num processo pouco sustentável e coeso, aos níveis social, territorial e, inclusive, ambiental.

A revisão da bibliografia consultada permite constatar que o sector público no período anterior ao 25 de abril de 1974 procurou contribuir para a resolução de carências habitacionais existentes. Efetivamente, as políticas de habitação da Primeira República foram essenciais para promover o debate e a reflexão em torno da problemática habitação, e para concretizar as primeiras medidas associadas à construção de «casas económicas» e de bairros sociais. De igual forma se regeu a atuação do Estado Novo, embora se mobilizando e orientando por princípios diferentes, manifestamente suportados por motivações ideológicas e políticas (fatores de ordem moral e social). Não obstante, para ambos os períodos, apesar, dos incentivos criados pelo sector público, verifica-se existirem dificuldades em envolver o sector privado na resolução deste tipo de problemas. De facto, os incentivos criados não foram suficientemente motivadores para o envolvimento do sector privado na resolução das carências habitacionais existentes, preferindo estes, uma atuação e um envolvimento nos “prédios de rendimento”. E neste sentido, contribuindo para retardar a resolução dos problemas da habitação, sobretudo, ao nível da população que apresentava maiores dificuldades económicas (Antunes, 2016).

E inclusive, de certa forma, aumentando a dimensão dos problemas de habitação, decorrente do aumento de fluxos migratórios, do meio rural para os centros urbanos, fundamentalmente a partir de finais da década de 70. Na verdade, estas carências de habitação ao evidenciarem uma desproporção entre o número de alojamentos, o quantitativo de população e a fraca capacidade económica de grande parte da população, vem forçar e cooperar com a criação de áreas de construção marginais nas periferias das cidades. Para além disso, a liberalização do sector financeiro⁷⁶ e a maior facilidade de concessão de crédito, por parte das entidades bancárias, associadas a um clima de confiança suscitado pelo aumento e estabilidade de emprego, e pelo acréscimo do rendimento familiar, surgem como

⁷⁶O processo de liberalização do sector financeiro representa uma tendência financeira procedente da década de 80 que é induzida pelo processo de integração europeia. Este processo ao incentivar a concorrência entre o sector financeiro, para além de forçar a diminuição das taxas de juro, facilita a concessão de crédito. Decorrente deste processo, a liberalização das taxas de juro contratuais, bem como, a definição de uma taxa de referência para o cálculo das bonificações nas situações de empréstimos, vem dar um novo ímpeto à atividade construtiva e estimular a aquisição de imobiliário.

fatores determinantes para explicar a ocorrência, a partir de meados da década de 90, de um acentuado aumento da procura de habitação própria (Araújo, 2008).

Perante este cenário económico e financeiro, o sector imobiliário nacional seduzido pela construção nova e pelo desinteresse no mercado de arrendamento, sustenta o crescimento das cidades e dos arredores periurbanos, contribuindo para que haja uma mudança nos padrões de distribuição da população e nos seus modos de vida. Contudo, este processo de transformação urbana, que é rápido, é causador de problemas nos territórios, em primeiro lugar, manifestados pela fraca cobertura de infraestruturas e de oferta urbana (serviços e equipamentos) existentes, e, em segundo, pela confirmação de que o processo de ordenamento e de planeamento urbano ocorrido foi tardio, ou inexistente. Efetivamente, o reconhecimento destas falhas no processo de gestão e de planeamento dos territórios, não permitindo definir os padrões sustentáveis de desenvolvimento necessários para dignificar e qualificar convenientemente a vivência urbana, e para integrar as diferenças sociais e territoriais existentes, tornam inevitável o estabelecimento de «compromissos urbanos» que proporcionem um equilíbrio no acesso a serviços e funções urbanas e fomentem a coesão social e territorial dos espaços urbanos (Ascher, 2012; Seixas, 2013).

Apesar de nos últimos anos terem sido definidas políticas públicas urbanas e implementados programas no território nacional, muitos deles suportados por fundos comunitários, tendo como objetivos centrais promover a valorização do território e o fortalecimento dos sistemas urbanos, de acordo com a Direção Geral do Território (2016), o sucesso desses instrumentos foi muito restritivo e localizado, não tendo abrangido a transversalidade pretendida. Não obstante, a abordagem apresentada na secção seguinte permite uma melhor compreensão sobre as especificidades e o impacto territorial de algumas políticas públicas e programas urbanos, que foram implementados no território nacional, nas últimas décadas. Esta possibilita, também, verificar se houve alteração nas metodologias de atuação, e perceber em que medida (não) foram alcançados os objetivos pretendidos.

I. Políticas Públicas Urbanas

Ao longo das últimas décadas assistiu-se a uma crescente preocupação com as questões relacionadas com a valorização das cidades, de uma forma global, e com a resolução de problemas habitacionais, em particular. Dessas iniciativas públicas, destacam-

se as que induziram por um lado, a promoção habitacional e social e por outro, as que vêm alterar significativamente o modo de atuação e de intervenção em espaço urbano.

Embora a partir da década de 80 a liberalização da promoção habitacional fosse a política predominante no país, efetivamente, houve por parte das entidades públicas a preocupação em resolver carências habitacionais de cariz prioritário. Em nosso entender existiram apenas algumas iniciativas públicas, pontuais e isoladas, implementadas ao longo das últimas décadas, para tentar resolver situações problemáticas e carências habitacionais, identificadas no território nacional, das quais se destacam: Fundo de Fomento Nacional (1969); Cooperativas de Habitação Económica (1974); Serviço de Apoio Ambulatório (S.A.A.L; finais da década de 70) e Programa Especial de Realojamento (PER, 1993). Particularizando, mais recentemente, atente-se ao PER, para o qual foi concedido apoio financeiro, através de linhas de financiamento bonificado a autarquias, tornando exequível a erradicação de barracas, particularmente em Lisboa e no Porto, proporcionando às respetivas famílias uma habitação com melhores condições de habitabilidade. A acrescer a esta iniciativa, sublinha-se o esforço estatal em resolver as condições de habitabilidade e de integração das áreas clandestinas ou de génese ilegal (AUGI⁷⁷), sobretudo, localizadas na Área Metropolitana de Lisboa (AML). Note-se que, apesar de ter sido aprovado em 1995 um regime jurídico mais simplificado para a sua legalização⁷⁸, ainda persistem atualmente situações por regularizar.

Das iniciativas públicas enquadradas nos Quadros Comunitários de Apoio, elegem-se algumas medidas que refletem uma vontade política em valorizar as cidades nacionais, num quadro de políticas de desenvolvimento regional e local. Embora até meados dos anos noventa estas não incidam particularmente nas áreas urbanas, na realidade são as cidades as principais beneficiadas desses apoios comunitários, contribuindo para o aumento da competitividade e da sustentabilidade da rede urbana portuguesa (Marques da Costa, 1999).

Em primeiro lugar, destaca-se o Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e de Apoio à Execução de PDM (PROSIURB)⁷⁹, em vigor entre 1994 e 1997, o qual teve a particularidade de introduzir novas conceções teóricas nas políticas públicas urbanas, nomeadamente: **i)** a necessidade de existir complementaridade entre as cidades e **ii)** a necessidade de ser considerado no processo de planeamento uma visão estratégica para o

⁷⁷ AUGI – Áreas Urbanas de Génese Ilegal.

⁷⁸ Lei n.º 91/95, de 2 de setembro.

⁷⁹ Os eixos de intervenção deste programa incluem infraestruturas básicas, equipamentos de apoio à atividade económica, equipamentos de utilização coletiva, reabilitação e renovação urbana e valorização da imagem e do marketing urbano.

território, designada por «planeamento estratégico»⁸⁰, considerado essencial no processo de candidatura de qualquer município ao programa.

De acordo com Marques da Costa (1999), uma apreciação das candidaturas apresentadas permite reconhecer que essas não cobriram todos os domínios do programa, evidenciando uma incidência de objetivos programáticos e uma polarização geográfica quanto ao investimento realizado. Nas cidades do litoral, o maior investimento realizado recai em infraestruturas básicas, de forma a colmatar carências ainda existentes. E nas cidades do interior, o principal investimento concretizado enquadra-se nas medidas ligadas à reabilitação urbana e à recuperação do parque habitacional dos centros das cidades.

Apesar da abrangência do PROSIURB não ter surtido os efeitos pretendidos, a obrigatoriedade de elaboração de um Plano Estratégico, revelou ser uma medida importante e positiva, na medida em que possibilitou um conhecimento mais pormenorizado sobre as fragilidades e potencialidades das áreas urbanas, a partir das quais, foi possível, de forma consistente e fundamentada, definir prioridades de investimento, por parte dos órgãos autárquicos. Esta obrigatoriedade viria a ser útil no processo de candidatura a um outro programa, aprovado em 1999 - Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades (POLIS). Programa recentrado na melhoria da qualidade de vida nas cidades, como forma de aumentar a competitividade dos polos urbanos, processo fundamental para a estruturação do sistema urbano nacional. Tal como ocorreu no PROSIURB, o grande investimento realizado no âmbito do POLIS, incide fundamentalmente na requalificação de áreas degradadas e desqualificadas das cidades, ficando também aquém do objetivo essencial que se prendia com o fortalecimento do Sistema Urbano Nacional (Marques da Costa, 1999).

Todavia, a oportunidade de concretização desse objetivo, surge com a Política de Cidades POLIS XXI, em vigor de 2007 a 2013. Esta nova política urbana se por um lado, tem a virtude de beneficiar da experiência acumulada de programas que a antecederam, por outro, adota como referencial para a definição dos critérios de avaliação das candidaturas apresentadas, o modelo territorial consagrado no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) em vigor, asseverando deste modo, a concretização dos objetivos pretendidos. Por outro lado, para o sector público local, a existência de Instrumentos

⁸⁰ De acordo com Araújo (2008), o planeamento estratégico permite identificar uma estratégia clara e consistente que possibilite dotar uma determinada área, de qualidade de vida e de coesão, social e territorial, de forma a melhorar a sua posição competitiva no sistema urbano da qual faz parte.

de Gestão Territorial (IGT) aprovados, e em vigor, é encarado como um elemento facilitador na preparação de candidaturas na medida em que o diagnóstico e a perceção das principais necessidades de cada território urbano já se encontram identificadas.

Tendo por base a consulta efetuada aos documentos oficiais, elaborados pelo ministério da tutela⁸¹, os objetivos desta política urbana centralizam-se em três eixos de intervenção, expressando uma visão de cidade a diferentes escalas territoriais: **i) Regeneração Urbana** – direcionado especificamente para espaços intraurbanos, para os quais é proposta uma configuração de coerência e de coesão interna, integrando e articulando diferentes componentes desses espaços, das quais se destacam a habitação, a reabilitação, a coesão social, o ambiente e a mobilidade; **ii) Competitividade/Diferenciação** – destinado a espaços interurbanos, assumindo a importância da cidade enquanto nó de redes de inovação e competitividade e reforçando a sua capacidade competitiva, de afirmação aos níveis nacional e internacional; **iii) Integração Regional** – intervenção que dá particular enfoque à integração de espaços urbanos e rurais, fomentando relações de cooperação, de complementaridade e de racionalidade quanto à utilização da oferta urbana disponibilizada pelas cidades à região onde estas se inserem.

Relativamente ao financiamento, para além de recorrer ao financiamento nacional (orçamento de estado) e comunitário (programas operacionais), adota novas estratégias suportadas por contratos de parceria entre o sector público e entidades privadas, possibilitando uma diversificação de fontes de financiamento e estimulando uma nova forma de governação, num quadro de convergência de interesses sobre o território entre diferentes atores.

Embora não se conheça nenhum trabalho realizado sobre o impacto desta política urbana no território nacional (monitorização), no entanto, conforme foi possível apurar com alguns intervenientes no processo, é de registar uma forte adesão dos municípios aos eixos relacionados com operações de renovação urbana. De realçar, como aspeto menos positivo, a falta de articulação desta política com a programação económica, com as outras políticas sectoriais, e com as diferentes entidades públicas com competências no território (governança territorial).

⁸¹ A Política de Cidades POLIS XXI esteve afeta ao Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e sob a dependência do Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades.

A questão que se prende com a implementação de sistemas de monitorização e de avaliação sistemática, quer em relação a políticas públicas urbanas, quer em relação a instrumentos de ordenamento e de planeamento urbano, reveste-se de particular importância na medida em que permite fundamentar e validar procedimentos de alteração nesses instrumentos, de modo a adequá-los a outras, ou a novas necessidades e desafios. A percepção pública de que os instrumentos territoriais e as políticas públicas devem contemplar indicadores que permitam uma avaliação dos processos urbanos implementados é, indiscutivelmente, cada vez maior. Contudo, em muitas das situações em que a monitorização é efetuada, verifica-se por um lado, que apenas é analisado o grau de concretização do processo, e por outro, constata-se que os indicadores não contemplam variáveis de natureza qualitativa, essenciais para avaliar a percepção do espaço, por parte da população residente. Tais factos impediram em ambas as situações, que o sector público perceba na íntegra se as medidas implementadas alcançaram os objetivos pretendidos.

No âmbito de programas e medidas com impacto urbano, é ainda de destacar a iniciativa comunitária URBAN⁸², que pretendeu impor a equidade e a coesão social, e fomentar o desenvolvimento urbano sustentável em áreas deprimidas, física e socialmente. No Quadro III.C.1 é apresentado para cada área geográfica, objeto do programa, o investimento realizado para cada uma das medidas consideradas. Da sua leitura constata-se que o investimento total realizado, entre 1994-1999, foi de 69,3 milhões de euros, dos quais mais de 65% foram aplicados nas áreas urbanas de Lisboa/Casal Ventoso e do Porto/Vale de Campanha. Observa-se ainda, que 18% do total de investimento executado está associado à implementação de medidas de “requalificação urbana e ambiental”, e de “requalificação da função residencial”.

Este programa comunitário teve a particularidade de adotar uma abordagem inovadora e, como tal, replicada em iniciativas públicas posteriores⁸³, na medida em que a experiência concretizada demonstrou que o estabelecimento de parcerias entre os sectores, público e privado, permitiu viabilizar o investimento financeiro necessário para as operações urbanas pretendidas. Por outro lado, o incentivo ao envolvimento de toda a comunidade local contribuiu para que esta tivesse um papel importante no processo de decisão (governança urbana). Na verdade, o Programa URBAN expõe uma mudança de paradigma quanto à forma, aos recursos e à postura de intervenção, em espaço urbano.

⁸² URBAN I(1ª fase) -1994-1999; URBAN II (2ª fase) - 2000-2006.

⁸³ A Política de Cidades POLIS XXI baseou-se nesta experiência para a definição de metodologias de atuação neste domínio.

Quadro III.C.1 – URBAN I (1994-1999) – Investimento por Subprogramas e Medidas

INVESTIMENTO POR SUBPROGRAMAS E MEDIDAS	TOTAL INVESTIMENTO	
	euros	%
Sub-Programa 1 - Porto/Vale de Campanhã		
Medida 1.1 - Dinamização Local	1 757 326	9,0
Medida 1.2 - Valorização das Actividades Económicas Locais	6 627 000	33,8
Medida 1.3 - Criação e Diversificação do Emprego Local	1 462 553	7,5
Medida 1.4 - Dinamização de Equipamentos Polivalentes e de Recorte Inovador	816 629	4,2
Medida 1.5 - Promoção de Equipamentos	3 235 804	16,5
Medida 1.6 - Requalificação Urbana e Ambiental	4 206 681	21,4
Medida 1.7 - Gestão, Estudos Locais, Comunicação e Visibilidade	1 516 838	7,7
Total Sub-Programa	19 623 531	100,0
Sub-Programa 2 - Gondomar/S. Pedro da Cova		
Medida 2.1 - Espaço Urbano e Recursos Ambientais Locais	277 481	5,5
Medida 2.2 - Centralidades ao Nível da Freguesia	2 344 112	46,4
Medida 2.3 - Novas Iniciativas Empresariais e Fontes Locais de Rendimento	1 039 579	20,6
Medida 2.4 - Qualidade de Vida e Dinâmica Cultural	850 610	16,8
Medida 2.5 - Educação, Formação e Condições Sociais	257 233	5,1
Medida 2.6 - Coordenação, Assistência Técnica e Acompanhamento	279 923	5,5
Total Sub-Programa	5 048 938	100,0
Sub-Programa 3 - Lisboa /Casal Ventoso		
Medida 3.1 - Integração Social e Emprego	2 629 881	10,1
Medida 3.2 - Promoção da Actividade Económica	582 060	2,2
Medida 3.3 - Equipamento Urbano e de Apoio Social	10 846 589	41,7
Medida 3.4 - Infraestruturas Gerais	2 556 497	9,8
Medida 3.5 - Requalificação da Função Residencial	4 700 451	18,1
Medida 3.6 - Ambiente Urbano	1 734 877	6,7
Medida 3.7 - Dinamização Local	828 962	3,2
Medida 3.8 - Gestão, Acompanhamento e Avaliação	2 133 509	8,2
Total Sub-Programa	26 012 826	100,0
Sub-Programa 4 - Amadora-Venda Nova/ Damaia de Baixo		
Medida 4.1 - Apoio à Actividade Económica e Emprego	1 953 006	23,4
Medida 4.2 - Desenvolvimento Sócio-Cultural	5 085 292	60,9
Medida 4.3 - Formação Profissional e Emprego	766 627	9,2
Medida 4.4 - Gestão, Informação e Estudo	538 884	6,5
Total Sub-Programa	8 343 809	100,0
Sub-Programa 5 -Oeiras/Outurela/Portela		
Medida 5.1 - Apoio à Formação Profissional, Promoção de Emprego e Iniciativas Empresariais	309 841	5,6
Medida 5.2 - Apoio à Integração Social e Cultural	3 279 167	59,8
Medida 5.3 - Requalificação Urbana e Ambiental	1 350 871	24,6
Medida 5.4 - Assistência Técnica e Apoio à Implementação	545 385	9,9
Total Sub-Programa	5 485 264	100,0
Sub-Programa 6 - Loures/Odivelas		
Medida 6.1 - Animação Sócio-Económica	2 729 502	56,9
Medida 6.2 - Requalificação Urbana	1 831 038	38,2
Medida 6.3 - Apoio à Animação Sócio-Econ e Valorização dos Recursos Humanos	159 888	3,3
Medida 6.4 - Assistência Técnica e Apoio à Implementação	78 633	1,6
Total Sub-Programa	4 799 061	100,0

Fonte: Direcção Geral do Desenvolvimento Regional, Relatório Final 1994-1999, Iniciativa Comunitária URBAN, junho 2002

Em síntese, as questões centradas na habitação e na reabilitação do edificado, seja em áreas centrais, patrimoniais, ou em outras áreas degradadas, assumiram particular relevância no financiamento de candidaturas propostas por municípios e outras entidades, em contexto de políticas e programas ligados ao ordenamento do território e planeamento de áreas urbanas. Nos exemplos apresentados constata-se que a grande ocorrência de candidaturas nesta vertente, reflete a oportunidade em canalizar financiamento comunitário, por parte das entidades públicas, para a resolução de problemas existentes em áreas urbanas degradadas e desqualificadas das cidades. Permitindo também reconhecer a persistência de problemas ligados ao sector habitacional, cuja resolução tem retardado. Todavia, o recurso a fundos estruturais para a resolução destes problemas, se por um lado, desvirtualiza e compromete os objetivos principais dos programas, por outro, protela o desenvolvimento urbano pretendido para o território.

Uma análise crítica à incidência geográfica das políticas urbanas implementadas no território nacional, nos últimos anos, permite constatar que essas omitem, ou simplesmente negligenciam os territórios que foram sendo construídos em redor das cidades (áreas periurbanas), situação que tem implícita, por um lado, uma certa negação dessa realidade urbana, e por outro, que contribui para adiar uma discussão técnico-política sobre as estratégias a adotar para esses espaços urbanos, para que deixe de existir uma dualista entre cidade com qualidade - cidade planeada obedecendo a princípios urbanísticos, e cidade sem qualidade, cujo planeamento se vai adaptando às existências, e possa existir uma complementaridade física e funcional entre elas (Domingues, 2006).

De sublinhar que a adoção de novas metodologias de atuação no espaço urbano, protagonizadas pela iniciativa comunitária URBAN e replicadas na Política de Cidades POLIS XXI, apontando para o envolvimento do sector privado e da comunidade local no processo de decisão e de intervenção em espaço urbano, representa uma mudança de atitude, ou um novo paradigma de atuação no território.

Efetivamente, no atual contexto económico e social a implementação de políticas públicas urbanas reveste-se de particular importância na medida em que surge como uma oportunidade para reorientar o ordenamento e planeamento do território, para articular a cidade densa e os espaços suburbanos e rurais, e para solucionar necessidades emergentes, resultantes do impacto da recente crise. Recentemente, numa sessão de apresentação de alguns projetos em curso, no âmbito do programa URBACT, que privilegia a troca de experiências, de conhecimentos e de boas práticas, entre diferentes parceiros europeus

(redes transnacionais), depreendeu-se pelos exemplos apresentados que as respostas encontradas para muitos dos problemas suscitados pela atual crise, preconizam soluções e métodos inovadores, assentes em conceções ligadas ao empreendedorismo, à identidade, à sustentabilidade ambiental e ecológica e à economia circular. Constatando-se que a implementação dos exemplos apresentados não só é pouco exigente em termos financeiros, como também potencia os recursos endógenos (recursos humanos, físicos e ambientais) e promove, nalguns casos, a eficiência dos seus subsistemas (energia, mobilidade, água e resíduos).

Mas, para que isso seja possível num quadro de racionalização de recursos financeiros, e exigente em termos de competitividade, torna-se essencial impor novas soluções ao sistema de governança e de regulação do processo de desenvolvimento urbano, recorrendo para o efeito a dois procedimentos: a governança urbana e a governança multinível ou multiescalar. Relativamente a estes dois mecanismos, para além de exprimirem uma forma de governar mais transparente, aberta e participada, possibilitam a criação de parcerias para viabilizar projetos de intervenção ou de gestão urbana, representando, conforme refere Carvalho (2005), um «**urbanismo contratual**». Esta abordagem mais progressista e democrática do planeamento permite que em contextos económicos difíceis, expostos a uma limitação de recursos financeiros, por parte do sector público, este possa, com o auxílio do privado, cumprir muitas das suas funções tradicionais e assegurar o desenvolvimento económico e social pretendido. Cabe pois ao sector público o papel de coordenação e de «agilizador» na articulação entre os diferentes organismos com responsabilidades nos territórios envolvidos nesses processos. Efetivamente, estes procedimentos impõem “...uma grande maturidade democrática e respeito pelos direitos de cidadania...”, forçando “...uma maior articulação entre os diferentes organismos da Administração Pública...” (Araújo, 2008; p.83) que tutelam as áreas relacionadas com o planeamento e a gestão do território.

D. SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E O PROCESSO DE PLANEAMENTO E DE GESTÃO DO TERRITÓRIO

O grande desafio atual colocado aos territórios está associado à noção de que a introdução de critérios ambientais no processo urbanístico contribui para a promoção de

padrões de desenvolvimento urbano mais sustentáveis, cujo impacto para além de se refletir na qualidade de vida das cidades, também é determinante para potenciar novas fórmulas de desenvolvimento económico, como é caso da economia de crescimento verde, já abordada em capítulo anterior, ou da economia circular. Relativamente à última designação que surge mencionada pela primeira vez nesta investigação, afigura-se como sendo uma componente específica (subconceito) da economia de crescimento verde que ajuda a impulsionar o processo de transição para o crescimento verde nas cidades, e torna exequível a concretização das metas e medidas estabelecidas para 2020 e 2030⁸⁴, consubstanciadas pelo compromisso de crescimento subscrito por alguns Estados-Membros. Subjacente a este subconceito está a necessidade de dar uma resposta «mais sustentável» à pressão que a produção e o consumo exercem sobre o ambiente e os recursos naturais, defendendo para o efeito, uma perspetiva de transformação e de reutilização dos recursos no fluxo de produção. Ou seja, exemplificando com algumas situações, atende-se à reutilização da reciclagem dos resíduos sólidos para a fertilização de solos agrícolas, ou a reutilização de águas pluviais e residuais para a irrigação dos jardins e espaços verdes públicos, expressando ambas as situações uma tendência para otimizar e gerir, de uma forma eficiente, os recursos e infraestruturas existentes.

Efetivamente, a economia do crescimento verde ao valorizar a importância da integração dos recursos naturais e valores ecológicos no processo de ordenamento do território faz emergir, não só, uma postura ambiental que enaltece a qualidade ambiental das cidades, como também, incentiva uma nova perspetiva de encarar a atividade económica e a criação de riqueza que em comunhão com a dimensão ambiental pode potenciar uma organização da sociedade diferente da que conhecemos, perfilhando princípios e convicções que conduzam a um equilíbrio dos sistemas ambiental e humano.

No contexto desta abordagem, e tendo presente o foco desta investigação, é importante num primeiro momento fazer uma reflexão sobre a forma como a atuação no território pode potenciar a sustentabilidade ambiental dos espaços urbanos, e num segundo, como pode ser entendido, de uma forma abrangente, o campo de atuação da política de solos, e como as decisões urbanísticas podem condicionar o valor do solo e da habitação e ir ao

⁸⁴ Na sequência da Declaração sobre Crescimento Verde, subscrita por 34 países da OCDE, em 2009, muitos países da UE concertaram, no âmbito de um quadro político, a definição de metas e medidas para alcançar uma economia competitiva de baixo carbono e eficiente em termos de recursos até ao ano de 2050. O compromisso para o Crescimento Verde, elaborado pelo governo português em 2015, assume na sua essência esse desafio, fixando 13 objetivos quantificados para 2020 e 2030, e definindo 83 medidas concretas para o território nacional. Para além das pretensões ligadas à eficiência energética e de recursos, incluem-se ainda, a valorização da biodiversidade, o incremento da produção e exportação verde, e por último, o incentivo à reabilitação urbana e o desencorajamento pela construção nova.

encontro das premissas de crescimento verde- sustentabilidades ambiental e económica, equidade e bem estar social. Uma reflexão sobre estas questões é essencial na medida em que a perspectiva de uma diferente conceção no processo interventivo do território não só abre novas possibilidades ao desenvolvimento urbano, como despoleta outras questões para as quais são necessárias encontrar respostas ou soluções. No âmbito das reflexões apresentadas será dado particular enfoque ao contexto geográfico nacional.

I. Sustentabilidade Ambiental e Relações de Proximidade

Na perspectiva do ordenamento do território, a noção de que a introdução de critérios ambientais no processo urbanístico pode contribuir para a promoção de padrões de desenvolvimento urbano mais sustentáveis não é recente, embora, essa atitude não tenha sido sempre persistente e acautelada na organização dos espaços urbanos. O desenvolvimento da ciência, particularmente a descoberta da fotossíntese⁸⁵ vem dar uma nova esperança ao urbanismo, pela possibilidade de poder proporcionar uma melhor qualidade de vida aos ambientes industriais. Como consequência desta situação, a partir do séc. XIX, começam a ser integrados no espaço urbano, «pulmões verdes», «sistemas de parques» ou «faixas verdes», estando na origem da corrente urbanística designada por Cidade-Jardim. O conceito de Cidade-Jardim desenvolve-se no Reino Unido, em finais desse século, correspondendo, segundo Howard, a um novo modelo territorial manifestado fundamentalmente por uma baixa densidade de construção e pela valorização dos espaços verdes. Conforme realça Carvalho (2003), este modelo é muito claro numa perspectiva territorial, ambiental e social, menosprezando grandes concentrações urbanas e periferias desorganizadas, e defendendo a criação de uma rede de cidades de dimensão limitada, cada uma delas envolvidas por espaço rural e ligadas entre si por uma rede eficiente de transporte público. Na verdade, a relevância desta conceção urbanística inspiraria outros autores, como Raymond Unwin, que através de “*Town Plannning in Practice*”, publicado nos Estados Unidos da América em 1909, estrutura um conjunto de procedimento e ideias para melhorar as condições de vida urbana e embelezar as cidades, cujo impacto direto refletiu-se pela construção de cidades-jardins de raiz, inspiradas nos «ideais» de Howard.

⁸⁵ De uma forma simplificada, consiste no processo de transformação do anidrido carbónico em oxigénio, pelas plantas na presença de luz.

Segundo Choay (1970), a base do urbanismo progressista (modernismo) entende a era industrial como uma rutura histórica radical, admitindo como principais premissas as questões relacionadas com a saúde e a higiene. Segundo a sua interpretação, este modelo procura, num primeiro momento, exigir medidas higienista na cidade através da criação de espaços verdes e de jardins (*boulevards*). E em segundo, tenta definir uma organização espacial do território, de acordo com uma lógica funcional - áreas de trabalho, de habitação, de cultura e de espaços de recreio - que permita atrair e satisfazer as necessidades da população. Não obstante, conforme advoga, representa um modelo rígido que elimina a possibilidade de adaptar-se a novas situações não permitindo que exista relação entre o espaço público e a população, para além de considerar o individuo de uma forma individual e não como fazendo parte integrante de uma comunidade.

Na década de sessenta começam a surgir os primeiros indícios de saturação dos modelos arquitetónicos e urbanísticos modernistas, para os quais influenciaram as teorias relacionadas com os valores visuais e com a imagem do espaço urbano (Gordon Cullen e Kevin Lynch), eleitos como fundamentais para o bem-estar intelectual e social da população. Na sequência destes factos, as conceções do movimento pós-moderno («modelo culturalista»⁸⁶) começam a ganhar forma, a impor-se no discurso académico e a refletir-se no desenho urbano, assumindo que na organização do espaço, o individuo enquanto entidade isolada não é a questão central, mas sim, a comunidade a que este pertence (Choay, 1970; Carvalho, 2003). Neste modelo, conforme adverte Carvalho (idem), o agrupamento urbano assume protagonismo, reconhecendo que a comunidade se deve organizar como unidade social e espacial assente em critérios menos rígidos, necessitando, contudo, de adotar alguns princípios espaciais e materiais. Nesta perspetiva, a cidade deve estar circunscrita a limites bem definidos (*green belts*⁸⁷), deve admitir a criação de «reservas de paisagem» e respeitar o passado, salvaguardar e integrar o património pré-existente, e ser fiel à identidade do local onde o individuo pode realizar-se e a cultura desenvolver-se⁸⁸, mostrando, como assevera Lamas (1992) e Magalhães (2001), que a conceção do pós-moderno reforça o «formal» face ao «funcional» modernista.

Contudo, o ideal de compactação das cidades, expresso pela criação de *green belts* em redor dos espaços urbanos, não impediu que a cidade atual «perfurasse» esses limites verdes, expandindo-se para áreas periféricas, suportada pelo aumento das acessibilidades e

⁸⁶ Conceito urbanístico de Choay (1970).

⁸⁷ O principal objetivo para a criação dos *Green Belts* é conter o crescimento das cidades.

⁸⁸ Stubben e Camillo Sitte, são exemplos de autores cujas obras e estudos realizados têm subjacente estes pressupostos urbanísticos.

pela banalização do uso do transporte privado. Como consequência desta situação, muitas cidades contemporâneas dispersam-se por um vasto território onde não são reconhecidas as suas fronteiras, e onde o espaço urbano e rural se misturam, de uma forma caótica e desconexa, revelando uma total ausência de legibilidade, de identidade, e de coerência⁸⁹. E criando, na perspetiva de Carvalho (2003), dificuldades ao urbanismo contemporâneo em adotar uma atitude e uma resposta para enquadrar, corrigir, ou orientar, esta nova realidade. Face a este contexto urbanístico, e à necessidade de existirem áreas verdes nos espaços urbanos, cresce o idealismo ligado à necessidade de «aproximar a cidade do campo». E neste sentido, o conceito «paisagem global» de Telles (1994), conforme abordado no capítulo anterior, surge como uma nova conceção urbana que pode assegurar a ligação entre estes dois espaços.

Ainda no âmbito conceptual sobre paisagem global, Magalhães (2007), alerta para o seu carácter dinâmico, atendendo a que esta é bastante suscetível a alterações antrópicas e a fenómenos naturais, aspetos que podem alterar a sua identidade. Segundo a autora, o antagonismo entre identidade e dinamismo da paisagem deve ser considerado, e respeitado, no processo de planeamento, havendo necessidade de flexibilizar as operações a implementar tendo em consideração essas alterações, sob pena de se perderem alguns elementos fundamentais à integridade ecológica e cultural da paisagem que se pretende preservar. As estruturas verdes, embora com algumas diferenças em termos de discurso urbanístico, surgem na conceção do espaço urbano como elementos fundamentais para a qualidade do seu ambiente, assumindo-se como elementos caracterizadores da imagem das cidades, detentores de individualidade própria e definidores dos espaços.

Mas, pragmaticamente, quais são os benefícios do ambiente natural em espaço urbano? E de que forma o ambiente natural pode tornar os territórios mais sustentáveis e incentivar relações de proximidade? Estas são algumas das questões que se pretende encontrar resposta no âmbito desta reflexão.

A Nova Carta de Atenas adotada pelo Conselho Europeu de Urbanistas em 1998, na Conferência Internacional de Atenas, teve premente a necessidade de serem encontradas respostas para os «novos» valores ambientais, culturais e históricos que despoletaram ao longo do último século. Neste contexto, foram idealizadas algumas premissas urbanísticas para a cidade do séc. XXI, e esboçados novos paradigmas de atuação para o ordenamento e

⁸⁹ Conceitos de Lynch, obra citada, 2003. Exprimindo a clareza e a facilidade com que o espaço urbano pode ser apreendido e identificado por cada habitante.

planeamento do território. De acordo com esse documento, os «aspetos ambientais» são eleitos como sendo a essência do planeamento urbano devendo estar direccionados para a promoção do «desenvolvimento sustentável, para fomentar a «cidade saudável» e com qualidade de vida. Relativamente ao primeiro objetivo, é enfatizada a importância dos espaços verdes no urbanismo, estando subjacentes preocupações com a biodiversidade, com a preservação das fontes de recursos não renováveis, com a economia energética e com a utilização de tecnologias limpas. No caso do segundo, é atribuída a necessidade de existir uma melhor qualificação da habitabilidade e uma melhoria das questões ambientais. Quanto ao último objetivo, é de sublinhar que a perceção dos problemas ambientais assume uma centralidade acrescida entre as preocupações sobre o território que a liga não exclusivamente às necessidades sociais⁹⁰ e do bem-estar, mas à interligação destes fatores com as oportunidades económicas, pois só desta forma é que as sociedades podem ser verdadeiramente sustentáveis.

Um estudo efetuado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), sobre “O Papel dos Espaços Verdes Urbanos no Bem-Estar e Saúde das Populações” (INE, 2010), no município da Amadora, revela alguns aspetos interessantes sobre a influência da oferta de estruturas verdes urbanas, não apenas no bem-estar e na saúde da população abrangida, como também, nas atitudes comportamentais, por parte dessa.

Desse estudo, destacam-se três aspetos: **i)** A proximidade de espaços verdes urbanos a áreas residenciais contribui para melhorar a qualidade do ar, atenuando o efeito da poluição e da «ilha de calor», para além de proporcionar à população um ambiente convidativo à prática desportiva, ao relacionamento social e ao sentimento de pertença ao local; **ii)** O impacto da oferta de espaços verdes na saúde, de acordo com as conclusões apresentadas, é de que “...o estado de saúde melhora com a frequência de espaços verdes; a probabilidade de reportar estados de saúde positivos aumenta em 40% com a frequência de espaços verdes” (INE, 2010; p.19). Concluindo ainda que “... indivíduos com atividade física frequente têm 33% mais probabilidade de reportarem estados de saúde positivos” (INE, 2010; p.19) e **iii)** Apesar do estudo ter comprovado que existe uma conexão entre o impacto da utilização dos espaços verdes urbanos e a saúde, contudo, reconhece a subsistência de algumas carências aos níveis da acessibilidade, da apetência desses espaços para a atividade desportiva, e da desadequação entre a oferta disponível e o quantitativo populacional existente, fatores que

⁹⁰ Subentendendo-se por necessidades sociais, ou direitos urbanos, todos os serviços e equipamentos existentes no território que permitem a satisfação das necessidades básicas da população, cobrindo várias vertentes que vão desde o acesso à saúde e ensino até ao desporto e cultura.

contribuem para que o impacto dessas áreas verdes na saúde dos residentes, não seja tão expressivo quanto o pretendido.

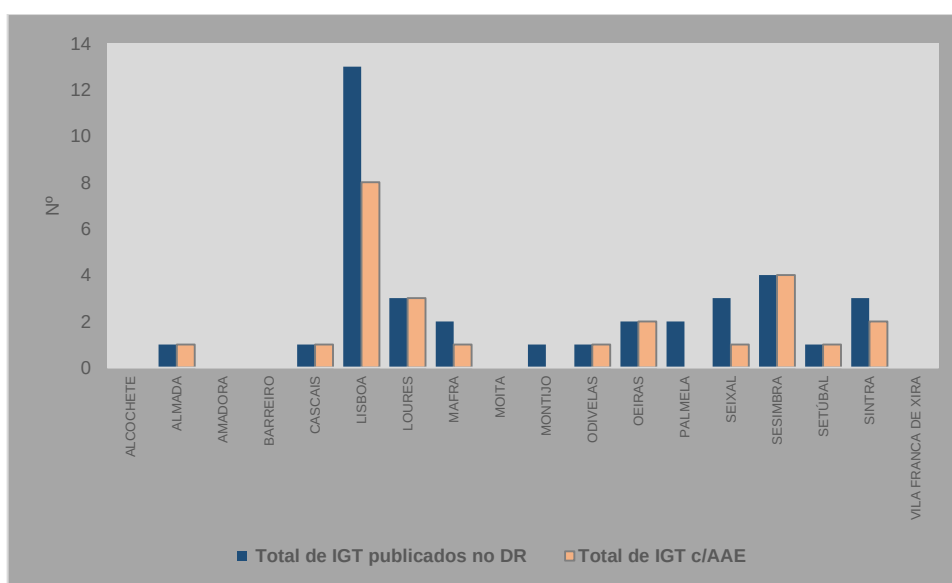
Nesse estudo subentende-se a necessidade de existir uma consciência pública e política que induza a implementação de programas/ações que venham a promover, não só a qualificação dos espaços verdes urbanos existentes nos territórios, mas também, a criação de novas morfologias urbanas que encorajem a população à sua utilização. Se por um lado, estas medidas podem proporcionar a higienização e a amenização climática procurando reequilibrar o tecido urbano, por outro, devem ter inerente a promoção de atividades desportivas e de lazer ao ar livre, cujo impacto poder-se-à refletir no bem-estar e na prevenção da saúde da sociedade.

A diretiva comunitária (2001/42/CE) referente à exigência de ser efetuada uma avaliação do impacto de determinados programas públicos e planos de gestão territorial no ambiente, designada por Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) vem dar uma nova dimensão e relevar as questões ligadas à sustentabilidade dos territórios. A transposição desta diretiva comunitária para todos os Estados-Membros, concluída em 2009, impõe a elaboração de um relatório onde sejam explanados os efeitos prováveis no ambiente, e as alternativas razoáveis, assim como os resultados decorrentes do processo de participação pública e de consulta às entidades com competência na área ambiental. A eficácia da AAE deriva do facto de possibilitar uma integração sistemática e estruturada das questões ambientais em procedimentos e decisões de planeamento. O processo de consulta à sociedade civil e a organismos com competência na matéria, inerente à diretiva, para além de reforçar a cooperação entre diferentes entidades, confere também uma maior transparência à tomada de decisão, na medida em que possibilita o envolvimento e a participação de diferentes sectores da sociedade. No fundo, esta formalidade comunitária vem impor o cumprimento dos requisitos da política ambiental, garantindo desse modo, a proteção e a salvaguarda das condições ambientais e ecológicas que possam dotar o território de qualidade urbana.

A leitura da Figura III.D.1 permite perceber no contexto geográfico da AML, quais os municípios que verdadeiramente cumpriram com esta diretiva. Do universo de planos aprovados (37), entre julho de 2011 e julho de 2016, constata-se que nem todos apresentam AAE (32%). Todavia, ao nível de planos de maior relevância, verifica-se que os municípios cujos PDM foram aprovados nesse período (Lisboa, Loures, Mafra, Odivelas, Oeiras e Seixal) foram sujeitos a AAE, expressando, por parte das entidades públicas, não apenas uma preocupação com o cumprimento das diretivas comunitárias, mas também, revelando um

entendimento sobre o contributo dessa componente para o processo de planeamento e de gestão urbanística em cada um dos territórios. Mas, apesar dessa formalidade burocrática necessária para a aprovação desses planos municipais, importa acima de tudo perceber, ao longo do tempo em que estes se mantêm eficazes, se efetivamente as estratégias e medidas concedidas são aplicadas. Neste contexto, é fundamental que seja estabelecida uma cultura de monitorização, rigorosa e séria, por parte das entidades públicas, no sentido de avaliar os efeitos no território dessas medidas e ações. Apesar da obrigatoriedade legal em realizar bianualmente um relatório sobre a situação de cada município, em termos urbanísticos e de políticas de ordenamento, designado por Relatório de Estado de Ordenamento do Território (REOT), conforme consubstanciado pela Nova Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo⁹¹, na prática o que se verifica é o incumprimento do disposto, por parte de muitos.

Figura III.D.1 – Municípios da AML com IGT que foram sujeitos a AAE face ao total de IGT aprovados, entre julho de 2011 e julho de 2016



Fonte: Elaboração Própria; DGT, 2016

Em suma, o reconhecimento da necessidade de existir uma articulação entre os espaços naturais e as áreas construídas, possibilitando a valorização da identidade do lugar e o respeito pelo seu contexto ecológico, surgem na economia de crescimento verde como fatores cruciais para dotar o território de melhor qualidade e vivência urbana, procurando

⁹¹ Lei nº 31/2014 de 30 de Maio

reequilibrar os vários cenários de crise e de fractalidade nos diversos domínios da cidade (Seixas, 2013). Esta tendência urbanística procura integrar a natureza e a paisagem no território, surgindo como uma dupla possibilidade para os espaços urbanos, por um lado, valorizando a dimensão estética e vivencial e por outro, potenciando as características naturais endógenas, e desta forma, contribuindo para o desenvolvimento sustentável desses territórios. Contudo, é conveniente lembrar que o desenvolvimento sustentável é um conceito muito mais amplo e holístico da realidade, não se restringindo apenas à proteção e integração ambientais, mas impondo igualmente, limites a determinadas atividades humanas que não podem estar sujeitas aos modelos de mercado, por se tratarem de fatores de importância crítica para o ambiente e para o bem-estar humano (Palomo, 2003).

II. O Processo de Planeamento e de Gestão do Território na Sustentabilidade do Espaço Urbano

O planeamento urbano deve ser encarado, em toda a sua plenitude, como o produto das concepções ideológicas, estéticas e arquitetónicas, ligado à apropriação e utilização do espaço, por parte das comunidades. “Para dar forma ao meio urbano, não é possível ter apenas como níveis de produção do espaço, a programação e o projeto. Para que exista forma tem de existir o desenho urbano...” (Lamas, 1992; p.125), a partir do qual é possível representar os objetivos do planeamento⁹² e acompanhar a execução do edificado, surgindo deste modo, como “...um método e disciplina de trabalho que permitirá melhorar e tornar esteticamente válida o produto de planeamento” (idem; p. 26). Sendo necessário, contudo, que haja um melhor entendimento e compreensão sobre as morfologias existentes e seus processos de formação, possibilitando, deste modo, que exista uma interligação entre o contexto espacial e os objetivos do planeamento e da competitividade, necessária a um discurso urbano coerente, e à construção de um ambiente adequado e inclusivo para toda a sociedade.

Sendo o espaço urbano resultado das decisões urbanísticas e um reflexo da conjuntura sociopolítica e económica vigente, a forma como estes fatores se interligam e as consequências que daí podem advir são determinantes para a sua configuração, contudo, a todo este processo deve estar inerente o remir de conflitos e o assumir de compromissos entre as estratégias mobilizadas pelos diferentes autores que agem no território, e interagem

⁹² Devendo estar subjacentes a esses objetivos fatores de natureza económica, social e política.

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Departamento de Urbanismo

entre si. De facto, não pode ser negligenciado no processo de planeamento as especificidades das sociedades, cada vez mais complexas e desiguais, suscitadas por jogos de interesses que se refletem no exacerbado consumo de bens e serviços, associados em grande parte das situações a conotações sociais e económicas (ex: aquisição de casa própria; escolha do local para residir), impostas pelo meio do qual fazem parte. A escassez de bens e serviços, face ao aumento das necessidades sociais, é geradora de conflito de interesses, e face a esta situação, «o poder vinculativo» dos IGT e o sistema de normas jurídicas em matéria de ordenamento do território, representam a força e a capacidade da Administração Pública orientar e consensualizar a conduta da sociedade, “...com vista a obter uma ordenação racional das cidades e da sua expansão” (Amaral, 1993; p.26).

Mas, face ao desenvolvimento urbano⁹³ ocorrido nas últimas décadas, admite-se que esse processo de atuação, por parte dos intervenientes no território, não só não se concretizou de uma forma linear e convergente com muitas das premissas pretendidas para os territórios, como também, contribuiu para comprometer a sustentabilidade ambiental dos espaços urbanos. Conforme refere Magalhães (2016), quase metade da área edificada em Portugal Continental⁹⁴ localiza-se em áreas sem aptidão à edificação – sendo 33,5% em solos de elevado valor ecológico e 12% em áreas que fazem parte do sistema húmido, revelando uma atitude pouco responsável e respeitadora das características endógenas do território.

O estudo realizado por Magalhães (2016) sobre a avaliação da qualidade da implantação do espaço edificado, metodologicamente resultante de uma comparação entre o espaço edificado existente, tendo por base a Carta de Uso e Ocupação do Solo em 2007, e a carta de aptidão à edificação, a autora conclui, que embora, a área edificada seja significativamente inferior à área total do país, a sua localização, em muitas das situações, revela-se desajustada pelo facto de comprometer a proteção e a salvaguarda dos recursos naturais do território. A leitura das Figuras III.D.2 e III.D.2.1 permite reconhecer que a edificação em áreas sem aptidão para o efeito encontra-se disseminada por todo o território continental, contudo, surge mais concentrada no norte e no litoral do país. De notar, que no litoral norte a mancha alastra-se abrangendo os distritos de Aveiro, do Porto, de Braga e de Viana do Castelo. No caso particular da AML, essa atuação é mais acentuada na margem

⁹³ Expresso pelo crescimento urbano das cidades e pelo processo de urbanização que suscitou. Considerando o crescimento urbano como um processo espacial e demográfico, relacionado com a tendência crescente de concentração geográfica da população, e a urbanização como um processo social que tem como base as mudanças comportamentais e sociais estabelecidas na sociedade.

⁹⁴ A área edificada representa 5% da área do país.

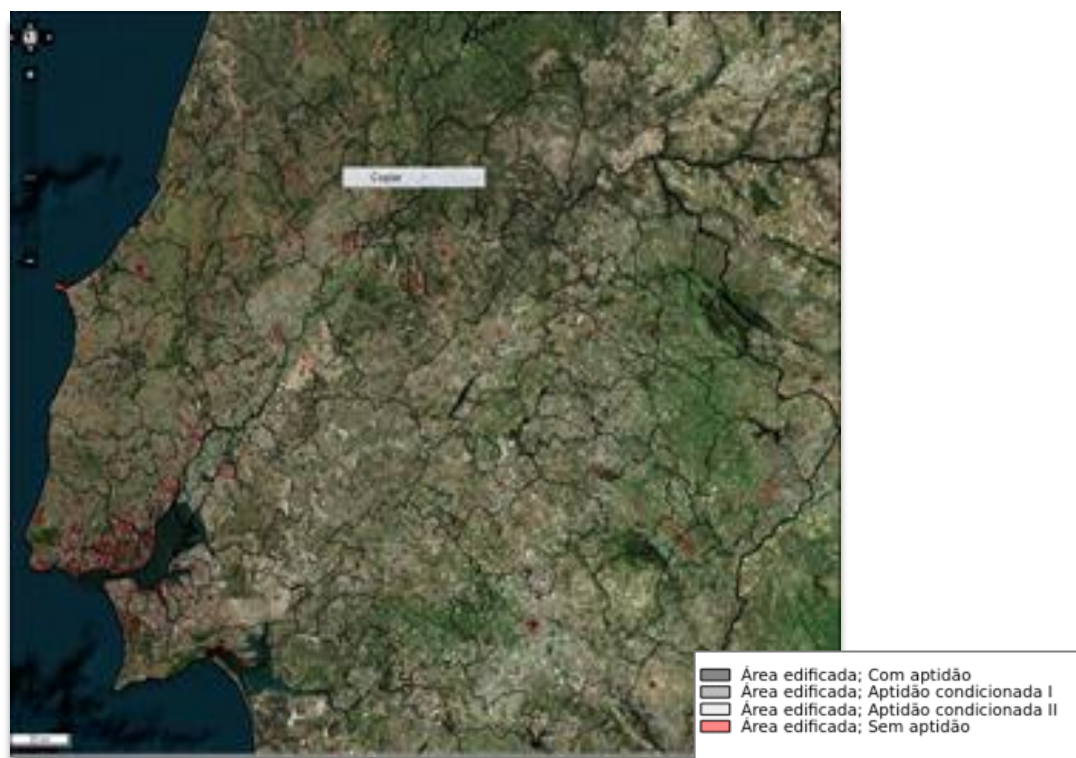
Norte do Tejo, particularmente nos municípios com maior população. E na margem Sul, este tipo de ocorrência é mais intensa nos municípios de Almada, do Seixal, do Barreiro e da Moita.

Figura III.D.2 – **Portugal Continental** – Avaliação da Aptidão Edafo –Topo-Climática (ETC) à Edificação



Fonte: epic-webgis-portugal.isa.ulisboa.pt; acedido em maio 2017

Figura III.D.2.1 – **AML** - Avaliação da Aptidão Edafo –Topo-Climática (ETC) à Edificação



Fonte: epic-webgis-portugal.isa.ulisboa.pt; acedido em maio 2017

Para além dos efeitos no ambiente, esse desenvolvimento urbano também contribuiu para despoletar disfunções no mercado imobiliário decorrente de desequilíbrios entre a oferta e a procura, e de processos de natureza especulativa. Para uma melhor perceção do funcionamento do mercado imobiliário e dos mecanismos que fundamentam a formação do preço do solo, é importante que sejam integradas nesta reflexão algumas conceções teóricas sobre o «solo» e sobre a sua relação com o processo de planeamento e ordenamento do território. De facto, entre estes dois fatores não pode existir uma dissociação, na medida em que a concretização dos objetivos urbanísticos pretendidos pelo sector público local só é possível quando é garantida a existência de solo para o efeito, em local apropriado, com características e valor adequados, e quando é assegurada a eficiência e equidade da alocação de meios (Correia, 2002).

Apesar da diversidade de definições sobre o conceito de solo, alterando-se em função da área científica que a aborda, a expressa por Correia (2002), “o solo é um recurso originalmente natural, isto é, disponível antes da intervenção do Homem, e é ainda único nas suas qualidades como fator de produção: é fixo quanto à sua localização, imóvel, e não é

praticamente possível aumentar o volume da sua oferta potencial (excetuando a renovação e a reconversão de uso)” (idem; p.24), é a que se considera que exprime com simplicidade e rigor, a essência do objeto. Porém, o solo enquanto recurso tem associado um valor económico que é expresso em função das suas características intrínsecas (biofísicas), ou «propriedades mesológicas», e do uso que lhe pode ser atribuído «propriedades topológicas»⁹⁵ (Bringe do Amaral, 2011). Embora empregando terminologias diferentes, Correia (2002), segue a mesma lógica de pensamento, considerando que as características biofísicas e os custos de produção representam o «valor produtivo do solo» e as funções que lhe são atribuídas exprimem o «valor de suporte do solo». Quando ocorre uma mudança de uso, de solo rural para urbano, as propriedades mesológicas desse solo deixam de ter importância e são relevadas as suas características topológicas, ajustando, deste modo, o valor do solo e gerando mais-valias⁹⁶ (Bringe do Amaral, 2011). Mas, como cada solo tem especificidades únicas e incomparáveis, particularmente ao nível locativo e de dimensão, existe uma pluralidade de situações no mercado de solos, impedindo que exista um padrão de referência quanto ao valor a atribuir a cada um deles (Carvalho, 2005; Bringe do Amaral, 2011).

Embora Correia (2002) refira que nos mercados de solos rústicos e urbanos não ocorra um número de transações de propriedades comparáveis, sendo contudo, “... possível utilizar técnicas de avaliação de terrenos por comparação de valores de mercado e admitir-se uma certa continuidade nas relações dos preços de mercado” (Correia, 2002; p.92), porém perfilha a convicção de que a prática de avaliação do solo baseia-se cada vez mais na experiência profissional e menos em doutrinas económicas, procedimento que se apoia em mecanismos de formação de preços, pouco transparentes e lineares, fomentando disfunções no mercado de solos (Correia, 2002; Bringe do Amaral, 2011).

Todavia, a liberdade de acesso à propriedade por via da aquisição e os direitos de posse e de utilização, decorrentes do processo de transação imobiliária, estão sujeitos a regras que exprimem a responsabilidade de cada um, em particular, e da sociedade em geral, perante o território. De acordo com Carvalho (2003), o direito de propriedade deve ser entendido como um direito individual que não é absoluto pois está sujeito a limitações de carácter jurídico-público, sendo reconhecida à propriedade uma dupla função – por um lado, um direito individual associado a uma garantia de liberdade, e por outro, uma função social

⁹⁵ «Propriedades mesológicas» e «propriedades topológicas» são designações da autoria de Bringe do Amaral (2011).

⁹⁶ De acordo com Correia (2002), as mais-valias representam o diferencial existente entre o valor produtivo e o valor de suporte do solo que é traduzido em valor económico.

que legitima os limites à livre utilização, por parte dos seus proprietários. Naturalmente que esta situação é geradora de conflitos e clivagens entre as intenções dos proprietários quanto ao uso do solo e os interesses das sociedades, sendo imprescindível que exista um controle social sobre a ocupação e o uso do solo, e que sejam definidos os direitos e obrigações dos proprietários e detentores desse uso (Correia, 2002; Carvalho, 2003). Devendo esse controle social ser contextualizado no processo de planeamento e de gestão urbanística⁹⁷, através do zonamento do uso do solo e respetivas medidas regulamentares. Ou seja, a estruturação do espaço urbano com recurso à elaboração de Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) se num primeiro momento, define para o território as estratégias de desenvolvimento urbano, num segundo, circunscreve as formas e potencialidades de uso do solo, compatíveis com as opções adotadas, e originando “... um contexto estável com significado em termos de investimento imobiliário” (Carvalho, 2005, p. 65). E nesse sentido, identificando as áreas onde é possível construir, atribuindo índices de edificabilidade, demarcando as áreas afetas a espaços verdes e a equipamentos de utilização coletiva, circunscrevendo espaços canais, áreas de servidão, e áreas para infraestruturas. E admitindo ainda, reservas de terrenos sem função específica. Relativamente ao último aspeto, é de sublinhar que a sua relevância na eficácia do processo interventivo no território advêm do facto dessas reservas poderem vir a ser utilizadas para colmatar necessidades emergentes (equipamentos, espaços verdes), ou para facilitar eventuais processos de permuta, entre a Administração Pública e os particulares.

De facto, a subjugação do mercado imobiliário às decisões urbanísticas, assumidas pelo sector público através do processo de planeamento e de gestão urbanísticas, fomenta desequilíbrios entre a oferta e a procura imobiliária. A este propósito, refira-se que a expectativa de expansão do perímetro urbano surge como um fator indutor de comportamentos especulativos, por parte dos proprietários de solos localizados nas áreas circundantes aos limites das cidades, aniquilando a concorrência e alterando o equilíbrio do mercado de solos para habitação e para a atividade agrícola, inclusive. Na perspetiva de Correia (2002), a ampliação dos perímetros urbanos estabelecida por alguns municípios, em sede de IGT, integrando os solos já urbanizados e aqueles que possibilitam edificação, foi a solução encontrada para evitar a especulação dos solos urbanos. Contudo, conforme contra-argumenta Carvalho (2003), esta possibilidade gerada pelos planos municipais, de afetação genérica de solo à construção, não fez baixar o valor fundiário, mas pelo contrário, estimulou o mercado especulativo.

⁹⁷ O planeamento urbano define os objetivos e as estratégias de desenvolvimento urbano de um dado território, para um determinado horizonte temporal. A gestão urbanística possibilita a concretização ou execução das orientações traçadas pelo processo de planeamento urbano. Neste sentido, estes dois processos distintos quanto à forma, um orientador outro operacional são únicos e indissociáveis, quanto aos fins a atingir.

Por outro lado, os solos que se inserem geograficamente em áreas consideradas *non aedificandi*, mesmo que possuam condições locativas, e físicas, favoráveis à edificação acabam por ser alvo de distorção de valor no mercado imobiliário quando comparados os preços de outros solos para os quais é possível outro tipo de ocupação. Situação que para além de provocar perdas patrimoniais aos titulares dos solos que se inserem nesta categoria, suscitam uma valorização patrimonial do mercado imobiliário da área envolvente, passando a beneficiar de externalidades (positivas) suscitadas pela possibilidade de serem criadas estruturas verdes ou espaços públicos nessas áreas.

É consensual no panorama editorial e em relatórios efetuados por entidades ligadas aos mercados imobiliários, embora existam pouco estudos que reflitam e apresentem resultados, objetivos e concretos, sobre o impacto dos espaços verdes (parques e jardins) na valorização do território urbano e na formação do valor do solo, particularmente na área envolvente a essas estruturas. Importa salientar que a ausência de atribuição de valor económico a esses espaços, verdes e públicos, pela dificuldade em definir parâmetros necessários para apurar esse valor⁹⁸, pode provocar a médio e longo prazos a sua degradação, na medida em que recai sobre o proprietário do solo o ônus da responsabilidade em mantê-los sem auferir rendimento pelo uso da sua propriedade, apesar das externalidades positivas que o espaço proporciona aos proprietários da área envolvente. Todavia, a permanência do nível de degradação desses espaços pode ser um fator indutor da desvalorização do valor do imobiliário da área (externalidade negativas). E mesmo que os proprietários dos solos sejam ressarcidos do seu prejuízo⁹⁹, a valorização do imobiliário suscitada pela proximidade a estruturas verdes pode ser encarada como um fator de segregação social e espacial, «empurrando» a população de menores recursos para outras áreas da cidade, ou mesmo para as periferias da mesma.

A título exemplificativo, recorrendo ao caso de Lisboa, atende-se à contingência de existir uma forte relação entre a oferta verde existente, as expectativas urbanísticas quanto à criação de novas áreas verdes, de enquadramento e de recreio e lazer, e os valores praticados pelo mercado residencial de reabilitação urbana, em determinadas áreas da cidade.

⁹⁸ Em termos económicos, o valor de um bem só pode ser aferido mediante uma transação que exprima um valor que reproduz o que é oferecido e o que é concedido em troca dele.

⁹⁹ Podendo ocorrer através de processos de expropriação, de sistema perequativo e de mecanismos fiscais, desencadeados pela Administração Local.

Uma leitura articulada das Figuras III.D.3, III.D.4 e III.D.5 permite inferir a possibilidade de existir uma relação entre as três variáveis, de facto, tendo por base o estudo realizado pela Prime- Yield em parceria com a SRS¹⁰⁰(2016), para quatro áreas específicas da cidade¹⁰¹, representativas da expressividade do mercado de reabilitação urbana (segmento residencial) no município, constata-se que, de uma forma geral, se tratam de áreas que possuem uma oferta de espaços verdes expressiva e disseminada pelo território, embora apresentem dimensões mais contidas face a outras estruturas existentes, fundamentalmente na parte norte e oriental da cidade. Não obstante, verifica-se que no seio das quatro áreas, objeto do estudo, encontram-se os parques e jardins mais emblemáticos e prestigiantes da cidade¹⁰², possuindo alguns deles estatuto patrimonial¹⁰³, situação que de alguma forma pode contribuir para relevar o prestígio das áreas residenciais envolventes, e fomentar uma certa dinâmica imobiliária que acaba por se refletir no processo de formação dos preços. Acresce ainda que, para essas áreas encontram-se programadas intenções urbanísticas significantes ligadas à estrutura verde (Figura III.D.4), sendo algumas para uso coletivo (jardins), e outras, direcionadas para enquadramento de estruturas viárias que embora não proporcionem uma utilização coletiva, beneficiam e requalificam o seu ambiente urbano, amenizando o efeito da ilha de calor na cidade.

Conforme já referido, embora existam dúvidas e incertezas sobre a relação de casualidade entre a localização de estruturas verdes e o valor do imobiliário, contudo, a decisão deliberada, por parte do sector público, em proporcionar uma melhor qualificação ambiental do território ou de aumentar e diversificar a oferta da cidade, em termos de equipamentos de uso coletivo, alocando para o efeito solos para a implantação dessas opções urbanísticas, que embora tenham implícito uma gestão do território apoiada em princípios sociais que visam a satisfação das necessidades da população, exige que sejam acautelados os interesses da sociedade e que seja garantida uma igualdade de tratamento de todos os indivíduos perante essa atuação.

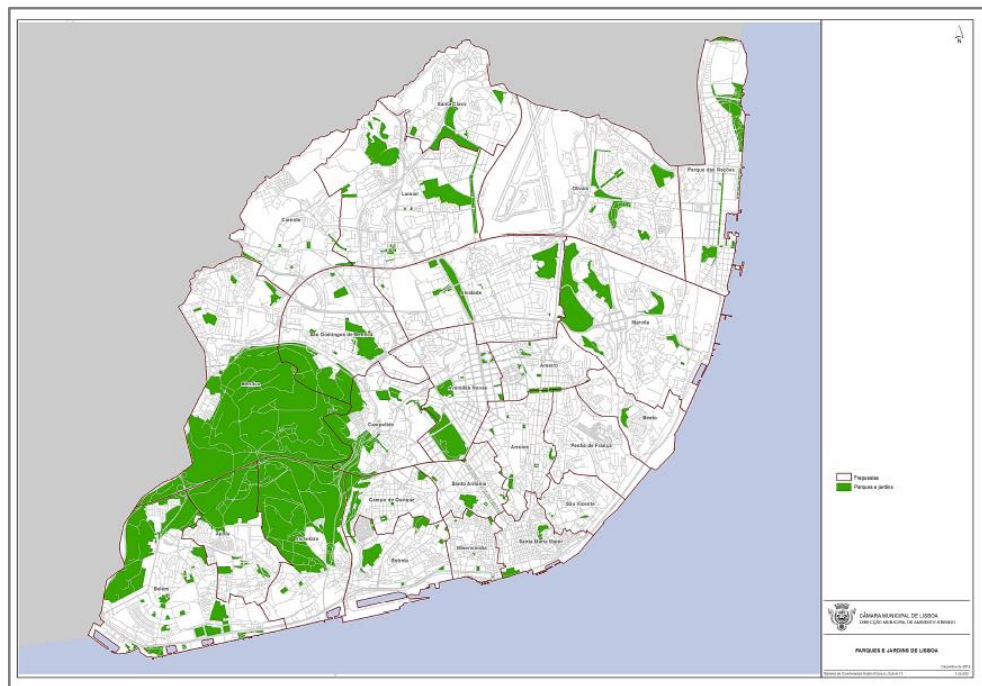
¹⁰⁰ Prime- Yield, empresa de Consultoria e Avaliação Imobiliária; SRS – *Global, Connected Legal Experience* – sociedade de advogados.

¹⁰¹ O estudo incide sobre quatro áreas da cidade, cujos critérios de delimitação não são mencionados no documento, contudo, na figura apresentada no texto são assinaladas geograficamente e designada cada uma das áreas: **Zona 1** - Baixa-Chiado/Av. da Liberdade; **Zona 3** – Estrela/Campo de Ourique; **Zona 5** – Avenidas Novas e **Zona 7** – Arroios/S. Vicente/Penha de França.

¹⁰² Como são exemplo: o Jardim da Avenida da Liberdade, o Jardim da Estrela (ou de Guerra Junqueiro), o Jardim do Príncipe Real (ou de Alexandre Herculano) e o Parque Eduardo VII.

¹⁰³ O Jardim Botânico de Lisboa em 2010 foi classificado como Monumento Nacional.

Figura III.D.3 – Parques e Jardins Existentes na Cidade de Lisboa



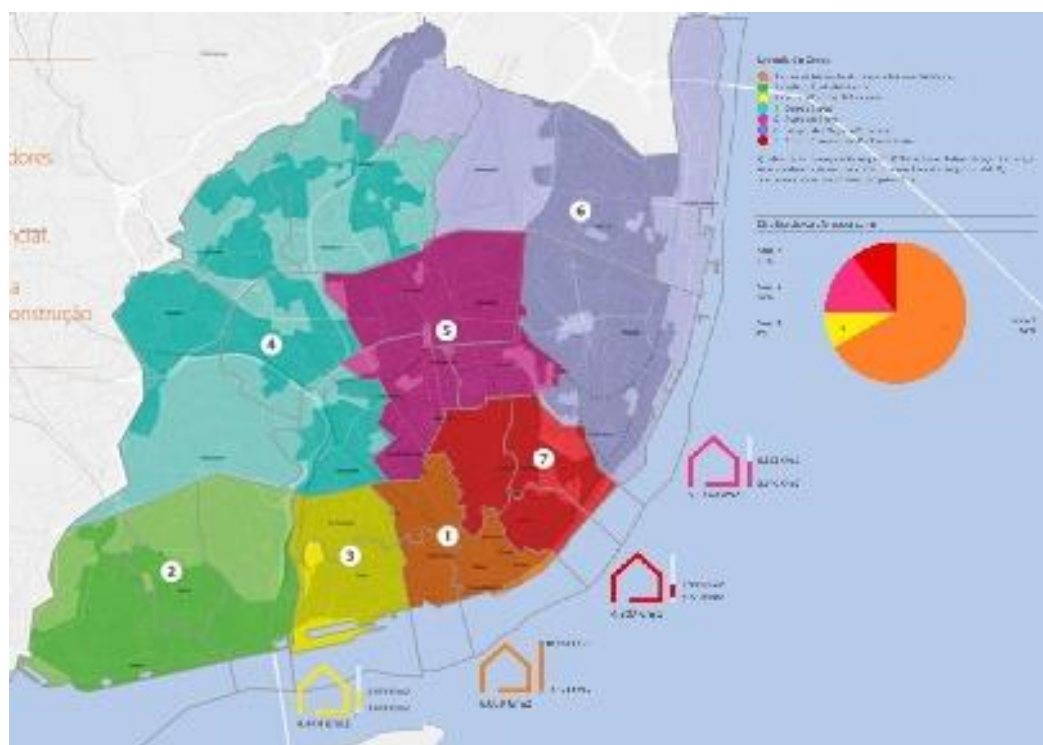
Fonte: CML, PDM em vigor, in www.cm-lisboa.pt, acedido em Junho de 2016

Figura III.D.4 – Estrutura Ecológica Programada para a Cidade de Lisboa



Fonte: CML, PDM em vigor, in www.cm-lisboa.pt, acedido em junho de 2016

Figura III.D.5 – Análise do Mercado de Reabilitação Urbana de Lisboa, 2016



Fonte: Prime-Yield em parceria com SRS Advogados (2016), obra citada, in www.prime.yield.com; acedido em maio de 2016

Efetivamente, a perspetiva de ordenamento do território das últimas décadas lesou o interesse social na medida em que compactuou com as forças do mercado imobiliário, “planeamento conduzido pelo mercado” (Carvalho, 2003), que condicionou a estrutura urbana, face à relativa passividade da Administração Local, em aprovar em tempo oportuno os IGT necessários a todos os aglomerados urbanos em rápido crescimento, e de executar as redes de infraestruturas e a divisão em lotes urbanos, para responder às grandes pressões de procura de novas áreas habitacionais. Por outro lado, o recurso à figura do loteamento para particulares, sujeita a várias alterações desde 1965¹⁰⁴ e a sua imposição legal na cedência de área para a implantação de espaços verdes de utilização coletiva, de infraestruturas e de equipamentos, revelou-se ser ao longo dos anos um processo bastante infrutífero e contribuiu para acentuar as carências a esses níveis, nas novas áreas residenciais (Correia, 2002).

¹⁰⁴ DL nº 46673 de 1965 -Primeira legislação sobre loteamentos urbanos; DL nº 289/73 de 6 de junho – revê o regime aprovado pelo DL 46673; DL nº 342/79 – torna mais operacional o regime jurídico dos loteamentos constante do DL nº 289/73;DL nº 400/84 de 31 de dezembro – estabelece o novo regime jurídico de operações de loteamento e revoga o DL nº 289/73; DL nº 448/91 de 29 de novembro – aprova o regime jurídico de loteamentos urbanos. Revoga o DL nº 400/84;DL nº 302/94 – altera o DL nº 448/91;DL nº 555/99 de 16 de dezembro – estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação, contemplando um quadro normativo referente aos loteamentos urbanos; DL nº 136/2014 – altera o DL nº 555/99.

Sobre esta matéria, Carvalho (2003) é categórico ao afirmar que a partir da década de 80, se observa uma crescente desvalorização da utilidade do processo de planeamento urbano, manifestada pela ausência de disciplina e de restrições impostas à atividade de iniciativa privada, e como consequência desta situação, caminhou-se para um processo de desregulação. Processo sintomático de que o crescimento urbano ocorrido no território foi desencadeado por iniciativas privadas, e não reguladas pelo sector público (Correia, 2002; Carvalho, 2003). Na realidade, na ótica de Carvalho (2005), o papel de regulador associado à gestão urbana, desempenhado pelas entidades públicas, é fundamental para a criação de infraestruturas, de equipamentos coletivos e de espaços públicos que constituem peças basilares do pensamento estratégico e competitivo das cidades, determinando, de forma objetiva, a imagem da cidade junto dos seus utilizadores, e tornando-a globalmente mais ou menos atrativa ao investimento.

No sentido de inverter esta situação, e tendo também premente a necessidade de ressarcir os proprietários pelas perdas patrimoniais inerentes às opções urbanísticas adotadas para o território, seja por motivos de proteção do equilíbrio ambiental e ecológico do território, ou para colmatar carências em termos de estruturas verdes ou de equipamentos coletivos, o recurso a determinados mecanismos fiscais e urbanísticos (aquisição/expropriação/cedência de terreno) surgem como garantia da eficácia do processo interventivo no território. Na perspetiva de Carvalho (2003), para que essa garantia seja assegurada, as questões de fiscalidade sobre a propriedade e os mecanismos urbanísticos a adotar, por parte da Administração Pública, devem ser entendidos como instrumentos de uma política de atuação mais vasta, designada por Política de Solos. Segundo o autor, esta política deve propor e orientar o sector público no sentido de poderem ser alcançados os seguintes objetivos: **i)** uma disponibilidade de solo em locais e a preços adequados aos usos urbanos pretendidos; **ii)** uma distribuição justa e equitativa da renda fundiária, possibilitando que esta constitua um suporte financeiro à construção e transformação das cidades; e **iii)** a necessidade do sector público assumir mais responsabilidades na defesa do interesse público e assegurar um tratamento equitativo das diversas pretensões e oportunidades negociais, recorrendo para o efeito aos meios necessários para a defesa da qualidade de vida da população.

Para além destes mecanismos, destaca-se, ainda, a necessidade de serem definidos mecanismos de compensação a conceder aos proprietários pelo facto de serem detentores de usos e índices de utilização diferentes apesar de se encontrarem praticamente na mesma

área geográfica. Neste âmbito, o recurso ao mecanismo perequativo, ou «perequação urbanística»¹⁰⁵, é determinante para contrariar desigualdades decorrentes das regras e práticas de utilização do solo determinadas pela Administração Pública, e para assegurar a concretização das opções urbanísticas sem comprometer recursos financeiros públicos (Carvalho, 2003). Trata-se de um procedimento inovador, e proactivo, que procura legitimar as operações privadas em função dos objetivos públicos. Neste sentido, em sede de Plano de Pormenor ou de Unidade de Execução¹⁰⁶, é efetuada a reestruturação fundiária a partir da qual são constituídas novas parcelas de terreno destinadas à construção, ao reforço de infraestruturas viárias, e à criação de áreas afetadas a espaços verdes e a equipamentos de utilização coletiva. Simultaneamente a este processo, são redistribuídos equitativamente os benefícios e encargos por todos os proprietários, possibilitando a prossecução da operação urbana (Correia, 2002; Bringe do Amaral, 2011). Embora o recurso a este instrumento urbanístico ainda seja pouco expressivo no contexto do território nacional e alguns dos ensaios realizados, particularmente na cidade de Lisboa, revelarem tratar-se de um processo moroso, exigente em termos de negociação e de gestão de interesses imobiliários, nem sempre favoráveis aos interesses da cidade e dos proprietários envolvidos, efetivamente, a possibilidade de existir uma contratualização, entre o município e os particulares, “**urbanismo contratual**” (Carvalho, 2005), para o desenvolvimento do território, se por um lado, possibilita uma gestão mais equilibrada e repartida do investimento público, por outro, responsabiliza e envolve os proprietários no seu processo de transformação.

Um olhar crítico sobre o processo de planeamento e de ordenamento ocorrido no território nacional permite reconhecer que a produção do espaço urbano resultou de fenómenos expansionistas associados a uma forte procura de solo para habitação, por parte dos privados, cujas iniciativas e diligências no território não foram devidamente articuladas com as necessidades sociais suscitadas pelos acréscimos, habitacional e populacional, registados.

Não obstante, admite-se também que as sucessivas mudanças políticas associadas ao facto de implicarem naturalmente a aprovação de novas deliberações e orientações de teor

¹⁰⁵ Mecanismo urbanístico cujos objetivos e aspetos formais encontram-se contextualizados no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (Decreto-lei nº 555/99 de 16 de dezembro).

¹⁰⁶ Unidade de Execução - instrumento urbanístico que consta do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro (RJIGT). Possibilita a execução sistemática de operações urbanas com a contratualização entre proprietários, definidas em sede de Plano Pormenor eficaz. Quando a área, objeto da operação urbana, não possui Plano de Pormenor eficaz é da responsabilidade da Administração Local a sua delimitação geográfica, a definição do programa a executar, a salvaguarda das necessidades sociais, e a justa repartição de benefícios e encargos pelos proprietários das parcelas de terreno que se inserem geograficamente nessa área.

urbanístico carecendo, em algumas situações, de articulação entre diferentes políticas e de condições de coerência quanto às estratégias de intervenção a aplicar em âmbitos territoriais diferentes (nacional/regional/local), suscitaram, e ainda suscitam, um clima de instabilidade e de quebra na prossecução dos objetivos programados. Esta falta de continuidade e de transversalidade do processo interventivo para além de afetar negativamente a qualidade do espaço urbano contribuiu para vitimar o desenvolvimento pretendido. Por outro lado, a inconstância e a pouca clareza do quadro normativo em vigor que se reflete ao nível das sucessivas alterações quanto ao seu conteúdo e forma como esse é percecionado, e interpretado, para além de, aumentar as incertezas e inseguranças, técnicas e políticas, dificulta a igualdade de compreensão do seu conteúdo a todos os interessados, impedindo deste modo que o direito urbanístico produza os efeitos desejados.

Ao longo desta reflexão tem sido evidente que os mecanismos de intervenção no território, quer em termos de planeamento urbano, quer na vertente associada à política de solos, não só não produziu os efeitos pretendidos pelo enquadramento normativo que os suporta, como contribuiu para gerar conflitos e tensões no território ligados à destruição de recursos ambientais e ecológicos e à redução da capacidade agrícola, aumentando consequentemente os riscos para a sociedade pelas alterações ambientais suscitadas, para além de, comprometerem a segurança alimentar das cidades. De realçar, ainda, que a opção residencial dominante pela construção nova ao estimular a expansão urbana dos territórios cooperou para a degradação das áreas mais consolidadas das cidades (centros históricos), cujo efeito se repercutiu particularmente na sua exclusão da vida das cidades.

Todavia, a recente crise vem abalar o quadro de referência da prática urbanística, exigindo uma análise ponderada e holística, por parte do sector público e do poder político, sobre o rumo a definir para o território e o contributo das políticas públicas para o seu desenvolvimento, em contexto de incerteza e de imprevisibilidade. O despoletar da ambição verde associada à perspetiva de desenvolvimento económico, não só passa a ser encarada como uma rutura, em alguns aspetos, com o modelo de desenvolvimento capitalista como representa uma nova atitude, e postura, assente em princípios e éticas ambientais, sociais e urbanísticas que são na sua essência muito diferentes. Uma análise cuidada à Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo em vigor, permite reconhecer que o quadro normativo de referência para o território nacional tem subjacente alguns desígnios que se podem enquadrar nos princípios orientadores do crescimento verde, com particular destaque para a reabilitação dos centros históricos (alínea g) do artigo 2º e artigo 12º); a contenção da expansão urbana e da edificação dispersa (alínea c) do artigo 2º); a valorização

do património natural e paisagístico (alínea h) do artigo 2º) e a salvaguarda da identidade do território (alínea f) do artigo 2º).

Por último, é de realçar que a concretização destes objetivos, particularmente os ligados às questões ambientais, embora suportados por um quadro normativo, impõem contudo, a necessidade de existir uma articulação entre as políticas de ordenamento com as de ambiente, possibilitando, deste modo, uma maior legitimação, jurídica e política das intervenções e um maior envolvimento no processo, por parte das entidades públicas com responsabilidades na matéria. Para além disso, é necessário ter presente que o envolvimento e esclarecimento da população quanto à natureza e objetivos das intervenções não só torna o processo mais transparente e aberto, como pode reforçar a sua viabilidade.

IV- A GEOGRAFIA DA CRISE – DA BOLHA IMOBILIÁRIA À RECESSÃO ECONÓMICA

As diferentes narrativas sobre a recente crise cobrindo diferentes espectros da sociedade para além de corroborarem com o carácter de severidade das diferentes medidas implementadas nos mais diversos territórios, possuem a particularidade de questionar sobre os intuitos e as perversidades do modelo de desenvolvimento económico que prevaleceu durante as últimas décadas. Modelo, suportado por uma ideologia que se regeu por princípios que defendiam as relações de trabalho enquanto processo de redistribuição de riqueza, como forma de garantir a oferta de trabalho e de assegurar através dos impostos sobre o rendimento do trabalho, a oferta pública de serviços sociais e de educação que se afiguram como elementos facilitadores da inclusão e da coesão social nos territórios. Modelo que manifestamente se orientou por pressupostos democráticos, igualitários, em termos de oportunidades, de cooperação e de ajuda (Estado Providência), assumindo como objetivos basilares a inclusão territorial e a difusão do bem-estar nas sociedades.

O que se alterou? O que mudou nessa ideologia?¹⁰⁷ De facto, mudou a forma como a economia de mercado se impõe nas sociedades, na medida em que enfatiza novas formas de atuação, favorecendo o aumento da competitividade, o empreendedorismo, a flexibilização do trabalho, que alteram as relações sociais e de trabalho, e dão lugar, por essa via, a uma sociedade onde o risco e a incerteza imperam (Ascher, 2012; Harvey, 2010 e Giddens, 2000). Alterou-se o processo de desenvolvimento urbano dos territórios, suscitado pelos processos de globalização, que introduziram novas complexidades nas sociedades, contribuindo para o aumento das desigualdades territoriais, intra e inter países. Para além disso, a crescente complexidade e opacidade das inovações financeiras, como o *subprime* e a securitização do crédito, ao reforçar a financeirização da economia procura garantir uma maior liquidez no mercado financeiro, para posteriormente ser canalizado para a atividade imobiliária (Harvey, 2010). Alterou-se também o papel do Estado na regulação da atuação do sector financeiro, evidenciando alguma displicência quanto à rápida e acentuada expansão urbana, registada nas últimas décadas. Ortigoza (2008) é perentória ao afirmar que o Estado tem corroborado na reprodução das relações capitalistas, legitimando as mesmas, e nessa medida, deixando

¹⁰⁷ De acordo com alguns historiadores económicos, desde o início da civilização, as sociedades sempre se regeram pela necessidade de produzir, de trocar e de comerciar. O lucro, o empréstimo e a dívida, embora, numa dimensão rudimentar e primária, estiveram sempre subjacentes nas relações económicas e sociais das sociedades antigas. As dívidas quando persistiam eram saldadas a troco de outros bens do devedor (ex. terrenos), e caso não existissem condições de ressarcir o credor, a liberdade pessoal do devedor ficava comprometida, tornando-se escravo. Metaforicamente, embora com um hiato de tempo muito grande e num contexto de sociedades bem mais desenvolvidas e complexas, a recente crise vem expor os mesmos problemas, evidenciando uma nova forma de escravatura, avassalando, económica e socialmente, os países endividados.

de exercer o seu papel principal de regulador do espaço geográfico, a partir do momento em que garante as condições para ocorrer investimentos mais lucrativos. Existe aqui explicitamente um reconhecimento da complexidade dos novos contextos económicos. De facto, a globalização coloca desafios ao Estado, invocando a sua capacidade de adaptação e de ajuste a esses, forçando-o a repensar o seu papel na sociedade (*modus operandi*), enquanto responsável legítimo das organizações que têm como função principal satisfazer as necessidades das sociedades contemporâneas.

Na perspetiva de Martin (2011), a recente crise financeira suscitada pelo mercado de hipotecas *subprime* e pela bolha imobiliária dos EUA, constitui um bom exemplo de um processo de globalização que ao fomentar a integração financeira global contribui, de forma significativa, para que um problema circunscrito a um local assuma um impacto global. De facto, a globalização ao suscitar novas relações e funções em espaços geográficos distintos, deslocalizando os circuitos financeiros locais para conectá-los globalmente em centros financeiros internacionais – como é caso de Londres e Nova Iorque, faz com que o sistema financeiro local se torne claramente dependente do comportamento e das decisões dos atores e das administrações financeiras dessas praças financeiras globais. Se por um lado, esta dependência e conexão dos fluxos financeiros, entre o local e o global, pode ser benéfica para transações e operações financeiras, por outro, pode ser crítica para o sector financeiro local, na medida em que o torna mais vulnerável a fatores exógenos. Por outro lado, o crescimento e a influência dos *media* financeiros vem forçar uma mudança no comportamento e na cultura dos agentes e das instituições financeiras globais, processo que rapidamente é disseminado para as instituições financeiras locais. Por conseguinte, esta relação de submissão ao sistema financeiro global torna-se bastante sensível (e crítica) quando induzida por uma crise, como a que ocorreu nos EUA, afetando claramente os mercados globais de crédito, bem como a maioria dos empréstimos (Harvey, 2010; Martin, 2011). Todavia, o colapso dos mercados de crédito teve um impacto geográfico distinto, variando de acordo com a dependência da atividade económica a esses mercados, reconhecendo, contudo, que os países completamente integrados no sistema financeiro global acabam por ser os mais atingidos - caso da Islândia, da Letónia e do Reino Unido, atendendo à dimensão do crédito especulativo nos seus sistemas financeiros¹⁰⁸, e no caso dos países de leste e do sudeste Asiático, pelas intensas relações comerciais estabelecidas com os EUA (Harvey, 2010; Martin, 2011). Pelo contrário, nos países menos integrados na rede financeira global, e mais controlados pelo

¹⁰⁸ Propagação de fundos ligados a empréstimos de hipotecas. Este modelo financeiro converte as hipotecas de empréstimos habitacionais em títulos que passam a ser comercializados em mercados financeiros e de capitais.

poder estatal, como é exemplificativo a China e a Índia, surgem como sendo os menos afetados pela crise (Harvey, idem).

É inequívoco o reconhecimento de que no epicentro da crise, para além da expansão na concessão de empréstimos para habitação a sectores da população com menor fiabilidade financeira emerge de forma evidente a dimensão de fundos com base em hipotecas tóxicas detidos pelos bancos, e comercializados por investidores globais, cujo impacto se traduziu pela inflação do valor do imobiliário e pela formação (e adensar) de bolhas imobiliárias (Harvey, 2010; Martin, 2011). Neste contexto, importa sublinhar que a dimensão e o impacto da bolha imobiliária dos EUA foi devastador, quando comparada com as formadas na Europa, sobretudo a do Reino Unido, da Irlanda e de Espanha¹⁰⁹, fenómeno que poderá dever-se às diferentes formas de atuação, por parte das entidades financeiras. Apesar de grande parte das estruturas financeiras locais estarem conectadas globalmente, na realidade, estas regem-se por procedimentos organizacionais e processos de regulação específicos da entidade à qual pertencem que são distintos geograficamente e, desta forma, determinando a estabilidade financeiras desses territórios e a contenção de determinados processos especulativos. E por este motivo, menos propensos a criar e a desenvolver situações de bolha imobiliária (Martin, 2011).

Do exposto, resulta claro que, o contexto financeiro e económico é relevante para o surgimento de bolhas imobiliárias, surgindo o aumento do preço do imobiliário e da concessão de empréstimos hipotecários como indiciadores de que esse processo pode na realidade estar a acontecer. Conforme argumenta Martin (2011), este fenómeno não é recente, tendo-se registado ao longo das últimas décadas, embora nenhuma dessas bolhas imobiliárias atingisse a magnitude, os contornos e o impacto global da recentemente ocorrida nos EUA.

A evolução da geografia da bolha imobiliária não resulta apenas de fatores de natureza financeira, embora sejam relevantes e decisivos, depende também de especificidades locais, que tem em conta as dinâmicas, económica, demográfica e imobiliária, e as características do mercado de emprego e de habitação, que no seu conjunto determinam o valor do imobiliário. Neste âmbito, atenda-se ao contexto económico e social da Irlanda, aos estímulos suscitados por uma determinação política para o desenvolvimento de espaços urbanos, no Reino Unido (Caixa 4), às elevadas expectativas de crescimento da economia espanhola

¹⁰⁹ As bolhas imobiliárias criadas nestes países foram as que tiveram maior impacto na economia Europeia. Não obstante, conforme refere Martin (2011), este fenómeno ocorreu igualmente noutros países europeus, tais como a Holanda e a Itália, embora a sua dimensão e impacto tenham sido menos expressivas.

decorrentes do aumento de fluxos de investimento estrangeiro e da facilidade de recurso ao crédito bancário, registados na última década, que surgem como catalisadores da especulação imobiliária, do adensar da contração de empréstimos, e culminam com o desenvolvimento de uma bolha imobiliária no seio de cada um desses países.

O processo ocorrido no Reino Unido permite reconhecer que a expansão geográfica da bolha, expressa pela evolução do preço e pelo montante dos empréstimos não se desenvolve de forma uniforme pelo território, surgindo áreas ou regiões onde a sua dimensão e impacto são, de facto, expressivos, e outras, onde se denota que a especulação dos preços e o montante de empréstimos contraídos foram bem mais moderados. Apesar de existir um denominador comum, que se prende com a maior facilidade de acesso ao crédito fundamental para sustentar a atividade económica e as necessidades de consumo das sociedades, tornando-se na “...grande alavanca para a extração de riqueza pelo capital financeiro do resto da população” (Harvey, 2010; p.198), constata-se que as condições endógenas de cada país podem influenciar a promoção de uma bolha, contudo, como as circunstâncias nunca são iguais em todos os territórios, existindo diferenças entre países, e cidades do mesmo país, que variam em função do nível inflacionário da habitação e de montante de crédito que a suporta.

Caixa 4 – Especificidades das Bolhas Imobiliárias da Irlanda e do Reino Unido

Especificidades das Bolhas Imobiliárias da Irlanda e do Reino Unido

Com uma economia dinâmica desde a década de 90 e uma taxa de crescimento elevada, a Irlanda apresentava um quadro demográfico de crescimento e de grande atratividade migratória, aspetos suficientemente incentivadores para ocorrer um aumento de oferta residencial. De facto, desde 1993 até 2006, confirma-se um acréscimo expressivo de construção habitacional, exequível atendendo à elasticidade do seu mercado residencial, contudo, a subida acentuada do preço da habitação, indiciando valores inflacionados, só vem a ocorrer dois anos mais tarde, em 1995. De assinalar que o aumento dos preços também ocorre em habitação de segunda mão, ultrapassando o ritmo de aumento das casas novas, a partir de meados da década de 90. A acrescentar a estes factos, as políticas fiscais favoráveis à aquisição de casa própria e a liberalização do mercado financeiro, flexibilizando os padrões de crédito, vem contribuir para dinamizar ainda mais o mercado residencial, passando a procura a não ser apenas para aquisição de casa própria, mas também para *“buy-to-let”*, encarada como investimento e complemento à aposentação (Malzubris, 2008). Esta nova vertente da procura assume uma tal dimensão no mercado residencial da Irlanda que se reflete no aumento de empréstimos hipotecários ligados a esta situação, conforme assevera Malzubris (idem). O aumento de segunda habitação, bem como, o aumento de habitação vaga, a aguardar oportunidade de investimento, a par da dimensão dos empréstimos hipotecários, foram determinantes para a criação da bolha imobiliária na Irlanda.

Os fatores que estiveram na origem da bolha do Reino Unido, são distintos da Irlanda, e advêm fundamentalmente da pressão exercida, por parte do poder estatal, para o desenvolvimento urbano de determinadas áreas de Londres e da região sudeste de Londres (Martin, 2011). Situação que na perspetiva de Martin (idem), para além de ter suscitado uma inflação do mercado residencial, e de ter ampliado o montante dos empréstimos contraídos, contribuiu para uma valorização e qualificação do parque habitacional, tornando-o mais competitivo e habilitando-o para o mercado de arrendamento, encarado como meio de complemento do rendimento familiar.

A difusão geográfica da tendência inflacionista do mercado residencial para outras regiões do Reino Unido, sustentada pelo crédito, rapidamente se fez sentir noutras áreas, embora a magnitude do processo seja significativamente inferior aos ocorridos em Londres e na área sudeste de Londres, situação que se deve em grande parte às características inelásticas do mercado residencial de Londres e sua área envolvente. Interessa salientar que embora Londres seja das regiões consideradas a que apresenta a maior tendência de aumento especulativo dos preços da habitação, essa sua posição não corresponde aos montantes mais elevados concedidos para empréstimos, depreendendo-se deste facto que neste território muitos dos compradores e investidores não necessitam de recorrer ao crédito para concretizarem as suas transações imobiliárias.

Perante o desmoronamento de toda uma estrutura financeira montada globalmente, desregulada e pouco transparente que recorre a inovações financeiras de elevado risco para transformar empréstimos de hipotecas, ou poupanças em títulos de elevados retornos, a partir dos quais é garantido um maior fluxo de liquidez a nível global que incentiva processos de desenvolvimento urbano e estimula o consumo das sociedades contemporâneas, argumenta-se que, mais que um modo de as economias globais se ressentirem, a integridade do sistema financeiro é posta em causa, e a confiança dos consumidores e das instituições acaba por ser fortemente abalada. Os impactos desta situação rapidamente se fazem sentir, embora se processem geograficamente de forma desigual, penalizando em primeiro lugar, o país que estimulou esta conduta, bem como os países que dependem comercialmente dele, e seguidamente, afetando outros países do mundo e a União Europeia e nesta, sobretudo, àqueles que desde a sua integração revelam dificuldades no processo de reajustamento europeu, realidade que se agrava com os impactos suscitados pela crise, condicionando e retardando a sua capacidade de recuperação face a todas estas dificuldades. De facto, no seio da UE os Estados-Membros não se encontram todos no mesmo patamar de desenvolvimento social e de desempenho económico, sendo notória a existência de grandes disparidades internas que emergem quando se analisa e compara alguns indicadores económicos e sociais – como o nível de produtividade, de competitividade, a dinâmica do mercado de trabalho, a inclusão social, a educação, entre outros. Na verdade, as disparidades geográficas existentes, resultam, acima de tudo, de desequilíbrios conjunturais e de dificuldades estruturais manifestados, por parte de alguns Estados- Membros, no processo de ajustamento das suas atividades produtivas aos novos desafios da concorrência global, situação que se reflete no agravamento das contas nacionais, no défice das trocas comerciais e no crescente peso dos juros da dívida externa (Salgueiro, 2012; Carrasco, 2014). *“En el caso europeo, además de la presencia de desequilibrios en las posiciones externas de los estados miembros, también se han observado divergências en variables relevantes para el funcionamiento de una unión monetaria como son los déficit públicos, la productividad, los precios y los costos laborales. La divergencia en estas variables habría contribuido a la pérdida de competitividade de los países de la periferia de la zona del euro y a la inestabilidad e insostenibilidad de sus posiciones externas y de sus balances fiscales”* (Carrasco, 2014; p.94).

Na geografia da crise evidenciam-se os países que estiveram na origem da criação das maiores bolhas imobiliárias do princípio do século XXI - EUA, Reino Unido, Irlanda e Espanha, e também os países que se vêm confrontados com a existência de entidades bancárias fortemente comprometidas com a especulação de produtos financeiros de elevado

risco, como é o caso da Islândia. Para além destes, é importante realçar que, direta ou indiretamente, muitos outros países sentiram a pressão e o impacto causado pela crise financeira, embora esse processo tenha ocorrido de uma forma mais moderada, ou porque a estabilidade das respetivas economias o tenham possibilitado, ou porque a exposição das suas instituições financeiras aos produtos tóxicos tenha ocorrido de uma forma ponderada e cautelosa.

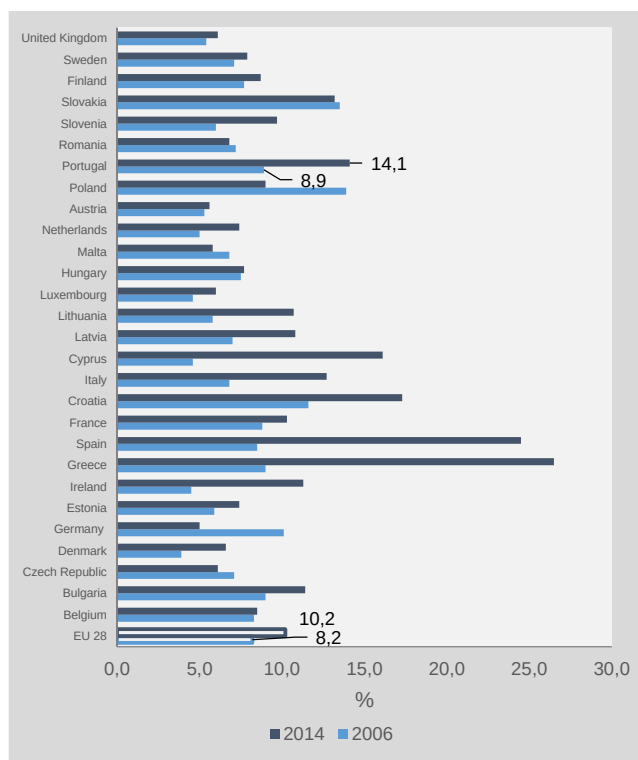
Embora o sistema financeiro global pareça ter estabilizado uns meses após a eclosão da crise financeira graças às intervenções estatais nos sistemas financeiros locais, porém, a crescente dívida pública de alguns Estados-Membros (da UE) - Reino Unido, Alemanha, Itália e Espanha, exigiu a adoção de fortes medidas de austeridade tendo premente o controle e a contenção da despesa pública, bem como a criação de condições que fomentassem um crescimento económico sustentável e equilibrado. No caso particular da Irlanda, da Grécia e de Portugal, o agravamento das respetivas condições, económica e financeira, confirmou, entre 2010 e 2011, a necessidade de ajuda externa, submetendo cada país a um Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, supervisionado por instituições internacionais (FMI, BCE e Comissão Europeia). Concomitantemente, um novo contexto emerge, caracterizado por um forte condicionalismo à política económica e fiscal nacional, ao mercado de trabalho, ao desenvolvimento urbanístico e ao papel do Estado na sociedade, sendo também impelido a “perder a soberania”, particularmente nos Estados-Membros “subjugados à assistência internacional”.

É neste cenário de crise global onde imperam medidas de austeridades que ganha relevo a perda de emprego e o aumento do número de desempregados que não só representam os impactos negativos mais imediatos como estes surgem de uma forma disseminada pelo território geográfico europeu. Existe aqui um reconhecimento de que a taxa média de desemprego da UE (28) aumentou significativamente de 2006 para 2014, representando respetivamente 8,2% e 10,2% (Figura IV.1). Um olhar mais atento a esta realidade dá-nos conta de que em 2014 as taxas de desemprego mais elevadas registam-se na Grécia (26,5%), em Espanha (24,5%), na Croácia (17,3%), no Chipre (16,1%) e em Portugal (14,1%). E se atendermos à variação da taxa entre os dois anos (2006 e 2014), admitindo que são representativos da tendência pré-crise e do período de austeridade, verifica-se que as maiores perdas de emprego ocorrem na Grécia (-17,5%), em Espanha (-16%) e no Chipre (-11,5%). No que diz respeito à situação portuguesa, constata-se que as perdas registadas entre estes dois anos (-5,2%) são ligeiramente inferiores às observadas em Itália (-5,9%) e na Irlanda (-6,8%). No caso particular do Reino Unido, observa-se que os

níveis de desemprego registados nos dois anos considerados na análise são muito próximos (2006, 5,4%; 2014, 6,2%), permitindo inferir que as medidas de austeridade implementadas foram claramente orientadas para uma rápida recuperação da economia e para proporcionar condições para estimular o aumento do investimento. Relativamente à Alemanha, observa-se um decréscimo no desemprego, embora esta situação se deva em parte à sua política de redução de horas de trabalho constituindo uma medida alternativa à situação de despedimento de trabalhadores.

Neste ponto importa ainda sublinhar que o desemprego pós-crise afetou fundamentalmente os sectores de atividade ligados à indústria transformadora e ao sector da construção, correspondendo aproximadamente a 40% e a 25% do desemprego total da UE (URBACTII, 2010), realidade que é manifestamente mais penalizadora nos Estados-Membros cuja atividade económica se encontra muito dependente destes sectores de atividade, sobretudo, naqueles que foram geradores de fenómenos de bolha imobiliária, na medida em que a regressão do ciclo imobiliário causada pela crise (financeira e económica) ao diminuir drasticamente a dinâmica e o emprego no sector, contribui também para reduzir as oportunidades de emprego para os desempregados provenientes desse sector de atividade.

Figura IV.1 -Taxa de Desemprego



Fonte: Elaboração Própria, EUROSTAT, fevereiro 2016

Do exposto, resulta claro que, com o impacto da crise e das medidas de austeridade subsequentes, há, efetivamente, uma grande alteração na dinâmica do sector da construção, que reforça, nalguns casos, disparidades que já existiam no seio da UE (EU28), antes do eclodir da crise (Figura IV.2). Se atendermos à entrada de mão-de-obra no sector da construção nos anos que antecedem a crise (2005-2007), conclui-se que esta situação é particularmente acentuada na Irlanda, na Letónia, em Espanha, na Lituânia, na Estónia, na Roménia e em Portugal (por ordem decrescente de importância). Contudo, é na Irlanda onde se reconhece que este fenómeno assume grande expressividade ¹¹⁰. O Reino Unido e a Grécia¹¹¹ apesar de registarem valores significativos e superiores ao ano de referência (2010), revelam, contudo, uma evolução positiva com um ritmo moderado, sem grandes oscilações, ao longo dos três anos considerados, situação muito similar à registada na Holanda¹¹². Nos anos depois da crise, a entrada de mão-de-obra para a construção nos mercados de emprego dos Estados-Membros diminui consideravelmente, sendo esse decréscimo mais acentuado, sobretudo, nos países onde, antes da crise, esta era bastante expressivo - Irlanda, Espanha, Letónia e Portugal. Tendência regressiva que se mantém até 2014, em Espanha, embora, no caso da Irlanda e da Estónia, a partir de 2012 (caso do segundo país) e de 2013 (caso do primeiro), se evidenciem alguns sinais que indiciam alguma recuperação na atividade da construção nos respetivos mercados de emprego. Todavia, esta alteração no comportamento do indicador não se faz sentir no território português onde se assiste a uma contínua diminuição do emprego na construção até ao último ano considerado na análise (2015). No Reino Unido, os dados revelam uma diminuição dos valores respeitantes ao indicador nos anos de 2011 e de 2012, face aos registados nos anos anteriores à crise, embora neste país este processo tenha ocorrido de uma forma mais constante, e notando-se uma inversão de tendência, na passagem de 2013 para 2014.

Ainda no âmbito da análise deste indicador, é de sublinhar que em relação à Letónia e à Lituânia, apesar do impacto da crise financeira se ter refletido na oferta do emprego na construção, durante 2008 e 2009, todavia, a partir de 2011, observa-se uma inflexão no seu comportamento, atingindo valores superiores ao ano de referência, mas ainda inferiores aos registados nos anos antes da crise¹¹³. Aliás, esta tendência ocorre igualmente noutros pontos da Europa, fundamentalmente no Norte da Europa (Suécia e Dinamarca), na Europa

¹¹⁰ Irlanda (2005 – 197,9%; 2006-218,65%; 2007 – 207,62).

¹¹¹ Reino Unido (2005- 110,02%; 2006-114, 30%; 2007-114,83%).

Grécia (2005 – 106,35%; 2006-105,18%; 2007 – 107, 95).

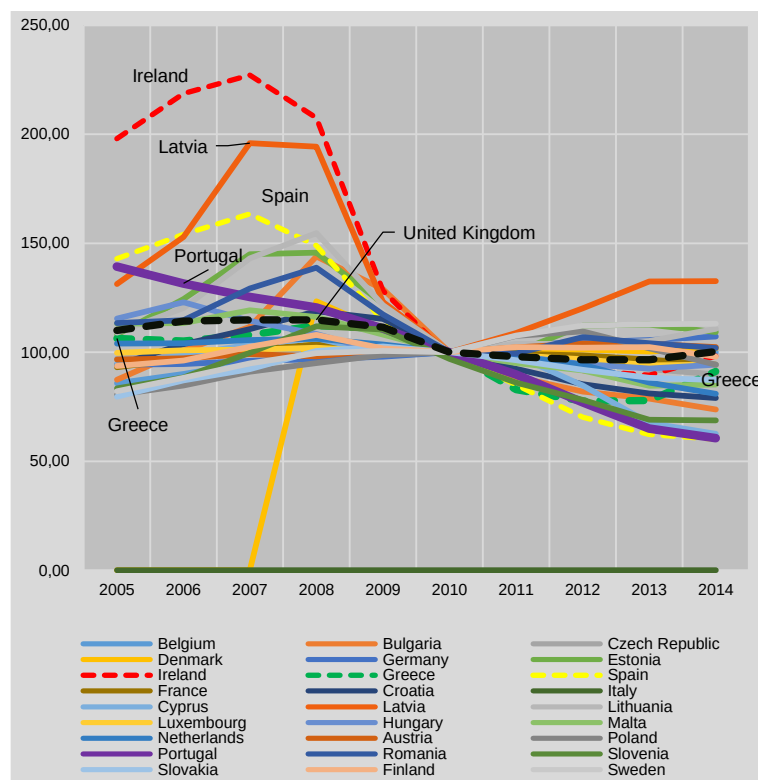
¹¹² Holanda (2005 – 104,10%; 2006-104,25%; 2007 – 105,60%).

¹¹³ Letónia (2005-131,40%; 2006-152,91%; 2007-195,96%; 2008-194,33; 2009-123,17%; 2011-108,93%; 2012-120,22%; 2013-132,47%; 2014- 133,64%.

Estónia (2005- 108,19%; 2006 – 124,43%; 2007-144,99%; 2008- 145,70%; 2009- 122,38%; 2011-100,25%; 2012-112,27%; 2013-112,64%; 2014 – 109,26%).

Ocidental (Bélgica) e na Europa Central (Alemanha). É de realçar que, apesar de este índice não permitir uma leitura desagregada sobre o peso do emprego da construção ao nível dos diferentes segmentos que o compõem¹¹⁴, contudo, a análise da sua evolução, especialmente nos países que promoveram a criação de bolhas imobiliárias, ajuda a compreender alguns aspetos sobre a evolução do emprego na construção nos anos antes e depois da crise (financeira), e também a perceber o quanto vulnerável é o emprego face a alterações conjunturais, e o tempo que é necessário para que o mercado de trabalho recupere alguma vitalidade (Figura IV.2).

Figura IV.2 – Entrada de Mão-de-obra para o Sector da Construção (2010 =100)
2005-2014



Fonte: Elaboração Própria, EUROSTAT, fevereiro 2016

A Figura IV.3 demonstra que o peso da atividade na construção tem um forte impacto na estrutura produtiva de alguns Estados-Membros – como acontece na Irlanda e na Grécia, e de uma forma menos acentuada, mas, contudo, relevante no contexto da EU (28), em Portugal, na Letónia, na Estónia e na Lituânia. Relativamente aos dois países que apresentam

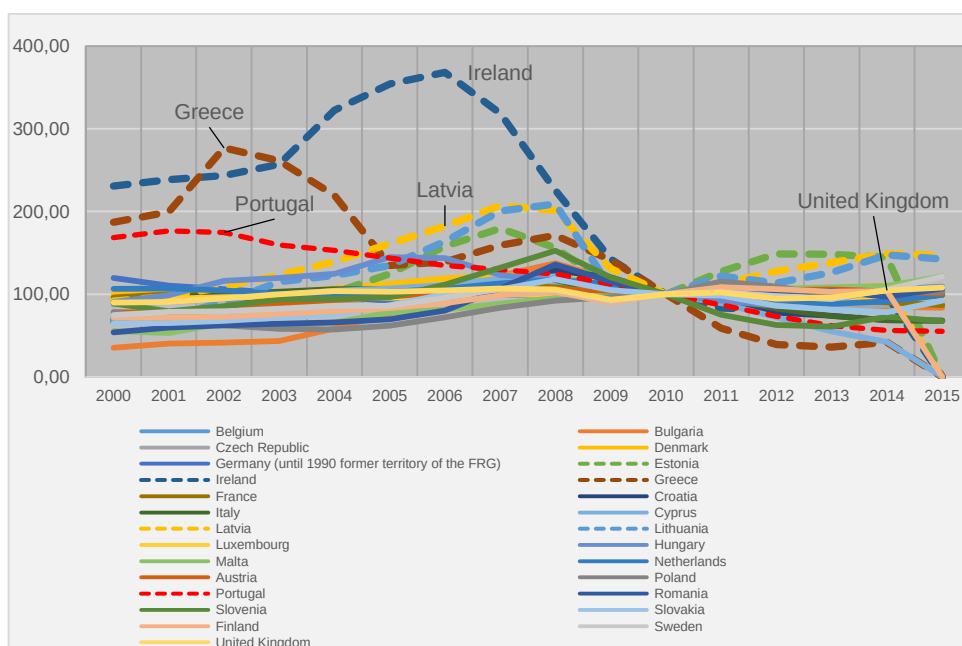
¹¹⁴ Tendo por base a categorização apresentada pelo INE, a construção possui diferentes segmentos de atuação – 1) Preparação dos locais de construção; 2) Construção de edifícios; 3) Instalações especiais; 4) Obras de acabamento; 5) Aluguer de equipamentos de construção.

uma maior distorção da economia pelo peso do sector da construção verifica-se que no caso da Irlanda, o nível mais elevado é atingindo em 2006, diminuído progressivamente a partir desse ano, e inclusive, intensificando essa quebra nos anos posteriores a 2010. No caso da Grécia, constata-se que os picos mais elevados são atingidos em 2002 (que antecede as Olimpíadas de 2004), e em 2008, evidenciando, porém, a partir deste último ano uma tendência de diminuição que se processa de uma forma continua.

No caso particular de Portugal, a evolução do indicador e o impacto da sua dimensão na estrutura produtiva nacional, apesar de ser mais discreto do que a Irlanda e a Grécia, também evidencia uma distorção da estrutura produtiva, mantendo-se o peso da construção com alguma expressividade até sensivelmente 2010, embora se observe uma regressão contínua do seu peso na economia nacional, a partir de 2000. A esta realidade não é certamente alheio o investimento público e a massiva injeção de financiamento à construção e à aquisição, assegurada pelas entidades bancárias até 2008, decorrente, em grande medida, do preço muito baixo do *funding*¹¹⁵ e das taxas de juro em baixa. Não obstante, após a crise financeira, a postura das entidades financeiras é claramente alterada, sendo, contudo, a sua atuação mais condicionada neste país, e nos outros Estados-Membros que apresentam economias mais frágeis e que são alvo de um programa de resgate, processo que tem um impacto negativo na evolução no indicador, pós 2010. Nas economias mais robustas da União Europeia, como é o caso da Alemanha, da França, do Reino Unido e da Suécia, verifica-se que a diminuição do volume da construção, pós ano de 2010, não é tão expressiva quanto a registada nos Estados-Membros anteriormente mencionados. Evidência, que traduz, acima de tudo, uma menor exposição à crise do *subprime* e o facto de estarmos em presença de economias mais diversificadas, e nessa medida, menos depende da atividade do sector da construção (Figura IV.3).

¹¹⁵ Terminologia usada no meio financeiro que expressa a obtenção de recursos muitas vezes obtidos pela reconversão de um débito de curto prazo em um outro a longo prazo, com a emissão de novos títulos. Estes quando negociados possibilitam o pagamento de débitos remanescentes da primeira dívida.

Figura IV.3 – Volume da Construção Indexado à Produção (2010=100)
2000-2015



Nota. Não existe informação disponível para Espanha

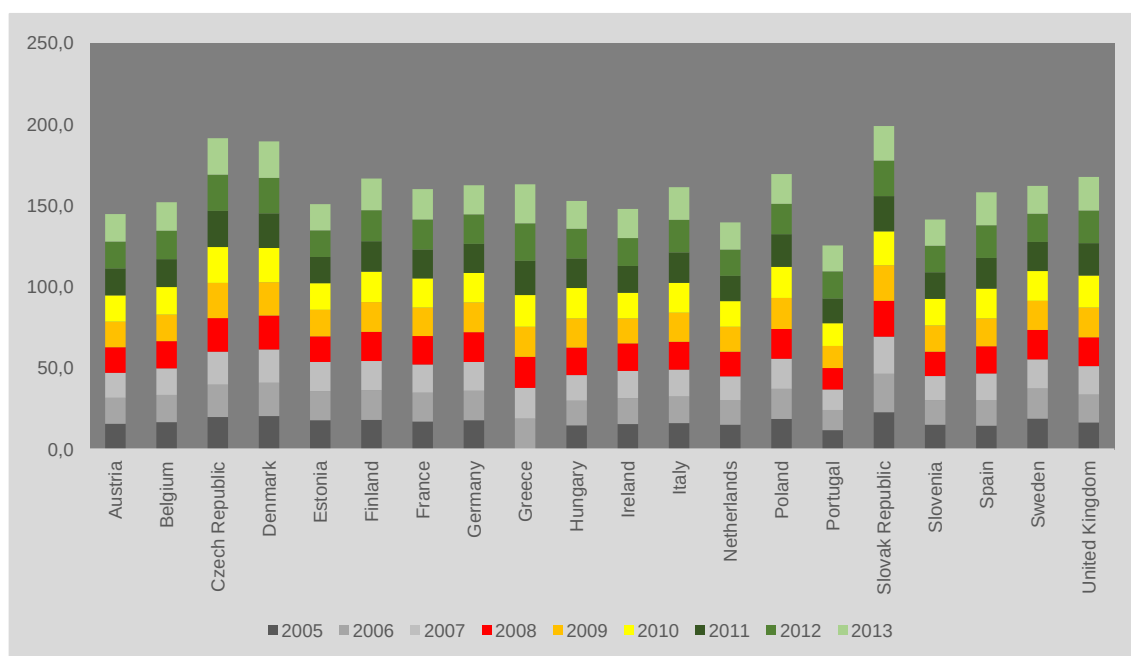
Fonte: Elaboração Própria, EUROSTAT, fevereiro 2016

Relativamente à análise da variação da percentagem de rendimento gasto com aquisição de habitação, por parte das famílias, é necessário referir antes de serem apresentadas as principais conclusões sobre a evolução deste indicador que a relativa imutabilidade dos juros nos empréstimos à habitação representa uma condição que é transversal a todos os Estados-Membros, na medida em que as condições dos empréstimos não são passíveis de revisão unilateral pelas entidades bancárias. E assim sendo, é claro que, os juros se têm mantido baixos e os custos pela aquisição de habitação sofreram uma redução (Figura IV.4).

Se atendermos à evolução deste indicador nos países da UE que também fazem parte da OCDE, entre 2005 e 2013, verifica-se que os Estados-Membros que despendem mais rendimento para aquisição de habitação são os seguintes: República Eslovaca, República Checa, e Dinamarca. No entanto, uma análise mais fina ao comportamento do indicador permite inferir algumas diferenças significativas, no período anterior e posterior à crise, sugerindo dois tipos de situações: Em primeiro lugar, identificam-se claramente os Estados-Membros que apresentam valores muito constantes de gastos de rendimento com habitação, ao longo dos períodos considerados, como é o caso da República Eslovaca, da Finlândia, da

Suíça, da Bélgica, da Áustria, da França, da Alemanha e da Noruega. E em segundo, o reconhecimento de que alguns Estados-Membros nos anos posteriores à crise financeira passaram a despende uma maior percentagem de rendimento com a aquisição de habitação, como é bastante evidente no caso da Grécia, de Espanha, da Irlanda, do Reino Unido, bem como de Portugal, a partir de 2011/12. Este facto deve-se essencialmente à diminuição do rendimento disponível registada nos países onde a crise atingiu gravemente a economia, situação manifestamente suscitada pelos cortes aplicados ao rendimento e pelo agravamento da carga fiscal associados à política de austeridade implementada (Figura IV.4).

Figura IV.4 – Aquisição de Habitação por parte das Famílias – Percentagem Ajustada ao Rendimento Disponível, entre 2005 e 2013



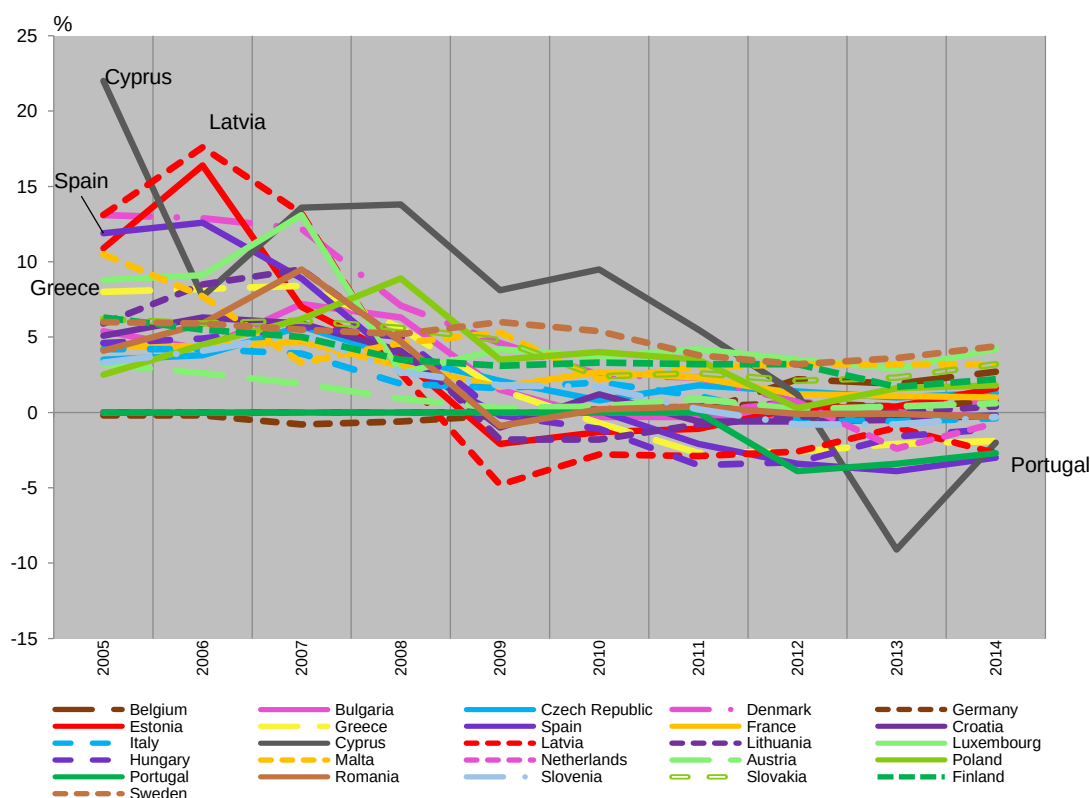
Nota. Não existe informação disponível para Luxemburgo

Fonte: Elaboração Própria, OCDE, 2015

O recurso ao crédito para aquisição de habitação, por parte das famílias, representa uma prática generalizada no seio da EU que assume particular relevância, no Chipre, na Dinamarca, na Letónia e em Espanha, no período anterior à crise (Figura IV.5). A partir de 2007/08 assiste-se a uma diminuição deste procedimento, contudo, com exceção do caso da Dinamarca, esta tendência é bastante mais acentuada nos países que apresentam elevados níveis de empréstimos, nos anos anteriores à crise. Nos países do sul da Europa, o impacto da crise e das medidas de austeridade subsequentes nas economias e sistemas financeiros nacionais contribuem para que a regressão no ciclo de crédito da Grécia e de Espanha não

só perdure nos anos subsequentes à crise, como se intensifique a partir de 2011. No que se refere a Portugal, embora não possamos perceber pelo comportamento do indicador qual a variação do crédito ao longo dos anos considerados, porém, constata-se que para os três anos de que dispomos informação, os níveis negativos atingidos são dos mais baixos registados nos Estados-Membros¹¹⁶, representando uma contração do investimento e uma diminuição da oferta de crédito, especialmente a de longo prazo (25/30 anos), recorrentemente utilizada nas operações imobiliárias.

Figura IV.5 – Crédito à Habitação – Variação do Crédito no Sector Privado por Sector em % do PIB, entre 2005 e 2014



Nota: Não existe informação disponível para a Irlanda e para o Reino Unido. No caso particular da Bélgica, da Holanda e de Portugal, os dados apresentados reportam aos anos de 2012, 2013 e 2014.

Fonte: Elaboração Própria, EUROSTAT, março 2016

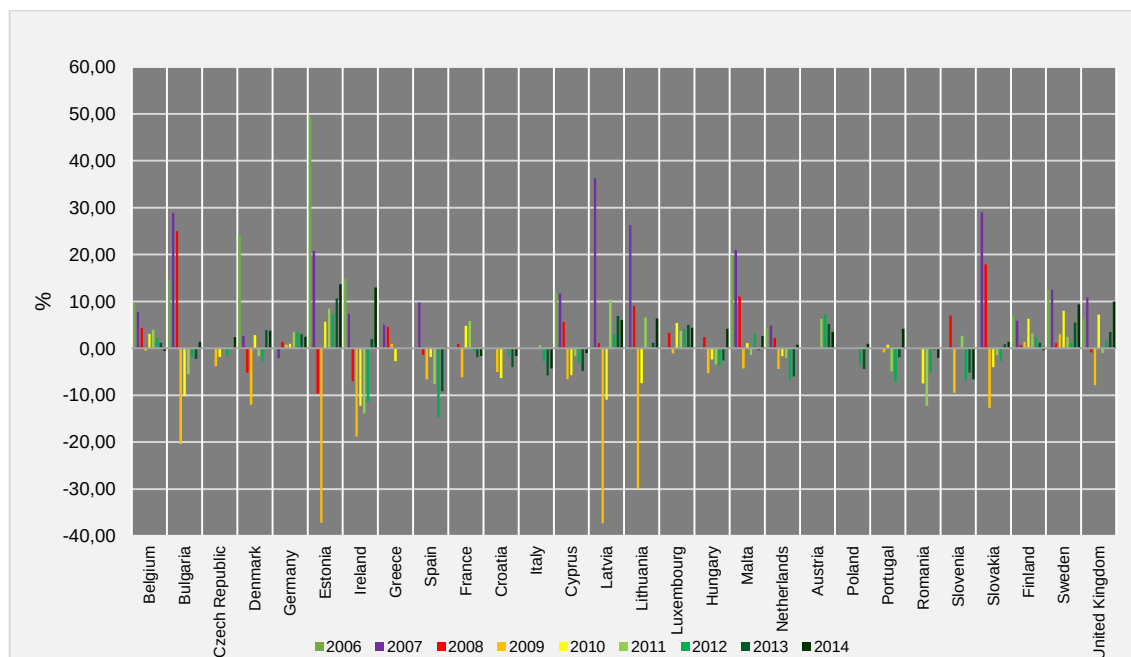
A evolução do índice dos preços medida pela taxa de variação média anual, para o período compreendido entre 2006 e 2014, demonstra que a maior redução dos preços da habitação na EU (28) ocorre em 2009 (-4,30) e apesar, da recuperação observada nos dois

¹¹⁶ 2012, (-3,9%); 2013, (-3,4%); 2014, (-2,7%).

anos seguintes, embora com menor expressividade face aos anos que antecedem a crise financeira (2006 e 2007), regista-se novamente uma diminuição do valor do imobiliário em 2011 e 2012, de respetivamente (-1,70) e (-1,00) (Figura IV.6).

A análise da evolução deste indicador reflete, sobretudo, o impacto suscitado pela crise financeira e posteriormente pelas medidas de austeridade no valor do imobiliário residencial. No entanto, pela leitura da Figura IV.6 depreende-se que o impacto de cada uma destas situações é geograficamente bastante distinto. Desde logo, confirmando que o impacto da crise financeira na quebra do valor do imobiliário é uma situação transversal a quase todos os Estados-Membros (excetuando Finlândia e Suécia), não obstante, é claramente mais acentuada na Látvia, na Estónia, na Lituânia, na Bulgária e na Irlanda, em 2009. Pelo contrário, nos anos seguintes, fundamentalmente entre 2011 e 2012, a redução do valor do imobiliário residencial assume maior relevância, embora não dispondo de informação para a Grécia¹¹⁷, nos Estados-Membros que evidenciam uma maior fragilidade das suas economias (elevado nível de endividamento público e particular), e apresentam uma maior distorção do peso da construção no total da economia como é, sobretudo, o caso da Irlanda, de Espanha e também de Portugal (Figura IV.6).

Figura IV.6 – Índices de Preços de Habitação - Taxa de Variação Média Anual (2010=100), entre 2006 e 2014



Fonte: Elaboração Própria, EUROSTAT, janeiro 2016

¹¹⁷ Para a Grécia não existe informação disponível para os anos de 2011 a 2014.

A análise do recurso ao financiamento bancário, por parte de alguns Estados-Membros¹¹⁸, para o investimento da atividade económica, em geral, e para a do sector da construção, em particular, permite concluir que, em termos médios, o total de financiamento passou de 22,5%, em 2007, para 23%, em 2010. E no sector da construção, passou de 22,9% para 24,4%, respetivamente. De facto, os valores médios apurados mostram que o impacto da crise não se refletiu imediatamente na redução do financiamento para o investimento. Na realidade, os dados revelam um maior recurso ao financiamento para a atividade da construção, situação que pode denunciar a existência de dificuldades financeiras para a prossecução da atividade ligada ao sector, e para além disso, provavelmente, um maior interesse, por parte das entidades financeiras, em financiar este tipo de atividade económica atendendo, sobretudo, às perspetivas de valorização imobiliária que atuam muitas vezes como colaterais do financiamento (Quadro IV.1).

Contudo, uma análise mais fina à realidade dos países para os quais existe informação permite constatar que nos Estados-Membros onde o recurso ao financiamento bancário é abruptamente reduzido, entre 2007 e 2010, essa tendência reflete-se, e é mais acentuada, no financiamento do sector da construção, como acontece na Bulgária, na Irlanda e na Lituânia. E nos países onde o financiamento para o investimento é pontualmente afetado, essa circunstância não altera, nem reduz o financiamento do sector da construção (Grécia e Malta). Identificando-se ainda situações em que apesar, de ocorrer uma diminuição do financiamento para o total do investimento, entre 2007 e 2010, o financiamento da construção não só é garantido como é potenciado (Letónia e República Eslovaca) (Quadro IV.1).

Relativamente aos três Estados-Membros que passaram por um fenómeno de bolha imobiliária importa referir que para além da particularidade de apresentarem um peso expressivo de financiamento para a atividade do sector da construção face ao financiamento total da economia, é possível identificar algumas diferenças no comportamento da variável, entre os dois anos considerados. Desde logo, revelando que na Irlanda a redução do financiamento bancário no investimento total tem um impacto direto na diminuição do financiamento do sector da construção. Pelo contrário, em Espanha e no Reino Unido os dados demonstram claramente um aumento do financiamento bancário no investimento total (em termos relativos), sendo que esse também se faz sentir ao nível do sector da construção. De sublinhar que destes três países, o Reino-Unido é o que demonstra depender menos do

¹¹⁸ Não existe informação disponível para os seguintes países: Áustria; Croácia; Eslovénia; Estónia; Hungria; Portugal; República Checa e Roménia.

financiamento bancário para o investimento da atividade económica, em geral, e para a atividade do sector da construção, em particular (Quadro IV.1).

Quadro IV.1 – Financiamento Bancário no Investimento Total e no Sector da Construção, entre 2007 e 2010

	FINANCIAMENTO TOTAL		Var.Financ.Total 2007/2010	CONSTRUÇÃO		Var.Const. 2007/2010	Dif. Const/Financ.Total	
	2007	2010		2007	2010		2007	2010
Belgium	38,3	43,2	4,9	35,4	43,0	7,6	-2,9	-0,2
Bulgaria	43,6	32,9	-10,7	35,5	29,5	-6,0	-8,1	-3,4
Denmark	19,5	24,0	4,5	15,1	20,8	5,7	-4,4	-3,2
Germany	20,4	24,6	4,2	14,5	18,9	4,4	-5,9	-5,7
Ireland	35,9	29,0	-6,9	44,6	34,7	-9,9	8,7	5,7
Greece	53,1	49,2	-3,9	63,9	63,9	0,0	10,8	14,7
Spain	36,3	38,0	1,7	40,2	41,5	1,3	3,9	3,5
France	32,8	37,4	4,6	37,2	41,2	4,0	4,4	3,8
Italy	27,1	33,9	6,8	27,6	36,9	9,3	0,5	3,0
Cyprus	30,8	37,5	6,7	49,4	52,5	3,1	18,6	15,0
Latvia	43,4	41,2	-2,2	33,9	39,4	5,5	-9,5	-1,8
Lithuania	35,6	28,2	-7,4	31,5	28,7	-2,8	-4,1	0,5
Luxembourg	19,0	19,1	0,1	19,2	18,8	-0,4	0,2	-0,3
Malta	30,0	26,3	-3,7	37,5	37,5	0,0	7,5	11,2
Netherlands	13,4	21,3	7,9	16,0	14,7	-1,3	2,6	-6,6
Poland	30,1	28,2	-1,9	27,1	24,9	-2,2	-3,0	-3,3
Slovakia	51,5	50,0	-1,5	48,7	52,5	3,8	-2,8	2,5
Finland	27,6	31,3	3,7	16,5	32,0	15,5	-11,1	0,7
Sweden	20,5	25,0	4,5	25,7	23,6	-2,1	5,2	-1,4
United Kingdom	22,2	26,6	4,4	22,7	28,7	6,0	0,5	2,1

Fonte: EUROSTAT, outubro 2015

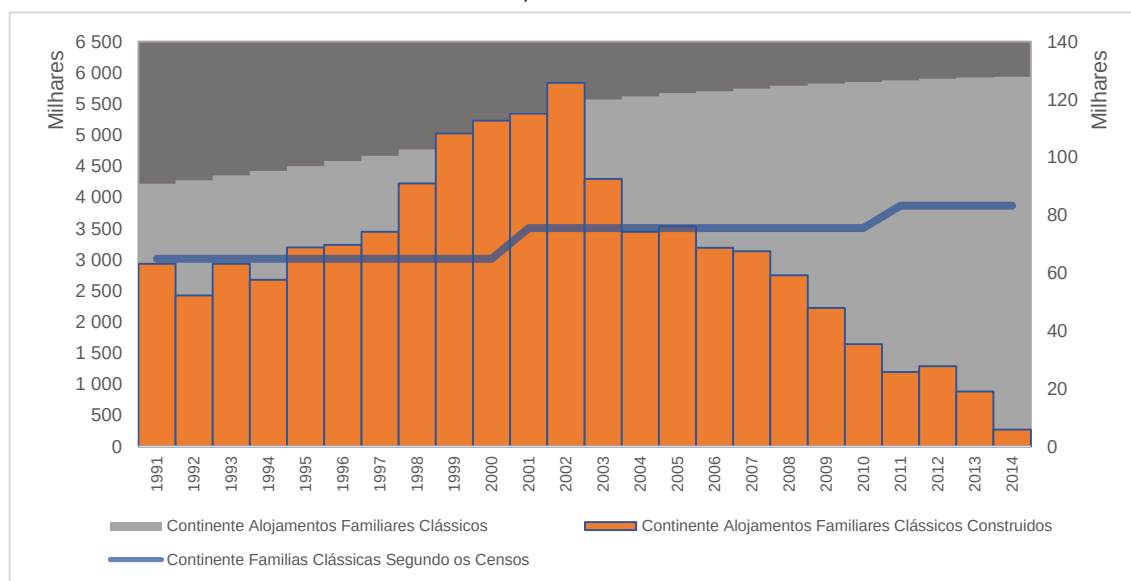
Na geografia da crise europeia confirmou-se empiricamente que a perda de emprego na atividade económica, em geral, e no sector da construção, em particular, surge claramente como uma das consequências mais diretas do impacto da crise e das medidas de austeridade decorrentes, não obstante, constata-se, que este processo ocorreu de forma desigual no seio da UE (28). Ao mesmo tempo, verifica-se que os Estados-Membros que apresentam uma sobrevalorização da atividade do sector da construção cujo peso distorce a estrutura de produção nacional – como é o caso da Irlanda, da Grécia, da Letónia, de Espanha e de Portugal, são altamente penalizados, não apenas com a crise financeira do *subprime* mas, sobretudo, com a crise económica despoletada pelo elevado nível de endividamento público e privado, sentenciando a implementação de medidas de austeridade a partir de 2010/11.

No que diz respeito à Irlanda, ao Reino Unido e à Espanha, verifica-se que apresentam muitos comportamentos similares no período que antecede à crise, nomeadamente: **i)** Uma expressiva oferta de emprego no sector da construção; **ii)** Uma grande distorção da atividade da construção face à estrutura produtiva nacional, embora, esta situação seja menos relevante no Reino Unido; **iii)** Consideráveis gastos de rendimento com a aquisição da habitação, por parte das famílias, que se acentuam com as medidas de austeridade implementadas por cada um dos países; **iv)** Um crescente aumento de concessão de crédito bancário para aquisição de habitação; e **v)** Um maior peso do recurso ao financiamento bancário para o desenvolvimento da atividade ligada ao sector da construção em relação ao financiamento total para a atividade económica, embora esta situação seja menos relevante no Reino Unido.

Não deixa de ser interessante notar que, no âmbito, da análise dos indicadores considerados, Portugal manifeste alguns comportamentos análogos aos dos países que promoveram a criação de bolhas imobiliárias. Efetivamente, se atendermos à relação entre o número de alojamentos construídos nas últimas duas décadas e meia e o número de famílias a residir no território continental, tendo por base os momentos censitários, constata-se que a variação do número de famílias registada, entre 1991 e 2011, é da ordem dos 28,4%, enquanto a variação do número de alojamentos construídos, entre 1991 e 2002¹¹⁹ é de 98,8%. Embora se tenha assistido a um aumento do número de famílias nos intervalos intercensitários (1991/2001; 2001/2011), nota-se, contudo, que a amplitude dessa dinâmica demográfica não foi tão acentuada que justificasse o aumento de construção registado (Figura IV.7).

¹¹⁹ Considerou-se o ano de 2002 como referência, por tratar-se do ano em que se registou o maior número de alojamentos construídos em Portugal Continental – 125.708 alojamentos.

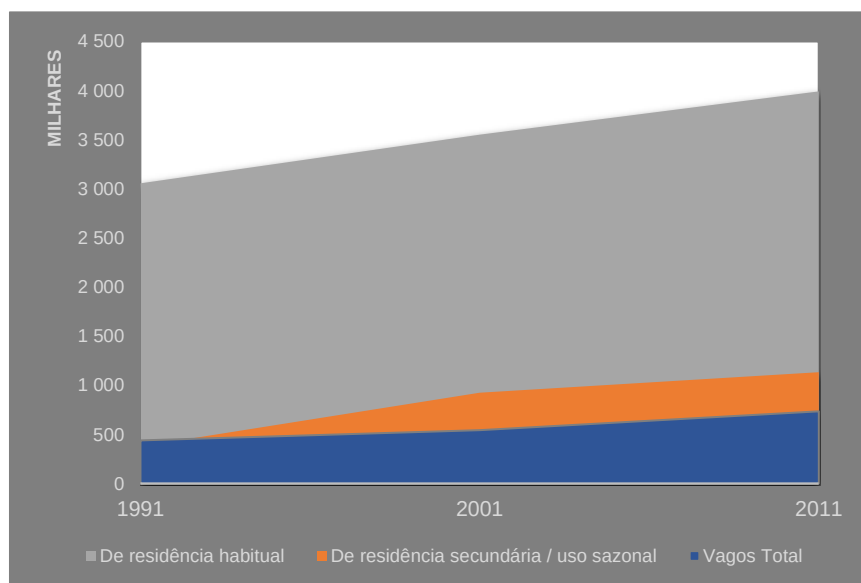
Figura IV.7 – Relação Alojamentos Existentes/Famílias/Alojamentos Construídos no Continente, entre 1991 e 2014



Fonte: Elaboração Própria, INE

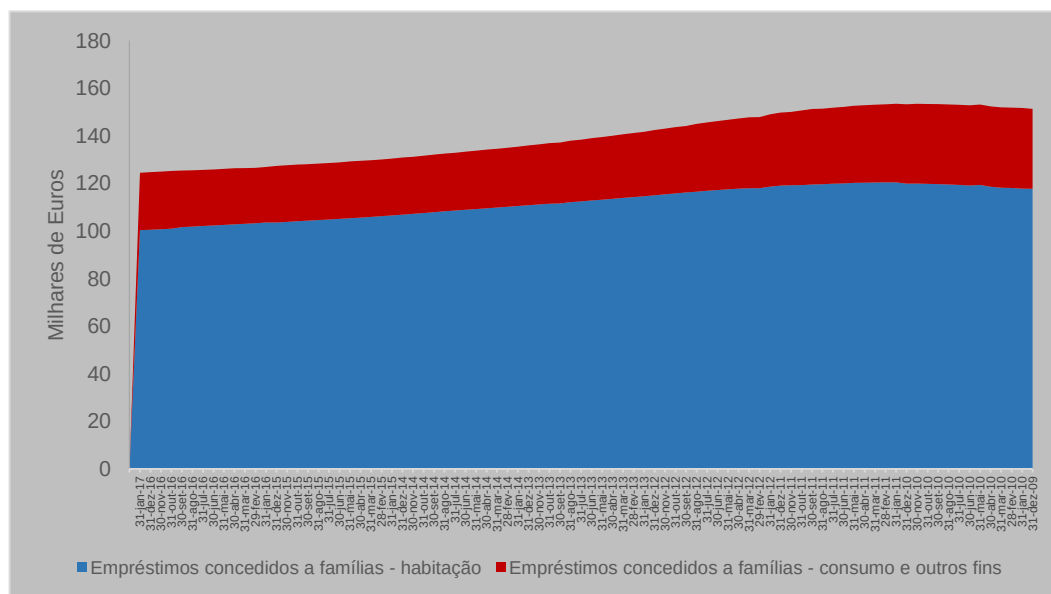
A esta dinâmica construtiva nacional está também inerente uma nova realidade da sociedade portuguesa que se traduz pelo crescente interesse pelo investimento imobiliário, permitindo mobilizar poupanças para a aquisição de residências secundárias com uma perspetiva de lucro imediato – disponibilizando-as no mercado de arrendamento – ou, com uma perspetiva de longo prazo, encarando-as como ativo imobiliário, retendo-as para posteriormente serem transacionados por um valor mais elevado (caso de muitos dos fogos vagos) (Figura IV.8). A este incremento de construção de habitação está associado uma elevada contração de empréstimos para aquisição, por parte das famílias (Figura IV.9), situação que foi facilitada pelas transformações financeiras induzidas pelo processo de integração europeia que não só facilitou a expansão do crédito, como possibilitou a democratização no acesso à habitação própria, contribuindo consequentemente, para que o nível de endividamento dos particulares aumentasse. Segundo o Banco de Portugal, antes da crise, o nível de endividamento dos particulares já era, de facto, elevado, representando 90% do PIB, em dezembro de 2007, mas com o eclodir da crise, a situação acentua-se ainda mais, observando-se que entre setembro e dezembro de 2009, o montante das dívidas ultrapassa os 95% do PIB, valor francamente superior aos registados nos anos anteriores (Figura IV.10).

Figura IV.8 – Alojamentos Familiares, segundo o Tipo de Ocupação no Continente, nos Momentos Censitários de 1991, 2001 e 2011



Fonte: Elaboração Própria, INE

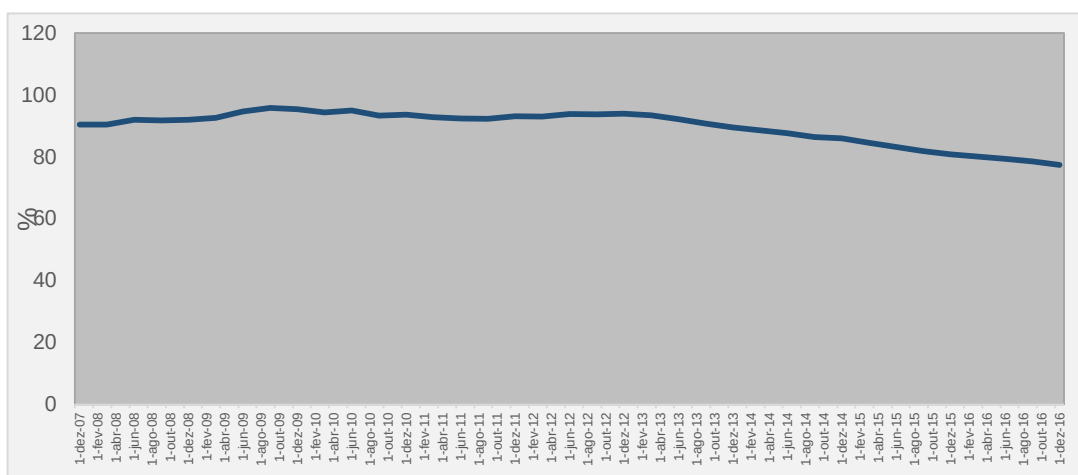
Figura IV.9 – Empréstimos às Famílias por Tipo de Empréstimos, entre 2009 e 2017(*)



(*) – Informação mensal compreendida entre dezembro de 2009 e janeiro de 2017

Fonte: Elaboração Própria, Banco de Portugal, 2017

Figura IV.10 – Endividamento dos Particulares em Percentagem do PIB, 2007- 2016 (*)



(*) Informação mensal compreendida entre dezembro de 2007 e dezembro 2016

Fonte: Elaboração Própria, Banco de Portugal, 2017

Embora a dinâmica construtiva implementada no território nacional, a expressiva concessão de crédito concedido para aquisição de habitação, por parte das famílias, e o elevado nível de endividamento dos particulares, registado ao longo dos últimos anos, possam denunciar alterações de comportamento resultantes de um clima de pujança e de crescimento económico pós adesão à UE, contudo, importa perceber se este comportamento é sintomático de que Portugal possa ter promovido a criação de uma pequena bolha imobiliária, ou simplesmente, todos os factos ocorridos se restringem a *boom* imobiliário.

V- OS PROCESSOS DE SUBURBANIZAÇÃO E A SEGREGAÇÃO/ FRAGMENTAÇÃO DO ESPAÇO URBANO – REFLEXÕES TEÓRICAS

A revolução industrial vem impor um novo ritmo ao desenvolvimento urbano alterando a paisagem e a configuração desse espaço, facto que vem modificar as dinâmicas sociais, económicas e funcionais existentes, e despoletar processos de suburbanização¹²⁰ e de segmentação do espaço urbano (Mieszkowski, 1993; Salgueiro, 1997; 1998). Apesar do desenvolvimento urbano gerado constata-se que não existe um modelo rígido, ou dominante, no percurso preconizado pelos territórios e respetivas cidades, demonstrando que a trajetória adotada por cada um deles é bastante diferenciada. Tal como sustenta Rodrigues (2008), existem de facto diferenças substanciais na trajetória evolutiva das cidades que se fazem notar não apenas ao nível do contexto geográfico do próprio país, mas também, ao nível dos padrões de desenvolvimento urbano implementados em diferentes regiões do globo.

Neste âmbito, e tendo em consideração as realidades urbanas, norte-americana e europeia, admite-se existir consensualidade na literatura consultada quanto à divergência existente entre o modelo de desenvolvimento urbano materializado por cada uma das sociedades. Apesar dessas divergências, reconhece-se contudo, que existem algumas afinidades nesse percurso que advêm fundamentalmente do impulso industrial sofrido pela maioria das economias ocidentais (ou sociedades avançadas), cujo impacto provocou um grande crescimento populacional e urbanístico das cidades, resultante, em grande medida, do aumento de fluxos migratórios das áreas rurais para as centrais, onde tendencialmente se concentrava o sector produtivo industrial. Na verdade, a concentração de mão-de-obra e de atividades produtivas, a proximidade a matérias-primas e aos mercados, de forma a facilitar o escoamento da produção industrial, não só gerou efeitos de escala e de aglomeração da atividade económica, densificando e polarizando o território urbano, como contribuiu, em simultâneo, para disseminar o desenvolvimento urbano, concedendo uma nova configuração às cidades e aos seus sistemas urbanos (Rodrigues, 2008).

O crescimento urbano decorrente do desenvolvimento económico industrial e da expansão da cidade para fora dos seus limites administrativos iniciais, que foi progressivamente sendo ocupada pela edificação industrial, contribuiu, na perspetiva de Rodrigues (2008), para a consolidação do modelo de cidade metrópole, e para suscitar um

¹²⁰ Suburbanização”, “Periurbanização”, “Reurbanização”, são neologismos que designam movimentos da população do centro das cidades para áreas mais periféricas.

novo ciclo de desenvolvimento urbano associado a processos de suburbanização. Processos, que surgem pioneiramente nos EUA após a segunda grande guerra, sendo a partir da década de 50 replicados no resto do mundo, embora no continente europeu o seu efeito se faça sentir mais tardiamente, fundamentalmente a partir da década de 60 do séc. XX.

A conceção de cidade metrópole que surge nos EUA em plenos anos 30 expõe um modelo territorial que dá particular enfoque à «cidade-centro», perfilhando a convicção de que esta deve concentrar e dinamizar toda a atividade económica de um vasto território (região), devendo ter sob a sua dependência periferias onde se concentram maioritariamente a função residencial, e fortuitamente algumas funções complementares às atividades económicas localizadas nas áreas centrais das cidades. Se do ponto de vista económico, este modelo territorial contribuiu para favorecer o crescimento económico, fomentando e diversificando a atividade económica, e terceirizando a economia e os centros das cidades, urbanisticamente, facilitou a difusão e o alastramento urbano («*urban sprawl*»¹²¹), aumentando a dependência do transporte individual e os movimentos pendulares diários entre as áreas de residência e as centrais, onde se concentra a maior oferta de emprego. Para além destes aspetos, acresce-se o facto do crescimento económico industrial acelerar a mobilidade social, induzindo a ascensão de uma nova classe, que passa a designar-se por classe média, fortemente favorecida pela intensificação e diversificação da atividade económica, e cujo reconhecimento social se traduz pela posse de determinados bens materiais, e pela ostentação de determinados padrões de consumo, donde se inclui a casa e a escolha da área de residência, como salienta Salgueiro (1998). Se por um lado, este processo de mobilidade social agudiza o crescimento e a expansão dos territórios, por outro, conforme refere Salgueiro (idem), alcança rapidamente uma tradução económica em termos de valorização ou desvalorização do valor do solo, criando distorções na dinâmica do mercado residencial, e possivelmente, suscitando fenómenos especulativos.

Embora no contexto europeu tenham surgido diferentes modelos territoriais, em parte resultantes do percurso histórico e económico de cada país, contudo, reconhece-se que esses são muitos distintos do modelo norte-americano. Para a generalidade dos países europeus o modelo territorial adotado teve subjacente a criação de redes urbanas que possibilitassem estabelecer uma conexão entre cidades com níveis hierárquicos diferentes, instituindo ligações entre cidades principais a secundárias (ou satélites), e sedimentando

¹²¹Modelo de urbanização caracterizado por uma baixa densidade populacional e uma elevada extensão de ocupação do território que é particularmente característico da sociedade norte-americana.

relações de complementaridade e de cooperação entre elas (Ver Caixa 1). Existindo ainda situações em que o modelo territorial preconizado se alicerça num sistema urbano macrocéfalo que se exprime pela existência de apenas um centro principal na hierarquia urbana do território, como é exemplificativo o caso de Portugal e de França. Em qualquer uma das situações referidas é evidente que a Europa industrial apresenta uma apetência por uma morfologia urbana associada a hierarquias urbanas, complementares e interdependentes, refletindo, de certa forma, alguns dos pressupostos teóricos do modelo de Christaller¹²² e que apesar, de representar uma construção lógica do desenvolvimento urbano e territorial revelar-se-ia simplista e isotrópico, na medida em que não admite alterações de contexto económico, social e político. Não obstante, este modelo sustentaria todas as conceções teóricas sobre o desenvolvimento urbano geradas pela geografia (urbana), a partir da segunda metade do século XX. Todavia, a complexidade urbana decorrente do processo de globalização associada ao aumento da mobilidade contribuiria nos anos subsequentes para o surgimento de novas abordagens e conceções teóricas sobre o modo de produção e de apropriação do território, assim como, sobre a estrutura das cidades e as suas relações.

Mas, no contexto desta abordagem teórica importa perceber porque ocorrem processos de suburbanização, quais as suas implicações territoriais e sociais, e como estes contribuem para a fragmentação e elitização do espaço urbano.

As razões apontadas para a difusão do processo de urbanização nas regiões e territórios são amplamente coincidentes quanto à sua relação com o crescimento populacional verificado nas cidades, em fase pós-industrial¹²³, e quanto ao incremento e desenvolvimento dos meios de transportes e de infraestruturas viárias que não apenas intensificaram a acessibilidade e a mobilidade, como potenciaram novas centralidades urbanas com grande poder de atração.

Numa reflexão teórica sobre as modificações da organização urbana, Salgueiro (1997;1998), defende que a cidade industrial representa do ponto de vista urbanístico, uma cidade organizada, segregada, constituída por áreas homogéneas, aos níveis social e funcional, onde são contempladas áreas destinadas ao sector produtivo, ao comércio, à

¹²² Christaller na “*Teoria dos Lugares Centrais*” defende que num sistema urbano equilibrado deve haver uma hierarquia funcional entre os centros de diferente dimensão demográfica. Ou seja, um centro de um determinado nível, possui todas as funções de um centro de nível inferior mais aquelas que são específicas do seu nível.

¹²³ De acordo com Salgueiro (1998), a fase industrial compreende o período em que se iniciou a revolução industrial (meados do século XIX) e os anos 20 do século XX. Admitindo que a fase pós industrial ocorre a partir dos anos 60 do mesmo século.

habitação para os mais abastados, compreendendo igualmente, espaços para a localização dos sectores da população menos favorecidos, que se ligam hierarquicamente por relações de complementaridade e de interdependência, e que se regem por princípios funcionalistas inspirados na Escola Ecológica de Chicago. Mas, o emergir de novas necessidades de circulação, de novos conceitos de higiene e conforto, de mudanças nos padrões de consumo, por parte dos sectores da sociedade que lucraram economicamente com a era industrial, suscitam a expansão das cidades, esventrando o seu casco histórico e ocupando as periferias “...mal equipadas e monótonas” (Salgueiro, 1998; p. 40), sem contudo, perder a ligação à cidade-centro que surge no contexto territorial urbano como sendo o mais valorizado, diversificado e soberano.

Todavia, o modo de produção e de estruturação das cidades começa a alterar-se significativamente a partir da década de 60 (fase pós industrial), pois a expansão urbana associada a novas condições de acessibilidade para além de ter criado uma nova realidade urbana expressada pela existência de ruturas no território, consentindo “...uma diferença brusca em relação ao tecido que as cerca...” (Salgueiro, 1998; p.41), contribui simultaneamente para que deixe de existir uma continuidade, e uma complementaridade entre cidade e periferia (Salgueiro, idem). Ocorrendo essa expansão de uma forma casual, desordeira pelo território, originando um padrão incongruente de ocupação do solo que é traduzido por uma mistura de usos, expondo autênticos mosaicos espaciais, onde por um lado, se localizam novas áreas urbanas coabitando com antigos núcleos rurais, e por outro, se fixam áreas comerciais (grandes superfícies), de serviços e de equipamentos de grande dimensão, com grande poder de atratividade, para os quais não existe espaço suficiente nas cidades para a sua implantação.

Conforme realça Salgueiro (1998), o padrão locativo desta nova estruturação do território é aleatório, decorrendo muito mais do jogo das oportunidades do mercado imobiliário, que é pouco regulado, do que propriamente das condições locativas, ou da distância à cidade-centro. Com uma perspetiva ligeiramente distinta e centrada nas questões residenciais, Carter (1987), defende que os sectores residenciais destas áreas de expansão podem surgir de forma segregada, reconhecendo que em algumas delas, particularmente as mais bem localizadas, com maior fluidez espacial e conectividade em relação aos centros das cidades, são ocupadas por estratos da população com maior capacidade económica (e poder de compra), processo que não só reflete uma decisão de auto-segregação espacial, como também pode ser encarado como uma demonstração da sua posição económica e social perante a sociedade. Na verdade, o aumento da liberdade e da opção residencial para

além de poder ser entendido como um fator de reconhecimento do estatuto social, e de elevação da mobilidade social, representa também um determinado estilo de vida, e expressa uma fase do ciclo de vida.

Mas, a realidade sócio-espacial das áreas de expansão é bastante mais complexa, conforme demonstra Ascher (2012), existindo uma grande disparidade de situações, em termos de modo de vida e de estrutura social, que geram no seio dessas áreas, espaços urbanos, ou «cidades¹²⁴» com características espaciais e tipológicas próprias e distintas, possibilitando supor que essa heterogeneidade pode vir a suscitar processos de fragmentação na produção e na organização do território. Representando esses processos “...uma organização territorial marcada pela existência de enclaves territoriais distintos e sem continuidade com a estrutura sócio espacial que os cerca” (Salgueiro, 1998; p.39), e expondo, desse modo, diferenças e ruturas sociais e espaciais (idem).

Mas esta nova e complexa realidade urbana também vai inviabilizar as ideias convencionais da teoria da centralidade atendendo a que a população para a qual foram criadas determinadas funções urbanas já não permanece na íntegra nos centros das cidades, e que, paradoxalmente, apesar de pertencer a ela, passa mais tempo fora dela. E do mesmo modo que ocorre a difusão da população para áreas fora dos limites das cidades, processa-se igualmente à descentralização de diversas funções e atividades económicas, declinando funcionalmente os centros, e fazendo emergir novas centralidades (Carter, 1987; Salgueiro;1997;1998), atendendo a que o aumento da mobilidade e da conectividade espacial contribuem para que as conceções sobre localização e distância passem a ser relativizados.

Na perspetiva de Mieszkowski (1993), tendo por base a realidade dos Estados Unidos da América, o processo de suburbanização tem subjacentes duas conceções teóricas distintas. A primeira, à qual designa por «**teoria da evolução natural**», o autor perfilha a convicção de que a construção vai surgindo naturalmente, circundando a área central das cidades onde se localizam os serviços e as atividades económicas que fazem parte da “*Central Business District (CBD)*”¹²⁵, ocupando progressivamente outras áreas, e expandindo-se para fora dos seus limites administrativos quando essas já se encontram preenchidas.

¹²⁴ A partir da década de 90 é recorrente encontrar na literatura anglo-saxónica o conceito de «**Edge City**» para designar a constituição de cidade dentro da cidade existente. Efetivamente representa a criação de espaços urbanos residenciais, e que apesar de estarem apoiados, na sua proximidade, por comércio, alguns serviços e equipamentos (fundamentalmente desportivos), apresentam uma boa articulação espacial com os centros principais das cidades.

¹²⁵ Central Business District (CBD) - de acordo com Beaujeu-Garnier (1982), trata-se de uma designação de origem anglo-saxónica que exprime o local onde se concentram as principais atividades económicas e comerciais, visando satisfazer as mais elevadas exigências da população.

Surgindo nas periferias das cidades, novas áreas urbanas, com enorme potencial de ocupação e dotadas de recursos naturais e paisagísticos, seduzindo numa fase inicial, a população de maiores recursos económicos. E numa fase posterior, o sector intermédio da população (classe média), para áreas ainda mais afastadas, particularmente de menor densidade, cuja opção tem subjacente as características e o valor do imobiliário residencial, bem como, a possibilidade de existir uma boa acessibilidade ao centro. Permanecendo nas áreas centrais alguns sectores privilegiados da sociedade, que apesar de residirem em áreas restritas e economicamente impeditivas ao acesso generalizado da população, partilham o espaço da cidade com a população mais marginalizada e excluída da sociedade (Mieszkowski, idem).

Relativamente à segunda conceção, Mieszkowski (idem) atribui o despoletar deste processo a motivos de natureza fiscal e social, argumentando que a procura de novas áreas residenciais fora dos limites das cidades, em grande parte das situações, prende-se com a existência de uma maior diversidade e qualidade de oferta de serviços e de equipamentos públicos. A acrescer a este facto, o autor advoga que viver nas cidades tem implícitas responsabilidades fiscais mais elevadas quando comparadas com outras áreas, e que em muitas situações esses encargos são desproporcionados face à oferta urbana disponibilizada. Quanto à motivação social, a expansão da cidade para a periferia permite que determinados grupos com afinidades sociais e económicas tenham a pretensão de se fixar na mesma área residencial, particularidade que Mieszkowski (idem) designa por «**homogeneização suburbana**». Esta segregação social e territorial é encarada como um fator de pressão para obter da Administração Pública melhores serviços e equipamentos públicos locais. Fazendo-se, igualmente, sentir a influência e a pressão desses grupos sociais no controle sobre o uso da terra e na tributação da área onde residem como forma de condicionar, e até impedir, a fixação de população com características e origens diferentes. E neste sentido, segregando e elitizando a ocupação do território, e criando “...uma tendência a uma “coerência estruturada” informal dentro das regiões geográficas” (Harvey, 2010; p.159).

As argumentações teóricas defendidas por Mieszkowski (1993) revelam que o processo de suburbanização está fortemente ligado a opções residenciais manifestadas por determinados sectores da população, particularidade, essa, que também é perfilhada por Salgueiro (1998) e por Ascher (2012), quando refletem sobre as dinâmicas urbanas da sociedade europeia. De certa forma, a essas opções estão intrínsecos fatores relacionados com as características da habitação, com a qualidade urbana, e no caso particular da sociedade norte-americana, com a especificidade dos serviços e equipamentos existentes.

Efetivamente, o *status* económico e social e a capacidade de pagar instituem um controle da segregação residencial e espacial. Todavia, subjacente a estes fatores, e corroborando com Harvey (2012), encontra-se a necessidade da sociedade capitalista absorver os excedentes de capital e de mão-de-obra nos anos pós-guerra, canalizando grandes investimentos públicos para o desenvolvimento urbano, não só nos países anglo-saxónicos, mas amplamente em toda a Europa ocidental. Se, por um lado, este processo contribui nefastamente para o esvaziamento da cidade-centro, acentuando mais os seus problemas sociais e de segurança, por outro, consubstancia uma nova organização espacial e uma alteração no quotidiano urbano, colocando novos desafios e problemas ao sistema de planeamento e de gestão dos territórios urbanos.

Em algumas das abordagens conceptuais sobre o processo de suburbanização subentende-se que os desenvolvimentos territoriais impulsionados transformam esses espaços em lugares urbanos. O que também está em causa é saber se existe uma distinção entre o urbano e o suburbano, e se é assumido como um processo distinto do desenvolvimento urbano, ou pelo contrário, se deve ser encarado como uma forma de descentralização urbana. Tal como referido por Lefébvre (2011), os urbanos carregam o urbano consigo sendo pouco relevante que o tecido urbano enclausure o campo (ou espaço rural) e aquilo que sobrevive dele, desde que encontre a sua base morfológica e a sua realização.

Se a partir da década de 60 do séc. XX os processos de reestruturação urbana em todo o mundo desenvolvido encaminharam a expansão urbana para fora dos limites das cidades, na década seguinte essa atuação é ainda mais acentuada, dispersando-se a uma escala mais ampla para fora das fronteiras das áreas metropolitanas, ultrapassando não só a redefinição de áreas metropolitanas e regiões urbanas, mas também densificando e alterando a morfologia urbana no interior delas (Paddison, 2001; Rodrigues, 2008). Também as alterações morfológicas suscitadas por este padrão de desenvolvimento diferenciam a realidade urbana norte-americana da europeia. Existindo consensualidade nos autores consultados quanto aos principais elementos diferenciadores. No caso da primeira, a densidade de construção elevada e em altura (verticalidade) surge nas principais cidades, em oposição a uma periferia extensa e de baixa densidade. E no caso europeu, os cinco tipos de espaços urbanos caracterizados por Ascher (2012), elucidam muito bem a sua complexidade, evidenciando na vertente sócio espacial uma realidade urbana fragmentada, e em termos morfológicos, um desenvolvimento urbano menos demarcado (ou extremado) quando comparado com o norte-americano.

A partir da década de 80 do séc. XX o padrão de desenvolvimento das economias avançadas evidencia uma tendência inversa às transformações urbanas ocorridas nas décadas anteriores, no sentido de regresso à cidade-centro, à cidade compacta. O ressurgimento da importância das cidades como impulsionadoras de um novo modelo de reestruturação económica suportado por sectores de atividade ligados à informação, ao conhecimento e às indústrias culturais e criativas, são fatores determinantes para este *volt face* no desenvolvimento urbano. Se de facto, o regresso à cidade compacta associado à tendência de concentração de serviços avançados e especializados de apoio à produção e ao consumo, impulsionados pela economia global, vem atribuir um novo protagonismo às cidades, por outro lado, este processo vem exigir uma maior conectividade inter e intra-urbana de forma a promover a coesão de todo o território urbano.

Acresce que o apoio estatal de incentivo à implementação de processos de revitalização e de reabilitação urbana se revelou importante no regresso ao interior das cidades (processos de *gentrification* ou «aburguesamento»), que conforme assevera Ascher (2012), e já abordado em capítulo anterior, assume particular relevância na população altamente qualificada e com forte capital cultural. Se por um lado, esta situação representa uma oportunidade de investimento imobiliário em áreas consolidadas que se encontram degradadas, convertendo espaços de uso terciário e áreas industriais obsoletas em espaços residenciais ou multifuncionais, com população permanente. Por outro, esta tendência pode perversamente acentuar a segregação do espaço urbano, reduzindo a capacidade em atrair mais e novos residentes, afastando-os para as periferias internas das cidades, ou mesmo para áreas suburbanas, pela sua incapacidade financeira em suportar os custos inerentes à valorização do património imobiliário, e à contingência de uma elevação do custo de vida nos centros das cidades.

E nos países em desenvolvimento como ocorrem ou ocorreram estes processos urbanos? Efetivamente, as dinâmicas socio-urbanísticas dos países em desenvolvimento são muito diferentes das que existem nos países com economias mais avançadas. De facto, o processo de urbanização ocorrido nesses países, nas últimas décadas, expressou-se no território de uma forma desordenada e não planeada, revelando um crescimento urbano que se estendeu sobre todo e qualquer espaço vazio disponível, processo que não foi acompanhado por uma adequada oferta de funções urbanas. Não obstante, para estas sociedades a vida na cidade representa a existência de novas oportunidades, em termos de

emprego e de acesso a funções urbanas (ensino; saúde), e simboliza também, uma maior abertura e liberdade à população feminina.

Apesar de existir uma clara distinção entre o processo de desenvolvimento urbano preconizado pelos países desenvolvidos e os em desenvolvimento que se deve genericamente ao facto dos últimos não terem passado por um processo de industrialização, nesses países registam-se situações de segregação espacial que se impõem nos territórios de uma forma violenta e castradora, especialmente nos anos mais recentes. Neste âmbito, atenda-se ao caso particular da Índia, referenciado num relatório efetuado pelo UNFPA¹²⁶ (2011), onde se constata existir um decréscimo de população em grande parte das suas cidades, e uma expansão desta para a periferia. De facto, estes movimentos de população são atípicos nestes países, situação que segundo aquele organismo expressa a existência de motivações económicas, internas e externas, no sentido de haver um maior investimento no desenvolvimento urbano das suas cidades. Esses interesses economicistas ao contribuírem para a implementação de projetos urbanos nas cidades, requalificando-as e concedendo-lhes uma nova “imagem”, estão implicitamente a capitalizar o valor do seu imobiliário. E nesse sentido, a contribuir para elevar o custo de vida nessas cidades, criando grandes dificuldades à sua população residente, fundamentalmente a mais carenciada ou necessitada. Como consequência desta situação, a atratividade da cidade passa a ser insustentável para a população de menores recursos económicos. Face a este contexto urbanístico e económico, esses sectores da população deixam deliberadamente as cidades para viverem em locais improvisados nas periferias das áreas metropolitanas, «**periferização degenerativa**»¹²⁷, dificultando ainda mais o seu acesso ao emprego e acentuando, na maioria das situações, a sua condição de pobreza.

Com estas movimentações para as periferias das áreas metropolitanas, os centros das cidades ficam saneados das situações problemáticas dessas sociedades, passando exclusivamente a servir os interesses e as necessidades do capital. Se por um lado, a «periferização degenerativa» pode representar uma alteração ao processo de transição urbana ocorrido nestes últimos anos nas economias emergentes, caracterizado por encontrar soluções para os problemas decorrentes do crescimento não planeado das cidades, por outro, a exclusão dos grupos sociais mais problemáticos e economicamente menos favorecidos da

¹²⁶ UNFPA- United Nations Population Fund. Organização criada nos Estados Unidos, em 1969, faz parte da ONU, sendo responsável pelas questões ligadas à população.

¹²⁷ Designação atribuída pelo UNFPA (2011) ao fenómeno urbano que ocorre em países em desenvolvimento, representando um processo deliberado, por parte da população mais necessitada que face ao aumento do custo de vida das cidades é obrigada a deixar a cidade para viver em locais improvisados nas periferias das áreas metropolitanas.

vida da cidade, para além de expressar claramente uma orientação dualista para o espaço urbano, mais rico no centro e mais pobre na periferia, deixa escapar a perspetiva de futuro e de esperança que as cidades conseguem transmitir. Na realidade, e corroborando com Harvey (2012), o lado sombrio das transformações urbanas “tem uma dimensão de classe, pois são geralmente os pobres, os desfavorecidos e os marginalizados do poder político quem mais sofrem especialmente com esse processo” (Harvey, 2012; p.144).

Com alguma similaridade o interesse capitalista no desenvolvimento urbano e na implementação de grandes projetos nas principais cidades chinesas, registados também nos últimos anos, ao reconfigurar o panorama urbano nacional levanta contudo questões diferentes da realidade indiana, na medida em que o governo chinês equaciona a utilização do excedente de capital para financiar programas de habitação e de infraestruturas a custos controlados, destinados fundamentalmente à inclusão da população mais carenciada da sociedade, incidindo geograficamente estas iniciativas (habitacionais) em torno das grandes cidades. Na perspetiva de Harvey (2010, 2012), subjacente à ambição destes programas encontra-se uma vontade política em atenuar as desigualdades sociais que foram surgindo ao longo das últimas duas décadas, e subjacente a essa, atrevemo-nos a afirmar uma necessidade em pacificar a opinião pública. Em todo o caso, independentemente dos motivos que levaram à adoção dessas ações, virtuosamente, essas são determinantes para proporcionar de uma forma equitativa habitação para todos. Contudo, este processo para além de contribuir para a expansão da área urbana e para o afastamento de franjas da população dos centros urbanos, coloca uma grande pressão sobre o valor do solo e a expropriação de terras, que embora necessários para a prossecução dos programas estatais, contribuem perversamente para destruir os recursos e as potencialidades endógenas desses territórios, para além, de poderem limitar ou condicionar o seu uso a outro tipo de atividades económicas (Harvey (idem).

Em síntese, a industrialização ao suscitar o crescimento urbano e o aumento do nível de urbanização dos territórios contribuiu também para aumentar a complexidade dos processos urbanos, não só criando novas morfologias urbanas como instigando diferentes dinâmicas, sociais e urbanísticas, e consequentemente, impondo mudanças profundas nos modos de gestão e de vivência em espaços urbanos. Se atendermos à evolução do nível de urbanização registada no mundo e nos países mais desenvolvidos, verifica-se existir um comportamento tendencialmente crescente, a partir da década de 50, que assume particular relevância no mundo ocidental (Austrália/Nova Zelândia, norte da América e norte e ocidente Europeu). No oriente, particularmente no Japão, essa tendência é mais assertiva a partir da

década de 70. Para além de se perspetivar uma continuidade no aumento do nível de urbanização mundial, durante as próximas três décadas é de admitir a sua extensão a algumas economias emergentes, como é o caso da China. De notar que este país foi alvo de um acelerado processo de urbanização na transição do século XX para o século XXI, revelando uma propensão de continuidade dessa dinâmica nos próximos anos, e podendo até chegar a atingir níveis de urbanização muito próximos de alguns dos países mais desenvolvidos do mundo (Quadro V.1).

Quadro V.1 – Nível de Urbanização, 1950-2050

Major Area, Region, Country or Area	1950 (%)	1970 (%)	1990 (%)	2010 (%)	2030 (%)	2050 (%)
World	29,6	36,6	42,9	51,6	60,0	66,4
More developed regions	54,6	66,7	72,4	77,1	81,5	85,4
China	11,8	17,4	26,4	49,2	68,7	75,8
Japan	53,4	71,9	77,3	90,5	96,9	97,7
Eastern Europe	39,7	56,6	68,0	68,9	72,2	77,8
Northern Europe	69,7	73,8	77,1	80,1	84,2	87,5
Southern Europe	46,2	58,3	64,6	68,9	74,0	79,5
Western Europe	63,9	71,5	74,1	77,7	82,1	85,9
Northern America	63,9	73,8	75,4	80,8	84,2	87,4
Australia/New Zealand	76,2	84,5	85,3	88,3	90,6	92,5

Fonte: United Nations, 2014

Efetivamente, esta grande alteração na dinâmica urbana está associada a formas de descentralização do desenvolvimento urbano que se refletem na expansão urbana e na penetração da construção em áreas à volta dos centros principais das cidades, cujas especificidades locativas e oportunidades imobiliárias são determinantes na propagação desta tendência pelos territórios. No contexto da abordagem apresentada nesta secção destacam-se alguns aspetos relevantes:

Um primeiro, que resulta da especificidade do processo de expansão urbana que, conforme referido, prende-se com a conjugação de alguns fatores, dos quais se salientam as novas condições de acessibilidade e de mobilidade, e uma significativa alteração nos padrões de consumo. Efetivamente, existe algum consenso na literatura consultada quanto ao impacto territorial desses fatores, que se reflete no carácter aleatório e incongruente no modo de produção e de estruturação dos espaços urbanos, em período pós industrial. De acordo com Salgueiro (1998), essa situação decorre simplesmente das oportunidades de um mercado

imobiliário pouco regulado, e contribui para o surgimento de enclaves territoriais distintos e sem continuidade com a estrutura sócio-espacial preexistente. Com uma perspetiva conceptual análoga, Ascher (2012), evidencia nas áreas de expansão das cidades uma realidade sócio-espacial complexa que se traduz pela existência de situações heterogéneas, em termos de modos de vida e de estrutura social que são determinantes para fragmentar a organização dos territórios.

Um segundo aspeto prende-se com o facto de a liberdade locativa e as opções residenciais fortemente associadas a símbolos e a conotações sociais evidenciarem, em muitas situações, uma ocupação residencial do território segregada, que não incide apenas nas áreas mais bem localizadas e com maior conectividade à cidade-centro, como se reflete pela tendência de concentração na mesma área residencial, de determinadas franjas de população com afinidades sociais e económicas («**homogeneização suburbana**») (Carter, 1987; Mieszkowski, 1993).

Um terceiro aspeto relaciona-se com a tendência de regresso à cidade compacta (cidade-centro), ressurgida nas sociedades desenvolvidas, a partir da década de 80 do século XX, que para além de poder ser encarada como uma oportunidade de regeneração dos seus centros degradados e obsoletos, é vista na perspetiva economicista como uma forma de valorização do património imobiliário existente. Não obstante, esta situação pode contribuir, perversamente, para acentuar a segregação do espaço urbano, na medida em que reduz a capacidade de atrair novos residentes devido à sua impossibilidade financeira em suportar a elevação do valor do imobiliário e dos custos inerentes à vida na cidade. Esta situação também ocorre, embora mais recentemente e de uma forma mais perturbante, nalgumas economias emergentes onde se constata que as áreas centrais das cidades são dotadas de determinados padrões urbanísticos que valorizam o espaço, onde a imagem é produzida e consumida como mercadoria, invocando o consumo dos lugares, e onde os mais carenciados da sociedade têm cada vez mais dificuldade em viver, acabando por ser “empurrados” para as periferias, e excluídos do “direito à cidade”.

Por último, podemos entender o desenvolvimento urbano como resultado de uma permanente tensão dialética entre dois polos com interesses contraditórios e com dificuldades em produzir soluções comuns, existindo, por um lado, a fragmentação e a segregação sócio-espacial, produzida pela racionalidade económica e suscitada pela motivação social, e por outro, o discurso político e demagógico de coesão e de integração social. Perante este

paradoxo urbano que mudanças terão de ocorrer nas sociedades e nos territórios urbanos para que estes polos possam convergir?

V.1- O CRESCIMENTO SUBURBANO DA AML E A DINÂMICA CONSTRUTIVA

No capítulo anterior pretendeu-se evidenciar uma nova organização dos territórios assente num modelo de desenvolvimento marcado por uma acentuada expansão e dispersão da urbanização, para áreas até então desprovidas de funções e usos urbanos. Conforme referido, apesar destes processos ocorrerem de uma forma diferenciada, no tempo e na forma, é possível, contudo, identificar alguns padrões e semelhanças entre diferentes territórios do mundo ocidental. Mas, se por um lado, este novo ciclo de urbanização representa uma ruptura na concepção da cidade, enquanto lugar central, lugar de prestígio e de poder, de cultura, e de sociabilidade, onde dominam as técnicas tradicionais de urbanizar assentes em traçados do espaço público, por outro, a explosão demográfica, ocorrida em período pós industrial, vem inviabilizar o modelo tradicional de «fazer cidade», pondo em causa não apenas os princípios morfológicos originários - espaço público, densidade e limite de cada aglomerado, mas também a estrutura e a imagem coesa da cidade ocidental (Portas, 2005). Neste âmbito, relembramos a importância do espaço público enquanto elemento “ordenador”, com capacidade de organizar um território capaz de suportar diversos usos e funções, e de criar lugares com um certo ambiente e vivência urbanas. E obviamente, que a inexistência de uma continuidade formal entre a estrutura urbana pré-existente e as novas áreas urbanas de expansão criadas que elegem um urbanismo espontâneo, para além de fragmentar, social e urbanisticamente os territórios, contribuem para gerar desenraizamento social, individualismo, perda da identidade e sentido de pertença. Na perspetiva de Portas (2005), a rutura epistemológica entre a cidade compacta (centro urbano principal) e a cidade periférica, distendida, alargada, ou suburbana, não se reflete apenas na qualidade arquitetónica do edificado, mas, sobretudo, na qualidade urbanística do espaço público e coletivo, fator que é determinante para aumentar a intensidade e a qualidade das relações sociais.

Apesar das diferentes argumentações apresentadas pelos autores consultados para explicar o surgimento e a complexidade desta nova realidade urbana, constata-se que existe uma convicção, por parte de alguns, de que o desenvolvimento urbano implementado nas últimas décadas é gerador de novas formas urbanas (metropolização; «metopolização»), e de «novos territórios com vivência urbana» (territórios suburbanos). Tal ideia representa uma alteração de paradigma no processo de planeamento e de ordenamento que atinge as grandes cidades, tendo associada não apenas uma disfunção do sistema económico, mas, surgindo também, como uma consequência necessária da lógica de desenvolvimento do modo de produção capitalista (Faria, 2009; Harvey, 2010; 2012). *“Urbanization, I have long argued, has been a key means for the absorption of capital and labour surpluses throughout*

capitalism's history. It has a very particular function in the dynamics of capital accumulation because of the long working periods and turnover times and the long lifetimes of most investments in the built environment” (Harvey, 2012; p.42).

No âmbito desta investigação, tendo em consideração o seu objeto central, é essencial olhar para a realidade urbana da AML e perceber que lógicas estiveram subjacentes ao desenvolvimento implementado no seu território, ao longo das últimas décadas. Pretende-se que a análise a apresentar seja simples e objetiva, e dê particular enfoque ao comportamento de duas variáveis: **evolução da população e do edificado** (alojamentos e edifícios), tendo como objetivo principal perceber se a relação entre as duas variáveis foi sempre equilibrada e articulada ao longo do tempo, e em caso negativo, identificar os territórios onde se evidenciam desajustamentos nessa relação. Há que ter presente que sobre o crescimento suburbano da AML já existe um conhecimento bastante pormenorizado e crítico sobre os factos ocorridos, expressados fundamentalmente pela academia, cujos contributos serão tidos em consideração na presente abordagem. Neste sentido, e de acordo com a bibliografia consultada, considera-se que a AML, tal como a conhecemos hoje, estruturou-se por três fases, evidenciando cada uma delas características e particularidades urbanísticas muito distintas (Pereira, 2011; Pereira, 2004, 2008; Rodrigues, 2008; Salgueiro, 1997):

- i. **1ª Fase - que compreende o período de 1960 a 1980**, caracterizada por um crescimento urbano do centro para a periferia que é processado de uma forma radial, acompanhando os principais eixos de ligação à cidade-centro, suportados fundamentalmente pelo transporte coletivo ferroviário, pela ligação fluvial, pela ponte 25 de abril (1966), permitindo uma melhor proximidade de Lisboa à Península de Setúbal, e ainda, por alguma oferta rodoviária existente. Efetivamente, até sensivelmente inícios da década de 80, o processo de suburbanização é marcado por uma fraca mobilidade individual e por uma forte dependência do transporte coletivo existente.

Neste período, a cidade de Lisboa assume uma grande centralidade no contexto metropolitano enquanto polarizadora de grande parte do emprego nos serviços, e até na indústria, da oferta de funções urbanas ao nível da saúde, do ensino e da cultura, e da maior disponibilidade de atividades comerciais.

A alteração de contexto político ocorrida na década de 70 (revolução de 25 de abril), ao suscitar o regresso dos residentes das ex-colónias, contribui para que surjam novas dinâmicas urbanísticas que se refletem na forma de ocupação do território.

Deste modo, para além da ocupação suburbana associada aos principais eixos viários existentes, começam a surgir urbanizações, legais e ilegais, que se expandem e disseminam pelo território, decorrentes, em grande medida, da “diminuta produção social” de habitação (Salgueiro, 1997). A esta situação, acresce-se o facto deste processo de ocupação não ser devidamente acompanhado por adequadas infraestruturas, serviços e equipamentos, fundamentais e necessários para fazer face a esse acréscimo populacional. E neste sentido, surgem espaços urbanos marcados por uma forte dualidade em termos de acesso às funções urbanas, diferenciando a cidade-centro (cidade compacta) das áreas periféricas com crescimento suburbano, e das áreas que crescem marginalmente.

- ii. **2ª Fase - compreendida entre 1980 e 1990**, o processo de integração de Portugal na União Europeia (UE), ocorrido em 1986, vem gerar grandes alterações urbanísticas no território, decorrentes fundamentalmente de alguns fatores: Em primeiro lugar, o processo de adesão à UE vem possibilitar e viabilizar apoios comunitários que serão canalizados para a estruturação e modernização das infraestruturas viárias existentes, que perdura até sensivelmente meados da década de 90, e se reflete ao nível da criação de novas radiais e circulares ¹²⁸, e da construção dos acessos à Ponte Vasco de Gama, que será inaugurada em 1998. Em segundo, pela melhoria das condições de vida da população suscitada pelo crescimento económico que decorre em grande parte do aumento do investimento estrangeiro no país. E em último lugar, a liberalização do sector financeiro ao possibilitar um maior acesso da população ao crédito bancário, vem contribuir, juntamente com a melhoria do rendimento disponível, para que ocorra uma mudança de comportamento social, em termos de hábitos e de consumo, que se reflete sobretudo no crescente interesse pela aquisição de casa própria seja para residência principal ou secundária.
- iii. **3ª Fase - a partir da década de 90**, evidencia-se uma acentuada descentralização do sector residencial, das atividades económicas e comerciais, cooperando para o surgimento de novas centralidades periféricas na AML que se traduzem espacialmente pela criação de polos terciários associados, em muitos casos, a áreas residenciais francamente servidos por boas acessibilidades. De facto, as grandes alterações implementadas nas infraestruturas viárias, e as novas motivações sociais,

¹²⁸ Particularmente as radiais da A37/IC19 ligando a Sintra; a da A5/IC5, ligando a Cascais, a da IC 20 na Caparica e o IC21 ligando o Barreiro ao IC32 e A2. E as Circulares, CRIL (Circular Regional Interior de Lisboa), CREL (Circular Regional Exterior de Lisboa) e CRISPS (Circular Regional Interior da Península de Setúbal) (Marques da Costa, 2016).

provocam uma dispersão da localização residencial e do emprego, impondo grandes transformações no uso do solo, potenciando “novas frentes de urbanização” (Pereira, 2004; p.136), modificando os padrões de mobilidade, e consequentemente, fomentando uma alteração na forma do crescimento suburbano, substituindo o crescimento de forma radial pelo concêntrico estruturado (Marques da Costa, 2016; Pereira, 2004), apesar do poder económico e político continuar sediado na cidade-centro, na cidade capital.

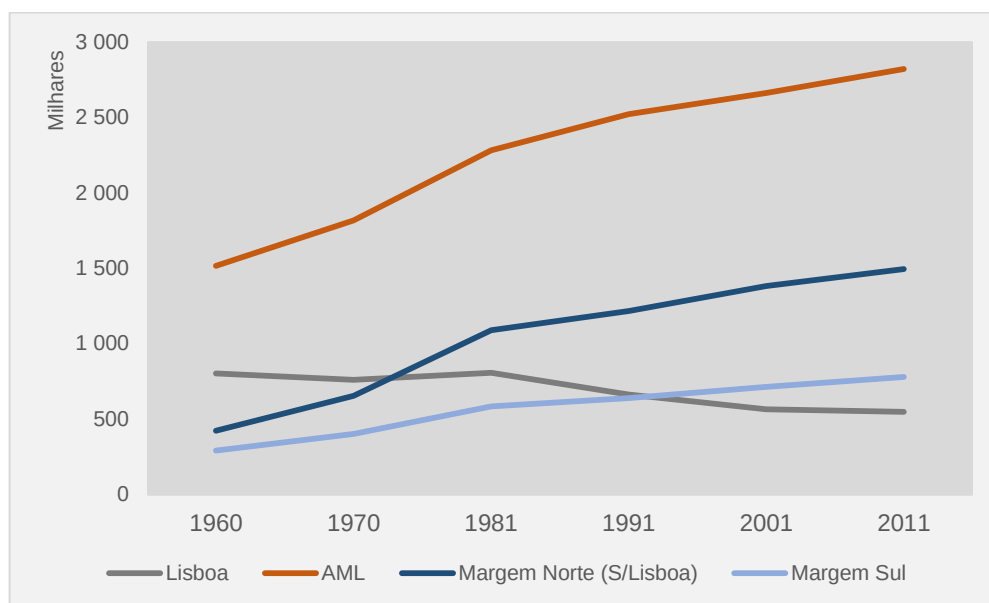
Esta caracterização sumária sobre o processo de estruturação da AML onde se pretendeu evidenciar alguns dos principais fatores que estiveram na base do crescimento suburbano ocorrido nas últimas décadas, deve ter também implícito que o processo de suburbanização foi surgindo no território de uma forma espontânea, pouco planeada, decorrente, numa fase inicial, da necessidade em colmatar carências habitacionais existentes na cidade (particularmente nas décadas de 60 e 70 até princípios da década de 80), e numa fase posterior, por uma forte motivação social suscitada por alterações nos padrões de consumo iniciados a partir de finais da década de 80. Apesar de tudo, admite-se que em ambas as fases o crescimento suburbano registado na AML esteve fortemente subjugado à existência de oportunidades locativas para a criação de novas áreas residenciais, negligenciando, contudo, em grande parte dessas áreas as principais premissas urbanísticas, fundamentais para dotá-las de qualidade de vida urbana. Mas, mais do que argumentar - ou até criticar - sobre o fenómeno sucedido, importa acima de tudo, perceber como se espelha espacialmente no território urbano o processo de expansão e de dispersão da população, e como é estabelecida a relação entre esse processo e o edificado construído. Com este propósito, e conforme já anteriormente referido, a leitura dos factos terá em consideração o comportamento de duas variáveis: **a evolução da população e do edificado (alojamentos e edifícios).**

A evolução demográfica na AML, no período de 1960 a 2011, permite constatar que o ritmo de crescimento registado no território metropolitano foi bastante acentuado entre 1960 e 1981 (taxa de variação de 63,7%), e nos períodos intercensitários de 1991/2001 e de 2001/2011, manifestando uma propensão para a consolidação do seu crescimento. Não obstante, a evolução demográfica na AML demonstra uma tendência para um ritmo diferenciado entre a AML Norte (s/Lisboa) e a AML Sul, sendo o crescimento de população mais elevado na primeira, mesmo sem incluir o município de Lisboa, e menor, e de uma forma mais contida, no caso da segunda. Porém, observa-se que o padrão de crescimento

demográfico existente entre as duas margens da AML (Norte/Sul) é alterado no período intercensitário de 2001/2011, registando-se maiores ganhos de população na AML Sul (taxa de variação de 8,1% na AML Norte (s/Lisboa), e de 9,1% na AML Sul). No caso da cidade de Lisboa, realça-se o facto de apesar de representar o município da AML com maior quantitativo populacional, revela, contudo, uma tendência progressiva de perda de população, a partir da década de 80 (taxas de variação de (-17,9%), entre 1981/91 e de (-14,9%), entre 1991/2001). Na realidade, o comportamento da variável denuncia ter existido uma grande transferência do crescimento demográfico para outras áreas urbanas da AML nessas duas décadas. Admitindo-se, ainda, que o crescimento positivo registado no período intercensitário 1970/1981 (6,3%), seja circunstancial, e decorra fundamentalmente do aumento de população na cidade que foi suscitado pelo regresso dos residentes das ex-colónias, pós revolução 25 de abril (Figura V.1.1 e Quadro V.1.1).

Uma análise mais detalhada da evolução da variável, ao nível de município (Quadro V.1.1), permite constatar que no período intercensitário de 1960/1971, o maior aumento de população ocorre fundamentalmente nos municípios da primeira coroa suburbana da AML - Oeiras/Amadora (91,2%), Seixal (86,1%), Barreiro (68,3%), Loures/Odivelas (63,1%), e Almada (51,6%). Reconhecendo ainda, neste período, existir uma tendência de transferência do crescimento demográfico para alguns municípios da segunda coroa suburbana da AML, como é caso de Sintra (55,6%), de Cascais (35,9%) e de Vila Franca de Xira (34,2%). Contudo, só na década de 70 será atingido o pico de crescimento demográfico de alguns municípios da primeira coroa suburbana – Seixal (134,1%), Loures/Odivelas (66,0%), e também de alguns municípios da segunda coroa – Sintra (82,0%), Vila Franca de Xira (61,9%) e Cascais (49,6%).

Figura V.1.1 – Evolução da População Residente na AML, 1960-2011



Fonte: Elaboração Própria, Quadro V1.1

Na década de 80, para além de se verificar um abrandamento generalizado do ritmo de crescimento da população na AML, observa-se, também, a ocorrência de perdas de população por parte de alguns municípios, como é o caso de Lisboa (-17,9%), de Alcochete (-9,6%), do Barreiro (-2,6%) do Montijo (-2,2%), e de Mafra (-0,4%). Neste período, destacam-se os municípios do Seixal (31,1%) e da Moita (22,3%) que expõem os maiores ganhos de população da AML.

Nos dois períodos intercensitários - 1991/2001 e 2001/2011, observa-se que o crescimento da população expande-se para municípios cada vez mais afastados da cidade de Lisboa, sendo a questão da acessibilidade crucial para este processo. De facto, toda a estruturação e modernização viárias, como a construção da Ponte Vasco da Gama e a criação de novas radiais e circulares no território da AML, implementadas com apoios comunitários, a partir de finais da década de 80, contribuem, não só, para aumentar a acessibilidade no território metropolitano, como também, para despoletar o incremento da motorização individual, aspetos que foram decisivos para estimular a atividade do sector da construção na vertente habitacional, em determinadas áreas, e para suscitar o aumento de terrenos expectantes fundamentalmente na proximidade de áreas urbanas em expansão, por parte dos seus proprietários, face à perspetiva de alteração do uso do solo e naturalmente do aumento do valor fundiário. Assim, nestas décadas, assiste-se a ganhos populacionais que são manifestamente acentuados nos municípios de Sesimbra, de Mafra, de Alcochete, de Sintra, de Palmela e do Montijo (Quadro V.1.1).

Quadro V.1.1 – Evolução da População Residente na AML, 1960-2011

	1960	1970	1981	1991	2001	2011	Taxa de Variação 1960/1970 (%)	Taxa de Variação 1970/1981 (%)	Taxa de Variação 1981/1991 (%)	Taxa de Variação 1991/2001 (%)	Taxa de Variação 2001/2011 (%)
Alcochete	9 270	10 410	11 246	10 169	13 010	17 565	12,3	8,0	-9,6	27,9	35,0
Almada	70 968	107 575	147 690	151 783	160 825	174 030	51,6	37,3	2,8	6,0	8,2
Amadora (Nota 1)			163 878	181 774	175 872	175 136			10,9	-3,2	-0,4
Barreiro	35 088	59 055	88 052	85 768	79 012	78 764	68,3	49,1	-2,6	-7,9	-0,3
Cascais	69 617	94 605	141 498	153 294	170 683	206 479	35,9	49,6	8,3	11,3	21,0
Lisboa	802 230	760 150	807 937	663 394	564 657	547 733	-5,2	6,3	-17,9	-14,9	-3,0
Loures					199 059	205 054					3,0
Loures + Odivelas	102 124	166 550	276 467	322 158			63,1	66,0	16,5		
Mafra	35 738	33 930	43 899	43 731	54 358	76 685	-5,1	29,4	-0,4	24,3	41,1
Moita	29 110	38 735	53 240	65 086	67 449	66 029	33,1	37,4	22,3	3,6	-2,1
Montijo	30 217	42 180	36 849	36 038	39 168	51 222	39,6	-12,6	-2,2	8,7	30,8
Odivelas (Nota 2)					133 847	144 549					8,0
Oeiras			149 328	151 342	162 128	172 120			1,3	7,1	6,2
Oeiras + Amadora	94 255	180 215					91,2				
Palmela	23 155	25 015	36 933	43 857	53 353	62 831	8,0	47,6	18,7	21,7	17,8
Seixal	20 470	38 090	89 169	116 912	150 271	158 269	86,1	134,1	31,1	28,5	5,3
Sesimbra	16 837	16 650	23 103	27 246	37 567	49 500	-1,1	38,8	17,9	37,9	31,8
Setúbal	56 344	65 230	98 366	103 634	113 934	121 185	15,8	50,8	5,4	9,9	6,4
Sintra	79 964	124 400	226 428	260 951	363 749	377 835	55,6	82,0	15,2	39,4	3,9
Vila Franca de Xira	40 594	54 475	88 193	103 571	122 908	136 886	34,2	61,9	17,4	18,7	11,4
AML	1 515 981	1 817 265	2 482 276	2 520 708	2 661 850	2 821 872	19,9	36,6	1,5	5,6	6,0
Margem Norte (s/Lisboa)	422 292	654 175	1 089 691	1 216 821	1 382 604	1 494 744	54,9	66,6	11,7	13,6	8,1
Margem Sul	291 459	402 940	584 648	640 493	714 589	779 395	38,2	45,1	9,6	11,6	9,1

Nota 1 – O município da Amadora foi criado a 11 de setembro de 1979.

Nota 2 – O município de Odivelas foi criado a 19 de novembro de 1998.

Fonte: INE, Recenseamentos Gerais da População de 1960, 1970, 1981, 1991, 2001 e 2011

Os resultados apresentados sobre a dinâmica do crescimento da população da AML, ao nível de município, possibilitam identificar grupos de municípios de acordo com o tipo e a evolução do seu crescimento entre os períodos considerados. Neste âmbito, foram identificados quatro grupos de municípios que evidenciam dinâmicas de crescimento diferenciadas:

- **Crescimento consolidado mas reforçado nos períodos de 1960/70 e de 1970/81**
– representa um crescimento positivo em todos os períodos intercensitários, contudo,

o aumento da população é mais acentuado nestes dois períodos intercensitários – municípios de Almada, de Cascais, de Loures, de Odivelas, de Oeiras, de Palmela, do Seixal, de Setúbal, de Sintra e de Vila Franca de Xira.

- **Crescimento pouco consolidado mas reforçado nos períodos de 1991/2001 e de 2001/211** – apresentando um crescimento negativo em um ou dois períodos intercensitários mas, demonstrando elevados ganhos de população, entre 1991 e 2011 – municípios de Alcochete, de Mafra, do Montijo e de Sesimbra.
- **Inversão de tendência** – representa a passagem de níveis de crescimento positivo elevados registados nos períodos intercensitários de 1960/70 e de 1970/1981 para níveis de decréscimo populacional, embora baixos, mas significantes, nos períodos posteriores - municípios da Amadora, do Barreiro e da Moita.
- **Decréscimo acentuado** – representa uma tendência de grandes perdas de população, sendo mais elevadas em determinados períodos intercensitários (1981/1991 e 1991/2001) – município de Lisboa.

Assim sendo, e apresentados os aspetos mais relevantes sobre a dinâmica do crescimento da população da AML, importa agora dar enfoque à dinâmica construtiva implementada no território a partir da década de 60. Num primeiro momento, pretende-se evidenciar os principais aspetos referentes à relação entre o comportamento da população residente e os alojamentos clássicos residenciais, e num segundo, demonstrar a lógica de desenvolvimento territorial da atividade construtiva na AML, segundo as épocas de construção do edificado, no sentido de visualmente termos uma melhor perceção sobre a evolução do processo de suburbanização metropolitano que desde os anos 50 até aos anos 80, cresceu e se expandiu em mancha para as áreas envolventes à cidade centro. Posteriormente, a partir de finais da década de 80, com a melhoria das acessibilidades e alteração da mobilidade, se foi dispersando para áreas cada vez mais afastadas de Lisboa, alterando o uso do solo, e suscitando o aparecimento de novas frentes de urbanização.

Quadro V.1.2 – Alojamentos Familiares Clássicos, 1960-2011

Municípios	Alojamentos Familiares Clássicos (Nº)						Taxa de Variação (%)				
	1960	1970	1981	1991	2001	2011	1960/1970	1970/1981	1981/1991	1991/2001	2001/2011
Alcochete	2720	3285	3926	4 471	6 179	8 818	20,8	19,5	13,9	38,2	42,7
Almada	20787	35870	58075	73 755	91 015	101 443	72,6	61,9	27,0	23,4	11,5
Amadora (Nots 1)			51203	71 717	79 143	88 002			40,1	10,4	11,2
Barreiro	11031	18685	30655	34 165	37 613	41 739	69,4	64,1	11,5	10,1	11,0
Cascais	17614	33235	52517	71 940	89 077	108 998	88,7	58,0	37,0	23,8	22,4
Lisboa	200449	214670	259191	278 033	288 481	323 076	7,1	20,7	7,3	3,8	12,0
Loures (Nota2)	25385	48820	91761	125 066	83 952	99 262	92,3	88,0	36,3	-32,9	18,2
Mafra	12570	12755	18839	22 370	30 109	42 895	1,5	47,7	18,7	34,6	42,5
Moita	8858	11720	20060	26 383	30 429	34 659	32,3	71,2	31,5	15,3	13,9
Montijo	9685	14570	13868	16 209	19 513	26 733	50,4	-4,8	16,9	20,4	37,0
Odivelas					57 599	69 198					20,1
Oeiras	27719	52675	49731	64 603	75 121	86 056	90,0	-5,6	29,9	16,3	14,6
Palmela	6398	7775	14814	19 441	26 099	33 141	21,5	90,5	31,2	34,2	27,0
Seixal	7112	12750	30848	50 317	68 608	79 486	79,3	141,9	63,1	36,4	15,9
Sesimbra	4318	6780	12231	18 073	24 407	31 792	57,0	80,4	47,8	35,0	30,3
Setúbal	15214	20630	34462	43 027	54 866	62 749	35,6	67,0	24,9	27,5	14,4
Sintra	26961	43095	79787	113 921	165 969	182 673	59,8	85,1	42,8	45,7	10,1
Vila F. de Xira	12556	16945	31366	41 801	53 711	65 075	35,0	85,1	33,3	28,5	21,2
AML	409377	554260	853334	1 075 292	1 281 891	1 485 795	35,4	54,0	26,0	19,2	15,9

Nota 1 - Os alojamentos referentes a 1960 e 1970 estão incluídos no município de Oeiras

Nota 2 - Até 1991 estão incluídos os alojamentos do município de Odivelas

Fonte: INE, Recenseamento da População e Habitação, Censos de 1960, 1970, 1981, 1991, 2001 e 2011

Uma leitura aos Quadros V.1.1 e V.1.2 permite reconhecer que existe uma grande discrepância entre o comportamento da população residente e o número de alojamentos, o que na perspetiva de Pereira (2004), "...ajuda a explicar a explosão da mancha urbana" (Pereira, 2004; p. 136). Efetivamente, verifica-se que existe uma desproporção entre o ritmo de crescimento demográfico e a taxa de variação dos alojamentos registada entre cada década, surgindo a última sempre com valores francamente superiores face à primeira. Contudo, essa diferença é ainda mais notória, e evidente, a partir dos anos 80, observando-se que o abrandamento do ritmo de crescimento populacional da AML, acusado a partir dessa altura, não é simultaneamente acompanhado por uma retração do número de alojamentos. Neste sentido, e a título exemplificativo, atenda-se à diferença que existe entre as taxas de

variação da população (1,5%) e dos alojamentos (26%) da AML, no período intercensitário 1981/1991. Ora, a compreensão deste fenómeno não pode estar dissociada da convergência de alguns fatores que ocorreram na segunda metade da década de 80, e anteriormente mencionados, que se traduzem essencialmente pelo crescimento económico, pela liberalização financeira e maior facilidade na concessão de crédito, e pela crescente valorização de determinados símbolos e conotações sociais francamente associados a opções residenciais (posse e características locativas). Fatores esses, que estimularam o aumento de alojamentos vagos e de uso sazonal no território metropolitano. De facto, esta “nova realidade urbana” da AML é comprovada pela tendência de aumento da proporção de alojamentos vagos e de uso sazonal na AML, que é sobretudo mais assertiva e acentuada a partir do ano censitário de 1991, passando de uma proporção de vagos de 9,4% para 12,4%, em 2011, e de uma proporção de uso sazonal de sensivelmente 8,8% para 11,5%, em 2011 (Quadro V.1.3).

Não obstante, no interior da AML reconhece-se que existem diferenças territoriais significativas quanto à relação entre as dinâmicas populacionais e as residenciais. Assim, entre 1960 e 1981, com exceção de Palmela e de Sesimbra, observa-se que os maiores acréscimos de alojamentos ocorrem fundamentalmente nos municípios com maiores ganhos populacionais, dos quais se destacam Loures, Oeiras, Cascais, Sintra e Vila Franca de Xira, na AML Norte, e Seixal, Almada, Barreiro e Moita, na AML Sul (taxas de variação = >70% de alojamentos, entre 1960-1981). No caso particular de Lisboa, constata-se que essa relação não se aplica, atendendo a que, apesar, de demonstrar uma perda de vitalidade demográfica, a partir dos anos 60, e admitindo que o aumento de população registado na década de 70 é circunstancial e pouco sustentável, essa tendência populacional faz-se acompanhar por um aumento significativo de alojamentos (taxas de variação positivas de 7,1% entre 1960/1971, e de 20,7%, entre 1970/1981) (Quadro V.1.2).

Quadro V.1.3 – Proporção de Alojamentos Familiares Clássicos Vagos e de Uso Sazonal, entre 1960 e 2011

	Proporção de Alojamentos Familiares Clássicos - Vagos (%)						Proporção de Alojamentos Familiares Clássicos de Uso Sazonal (%)				
	1960	1970	1981	1991	2001	2011	1970	1981	1991	2001	2011
Alcochete	3,9	8,4	2,5	10,2	10,4	14,2	2,1	4,9	9,1	12,0	9,4
Almada	4,0	8,7	4,3	6,8	9,9	9,8	13,7	15,8	21,2	25,4	20,3
Amadora			3,6	7,7	10,7	10,6		1,6	4,9	8,6	7,9
Barreiro	4,9	5,9	3,8	8,2	14,2	12,5	0,6	1,9	4,2	7,3	8,7
Cascais	5,5	17,0	4,5	11,0	12,0	12,6	7,0	11,4	14,6	19,1	12,7
Lisboa	1,8	5,7	2,4	9,0	14,0	15,5	1,5	1,2	4,6	9,1	11,0
Loures	2,5	10,5	5,2	9,3	10,0	11,8	2,3	2,7	5,2	8,5	8,1
Mafra	6,0	8,2	4,7	7,8	10,8	11,6	12,3	18,8	24,6	25,0	21,8
Moita	9,6	3,2	7,3	10,9	10,4	16,2	1,2	2,5	4,8	11,7	9,1
Montijo	3,4	4,5	5,3	15,3	16,5	14,8	0,2	2,7	5,1	9,6	9,3
Odivelas					10,3	10,1				8,8	7,9
Oeiras	8,3	11,1	5,6	11,7	9,6	10,1	3,9	4,0	7,7	10,0	7,4
Palmela	3,5	5,6	7,8	11,8	13,1	13,4	0,8	9,4	10,2	15,1	15,7
Seixal	19,7	15,8	3,2	7,6	7,6	9,3	1,5	5,0	12,4	16,1	14,0
Sesimbra	3,6	7,5	2,5	4,9	9,8	8,9	26,8	38,0	44,4	36,9	32,8
Setúbal	5,2	9,9	4,7	10,3	12,6	13,4	2,6	4,3	7,0	12,1	10,4
Sintra	7,5	14,3	4,5	11,4	11,8	12,7	3,8	6,9	8,7	10,5	9,2
Vila Franca de Xira	8,7	8,6	6,3	9,5	11,5	11,2	0,8	2,2	5,5	8,1	7,6
AML	4,1	8,7	4,0	9,4	11,6	12,4	3,6	5,2	8,8	12,6	11,5

Nota: Não foi encontrada informação referente aos alojamentos de uso sazonal para o ano de 1960

Fonte: INE, Recenseamento da População e Habitação, Censos de 1960, 1970, 1981, 1991, 2001 e 2011

Conforme já referido, a partir do período intercensitário 1981/91 começa a acentuar-se uma discrepância de comportamento entre a população residente e os alojamentos, notando-se que a construção não acompanha o abrandamento do ritmo de crescimento populacional da AML, evidenciando-se três situações distintas: **Em primeiro lugar**, salientam-se os municípios que durante os períodos intercensitários seguintes (1991/2001 e 2001/2011) manifestam expressivos ganhos de população, processo que é simultaneamente acompanhado por um aumento do número de alojamentos, como é o caso de Mafra, de Alcochete, de Sesimbra e do Montijo, que registam taxas de variação positivas superiores a 30% nas duas variáveis, entre 2001/2011. **Em segundo lugar**, identificam-se municípios que revelam perdas acentuadas de população nos períodos intercensitários, mas que, no entanto, continuam a demonstrar vitalidade construtiva, embora inferior à registada pela maioria dos municípios da AML, como é o caso do Barreiro, da Amadora e da Moita. **Por último**, realça-se o facto de Lisboa, entre o período de 1981 a 2011, representar o município da AML com

maiores perdas de população e com menor atividade construtiva, em termos de alojamentos, mas evidenciando, contudo, a partir do período intercensitário de 2001/2011, uma inversão na tendência construtiva sinalizada pelo aumento considerável de alojamentos no seu território (taxa de variação de 3,8%, entre 1991/2001, e taxa de variação de 12,0%, entre 2001/2011) (Quadro V.1.2).

Relativamente aos alojamentos vagos e aos de uso sazonal para além das diferenças temporais existentes entre os anos censitários de 1960 a 1981 e os anos censitários pós 1991, também se observam diferenças territoriais na AML. De facto, constata-se que no período entre 1960 e 1981, esta realidade é ainda pouco marcante no contexto geográfico metropolitano, todavia, reconhece-se que a maior proporção de alojamentos vagos (>10%) está afeta aos municípios de Cascais (1970), de Sintra (1970), de Oeiras (1970), da AML Norte, e do Seixal (1960 e 1970) e da Moita (1960), da AML Sul. E as menores (<2,5%), aos municípios de Loures (1960), de Lisboa (1960 e 1981), de Sesimbra (1981) e de Alcochete (1981). Em relação aos alojamentos de uso sazonal, verifica-se que surgem com maior expressividade (proporção >15%) nos municípios com maior vocação lúdica e de veraneio – Sesimbra, Almada e Mafra. A partir da década de 90, para além de se verificar que o número de alojamentos vagos na AML¹²⁹ é superior ao de uso sazonal¹³⁰, observa-se que a proporção de vagos é mais elevada em relação ao período anterior, sendo, contudo, ainda mais acentuada entre 1991-2011. Apesar deste fenómeno se encontrar disseminado por todo o território metropolitano, assume, no entanto, particular relevância (proporção>14%) nos municípios do Montijo (anos de 1991, 2001 e 2011), do Barreiro (2001), de Lisboa (2001 e 2011), da Moita e de Alcochete (ambos em 2011). E no caso dos alojamentos de uso sazonal verifica-se que para além das preferências residenciais pelos municípios de Sesimbra, de Mafra e de Almada serem mais acentuadas, tendência já denunciada no período anterior, também se evidencia uma tendência de diversificação das preferências locativas que apontam para outros territórios da AML, sobretudo para Cascais, Seixal, Palmela e Lisboa, assumindo o último município uma maior relevância no ano censitário de 2011.

A compreensão do espaço e a perceção da forma como os fenómenos se refletem no território é uma especificidade do campo de estudo da geografia, e nessa medida, considera-se importante, no âmbito desta análise, que seja feita uma demonstração da forma como ocorreu espacialmente a propagação do processo de suburbanização na AML. Com este propósito, e no sentido de existir um melhor entendimento sobre a lógica territorial da atividade

¹²⁹ O número de alojamentos vagos na AML, entre 1991-2011, é de 435.610

¹³⁰ O número de alojamentos de uso sazonal na AML, entre 1991 e 2011, é de 427.568

do sector da construção no território da AML, nas últimas décadas, foi efetuado um exercício utilizando o ArcGis, e definida uma metodologia própria¹³¹, a partir da qual foi possível cartografar a variável referente aos “Edifícios segundo a Época de Construção” (INE, Censo 2011). A escolha desta variável para além de simplificar a demonstração pretendida, atendendo à facilidade de acesso ao sistema de mapas Censos 2011 (BGRI), criado, e disponibilizado pelo INE, tem a particularidade de fazer referência à época de construção, sendo este o elemento chave para o pretendido. De facto, esta demonstração, embora diga respeito a edifícios e não a alojamentos, tem a virtude de possibilitar uma leitura da tendência expansionista, e dispersiva, da construção no território da AML.

Numa leitura das imagens A, B, C, D, E, F e G, e tendo em consideração a informação de base (Quadro V.1.4), constata-se que o ritmo da construção é diferenciado, demonstrando que existe uma tendência de crescimento entre os períodos de 1961/70 a 1971/1980 (taxa de variação positiva de 40%), registando o maior número de edifícios construídos no último período, e acusando uma tendência regressiva a partir de 1981/90 (taxa de variação negativa de -14,3% entre os períodos de 1981/90 e de 1991/2000).

Relativamente ao comportamento construtivo dos municípios da AML, segundo os períodos (ou épocas) considerados pelo INE, evidenciam-se claramente do território metropolitano os municípios que demonstram um maior dinamismo da atividade do sector, situação que em grande parte dos casos é transversal a todas épocas construtivas - municípios de Sintra, de Loures, de Cascais, de Almada e do Seixal. Contudo, uma leitura mais fina dos mapas demonstra que a vitalidade construtiva destes municípios, apesar de ser manter praticamente em quase todos os períodos, evidencia, no entanto, em determinados períodos, uma transferência das pretensões construtivas para outras áreas (freguesias) do seu território. Paralelamente a estes municípios, se evidenciam igualmente outros cuja importância construtiva, no contexto metropolitano, se limita apenas a períodos específicos. Face a estas realidades distintas, optou-se por apresentar para cada período construtivo, os aspetos mais relevantes:

¹³¹ Recorrendo ao tipo de simbologia “Dot Density”, inserido no ArcGIS Desktop. Este tipo de simbologia é utilizado para representar valores quantitativos de determinado campo de atributos, criando um padrão espacial tendo em conta o valor do campo de atributos por polígono. Tendo sido atribuído a cada polígono o valor de 1, correspondente a 1 edifício. No caso particular de Lisboa, atendendo a que os valores da variável são elevados, atribuiu-se a cada ponto o valor 30 (1 ponto -30 edifícios), valor máximo do campo de atributos. **É necessário ter presente que os pontos que traduzem os edifícios construídos não correspondem à localização exata dos mesmos, na medida em que carecem de coordenadas geográficas necessárias para o efeito.**

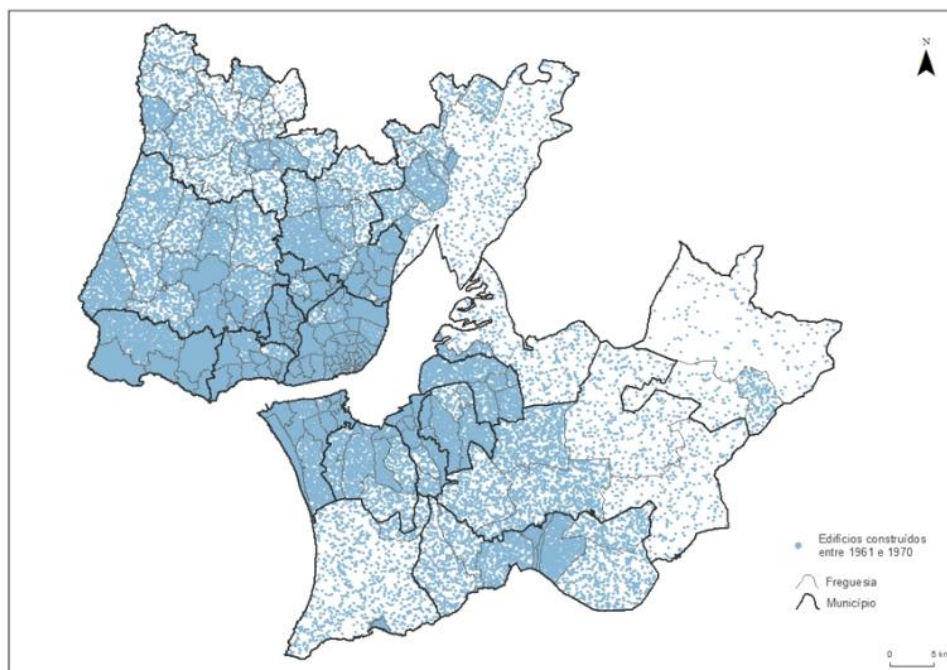
Quadro V.1.4 – Edifícios Construídos Segundo a Época de Construção, 2011

Municípios	Total de Edifícios Clássicos	Edifícios Construídos entre 1961-1970	Edifícios Construídos entre 1971-1980	Edifícios Construídos entre 1981 e 1990	Edifícios Construídos entre 1991 e 2000	Edifícios Construídos entre 2001 e 2011
Alcochete	4575	515	516	350	664	1157
Almada	34163	4247	5918	7207	5996	3858
Amadora	13696	2867	3602	2737	1150	824
Barreiro	11008	2339	2249	1143	1031	1146
Cascais	43624	6199	8980	9338	6407	6801
Lisboa	52496	6965	4335	2136	2922	2963
Loures	31095	4987	8491	4829	3153	3137
Mafra	28002	2840	3474	3722	5664	6340
Moita	12398	2184	2840	1585	1536	1382
Montijo	12996	1865	2206	1402	1418	1766
Odivelas	16344	2357	4001	3396	2435	2166
Oeiras	18672	2654	4642	3170	2541	2592
Palmela	21631	2660	4001	3815	4109	4084
Seixal	30124	1966	5850	7847	7475	4865
Sesimbra	20433	1233	3472	3920	5456	4872
Setúbal	24242	3283	4494	3181	3993	4011
Sintra	56903	8802	11607	9662	9234	6052
Vila Franca de Xira	16984	2057	3366	2575	2377	2434
Total AML	449386	60020	84044	72015	67561	60450

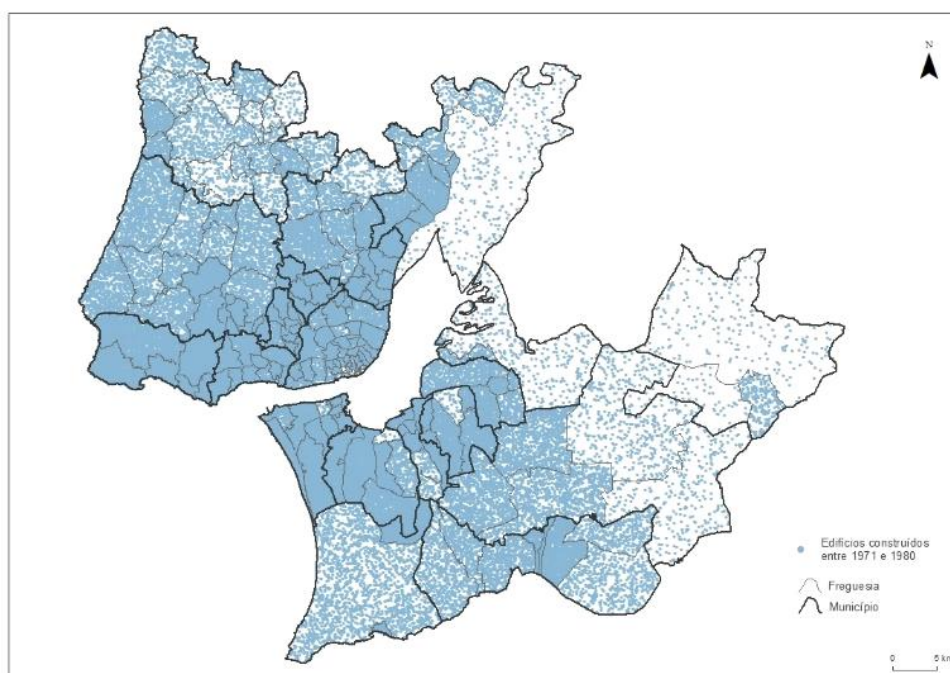
Fonte: INE, Recenseamento da População e Habitação, Censo 2011

Figura V.1.2 – Edifícios Construídos Segundo a Época de Construção, 2011

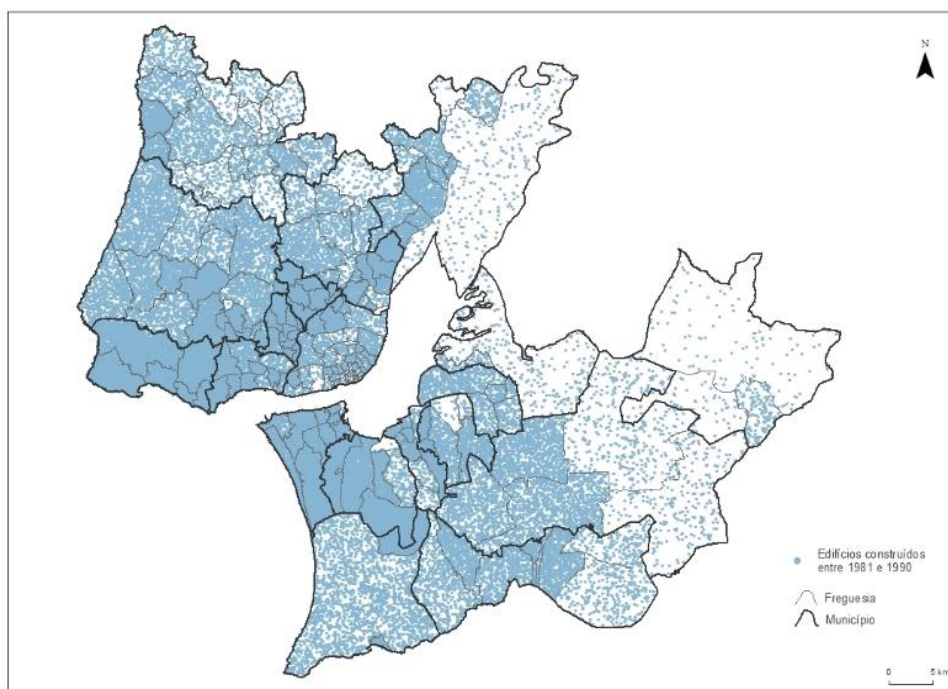
A - Edifícios Construídos entre 1961-1970



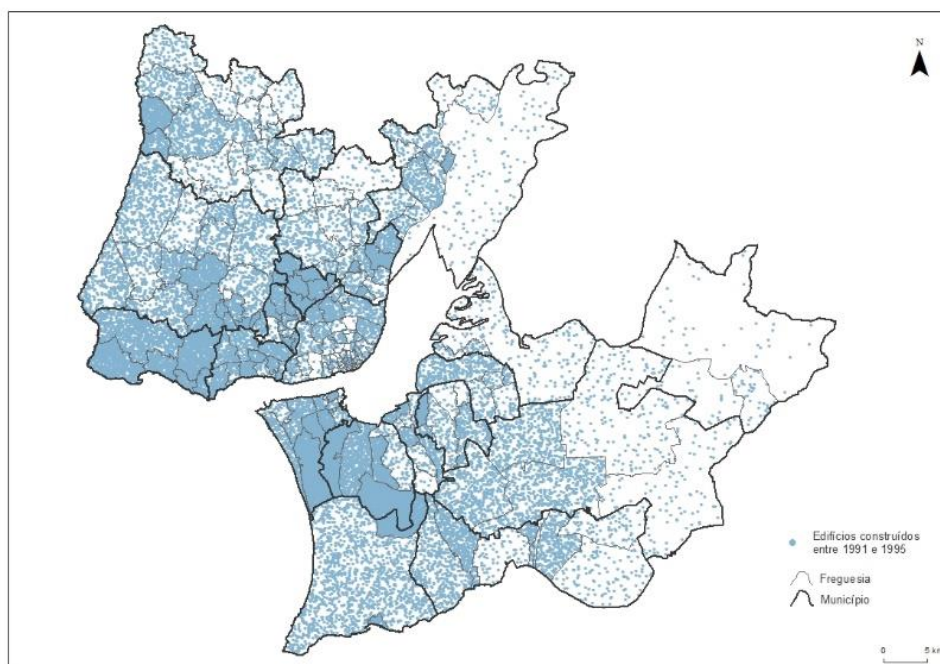
B - Edifícios Construídos entre 1971-1980



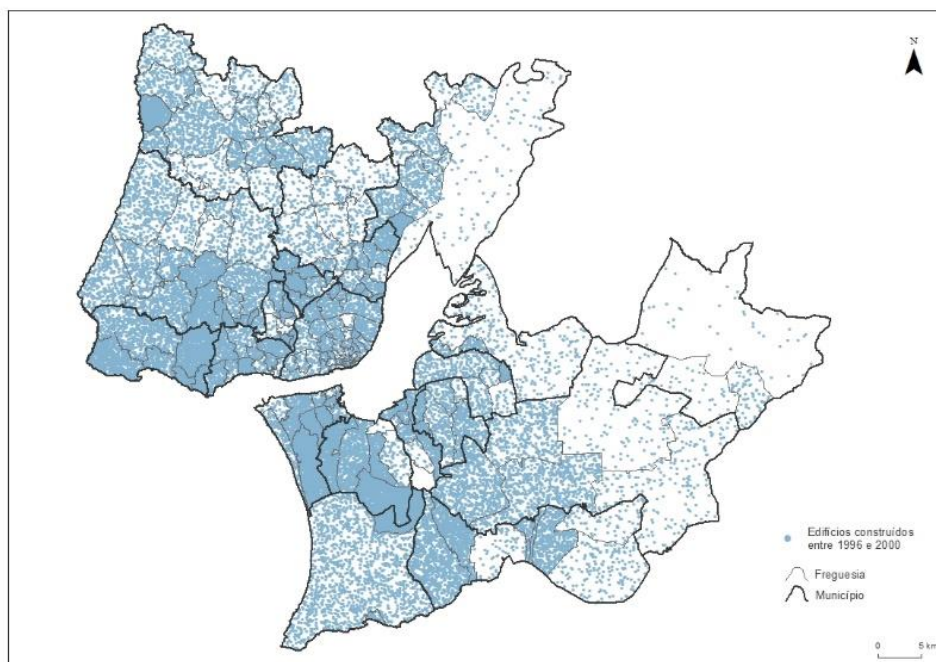
C - Edifícios Construídos entre 1981- 1990



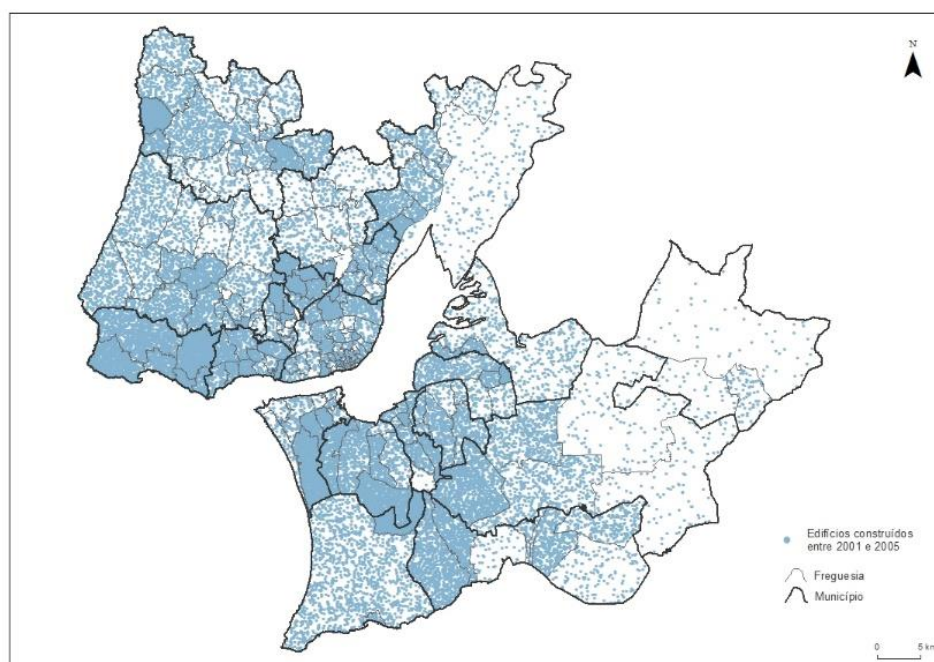
D - Edifícios Construídos entre 1991 - 1995



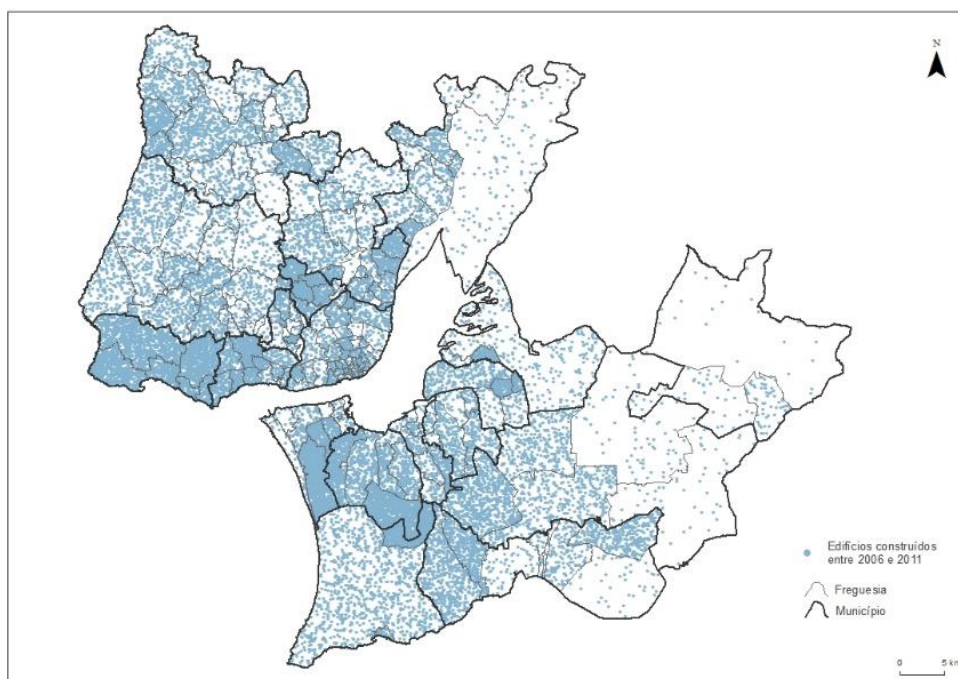
E - Edifícios Construídos entre 1996 - 2000



F - Edifícios Construídos entre 2001-2005



G - Edifícios Construídos entre 2006-2011



Fonte: Elaboração Própria, INE, Censo 2011

- **Período de 1961-1971** (imagem A) - verifica-se que o dinamismo da atividade construtiva contribui para densificar o município de Lisboa (Sta. Maria dos Olivais, Benfica, Campolide e Beato) e os municípios da primeira coroa suburbana da AML, particularmente da Amadora (Brandoa); de Loures (Loures e Camarate) e de Almada (Costa da Caparica, Charneca da Caparica e Trafaria). Observando que esse processo também é bastante expressivo em alguns municípios da segunda coroa suburbana, fundamentalmente de Cascais (Cascais-Vila, Alcabideche e S. Domingos de Rana) e de Sintra (Algueirão-Mem Martins, Colares, Agualva e Rio Mouro).

De notar, ainda, que o peso dos edifícios construídos nos municípios do Montijo (3,1%), de Setúbal (2,1%) e de Alcochete (0,9%), neste período, é claramente pouco expressivo face à dinâmica registada na AML.

- **.Período de 1971-80** (imagem B) - para além de se observar que persiste uma elevada atividade construtiva nos municípios de Sintra (Algueirão Mem-Martins e S. João das Lampas), de Cascais (S. Domingos de Rana), de Loures (Loures e Unhos), de Almada (Charneca da Caparica e Sobreda) e de Setúbal (S. Sebastião),

representada por uma grande concentração de pontos nos seus territórios, reconhece-se, contudo, existir algum protagonismo construtivo, por parte do Seixal (Amora e Corroios). De facto, se compararmos o número de edifícios construídos neste período com o anterior, verifica-se o maior acréscimo de edifícios ocorreu nesse município (taxa de variação de 197,6%), sendo seguido por Setúbal (181,6%). Com um comportamento oposto, expondo os maiores decréscimos encontram-se os municípios do Barreiro (-3,8%) e de Lisboa (-37,8%).

- **Período de 1981-1990** (imagem C) – período a partir do qual se indicia uma alteração na dinâmica de crescimento dos edifícios (taxa de variação de -14,3%) face ao período de construção anterior. Não obstante, realça-se o facto de alguns dos municípios com maior vitalidade construtiva neste período, demonstrarem uma propensão para transferir as pretensões construtivas para outras freguesias do seu território, como é o caso particular dos municípios do Seixal (Fernão Ferro) e de Loures (S. João da Talha e Santa Iria de Azoia). É de realçar que, neste período, os municípios de Sesimbra (Sesimbra-Castelo e Quinta do Conde) e de Mafra (Mafra), começam a assumir alguma relevância na AML, em termos de iniciativas construtivas.
- **Período de 1991 – 2000** (imagens D e E) – neste período realça-se uma maior dinâmica construtiva nos municípios de Sintra (Rio de Mouro e Algueirão), do Seixal (Corroios e Fernão Ferro), de Cascais (S. Domingos de Rana e Algueirão); de Almada (Charneca da Caparica), de Mafra (Mafra e Ericeira), de Sesimbra (Quinta do Conde) e de Palmela (Palmela e Pinhal Novo).
Apesar de persistir a tendência de decréscimo da construção de edifícios na AML (-6,2% face ao período anterior), regista-se, no entanto, em contraciclo, um grande incremento da atividade nos municípios de Alcochete¹³² (89,7%); de Mafra¹³³ (52,2%), de Sesimbra¹³⁴ (39,1%) e de Lisboa¹³⁵ (36,8%).
- **Período de 2001- 2011** (imagens F e G) – mantém-se o cenário de decréscimo da construção de edifícios na AML (taxa de variação de -10,5% entre este período e o anterior), todavia, persistindo uma grande vitalidade construtiva nos municípios de Alcochete (taxa de variação de 72%), do Montijo (24,5%) e de Mafra (11,9%)¹³⁶. Mas, para além destes aspetos, observa-se que ocorrem algumas mudanças significativas

¹³² Com maior incidência geográfica na freguesia de Alcochete.

¹³³ Aumento da urbanização nas freguesias de Mafra e Ericeira.

¹³⁴ Com maior incidência geográfica na freguesia de Sesimbra- Castelo.

¹³⁵ Com maior incidência geográficas nas freguesias do Lumiar, de Marvila e de Santa Maria dos Olivais.

¹³⁶ No caso das freguesias de Alcochete e de Mafra, neste período observa-se uma intensificação da urbanização nas freguesias mencionadas no período anterior. No caso particular do município do Montijo este processo é mais intenso nas freguesias do Montijo e de Afonsoeiro.

no comportamento de alguns municípios, no sentido de inverter a tendência regressiva registada no período anterior, como é o caso particular de Cascais (taxa de variação positiva de 6,1%, entre o período de 1991/2000 e de 2001/2011). De realçar, ainda, que neste período é reforçado o declínio da construção, já acusado no período anterior, em Sintra (taxa de variação de (-34,5%), no Seixal (-34,9%), e em Almada (-35,7%).

Em suma, a análise dos dados e a leitura das imagens confirmam que o maior incremento de edifícios construídos na AML ocorreu entre os períodos de 1961/70 a 1971/1980 (taxa de variação positiva de 40%). Esse facto contribuiu para densificar os municípios da primeira e segunda coroas suburbanas da AML, contudo, esse processo revelou-se mais acentuado nos municípios de Loures, da Amadora, de Cascais, de Sintra, de Almada, de Setúbal e do Seixal. Nas duas épocas construtivas posteriores, apesar de se registar no território metropolitano um decréscimo no número de edifícios construídos, constata-se que alguns municípios apresentam um comportamento dissonante, evidenciando um forte dinamismo construtivo, e uma elevada capacidade urbanística dos seus territórios, como é o caso de Alcochete, de Mafra e de Sesimbra. Efetivamente, se atendermos à taxa de variação registada entre 1961/70 e 2001/2011, observa-se que os maiores acréscimos (>100%) de edifícios construídos ao longo destes períodos estão associados a estes municípios– Sesimbra (295,1%); Alcochete (124,7%) e Mafra (123,2%). Em situação oposta, verifica-se que as maiores quebras (<50%) registadas na AML, ocorrem nos municípios da Amadora (taxa de variação negativa de -71,3%); de Lisboa (-57,5%) e do Barreiro (-51,0%).

A análise apresentada que retrata duas vertentes construtivas – alojamentos e edifícios, demonstra no caso da primeira, que a construção não acompanhou a evolução da população, principalmente a partir da década de 90. Se nas décadas anteriores o aumento construtivo teve subjacente a necessidade em colmatar carências quantitativas do segmento residencial, face ao grande acréscimo populacional registado, situação que contribuiu, e eventualmente forçou o crescimento dos territórios adjacentes à cidade de Lisboa, a partir de meados da década de 80, o processo de integração europeia e o clima de crescimento económico no país, vêm favorecer e incentivar a atividade construtiva, apesar do comportamento demográfico da AML apontar para uma fase de desaceleração. Efetivamente, a melhoria das acessibilidades, o aumento da motorização individual, e a facilidade na concessão de crédito bancário para aquisição de habitação, contribuem não só para estimular

a atividade na construção, como também para incitar a aquisição de casa própria e de residências secundárias. Neste período, assiste-se ao surgimento de novas frentes de urbanização cada vez mais afastadas de Lisboa, e que se localizam de uma forma dispersa pelo território metropolitano. Como consequência da forte dinâmica construtiva registada, aumentam, e até se concentram em determinadas áreas, alojamentos vagos (Lisboa, Montijo, Moita e Alcochete; INE, 2011), e de uso sazonal (Sesimbra, Mafra e Almada; INE, 2011).

No caso da segunda vertente, a leitura espacial do processo de evolução e de expansão da construção de edifícios pelo território metropolitano que se pretendeu transmitir, acabou por revelar que a tendência construtiva dos edifícios não é similar à dos alojamentos, demonstrando que no caso dos edifícios existe um decréscimo generalizado (embora com algumas exceções) na AML, a partir da década de 80. A esta situação não pode estar alheio o facto de surgirem novos modelos habitacionais perfilhados pela população, associados a fortes conotações sociais que “desempenham um papel muito importante, na medida em que uma parte significativa das novas residências são moradias..” (Pereira, 2011; p.26), que surgem disseminadas na AML, e constituem áreas de baixa densidade.

Na realidade, a extensão do crescimento urbano na AML trouxe, na perspetiva de Domingues (2006), uma nova ordem urbana caracterizada por uma realidade dualista – cidade com qualidade e cidade sem qualidade, que põe em causa a importância de existir uma visão de conjunto e de complementaridades física e funcional entre uma e outra. De facto, o crescimento suburbano surge desorganizado e pouco atrativo, onde se evidenciam nos territórios realidades muito distintas e antagónicas, sobressaindo por um lado, áreas habitacionais desqualificadas e sem infraestruturas de apoio, e por outro, áreas com elevados padrões de qualidade construtiva, fragmentando social e urbanisticamente o território da AML (Domingos, 2006; Pereira, 2004). Um dos principais fatores que contribuiu para o surgimento desta realidade, dual e caótica, prende-se com a pouca importância concedida ao espaço público, enquanto elemento organizador da dinâmica imobiliária, e conciliador dos interesses sociais e económicos com os princípios urbanísticos (definição do traçado, da rua, do quarteirão, da praça) e funcionalistas (integração de atividades económicas e de equipamentos) na organização do espaço urbano, (Portas in Domingues, 2006; Portas, 2005; Lamas, 1992).

Por último, uma análise crítica ao processo de desenvolvimento urbano ocorrido nas últimas décadas na AML, permite reconhecer que este é uma consequência direta de muitas

decisões e procedimentos adotados que se revelaram inadequados, designadamente: **i)** A constatação de que existiu (e ainda persiste) um desajustamento entre as áreas urbanizáveis e as projecções demográficas concebidas no âmbito dos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT). De acordo com o Relatório Nacional¹³⁷ elaborado para a Terceira Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU), realizada em outubro de 2016, depreende-se que houve uma valorização das necessidades de solo urbano. Segundo o referido documento, apenas 29% das áreas urbanizáveis previstas nos PDM estavam efetivamente concretizadas, inferindo que as áreas de expansão urbana previstas até 2012 eram excessivas face às dinâmicas populacionais e transformações económicas ocorridas. Todavia, esta possibilidade consubstanciada nos IGT de âmbito municipal facilitou, e acelerou o processo de crescimento da habitação, demonstrado pelo aumento de licenças para construção das últimas décadas; **ii)** A constatação de que existiu alguma passividade, por parte do sector público, em aprovar em tempo oportuno os IGT necessários a todos os aglomerados urbanos em rápido crescimento, e em executar as redes de infraestruturas, e a divisão em lotes urbanos, para responder à grande pressão de procura de novas áreas habitacionais (Correia, 2002; Carvalho, 2003); **iii)** A constatação de que a falta de articulação e de coerência entre diferentes políticas com impacto no território suscitou um clima de instabilidade, e de quebra, na prossecução dos objetivos programados; e **iv)** A constatação de que o desrespeito pelas características endógenas do território contribuiu para comprometer a sustentabilidade ambiental dos espaços urbanos, ao possibilitar a edificação em áreas com elevado potencial ecológico, e em áreas que fazem parte do sistema húmido (Magalhães, 2016). No estudo de Magalhães (mencionado em capítulo anterior), e no caso particular da AML, é referenciada uma maior incidência deste tipo de situações, sobretudo nos municípios com maior população.

¹³⁷ O relatório efetuado sob a coordenação da Direção Geral do Território e da Administração Regional e Local foi divulgado em março de 2016.

VI- IMPACTO DA CRISE E DA POLÍTICA DE AUSTERIDADE NO SECTOR IMOBILIÁRIO DA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA

A percepção das alterações nas características e nas dinâmicas do sector da construção e das atividades imobiliárias suscitadas pela recente crise económica e financeira, e os seus consequentes impactos no território da Área Metropolitana de Lisboa (AML), são os principais objetivos, senão os mais importantes, desta investigação. A abordagem efetuada ao sector imobiliário nacional¹³⁸, com recurso a uma análise empírica de variáveis representativas, e expressivas da realidade da última década (2005/2015), permitiu inferir que, de facto, o impacto da crise associado às medidas de austeridade impostas no território nacional, a partir de 2011, condicionaram o comportamento de muitos dos indicadores apreciados, expressando alterações significativas nas dinâmicas construtivas e imobiliárias nacionais. O exercício desenvolvido foi sobretudo interessante para sinalizar algumas das principais alterações ocorridas, e a forma diferenciada como essas se expressaram no território, nacional e regional.

Na sequência desse contributo, e tendo em consideração que o processo de investigação deve ser exploratório e simultaneamente evolutivo, aspetos essenciais para que possamos ter uma visão o mais pormenorizada possível do seu objeto central, pretende-se efetuar uma análise focada no território metropolitano de Lisboa, em período pré e pós-crise, com recurso a uma análise multivariada aplicada a indicadores selecionados e categorizados, de forma a cobrir diferentes componentes de análise – população; condições de vida; dinâmica do sector da construção; alojamentos e dinâmica residencial – no sentido de poder ser avaliado o impacto territorial da conjuntura económica nacional nesses fatores, e de serem confrontadas as semelhanças e diferenças existentes entre os municípios que fazem parte dessa unidade territorial. Assim, pretende-se identificar ou municípios da AML que apresentam as mesmas lógicas de desenvolvimento, reveladas por comportamentos e tendências das variáveis que denunciam semelhanças, e em confronto, aquelas que expõem comportamentos contrastantes, ou extremados.

Considerando ainda pertinente, no âmbito deste estudo, que seja efetuada uma análise comparativa dos resultados obtidos com a realidade atualmente existente, recorrendo para o efeito a uma outra análise multivariada que contemple a mesma tipologia de variáveis

¹³⁸ No âmbito do capítulo “Dinâmicas Urbanas e o Sector Imobiliário”

para uma última data. A esta pretensão está subjacente o interesse em perceber de que forma a recuperação do investimento externo, e a melhoria dos indicadores macroeconómicos nacionais se refletem no comportamento e atuação das variáveis selecionadas, e alteram as lógicas de desenvolvimento territorial do período anterior.

Sendo ainda objetivo, que os resultados apurados sejam devidamente enquadrados por elementos gráficos que possibilitem, tanto quanto possível, uma análise interpretativa, esclarecedora e objetiva, sobre as alterações territoriais suscitadas pelas dinâmicas construtiva, imobiliária e económica, preconizadas pela AML, nos dois períodos considerados – i) período de recessão económica e ii) período mais recente que traduz uma inversão do ciclo económico nacional, e que será representado pelo ano de 2015.

A. QUESTÕES METODOLÓGICAS

Tendo em vista a comprovação empírica dos factos anteriormente referidos, serão apresentados os critérios e as opções metodológicas a adotar nesta pesquisa:

Âmbito Territorial

O âmbito territorial da Área Metropolitana de Lisboa é definido pela Lei nº 75/2013 de 12 de setembro, incluindo na sua área 18 municípios - Alcochete; Almada; Amadora; Barreiro; Cascais; Lisboa; Loures; Mafra; Moita; Montijo; Odivelas; Oeiras; Palmela; Seixal; Sesimbra; Setúbal; Sintra e Vila Franca de Xira (Figura VI.1).

Figura VI.1 – Municípios da Área Metropolitana de Lisboa



Fonte: CAOP, 2013

De acordo com o último Recenseamento da População e da Habitação (INE, 2011), a AML concentrava 27% da população residente no país, expressando-se territorialmente por uma elevada densidade populacional (940 habitantes/km²; INE, 2011), que é francamente superior ao valor médio nacional (111,5 habitantes/km²). Todavia, no seio da AML, reconhece-se existirem contrastes internos expressivos, como é o caso dos municípios de Palmela e da Amadora que representam as situações extremas, com respetivamente 135 e 7.363 habitantes/km². Efetivamente, as maiores densidades populacionais registadas em 2011 estão associadas às lógicas de desenvolvimento que caracterizam o processo de metropolização da AML, que está associado, por um lado, à expansão urbana para áreas adjacentes, ou fisicamente próximas da cidade de Lisboa (como é caso de Loures, Odivelas e Amadora) e por outro, ao facto de existir uma boa relação de proximidade facilitada pela “...melhoria da qualidade das infraestruturas e do desempenho dos transportes”(Marques da Costa, 2016; p.1), cujo impacto suscitou, ao longo das últimas décadas, uma alteração nos padrões de mobilidade, e contribuiu para a expansão de bolsas de emprego e a dispersão de opções residenciais (Marques da Costa, idem). Se, de facto, estes são os principais fatores que estão subjacentes às alterações da configuração do território metropolitano de Lisboa ocorridas nos últimos anos, e que determinaram a sua densidade de ocupação, por outro lado, não pode

ser negligenciado o fator “herança industrial”, que se exprime com particular acuidade nos municípios do Barreiro e de Setúbal. Em ambas as situações, a independência funcional e económica face a Lisboa, decorrente no primeiro caso, da concentração da atividade económica industrial fundamentalmente ligada à CUF (a partir do princípio do século XX) e à polarização da atividade industrial naval e da indústria automóvel, no segundo município, contribuíram, em grande medida, para que fossem criadas condições para a fixação da população.

Para além da questão que se prende com a diferenciação territorial na ocupação da AML, importa destacar alguns aspetos que permitem perceber que a trajetória de desenvolvimento deste território, para além de apresentar diferenças significativas quando comparada com a realidade nacional, tem associado um papel determinante no desenvolvimento e no crescimento económico do país.

Em primeiro lugar, existem diferenças claras entre a lógica de crescimento da AML e a do território nacional, que se repercutem ao nível do crescimento da população (taxa de variação (tv) da AML; 6% e tv do País; 2%), e ao nível da evolução do número de famílias clássicas (tv da AML;14,1% e tv do País;10,8%), registadas no último período intercensitário (2001/11).

Em segundo lugar, constata-se que no último período intercensitário, ocorreu um acréscimo significativo da proporção de população residente com ensino superior completo, processo que apesar de ser mais acentuado no território metropolitano também se replicou por todo o país¹³⁹. Desde logo, parece evidente que esta tendência reflete o aumento da democratização no acesso ao ensino superior, mas, acima de tudo, expressa uma maior capacidade económica, manifestada nos últimos anos, por parte das famílias, em disponibilizar recursos (ou poupanças) para a formação escolar dos seus agregados.

Ainda no âmbito deste domínio de análise, não pode deixar de ser referida a possibilidade de existência na AML de um *cluster* de população mais qualificada, circunscrito ao eixo Lisboa-Oeiras-Cascais¹⁴⁰, contudo, esta constatação ganha outros contornos se a confrontarmos com os grupos sócio económicos do titular do alojamento, concluindo-se que,

¹³⁹ População com ensino superior completo: AML- 13,5%, 2001; 21,1%, 2011/ País - 8,6%, 2001; 14,9%, 2011 (Fonte: INE, 2001 e 2011)

¹⁴⁰ População com ensino superior completo: Lisboa - 33,5%; Oeiras -32,9%; Cascais - 25,5% (Fonte: INE, 2011)

efetivamente, nestes municípios o perfil escolar e o peso das categorias profissionais superiores¹⁴¹ são francamente expressivos face à realidade socioeconómica da AML, e inclusive do próprio país.

Em terceiro lugar, verifica-se que o peso da AML no produto interno bruto (PIB) do país é bastante expressivo, representando antes da crise financeira, tendo como referencia o ano de 2007, 37,4%¹⁴², e em 2014 aproximadamente 37% ¹⁴³ do PIB nacional, expressando um pouco mais de um terço do PIB português.

Em quarto lugar, verifica-se que o peso da região metropolitana no emprego total do país, particularmente entre 2007 e 2011¹⁴⁴, foi tendencialmente crescente, comportamento que demonstra existir, de certa forma, uma maior resiliência, por parte das empresas da região de Lisboa, face às adversidades associadas às alterações do quadro económico nacional.

No âmbito da estrutura empresarial expressa pelo total de empresas sedeadas na AML, é de realçar que, embora, o peso do território metropolitano face ao total do país tenha diminuído nos últimos anos (2009-29,8%; 2013-27,9%), contudo, esse decréscimo não se refletiu expressivamente no PIB da região. Tal situação deve-se principalmente ao facto de existir uma maior concentração na AML de sectores de atividade de maior produtividade. Neste sentido, destaca-se o importante contributo das empresas em sectores de alta e média-alta tecnologia para o valor acrescentado bruto (VAB) da AML que se tem mantido estável de 2008 a 2013, centrando-se à volta dos 15%. A par desta situação, é ainda de referir, o interesse deste tipo de empresas em se fixar no território metropolitano, manifestado pelo ritmo de criação de empresas novas que é mais acentuado na AML, do que no país¹⁴⁵.

Por último, verifica-se que no último período intercensitário existem claras diferenças entre a dinâmica de crescimento do parque habitacional (alojamentos e edifícios) do país e da AML, na medida em que o aumento do número de alojamentos é mais expressivo no país

¹⁴¹.Lisboa – 26,7%; Oeiras – 10, 3% e Cascais- 9,7%. Estas percentagens contemplam as seguintes categorias profissionais: diretores de empresas; quadros dirigentes do Estado e quadros intelectuais e científicos (Fonte: INE, 2011)

¹⁴² Segundo o INE – Contas Regionais

¹⁴³ Segundo o INE – Contas Regionais

¹⁴⁴ 2007 – 27,7%; 2008 – 28,2%; 2009-28,5%; 2010 -. 29,1% e 2011-29,0%) (Fonte: INE -Contas Regionais)

¹⁴⁵ Proporção dos nascimentos de empresas em sectores de alta e média-alta tecnologia: PORTUGAL- 2008- 2,06; 2009-1,96; 2010-1,78; 2011-2,17; 2012-2,06 e 2013 – 1,46 (Fonte: INE Anuários Estatísticos da Região de Lisboa) AML – 2008 – 2,72; 2009-2,75; 2010 – 2,53; 2011-2,99; 2012-2,91 e 2013 – 2,61 (Fonte: INE Anuários Estatísticos da Região de Lisboa)

(taxa de variação 2001/11 – Portugal -16,3%; AML – 14,8%), e o aumento de edifícios na AML (taxa de variação 2001/11 – Portugal -12,2%; AML – 13,8%). Embora se verifiquem essas diferenças nos territórios nacional e metropolitano, parece que ambos partilham uma lógica de desenvolvimento assente numa redução da construção de novos alojamentos que é contrastante com a tendência de aumento registada desde meados da década de 90 até princípios da primeira década do século XXI, situação que pode indiciar uma alteração na trajetória do crescimento residencial registado no país nas últimas décadas.

Salvaguardadas as diferenças mais relevantes, em termos de dinâmica construtiva, importa destacar os principais aspetos referentes às intenções urbanísticas. Neste sentido, a análise dos dados demonstra que o peso da AML no país, em termos de licenciamento de fogos e de edifícios, representa respetivamente 20% e 13,9%, entre 2001 e 2011.

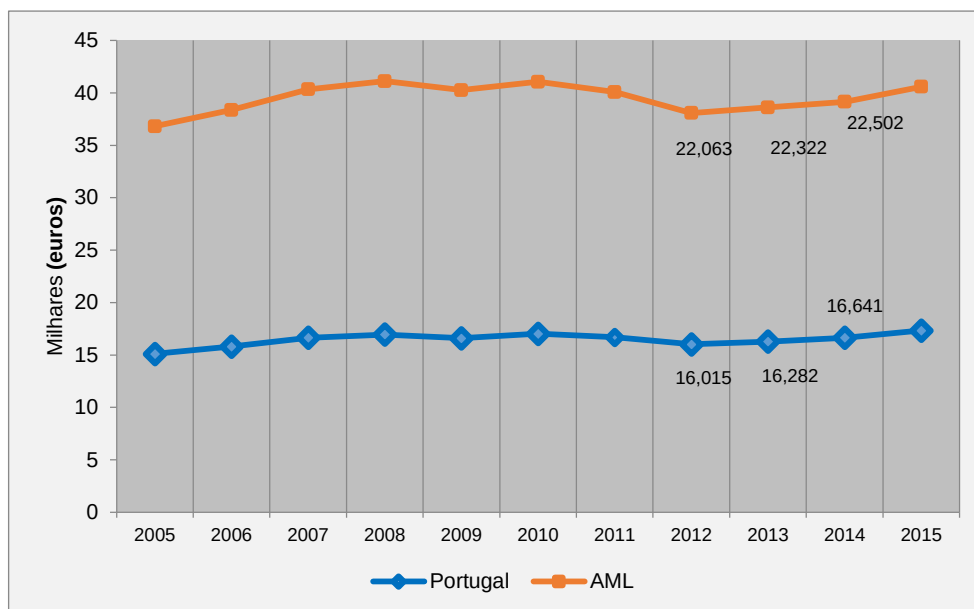
Âmbito Temporal

A definição do intervalo de tempo face aos objetivos pretendidos, para além de essencial, exigiu que fossem adotados alguns critérios, e cuja fundamentação fosse inquestionável quanto à sua opção. De facto, desde o início desta investigação não existiram dúvidas quanto à necessidade de serem analisadas as dinâmicas económica, construtiva e imobiliária, desde alguns anos antes da crise, tendo surgido o ano de 2005 como o mais indicado, atendendo a que estávamos em 2015, e nessa medida teríamos um período perfeito e completo (década), abrangendo as fases pré e pós – crise, e a atualidade, representada pelo último ano (2015). E assim sendo, em todas as análises anteriormente apresentadas esta referência temporal foi sempre tida em consideração. Na realidade, essas análises demonstraram que o comportamento de alguns dos indicadores utilizados não sofreram grandes alterações nos anos imediatos à eclosão da crise de 2008/9, mas sim, modificaram a trajetória de desenvolvimento, de uma forma mais acentuada, com a implementação das medidas de austeridade no país, e mais tardiamente, sensivelmente a partir de 2013, invertendo novamente, embora lentamente, essa trajetória.

Apesar dessas confirmações, e face aos objetivos pretendidos neste capítulo, persistem algumas dúvidas sobre a limitação do intervalo de tempo a adotar, por forma a contemplar na análise, o ano mais crítico e representativo da depressão económica sentida no país. Face às dúvidas, optou-se por analisar a evolução de alguns indicadores económicos

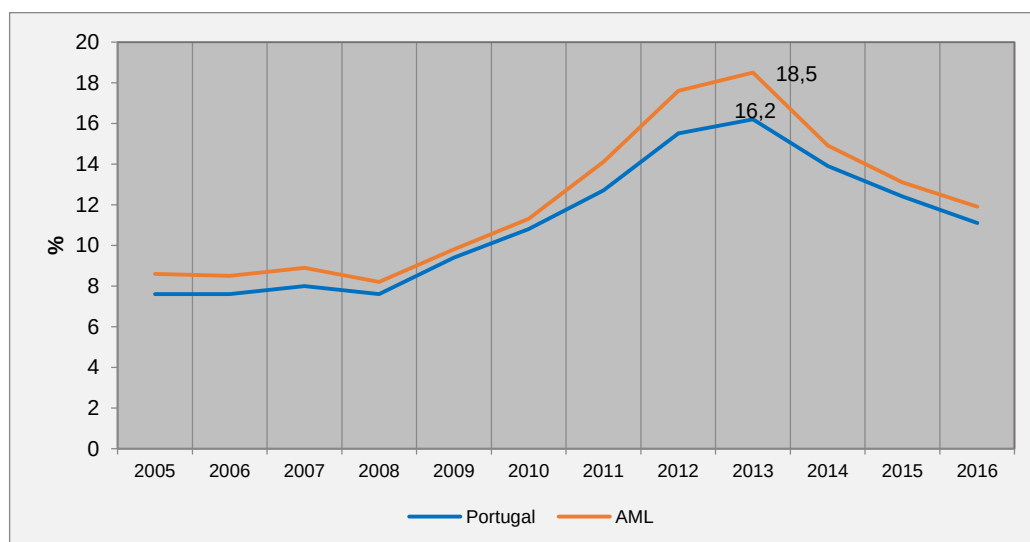
(Figuras VI.2 a VI.4) – PIB *per capita*, Desemprego e Rendimento Disponível das Famílias *per capita*, com o intuito de identificar o ano onde o decréscimo de cada um deles é mais acentuado.

Figura VI.2 – PIB *per capita* a Preços Correntes, 2005-2015



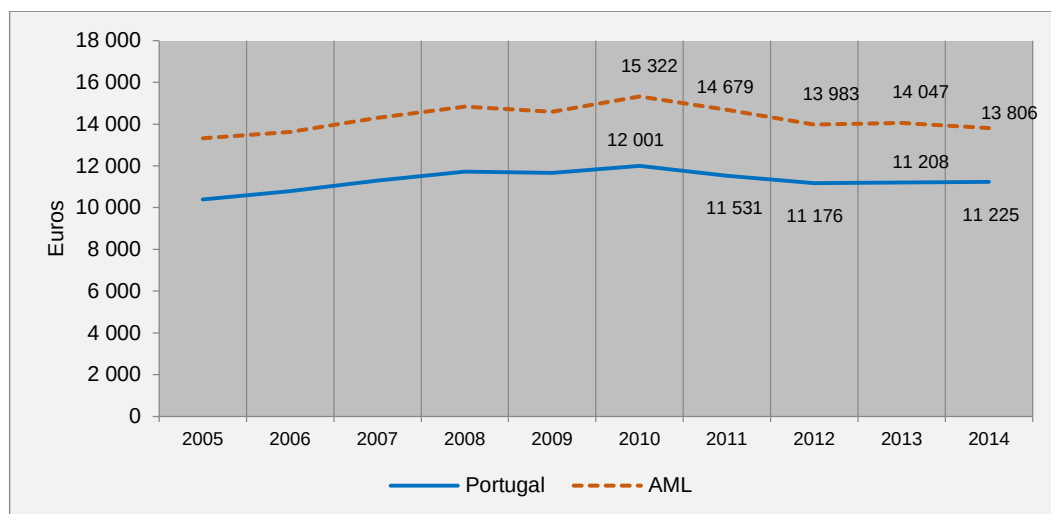
Fonte: Elaboração Própria, INE – Contas Económicas Regionais

Figura VI.3 – Taxa de Desemprego, 2005-2016



Fonte: Elaboração Própria, INE – Inquérito ao Emprego

Figura VI.4 – Rendimento Disponível das Famílias *per capita*, 2005-2014



Fonte: Elaboração Própria, INE – Contas Económicas Regionais

De acordo com a leitura das Figuras, ao ano de 2012 é atribuído o valor mais baixo do PIB e de rendimento disponível. E no ano de 2013, registam-se os valores mais altos de desemprego, em Portugal e na AML. Assim, a não coincidência destas situações no mesmo ano, exigiu que fosse feita uma ponderação da situação, e face ao objetivos da investigação, admite-se que o ano de 2012 traduz melhor o contexto económico decorrente da crise, e das medidas de austeridade impostas em 2011.

Por último, sem qualquer hesitação, considerou-se que o ano de 2015 seria o mais recente e apropriado, atendendo à maior disponibilidade de informação estatística, para ser efetuada uma análise comparativa entre o ciclo recessivo da atividade económica, construtiva e imobiliária, manifestado no período de 2005 a 2012, e o processo de inversão da situação que ocorre lentamente a partir de sensivelmente 2013, com o aumento do investimento externo e a melhoria dos indicadores macroeconómicos nacionais.

Informação Estatística

Atendendo a que se pretende utilizar neste estudo uma técnica de análise multivariada, mais concretamente o modelo de análise fatorial (componentes principais), cuja especificidade será mencionada no ponto seguinte, é necessário ter presente que este modelo é restritivo quanto ao número de indicadores/variáveis a contemplar. Neste sentido, houve alguma preocupação em limitar o universo estatístico. Em todo o caso, a informação de base procura abranger diferentes domínios – socioeconómicos e dinâmicas do sector da construção e do mercado residencial, recorrendo a indicadores (simples e compostos) que sejam suficientemente abrangentes dos aspetos que se pretende comprovar. São consideradas 6 categorias de indicadores - População; Condições de Vida; Dinâmica do Sector da Construção; Alojamentos; Dinâmica da Construção e Dinâmica do Mercado Residencial, e contemplados 18 indicadores de base (Quadro VI.1).

De referir ainda, que os indicadores de base têm como referencia temporal os anos apresentados e fundamentados no ponto anterior. Excecionalmente, no caso de alguns indicadores (p.e. poder de compra), a inexistência de informação para um dos anos de referência implicou que fosse considerada a informação do ano mais próximo, admitindo não existir significantes alterações na tendência do respetivo indicador. Toda a informação de base utilizada no modelo de análise fatorial consta do ANEXO II.

Quadro VI.1 - Caracterização dos Indicadores Utilizados

Indicadores	Descrição	Unidade	Fonte
População			
Taxa de Variação da População _2005-2012	(Diferença da população residente entre o ano mais recente e o mais antigo) / População residente no ano mais antigo x100	%	INE, Estimativas anuais da população residente
Taxa de Variação das Famílias Clássicas _2001-2011 (períodos censitários)	(Diferença do número de famílias clássicas entre o ano mais recente e o mais antigo) / Número de famílias clássicas do ano mais antigo x100	%	PORDATA, Famílias clássicas segundo os Censos de 2001 e de 2011
Variação da Taxa de Desemprego _2001-2011 (períodos censitários)	(Diferença das taxas de desemprego registadas entre o ano mais recente e o mais antigo) / Taxa de desemprego do ano mais antigo x100 Taxa de desemprego – População desempregada /População ativa x100	%	INE, Recenseamento da população e habitação - Censos de 2001 e de 2011
Condições de Vida			
Taxa de Variação do Valor Acrescentado Bruto (VAB) <i>per capita</i> _2009-2015 (dados estimados pela própria)	(Diferença do VAB <i>per capita</i> (estimado) entre o ano mais recente e o ano mais antigo) /VAB <i>per capita</i> do ano mais antigo x 100 VAB <i>per capita</i> 2009 (dados estimados) - VAB das empresas não financeiras de 2009 / População residente em 2009 VAB <i>per capita</i> 2015 (dados estimados) – VAB das empresas não financeiras de 2015 /População residente em 2015	%	PORDATA, Sistema de Contas Integradas das Empresas INE, Estimativas anuais da população residente
Taxa de Variação do Poder de Compra <i>per capita</i> _2005-2013	(Diferença do poder de compra por habitante registado entre o ano mais recente e o mais antigo) / Poder de compra por habitante do ano mais antigo x 100 O poder de compra é um indicador composto e calculado pelo INE	%	INE, Estudo sobre o poder de compra concelhio
Taxa de Variação do Crédito à Habitação <i>per capita</i> _2005-2012	(Diferença do crédito à habitação por habitante entre o ano mais recente e o mais antigo) /Crédito à habitação por habitante do ano mais antigo x 100 Crédito à habitação por habitante – Valor do crédito à habitação/ População média anual residente x 100 (indicador calculado pelo INE)	%	INE, Estatísticas das instituições de crédito e sociedades financeiras

continua

Indicadores	Descrição	Unidade	Fonte
Dinâmica do Sector da Construção			
Diferença entre Taxas de Sobrevivência das Empresas _2006-2012	Diferença entre a taxa de sobrevivência das empresas entre o ano mais recente e o mais antigo Taxa de sobrevivência – Número de empresas ativas no ano n que tendo nascido no ano n-2 sobreviveram no ano n/ Número de empresas nascidas no ano n-2) x100 (indicador calculado pelo INE)	%	INE, Demografia das empresas
Diferença entre a Proporção VAB Empresas de Atividades Imobiliárias _2005-2012	[(VAB das empresas de atividades imobiliárias de 2012 / Total da atividade económica de 2012 x100) – (VAB empresas de atividades imobiliárias de 2005/Total da atividade económica de 2005 x100)] Diferença entre a proporção do VAB das empresas de atividades imobiliárias sobre o total da atividade económica registado entre o ano mais recente e o mais antigo	%	INE, Sistema de contas integradas das empresas
Taxa de Variação do Emprego na Construção _2005-2012	(Diferença da proporção do emprego na construção entre o ano mais recente e o mais antigo) / Proporção de emprego na construção do ano mais antigo x100 Proporção do emprego na construção – Emprego no sector da construção num determinado ano / Total de emprego desse mesmo ano x100	%	INE - Sistema de Contas Integradas das Empresas
Alojamentos			
Taxa de Variação de Alojamentos Clássicos/Famílias Clássicas _2005-2012	[(Diferença de alojamentos clássicos entre o ano mais recente e o ano mais antigo) / Alojamentos clássicos do ano mais antigo x100] / [(Diferença do número de famílias clássicas entre 2011 e 2001) / Número de famílias clássicas de 2001x100] Para o cálculo deste indicador utilizou-se o número de famílias dos últimos dois períodos censitários (2001 e 2011)	%	INE, Estatísticas das obras concluídas PORDATA, Famílias clássicas segundo os Censos de 2001 e de 2011

continua

Indicadores	Descrição	Unidade	Fonte
Taxa de Variação de Fogos Concluídos em Construções Novas para Habitação Familiar _2005/2012	(Diferença do número de fogos concluídos em construção nova entre o ano mais recente e o mais antigo) / Número de fogos concluídos em construção nova do ano mais antigo x100	%	INE, Estatísticas das obras concluídas
Taxa de Variação de Alojamentos Familiares Clássicos de Uso Sazonal / Residência Secundária _2001-2011	(Diferença do número de alojamentos familiares clássicos de uso sazonal/residência secundária entre o ano mais recente e o mais antigo) / Número de alojamentos familiares clássicos de uso sazonal/residência secundária do ano mais antigo x100 Para o cálculo deste indicador utilizou-se informação dos Censos (2001 e 2011)	%	INE, Recenseamento da população e habitação - Censos de 2001 e 2011
Taxa de Variação de Alojamentos Familiares Clássicos Vagos _2001-2011	(Diferença do número de alojamentos familiares clássicos vagos entre o ano mais recente e o mais antigo) / Número de alojamentos familiares clássicos vagos do ano mais antigo x100 Para o cálculo deste indicador utilizou-se informação dos Censos (2001 e 2011)	%	INE, Recenseamento da população e habitação - Censos de 2001 e 2011
Taxa de Variação da Superfície Habitável das Construções Novas para Habitação Familiar _ 2005-2012	(Diferença da superfície habitável das construções novas entre o ano mais recente e o mais antigo) / Superfície habitável das construções novas do ano mais antigo x100	%	INE, Estatísticas das obras concluídas
Dinâmica da Construção			
Diferença entre a Proporção de Edifícios Licenciados para Construção Nova _ 2005-2012	[Edifícios licenciados para construção nova em 2012/ Total edifícios licenciados em 2012 x100] – [Edifícios licenciados para construção nova em 2005 / Total edifícios licenciados em 2005 x 100]	%	INE, Inquérito aos projetos de obras de edificação e de demolição de edifícios
Diferença entre a Proporção de Edifícios Licenciados para Reconstrução /Alteração/Ampliação _ 2005-2012	[Edifícios licenciados para (reconstrução+ ampliação+ alteração) em 2012/ Total edifícios licenciados em 2012 x 100] – [Edifícios licenciados para (reconstrução +ampliação+ alteração) em 2005 / Total edifícios licenciados em 2005 x 100]	%	INE, Inquérito aos projetos de obras de edificação e de demolição de edifícios

continua

Indicadores	Descrição	Unidade	Fonte
Dinâmica do Mercado Residencial			
Taxa de Variação do Número de Fogos em Oferta no Mercado Residencial _2007-2012	$\frac{(\text{Diferença do número de fogos em oferta entre o ano mais recente e o mais antigo}) / \text{Número de fogos em ofertas do ano mais antigo}}{x100}$ O cálculo deste indicador incide sobre a informação facultada pela Confidencial Imobiliário, sendo 2007 o primeiro ano de que dispõem deste tipo de informação estatística	%	Confidencial Imobiliário, Sistema de Informação Residencial (SIR)
Taxa de Variação do Preço Médio de Venda _2007-2012	$\frac{(\text{Diferença do preço médio de venda entre o ano mais recente e o mais antigo}) / \text{Preço médio de venda do ano mais antigo}}{x100}$ O preço médio de venda resulta de uma média aritmética efetuada às transações realizadas no mercado residencial nacional, que fazem parte da amostra da Confidencial Imobiliário, representativas de um universo de aproximadamente 100 empresas, líderes do mercado nacional, incluindo promotores e investidores.	%	Confidencial Imobiliário, Sistema de Informação Residencial (SIR)

Procedimento Estatístico Utilizado

A técnica estatística utilizada baseia-se na aplicação de uma análise fatorial através do método de componentes principais sobre um conjunto de indicadores de base definidos inicialmente, procurando transformar esse conjunto de informação quantitativa, correlacionado entre si, noutro conjunto menor de variáveis não correlacionadas (fatores), e que resultam de combinações lineares das variáveis iniciais. Deste modo, os coeficientes apurados para cada uma das novas variáveis permitem selecionar as que interessam analisar, procurando sintetizar, explicar, grande parte da variabilidade existente nos dados iniciais, e identificar os que não possuem uma correlação entre si (INE, 2014; Pestana e Gageiro, 2005). Para além disso, esta análise permite perceber como diferentes variáveis têm subjacente o mesmo conceito (factor) (Pestana e Gageiro, 2005).

De uma forma clara e elucidativa, Abreu (2006), refere que a particularidade da análise fatorial é reescrever a informação contida nos dados, possibilitando que se estudem as

relações entre as variáveis iniciais, consideradas como descritoras do fenómeno em estudo, e um outro conjunto de variáveis que são geradas a partir das iniciais, assumidas, pelo autor, como sendo melhores descritoras do fenómeno, na medida em que se encontram mais organizadas, são menos redundantes e são mais facilmente interpretáveis.

A análise fatorial utilizada neste estudo obedeceu aos seguintes procedimentos:

- i. Procedeu-se à seleção da informação estatística tendo implícita a natureza do fenómeno em estudo e o que se pretende comprovar;
- ii. Foram definidas as unidades de análise que no caso particular deste estudo representam os municípios da AML;
- iii. Foi testada a possibilidade de utilização da técnica estatística, utilizando para o efeito uma matriz de correlação entre as variáveis. Apesar do resultado do teste KMO (Kaiser-Mayer-Olkin) ser ligeiramente inferior a 0.5, assumiu-se que a extração das seis componentes principais que explicam 86% da variância presente nos indicadores de base é bastante significativa;
- iv. Para a extração dos fatores foi utilizado o método das componentes principais, que permitiu transformar o conjunto de variáveis de base, correlacionadas, num outro conjunto de variáveis não correlacionadas (fatores), mas que explicam também a variância das variáveis iniciais;
- v. Os fatores extraídos pelo método das componentes principais foram sujeitos a uma rotação (ortogonal - Varimax) possibilitando uma melhor relação entre as variáveis e permitindo uma melhor interpretação dos resultados. A matriz obtida por este processo, designada por Matriz Rodada, representa a chave de toda a análise fatorial pois esta apresenta as correlações entre as variáveis iniciais e os fatores que estruturam a variação total do conjunto. Os resultados apresentados por esta matriz foram importantes pela sua capacidade em ajudar a identificar o significado dos fatores, e consequentemente, auxiliando a atribuir as respetivas denominações;
- vi. Por último, identificados os fatores que traduzem as combinações lineares entre as variáveis iniciais, foram apurados os valores associados às unidades de análise (municípios) de cada fator (Matriz de Scores). Os scores ou pesos traduzem a expressão dos fatores nas unidades de análise, a partir dos quais foi possível hierarquizar e agrupar os municípios, de acordo com os fatores estruturantes identificados pela matriz rodada.

VI.1 - CRISE – PERÍODO DE RECESSÃO ECONÓMICA. ANÁLISE INTERPRETATIVA DOS RESULTADOS DA ANÁLISE FATORIAL

A aplicação da análise fatorial aos 18 indicadores de base para os 18 municípios da AML, possibilitou a extração de seis componentes principais que explicam 86% da variância presente nesses indicadores (Quadro VI.1.1).

Quadro VI.1.1 – Variância Explicada pelas Componentes, 2005-2012

Componentes	Valores Próprios Iniciais			Extração das Componentes Principais			Rotação das Componentes Principais		
	Total	% da Variância	% Variância Cumulativa	Total	% da Variância	% Variância Cumulativa	Total	% da Variância	% Variância Cumulativa
1	5,81	32,30	32,30	5,81	32,30	32,30	4,64	25,78	25,78
2	2,64	14,64	46,94	2,64	14,64	46,94	2,76	15,36	41,14
3	2,49	13,82	60,76	2,49	13,82	60,76	2,38	13,22	54,37
4	1,75	9,70	70,46	1,75	9,70	70,46	2,25	12,49	66,86
5	1,65	9,14	79,61	1,65	9,14	79,61	1,99	11,05	77,91
6	1,07	5,96	85,57	1,07	5,96	85,57	1,38	7,66	85,57

A matriz rodada representa a chave da análise fatorial pois apresenta as correlações entre as variáveis e os fatores que simplificam e estruturam a variação total do conjunto. As componentes extraídas da análise fatorial permitiram identificar seis dimensões de análise, tendo em consideração os coeficientes de correlação entre os indicadores de base e as componentes extraídas, e ultrapassada alguma dificuldade em decifrar o seu significado, foram atribuídas a cada componente as seguintes designações: **Componente 1** - Dinâmica empresarial associada à dinâmica populacional; **Componente 2** - Dinâmica económica; **Componente 3** – Forma de ocupação e dimensão da habitação; **Componente 4** - Dinâmica do emprego associada à dinâmica da construção; **Componente 5** - Especulação imobiliária; **Componente 6** - Dinâmica económica associada ao valor do mercado residencial (Quadro VI.1.2).

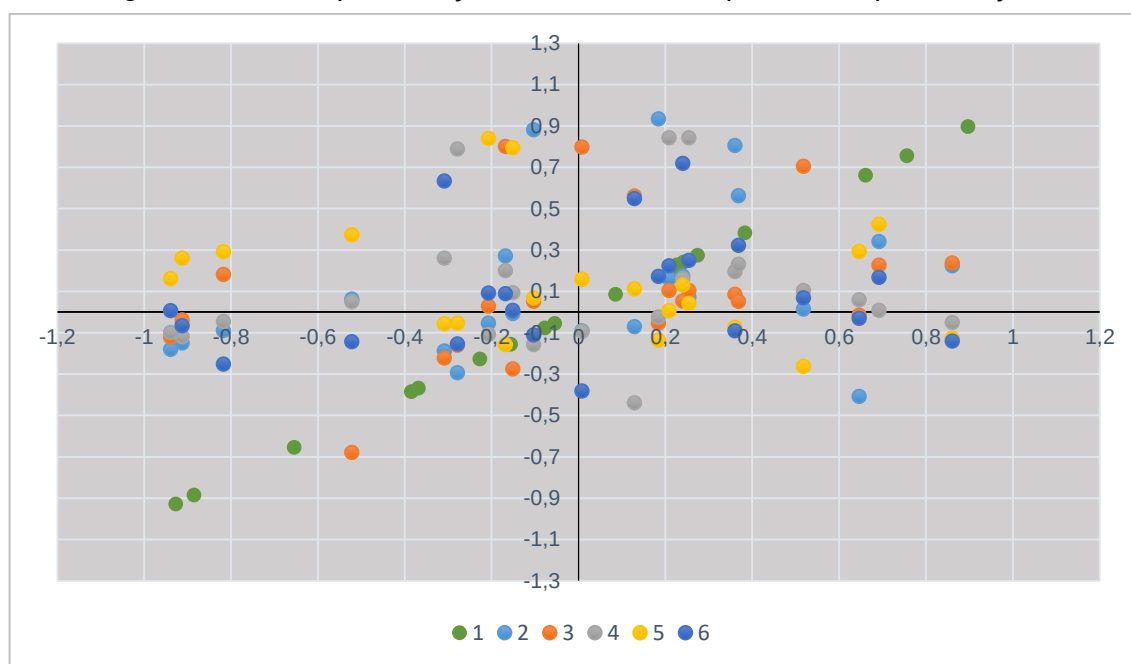
Quadro VI.1.2 – Matriz dos Pesos Fatoriais das Componentes Após Rotação

	Dinâmica empresarial associada à dinâmica populacional	Dinâmica económica	Forma de ocupação e dimensão da habitação	Dinâmica do emprego associada à dinâmica da construção	Especulação imobiliária	Dinâmica económica associada ao valor do mercado residencial
	1	2	3	4	5	6
Taxa de Variação da População Residente _ 2005-2012	-0,885	-0,144	-0,153	0,090	0,272	-0,070
Taxa de Variação de Famílias Clássicas _2001-2011	-0,927	-0,149	-0,124	0,004	0,178	0,002
Variação da Taxa de Desemprego _ 2001-2011	0,086	-0,115	-0,161	0,861	0,121	-0,285
Taxa de Variação do VAB _ 2009-2015	0,275	0,093	0,131	0,048	0,178	0,733
Taxa de Variação do Poder de Compra _ 2005-2013	0,384	0,800	0,218	0,060	-0,070	-0,053
Taxa de Variação do Credito à Habitação <i>per capita</i> _ 2005-2012	-0,077	0,936	-0,113	0,081	0,075	-0,117
Diferença entre Taxas de Sobrevivência das Empresas _ 2006-2012	0,756	0,292	0,059	0,108	0,461	0,148
Diferença entre a Proporção do VAB das Empresas de Actividades Imobiliárias _2005-2012	-0,156	-0,070	0,091	-0,249	0,834	-0,005
Taxa de Variação do Emprego na Construção _ 2001-2011	0,228	0,905	-0,008	-0,063	-0,108	0,175
Taxa de Variação de Alojamentos Clássicos/ Famílias _2005-2012	0,897	0,168	-0,021	0,105	-0,137	-0,155
Taxa de Variação de Fogos Concluídos em Construções Novas para Habitação Familiar 2005 -2012	0,243	0,076	0,902	0,029	0,032	0,208
Taxa de Variação de Alojamentos Familiares Clássicos de Uso Sazonal e de Residência Secundária _ 2001-2011	-0,368	-0,338	0,709	-0,046	-0,088	-0,079
Taxa de Variação de Alojamentos Familiares Clássicos _Vagos _2001-2011	-0,227	-0,028	-0,096	0,065	0,811	0,075
Taxa de Variação da Superfície Habitável de Construções Novas _ 2005-2012	0,218	0,146	0,906	0,036	0,019	0,167
Diferença entre a Proporção de Edifícios Licenciados para Construção Nova _2005-2012	0,661	-0,062	0,125	0,585	-0,233	0,041
Diferença entre a Proporção de Edifícios Licenciados para Reconstrução /Alteração/Ampliação _ 2005-2012	-0,654	0,106	0,032	-0,553	0,355	-0,127
Taxa de Variação do Número de Fogos em Oferta no Mercado Residencial _ 2007-2012	-0,055	0,269	0,172	0,848	-0,169	0,142
Taxa de Variação do Preço Médio de Venda (m2) _2007-2012	-0,385	-0,130	0,188	-0,152	-0,108	0,736

Nota: Assinalaram-se as correlações com peso superior a 0,6, as positivas encontram-se sinalizadas a azul-escuro, as negativas a azul claro.

A Figura VI.1.1 corresponde à representação dos valores das variáveis de cada componente. Confrontando a leitura do gráfico com o Quadro VI.1.2 verifica-se que as variáveis que se localizam nos extremos da linha horizontal e vertical apresentam os mais altos pesos fatoriais apenas num dos fatores. As que se localizam perto da área de intersecção não se encontram associadas a nenhum fator. No caso particular das variáveis que fazem parte da componente 1, é de destacar o facto de se encontrarem distribuídas em extremos opostos, o que significa que os dois grupos de variáveis se associam negativamente entre si, embora de forma positiva com cada variável do mesmo grupo, sendo o caso do grupo constituído pelos indicadores de “Variação das Famílias Clássicas”, de “Variação da População Residente e da “Diferença entre a Proporção de Edifícios Licenciados para Reconstrução/ Alteração/ Ampliação” e do grupo formado pelos indicadores de “Variação dos Alojamentos Clássicos/Famílias“, de “Diferença entre Taxas de Sobrevivência de Empresas” e de “Diferença entre a Proporção de Edifícios Licenciados para Construção Nova”.

Figura VI.1.1 – Representação Gráfica das Componentes Após Rotação



Fonte: Elaboração Própria; Resultados da Análise Fatorial, Quadro da matriz das componentes após rotação, outubro 2017

A matriz de coeficientes de *scores* (ou pesos) mostra a expressão dos fatores nos municípios da AML, permitindo não só uma leitura espacial dos fenómenos, mas também

identificar a hierarquização ou agrupamento de municípios em função dos fatores estruturantes (Quadro VI.1.3).

Quadro VI.1.3 – Matriz dos Pesos Fatoriais das Componente nas Unidades de Análise (Municípios da AML)

	Dinâmica empresarial associada à dinâmica populacional	Dinâmica económica	Forma de ocupação e dimensão da habitação	Dinâmica do emprego associada à dinâmica da construção	Especulação imobiliária	Dinâmica económica associada ao valor do mercado residencial
Municípios	1	2	3	4	5	6
Alcochete	-0,46401	-0,67849	-0,05183	-0,74727	3,67378	0,02577
Almada	0,4034	-0,42884	-0,69101	-0,69798	-0,11837	-0,63617
Amadora	0,90297	-0,05467	-0,43861	0,38386	-0,11291	-1,22642
Barreiro	0,78655	-0,80777	0,50464	-0,84674	-0,83602	-0,95965
Cascais	-0,1143	-0,58061	-1,06593	1,15074	-0,415	1,4215
Lisboa	0,99308	0,2527	3,56673	0,10369	0,15781	0,88041
Loures	0,25108	-0,65706	-0,04813	1,53744	-0,00927	0,78184
Mafra	-2,13113	0,64164	0,30176	2,2814	0,41079	-0,68213
Moita	0,57237	0,33385	-0,78253	-0,76258	0,59669	-0,16887
Montijo	-1,7137	-1,01822	0,50708	-1,41401	-0,90086	-1,04658
Odívetas	0,31672	0,59535	0,30194	0,48578	-0,14253	-1,30854
Oeiras	-0,07317	3,55777	-0,38696	-0,72594	-0,07093	0,10671
Palmela	-0,63231	-0,19082	0,085	-0,25307	-0,44626	0,95276
Seixal	0,54286	-0,28791	-0,3578	0,11895	-0,12965	-0,94083
Sesimbra	-1,72954	-0,11876	0,06958	-0,98724	-0,83656	0,53794
Setúbal	0,70036	-0,00967	-0,74881	-0,91149	-0,16076	2,08155
Sintra	1,42692	-0,19809	-0,47668	0,90122	-0,15773	-0,62318
Vila Franca de Xira	-0,03818	-0,35039	-0,28844	0,38324	-0,50221	0,80388

Nota: Assinalaram-se a vermelho os pesos (ou scores) fatoriais positivos, e a azul, os negativos.

No sentido de permitir uma melhor perceção visual e interpretativa do significado de cada componente no território, os valores obtidos pela análise fatorial são representados cartograficamente. Considerou-se importante, para efeitos de representação, e de possibilidade comparativa, que existisse uma homogeneização na definição das classes referentes à distribuição dos valores de cada componente. Neste sentido, foi efetuado um diagrama de dispersão com a distribuição dos pesos fatoriais de cada componente, assumindo-se que seria pertinente existirem quatro classes. A primeira, apresentada a azul, representa a classe com valores menos expressivos ($<-0,3$), a classe intermédia de $(-0,3; 0,3)$, a cinzento, compreende os valores muito próximo do $(0,0)$, expressando uma fraca correlação entre os indicadores de base e a componente, e a vermelho, claro e escuro, surgem os mais expressivos. A necessidade de desdobrar a classe referente aos pesos fatoriais mais

elevados advém do facto de terem sido identificadas situações que se diferenciam bastante das restantes, designadas por *outliers*¹⁴⁶, e cuja relevância importa destacar.

Após a apresentação das principais questões metodológicas relacionadas com a análise fatorial, fundamentais para uma boa perceção dos resultados obtidos, é importante, na fase seguinte, interpretar e analisar esses resultados. Assim, será efetuada uma análise interpretativa para cada uma das componente extraídas:

Componente 1 - Dinâmica Empresarial Associada à Dinâmica Populacional

A primeira componente extraída do modelo apresenta uma variância explicada de 25,78%. Esta componente tem um pendor positivo fortemente associado à relação entre alojamentos e famílias clássicas, à dinâmica empresarial e ao processo de licenciamento para construção nova (Quadro VI.1.4).

Analizando a informação estatística de suporte aos indicadores de base, constata-se que no período de análise considerado regista-se um acentuado decréscimo da atividade empresarial manifestado por uma diminuição do número de empresas a operar na AML, cujo impacto económico se reflete determinantemente por uma menor intenção em termos de licenciamento para construção nova, e por um abrandamento do número de alojamentos familiares clássicos (AML-taxa de variação entre 2005/2012 - 5,6%). De notar que a desaceleração observada ao nível dos alojamentos familiares, não se fez acompanhar por uma diminuição do número de famílias clássicas da AML, conforme se pode observar pela taxa de variação positiva registada entre 2001/2011 - 14%.

Em contraste, esta componente apresenta uma associação negativa com a combinação de elementos representativos da dinâmica populacional da AML- população residente e famílias clássicas, com a intenção urbanística associada a processos de reconstrução/alteração/ampliação. De notar que o modelo da análise fatorial evidencia uma divergência de comportamento destes indicadores face aos anteriormente referidos, demonstrando que os municípios que perdem vitalidade empresarial e que sofrem um decréscimo do licenciamento para construção nova, são os que sobressaem com uma

¹⁴⁶ *Outliers* é uma designação que é atribuída aos valores atípicos identificados na análise fatorial, que traduzem um grande afastamento desses em relação aos restantes da série considerada.

dinâmica positiva de crescimento populacional que é acompanhado por um significativo aumento do licenciamento do parque habitacional para obras.

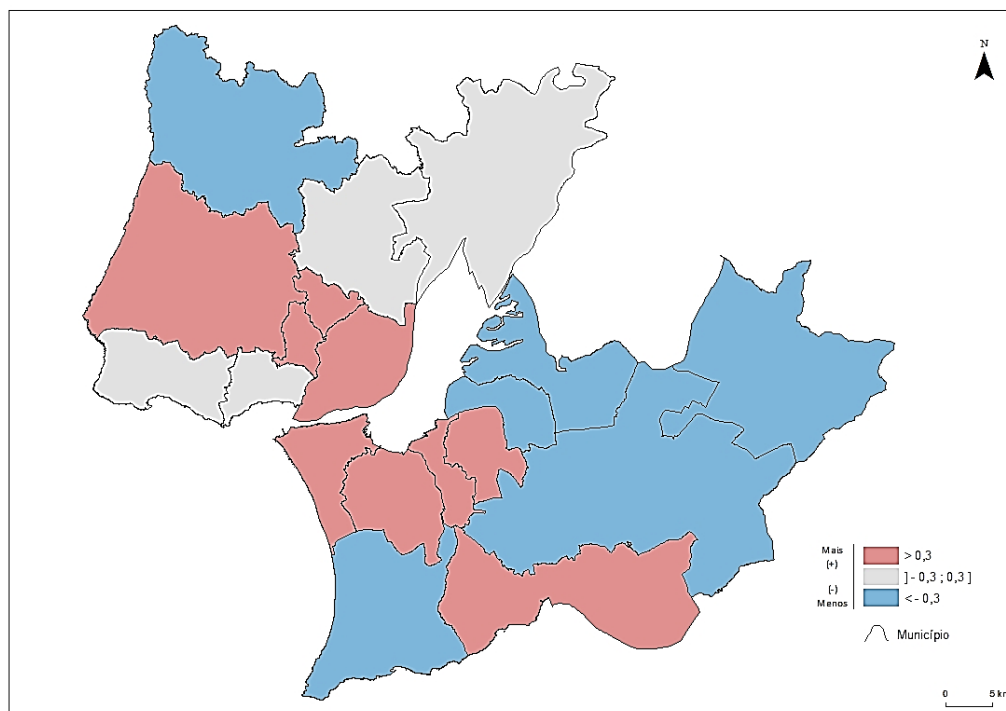
Quadro VI.1.4 – **Componente 1** - Dinâmica Empresarial Associada à Dinâmica Populacional: Correlações com os Indicadores de Base Superiores a 0,60

INDICADORES	PESO FATORIAL
Taxa de Variação Alojamentos Clássicos/ Famílias _2005-2012	0,897
Diferença entre Taxas de Sobrevivência das Empresas_ 2006-2012	0,756
Diferença entre a Proporção de Edifícios Licenciados para Construção Nova _2005-2012	0,661
Diferença entre a Proporção de Edifícios Licenciados para Reconstrução /Alteração/Ampliação _ 2005-2012	-0,654
Taxa de Variação da População Residente _ 2005-2012	-0,885
Taxa de Variação de Famílias Clássicas_2001-2011	-0,927

Territorialmente, a *dinâmica empresarial associada à dinâmica populacional* pontua positivamente os municípios de Sintra, de Lisboa, da Amadora e de Odivelas, na AML Norte, e os municípios do Barreiro, de Setúbal, da Moita, do Seixal, e de Almada, na AML Sul, expondo os municípios que embora tendo sofrido uma regressão da atividade empresarial, essa é menos acentuada face ao contexto da AML, sendo esse processo acompanhado por uma menor diminuição do licenciamento para construção nova, e por uma fraca apetência pelo processo de licenciamento associado à reabilitação/requalificação do parque habitacional, a par de uma evidente perda de vitalidade demográfica (Figura VI.1.2).

Pelo contrário, o município na AML Norte, Mafra, e os municípios na AML Sul, Sesimbra, Montijo, Palmela e Alcochete, sobressaem com uma dinâmica negativa. Nestes municípios a expressão negativa desta componente faz-se sentir por uma grande perda de vitalidade empresarial manifestada pela diminuição da taxa de sobrevivência das empresas, e pela expressiva transferência do licenciamento de construção nova para o ligado a processos de reconstrução/alteração/ampliação (em maior grau, nos municípios do Montijo, de Alcochete e de Sesimbra). Não obstante, o panorama empresarial regressivo, e a mudança de postura quanto à natureza do processo urbanístico, constata-se que estes municípios apresentam uma expressiva dinâmica populacional expondo os maiores acréscimos de população e de famílias da AML, entre o período considerado.

Figura VI.1.2 – Componente 1 - Dinâmica Empresarial Associada à Dinâmica Populacional



Fonte: Elaboração Própria, Quadro VI.1.3

Componente 2 - Dinâmica Económica

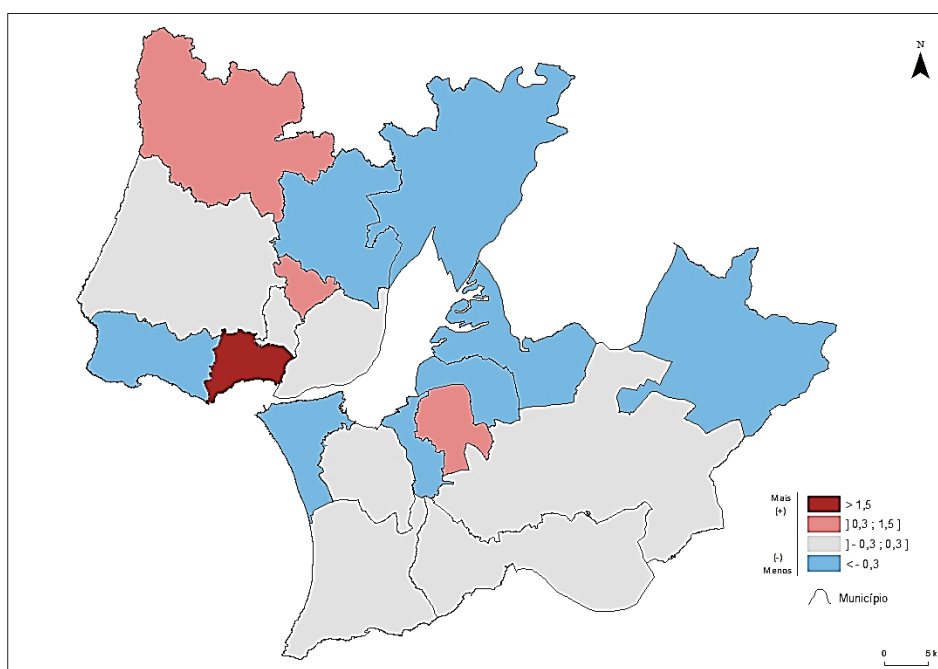
A segunda componente principal extraída apresenta uma variância explicada de 15,36%. Esta componente encontra-se positivamente associada ao acesso ao crédito para habitação, ao emprego na construção, e ao poder de compra (Quadro VI.1.5).

Quadro VI.1.5 – Componente 2 – **Dinâmica Económica**: Correlações com os Indicadores de Base Superiores a 0,60

INDICADORES	PESO FATORIAL
Taxa de Variação do Crédito à Habitação <i>per capita</i> _ 2005-2012	0,936
Taxa de Variação do Emprego na Construção _ 2001-2011	0,905
Taxa de Variação do Poder de Compra _ 2005-2013	0,800

A vertente económica permite identificar algumas diferenças existentes entre a AML Norte e a AML Sul. Desde já, evidenciando uma maior quebra de emprego no sector da construção, na AML Sul face à AML Norte. E pontuando positivamente os municípios de Oeiras, de Mafra, e de Odivelas, na AML Norte, e o município da Moita, na AML Sul. No caso particular de Oeiras verifica-se que as variações do emprego na construção e do poder de compra, entre os anos considerados, para além de serem francamente positivas, aumentaram expressivamente face à realidade metropolitana. Aliás, este dinamismo económico acaba por se refletir no aumento de crédito para habitação, registado no município. Similarmente a Oeiras, também nos municípios de Mafra, Odivelas e Moita se nota um expressivo aumento do crédito para habitação, estando associado aos quatro municípios as maiores variações positivas do indicador, registadas no território metropolitano (Figura VI.1.3).

Figura VI.1.3 – Componente 2 - Dinâmica Económica



Fonte: Elaboração Própria, Quadro VI.1.3

Os municípios de Loures, de Cascais e de Vila Franca de Xira, na AML Norte, e do Montijo, do Barreiro, de Alcochete, e de Almada, na AML Sul, surgem como os municípios com menor expressão na componente relativa à *dinâmica económica*. A este facto está associado o forte impacto que a acentuada redução do emprego na construção suscitou nestes territórios urbanos, com particular severidade nos municípios que cresceram sobretudo nas últimas décadas, e que se encontram mais afastados da cidade de Lisboa, como é o caso do Montijo e de Alcochete. Situação que se reflete por uma acentuada quebra do poder de

compra destes municípios, e por uma retração, e até diminuição do crédito à habitação. Todavia, deste conjunto de municípios constata-se que a tendência de diminuição do poder de compra é menos expressiva em Vila Franca de Xira.

Mas, porque, no âmbito desta componente, o município de Lisboa surge na classe neutra, e Cascais na classe negativa? De facto, para além de ser pertinente a questão impõe que sejam tecidas algumas considerações: Em primeiro lugar, é necessário atender à especificidade dos indicadores de base, que por um lado, evidenciam uma menor expressividade do emprego no sector da construção face ao total de emprego existente, principalmente no caso de Lisboa, embora em ambos os municípios se tenham registado perdas significativas, entre 2005 e 2012. Por outro, apesar do poder de compra *per capita* em Lisboa, e em Cascais, ser dos mais elevados da AML, constata-se, no entanto, que entre os anos considerados, Cascais regista uma perda bastante acentuada, das mais elevadas da área metropolitana (depois do Montijo). Lisboa, pelo contrário, apesar de ter diminuído o poder de compra (taxa de variação de -3,8%), regista uma perda que é a menos expressiva do contexto metropolitano, todavia distinta da realidade exposta pelo município de Oeiras (taxa de variação de 4,3%).

Em segundo lugar, ainda que o crédito *per capita* concedido para habitação, em ambos os municípios, surja como sendo dos mais elevados da AML, nota-se, contudo, que apesar do aumento registado entre 2005 e 2012, esse é muito ténue, nos dois casos. E é atendendo às correlações estabelecidas entre os indicadores de base, evidenciadas por esta componente, que o impacto territorial suscitado por elas determina que o município de Lisboa se insira na classe considerada como sendo “neutra” (-0,3;03), embora o peso fatorial da componente neste território urbano esteja muito próximo da classe positiva (Lisboa, peso fatorial: 0,2527). Cascais, atendendo aos fatores referidos, que refletem um quadro regressivo na tendência dos indicadores de base, insere-se na classe negativa.

Componente 3 - Forma de Ocupação e Dimensão da Habitação:

A terceira componente principal extraída da análise fatorial apresenta uma variância de 13,22%. Esta componente foi designada por “Forma de Ocupação e Dimensão da Habitação” atendendo a que está positivamente associada à superfície habitável da

construção nova, ao quantitativo de fogos concluídos para habitação familiar, e ao uso sazonal (ou de residência secundária) dos alojamentos familiares (Quadro VI.1.6).

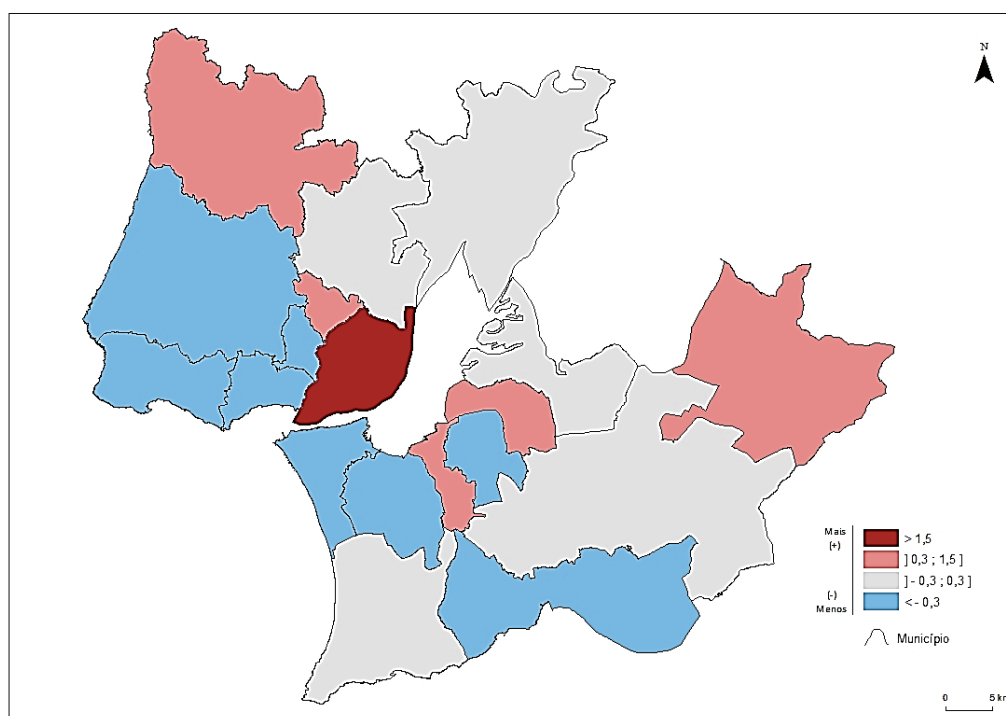
Quadro VI.1.6 – **Componente 3** – Forma de Ocupação e Dimensão da Habitação:
Correlações com os Indicadores de Base Superiores a 0,60

INDICADORES	PESO FATORIAL
Taxa de Variação da Superfície Habitável de Construções Novas _ 2005-2012	0,906
Taxa de Variação de Fogos Concluídos em Construções Novas para Habitação Familiar _2005 -2012	0,902
Taxa de Variação de Alojamentos Familiares Clássicos de Uso Sazonal e de Residência Secundária_2001-2011	0,709

Os resultados apresentados sugerem que esta componente é claramente mais expressiva nos municípios de Lisboa, de Odivelas e de Mafra, na AML Norte, e nos municípios do Barreiro e do Montijo, na AML Sul. Com exceção de Lisboa, constata-se que estes municípios, apesar de manifestarem um decréscimo no número de fogos construídos para habitação familiar, entre 2005 e 2012, o mesmo é menos acentuado do que o restante território metropolitano. Concomitantemente, esta tendência é acompanhada por uma menor perda de superfície habitável das construções novas, embora se reconheça que, no município de Mafra, o decréscimo registado foi particularmente acentuado. Paralelamente a estas tendências, verifica-se, ainda, que nos municípios onde a componente é mais expressiva, regista-se um aumento considerável de alojamentos para uso sazonal e para residência secundária, mais relevante em Lisboa, no Montijo, em Palmela e no Barreiro (Figura VI.1.4).

Nos municípios onde a componente é menos expressiva, reconhece-se que o decréscimo de fogos construídos ainda é mais acentuado, sobretudo nos municípios da Amadora, de Almada, da Moita, de Cascais e de Sintra, situação que também é severamente acompanhada por uma redução da dimensão das construções novas (em maior grau, na Amadora e em Almada). Não obstante, constata-se que o peso fatorial desta componente realça o decréscimo dos alojamentos familiares para uso sazonal ou para residência secundária, como se observa em Cascais, em Oeiras, na Moita e em Almada. Todavia, esta tendência não se generaliza a todos os municípios que fazem parte deste grupo, reconhecendo que nos municípios da Amadora e do Seixal o processo é inverso, embora, representando um crescimento meramente residual.

Figura VI.1.4 – Componente 3 – Forma de Ocupação e Dimensão da Habitação



Fonte: Elaboração Própria, Quadro VI.1.3

Componente 4 - Dinâmica do Emprego Associada à Dinâmica da Construção:

A quarta componente extraída do modelo fatorial apresenta uma variância explicada de 12,49%. Esta componente encontra-se fortemente associada à ocorrência de situações de desemprego, ao número de fogos existentes no mercado residencial, e à presença de edifícios licenciados para construção nova. Apesar do indicador “Diferença entre a Proporção de Edifícios Licenciados para Construção Nova”, apresentar um coeficiente de correlação ligeiramente inferior a 0,60, e de ter sido contemplado na Componente 1, admite-se que ele transmite uma ideia que deve estar associada à dinâmica da construção, e nesse sentido, a sua inclusão nesta componente foi considerada relevante (Quadro VI.1.7).

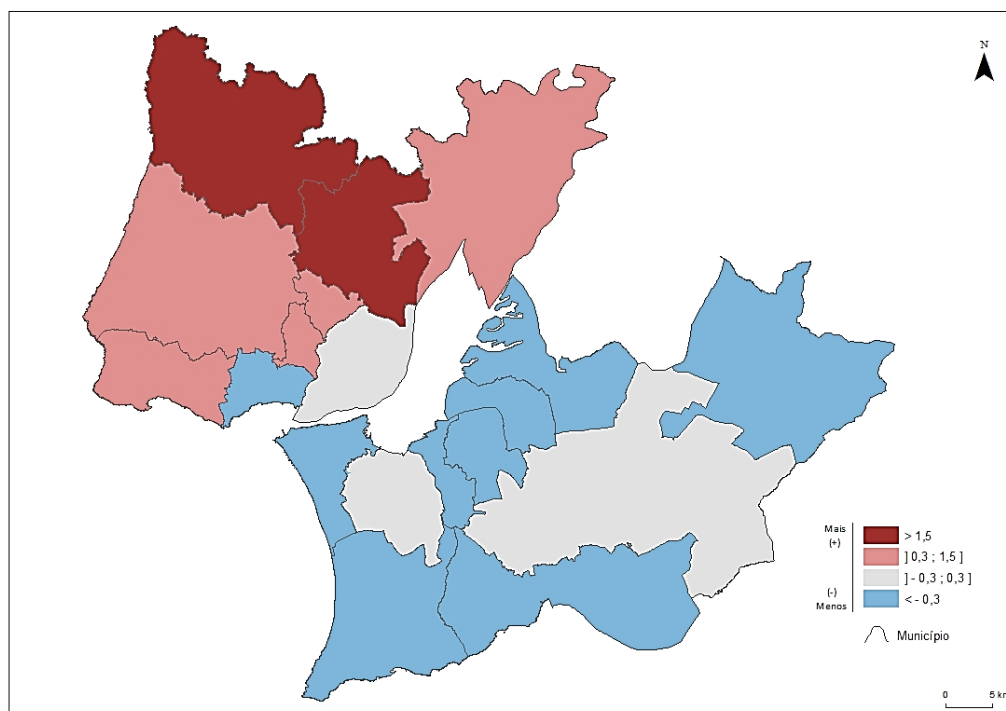
Quadro VI.1.7 – **Componente 4** – Dinâmica do Emprego Associada à Dinâmica da Construção: Correlações com os Indicadores de Base Superiores a 0,60

INDICADORES	PESO FATORIAL
Variação da Taxa de Desemprego_ 2001-2011	0,861
Taxa de Variação do Número de Fogos em Oferta no Mercado Residencial_ 2007-2012	0,848
Diferença entre a Proporção de Edifícios Licenciados para Construção Nova _2005-2012	0,585

A dimensão do emprego associada à dinâmica da construção distingue claramente a AML Norte da AML Sul, embora também saliente o município de Oeiras dos outros municípios da margem Norte do Tejo. Os resultados sugerem que esta dimensão pontua positivamente a maioria dos municípios da AML Norte, com exceção de Oeiras. Efetivamente, essa expressividade positiva da componente resulta em grande medida do impacto suscitado pelo aumento da taxa de desemprego, entre 2001 e 2011, para a maioria dos municípios¹⁴⁷, circunstância que se reflete no acentuado aumento do número de fogos para venda do mercado residencial, em grande parte dos municípios da AML Norte. Com exceção da Amadora e de Odivelas, verifica-se existir uma correspondência entre os municípios que sofrem maiores perdas de emprego e os que disponibilizam maior número de fogos para venda, sendo essa situação mais intensa nos municípios de Mafra e de Loures (Figura VI.1.5).

¹⁴⁷ Na AML, as maiores taxas de variação de desemprego, entre 2001/011, ocorrem na margem Norte da AML, nos municípios de Mafra (102,4%), da Amadora (91,79%), de Sintra (90,70%), de Loures (88,00%), de Odivelas (81,04%) e de Cascais (74,64%)

Figura VI.1.5 – Componente 4 - Dinâmica do Emprego Associada à Dinâmica da Construção



Fonte: Elaboração Própria, Quadro VI.1.3

Por outro lado, a situação conjuntural de perda de emprego também se reflete ao nível da intenção urbanística, constatando-se que na AML Norte, apesar de continuar a existir uma apetência pela construção nova, o aumento registado entre 2005-2012, é muito ténue, e em algumas situações pouco expressivo (caso da Amadora, de Loures e de Odivelas). Observando-se ainda, que no caso particular dos municípios de Mafra e de Oeiras, visto apresentarem o maior decréscimo de licenciamento para construção nova da AML Norte, a análise dos dados parece demonstrar uma transferência da intenção urbanística, confirmada pelo aumento expressivo do licenciamento de edifícios para reconstrução/alteração /ampliação, assinalado por cada um dos municípios. Aliás, a constatação desta realidade decorre da análise efetuada no âmbito da Componente 1.

Na AML Sul, para além da variação das taxas de desemprego não serem tão elevadas como as registadas na AML Norte¹⁴⁸, reconhece-se existir uma retração quanto ao número de

¹⁴⁸ Na margem Sul da AML, as maiores taxas de variação de desemprego, registadas entre 2001 e 2011, ocorrem no município de Palmela e de Almada, respetivamente 71,65% e 70,60%, e as menores nos municípios de Sesimbra e do Montijo, de respetivamente, 51,34% e 54,82%

fogos em oferta no mercado residencial. Essa retração é também acompanhada por uma menor vitalidade urbanística ao nível do licenciamento de edifícios para construção nova.

Como apontamento de síntese é de realçar o facto dos resultados obtidos pontuarem de forma diferenciada o município de Oeiras face ao padrão dominante dos restantes municípios da AML Norte, revelando, contudo, um comportamento dos indicadores muito similar aos dos municípios da AML Sul. Efetivamente Oeiras representa não só um dos municípios da AML que sofreu menores perdas de emprego (depois de Sesimbra), mas também que do conjunto de municípios da AML Norte revelou um menor dinamismo da construção, em termos de licenciamento para construção nova.

Componente 5 - Especulação Imobiliária

A quinta componente principal do modelo de análise fatorial apresenta uma variância explicada de 11,05%. Esta componente foi denominada por “Especulação Imobiliária” pelo facto de estar positivamente associada à atividade (produção) das empresas relacionadas com ações de natureza imobiliária¹⁴⁹, e aos alojamentos familiares clássicos vagos (Quadro VI.1.8). Neste âmbito, e apesar do conceito «especulação imobiliária» já ter sido abordado em capítulo anterior, mas, atendendo a que mais uma vez ele surge, é pertinente relembrar de que se trata de um processo de formação de *stocks* de imóveis que ficam na expectativa a aguardar que o seu valor de mercado aumente no futuro. E nesse sentido, o imóvel deixa de desempenhar a sua função social (residencial ou económica), para o qual foi criado, e passa a ser considerado como uma reserva de valor.

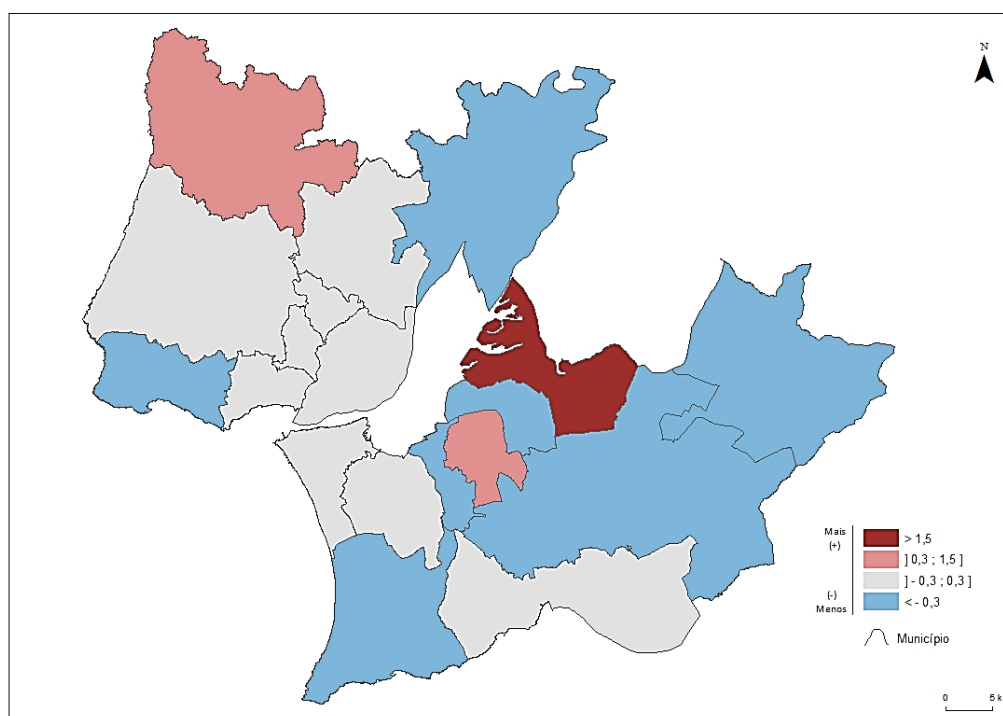
¹⁴⁹ De acordo com a terceira revisão da Classificação das Atividades Económicas (CAE), aprovada pelo Decreto-Lei nº 381/2007 de 14 de novembro, as atividades imobiliárias que fazem do L68 contemplam as seguintes funções: compra e venda de bens imobiliários; arrendamento de bens imobiliários; medição, avaliação e angariação de bens imobiliários, e administração de imóveis por conta de outrem.

Quadro VI.1.8 – Componente 5 – **Especulação Imobiliária**: Correlações com os Indicadores de Base Superiores a 0,60

INDICADORES	PESO FATORIAL
Diferença entre a Proporção do VAB das Empresas de Actividades Imobiliárias _2005-2012	0,834
Taxa de Variação de Alojamentos Familiares Clássicos _Vagos _2001-2011	0,811

Esta componente pontua positivamente os municípios de Alcochete, da Moita e de Mafra, constatando-se que do contexto da AML representam os que, por ordem decrescente, sofreram o maior acréscimo de fogos vagos no período considerado (Figura VI.1.6). A análise dos indicadores de base correlacionados pela componente demonstram que esta situação tem um impacto direto no VAB das empresas ligadas a atividades imobiliárias, reduzindo significativamente a sua atividade e produção. Alcochete surge como um município atípico no contexto metropolitano, na medida em que, para além de apresentar a mais elevada taxa de variação de fogos vagos (94,6%), verifica-se que a proporção do VAB das atividades imobiliárias na atividade económica total aumenta consideravelmente, no período em análise (8,10%). Esta situação pode provavelmente querer demonstrar que, por um lado, existe uma maior capacidade de resistência, ou de resiliência, por parte das empresas ligadas ao sector de atividades imobiliárias face ao impacto da crise e das medidas de austeridade no tecido empresarial local, e, por outro, o facto de não se ter registado no município uma expressiva desvalorização do imobiliário residencial, conforme comprovado no capítulo “Dinâmicas Urbanas e o Sector Imobiliário”.

Figura VI.1.6- Componente 5 – Especulação Imobiliária



Fonte: Elaboração Própria, Quadro VI.1.3

Com menor expressão na componente surgem os municípios de Cascais e de Vila Franca de Xira, na AML Norte, e os municípios do Barreiro, do Montijo, de Palmela e de Sesimbra, na AML Sul. Apesar destes municípios também revelarem um aumento de fogos vagos, esse acréscimo é, para a generalidade da área metropolitana, menos acentuado, mas, contudo, bastante mais penalizador para a produtividade das empresas imobiliárias (em maior grau, em Vila Franca de Xira e em Palmela). Deste grupo de municípios destaca-se o município do Barreiro por apresentar um comportamento distinto dos restantes, que se manifesta por um decréscimo do número de fogos vagos, e por um crescimento (positivo), embora ténue, do VAB das empresas ligadas a atividades imobiliárias.

É de realçar, ainda, o município do Seixal, que se insere na classe (-0,3; 0,3), o qual, embora não sendo dos municípios da AML que sofreram maior acréscimo de fogos vagos, foi aquele que, ao longo do período considerado, teve maiores perdas nas atividades imobiliárias. Neste âmbito, é de relembrar que em capítulo anterior, reconheceu-se que o imobiliário residencial deste município foi alvo de uma contínua desvalorização registada desde 2005.

Componente 6 - Dinâmica Económica Associada ao Valor do Mercado Residencial

A sexta componente principal extraída da análise fatorial apresenta uma variância explicada de 7,66%. Esta componente está positivamente associada ao preço médio da habitação praticado pelo mercado residencial e à produtividade associada ao sector empresarial (VAB das empresas não financeiras) *per capita*. Atendendo à correlação estabelecida entre estes dois indicadores, a componente foi designada por “Dinâmica Económica Associada ao Valor do Mercado Residencial” (Quadro VI.1.9).

Quadro VI.1.9 – **Componente 6** – Dinâmica Económica Associada ao Valor do Mercado Residencial: Correlações com os Indicadores de Base Superiores a 0,60

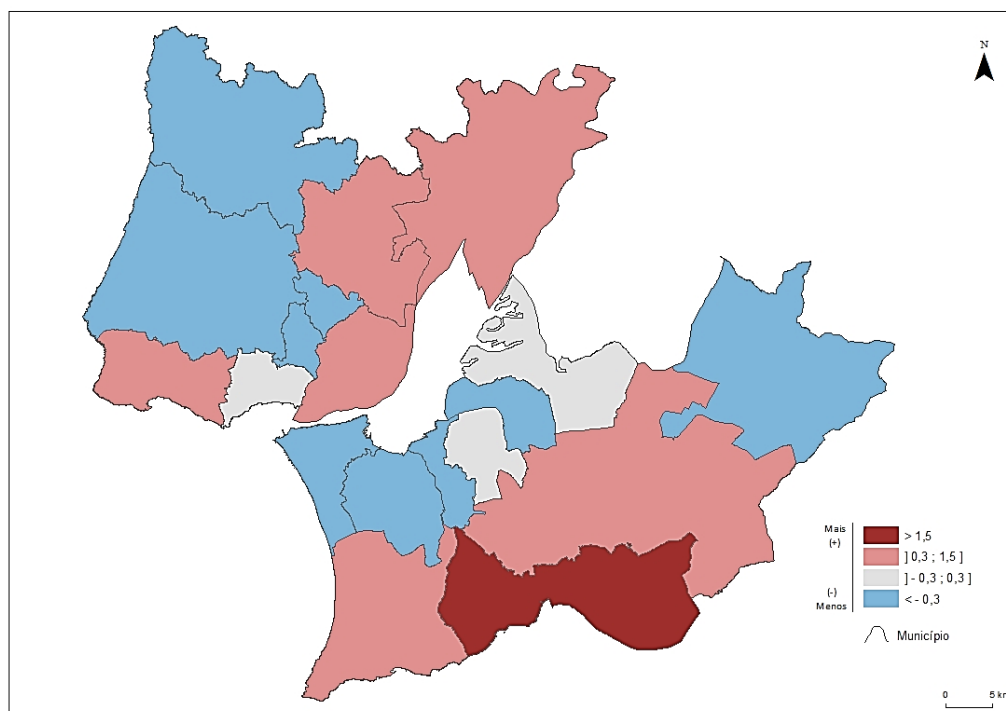
INDICADORES	PESO FATORIAL
Taxa de Variação do Preço Médio de Venda (m2)_2007-2012	0,736
Taxa de Variação do VAB _ 2009-2015	0,733

O peso fatorial desta componente nos municípios da AML evidencia expressivamente os municípios de Cascais, de Lisboa, de Loures e de Vila Franca de Xira, na AML Norte, e os de Setúbal, de Sesimbra, e de Palmela, na AML Sul. A expressão desta componente nestes municípios traduz-se por um decréscimo menos acentuado do VAB, e por uma menor desvalorização imobiliária face ao restante território metropolitano. Não obstante, deste grupo destacam-se os municípios de Setúbal e de Sesimbra. O primeiro, pela sua dinâmica económica traduzida por um expressivo crescimento do VAB (tal como em Lisboa, embora aqui seja inferior) e o segundo, pelo facto da sua fraca dinâmica económica (a menor do grupo e da AML), não estar associada a uma perda significativa do valor do seu imobiliário residencial. Além do mais, verifica-se que do contexto metropolitano, Sesimbra é o município que sofre uma menor desvalorização imobiliária no segmento residencial (Figura VI.1.7).

Os resultados revelam que esta componente é menos expressiva em Odivelas, na Amadora, em Mafra e em Sintra, na AML Norte, no Montijo, no Barreiro, no Seixal, em Almada, na AML Sul (por ordem decrescente de peso fatorial), municípios que apresentam uma dinâmica económica negativa e anémica, e cujo impacto se faz sentir por um acentuado decréscimo do preço de venda dos imóveis. Destes municípios, merece particular destaque o município do Seixal, o qual, apesar de revelar uma perda significativa do valor do imobiliário -

a mais acentuada da AML - possui uma dinâmica económica registada que, embora fraca, não é tão expressiva como as dos restantes municípios que fazem parte da classe negativa ($< -0,3$).

Figura VI.1.7- Componente 6 – Dinâmica Económica Associada ao Valor do Mercado Residencial



Fonte: Elaboração Própria, Quadro VI.1.3

A. ANÁLISE DE CLASSES (OU CLUSTERS)

A análise de classes (ou clusters) é um procedimento estatístico multivariado que é utilizado para identificar grupos homogêneos nos dados, tendo por base as variáveis selecionadas. Procura organizar um conjunto de dados baseando-se nas similaridades e nas diferenças existentes entre eles, agrupando os elementos que apresentam semelhanças entre si, mas que, no entanto, são diferentes das abrangidas pelos restantes grupos. Pretende-se, deste modo, alcançar uma homogeneidade dentro dos grupos e uma heterogeneidade entre eles (INE; 2014; Abreu, 2006; Pestana e Gageiro, 2005).

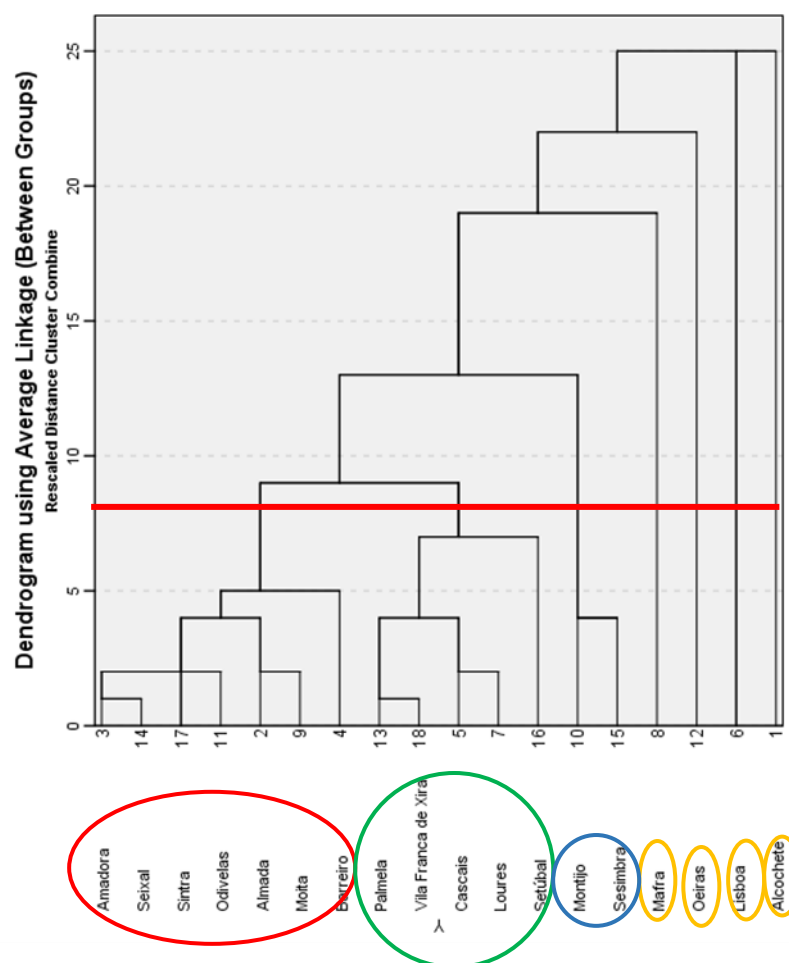
Partindo da Matriz de Atributos (indicadores), utilizada pela análise fatorial, foi construída uma matriz de proximidade utilizando o método de agrupamento designado por Ligação Média do Grupo (UPGMA¹⁵⁰), que, de acordo com Abreu (2006), é um dos métodos de classificação hierarquizada mais utilizado atendendo à clareza do seu significado. Este método assume como critério que a distância entre as variáveis é a média de todas as distâncias entre todas as variáveis, a partir da qual, com recurso a um modelo informático (SPSS¹⁵¹), são agrupadas as unidades de análise que apresentam os valores mais próximos nas diversas variáveis, e identificadas as que apresentam uma distância maior entre elas, traduzindo, neste sentido, as semelhanças e as dissemelhanças encontradas. Em acréscimo, este processo pode ser visualizado graficamente através de um dendograma (ou árvore de ligação), a partir do qual é estabelecida uma ordem tendo como referência dois objetos, a distância entre as variáveis e as unidades de análise, e é evidenciada, naturalmente, o modo como se efetuam as fusões entre as unidades de análise, e o nível de proximidade, ou de semelhança existentes (Figura VI.1.8).

De acordo com a bibliografia consultada não existe um procedimento específico para determinar com exatidão o número de classes (ou clusters), devendo, no entanto, a sua definição ir ao encontro dos objetivos do estudo e do conhecimento prévio da estrutura dos dados. Neste sentido, estabeleceu-se uma distância de corte (apresentada na figura) para determinar quais os grupos (ou clusters) de municípios formados. Apesar da subjetividade inerente à decisão esta teve premente a necessidade de preservar uma expressiva homogeneidade dos grupos, e de manter a heterogeneidade existente entre eles. Não obstante, constata-se que a possibilidade de uma distância de corte superior não altera significativamente o número e a estrutura dos grupos.

¹⁵⁰ UPGMA- *Unweighted Pair-Group Method with Average*. Abreu (2006) exemplifica o método através da seguinte situação: a distância entre as duas classes **a** e **b** é a média de todas as distâncias entre todos os elementos de **a** e todos os de **b**.

¹⁵¹ SPSS – Statistical Package for the Social Science.

Figura VI.1.8 – **Análise Fatorial 2005-2012** – Agrupamento das Unidades de Análise, segundo o método de “Ligação Média de Grupo”



Fonte: Elaboração Própria, Quadro VI.1.3

A aplicação da análise de *clusters* às variáveis utilizadas neste estudo permitiu identificar no território da AML, sete classes (ou clusters) constituídos pelos seguintes municípios: **Classe 1** – Municípios da Amadora, do Seixal, de Sintra, de Odivelas, de Almada, da Moita e do Barreiro; **Classe 2** – Municípios de Palmela, de Vila Franca de Xira, de Cascais, de Loures e de Setúbal; **Classe 3** – Municípios do Montijo e de Sesimbra; **Classe 4** – Município de Mafra; **Classe 5** – Município de Oeiras; **Classe 6** – Município de Lisboa; e **Classe 7** – Município de Alcochete.

É de realçar que as últimas quatro classes apontadas pelo dendrograma são constituídas por apenas um município. Tal situação deve-se ao facto de existirem quatro *outliers* associados a esses municípios, manifestados pelo município de Oeiras na

componente *dinâmica económica* (componente 2), por Lisboa, na componente *forma de ocupação e dimensão da habitação* (componente 3); por Mafra, na componente respeitante à *dinâmica do emprego associada à dinâmica da construção* (componente 4), e por Alcochete, na vertente ligada à *especulação imobiliária* (componente 5), inviabilizando, dessa forma, a possibilidade de cada um deles se agrupar com outros municípios.

A interpretação apresentada aos resultados obtidos pela análise fatorial, para o período considerado, permitiu identificar e reconhecer afinidades existentes entre os municípios que fazem parte de cada classe (ou *clusters*) formada. Assim sendo, para cada uma delas é possível evidenciar dinâmicas diferenciadas: **Classe 1** – Dinâmica económica enfraquecida com acentuada desvalorização do imobiliário residencial; **Classe 2** – Dinâmica económica enfraquecida com fraca desvalorização do imobiliário residencial; **Classe 3** – Perda de vitalidade empresarial com uma expressiva dinâmica populacional e um acentuado licenciamento para a realização de obras; **Classe 4** – Acentuada perda de emprego com expressivo número de fogos para venda; **Classe 5** – Dinâmica económica positiva com aumento da intenção urbanística para a realização de obras (reabilitação urbana); **Classe 6** – Menor decréscimo da atividade empresarial, perda de vitalidade demográfica com uma menor desvalorização imobiliária; **Classe 7** – Acentuado aumento de fogos vagos com fraca desvalorização do imobiliário residencial.

B. SÍNTESE

A análise desenvolvida permitiu transmitir uma leitura da forma como um cenário económico e financeiro adverso, caracterizado por um forte decréscimo do investimento (interno e externo), pelo aumento expressivo do desemprego, pela diminuição das condições de vida e por maiores condicionalismos à concessão de crédito para habitação - por parte da população e das próprias entidades bancárias - afetou determinantemente a atividade do sector da construção, a dinâmica do mercado imobiliário residencial, e alterou o comportamento da população residente.

A utilização do modelo de análise fatorial demonstrou ser uma ferramenta importante na identificação das alterações causadas, e na forma como essas se relacionam espacialmente, tendo em consideração as diferentes vertentes de informação disponibilizadas pelo INE e pela Confidencial Imobiliário. Os obstáculos, e as dúvidas, que se colocaram

inicialmente quanto à restrição do número de indicadores de base a contemplar no modelo de análise fatorial, exigindo uma escolha criteriosa dos indicadores considerados mais representativos da realidade que se pretendia estudar, acabaram por ser ultrapassados, na medida em que as correlações estabelecidas entre os indicadores selecionados, fizeram emergir os principais vetores que se pretendiam analisar e comprovar empiricamente. Na verdade, a abordagem metodológica utilizada possibilitou uma melhor perceção dos fenómenos ocorridos, espelhados no território, permitindo mais facilmente uma leitura comparada entre os padrões territoriais comuns e as características diferenciadoras dos municípios da AML.

Uma primeira apreciação aos resultados apurados permite confirmar, e realçar, o carácter heterogéneo do território metropolitano de Lisboa, tendo em conta as dinâmicas, económica e empresarial, bem como as atividades ligadas à construção e ao mercado imobiliário residencial ao longo do período considerado. Reconhece-se, em acréscimo, que existem algumas especificidades próprias que distinguem claramente a AML Norte da AML Sul. Neste âmbito, e no sentido de podermos ter uma leitura clara e objetiva dos fenómenos ocorridos, e do seu impacto no território da AML, são apresentados os seguintes aspetos, considerados como mais relevantes:

- i. A retração económica associada à crise financeira de 2008/09 e às políticas de austeridade implementadas no país em 2011, afetam severamente o tecido empresarial da AML, em geral, e o sector da construção, em particular, e contribuem para o aumento do desemprego e para a diminuição do poder de compra da população residente.

Desde logo, parece evidente que a perda de vitalidade empresarial é mais acentuada na AML Sul, e a perda de emprego é mais assertiva na AML Norte. Não obstante, constata-se que as perdas mais expressivas do emprego na construção ocorrem nos municípios do Montijo, de Alcochete, da Amadora e do Seixal. Apesar do decréscimo do poder de compra estender-se a todo o território metropolitano (com exceção de Oeiras), reconhece-se, contudo, que essa diminuição é mais uniforme nos municípios da AML Sul, e mais contrastada nos municípios da AML Norte, onde se incluem os municípios que apresentam os maiores e menores decréscimos de poder de compra da AML (maiores perdas – Cascais e Loures; menores perdas- Lisboa e Sintra);

- ii. O impacto da conjuntura económica assume particular relevância na dimensão da oferta de fogos para venda, demonstrando que existe uma correspondência entre os municípios que perdem mais emprego e os que disponibilizam maior número de

- fogos para venda, como se verifica nos municípios de Mafra, de Loures e de Cascais. Pelo contrário, nos municípios onde a perda de emprego é menos penalizadora é notória uma tendência para a retração do número de fogos para venda, particularmente observada em grande parte dos municípios da AML Sul;
- iii. Apesar da quebra do valor do imobiliário se fazer sentir na generalidade do território metropolitano de Lisboa, verifica-se, contudo, que é mais intensa nos municípios que evidenciam uma fraca dinâmica económica (menor VAB), registada sobretudo na Amadora, em Odivelas e em Mafra, na AML Norte, e no Montijo e no Barreiro, na AML Sul;
 - iv. O efeito da crise e das medidas de austeridade também penalizam bastante, no período em análise, a produção e a atividade das empresas imobiliárias, particularmente nos municípios que sofreram os maiores acréscimos de fogos vagos. Não obstante, realçam-se, do contexto da AML, duas situações claramente diferenciadas: Alcochete, que apesar de revelar a mais elevada taxa de crescimento de fogos vagos da AML, demonstra que o impacto da conjuntura económica não se fez sentir tão abruptamente como no caso dos outros municípios, na medida em que a proporção do VAB das atividades imobiliárias na atividade económica total aumentou consideravelmente; o município do Seixal, que apesar de não ter registado um acréscimo significativo de fogos vagos, revela, contudo, grandes perdas nas atividades imobiliárias (as maiores registadas na AML), situação que pode ser sintomática de que este território passou por um processo de desvalorização imobiliária;
 - v. É notória uma alteração de comportamento quanto às intenções urbanísticas, já que, para além do decréscimo registado na AML ao nível do licenciamento, constata-se que existe uma diminuição da apetência pela construção nova, evidenciando-se, contudo, uma tendência de transposição da intenção urbanística para o licenciamento de edifícios para obras. Este fenómeno é mais acentuado na AML Sul, sendo, no caso da AML Norte, mais evidente nos municípios de Oeiras e de Mafra;
 - vi. Uma particularidade que emerge da abordagem efetuada aos resultados da análise fatorial prende-se com a superfície habitável das construções novas. Efetivamente, os dados comprovam que o decréscimo de fogos construídos para habitação familiar, que atinge a globalidade do território da AML (excetuando o município de Lisboa), é igualmente acompanhado por uma redução da superfície habitável das construções, tendência que se revela mais acentuada nos municípios da Amadora, de Vila Franca de Xira, de Almada, da Moita, e de Palmela, e menos veemente no município de

Odivelas. De ressaltar, que do contexto da AML, Lisboa surge como o único município que apresenta uma tendência inversa;

- vii.** Por último, na vertente de apoio financeiro representada pela concessão de crédito à habitação, apesar de estar associada a uma tendência de aumento de exigência de critérios de concessão de empréstimos, constata-se ter existido um relativo aumento da sua procura por parte da população e para a generalidade da AML (excetuando Montijo e Barreiro). Não obstante, verifica-se que esse acréscimo foi particularmente mais acentuado em alguns municípios da AML Norte (Oeiras, Odivelas, Mafra e Amadora). Apesar da deterioração da confiança dos consumidores e das contingências para o mercado de habitação, observa-se, ainda, que os municípios com menores perdas de poder de compra beneficiam de uma maior capacidade económica para ações ou iniciativas de natureza imobiliária. De realçar desse grupo, Oeiras, pois para além de representar o município menos punido, em termos de emprego, da AML, tem associado uma taxa de crescimento positiva de poder de compra (situação única da AML), demonstrando, por um lado, uma maior capacidade de resiliência face ao clima económico, e, por outro, indiretamente, uma menor vulnerabilidade da população a situações de desemprego, atendendo ao seu elevado perfil escolar e profissional. Todavia esta situação não ocorre nos mesmos moldes em Lisboa e em Cascais (municípios que também apresentam elevados níveis de escolaridade). Em contraste, verifica-se que os maiores decréscimos registados na concessão de crédito para habitação estão afetos aos municípios do Montijo e do Barreiro, onde se confirma existir uma significativa quebra no poder de compra.

VI.2- RECUPERAÇÃO - ANÁLISE DA SITUAÇÃO ATUAL - 2015

Após a análise desenvolvida onde se pretendeu avaliar o impacto territorial da crise e das medidas de austeridade na população residente, nas condições de vida, nas dinâmicas do sector da construção e da atividade imobiliária dos municípios que fazem parte da AML, é objetivo desta segunda parte complementar essa análise com uma perspetiva da realidade mais recente. Estando subjacente a esta pretensão, o interesse em perceber de que forma a recuperação do investimento externo e a melhoria dos indicadores macroeconómicos nacionais se refletem no comportamento e atuação das variáveis selecionadas, alterando, por essa via, as lógicas de desenvolvimento territorial do período anterior. Neste sentido, apresentam-se os resultados que decorrem da aplicação de um modelo de análise, autónomo, mas muito similar ao apresentado na primeira parte.

A. QUESTÕES METODOLÓGICAS

Âmbito Territorial

O âmbito territorial da análise da situação atual é idêntico ao utilizado no ponto anterior, tendo como referência os municípios que fazem parte da AML.

Âmbito Temporal

Como já foi referido anteriormente, a opção pelo ano de 2015 prende-se exclusivamente com o facto de, para além de ser um ano recente, ser aquele que apresenta maior disponibilidade de informação estatística.

Informação Estatística

A informação estatística de suporte ao estudo, em termos gerais, é muito semelhante à utilizada na análise anterior, considerando seis categorias de indicadores - População; Condições de Vida; Dinâmica do Sector da Construção; Alojamentos; Dinâmica da Construção e Dinâmica do Mercado Residencial - e contemplando 18 indicadores de base (Quadro VI.2.1).

Não obstante, relativamente à especificidade da informação estatística considerada, é de realçar dois aspetos relevantes e distintos da análise anterior: **i)** A variável “população residente” foi substituída pela “população residente com estatuto legal de residentes”. A pertinência da sua inclusão decorre sobretudo da necessidade de ver refletida nesta análise alguns dos efeitos suscitados pela criação dos programas estatais para atrair investimento, nomeadamente a Autorização de Residência para Investimento, vulgo «Vistos Gold ou Golden Visa» e a criação do estatuto de Residente Não Habitual (RNH), implementados em 2012 e em 2009, respetivamente. De notar que a perspetiva de investimento imobiliário associada à necessidade de aquisição ou de arrendamento (particularmente no segundo programa), no território nacional, para a obtenção de visto de residência e de estatuto de RNH, para além de poder alterar o comportamento do mercado residencial, conforme já abordado em capítulo anterior, pode também condicionar as dinâmicas construtivas, pelo que, no âmbito desta análise, é interessante perceber quais as suas repercussões no território da AML; **ii)** A variável relacionada com “edifícios licenciados para construção nova” foi omitida, concluindo-se, pela análise anteriormente efetuada, que existe uma relação inversamente proporcional entre esta e a variável designada por “edifícios licenciados para reconstrução/alteração/ampliação”, pelo que, face a esta situação, optou-se por contemplar apenas a última variável.

Assim sendo, existindo a possibilidade de ser contemplada na informação estatística de base mais uma variável, decidiu-se incluir a “proporção de fogos concluídos para habitação familiar em relação à oferta no mercado residencial”, no sentido de perceber qual a expressão dos fogos concluídos em 2015 face à dimensão de fogos em oferta no mercado residencial desse mesmo ano.

Quadro VI.2.1 – Caracterização dos Indicadores Utilizados

Indicadores	Descrição	Unidade	Fonte
População			
Proporção de População Residente com Estatuto Legal de Residente _ 2015	(População Residente com Estatuto Legal de Residente / Total de População Residente) x100	%	PORDATA, População Residente com Estatuto Legal de Residente
Peso de Famílias Clássicas de cada Município na AML_2011 (período censitário)	(Famílias Clássicas de cada Município/Total de Famílias Clássicas da AML) x100	%	PORDATA, Famílias clássicas segundo o Censo de 2011
Taxa de Desemprego _2011 (período censitário)	(População Desempregada /População Ativa) x100 Para o ano de 2015 os dados disponíveis encontram-se agrupados por grandes regiões até Nuts II	%	INE, Recenseamento da População e Habitação - Censo de 2011
Condições de Vida			
Valor Acrescentado Bruto (VAB) <i>per capita</i> _ 2015 (dados estimados pela própria)	VAB das Empresas não Financeiras de 2015 / População Residente em 2015	%	PORDATA, Sistema de Contas Integradas das Empresas INE, Estimativas Anuais da População Residente
Poder de Compra <i>per capita</i> _2013	O Poder de Compra é um Indicador Composto calculado pelo INE	%	INE, Estudo sobre o Poder de Compra Concelhio
Crédito à Habitação <i>per capita</i> _2015	(Valor do Crédito à Habitação/ População Média Anual Residente) x 100 (indicador calculado pelo INE)	Nº	INE, Estatísticas das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras
Dinâmica do Sector da Construção			
Taxas de Sobrevivência das Empresas _2015	(Número de Empresas Ativas em 2015 que tendo nascido 2 anos antes sobreviveram em 2015/ Número de Empresas nascidas 2 anos antes) x100 (indicador calculado pelo INE)	%	INE, Demografia das Empresas
Proporção do VAB Empresas de Atividades Imobiliárias sobre o VAB Total Empresas _2015	(VAB das Empresas de Atividades Imobiliárias de 2015 / Total da Atividade Económica de 2015) x100	%	INE, Sistema de Contas Integradas das Empresas

continua

Indicadores	Descrição	Unidade	Fonte
Proporção do Emprego na Construção em relação ao Total de Emprego das Empresas_ 2014	(Emprego no Sector da Construção de 2014 / Total de Emprego de 2014) x100	%	INE - Sistema de Contas Integradas das Empresas
Alojamentos			
Alojamentos Clássicos/Famílias Clássicas _2015	Total de Alojamentos Clássicos/ Total de Famílias Clássicas Para o cálculo deste indicador utilizou-se o número de famílias do Censo de 2011	Nº	INE, Estatísticas das Obras Concluídas PORDATA, Famílias clássicas segundo o Censo de 2011
Proporção de Fogos Concluídos em Construções Novas para Habitação Familiar em relação ao Total de Alojamentos Familiares_2015	(Número de Fogos Concluídos em Construção Nova em 2015/ Total de Alojamentos Familiares de 2015) x100	%	INE, Estatísticas das Obras Concluídas
Proporção de Alojamentos Familiares Clássicos de Uso Sazonal ou de Residência Secundária em relação ao Total de Alojamentos Familiares Clássicos à data do Censo de 2011	(Alojamentos Familiares Clássicos de Uso Sazonal ou de Residência Secundária / Total de Alojamentos Familiares Clássicos) x 100 Para o cálculo deste indicador utilizou-se informação do Censo de 2011	%	INE, Recenseamento da População e Habitação - Censo de 2011
Proporção de Alojamentos Familiares Clássicos Vagos em relação ao Total de Alojamentos Familiares Clássicos à data do Censo de 2011	(Alojamentos Familiares Clássicos Vagos/ Total de Alojamentos Familiares Clássicos) x 100 Para o cálculo deste indicador utilizou-se informação do Censo de 2011	%	INE, Recenseamento da População e Habitação - Censo de 2011
Proporção da Superfície Habitável (m²) dos Fogos Concluídos em Construções Novas para Habitação Familiar _2015	Superfície Habitável da Construção Nova/Total de Fogos Concluídos em Construções Novas para Habitação Familiar	%	INE, Estatísticas das Obras Concluídas
Dinâmica da Construção			
Proporção de Edifícios Licenciados para Reconstrução / Alteração/ Ampliação em relação ao Total de Edifícios Licenciados_2015	(Edifícios Licenciados para Reconstrução+ Ampliação+ Alteração) / Total Edifícios Licenciados) x 100	%	INE, Inquérito aos Projetos de Obras de Edificação e de Demolição de Edifícios
Dinâmica do Mercado Residencial			
Proporção de Fogos Concluídos para Habitação Familiar em relação à Oferta no Mercado Residencial _ 2015	(Fogos Concluídos em Construções Novas para Habitação Familiar / Número de Fogos em Ofertas no Mercado Residencial) x100 Para o cálculo deste indicador foi utilizada informação facultada pela Confidencial Imobiliário	%	INE, Estatísticas das Obras Concluídas Confidencial Imobiliário, Sistema de Informação Residencial (SIR)

continua

Indicadores	Descrição	Unidade	Fonte
Proporção de Fogos em Oferta no Mercado Residencial em relação ao Total de Alojamentos Familiares _2015	$\frac{\text{(Número de Fogos em Oferta no Mercado Residencial / Total de Alojamentos Familiares)} \times 100}{1}$ Para o cálculo deste indicador foi utilizada informação facultada pela Confidencial Imobiliário	%	INE, Estatísticas das Obras Concluídas Confidencial Imobiliário, Sistema de Informação Residencial (SIR)
Preço Médio de Venda _2015	O preço médio de venda resulta de uma média aritmética efetuada às transações realizadas no mercado residencial nacional, que fazem parte da amostra da Confidencial Imobiliário, representativas de um universo de aproximadamente 100 empresas, líderes do mercado nacional, incluindo promotores e investidores.	Nº	Confidencial Imobiliário, Sistema de Informação Residencial (SIR)

Nota: Encontram-se assinaladas a azul as variáveis novas consideradas nesta análise

Procedimento Estatístico Utilizado

A metodologia utilizada para esta análise é igual à aplicada no ponto anterior. Consistindo, deste modo, na aplicação de uma análise fatorial através do método de componentes principais sobre um conjunto de variáveis/indicadores a partir dos quais se procura obter um número reduzido de dimensões estatísticas, resultantes de combinações lineares das variáveis iniciais.

Também nesta análise foi testada a possibilidade de utilização da técnica estatística em causa recorrendo a uma matriz de correlação entre as variáveis. Apesar do resultado do teste KMO (Kaiser-Mayer-Olkin) ser inferior a 0,5, resultado análogo ao estudo anterior, assume-se, igualmente, como sendo indicativa de uma adequada solução fatorial, pelo facto de manifestar uma expressiva variância presente nos indicadores de base (89,25%).

A aplicação da análise fatorial aos dezoito indicadores e aos dezoito municípios da AML possibilitou a extração de seis componentes principais que explicam 89,25% da variância presente nesses indicadores. É de notar que só as três primeiras componentes explicam aproximadamente 62% da variância presente nos indicadores de base (Quadro VI.2.2).

Quadro VI.2.2 – Variância Explicada pelas Componentes, 2015

Componentes	Valores Próprios Iniciais			Extração das Componentes Principais			Rotação das Componentes Principais		
	Total	% da Variância	% Variância Cumulativa	Total	% da Variância	% Variância Cumulativa	Total	% da Variância	% Variância Cumulativa
1	6,03	33,52	33,52	6,03	33,52	33,52	5,32	29,55	29,55
2	3,45	19,15	52,66	3,45	19,15	52,66	2,99	16,62	46,17
3	2,71	15,08	67,74	2,71	15,08	67,74	2,79	15,52	61,68
4	1,48	8,24	75,98	1,48	8,24	75,98	1,79	9,91	71,59
5	1,27	7,07	83,05	1,27	7,07	83,05	1,63	9,04	80,64
6	1,12	6,20	89,25	1,12	6,20	89,25	1,55	8,61	89,25

As componentes extraídas da análise fatorial permitiram identificar seis dimensões de análise, às quais, tendo em consideração os coeficientes de correlação entre os indicadores de base e as componentes extraídas superiores a 0,6, bem como a especificidade e natureza dos indicadores elegidos com base nesse critério, foram atribuídas as seguintes designações: **Componente 1** – Dinâmica Económica associada à dinâmica da construção; **Componente 2** – Sazonalidade da ocupação; **Componente 3** – Dinâmica imobiliária; **Componente 4** – Atividade na construção; **Componente 5** – Especulação imobiliária; e **Componente 6** – Área da habitação familiar.

Excecionalmente, nas componentes 2 e 4 foram incluídas no modelo de análise as variáveis relacionadas com a “proporção de população residente com estatuto legal de residente” e com a “proporção de edifícios licenciados para reconstrução/alteração/ampliação em relação ao total de edifícios licenciados”, as quais, apesar de apresentarem uma variância inferior a 0,6, veiculam uma ideia não refletida pelas restantes variáveis, contribuindo, nessa medida, para uma leitura mais enriquecedora e esclarecedora da realidade existente. É de realçar que das seis componentes extraídas da análise fatorial, cinco (componentes 1, 2, 3, 4 e 6), apresentam significados ligeiramente diferentes dos obtidos pela análise anterior, e face a esta situação, as designações anteriormente atribuídas não se mantêm na íntegra na presente análise, isto apesar dos indicadores de base serem genericamente semelhantes em ambas as situações. Relativamente à componente cuja designação se mantém, “especulação imobiliária”, é de sublinhar que na análise fatorial anterior explicava 11,05%, enquanto que na atual representa somente 9,04% da variação presente nos indicadores de base (Quadro VI.2.3).

Quadro VI.2.3 – Matriz dos Pesos Fatoriais das Componentes Após Rotação

	Dinâmica económica associada à dinâmica da construção	Sazonalidade da ocupação	Dinâmica Imobiliária	Atividade na construção	Especulação imobiliária	Área da habitação familiar
	1	2	3	4	5	6
Proporção de População Residente com Estatuto Legal de Residente_ 2015	0,439	-0,574	-0,213	0,406	-0,263	0,192
Peso de Famílias Clássicas de Cada Município_ AML_ 2011	0,779	-0,248	-0,358	0,295	-0,022	0,098
VAB per Capita_ 2015	0,922	0,003	-0,075	0,052	0,124	-0,321
Taxa de Desemprego_ 2011	-0,336	-0,315	-0,352	-0,294	0,506	0,471
Poder Compra Per Capita _ 2013	0,942	-0,057	0,064	-0,013	0,022	-0,207
Crédito Habitação Per Capita _ 2015	0,918	0,032	-0,047	0,117	0,202	-0,021
Taxa Sobrevivência Empresas _ 2015	0,175	0,813	-0,026	0,349	-0,014	-0,326
Proporção do VAB_Empresas de Actividades Imobiliárias em relação ao VAB Total das Empresas_ 2015	0,226	0,105	0,767	-0,364	-0,005	0,367
Proporção do Emprego na Construção em relação ao Total de Emprego das Empresas_ 2014	-0,287	-0,053	-0,148	-0,834	-0,069	0,017
Alojamentos Clássicos/ Família_ 2015	-0,059	0,915	0,078	-0,036	-0,062	0,289
Proporção de Fogos Concluídos em Construções Novas para Habitação Familiar em relação ao Total de Alojamentos Familiares_ 2015	-0,079	0,007	0,962	0,153	0,037	0,026
Proporção da Superfície Habitável dos Fogos Concluídos em Construções Novas para Habitação Familiar _ 2015	0,254	-0,325	-0,203	-0,066	-0,070	-0,844
Proporção de Edifícios Licenciados para Reconstrução / Alteração/ Ampliação em relação ao Total de Edifícios Licenciados_ 2015	0,647	0,086	0,188	0,538	0,300	0,051
Proporção de Alojamentos Familiares Clássicos de Uso Sazonal ou Residência Secundária em relação ao Total de Alojamentos Familiares Clássicos_ 2011	-0,072	0,869	-0,041	-0,064	-0,295	0,303
Proporção de Alojamentos Familiares Clássicos Vagos em relação ao Total de Alojamentos Familiares Clássicos_ 2011	0,207	-0,119	0,222	0,189	0,875	0,037
Proporção de Fogos Concluídos para Habitação Familiar em relação à Oferta no Mercado Residencial _ 2015	-0,219	-0,005	0,900	0,206	0,158	-0,045
Proporção de Fogos em Oferta no Mercado Residencial em relação ao Total de Alojamentos Familiares_ 2015	0,553	0,308	0,019	0,134	-0,423	-0,024
Preço Médio de Venda _ 2015	0,878	-0,081	-0,040	0,250	-0,290	-0,006

Nota: Assinalaram-se as correlações com peso superior a 0,6, as positivas encontram-se identificadas a azul-escuro, as negativas a azul claro.

Nas componentes 2 e 4 encontram-se assinaladas as correlações com peso inferior a 0,6, consideradas relevantes para o modelo de análise.

No sentido de manter a coerência metodológica e facilitar eventuais comparações com a análise anteriormente desenvolvida, é representado cartograficamente o significado de cada componente (Matriz de Scores) nas unidades de análise (municípios da AML) (Quadro VI.2.4),

respeitando os intervalos de classes já estabelecidos. Posteriormente, é efetuada uma análise de *clusters* (ou classes), utilizando o mesmo método de agrupamento - Ligação Média de Grupo (UPGMA), considerado fundamental para uma melhor perceção sobre a forma como as unidades de análise (municípios) se estruturam, ou se “arrumam”, em função dos valores das variáveis consideradas.

Quadro VI.2.4 – Matriz dos Pesos Fatoriais das Componentes nas Unidades de Análise

	Dinâmica económica associada à dinâmica da construção	Sazonalidade da ocupação	Dinâmica Imobiliária	Atividade na construção	Especulação imobiliária	Área da habitação familiar
Municípios	1	2	3	4	5	6
Alcochete	0,26088	-0,42185	3,43565	-0,86227	0,14972	0,58455
Almada	-0,19386	0,23241	-0,35532	-0,18290	-0,66886	1,09199
Amadora	-0,50661	-1,38644	-0,74365	0,58728	-0,53970	0,53985
Barreiro	-0,39791	-0,38982	-0,27316	-0,72381	1,14399	0,62901
Cascais	0,59852	-0,39307	0,32427	1,10230	-1,01899	0,72551
Lisboa	3,41652	0,19896	-0,38280	1,06727	1,03155	0,60067
Loures	-0,31768	-0,76124	-0,24303	0,81908	-0,32150	-0,58537
Mafra	-0,67252	1,83239	0,58297	1,11427	-0,11265	-1,45882
Moita	-0,71868	-0,34824	-0,78551	-1,58673	2,22931	0,31919
Montijo	-0,92507	-0,15144	1,23724	1,34353	1,15517	-0,39955
Odivelas	-0,47508	-1,00564	-0,03564	-0,19511	-1,10304	-0,08134
Oeiras	1,35348	-0,38851	-0,04061	-2,09378	-0,78554	-2,65060
Palmela	-0,39083	1,45110	-0,62926	0,53222	0,92316	-1,03885
Seixal	-0,40261	-0,23994	-0,20722	-0,25107	-1,12517	0,31945
Sesimbra	-0,03671	2,54358	-0,26584	-1,20417	-1,19899	1,51835
Setúbal	-0,20439	0,11783	-0,22126	-0,19040	0,86360	0,43342
Sintra	-0,06640	-0,77142	-0,92973	0,00999	-0,11277	0,11524
Vila Franca de Xira	-0,32105	-0,11866	-0,46710	0,71430	-0,50929	-0,66270

Nota: Assinalaram-se a vermelho os pesos (ou scores) fatoriais positivos, e a azul, os negativos

B. ANÁLISE INTERPRETATIVA DOS RESULTADOS DA ANÁLISE FATORIAL

A análise interpretativa das componentes extraídas, para além de possibilitar uma melhor compreensão das atuais dinâmicas construtivas e imobiliárias afetas ao território da AML, permite também, em articulação com os resultados da análise fatorial apresentados no ponto anterior, uma leitura dos processos de transformação, ao nível das dimensões elegidas neste estudo, ocorridos entre os dois períodos considerados – 2005/2012 e 2015. Neste

âmbito será efetuada uma análise interpretativa para cada uma das componentes extraídas, reservando para a parte final deste capítulo uma leitura sobre a evolução dos fenómenos registados no território, bem como a identificação das principais transformações ocorridas.

Componente 1 – Dinâmica Económica Associada à Dinâmica da Construção

A primeira componente extraída do modelo apresenta uma variância explicada de 29,55%. Esta componente tem um pendor positivo fortemente associado à dinâmica económica (poder de compra, VAB e crédito concedido para habitação), ao preço médio de venda praticado pelo mercado imobiliário; ao peso das famílias clássicas, e à intenção urbanística associada ao licenciamento para reconstrução /alteração /ampliação (Quadro VI.2.5).

Quadro VI.2.5 – Componente 1 – **Dinâmica Económica Associada à Dinâmica da Construção**: Correlações com os Indicadores de Base Superiores a 0,60

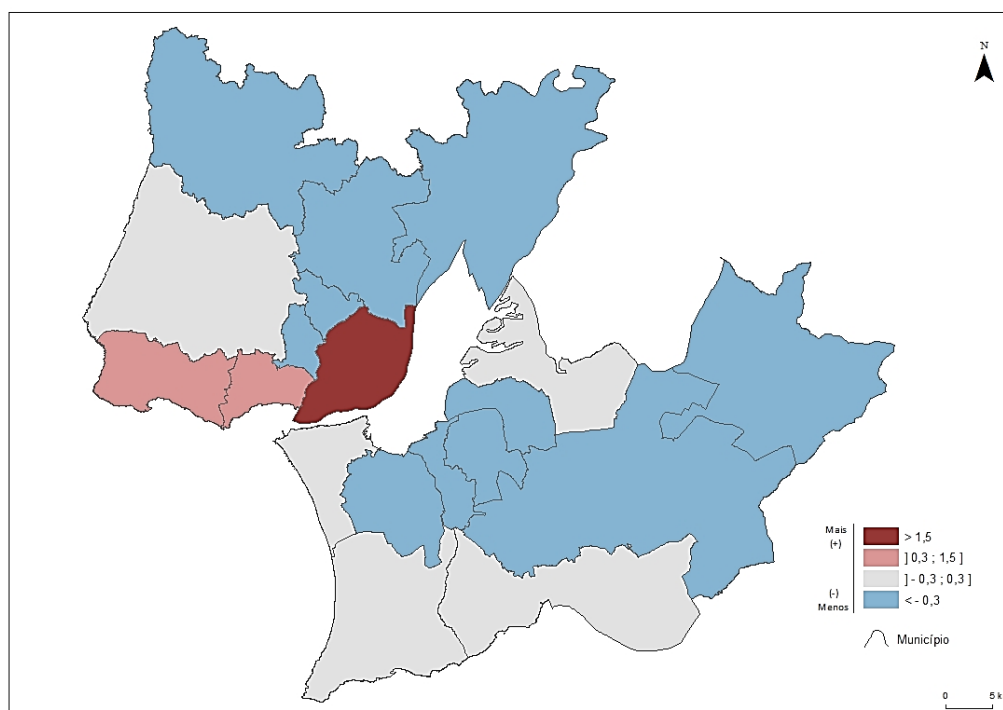
INDICADORES	PESO FATORIAL
Poder Compra <i>per Capita</i> _ 2013	0,942
VAB <i>per Capita</i> _ 2015	0,922
Crédito Habitação <i>per Capita</i> _2015	0,918
Preço Médio de Venda _2015	0,878
Peso de Famílias Clássicas de cada Município_ AML_2011	0,779
Proporção de Edifícios Licenciados para Reconstrução / Alteração/ Ampliação em relação ao Total de Edifícios Licenciados_2015	0,647

A vertente económica associada à dinâmica da construção evidencia claramente o município de Lisboa (*outlier*), em relação aos municípios de Oeiras e de Cascais, e estes em relação aos restantes da AML (Figura VI.2.1). Analisando a informação de suporte aos indicadores de base, constata-se que, efetivamente, a expressividade positiva da componente nestes municípios advém sobretudo do facto destes manifestarem uma dinâmica económica, expressada pelo poder de compra e pela produtividade das empresas *per capita*, que é francamente superior à realidade metropolitana. Concomitantemente, a este dinamismo económico está associada uma vigorosa atividade construtiva e imobiliária, sobretudo em

Lisboa, que assume relevância ao nível de uma elevada intenção urbanística para a realização de obras no parque habitacional, e dos expressivos valores (médios) de venda do imobiliário residencial, registados no mercado residencial da AML (Lisboa-2.087euros/m²; Cascais-1.625euros/m² e Oeiras – 1.350 euros/m²). É de realçar que, contrariamente a Lisboa e a Cascais, o município de Oeiras evidencia uma maior propensão para o licenciamento de edifícios para construção nova.

Embora, se admita a possibilidade das dinâmicas, construtiva e imobiliária, destes municípios ter sido suscitada, em parte, pela sua população residente, atendendo a que a tendência dos indicadores exprime uma significativa melhoria das condições de vida face ao restante território da AML, não pode ser negligenciado o facto de, nos últimos anos, o impacto suscitado pelos programas estatais e o aumento da atividade turística no país terem contribuído para aumentar a sua visibilidade externa, favorecendo, deste modo, o aumento do investimento estrangeiro, particularmente no sector imobiliário, fatores que se advoga como sendo determinantes para explicar as rápidas transformações registadas nestes territórios urbanos.

Figura VI.2.1 - Dinâmica Económica Associada à Dinâmica da Construção



Fonte: Elaboração Própria, Quadro VI.2.4

Nos municípios onde a componente se expressa negativamente verifica-se existir uma dinâmica económica enfraquecida que se faz sentir por uma menor expressão do poder de compra, mais opressivo nos municípios da Moita, de Odivelas, de Loures e do Seixal, a par de uma menor produtividade das empresas (*per capita*), mais acentuada na Moita, no Seixal e no Barreiro. Paralelamente a estas tendências, registam-se, nestes municípios, sobretudo nos da AML Sul, os valores médios mais baixos verificados no mercado imobiliário residencial, podendo denunciar a existência de situações de descapitalização do valor do imobiliário desses territórios (Moita- 605 euros/m²; Barreiro-647,9 euros/m²; e Montijo – 657,7 euros/m²). É de referir que apesar deste grupo de municípios evidenciar pretensões para o licenciamento de obras, reconhece-se, não obstante, que em alguns municípios essas intenções apresentam pouca expressividade, denunciando uma maior inclinação para o licenciamento ligado à construção nova, como se observa de uma forma assertiva em Odivelas.

Componente 2 – Sazonalidade da Ocupação

A segunda componente extraída apresenta uma variância explicada de 16,62 %. Esta componente foi designada por *sazonalidade da ocupação* pelo facto de estar positivamente associada à relação alojamentos clássicos/famílias, aos alojamentos familiares clássicos de uso sazonal ou para residência secundária, e à taxa de sobrevivência das empresas (Quadro VI.2.6). Conceptualmente, a expressão *sazonalidade da ocupação* está associada a áreas mais periféricas, mas com grande acessibilidade aos centros urbanos, com uma ocupação de menor densidade, com fraca atratividade empresarial (emprego), e onde existe uma grande oferta imobiliária destinada à segunda habitação e ao lazer.

Por oposição, esta componente apresenta uma associação negativa com a incidência de população residente com estatuto legal de residente. De facto, constata-se, pela informação de base utilizada no modelo, que a população residente com estatuto legal de residente surge mais concentrada na primeira e na segunda coroas de expansão suburbana, sobretudo nos municípios de Lisboa, da Amadora, de Cascais, de Odivelas, de Sintra, de Loures, e de Almada (> 5% e por ordem decrescente de preferência residencial), diminuindo o seu peso à medida que aumenta a distância aos principais centros e ao mercado de emprego. Assim sendo, conclui-se que nas áreas mais periféricas, onde se incluem as áreas de *sazonalidade da ocupação*, a sua expressão é tendencialmente menor.

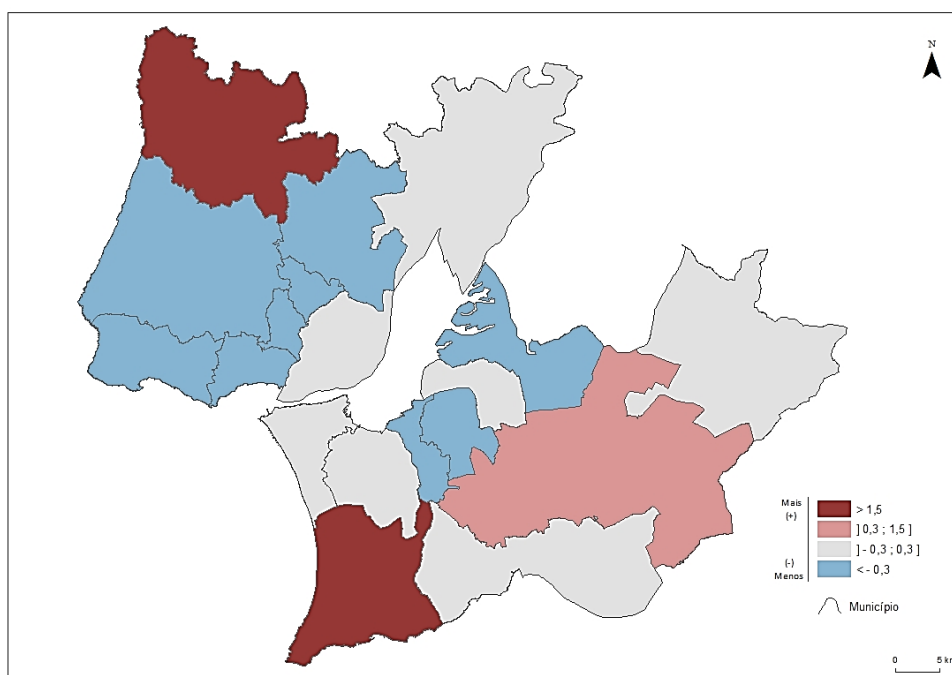
Quadro VI.2.6 – Componente 2 – **Sazonalidade da Ocupação**: Correlações com os Indicadores de Base Superiores a 0,60 (*)

INDICADORES	PESO FATORIAL
Alojamentos Clássicos/ Família_2015	0,915
Proporção de Alojamentos Familiares Clássicos de Uso Sazonal ou Residência Secundária em relação ao Total de Alojamentos Familiares Clássicos_2011	0,869
Taxa Sobrevivência Empresas _ 2015	0,813
Proporção de População Residente com Estatuto Legal de Residente_ 2015	-0,574

(*) A inclusão no modelo de análise de uma variável com correlação inferior a 0,60 deve-se ao facto desta veicular uma ideia que não está presente nos outros indicadores considerados.

Territorialmente, esta componente evidencia positivamente os municípios de Mafra, na AML Norte, de Sesimbra (*outlier*) e de Palmela, na AML Sul, os quais constituem; à escala metropolitana, os territórios com maior número de alojamentos familiares de uso sazonal, expondo o mais elevado número de alojamentos familiares face ao número de famílias registadas, e revelando um sector empresarial local resiliente, sinalizado pelas maiores taxas de sobrevivência das empresas no contexto da AML. Oeiras, Cascais, Sintra, Amadora, Odivelas e Loures, na AML Norte, e Barreiro, Moita e Alcochete, na AML Sul, assumem-se como os municípios com menor expressão na componente relativa à *sazonalidade da ocupação* (Figura VI.2.2).

Figura VI.2.2 – Sazonalidade da Ocupação



Fonte: Elaboração Própria, Quadro VI.2.4

Componente 3 – Dinâmica Imobiliária

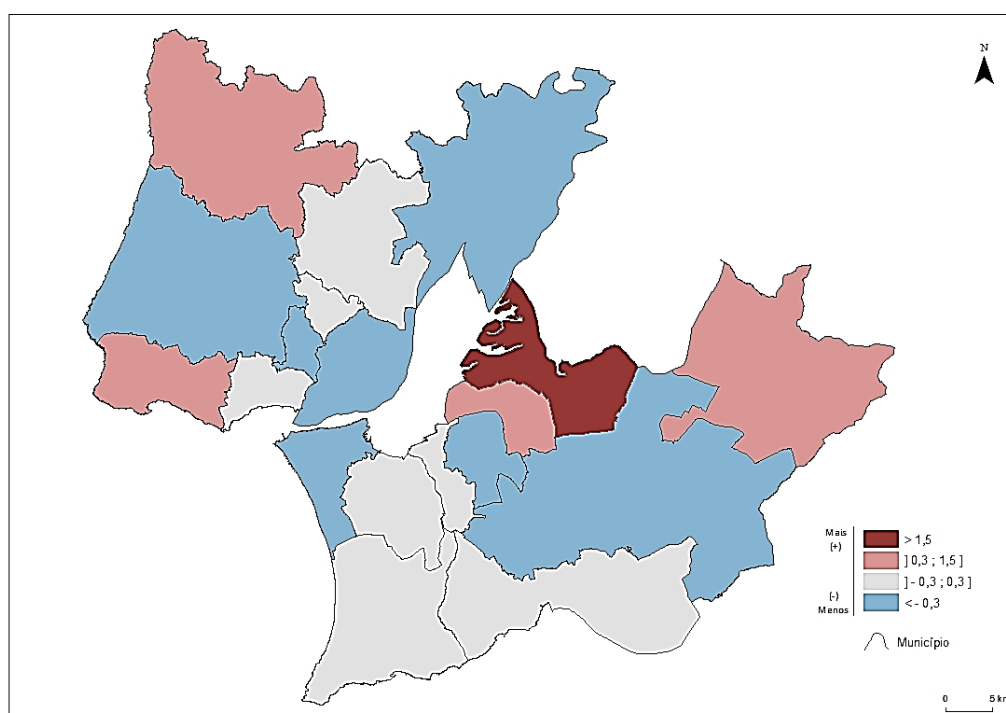
A terceira componente principal extraída da análise fatorial apresenta uma variância de 15,52%. Esta componente encontra-se fortemente associada à construção do parque habitacional, à oferta existente no mercado imobiliário residencial e à atividade (produtividade) das empresas relacionadas com ações de natureza imobiliária (Quadro VI.2.7).

Quadro VI.2.7 – Componente 3 – **Dinâmica Imobiliária**: Correlações com os Indicadores de Base Superiores a 0,60

INDICADORES	PESO FATORIAL
Proporção de Fogos Concluídos em Construções Novas para Habitação Familiar em relação ao Total de Alojamentos Familiares_2015	0,962
Proporção de Fogos Concluídos para Habitação Familiar em relação à Oferta no Mercado Residencial_2015	0,900
Proporção do VAB_Empresas de Actividades Imobiliárias em relação ao VAB Total das Empresas_2015	0,767

Territorialmente, os resultados sugerem que esta componente salienta, na AML Norte, os municípios de Cascais e de Mafra, e, na AML Sul, destaca os municípios de Alcochete e do Montijo, ainda que à escala metropolitana, Alcochete (*outlier*) surja como sendo o município com maior expressão na componente referente à *dinâmica imobiliária*. A análise dos indicadores de base correlacionados pela componente demonstram que estes municípios apresentam o maior número de fogos novos concluídos em 2015, situação que se repercute através do acréscimo da oferta de fogos para venda assinalado em cada um desses territórios. Constata-se, ainda, que o impacto da dinâmica construtiva no mercado residencial se faz sentir diretamente no VAB das empresas ligadas a atividades imobiliárias, sendo esse impacto claramente mais acentuado em Alcochete, e menos expressivo no Montijo e em Mafra (Figura VI.2.3).

Figura VI.2.3 – Dinâmica Imobiliária



Fonte: Elaboração Própria, Quadro VI.2.4

Lisboa, Amadora, Sintra e Vila Franca de Xira, na AML Norte, e Almada, Moita e Palmela, na AML Sul, surgem como os municípios com menor expressão do fenómeno. Deste grupo de municípios destaca-se Lisboa, que, apesar de evidenciar uma produtividade significativa nas atividades imobiliárias ligeiramente superior às registadas em Cascais, no

Montijo e em Mafra - municípios com grande expressão na componente - revela, no entanto, um fraco dinamismo construtivo ligado à construção nova.

Componente 4 – Atividade na Construção

A quarta componente extraída do modelo fatorial apresenta uma variância explicada de 9,91%. A *atividade na construção* está positivamente associada ao licenciamento direcionado para a reconstrução, alteração e a ampliação de alojamentos e edifícios. A associação é negativa com a ocorrência de emprego na construção (Quadro VI.2.8).

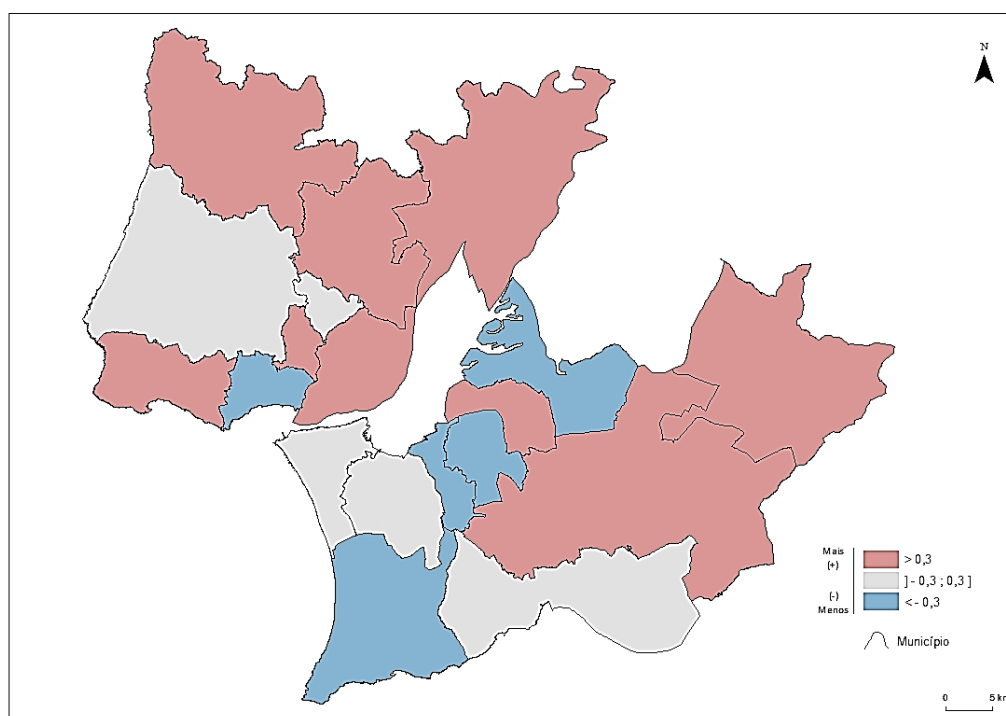
Quadro VI.2.8 - Componente 4 – **Atividade na Construção**: Correlações com os Indicadores de Base Superiores a 0,60 (*)

INDICADORES	PESO FATORIAL
Proporção de Edifícios Licenciados para Reconstrução / Alteração/ Ampliação em relação ao Total de Edifícios Licenciados_2015	0,538
Proporção do Emprego na Construção em relação ao Total de Emprego das Empresas_ 2014	-0,834

(*) A inclusão no modelo de análise de uma variável com correlação inferior a 0,60 deve-se ao facto desta veicular uma ideia que deve estar associada à atividade da construção, e nesse sentido, foi considerada relevante.

A dimensão da *atividade na construção* distingue a AML Norte da AM Sul, embora também evidencie o município de Oeiras dos outros municípios da margem Norte do Tejo. Efetivamente, os dados sugerem que esta dimensão pontua positivamente a maioria dos municípios da AML Norte, com exceção de Oeiras. Pelo contrário, na AML Sul, a componente pontua de uma forma menos homogénea o seu território. A expressividade positiva da componente evidencia os municípios que possuem uma menor oferta de emprego na construção e que revelam uma expressiva intenção urbanística para a execução de obras de reconstrução, alteração e ampliação do parque habitacional, situação essa que aparece com um peso fatorial mais elevado nos municípios do Montijo, de Mafra, de Cascais e de Lisboa (Figura VI.2.4).

Figura VI.2.4 – Atividade na Construção



Fonte: Elaboração Própria, Quadro VI.2.4

Com menor expressão na componente sobressai o município de Oeiras, na AML Norte, e os municípios de Sesimbra, da Moita, do Barreiro, e de Alcochete, na AML Sul, os quais manifestam uma maior oferta de emprego na construção e uma menor apetência pelo licenciamento para obras. Aliás, a fraca representatividade deste procedimento urbanístico registada nestes municípios advém do facto destes expressarem maior interesse pelo licenciamento para construção nova. Deste grupo destacam-se a Moita, Sesimbra e Oeiras como territórios que patenteiam uma maior oferta de emprego na construção e que expressam um total desinteresse pelo licenciamento para obras.

Componente 5 – Especulação Imobiliária

A quinta componente principal extraída da análise fatorial apresenta uma variância explicada de 9,04%. Em conformidade com a designação atribuída à componente 5 extraída através do modelo apresentado no ponto anterior, esta componente terá a mesma designação pelo facto de estar positivamente associada à incidência de alojamentos familiares clássicos vagos (Quadro VI.2.9).

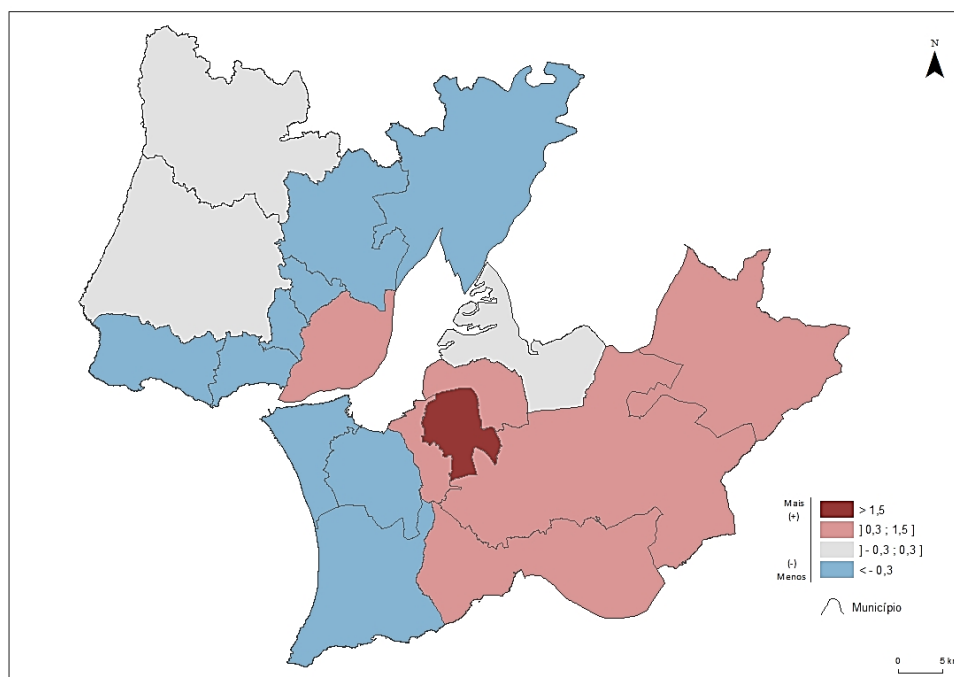
Quadro VI.2.9 – Componente 5 – **Especulação Imobiliária**: Correlações com os Indicadores de Base Superiores a 0,60

INDICADORES	PESO FATORIAL
Proporção de Alojamentos Familiares Clássicos Vagos em relação ao Total de Alojamentos Familiares Clássicos_2011	0,875

Os resultados obtidos revelam que a *especulação imobiliária* é notoriamente mais característica da AML Sul, sobressaindo os municípios da Moita, do Montijo, do Barreiro, de Palmela, e de Setúbal, e menos significativa na AML Norte, donde se destaca apenas o município de Lisboa. É de referir, ainda, que o peso fatorial da componente no município da Moita é francamente mais expressivo face ao restante território metropolitano (Figura VI.2.5).

Com menor relevância na componente, traduzindo os territórios que apresentam menor quantitativo de fogos vagos da AML, sobressaem os territórios de Oeiras, de Cascais, da Amadora, de Odivelas, de Loures e de Vila Franca de Xira, na AML Norte, e os de Almada, do Seixal e de Sesimbra, na AML Sul.

Figura VI.2.5 – Especulação Imobiliária



Fonte: Elaboração Própria, Quadro VI.2.4

De facto, através da atuação desta componente no território, foi possível identificar os municípios com maior relevância no que diz respeito a fogos vagos da AML. Porém, admite-se que a designação conferida à componente, *especulação imobiliária*, possa ser imprecisa, na medida em que a constatação da existência de fogos vagos não significa forçosamente que todos eles persistam nos territórios a aguardar uma maior valorização imobiliária. De acordo com a literatura consultada, depreende-se que os fenómenos especulativos são difíceis de serem comprovados, dependendo em grande medida da perceção dos operadores e investidores que atuam nos mercados imobiliários. Não obstante, considera-se que existem fatores que podem induzir o aumento de fogos vagos, como é o caso da situação económica vigente e das características do mercado imobiliário. Face a esta incerteza, admite-se a possibilidade de apenas uma parte desses vagos, deliberadamente, aguardarem melhores perspetivas de negócio. E no sentido de perceber melhor esta situação e de tentar identificar e comprovar empiricamente a existência de outras causas que suscitem a presença de um expressivo número de fogos vagos para os municípios onde esta realidade foi confirmada pela componente será tida em consideração a análise de alguns indicadores utilizados neste modelo, fundamentalmente ao nível da dimensão económica (taxa de desemprego; poder de compra), do nível de atratividade exercida pelo município, e das características do mercado imobiliário residencial (fogos em oferta e preço médio de venda).

Neste âmbito, a análise dos indicadores efetuada para os municípios que a componente *especulação imobiliária* identifica como sendo os mais expressivos da AML, em termos de número de fogos vagos, permite tirar algumas conclusões:

Em primeiro lugar, com exceção do município de Lisboa, constata-se que a taxa de desemprego dos municípios que a componente *especulação imobiliária* pontua positivamente são das mais acentuadas da AML, sobressaindo o município da Moita com o valor mais alto. O nível de atratividade exercida por estes municípios, por parte da população com estatuto legal de residente, conforme foi comprovado anteriormente, é muito grande em Lisboa e nos municípios limítrofes, atendendo à maior proximidade aos polos de emprego. Dentro desta lógica, vai-se reduzindo à medida que aumenta a distância a Lisboa, surgindo, como tal, com valores menos expressivos nos municípios da AML Sul.

Efetivamente, os dados indiciam existir uma clara diferença entre a vitalidade económica do município de Lisboa e a dos outros municípios, na medida em que a preservação do emprego e a atratividade, relativamente à população imigrante, são mais

acentuadas do que nos restantes territórios. Verifica-se, igualmente, que os municípios da AML Sul continuam ainda a vivenciar atualmente processos de declínio económico, estando na origem desta quebra a perda do emprego e a consequente diminuição do poder de compra. Efetivamente, alguns destes municípios demonstram, mesmo, estar a enfrentar dificuldades económicas mais profundas do que a realidade do restante território metropolitano (como é o caso particular da Moita).

Em segundo lugar, verifica-se que a proporção de fogos para venda face ao número de alojamentos familiares existentes é mais expressivo em Lisboa e em Palmela, e menor nos restantes municípios, sobretudo na Moita e no Barreiro. Pela leitura dos dados, com exceção do município de Palmela, parece existir uma maior retração de fogos para venda nos municípios que enfrentam maiores dificuldades económicas. Processo esse que, por si só, pode ser sintomático de que o quadro económico não é favorável a transações de natureza imobiliária e de possíveis pretensões de rentabilização imobiliária, desencorajando - ou adiando - deste modo, a decisão sobre venda ou aquisição do imobiliário residencial.

Em terceiro lugar, é de notar que o preço médio de venda da habitação é muito mais elevado no município de Lisboa, e notoriamente inferior nos noutros municípios, registando-se os valores mais baixos na Moita e no Barreiro. Neste âmbito, não pode ser negligenciado o facto de muitas destas áreas urbanas se encontrarem decadentes e desqualificadas, do ponto de vista urbanístico e de qualificação escolar (p.e. o quantitativo da população residente com ensino superior na Moita e no Barreiro, em 2011, é de respetivamente 9,6% e 13,8%), e que, face à conjuntura económica dos últimos anos, se deparem com mais dificuldade em se reconverter, levando, naturalmente, a que esta situação acabe por se refletir na desvalorização do património imobiliário residencial dessas áreas.

Por último, estas conclusões sugerem que a expressividade de fogos vagos presente nos municípios de Lisboa, da Moita, do Montijo, de Palmela, de Setúbal e do Barreiro, apesar de poder ter subjacente motivações económicas (e especulativas), seja devida a fatores genéticos distintos. No caso específico de Lisboa, a maior vitalidade económica manifestada pela taxa de desemprego que é das mais baixas da AML, o significativo aumento da atratividade exercida pela população emigrante (taxa de variação de 17,4%, entre 2008 e 2015) e o expressivo aumento do investimento estrangeiro no seu imobiliário, constatado e confirmado em capítulo anterior, são fatores suficientemente encorajadores a processos de natureza especulativa. Atente-se, neste âmbito, ao elevado preço médio de venda da

habitação praticado no mercado residencial, em 2015. No caso dos outros municípios, maioritariamente localizados na AML Sul, bastante distanciados de Lisboa, o quadro económico caracterizado por elevadas taxas de desemprego, por condições de vida significativamente inferiores aos restantes municípios da AML e pela sua menor atratividade relativamente a população exógena, induzem que não existam condições particularmente favoráveis a transações imobiliárias, contribuindo, conseqüentemente, para adensar o número de fogos vagos.

Componente 6 – Área da Habitação Familiar

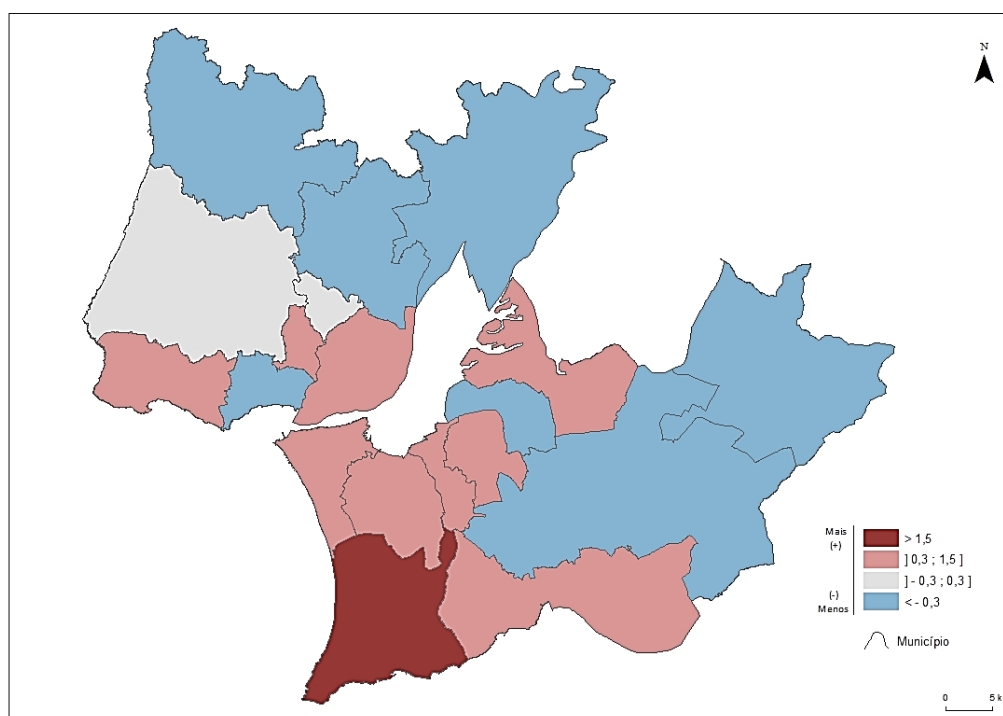
A sexta componente principal extraída da análise fatorial apresenta uma variância explicada de 8,61%. Esta componente encontra-se negativamente associada à superfície habitável da construção nova para habitação familiar. Para uma melhor perceção da componente é necessário ter presente que quanto mais negativo for o peso fatorial da componente maior é a superfície habitável (Quadro VI.2.10).

Quadro VI.2.10 – Componente 6 – **Área da Habitação Familiar**: Correlações com os Indicadores de Base Superiores a 0,60

INDICADORES	PESO FATORIAL
Proporção da Superfície Habitável dos Fogos Concluídos em Construções Novas para Habitação Familiar _2015	-0,844

Territorialmente, a *área da habitação familiar* diferencia a AML Norte da AML Sul, demonstrando existir maior oferta de alojamentos familiares de menores dimensões na AML Sul, situação essa particularmente mais acentuada no município de Sesimbra. Na AML Norte sobressaem os municípios de Lisboa, de Cascais e da Amadora, com maior oferta de habitação de menor superfície habitável. Embora Oeiras se evidencie como sendo o município da AML com maior oferta de superfície habitável, constata-se, no entanto, que a *área da habitação familiar* vai aumentando à medida que se incrementa a distância em relação a Lisboa - como sugere Mafra na AML Norte e Palmela na AML Sul (Figura VI.2.6).

Figura VI.2.6 – Área da Habitação Familiar



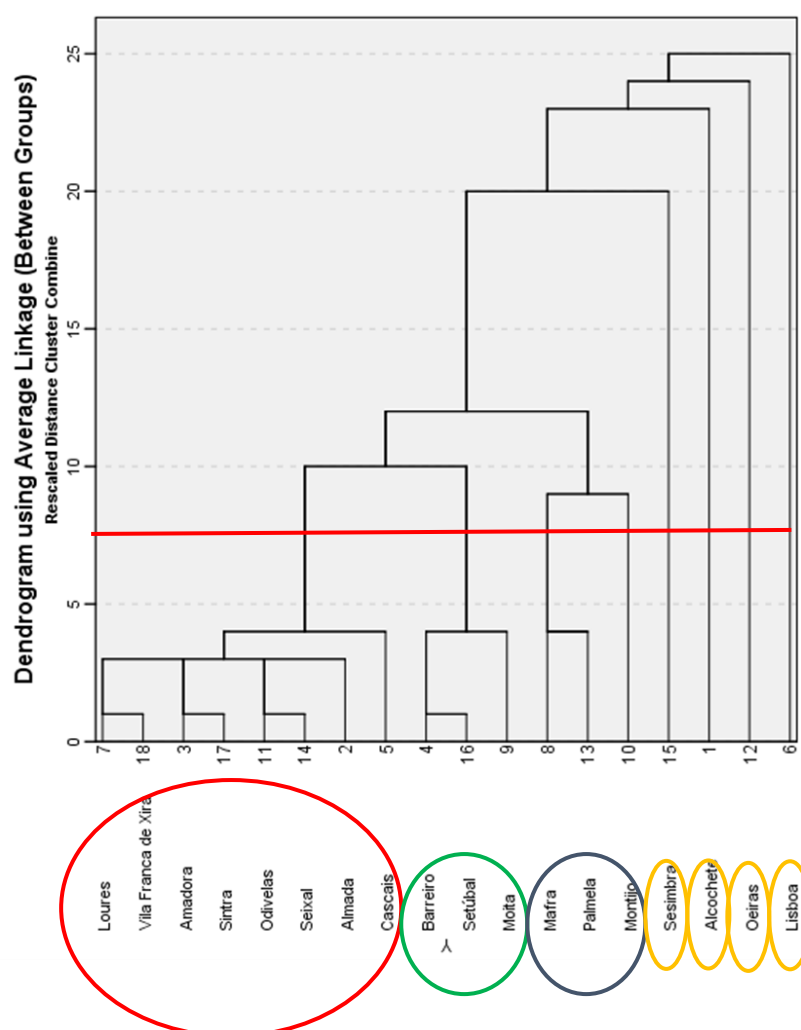
Fonte: Elaboração Própria, Quadro VI.2.4

C. ANÁLISE DE CLASSES (OU CLUSTERS)

No sentido de manter a mesma coerência metodológica da análise apresentada no ponto anterior, é utilizado o mesmo procedimento para determinar o número de classe (ou *clusters*) deste modelo de análise. Tendo em vista auxiliar a nomear o número de classes e municípios das quais fazem parte, é efetuado um dendograma. Relembra-se que o recurso a este grafismo possibilita não só a identificar situações de homogeneidade nos grupos constituídos onde se manifesta uma uniformidade no comportamento das variáveis, mas também constatar a existência de situações de heterogeneidade entre os grupos. Para determinar quais as classes (ou *clusters*) de municípios formados, estabeleceu-se uma distância de corte análoga à definida na análise anterior (Figura VI.2.7), o que permitiu identificar sete classes constituídas pelos seguintes municípios: **Classe 1** – Municípios de Loures, de Vila Franca de Xira, da Amadora, de Sintra, de Odivelas, do Seixal, de Almada e de Cascais; **Classe 2** – Municípios do Barreiro, de Setúbal e da Moita; **Classe 3** – Municípios de Mafra, de Palmela e do Montijo; **Classe 4** – Município de Sesimbra; **Classe 5** – Município de Alcochete; **Classe 6** – Município de Oeiras; e **Classe 7** – Município de Lisboa.

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Departamento de Urbanismo

Figura VI.2.7 - **Análise Fatorial 2015** – Agrupamento das Unidades de Análise, segundo o método de “Ligação Média de Grupo”



Fonte: Elaboração Própria, Quadro VI.2.4

Uma primeira apreciação às classes constituídas permite constatar que existem quatro formadas por apenas um município, devendo-se ao facto de existirem claramente três *outliers* associados a esses municípios, expressados por Lisboa na componente *dinâmica económica associada à dinâmica da construção* (componente 1); por Sesimbra, na *sazonalidade da ocupação* (componente 2); e por Alcochete, na *dinâmica imobiliária* (componente 3). No caso particular do município de Oeiras, a desvinculação registada em relação a todos os municípios considerados, não se deve à existência de um *outlier*, admitindo-se, no entanto, que pelo facto de evidenciar um peso fatorial expressivo na componente *dinâmica económica associada à dinâmica da construção*, são criadas condições para que exista um maior distanciamento

deste município relativamente aos outros territórios da AML, agindo, tal facto, de uma forma análoga como se tratasse de um outlier.

Um segundo aspeto a destacar, relaciona-se com o facto dos municípios agrupados na primeira classe partilharem uma lógica de desenvolvimento da AML que se prende, sobretudo, não só com a proximidade física, mas também com as facilidades de acessibilidade em relação ao município de Lisboa. De acordo com o modelo de análise, as afinidades partilhadas por estes municípios prendem-se essencialmente com o facto de apresentarem globalmente uma dinâmica económica enfraquecida, com expressivas taxas de desemprego, as quais, embora não sendo das mais elevadas da AML, revelam pouca representatividade do emprego na construção, um fraco poder de compra e uma baixa produtividade das empresas *per capita*. Para além destes elementos caracterizadores, é de realçar, ainda, a importante atratividade destes territórios relativamente a população imigrante, a evidente pretensão do licenciamento para obras - apesar de alguns municípios denunciarem uma maior inclinação para o licenciamento de construção nova - e a existência de um mercado residencial imobiliário que se encontra mais valorizado face ao restante território metropolitano (excluindo os municípios de Lisboa, de Cascais e de Oeiras).

Relativamente à segunda classe, a afinidade dos seus municípios decorre, fundamentalmente, do facto de estarem bastante associados às componentes, *especulação imobiliária* e *área da habitação familiar*, a qual se manifesta através do expressivo quantitativo de fogos vagos e da considerável oferta de fogos com menor superfície habitável, presentes em cada um dos territórios. No caso da terceira classe, ressalva-se o facto de aos municípios estar associada uma dimensão expressiva das componentes, *sazonalidade da ocupação*, *dinâmica imobiliária* e *atividade na construção*, que se refletem por um considerável quantitativo de fogos destinados a residência secundárias, por uma maior resiliência do sector empresarial face ao restante território metropolitano, por uma expressiva intenção urbanística relativamente à execução de obras de reconstrução, alteração e ampliação do parque habitacional, e, ainda, por um maior número de fogos novos concluídos em 2015.

Similarmente ao procedimento efetuado para o modelo de análise anterior, a interpretação dos resultados obtidos pela análise fatorial realizada para o ano de 2015, possibilita evidenciar para cada grupo de municípios constituído (classe ou *clusters*), determinadas particularidades específicas, que se resumem aos seguintes aspetos: **Classe1-** Dinâmica económica enfraquecida com mercado imobiliário valorizado denunciando uma

atividade na construção, ao nível da reabilitação urbana, expressiva apenas nalguns municípios; **Classe 2** - Dinâmica económica bastante enfraquecida com acentuada desvalorização imobiliária e existência de um grande número de fogos vagos; **Classe 3** – Dinâmica económica enfraquecida com uma atividade construtiva mais intensa ao nível de obras no edificado a par de uma significativa sazonalidade na ocupação residencial; **Classe 4** – Dinâmica económica enfraquecida com fraca atratividade empresarial e com um forte peso de sazonalidade; **Classe 5** – Dinâmica económica enfraquecida mas com uma acentuada dinâmica construtiva e imobiliária; **Classe 6** – Vitalidade económica associada a uma atividade imobiliária expressiva e uma forte intenção urbanística direcionada para a construção nova; e, **Classe 7** – Vitalidade económica bastante acentuada associada a uma vigorosa atividade imobiliária e intenção urbanística para a realização de obras a par de uma grande valorização do imobiliário residencial.

D. SÍNTESE

A análise fatorial efetuada para o ano de 2015 representa um retrato da realidade mais atual da AML, tendo implícita a necessidade de respeitar os domínios de análise – população; condições de vida; dinâmicas do sector da construção e do mercado imobiliário residencial, bem como os indicadores contemplados no modelo apresentado no ponto anterior - de forma a possibilitar uma comparação entre os resultados obtidos por cada um dos modelos de análise realizados. Subjacente a esta pretensão encontra-se o interesse em perceber, e em identificar alterações significativas no comportamento dos indicadores que tenham contribuído para alterar as lógicas de desenvolvimento territorial entre os dois períodos considerados no estudo – 2005/2012 e 2015.

Adotando a mesma metodologia de abordagem apresentada no ponto anterior são destacados, de seguida, os principais aspetos dos resultados obtidos pela análise fatorial de 2015. São eles:

- i. A constatação de que existe um cenário económico enfraquecido que se manifesta por uma perda de emprego (a taxa média de desemprego da AML é de 13%), por um baixo poder de compra e por uma fraca expressividade do VAB *per capita*, aspetos que se encontram disseminados por quase todo o território metropolitano. Observa-se, ainda, que as maiores perdas de emprego e de poder de compra surgem na AML

Sul e que este processo é mais agravado no município da Moita. Evidenciam-se, igualmente, os municípios de Lisboa, de Oeiras e de Cascais, os quais, de uma forma claramente contrastante com o restante território metropolitano exibem uma maior vitalidade económica.

Neste contexto, é ainda de realçar que os municípios que expressam uma maior dinâmica económica têm associados elevados valores de crédito concedido para habitação *per capita*, verificando-se, no entanto, que os valores deste indicador são menos expressivos, especialmente nos municípios que apresentam o menor poder de compra da AML (em maior grau, Moita, Odivelas, Loures e Seixal);

- ii. A comprovação de que o emprego na construção distingue claramente a AML Norte, da AML Sul, atendendo a que este surge com maior expressividade na Margem Sul do Tejo, assumindo maior relevância nos municípios da Moita e de Sesimbra, e menor, no Montijo. Destacam-se, ainda, Oeiras e Lisboa, os quais surgem, no contexto da AML Norte, como os municípios que sobressaem com o maior e menor peso de emprego na construção, respetivamente;
- iii. O impacto da vitalidade económica reflete-se positivamente na atividade construtiva e imobiliária dos municípios, especialmente naqueles onde é ela mais forte (Lisboa, Oeiras e Cascais, por ordem decrescente de importância). Todavia, esta situação é bastante mais marcante em Lisboa, manifestando-se por uma expressiva intenção urbanística para a realização de obras no parque habitacional e pelos elevados preços de venda do seu imobiliário residencial, os quais são considerados superiores aos valores médios praticados na AML. É de notar, em acréscimo, que os preços médios de venda mais baixos se registam na AML Sul, sobretudo na Moita, no Barreiro e no Montijo;
- iv. O aumento da construção nova beneficia consideravelmente a produtividade e a atividade das empresas imobiliárias, particularmente nos municípios com maior número de fogos concluídos em 2015, como se observa em Alcochete, no Montijo, em Mafra e em Cascais. Não obstante, ressalva-se o caso do município de Lisboa, que apesar de revelar uma fraca dinâmica construtiva, ao nível da construção nova, expõe, contudo, uma elevada produtividade nas atividades imobiliárias;
- v. Apesar das pretensões urbanísticas destinadas ao licenciamento de edifícios para obras se fazerem sentir na globalidade dos municípios da AML, observa-se, contudo, que são mais acentuadas em Lisboa e em Cascais, e menos expressivas nos restantes municípios da AML. Observa-se, também, que alguns municípios denunciam uma apetência exclusiva pelo licenciamento para construção nova, como é caso da Moita, de Odivelas, de Oeiras e de Sesimbra;

- vi. O modelo de análise fatorial efetuado evidencia duas situações distintas quanto ao tipo de ocupação da habitação: **a)** A sazonalidade que está diretamente associada à presença de residências secundárias, e que é uma realidade particularmente relevante nos municípios de Mafra, de Sesimbra e de Palmela; e **b)** A especulação imobiliária que está associada à presença de fogos vagos, e que apesar de ser mais característica da AML Sul (mais expressiva na Moita e no Montijo), também surge consideravelmente no município de Lisboa;
- vii. Uma outra particularidade que emerge do modelo analítico é a dimensão da superfície da habitação. Efetivamente, a observação dos dados revela que a oferta de habitação com menor superfície habitável é mais significativa na AML Sul, sobretudo em Sesimbra. E apesar de Oeiras sobressair com a maior área habitável, pode-se concluir que a mesma vai aumentando à medida que a distância a Lisboa é incrementada (como é o caso de Mafra e de Palmela);
- viii. Por último, destaca-se o agrupamento de municípios estabelecido em função das semelhanças e dissemelhanças encontradas nos indicadores de base, os quais deram origem à constituição de sete classes (ou *clusters*): **Classe 1** – Municípios de Loures, de Vila Franca de Xira, da Amadora, de Sintra, de Odivelas, do Seixal, de Almada e de Cascais; **Classe 2** – Municípios do Barreiro, de Setúbal e da Moita; **Classe 3** – Municípios de Mafra, de Palmela e do Montijo; **Classe 4** – Município de Sesimbra; **Classe 5** – Município de Alcochete; **Classe 6** – Município de Oeiras; e **Classe 7** – Município de Lisboa.

Efetivamente, comparando os agrupamentos de municípios originados por cada uma das análises fatoriais efetuadas verifica-se que a sua composição não é rigorosamente igual, constatando-se que, entre um período e outro, ocorreram algumas mudanças nos grupos formados, que decorrem fundamentalmente de variações de comportamento de alguns dos indicadores considerados, e que foram identificados ao longo da análise apresentada. Não obstante, reconhece-se que de uma forma geral, os territórios (ou municípios) suburbanos da AML sentem mais o impacto da crise e das medidas de austeridade, e os territórios mais urbanos, como é o caso de Lisboa e de Oeiras, revelam uma maior capacidade de resiliência, reagindo de uma forma distinta aos efeitos adversos da conjuntura económica. E no caso particular do município de Cascais, evidencia-se em 2015 uma expressiva *dinâmica económica associada à dinâmica da construção e da atividade imobiliária*, manifestada pela alteração no comportamento de alguns dos indicadores considerados, sugerindo que neste

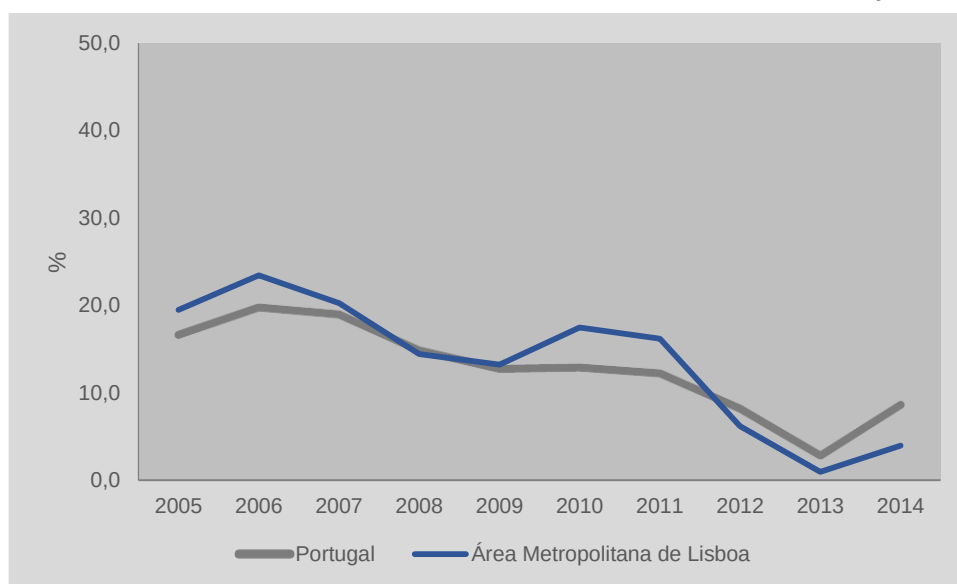
município se registou um processo de mudança relativamente ao período anterior (2005-2012).

A abordagem desenvolvida para cada uma das análises fatoriais efetuadas permitiu avaliar as dinâmicas socioeconómicas, construtivas e imobiliárias que ocorreram na Área Metropolitana de Lisboa, no período de 2005 a 2012, e no ano de 2015, procedimentos esses que permitiram, sobretudo no caso particular do primeiro período, analisar, e comprovar empiricamente, o impacto territorial da crise e das medidas de austeridade nestes processos. Efetivamente, o recurso ao modelo de análise fatorial desempenhou um papel central neste estudo, na medida em que, ao privilegiar uma leitura territorial dos fenómenos, possibilitou uma melhor compreensão da forma como esses ocorreram e se expressaram nos municípios da AML, constando da síntese apresentada no final de cada capítulo os aspetos mais relevantes de cada período analisado. Embora a identificação desses aspetos possa ser considerada uma parte relevante desta investigação, vale a pena, contudo, referir que se registaram fatores de mudança na AML (e no país) na passagem de um período para o outro, e que esses apontam, embora ainda prematuramente, para uma fase de recuperação da «normalidade», construtiva e imobiliária, embora com contornos e particularidades específicas. Como essas mudanças se fazem sentir no território da AML é a principal questão colocada. Neste quadro interrogativo - e no sentido de proporcionar um melhor entendimento sobre os factos - são apresentados três aspetos que traduzem os principais fatores de mudança ocorridos no país (e na AML), e um quarto aspeto, e último, que pretende evidenciar as principais alterações territoriais registadas, entre os dois períodos analisados, na AML:

Em **primeiro lugar**, e conforme já foi constatado em capítulo anterior, é de sublinhar que a progressiva melhoria do quadro económico nacional, registada fundamentalmente a partir de finais de 2013, assume particular relevância na recuperação do sector imobiliário e no aumento do nível de confiança dos investidores estrangeiros, o qual se manifesta pela recuperação, e até elevação, do investimento direto do exterior (IDE) na economia nacional. Concomitantemente, a implementação dos programas estatais (Vistos Gold e estatuto de RNH) vem potenciar ainda mais o investimento no sector, quer através do incentivo à atividade construtiva, quer no aumento de imóveis transacionados. Na verdade, de acordo com a informação disponibilizada pelo Banco de Portugal, o investimento exterior no sector da construção nacional, ao nível das transações realizadas, sofreu, entre 2014 e 2015, um acréscimo de aproximadamente 8,5%, correspondendo a um aumento da ordem dos 223 milhões de euros.

Em **segundo lugar**, é visível a desaceleração do ritmo de investimento das empresas de construção que se inicia em 2006 e declina abruptamente entre 2011 e 2013. Se no caso do país a tendência de declínio é constante, no caso da AML, verifica-se uma quebra irregular, na medida em que, entre 2009 e 2011, ocorre um ligeiro aumento da taxa de investimento, e a partir de 2011, o decréscimo registado foi ainda mais acentuado do que o observado no território nacional. Em todo o caso, em ambos os contextos geográficos – país e AML- observa-se, a partir de 2013, uma inversão na tendência do investimento, mais elevada no país do que na AML (Figura VI.2.8).

Figura VI.2.8 – Taxa de Investimento das Empresas de Construção

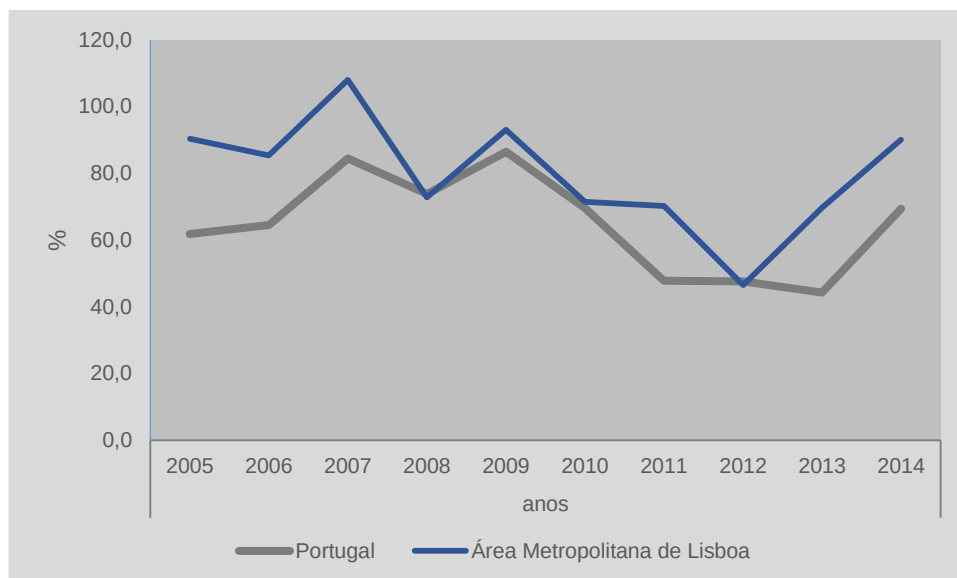


Fonte: Elaboração Própria, INE- Sistema de Contas Integradas das Empresas (SCIE), última atualização outubro 2016

Por outro lado, as taxas de investimento das empresas ligadas à atividade imobiliária registada no país e na AML partilham, entre 2005 e 2010, uma tendência, ora de aumento, ora de redução, mas que, contudo, vai no mesmo sentido sendo mais expressiva na AML. Não obstante, estas tendências preconizadas pelo país e pela AML são alteradas a partir de 2010, ano em que se nota uma significativa quebra do investimento das empresas imobiliárias do país e, simultaneamente, uma alteração no padrão tendencial deste em relação ao da AML. Observa-se, ainda, que as maiores quebras de investimento registadas não ocorrem simultaneamente, ocorrendo primeiro na AML (2012) e, posteriormente, no país (2013), demonstrando, desta forma, uma postura similar no processo de inversão da tendência do investimento. É de realçar por último que o aumento da taxa de investimento das empresas

imobiliárias, retomada pela AML em 2012, é francamente mais elevada do que a expressada pelo país, em 2013 (Figura VI.2.9).

Figura VI.2.9 – Taxa de Investimento das Empresas ligadas à Atividade Imobiliária



Fonte: Elaboração Própria, INE- Sistema de Contas Integradas das Empresas (SCIE), última atualização outubro 2016

Em **terceiro lugar**, relembramos que o incremento da construção registado no território nacional - que reporta a finais da década de 80, e que perdura até sensivelmente os primeiros anos do séc. XXI - foi possível graças às transformações induzidas pelo processo de integração europeia, que não só suscitou a liberalização do sector financeiro¹⁵², facilitando a expansão do crédito e a democratização no acesso à habitação própria, como contribuiu, consequentemente, para que os particulares aumentassem o seu nível de endividamento, verificando-se, de acordo com informação do INE, que entre setembro e dezembro de 2009, o montante das dívidas ultrapassava os 95% do PIB, valor francamente superior aos registados nos anos anteriores. De facto, esta situação, já de si reveladora de uma economia pouco sustentável, porque associada aos efeitos da crise global, contribuiu para agravar,

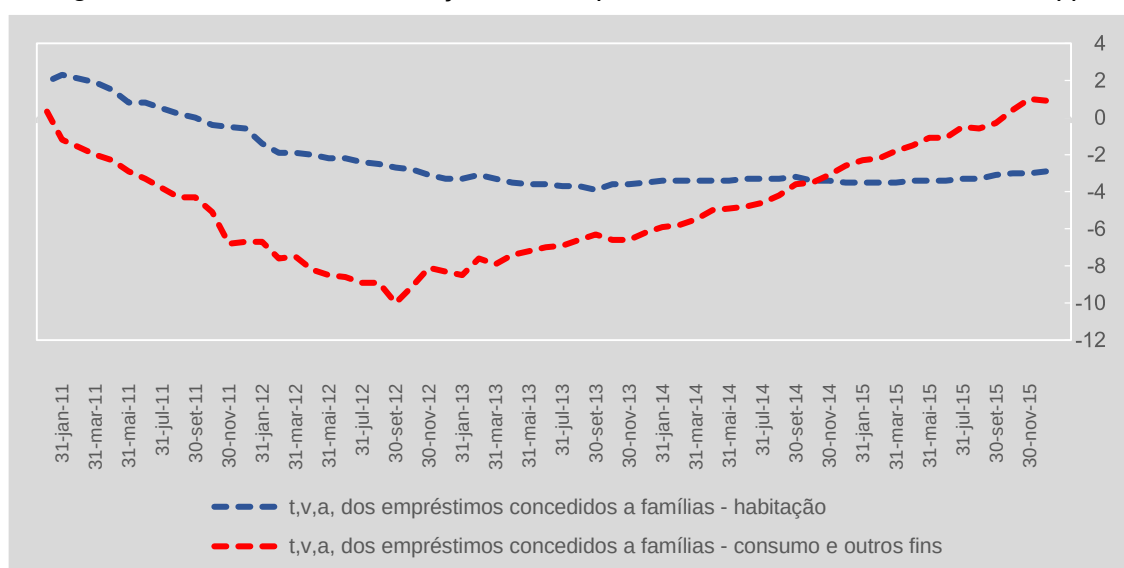
¹⁵² De acordo com Araújo (2008), a liberalização do sector bancário e segurador, ocorrido em finais da década de 80, vem incentivar a concorrência e forçar a diminuição das taxas de juro. A liberalização das taxas de juro contratuais, bem como a definição de uma taxa de referência para o cálculo das bonificações nas situações de empréstimos, vem provocar um novo ímpeto à produção e aquisição do sector habitacional nacional.

Na década subsequente, as taxas de juro iniciaram uma franca descida, tornando possível um aumento da procura de habitação para aquisição própria, incentivando o aumento da construção e menosprezando o parque habitacional degradado existente. Associado à descida de juro, o crédito à habitação beneficiou, em meados da década de 90, de um clima de confiança, gerado pelo aumento do rendimento familiar, pelo aumento e estabilidade no emprego e pelos níveis baixos de inflação. Fatores que contribuíram para um aumento considerável de oferta habitacional face à expressiva procura registada.

ainda mais, o quadro económico e financeiro do país, exigindo a adoção de um programa de resgate. Apesar de nos anos subsequentes ao programa de resgate se observar uma progressiva diminuição dos valores de endividamento dos particulares, em dezembro de 2015, esse montante ainda é francamente expressivo (ligeiramente inferior a 80% do PIB).

Efetivamente, o impacto da crise e das medidas de austeridade implementadas no país refletem-se por uma retração na concessão de crédito, que é particularmente mais abrupta nos empréstimos concedidos para consumo e afins. Mas, apesar do decréscimo registado, entre janeiro de 2011 e setembro de 2012, verifica-se existir uma inversão na tendência, que se expressa, de uma forma mais consistente, a partir de março de 2013. No caso dos empréstimos concedidos para habitação, para além do declínio observado entre 2011 e 2013, nota-se que nos anos subsequentes ocorrem poucas variações na concessão de crédito, situação que pode indiciar, por um lado, uma menor capacidade financeira, por parte das famílias, em contrair empréstimo para habitação, e, por outro, uma atitude mais prudente e reguladora, por parte das entidades financeiras, na concessão de crédito aos particulares para esse fim (Figura VI.2.10). Em todo o caso, atenda-se aos resultados do último inquérito sobre as condições de vida, realizado pelo INE, em 2016, os quais revelam um aumento substancial da taxa de sobrecarga das despesas com habitação por parte das famílias, que passa de 7,6%, em 2008, para 9,2%, em 2015.

Figura VI.2.10 - Taxa de Variação dos Empréstimos Concedidos, 2011-2015 (*)



(*) – Informação mensal compreendida entre janeiro de 2011 e novembro de 2015

Fonte: Elaboração Própria, Banco de Portugal, última atualização em setembro de 2016

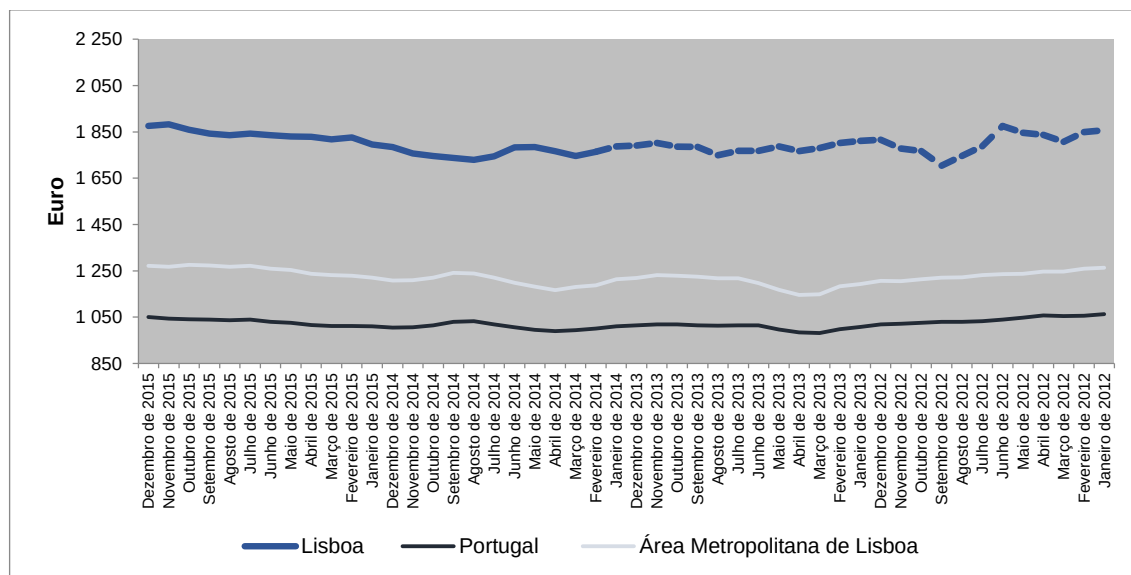
Por último, a análise estatística apresentada nos pontos anteriores mostra que após um período de crise pontuado por um enfraquecimento da estrutura produtiva do sector da construção e por uma diminuição das condições de vida (com contração de rendimento e perda de emprego), conturbado e de incerteza quanto ao desfecho dos acontecimentos, despontam alguns sinais que indiciam uma retoma da normalidade do investimento e da atividade construtiva e imobiliária. Efetivamente, a conjugação dos fatores macroeconómicos com os incentivos criados pelos programas estatais contribuíram para impulsionar o crescimento económico, a confiança dos investidores internacionais, o financiamento e o investimento no país. Apesar dos resultados obtidos pela análise fatorial de 2015 revelarem algumas mudanças significativas nas dinâmicas construtivas e imobiliárias da AML face à realidade observada entre os anos de 2005 a 2012, constata-se que essas mudanças ocorrem em apenas alguns municípios da AML (Lisboa, Oeiras e Cascais), sendo as mesmas decorrentes – hipoteticamente - do aumento do investimento estrangeiro pós 2013. Pois, na verdade, se olharmos para o cenário económico da AML em 2015, ainda subsiste uma elevada taxa de desemprego (13,1%; INE, 2016), muito acima da registada em 2008 (8,2%; INE, 2016), e o rendimento disponível das famílias ainda não atingiu os níveis registados antes do início da crise financeira e das medidas de austeridade¹⁵³.

De facto, em 2015, evidencia-se uma vitalidade da atividade construtiva e imobiliária bastante assertiva nos municípios de Lisboa, de Oeiras e de Cascais, mas incontestavelmente mais marcante em Lisboa, facto que se manifesta por uma expressiva intenção urbanística para a realização de obras, bem como pela elevação do valor do seu imobiliário residencial. Se atendermos à avaliação bancária efetuada sobre os alojamentos verifica-se que o valor médio por metro quadrado das habitações em Portugal e na AML, em dezembro de 2015, eram de respetivamente 1.050 e 1.272 euros por metro quadrado (INE, julho 2016). No município de Lisboa, esse valor atingia 1.875 euros por metro quadrado, sendo 79% acima do valor médio nacional. É de notar que a evolução deste indicador em todo o território nacional sofreu oscilações de janeiro de 2012 a agosto de 2014. Contudo, a partir de agosto de 2014 observa-se uma tendência de crescimento mais constante dos valores médios de avaliação bancária dos alojamentos da AML e do país, reconhecendo-se que a variação desses valores, entre agosto de 2014 e dezembro de 2015, é superior na AML (2,7%) face à registada no país (1,7%). Também no município de Lisboa a evolução dos valores médios de avaliação sinalizam, a partir de agosto de 2014, um comportamento mais estável, menos oscilante, revelando uma tendência de aumento progressivo e mais acentuado (taxa de

¹⁵³ Rendimento disponível bruto das famílias *per capita* da AML em 2008 é de 14.838 euros; em 2010 é de 15.322 euros, e em 2015, é de 14.176 euros (Fonte: INE, Contas Económicas Regionais)

variação de 8,4%), denunciando uma atividade imobiliária mais dinâmica e atrativa face ao restante território nacional (Figura VI.2.11).

Figura VI.2.11 – Valores Médios de Avaliação Bancária dos Alojamentos em Portugal, AML e Lisboa (euros/m²), entre janeiro 2012 e dezembro de 2015



Fonte: Elaboração Própria, INE- Inquérito à Avaliação Bancária na Habitação, última atualização julho 2016

Concomitantemente, admite-se que a natureza e especificidades do processo de planeamento e de ordenamento dos territórios, para além de aumentar o nível de atratividade de determinadas áreas e de “seduzir” o investimento, podem também contribuir para inflacionar os valores praticados pelos mercados imobiliários residenciais locais. Neste âmbito, atenda-se à realidade de Lisboa, a qual, desde o início da primeira década do séc. XXI, definiu uma estratégia de desenvolvimento urbano para o seu território, elegendo alguns objetivos¹⁵⁴ a fim de se converter numa cidade de referência ao nível global. Mas, se, por um lado, estes processos de intervenção e de produção do espaço urbano contribuem para qualificar o território e aumentar a visibilidade da cidade no exterior, por outro, introduzem no processo de planeamento uma nova filosofia de atuação que assenta na necessidade de mercantilizar o desenvolvimento urbano como forma, explícita e deliberada, de atrair capital externo. Esta forma de encarar a produção do espaço pode suscitar uma grande valorização do património imobiliário, enquanto a ausência dessa perceção - ou simplesmente a dificuldade em implementá-la - pode significar uma contínua desvalorização. Neste âmbito,

¹⁵⁴ Proximidade; empreendedorismo; inclusão; sustentabilidade e integração global.

repare-se que determinadas áreas menos atrativas, fundamentalmente as mais distanciadas de Lisboa, que sempre enfrentaram maiores dificuldades em reconverter-se, defrontam-se na atualidade com um processo contínuo de desvalorização imobiliária, como é o caso particular dos municípios da Moita, do Barreiro e do Montijo, na AML Sul. Factualmente admite-se que o impacto da crise vem acentuar a segmentação do território da AML, privilegiando, em período pós crise, as áreas que urbanística e economicamente são mais atraentes e oferecem melhores condições de rentabilidade ao investimento imobiliário, enquanto as áreas menos atrativas, que sempre apresentaram maiores dificuldades em se reconverter, enfrentam, na atualidade, dificuldades acrescidas face ao recente contexto económico.

É de realçar, ainda, que em 2015 alguns municípios da AML (Moita, Odivelas, Oeiras e Sesimbra) denunciam uma apetência exclusiva pelo licenciamento para construção nova. Se, por um lado, o ressuscitar desta intenção urbanística pode revelar alguma pretensão em retomar a atividade construtiva que existia no período pré-crise, por outro, em termos de ordenamento e planeamento do território, esta situação pode comprometer alguns dos desígnios recentemente traçados para o sector da habitação nos próximos anos, os quais assumem a regeneração urbana, a reabilitação do edificado e a qualificação dos alojamentos como fatores a considerar no processo de desenvolvimento do território nacional para os próximos anos. Relembramos que estas diretrizes inserem-se num quadro normativo amplo e integrador da Política de Solos, de Ordenamento e de Urbanismo¹⁵⁵, que consubstancia um modelo de ordenamento sustentado pela reabilitação e modernização dos centros urbanos (alínea g) do artigo 2º e artigo 12º) e pela contenção da expansão urbana e da edificação dispersa, conforme expresso na alínea c) do artigo 2º da Lei nº 31/2014. Efetivamente, o enfoque que o diploma concede à ligação entre a reabilitação urbana e o arrendamento, em que a dinamização da primeira é encarada como a via para aumentar a oferta disponível do segundo, é uma medida que deve ser considerada como sendo bastante positiva e, de certa forma, alternativa à aquisição de habitação própria num contexto de diminuição do financiamento da banca, de contração do rendimento disponível e de um elevado nível de endividamento, por parte das famílias. Não obstante, esta pretensão levanta algumas questões que serão exploradas no capítulo seguinte.

¹⁵⁵ Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo – Lei nº 31/2014 de 30 de maio.

VII- A PERCEÇÃO E AS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS SOBRE O IMPACTO DA CRISE E DA POLÍTICA DE AUSTRIDADE NO SECTOR IMOBILIÁRIO

No capítulo anterior a utilização de um modelo de análise alimentado por informação quantitativa permitiu comprovar e identificar os principais fatores de mudança que ocorreram no território da AML, entre o período pré e os anos considerados no estudo, pós implementação do Programa de Assistência Económica e Financeira. Não obstante, no âmbito desta investigação pretende-se, para além de perceber de que forma as medidas de austeridade se refletiram no território metropolitano, ao nível da dinâmica construtiva e imobiliária, ter um conhecimento mais pormenorizado e holístico do fenómeno em estudo. Existe alguma consensualidade na bibliografia consultada de que o recurso a modelos estatísticos suportado por elementos quantitativos tem implícita uma análise muito limitada dos contextos e dos fatores a ter em consideração numa pesquisa, conceção que é oposta a uma abordagem qualitativa que possui um carácter interativo e dinâmico, na medida em que permite que sejam continuamente criadas hipóteses e levantadas questões no decurso da investigação. De facto, e conforme foi comprovado em muitos processos de investigação, a exploração dos benefícios dos dois tipos de abordagem, quantitativa e qualitativa, revelam-se profícuos e enriquecedores enquanto métodos complementares na pesquisa, assumindo mesmo, que a abordagem qualitativa pode ser potenciada pelos resultados da análise quantitativa.

O recurso à abordagem qualitativa permite escrutinar e clarificar sobre o modo como se estrutura o fenómeno em estudo enquanto resultado de concepções de entidades com posicionamentos e atuações próprias. Efetivamente, para além do conhecimento criado, e comprovado, existem paralelamente várias leituras, vários significados, possíveis sobre o objeto de estudo que devem ser aprofundados de forma a permitir uma melhor compreensão das diferentes percepções sobre a realidade em estudo. Neste sentido, a abordagem qualitativa a adotar na presente investigação expressa-se pela realização de entrevistas. Esta técnica de recolha de informação possibilita que o entrevistador, conversando e interagindo com o entrevistado procure obter deste a informação que lhe interessa (Abreu, 2006; Quivy e Campenhoudt, 2013). Segundo Abreu e Quivy e Campenhoudt (idem), a grande vantagem desta técnica é permitir que exista uma grande flexibilidade na interação entre o entrevistador e o entrevistado, podendo ser tiradas dúvidas ou concedidos esclarecimentos adicionais, por parte de ambos, durante o processo. Não obstante, esta técnica tem associada algumas limitações que decorrem essencialmente da dificuldade em classificar ou tipificar as respostas

obtidas, exigindo, muitas vezes, ao investigador, um exercício de simplificação da informação conseguida. Apesar das respostas obtidas serem subjetivas traduzem, no entanto, as representações sociais sobre o objeto de estudo por parte de cada um dos entrevistados, e as diferentes leituras alcançadas permitem conhecer o modo como as sociedades percecionam e vivem os acontecimentos (Abreu, 2006; Quivy e Campenhoudt, 2013). No caso concreto desta investigação, o objetivo principal das entrevistas é, por um lado, procurar clarificar algumas questões sobre as quais os entrevistados possuem um vasto conhecimento - uma vez que as suas atividades profissionais estão muito ligadas, direta ou indiretamente, ao objeto da investigação - e, por outro, possibilitar “um olhar”, uma leitura, sobre a situação existente no país, e na AML, antes da crise, bem como perceber de que modo esse olhar, essa perceção, é alterada face a um cenário completamente diferente do período anterior, onde impera um quadro de restrições económicas e de fortes medidas de austeridade.

As entrevistas foram previamente preparadas e estruturadas de forma a se adaptarem ao perfil funcional de cada entrevistado, tendo havido, contudo, a preocupação em contemplar em quase todas as entrevistas três questões semelhantes, permitindo, desta forma, uma melhor comparação da informação obtida:

- 1.1** “A crise de 2008/09 e o impacto das medidas de austeridade não só vêm expor situações de grande endividamento, por parte das famílias, mas também revelar a existência de um grande número de fogos vagos e devolutos no território nacional. Considera que o facto de não existir um maior controle por parte da Administração Pública relativamente ao licenciamento urbanístico foi determinante para se chegar a esta situação? Justifique.” (questão colocada ao entrevistado B).
- 1.2** “A crise de 2008/09 e o impacto das medidas de austeridade não só vêm expor a existência de debilidades económicas e financeiras do país, como também vêm evidenciar problemas estruturais que se manifestam pela fraca competitividade urbana do território nacional. De que forma poderá ser incrementada a competitividade do território?” (questão colocada ao entrevistado C).
- 1.3** “A crise de 2008/09 e o impacto das medidas de austeridade não só vêm expor a existência de debilidades económicas e financeiras do país e das famílias, como também vêm suscitar uma crescente procura de arrendamento em consequência da crise do mercado da construção e do imobiliário e a ausência de oferta de arrendamento a preços acessíveis, determinando que a reforma do arrendamento urbano fosse prioritária no domínio da habitação. Neste sentido, qual é a opinião generalizada dos proprietários sobre o novo regime jurídico de arrendamento urbano implementado em 2012 (Lei nº 31/2012 de 12 de novembro). Quais os seus aspetos positivos e negativos?” (questão colocada ao entrevistado D).
- 1.4** “A crise de 2008/09 e o impacto das medidas de austeridade não só vêm expor debilidades económicas e financeiras do país e das famílias como também vêm evidenciar a existência de um grande número de fogos vagos e devolutos no território nacional. Quais os municípios da AML onde esta realidade é mais acentuada?” (questão colocada ao entrevistado E).

- 1.5 “A crise de 2008/09 e o impacto das medidas de austeridade não só vêm expor a existência de debilidades económicas e financeiras do país, como também vêm evidenciar problemas estruturais que se manifestam pela fraca competitividade económica do território nacional. O sector do turismo pode ser encarado como uma forma de impulsionar a competitividade pretendida e desejada para o país? Justifique” (questão colocada ao entrevistado F).
2. “A implementação de instrumentos estatais como o programa Vistos Gold e o regime de Residentes Não Habituais vem dar alguma visibilidade ao sector imobiliário nacional na captação do investimento estrangeiro. Estas “novas situações” para além de estimularem o sector e a atividade imobiliária nacional em período pós crise, contribuem para aumentar a procura de imóveis, e consequentemente inflacionar o seu valor”. Qual é a Vossa opinião sobre esta situação?” (questão colocada a todos os entrevistados).
3. “A Nova Geração de Políticas de Habitação defendida pela recente Secretaria de Habitação representa um novo paradigma de encarar o problema habitacional, nas suas diferentes dimensões sociais. Na sua perspetiva, é possível conjugar os diferentes interesses que pairam sobre o sector habitacional, existindo, por um lado, a dinâmica do mercado imobiliário que atua em função da procura e da oferta, e, por outro, um pacote de políticas públicas de incentivo ao mercado de arrendamento e à promoção da habitação social. Justifique.” (questão colocada a todos os entrevistados).

Apesar de existir um guião de referência, condutor e orientador da entrevista, possibilitou-se que a conversa com o entrevistado evoluísse para outros aspetos considerados relevantes e oportunos (“entrevista semi-estruturada”, Abreu, 2006; Quivy e Campenhoudt, 2013).

A amostra utilizada neste estudo compreende **6 entrevistas**, sendo que a duração de cada uma delas foi em termos médios de noventa minutos. Relativamente à seleção dos entrevistados, houve, num primeiro momento, uma preocupação latente em escolher indivíduos com um vasto conhecimento sobre a realidade que se pretendia aprofundar, e, num segundo, que essa seleção procurasse dar resposta às questões colocadas no início da investigação, assim como aos pressupostos teóricos que foram assumindo relevância no decurso da investigação realizada, nomeadamente: **i)** a importância da triangulação existente entre o sector financeiro, a atividade construtiva e o ordenamento do território, cuja atuação é determinante e condicionadora da atividade imobiliária no território nacional, em geral, e na área metropolitana de Lisboa, em particular; **ii)** a ideia de que a implementação de algumas medidas ligadas ao sector habitacional (programas estatais e novo regime de arrendamento urbano), durante o período de austeridade, suscitou alterações nas dinâmicas, construtiva e imobiliária, assim como na própria vida da sociedade; **iii)** as novas dinâmicas económicas que se geraram nalguns territórios urbanos, sobretudo, nos centros históricos de Lisboa e do Porto, em período ainda de crise económica, logo imperando uma política de austeridade imposta pela *Troika*, contribuiu para ressuscitar a atividade construtiva e imobiliária, bem como para suscitar uma rápida, e crescente valorização do imobiliário residencial,

particularmente nestes territórios urbanos; e **iv)** a conceção da Nova Geração de Políticas de Habitação que, para além, de representar um novo paradigma de encarar os problemas da habitação e de ter associado um conjunto de instrumentos financeiros de apoio à reabilitação e regeneração urbanas, concede uma nova configuração à atividade do sector da construção e possibilita uma mudança de comportamento e de opções residenciais, por parte da população.

Face a estes critérios, apresentam-se no Quadro VII. 1 os entrevistados que fazem parte da amostra considerada nesta análise. É de referir que as entrevistas A, C, D, E e F foram realizadas antes da aprovação de medidas associadas à Nova Geração de Políticas de Habitação, por parte da Assembleia da República. Efetivamente admite-se que a aprovação dessas medidas consubstanciadas por esse documento que perfilha a política pública de habitação para os próximos anos, não altera a substância das respostas proferidas pelos entrevistados, na medida em que todos eles tinham conhecimento, embora nalguns casos com pouca profundidade, da dimensão dos objetivos e das propostas de atuação em causa.

No caso particular da entrevista B efetuada à Sr.^a Secretária de Estado da Habitação, Arq. Ana Pinho, não pode deixar de ser mencionado o facto desta se ter realizado precisamente no dia, e na tarde, em que decorria o processo de discussão e de aprovação do novo pacote legislativo da Nova Geração de Política de Habitação, por parte da Assembleia da República. Apesar da emoção e da expectativa quanto ao momento, e ao processo de decisão final, estes fatores não influenciaram a dinâmica da entrevista, pois de uma forma profissional, objetiva e concisa, revelando um conhecimento profundo e amadurecido, as questões foram calmamente sendo respondidas.

Quadro VII.1 - Identificação da Amostra dos Entrevistados

ENTREVISTAS	ENTREVISTADOS
Entrevista A	Nome - Eng. Luís Vaz Pereira (*) Entidade – Millennium BCP Dia – 20 de março de 2018 Hora – 9.00h (*) – A entrevista foi concedida a título pessoal e não em nome da instituição BCP
Entrevista B	Nome – Arq. Ana Pinho (Secretária de Estado da Habitação) Entidade – Secretaria de Estado da Habitação Dia – 26 de abril de 2018 Hora – 15.00h
Entrevista C	Nome – Dr. ^a Fernanda do Carmo (Diretora Geral) Entidade – Direção Geral do Território (DGT) Dia – 22 de março de 2018 Hora – 17.00h
Entrevista D	Nome – Dr. António Marques (Presidente) Entidade – Associação Nacional de Proprietários (ANP) Dia – 22 de março de 2018 Hora – 15.00h
Entrevista E	Nome – Dr. Ricardo Guimarães (Diretor) Entidade – Confidencial Imobiliário Dia – 20 de março de 2018 Hora – 18.00h
Entrevista F	Nome – Dr. Miguel Torres Marques (*) Entidade – Associação de Alojamento Local em Portugal (ALEP) Dia – 22 de março de 2018 Hora – 11.00h (*) Advogado e consultor da ALEP

Após a elaboração das entrevistas, estas foram transcritas e posteriormente enviadas aos respetivos entrevistados, para confirmação e validação dos respetivos textos. Apenas dois entrevistados efetuaram algumas correções ao texto, meramente de pormenor. No caso particular do entrevistado D, este não permitiu que a entrevista fosse gravada e considerou desnecessária a validação da sua transcrição. O texto integral de cada uma das entrevistas encontra-se no ANEXO III.

Validadas as entrevistas, iniciou-se o trabalho de análise de conteúdo. A análise de conteúdo consiste num conjunto de instrumentos metodológicos que se aplicam a discursos (conteúdos) diversificados, procurando escrutinar o significado da comunicação e perceber o que está oculto no discurso do entrevistado. Ou seja, a leitura que se pretende efetuar às narrativas de cada entrevistado não é uma simples leitura “linear” do texto, mas antes, o realçar de um sentido que se encontra em segundo plano (Bardin, 1995). De acordo com a

pesquisa efetuada a alguns estudos que tiveram por base uma análise de conteúdo, constata-se que não existe um procedimento rígido para a sua utilização, sendo permitida alguma flexibilidade. Contudo, segundo os seus autores, para que os estudos tenham credibilidade é imperativo que exista rigor e ética para captar o ponto de vista do entrevistado. E é atendendo a esta flexibilidade, e eventual subjetividade na aplicação desta técnica que Bardin (idem) assume que os resultados obtidos não podem ser tomados como prova inelutável, mas devem, apesar de tudo, constituir uma ilustração que permite corroborar, pelo menos parcialmente, os pressupostos em causa.

Tendo como referência alguns dos pressupostos metodológicos defendidos por Bardin (1995) foram construídas grelhas de análise a partir das quais foi possível comparar as entrevistas realizadas e identificar os pontos convergentes - e também, divergentes - no discurso de cada indivíduo entrevistado, possibilitando, deste modo, uma melhor compreensão da situação em estudo e o seu significado para cada entrevistado.

A construção das grelhas de análise foi efetuada após uma leitura “flutuante” do texto das entrevistas, a partir da qual se procuraram os elementos a classificar nas categorias a constar da grelha de análise (Bardin, 1995). De acordo com Bardin (idem), a categorização é um processo estruturalista que permite dar uma certa organização, objetiva e adequada, às mensagens, classificando os elementos sob um título genérico em função das características comuns desses elementos. Para além disso, o sistema de categorias também deve refletir as intenções da investigação e as questões do investigador. Após a definição das categorias (e subcategorias) para cada uma delas foram identificadas as unidades de registo. Considerando que as unidades de registo representam os aspetos mais significativos que foram afirmados, ou citados, pelo entrevistado sobre cada tema durante a entrevista. Por último, é feito um exercício de agrupamento das categorias (e subcategorias) consideradas, atendendo às suas especificidades e aos pressupostos teóricos que se pretende aprofundar, atribuindo a cada uma delas uma designação genérica, a qual consta da coluna “Dimensão “ da grelha de análise.

A análise de conteúdo efetuada aos textos das entrevistas permitiu evidenciar quatro dimensões temáticas: **A)** Contextualização da realidade existente antes da crise; **B)** Impacto da crise e da política de austeridade; **C)** Oportunidades suscitadas pela crise e pela política de austeridade; e **D)** Desafios suscitados pela crise e pela política de austeridade (Quadro VII.2). E para cada uma delas, tendo por base os pressupostos teóricos anteriormente

referidos, foram identificadas determinadas categorias que por sua vez se subdividem em subcategorias (Quadros VII.3 a VII.6).

Para cada uma das dimensões temáticas consideradas serão analisadas as diferentes perceções, ideias, e interpretações de cada entrevistado cujo material é essencial para o processo de construção de uma narrativa, para o “contar de uma história” sobre os acontecimentos ocorridos, ou que ainda ocorrem. Assim sendo, relativamente à primeira dimensão de análise, **“Contextualização da Realidade Existente Antes da Crise”** (Quadro VII.3), destacam-se os seguintes aspetos:

Em primeiro lugar, a perceção de que o ambiente económico e financeiro dominante era de crescimento, de maior rendimento disponível e de maior capacidade e abertura, por parte das entidades financeiras, em conceder financiamento às famílias para consumo privado e aquisição de habitação, e ao sector empresarial para desenvolver e potenciar a promoção imobiliária. Esta maior capacidade dos bancos na concessão de crédito assume particular importância a partir do início da década de 90 do século XX quando a banca passa por uma fase de privatização e de alterações no seu quadro regulatório, facto que contribui para que outros bancos, para além da Caixa Geral de Depósitos e do Crédito Predial Português, passem também a desempenhar um papel importante na área de concessão de crédito. Todavia, o financiamento às famílias e à promoção imobiliária é particularmente mais acentuado a partir do processo de conversão da moeda para o euro, altura em que a descida da taxa de juro se acentua, facto que é encarado, na ótica das famílias, como motivador ao processo de aquisição da habitação com recurso ao crédito, considerando que a taxa de esforço inerente a essa decisão é compensadora, na medida em que estão a realizar um investimento.

Em segundo lugar, a constatação de que os critérios de concessão de crédito e de análise de risco obedecem a parâmetros pré-definidos pelas entidades financeiras, e que têm em consideração os seguintes aspetos: **i)** para a concessão de crédito para aquisição de habitação é analisado o rendimento familiar, o nível de endividamento das famílias e as suas responsabilidades mensais, bem como o esforço financeiro adicional (taxa de esforço) que representa o empréstimo pretendido.

Quadro VII.2 – Análise de Conteúdo das Entrevistas Realizadas – Categorização dos Temas Abordados

DIMENSÕES	CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
A. Contextualização da realidade existente antes da crise	1. Contexto económico e financeiro	1.1. Cenário económico e financeiro 1.2. Critérios de concessão de crédito e de análise de risco 1.3. Sinalização de alguns fatores de risco
	2. Contexto construtivo e imobiliário	2.1 Dinâmicas do parque habitacional 2.2. Incentivos e motivações à aquisição de habitação própria e à construção nova 2.3 Desinteresse pelo mercado de arrendamento 2.4 Abandono dos centros das cidades 2.5 Características do mercado imobiliário 2.6 Sinalização de alguns fatores – sazonalidade e fogos devolutos
	3. Processo de planeamento e de ordenamento do território	3.1. Processo de planeamento 3.2. Processo de urbanização
B. Impacto da crise e da política de austeridade	1. Contexto económico, financeiro e imobiliário	1.1 Clima de incerteza 1.2 Contração económica e financeira e grande dependência ao crédito bancário 1.3 Impacto nas atividades construtiva e imobiliária
	2. Fatores que contribuíram para inverter as dinâmicas económicas, construtivas e imobiliárias	2.1 Impacto dos instrumentos estatais 2.2 Novo regime de arrendamento urbano (Lei nº 31/2012 de 12 de novembro) 2.3 Reação do sector turístico à política de austeridade 2.4 Crescimento do alojamento local

	3. Consequência dos fatores referidos no ponto anterior	3.1 Ao nível económico e financeiro 3.2 Ao nível da construção 3.3 Ao nível do mercado imobiliário 3.4 Existência de bolha imobiliária? 3.5 Ao nível de processo de ordenamento e de planeamento do território
C. Oportunidades suscitadas pela crise e pela política de austeridade	1. Ao nível da atividade construtiva e imobiliária 2. Ao nível do ordenamento e do planeamento do território	1.1. Crescente protagonismo do processo de reabilitação urbana 1.2. Dinâmicas do mercado imobiliário 1.3. Instrumentos de apoio à promoção de habitação social e ao mercado de arrendamento (“Nova Geração de Políticas de Habitação”) 2.1. Articulação da habitação com políticas sectoriais 2.2. Qualificação dos territórios 2.3. Combate à artificialização do solo
D. Desafios suscitados pela crise e pela política de austeridade	1. Ao nível económico 2. Ao nível da atividade construtiva e imobiliária 3. Ao nível do processo de ordenamento e de planeamento do território	1.1. Definir critérios para tornar sustentável a atividade turística 2.1 Incentivar o investimento no mercado de arrendamento 3.1 Implementar novos processos de planeamento e de gestão nos territórios

É admitido que a percentagem de rendimento que fica afeta ao empréstimo contraído (taxa de esforço) nunca deve ser superior a 30-40% daquele que é o rendimento do agregado familiar; **ii)** para o financiamento à promoção imobiliária é tida em consideração a avaliação do projeto - viabilidade económica, adequação à procura no mercado e preços de venda ajustados ao mercado, assim como a capacidade financeira do promotor para o investimento. Relativamente à última, é exigido que o promotor possua capitais próprios suficientes para a aquisição do terreno, sendo o custo da construção financiado pelo sector bancário.

Também ficou patente que houve alguma perceção, por parte dos bancos, de que o montante de crédito solicitado pelas famílias estava a assumir uma dimensão pouco sustentável, ultrapassando os limites da razoabilidade, superior a 80 % do preço de aquisição, situação que exigiu (pelo menos do ponto de vista do entrevistado A) contenção na concessão de financiamento. Também ao nível das avaliações efetuadas pelos bancos, conforme referido, houve diligências no sentido de moralizar os preços que se estavam a praticar na altura.

Ainda sobre a questão de concessão de crédito e de análise de risco, e provavelmente atendendo ao facto de ser uma matéria sensível, particularmente durante o período da crise económica e financeira - sendo socialmente apontada como causadora de um elevado nível de endividamento das famílias - o entrevistado ligado à entidade bancária fez questão de frisar que os bancos no processo de concessão de crédito evitaram-no, e evitam, sempre que as famílias fiquem excessivamente endividadas e que não tenham, dentro do rendimento disponível, uma parte para despesas suficiente para poderem viver, admitindo, assim, que as entidades bancárias sempre se regeram por critérios prudenciais na concessão de crédito. A opinião manifestada pela entidade imobiliária sobre esta matéria é ligeiramente contraditória, arrogando que foram cometidos muitos erros relativamente a promoções imobiliárias que foram viabilizadas sem salvaguardar a capacidade de venda, quando o mercado tinha muitos imóveis em oferta.

Quadro VII.3 – **DIMENSÃO A** - Contextualização da Realidade Existente Antes da Crise

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	UNIDADES DE REGISTO
1. Contexto económico e financeiro	1.1. <u>Cenário económico e financeiro</u>	“Havia um crescimento económico e maior rendimento disponível, assim como uma maior capacidade financeira e abertura, por parte da banca, em conceder esse financiamento às famílias para a aquisição e aos empresários para desenvolver a promoção imobiliária” (Entrevistado A, p.1) “O que de facto houve foi uma maior abertura para poder satisfazer as necessidades das famílias, quer em termos de habitação, quer em termos de consumo privado” (Entrevistado A, p.2)
	1.2. <u>Critérios de concessão de crédito e de análise de risco</u>	“Os bancos quando concedem o crédito analisam os rendimentos das famílias, o endividamento e as responsabilidades mensais que têm, sendo com base no rendimento mensal familiar, no esforço associado ao orçamento familiar e no esforço financeiro adicional que representa o empréstimo que pretendem contrair que é feita a análise. Havendo uma percentagem que se chama taxa de esforço associada ao crédito da habitação, e que normalmente nunca deve ser superior a 30%- 40% daquele que é o rendimento do agregado familiar.” (Entrevistado A, p. 1 e 2). “No financiamento à promoção imobiliária, a análise de risco é feita com base no projeto e na capacidade do promotor. Em primeiro lugar, o projeto tem de ser economicamente viável, ou seja, o projeto tem de estar claramente adequado à procura do mercado e os preços de venda têm de estar ajustados àquilo que o mercado está a praticar. Os critérios de crédito têm a ver com essa viabilidade do projeto, mas também com o nível de envolvimento do próprio promotor no investimento. “....Esse nível de investimento próprio é, no mínimo, o valor da aquisição do terreno, e os bancos financiam o custo da construção....” (Entrevistado A, p.3). “Apesar de haver muitos imóveis em oferta, haver promoção, houve muitos erros que foram cometidos em casos concreto de promoções que foram viabilizadas, sem salvaguardar a capacidade de venda, mas esse facto aconteceu num mercado em ajustamento pelo lado da oferta....” (Entrevistado E, p.3).
	1.3. <u>Sinalização de alguns fatores de risco</u>	“Para além disso as famílias começam a querer financiar-se acima dos oitenta, noventa por cento daquele do preço de aquisição. E quando que se começa a perceber que as famílias, no entusiasmo de adquirir casa, acreditando que o seu rendimento é crescente e portanto que podem continuar a assumir compromissos sempre crescentes, os bancos naturalmente na análise de risco começaram a conter-se na concessão desse financiamento” . “... também do ponto de vista das avaliações dos bancos revelam alguma moralização dos preços que se estavam a praticar. Daí decorre uma tensão entre a avaliação imobiliária feita pelos bancos, os preços de venda dos promotores, e aquilo que as pessoas estão disponíveis para dar” (Entrevistado A, p.4).

2. Contexto construtivo e imobiliário	2.1. <u>Dinâmicas do parque habitacional</u>	“A situação evoluiu, especialmente depois da conversão da moeda para o Euro, em que a descida da taxa de juro se acentuou. Associado a um maior crescimento económico, as pessoas tiveram a possibilidade de poder ter acesso a casas com maior conforto. Para além disso, o financiamento à atividade de promoção imobiliária permitiu aumentar a oferta, e esse aumento contribuiu para que ocorresse uma grande alteração do parque habitacional” (Entrevistado A, p. 3). “Claramente, que havia também situações, em particular no início dos anos 2000, de clara inoperância dos proprietários com vista a que o prédio atingisse um grau de degradação que permitisse até não optar pela sua reabilitação, mas pela sua substituição, o que em muitos PDM’S nacionais era quase premiado, porque permitia aumentar índices construtivos” (Entrevistado B, p.5). “...a disponibilidade da habitação e o custo dessa para os agregados familiares, embora esse custo e o seu peso no orçamento dos agregados familiares seja uma questão mais marginal ao ordenamento do território. O que nos preocupa é o acesso e a tradução que isso tem, quer na gestão do espaço urbano, quer na fragmentação socio-territorial, portanto, na forma como as pessoas em função das suas capacidades orçamentais se distribuem pelos territórios” (Entrevistado C, p.3)
	2.2. <u>Incentivos e motivações à aquisição de habitação própria e à construção nova</u>	“As famílias têm necessidade da habitação e, quando não há capacidade para oferecer um outro tipo de produto, como é o arrendamento, as famílias recorrem à aquisição”. Por um lado, porque se fizeram um esforço acrescido adquirindo a casa, estão a realizar um investimento” (Entrevistado A, p. 2). “De facto, a política pública a nível de instrumentos de financiamento o que apoiou foi a compra de casa própria, a construção nova, e a expansão para as periferias”. “Mas, ao nível da habitação social, quando há o grande apoio à casa própria está também a haver um grande apoio, que foi dado neste país, à habitação social com o PER, isto é contemporâneo. E que tinha por pressuposto, na grande maioria dos casos, construção nova” (Entrevistado B, p.3) “...porque não se criaram alternativas /incentivos à reabilitação, à regeneração do existente, considerando ser mais caro reabilitar do que construir de novo”. “Por outro lado, as questões do financiamento das autarquias locais que estavam muito dependentes da urbanização e das taxas. De facto, não tivemos uma política fiscal que fosse desincentivadora ou orientadora de outras formas, não obstante, foram facilitados os incentivos às pessoas para aquisição de casa nova. Se houve política pública foi no sentido de unificar empréstimos para a aquisição de habitação nova. Como não havia habitação disponível para adquirir no mercado da reabilitação, optava-se por habitação nova”. (Entrevistado C, p.7). “De facto, as pessoas que viviam com más condições nos centros das cidades foram viver para outros locais que pudessem satisfazer as suas necessidades de conforto. Por outro lado, o desenvolvimento da tecnologia fez com que as pessoas não precisassem tanto de viver nos centros das cidades.” (Entrevistado D, p.3).

	2.3. <u>Desinteresse pelo mercado de arrendamento</u> 2.4. <u>Abandono dos centros históricos das cidades</u>	“E também, de uma certa cultura de construção nova que se instalou favorecida pela situação concreta dos centros históricos. Já havia prédios devolutos, já não tinham inquilinos, já era um problema de lei de rendas e, não obstante, não eram reabilitados. Mas também ninguém investe num imóvel que é uma ilha no meio de um território abandonado, que tem um efeito de externalidade fazendo com que seja mais fácil a construção nova do que a reabilitação” (Entrevistado E, p.4) “Não é por acaso que os lisboetas, em particular, e os habitantes do Porto saíram dos centros históricos e foram viver para as periferias, porque tinham garagens, elevadores e um preço mais simpático. A procura desse novo alojamento ocorreu também, porque ao contrário de outros países, onde o mercado de arrendamento é pujante, em Portugal, as pessoas foram incentivadas, pelo governo e pelo sistema financeiro, a investir na compra de habitação própria” (Entrevistado F, p. 7 e 8). “...o mercado de arrendamento não estava a funcionar e as pessoas precisavam de casa”. “...não havendo mercado de arrendamento e havendo maior disponibilidade para as famílias adquirem a casa, é normal que as pessoas recorram ao crédito à habitação “ (Entrevistado A, p.2). “Houve um conjunto alargado de diplomas legais que, de uma forma, ou de outra, foram mantendo as rendas congeladas. Alguns permitiram atualizar mas sobre a matriz. Ou seja, a não liberalização das rendas tem um século, grosso modo. E, para cada um dos diplomas, cada governo em questão, tinha um conjunto de razões subjacentes ao mesmo”. “...até porque, todas essas medidas atravessam vários períodos, e foram decisões políticas que foram adotadas por governos diferentes, desde a Primeira República” (Entrevistado B, p. 2). “... os problemas que resultam da própria lei do arrendamento, o congelamento das rendas é algo que se tem perpetuado no tempo, é sempre adiado.” “Depois os problemas associados às ações de despejo que decorrem do facto das pessoas deixarem de pagar as rendas, e se em muitos casos, as rendas não são elevadas, pois ainda existem muitos contratos antigos, os senhorios não auferem uma receita que lhes permita investir nos próprios imóveis, para melhorar as condições da habitação” (Entrevistado F, p. 9). “Os gabinetes técnicos locais foram um processo extremamente enriquecedor, e fundamental para colocar a questão da reabilitação dos centros históricos na ordem do dia, para dar mais competência aos municípios para intervir nesses territórios, mas não tinham os meios necessários, muito rapidamente perderam esses meios, para o poder fazer. E os instrumentos de apoio à reabilitação foram quase inexistentes face aos instrumentos de apoio que havia para a construção nova” (Entrevistado B, p. e 3). “...a continuidade do abandono dos centros históricos tem muito que ver com o tema do mercado de arrendamento e do congelamento das rendas”. “ Eu acho que a lei das rendas contribuiu de forma decisiva para a degradação dos centros históricos” (Entrevistado E, p.4) “- mas ainda há uma cultura muito de automóvel, e portanto, as famílias não tinham uma preferência óbvia pelo centro histórico, o que também não era um fator que facilitasse...” (Entrevistado E, p.5).

3. Processo de planeamento e de ordenamento do território	<u>Características do mercado imobiliário</u>	“As pessoas não podem querer viver no centro histórico e pagar o mesmo que pagavam na periferia por metro quadrado” (Entrevistado F, p. 8).
	2.6. Sinalização de alguns fatores – sazonalidade e fogos devolutos	“No início da primeira década de 2000, talvez a partir de 2002, o mercado começa a caracterizar-se por um arrefecimento, um arrefecimento ao nível da promoção, da redução do número de edifícios, de licenças, e também mesmo ao nível de preços. “O quer dizer que ao contrário do que era a realidade de outros países, em Espanha, por exemplo, que vivia um ciclo de forte crescimento, de expansão, o mercado português já vivia um ciclo de retração”.. “...e portanto há um crescimento do crédito, ao mesmo tempo que há um arrefecimento do mercado e uma crescente dependência da banca” (Entrevistado E, p.1). “Mas, se houve alturas, pré crise, em que sabíamos que havia parte do parque que não estava ocupado, nem estava no mercado, mas que até era novo e que estava a ser utilizado como aplicação financeira, noutras alturas, a parte do parque que estava devoluto, estava devoluto por carecer de obra, por se considerar que os proprietários não viam incentivos para realizar obras para os puder colocar no mercado, ou não tinham incentivos para se desfazerem desse património, porque o valor era excessivo face aos que estavam a ser praticados, ou porque, de facto, pretendiam manter a sua propriedade” (Entrevistado B, p. 5) “Um aspeto foi a migração do interior para o litoral, e tirando o Algarve, o território que mais cresceu, em termos de fogos sazonais foi o interior Norte e Centro. Portanto é a casa dos avós, a casa de origem das famílias que migram para o litoral, essas casas permanecem no mesmo lugar, o imobiliário tem a rigidez geográfica e continuam a contar para o parque, passando de regime de habitação permanente para uso sazonal, daí o efeito de sobre utilização do parque”. O segundo efeito decorre da persistência da degradação do parque. Por cada fogo novo que se construiu, deixou-se degradar e abandonou-se mais do que proporcionalmente naquela década” (Entrevistado E, p.4).
	3.1 Processo de planeamento	“Quer ao nível da cobertura do território nacional por PDM’s, quer à escala regional, onde se desenvolveram exercícios em todas as regiões, tivemos nas últimas décadas, a partir dos anos 90, estes instrumentos, e apesar das críticas que foram levantadas, relativamente a alguns de níveis de desordenamento, de falta de qualidade urbanística, ou de falta de condições de base, de suporte, que se reconheçam como boas, a verdade é que está por provar o que teria acontecido sem instrumentos de planeamento” (Entrevistado C, p.1). “Independentemente, de consideramos que alguns deles tiveram falhas significativas, temos de ter consciência que na altura não havia a informação de base que hoje está disponível, não existiam muitas equipas de planeamento, e ainda havia algum desconhecimento sobre como os processos se deviam desenvolver, e provavelmente, algumas das soluções, estratégias, e regulamentações adotadas não foram apropriadas” (Entrevistado C, p. 5).

	3.2 <u>Processo de urbanização</u>	“ ...na altura existia uma consciência diferente sobre o processo de urbanização, ainda estávamos numa logica de quanto mais urbanização mais desenvolvimento, não nos podemos esquecer que na altura do 25 de abril havia muita falta de habitação, que era um constrangimento muito forte para o qual o estado não deu resposta, e as pessoas acabaram por recorrer a formas alternativas, em alguns casos, a construção ilegal. E portanto, nessa altura ainda se pensava muito na necessidade de novas urbanizações para acolher habitação e atividades” (Entrevistado C, p.5) “...nos PDM’s dessa época defendeu-se a ideia de não criar constrangimentos excessivos ao crescimento da urbanização. E isso conseguiu-se através da delimitação da área urbanizada existente, e da identificação das áreas urbanizáveis que, no fundo, eram áreas que nos PDM’S em vigor davam para três vezes mais do que o necessário....” . “Naquela altura, estas questões foram discutidas, tendo-se chegado à conclusão de que as áreas urbanizáveis deviam ter uma dimensão suficiente para que os efeitos especulativos não fossem gerados” . “Claro que associado a isto, houve outros fatores que foram determinantes para que todos quisessem urbanizar, como os fundos municipais, que resultam da distribuição de verbas do orçamento de estado pelos municípios, tendo subjacente no valor a atribuir o critério de dimensão da população residente, e com o facto, de a urbanização estar relacionada com o pagamento de taxas que vão diretamente para o orçamento do município (Entrevistado C, p. 6).

Em terceiro lugar, o estímulo suscitado pela facilidade na concessão de crédito, associado a uma política pública que apoiou, e até incentivou, a aquisição de habitação própria, contribuiu fortemente para que ocorresse grandes alterações no parque habitacional, no sentido de aumento da construção nova. Se, por um lado, a coexistência destes incentivos num contexto economicamente favorável possibilitou resolver carências habitacionais existentes no território, por outro, contribuiu para alterar os padrões residenciais, valorizando o nível de conforto e o uso do automóvel.

Efetivamente, as novas motivações sociais suscitadas por alterações nos padrões de consumo provocam o crescimento das periferias e a dispersão da localização residencial, e contribuem para a fragmentação sócio – territorial dos espaços urbanos, processos que dificultam, e de certa forma impedem, uma adequada gestão do território. Não obstante, conforme foi referido pelo entrevistado B, não pode ser negligenciado o facto de, paralelamente ao processo de incentivo à aquisição de habitação própria, ter ocorrido um grande apoio estatal à habitação social (PER) que foi sustentada na sua grande maioria por construção nova. Porém, a falta de dotação orçamental determinou que esse apoio social não perdurasse, apesar de continuarem a existir carências habitacionais que não foram completamente erradicadas pelo PER.

Em quarto lugar, a suspeição de que a construção nova foi favorecida pelo desinteresse e pelo desincentivo do processo de reabilitação urbana, admitindo-se, inclusive, que os custos inerentes a este processo eram mais elevados relativamente à construção nova. Na verdade, e conforme corrobora o entrevistado B, a atuação dos gabinetes locais nos centros históricos de algumas cidades, particularmente a partir de finais da década de 80 do século XX, apesar de ter sido bastante relevante, rapidamente deixou de ser eficaz, pois faltaram recursos financeiros para implementar os planos e as estratégias de ação programadas para as áreas. E como consequência deste facto, e prevalecendo uma política pública de incentivo à compra de casa própria, ocorre progressivamente um processo de degradação e de abandono dos centros das cidades.

De facto, a ideia de que a degradação dos centros das cidades causada, em parte, pelo congelamento das rendas vem estimular a construção nova, como alternativa e como reação a esse processo de decadência, é transversal a quase todos os entrevistados. Apesar de existirem vários motivos que expliquem a existência de um parque habitacional que não se encontra nem ocupado, nem no mercado, o facto é que por cada alojamento

novo que se construiu deixou-se degradar, e abandonou-se proporcionalmente muito mais, simplesmente porque os seus proprietários não viam incentivos para a realização de obras para os colocar no mercado, ou não tinham incentivos para se desfazerem desse património, ou porque o valor era excessivo face aos que estavam a ser praticados, ou porque, na realidade, pretendiam manter a sua propriedade. Por outro lado, existe também a percepção de que a degradação desses alojamentos/edifícios, e respetivas áreas onde se inserem, é um fator desmotivador ao investimento imobiliário, na medida que tem um efeito de externalidade - negativo - defraudando qualquer expectativa de rentabilidade que pudesse existir.

Em quinto lugar, o entendimento de que o mercado imobiliário, a partir da primeira década do século XXI, está em arrefecimento, em ciclo de retração, situação que se exprime pela redução da promoção imobiliária, do número de edifícios construídos, de licenças e do nível de preços. Conforme refere o entrevistado E, este comportamento é contrário à realidade de outros países, como é o caso particular de Espanha, que vivia um ciclo de forte crescimento. Objetivamente, nos anos antes da crise existia em Portugal uma grande dependência em relação ao sector bancário, a qual se fez sentir pelo crescimento do crédito que ocorre em simultâneo com uma retração do mercado imobiliário.

Por último, a noção de que logo após a adesão de Portugal à UE houve uma intenção deliberada de cobrir todo o país por Planos Diretores Municipais (PDM), de forma a viabilizar transformações e a resolver constrangimentos existentes no território, particularmente ao nível da habitação. Face a este contexto, nos PDM's da década de 90 foi defendida a ideia de que não deveriam existir constrangimentos excessivos ao crescimento da urbanização, permitindo, nesse sentido, que as áreas urbanizáveis fossem suficientemente amplas, sensivelmente três vezes mais do que o necessário, para evitar que fossem gerados efeitos especulativos. Concomitantemente os municípios defendiam, para cada um dos seus territórios, um cenário prospetivo de crescimento demográfico e económico, e conseqüentemente de aumento do nível de urbanização, situação que se configurava muito favorável às autarquias locais cujas receitas se podiam multiplicar com a urbanização, quer através das licenças de construção, quer através dos impostos sobre os imóveis. Apesar da urgência associada à elaboração dos PDM's e de haver censuras quanto às soluções e estratégias adotadas, na verdade os exercícios de planeamento realizados, para além de representarem, na altura, uma situação pioneira - pois existia um grande desconhecimento sobre o modo como os processos se deviam desenvolver - permitiram encontrar soluções para as necessidades habitacionais existentes, viabilizando novas

urbanizações para acolher habitação e atividades económicas, acabando, assim, por ir ao encontro das necessidades que até então eram importantes para o desenvolvimento pretendido para os territórios.

Evidenciadas as principais perceções inferidas dos entrevistados sobre o contexto existente em período pré-crise importa agora perceber qual o entendimento de cada um deles sobre a natureza dos impactos decorrentes da crise de 2008/09 e das políticas de austeridade que se lhe sucedeu. No Quadro VII.4 é apresentada esta segunda dimensão - “ **Impacto da Crise e das Políticas de Austeridade** “, realçando-se os seguintes aspetos:

Em primeiro lugar, a descrição do panorama económico e financeiro do país, em período pós-crise, efetuada basicamente pelos entrevistados A e E, evidencia um clima de incerteza que se traduz por um ajustamento da população ao nível de rendimento disponível, por um aumento do desemprego e de situações de rescisão de contratos de trabalho, cujos efeitos se fazem sentir pela crescente dificuldade em satisfazer os compromissos, bem como em contrair novos empréstimos para aquisição de habitação. Apesar das entidades bancárias continuarem a manter os mesmos critérios de concessão de crédito, ainda que de uma forma mais reforçada, muitas famílias tiveram plena consciência das suas limitações económicas e do grau de incerteza quanto ao futuro, levando-as a não arriscar num investimento de cariz imobiliário.

Por outro lado, constata-se que existiu uma grande alteração no ciclo normal de financiamento da atividade económica, por parte das entidades bancárias, cujo impacto condicionou particularmente o investimento imobiliário. Os fatores que estiveram na base dessa mudança são, numa primeira fase, de carácter internacional, decorrente da crise financeira dos EUA - suscitada pelo aumento das taxas de juro - e por uma certa desconfiança sobre a exposição dos bancos a produtos (ativos) tóxicos. Ambos os fatores contribuíram para a contração dos mercados interbancários, reduzindo a capacidade dos bancos financiarem outros. E numa segunda, associada à crise portuguesa, ao ambiente de recessão e de resgate em que “... a banca é ela própria contagiada pela exposição que tem à dívida pública portuguesa...” (Entrevistado E, p.2).

Quadro VII.4 - **DIMENSÃO B** - Impacto da Crise e da Política de Austeridade

CATEGORIA	SUBCATEGORIAS	UNIDADES DE REGISTO
1. Contexto económico, financeiro e imobiliário	1.1 <u>Clima de incerteza</u>	“À medida que há um ajustamento a nível de rendimento disponível, e começa a haver maior desemprego e situações de rescisões de contratos particulares, começa a haver maior dificuldade em satisfazer os compromissos, e nas situações de crédito novo também as próprias famílias tiveram tendência em esperar para ver o evoluir da situação, pois começa a aumentar a incerteza, e essa gera insegurança, e nessa medida, as pessoas não arriscam a compra de casa” (Entrevistado A, p.4). “A banca continua a analisar com base nos fundamentos principais que tem”. “Mas, é natural que os bancos perante sinais de alerta de que poderão existir famílias com maiores dificuldades reforcem os critérios de verificação da sua capacidade”. “..as próprias famílias também tiveram essa perceção, e algumas deixaram de ter essa capacidade de investimento por fatores como a redução dos salários e o desemprego” (Entrevistado A, p. 5). “Há um ciclo em que há logo um contágio direto na altura em que há uma alteração das taxas de juro, subida das taxas de juro, e uma grande noção de risco e, nesse momento, há logo uma contração nos mercados interbancários, por exemplo, e a capacidade dos bancos financiarem outros. Começa a haver desconfiança da exposição dos bancos aos ativos tóxicos. E portanto, começa também a existir dificuldades naquele que era o ciclo normal de financiamento”. “Em relação aos motivos que estiveram na base deste problema, na minha opinião, numa primeira fase são mais internacionais, e numa segunda fase são mais nacionais, existindo um foco grande naquilo que é a realidade concreta do mercado português. Enfim, em termos de <i>timing</i>, todo o ambiente de recessão, de resgate, é um ambiente oposto àquilo que é uma perspetiva de investimento em ativos, como é o imobiliário” (Entrevistado E, p. 3).
	1.2 <u>Contração económica e financeira e grande dependência ao crédito bancário</u>	“Tem a ver sobretudo com o facto de os bancos terem ficado com um <i>stock</i> de crédito em carteira, nesse sector, elevado, e do ponto de vista da política de risco de crédito não queriam financiar mais porque ainda tinham <i>stock</i> disponível, e tinham crédito em situação de incumprimento ou reestruturado. Por outro lado, houve algumas situações em que a política de crédito que foi estabelecida foi não financiar o sector, sendo uma restrição relativamente a esse sector” (Entrevistado A, p. 6). “...o que aconteceu foi que a economia retraiu, e ao retrair há <i>stock</i> que não escoia, as pessoas deixaram de ter capacidade para comprar casa e para pagar os seus compromissos. Houve níveis de incumprimento que aumentaram e por consequência também houve um ajustamento na concessão de crédito e do próprio desenvolvimento do sector” (Entrevistado A, p. 11). “O grande problema do mercado imobiliário português é, ou era, a grande dependência do crédito à banca. O nosso índice de preços mostra que, com a crise financeira nos EUA, há logo um efeito de retração de liquidez nos mercados e isso deu origem a uma descida de preços em Portugal. O nosso país teve duas descidas de preços: primeiro em 2007/2008, e depois há uma estabilização em 2009/2010 e, posteriormente, temos outra descida com

		a crise grega e também com a crise portuguesa. A partir daí, surge o problema do contágio no mercado imobiliário porque, precisamente, a fonte de financiamento congelou”. “...a banca é ela própria contagiada pela exposição que tem à dívida pública portuguesa. O problema da dívida é de todas as partes: do Estado, da banca, da promoção e das famílias...”. “Estes anos são de um mercado muito exposto à dívida e que foi apanhado pelo total congelamento de acesso a capitais” (Entrevistado E, p.2 e 3).
	1.3 <u>Impacto na atividade construtiva e imobiliária</u>	“...para comprar outra casa tinham de vender a sua própria casa e não havendo pessoas para comprar a que já possuíam, esta dinâmica imobiliária acaba por parar” (Entrevistado A, p.4). “Os bancos deixaram de financiar a promoção imobiliária e, tal medida, teve como consequência uma redução da capacidade produtiva em recolocar o produto no mercado” (Entrevistado A, p.6). “...o mercado imobiliário foi afetado pela grande exposição da dívida à banca e pela forma como o mercado era financiado, seja na promoção, seja na aquisição, por parte das famílias”. “Há um problema grave de financiamento no mercado e há mesmo projetos que a meio do seu processo ficam suspensos porque não havia capacidade para financiar”. “Os preços caíram 22 por cento com a crise, em termos de médias nacionais, mas com influência de Lisboa está aquém do ponto de partida de 2007....” (Entrevistado E, p.2 e 11).
2. Fatores que contribuíram para mudar as dinâmicas económicas, construtivas e imobiliárias	2.1 <u>Impacto dos instrumentos estatais</u>	“Tanto o programa Vistos Gold como o regime de Residentes Não Habituais permitiu dar algum impulso no setor imobiliário numa franja do mercado, sobretudo nos centros da cidade e em algumas zonas turísticas. Permitiu a alguns promotores escoar produtos que no mercado português não estavam a conseguir escoar. De facto, numa altura em que existia escassez de procura no mercado nacional houve a possibilidade de escoar algum produto no mercado externo e isso permitiu resolver alguma parte do <i>stock</i> que estava disponível. O que aconteceu de seguida foi que a produção não foi repostada, continuou a haver procura para alguns nichos do mercado mas os próprios bancos estavam mais resistentes em fazer financiamento ao desenvolvimento de novos projetos imobiliários, daí suscitando um aumento dos preços”. “A partir do surgimento dos sistemas de incentivos Gold Visa e do Regime de Residentes Não Habituais começou-se a impulsionar este tipo de procura” “...A partir daí, as coisas começaram a crescer de forma significativa”. “...bancos acompanham normalmente os sinais de mercado e tornaram-se mais disponíveis para financiar projetos de reabilitação urbana, principalmente nos centros históricos de Lisboa e Porto”(Entrevistado A, p.5, 6 e 7). “Relativamente a essa questão, a única coisa que me apraz dizer é que esses programas estatais não influenciaram a vida dos portugueses” (Entrevistado D, p.4). “Na minha perspetiva, sucederam em simultâneo várias coisas- o Programa Vistos Gold, numa ótica de indústria, e numa perspetiva do sector imobiliário, veio permitir resolver uma situação de falência do mercado, em concreto, projetos e promotores que não faliram porque encontraram uma janela que veio viabilizar o mercado” “... teve um efeito, não sei se internacional, mas projetou o mercado para um tipo de procura e para um tipo de valor que realmente fazem sentido, numa perspetiva de mercados globais e cosmopolitas, e que descolam do

		racional unicamente doméstico. E portanto, isso não é bom nem mau. É uma coisa que se for organizada, planeada, e se houver mecanismos de compensação, pode ser muito benéfica porque atrai investimento, e esse tem sido importante para a reabilitação” (Entrevistado E, p.5). “Isso pode não ser desejável em muitas perspetivas, mas também nenhuma cidade deseja ficar fechada ao mundo, isolada, acabando isso por gerar um efeito de degradação, e de pouca abertura à comunidade internacional”. “...mas foi bastante importante para desbloquear um quadro de total ausência de investimento”(Entrevistado E, p. 7). “Esses programas são muito diferentes. O Programa Vistos Gold atrai sobretudo pessoas de fora da União Europeia que procuram ter livre acesso e circulação no nosso país”. “Já o programa dos Residentes Não Habituais tem duas vertentes. Por um lado, a captação de pessoas da União Europeia que se tinham reformado, e que vêm viver para Portugal porque em termos fiscais os benefícios são bastante grandes”. “Paralelamente, há uma segunda vertente do programa que atrai pessoas de alto valor acrescentado, ou seja, estamos a nos referir a pessoas que exercem atividades com um grande <i>know-how</i>, que também vieram viver para Portugal, o que fez com que a procura de imobiliário sobretudo, citadino e de luxo, aumentasse consideravelmente. Embora com características diferentes, o aumento da procura provocou o aumento do preço do metro quadrado nalgumas cidades, e portanto, fez com que o valor dos imóveis subisse” “É preciso também ter em consideração que no sector imobiliário houve uma crise profunda entre 2009 e 2013/14, conseguindo recuperar de alguma forma dessa crise através desta via. É evidente que isto criou pressões sobre a oferta de fogos habitacionais que não é elástica” (Entrevistado F, p. 4 e 5).
	2.2 <u>Novo regime de arrendamento urbano (Lei nº 31/2012 de 12 de novembro)</u>	“Do ponto de vista do mercado de arrendamento, existe vontade dos investidores em ter produto de arrendamento nas cidades. No entanto, os preços do investimento, particularmente do terreno têm de estar ajustados, assim como os incentivos no que diz respeito à política fiscal e, a juntar a esses fatores, tem de haver flexibilidade, e agilidade, do ponto de vista judicial. Um dos grandes problemas que têm os investidores no arrendamento é, de facto, o problema do despejo” (Entrevistado A, p. 11). “Não me parece que haja necessidade de alterar sucessivamente a legislação, parece-me ser mais importante aplicar a legislação e dar confiança aos investidores através de um sistema judicial que funcione. Isto porque é importante estabilizar o quadro legislativo e porque um investidor não pode estar seis meses, um ano sem rendimento” (Entrevistado A, p. 12). Na Nova Geração de Políticas de Habitação temos medidas que visam aumentar a proteção e a atratividade do mercado habitacional, em particular do arrendamento para as famílias, eliminando os obstáculos que hoje em dia se colocam às famílias para aceder a esse mercado, sejam as mais carenciadas, ou mesmo as que se encontram em falha de mercado. Temos também um conjunto de propostas com vista a eliminar obstáculos que os investidores e proprietários têm face a esse setor.” “...Se não houver interesse, da parte dos proprietários, em colocar os seus imóveis no arrendamento, não temos mercado...”. (Entrevistado B, p. 6).

		“Foi uma lei corajosa e teve muitos resultados, mas foi pena não ter sido aplicada na íntegra, falhou o subsídio de renda, e infelizmente existem muitas pessoas que precisam desse apoio. Mas, relativamente aos aspetos positivos, destaco o facto dos valores das rendas permitirem a recuperação do alocado. Como aspetos negativos, destaco o facto das pessoas com 64 anos de idade não terem sido contempladas nas medidas implementadas. E também o facto de o Estado não impor o seguro de rendas em relação a novos contratos, e não subsidiar as rendas, embora perceba que não exista dinheiro para isso” (Entrevistado D, p.3). “...muitos dos problemas da habitação resultam não da pressão do turismo, mas de problemas decorrentes do mau funcionamento do mercado de arrendamento...” (Entrevistado F, p.9). “...os problemas que resultam da lei das rendas ainda não estão totalmente resolvidos, e há muita gente a fugir do mercado de arrendamento” (Entrevistado F, p.5). “Para entendermos esta questão temos de ter presente que a tributação que incide sobre o arrendamento urbano é muito alta. E estamos a falar de um imposto liberatório de 28 por cento, que é uma coisa que afasta muita gente do arrendamento. Para além disso, os problemas que resultam da própria lei do arrendamento, o congelamento das rendas é algo que se tem perpetuado no tempo, é sempre adiado. Ou seja, quando deviam terminar são prorrogados esses prazos mais tempo, o que leva a que as pessoas fujam desse mercado, porque o retorno financeiro é baixo” (Entrevistado F, p. 9). Resolve-se, dinamizando o mercado de arrendamento, tornando-o mais atrativo, adotando um conjunto de medidas que levem as pessoas a optar pelo arrendamento em vez de aquisição de habitação nova, mas têm de perceber que sendo o mercado de arrendamento, um mercado essencialmente constituído por privados, e os privados para se dedicarem a uma determinada atividade, esta tem de ser lucrativa, pois caso não seja, preferem canalizar as suas poupanças para outras áreas de investimento. (Entrevistado F, p.10). .
	<u>2.3 Reação do sector turístico à política de austeridade</u>	“.. começa-se a assistir a um fenómeno que é o crescimento do turismo. Em zonas históricas, começa a aparecer uma situação nova que é o alojamento local de curta duração, e começa a surgir o interesse dos turistas em alugar apartamentos em Portugal, e isso muda completamente aquilo que é o padrão de oferta e de procura económica no setor imobiliário, particularmente em Lisboa e no Porto”. Isto porque um apartamento em regime de aluguer de curta duração permite rentabilidades que um arrendamento normal não permite” (Entrevistado A, p.6). “Se houve sector que ajudou a economia, particularmente nos últimos anos, a atenuar os efeitos da crise que vivemos, em que o investimento público diminuiu brutalmente, foi o investimento privado realizado por empresários nacionais e estrangeiros, que apostaram em força neste sector contribuindo para uma alteração de circunstância, pois o próprio turismo reagiu à própria crise. Ou seja, apareceram novas formas de turismo que se calhar não teriam existido se a crise não tivesse surgido”. “..houve muitas pessoas que ficaram desempregadas e viram no sector do alojamento local um autoemprego, uma alternativa para criar o seu próprio posto de trabalho” “.. turismo foi importante não apenas pela atividade criada pelo próprio setor, mas também pelos efeitos induzidos que teve noutros setores de atividade. Por exemplo, a reabilitação urbana que foi feita no alojamento local, e não

		só, salvou as empresas de construção civil que em determinada altura não tinham mercado em Portugal, e muitas delas tiveram de ir para outros países, à procura de novos mercados” (Entrevistado F, p.2 e 3).
	2.4 <u>Crescimento do alojamento local</u>	“...surge outro tipo de promotor, o que reabilita e coloca o produto no alojamento local. Esta dinâmica veio impulsionar o mercado imobiliário neste segmento, e algumas destas situações permitiram também renovar o parque habitacional, mas, é uma situação excêntrica em relação ao parque habitacional dos portugueses” (Entrevistado A, p.6). “...que encara esta oportunidade como um investimento financeiro, alternativo aos investimentos que tem disponíveis com taxas de juro muito baixas” (Entrevistado A, p.7). “O que sabemos é que há um grande desenvolvimento do alojamento local em áreas muito específicas do território, muito contidas, como os centros históricos de Lisboa e Porto, e Algarve. E sabemos, que potencialmente está a ocupar outros espaços, e também está a ajudar, pela sua própria existência, a aumentar os preços, porque é mais um fator de concorrência” (Entrevistado B, p. 7). “Não considero que exista concorrência no mercado de alojamento local, na medida em que este não representa um arrendamento de longa duração. Sem dúvida que prefiro que existam medidas para impor o arrendamento de longa duração, este não traz tantos transtornos para as cidades, não traz incómodos para os vizinhos” (Entrevistado D, p. 5). “Sem a procura internacional, e aqui juntamos tudo porque o turismo é também procura internacional, pode ser investimento nacional mas é influenciado pelos turistas que vêm, eu diria que, sem esse efeito ainda hoje estávamos numa posição de marasmo. Ou seja, qualquer coisa que não fosse isso, eu acho que é bom, apesar das tensões que isso tivesse gerado” (Entrevistado E, p. 5). “Numa fase inicial, o alojamento local foi uma opção que com pouco investimento era possível recuperar os imóveis para uma oferta de habitação que as famílias não queriam ter para si, numa lógica de longo prazo”. “ encontrando uma oportunidade de rentabilização dos seus imóveis”. (Entrevistado E, p.6). “Só que as pessoas esquecem-se que os bairros históricos estavam abandonados, e degradados, e muito do investimento realizado foi em imóveis que não eram usados para fins habitacionais, e esse facto permitiu recuperar a vida das cidades” (Entrevistado F, p.5). “...não tem a ver com o facto de terem deixado de arrendar as suas casas, e passarem a explorá-las através do alojamento local, tem a ver com problemas específicos do mercado do arrendamento” (Entrevistado F, p.8 e 9) “E portanto, em vez das casas estarem vazias utilizam-nas para fins turísticos. De facto, um dos aspetos que potenciou o crescimento do alojamento local, em cidades como Lisboa e Porto foi o investimento estrangeiro” (Entrevistado F, p.6).

3. Consequência dos fatores referidos no ponto anterior	3.1 <u>Ao nível económico e financeiro</u>	“Eu diria que se vê menos pedidos para aquisição de segunda habitação, estando as pessoas mais orientadas para resolver os problemas da primeira habitação...”. “Relativamente aos promotores, são sobretudo pedidos de financiamento para projetos de reabilitação urbana tentando ir de encontro àquelas situações onde o mercado está mais dinâmico” (Entrevistado A, p. 10). “Desmistificando, o investimento é feito só em 20 por cento por internacionais, são os nacionais quem fazem a maioria do investimento, e fazem-no num contexto motivado e orientado por um valor viabilizado por uma procura internacional” (Entrevistado E, p. 8). “A banca só consegue aproximar-se do mercado quando este começa a valorizar. É a valorização do mercado que abre a porta a uma perspetiva de investimento e de financiamento que vem oferecer uma solução de habitação. Muito da resposta às necessidades de habitação deve ser dada de mão dada com uma perspetiva de investimento, por parte dos operadores e fundos de investimento e veículos internacionais, que existem muito capitalizados, desejosos de pequenas taxas de rentabilidade não especulativas para os seus capitais” (Entrevista E, p. 10). “Mas, as cidades, e os centros históricos, em particular, estavam abandonados, tristes, e as empresas, os restaurantes, as lojas, estavam a atravessar períodos muito difíceis. Com o aparecimento de novos turistas, negócios como a restauração e o comércio tradicional ressurgiram...” (Entrevistado F, p. 3). “O mercado estrangeiro é um mercado muito interessante porque houve muita gente que comprou casas em Portugal, muitos vivem cá durante uma parte do ano, muitos, inclusivamente, não compraram apenas para viver, mas também com uma perspetiva de investimento” (Entrevistado F, p. 6).
	3.2 <u>Ao nível da construção</u>	“...parece-me que, ainda não há oferta suficiente para o nível de procura que se está a assistir, suficiente em quantidade e ao nível de preços. O parque habitacional não se renovou porque não houve muita construção durante o período da crise, e aqui estamos a falar no mercado para os portugueses, não estamos a falar dos centros de Lisboa e Porto, estamos a falar da periferia.” “Mas como durante este período houve uma grande estagnação ao nível da construção nova para o mercado português há uma pressão para os preços subirem. Neste momento, o que se assiste é um aumento da pressão do nível do licenciamento de construção nova para o mercado português para tentar ajustar a tendência que existe na procura interna” (Entrevistado A, p.8). “Quanto mais se espalhar e concretizar a reabilitação, mais se contribui para algo que já se começa a sentir que é uma certa estabilização da evolução dos preços” (Entrevistado E, p.9).
	3.3 <u>Ao nível do mercado imobiliário</u>	“Existe, de facto, um crescimento anual dos preços e das transações que é extraordinário em certas zonas, como nas cidades de Lisboa e do Porto, e esse fenómeno é consequência sobretudo de efeitos externos, dos Golden Visa, dos Residentes Não Habituais, e dos alojamentos locais. Este facto aplica-se sobretudo a nichos de zonas mais centrais, mesmo havendo a probabilidade de se propagar para zonas periféricas. No entanto, não me parece

		que haja euforia no mercado português nas zonas periféricas porque estamos numa fase em que estamos a retomar níveis de desenvolvimento que são normais de um país a tentar voltar à normalidade económica”. ”Há zonas onde se estão a praticar preços impensáveis para o mercado nacional [...] os preços são in comportáveis para os rendimentos nacionais”. .. nas zonas periféricas temos algum crescimento que decorre essencialmente do círculo produtivo não estar a acompanhar a procura, mas que rapidamente se vai ajustar” .(Entrevistado A, p. 8 e 9). “Na minha perspetiva, há que destacar a facilidade de crédito concedida pela banca. Quando se diz que o mercado imobiliário está em alta a questão que se coloca é saber se são esses que voltaram à carga, se voltaram a abrir as torneiras do crédito” (Entrevistado D, p.4). “A valorização veio viabilizar integrações mais profundas, existindo um aumento da intensidade de intervenções à medida que o mercado valoriza. O mercado valoriza porque existem imóveis mais qualificados, e isso também viabiliza que a próxima intervenção alavanque nessa valorização e viabilize uma intervenção mais profunda, e isto tem vindo a verificar-se” (Entrevistado E, p. 6). “É desejável que a recuperação de preços não seja desenquadrada com a evolução do poder de compra, e do rendimento. Mas, sem recuperação de preços, não há solução para a habitação porque não há investidores, não há oferta” (Entrevistado E, p. 10).
	3.4 <u>Existência de bolha imobiliária?</u>	“...para o mercado português, parece-me que os níveis de crédito à habitação concedidos ainda não chegaram aos maiores níveis do passado. Ainda temos espaço para crescer e para chegar aos níveis atingidos antes da crise, na concessão de crédito à habitação. Por outro lado, uma bolha imobiliária começa a verificar-se quando os preços praticados, preços das transações, estão desajustados aos rendimentos das famílias, e neste momento não me parece que haja esta situação para aquilo que são as áreas de habitação do mercado nacional.” (Entrevistado A, p. 9). “.. não estamos perante uma bolha, no sentido de não haver fundamento racional para a subida de preços, e esse existe porque há rendimento que é gerado pela atividade que não existia antes, turística, e há um novo segmento, sensível às melhores localizações que tem um <i>benchmarking</i> de preços que é internacional para os quais aquilo que é caro para um doméstico, é aceitável noutras perspetivas”.... reconhecendo que o mercado descolou. Ou seja, se pensarmos num mercado orientado para a procura domestica, não há uma lógica de rentabilidade, mas reconhecendo que a <i>driver</i> de mercado não é essa, pois existem outros fatores e eles fundamentam, não existe uma bolha” (Entrevistado E, p. 11).

	3.5. <u>Ao nível de processo de ordenamento e de planeamento do território</u>	“De facto, a atividade do turismo veio demonstrar que esta atividade económica depende da qualidade, em termos arquitetónicos, paisagísticos, de manutenção dos recursos naturais, não podendo haver degradação. Para além disso, a possibilidade de captação, dentro do modelo de crescimento que Portugal tem vindo a defender, de atividades empresariais ligadas à área da inovação, atividades bastante valorizadas nos mercados internacionais, para que essas se instalem, é preciso que as escolhas dos territórios, por parte dos seus quadros dirigentes, tenham qualidade, qualidade para a sua vida, assim como, serviços de apoio para as suas famílias. A questão da qualidade é essencial, não podemos ter atividades qualificadas se o território não for qualificado, este é um handicap que tem de ser resolvido “ (Entrevistado C, p. 13 e 14). “ e a dada altura como já existe uma qualificação do espaço público, que é determinante para gerar externalidades que depois viabilizam a reabilitação, por parte dos particulares, que se se vão financiar com base nessas externalidades também para financiar essas operações...”. “É difícil esperar investimento privado onde o ambiente do espaço público não é favorável” (Entrevistado E, p.9). “Quando falamos da construção de hotéis, estes não podem ser construídos onde as pessoas querem, pois só podem ser construídos onde os instrumentos de gestão territorial os permitem. Nós estamos a assistir à construção de novos hotéis por todo o país, particularmente em Lisboa e no Porto, por uma razão muito simples, mas que a maioria da população desconhece, é que enquanto não foram feitos um conjunto de planos, não era possível construir esses hotéis nestas duas cidades” (Entrevistado F, p. 11 e 12).

Efetivamente, a convergência dos problemas associados às duas fases contribuiu para a redução da liquidez nos mercados financeiros, situação bastante desfavorável às atividades económicas que dependem muito do financiamento bancário para o seu desenvolvimento, como acontece com o sector imobiliário. Para além destas restrições, há ainda a registar o facto de os bancos terem ficado com um grande *stock* de crédito em carteira, decorrente do elevado nível de incumprimento, por parte das famílias, fatores que determinam o congelamento no acesso a capitais.

Em segundo lugar, a perceção de que a retração de liquidez decorrente da crise dos EUA contribuiu imediatamente para ocorrer uma descida do valor do imobiliário nacional, estimada em cerca de 22%. Contudo, entre 2009 e 2010, o valor do imobiliário estabiliza voltando, no entanto, a decrescer com a crise portuguesa e com as subsequentes medidas de austeridade. Para além disso, a instabilidade económica das famílias e o congelamento no acesso a capitais contribuem para travar, em termos de transação e de promoção, a atividade construtiva e imobiliária nacional. Relativamente à promoção imobiliária, é de destacar o seu impacto na “.... redução da capacidade produtiva em recolocar o produto no mercado” (Entrevistado A, p. 6). Efetivamente, os entrevistados que se expressaram sobre esta questão evidenciam uma convicção muito forte de que nos momentos mais críticos, pós crises dos EUA e portuguesa, o mercado imobiliário nacional foi bastante afetado, tendo-se revelado muito vulnerável e dependente ao ciclo de financiamento.

Em terceiro lugar, a noção, que é transversal a quase todos os entrevistados, de que a criação e implementação dos programas estatais - Vistos Gold e Regime de Residentes Não Habituais - em período pós crise económica, foi bastante importante para alterar as dinâmicas construtivas e imobiliárias nacionais permitindo escoar uma parte do *stock* que se encontrava disponível. Todavia, a crescente procura para alguns nichos de mercado não foi acompanhada por uma oferta apropriada, em virtude de subsistirem restrições ao financiamento de novos projetos imobiliários, por parte das entidades bancárias, circunstância que contribuiu para a elevação do valor do imobiliário. Não obstante, face à crescente procura e pressão sobre a oferta de habitação, os bancos começam a mostrar alguma disponibilidade para financiar projetos associados ao segmento da reabilitação urbana, essencialmente em Lisboa e no Porto.

Para além do impacto positivo que estes programas causaram no sector imobiliário, ressuscitando-o após uma profunda crise registada em 2009, e em 2013/2014, contribuíram também para projetar internacionalmente o mercado nacional “... para um tipo de procura e para um tipo de valor que realmente fazem sentido numa perspetiva de mercados globais e cosmopolitas....” (Entrevistado E, p.5), mas que, apesar de poder não ser desejável, na perspetiva do mercado doméstico, teve a particularidade de estimular o investimento no sector imobiliário e de potenciar o processo de reabilitação urbana.

Em quarto lugar, o impacto da crise e das medidas de austeridade não só vem expor a existência de debilidades económicas e financeiras, do país e das famílias, como também vem suscitar uma crescente procura de arrendamento, em consequência da crise sentida no mercado da construção e do imobiliário. Face a este contexto, o novo regime jurídico de arrendamento urbano implementado em 2012, vem criar uma alternativa no domínio da oferta de habitação. Confrontados os entrevistados com esta situação, as reações manifestadas, com exceção do entrevistado B, são elucidativas de que ainda subsistem constrangimentos neste segmento de mercado. Desde já, assinalando uma elevada carga tributária e admitindo que a mesma torna a atividade pouco atrativa e com um retorno financeiro baixo. Depois, considerando que os adiamentos sucessivos têm perpetuado o congelamento das rendas, para além de não ter sido cumprida, conforme regulamentado, a imposição do subsídio e do seguro de rendas para os novos contratos, apesar de ser admitido, pelo entrevistado D, que para tal não exista dinheiro. Foi ainda apontada a necessidade de ser promovida uma maior agilidade judicial para as situações de despejo, para além da necessidade de ser estabilizado o quadro legislativo de forma a poder ser transmitida confiança aos investidores.

Apesar da legitimidade e pertinência de muitos dos constrangimentos assinalados pelos entrevistados, é, contudo, admitida a hipótese, num horizonte próximo, de que alguns desses problemas possam ser ultrapassados, pois neste âmbito, conforme argumenta o Entrevistado B, é necessário ter em consideração uma serie de medidas preparadas na “Nova Geração de Políticas de Habitação” destinadas a eliminar os obstáculos que os proprietários e os investidores têm em relação a este sector de mercado. E face a este novo contexto, resta esperar pela implementação dessas medidas, assim como a avaliação dos resultados obtidos, pois, como assevera o entrevistado A “,...existe vontade dos investidores em ter produtos de arrendamento nas cidades...” (Entrevistado A, p.11).

Em quinto lugar, a percepção de que houve uma reação, por parte da população e dos investidores, ao ambiente económico e financeiro que se instalou a partir de 2011, com o Programa de Assistência Económica e Financeira “..contribuindo para uma alteração da circunstância...”(Entrevistado F, p. 2), e para ajudar a atenuar os efeitos da crise, na medida em que suscitou novas formas de turismo, como o alojamento local, encarado este como uma alternativa à criação de emprego (autoemprego) e como uma fonte de rendimento, fundamentalmente para a população que foi alvo de processos de rescisão de contratos de trabalho.

Conforme refere o entrevistado F, o crescimento do turismo, em geral, e o do alojamento local, em particular, registado nos últimos anos, foi provocado pela democratização do sector e por uma política de promoção turística muito consistente, por parte das entidades estatais portuguesas. “Numa fase inicial, o alojamento local foi uma opção em que, com pouco investimento e numa lógica de longo prazo, era possível recuperar os imóveis para uma oferta de habitação que as famílias não queriam ter para si. “, encontrando, deste modo, uma oportunidade de rentabilização dos seus imóveis” (Entrevistado E, p.6) que oferecia uma boa rentabilidade, superior ao arrendamento normal. Mas, à medida que a procura turística vai aumentando, sobretudo, em determinadas áreas das cidades de Lisboa e do Porto, numa altura em que também se regista um grande investimento exterior no sector imobiliário encorajado pelos programas estatais, a perspectiva de rentabilização desse investimento imobiliário, por parte desses investidores estrangeiros, para além de ser fomentada, contribui para aumentar a oferta de alojamentos no mercado de arrendamento de curta duração.

A ideia de que o crescimento do turismo e do alojamento local foi importante para ajudar a economia nacional a atenuar os efeitos da crise, é manifestamente consensual entre os entrevistados. Pelo próprio facto de ser importante não apenas para o desenvolvimento do sector, mas também pelos efeitos que induziu noutros sectores de atividade económica. Ao nível do sector imobiliário, para além de impulsionar o segmento da reabilitação urbana, contribuiu para o surgimento de outro tipo de investidores que encaram “..esta oportunidade como um investimento financeiro, alternativo aos investimentos que têm disponíveis com taxa de juro muito baixas” (Entrevistado A, p.7), denunciando, de certa forma, uma total ausência de interesse pelo mercado de arrendamento de longa duração. Mas, para além de todos estes aspetos, conforme refere o entrevistado F, possibilitou renovar o parque habitacional, dar uso a imóveis que estavam abandonados e recuperar a vida das cidades.

Em sexto lugar, a noção de que a implementação dos programas estatais¹⁵⁶ e do novo regime de arrendamento urbano, bem como o crescimento do alojamento local registado durante o período de vigência das medidas de austeridade, provocaram grandes alterações na sociedade que se refletem a vários níveis: **i) Ao nível económico e financeiro**, contribuindo para dinamizar determinados sectores de atividade como o comércio e a restauração, e para incentivar o investimento imobiliário motivado - e orientado - por um valor viabilizado por uma procura internacional. Verifica-se, efetivamente, que aproximadamente 20% desse investimento é de origem internacional, estando os restantes 80% associados a investidores nacionais. Em termos de necessidades de financiamento, denunciado algumas pretensões, por parte das famílias, para adquirir primeira habitação. E no caso dos promotores imobiliários, observando uma maior predominância de pedidos de financiamento para projetos de reabilitação urbana; **ii) Ao nível da construção**, evidenciando uma oferta insuficiente no mercado interno (mercado doméstico), em termos de quantidade e de valor, para o nível de procura que começa a existir. Esta situação prende-se com o facto de ter existido uma grande estagnação no sector da construção ao nível de construção nova durante o período da crise, contribuindo para que a pressão sobre o aumento de preços seja grande. Por outro lado, a convicção de que quanto mais reabilitação for realizada maior será a tendência para a estabilização do valor do imobiliário residencial; e **iii) Ao nível do mercado imobiliário**, confirmando que o acentuado aumento de preços e de transações imobiliárias em determinadas áreas centrais das cidades de Lisboa e do Porto, se encontram particularmente associados aos instrumentos estatais e ao impulso concedido por eles na atração de outro tipo de investidores não diretamente associados a esses programas, bem como ao crescimento do alojamento local. Mas, para além disso, não pode ser negligenciado o facto de estes fatores terem sido determinantes para que fosse iniciado um processo de recuperação do edificado nessas áreas e, decorrente desse processo, “o mercado valoriza porque existem imóveis mais qualificados, e isso também viabiliza que a próxima intervenção alavanque nessa valorização e viabilize uma intervenção mais profunda...” (Entrevistado E, p. 6). Não obstante, “É desejável que a recuperação dos preços não seja desenquadrada com a evolução do poder de compra e do rendimento...” (Entrevistado E, p.10). É de realçar ainda, que apesar da remota possibilidade de contágio desta valorização imobiliária para as áreas periféricas da AML, existe a perceção de que caso esse aumento ocorra resulta essencialmente do facto do ciclo produtivo não estar a acompanhar a procura, circunstância que, segundo o Entrevistado A, tenderá a se ajustar no tempo.

¹⁵⁶ O Regime de Residentes Não Habituais foi implementado em 2009.

Em sétimo lugar, ao longo desta investigação existiu sempre uma interrogação para a qual nunca houve uma resposta, e que se relaciona com a possibilidade de ter existido uma bolha imobiliária no contexto nacional, tal como ocorreu nos EUA (com a crise do *subprime*), ou como, as registadas na Irlanda, no Reino Unido e em Espanha¹⁵⁷. Efetivamente, a dúvida sobre esta questão concreta não fez parte do guião das entrevistas mas, de uma forma espontânea, o assunto acabou por ser abordado por um dos entrevistados. E assim sendo, a perceção transmitida foi de que este fenómeno não ocorreu em Portugal, atendendo a que o mercado imobiliário nacional nunca descuroou as especificidades da procura doméstica: “Basta comparar o comportamento dos mercados de países como Espanha e Irlanda para ver a diferença de comportamento de preços entre esses mercados e o nosso, até porque o nosso nunca descuroou daquilo que é uma orientação para a procura doméstica e, portanto, não teve um impulso tão significativo como em Espanha em que já existiam os efeitos da procura internacional e do imobiliário turístico. Em Portugal, essa abordagem ao mercado é uma novidade, enquanto em Espanha já existe desde o início da década de 2000” (Entrevistado E, p.2).

E face ao crescente aumento do valor do imobiliário residencial nacional registado nos últimos anos, ainda em ambiente de rescaldo da crise de 2008/09, será que estamos perante um fenómeno de bolha? Esta é outra questão que se coloca perante as recentes exuberâncias demonstradas pelo mercado imobiliário, e que deliberadamente foi colocada aos entrevistados. De facto, é consensual entre os dois entrevistados que abordaram este tema (entrevistados A e E) de que não estamos perante um fenómeno desta natureza, atendendo a que: por um lado, surgiram no panorama nacional novos fatores que legitimam essa subida de preços “..não estamos perante uma bolha, no sentido de não haver fundamento racional para a subida de preços, e esse existe porque há rendimento que é gerado pela atividade turística que não existia antes, e há um novo segmento, sensível às melhores localizações que tem um *benchmarking* de preços que é internacional para os quais aquilo que é caro para um doméstico, é aceitável noutras perspetivas” (Entrevistado E, p.11); E por outro, atendendo a que os preços praticados no mercado orientado para a procura doméstica não se encontram desajustados face aos rendimentos familiares, conforme refere o Entrevistado A.

¹⁵⁷ O tema “Bolha Imobiliária” surge analisado com detalhe no Capítulo IV.

Por último, a percepção de que a natureza e as especificidades do processo de planeamento e de ordenamento do território para além de poderem promover a qualidade de vida nos territórios, também podem contribuir para aumentar o nível de atratividade de determinadas áreas, “seduzir” o investimento e aliciar a fixação de atividades mais qualificadas. Por outro lado, o processo de qualificação do espaço urbano, ao nível do espaço público, é considerado como um fator indutor da valorização dos imóveis na área onde esse processo ocorre (externalidades positivas) e potenciador de novas operações imobiliárias que serão financiadas com base nas externalidades já criadas. E assim sendo, “...”. “É difícil esperar investimento privado onde o ambiente do espaço público não é favorável” (Entrevistado E, p.9).

Apresentados os principais impactos da crise e da política de austeridade e identificados os principais motivos que causaram as mudanças construtivas e imobiliárias registadas ainda em período de contenção económica e financeira, considerou-se relevante, no âmbito desta investigação, identificar as oportunidades e os desafios que emergem do período que foi objeto de escrutínio, alicerçados nas percepções apresentadas pelos entrevistados e com os quais a sociedade portuguesa se confrontará num futuro próximo (Quadros VII.5 e VII.6).

- **OPORTUNIDADES** (Quadro VII.5)

- 1. Protagonismo do Processo de Reabilitação Urbana** – na medida em que o processo interventivo ao nível da reabilitação urbana, em oposição à preferência dominante pela construção nova que subsistiu nas últimas décadas, surge como uma prioridade nacional para os próximos anos - de acordo com os desígnios traçados pela política de habitação recentemente aprovada e conforme indicam as intervenções urbanísticas impulsionadas pelos investidores e promotores

Quadro VII.5 - **DIMENSÃO C** – Oportunidades Suscitadas pela Crise e pela Política de Austeridade

CATEGORIA	SUBCATEGORIAS	UNIDADES DE REGISTO
1. Ao nível da atividade construtiva e imobiliária	1.1 <u>Protagonismo do processo de reabilitação urbana</u>	“... porque há incentivos fiscais muito fortes para renovar o parque habitacional. Por exemplo existem situações em que o IVA passa de 23 para 6 por cento” (Entrevistado A, p. 7). “... e assumimos isso claramente na Nova Geração de Políticas de Habitação, que ao nível nacional, a prioridade é a reabilitação” . “A nível nacional, todos os estudos e indicadores que temos nos levam a poder afirmar, com muita determinação que, de facto, todos os instrumentos que possuímos neste momento, de apoio à habitação, se orientam, privilegiam a reabilitação em detrimento da construção nova, não podemos de todo dizer que ela não faça nunca sentido em caso algum, e que deve ser proibida” (Entrevistado B , p. 7). “Este novo paradigma diz-nos que os espaços urbanos existentes, uns mais consolidados do que outros, são suficientes para oferecer respostas à procura de habitação ou de edificado para outras atividades, comércio e serviços. Acho que os municípios perceberam isso, mas, é preciso criar alguns instrumentos, que têm vindo ao longo do tempo a ser criados, e isto assenta numa ideia de revitalização e de reabilitação. Ou seja, fazer novo a partir do que já temos, dar novo uso ao que já temos, nalguns casos apenas reabilitando, e noutros regenerando. Acho que esta ideia está interiorizada na sociedade e nos municípios, contudo, acho que ainda estão à procura de alguns instrumentos que os apoiem nesta dinâmica, porque é mais trabalhoso gerir urbanisticamente espaços que já existem do que construir de novo, principalmente se o solo está disponível” (Entrevistado C, p. 14). “A reabilitação do centro histórico alargado, São Vicente, Misericórdia, é um momento extraordinário e é uma herança que fica deste ciclo porque são casas, que hoje podem ser dos locais e podem ter usos que não eram os previstos, mas no final são casas, e essa reabilitação, a longo prazo, com o envelhecimento da população, essas tipologias pequenas que criamos até podem ser compatíveis com uma alteração de ciclo de vida, porque os idosos gostam de estar no centro, no meio da confusão “ (Entrevistado E, p.7). “É necessária uma segunda geração de reabilitação orientada para as periferias e até mesmo orientada para demolições. Há muitas zonas onde pode haver processos de reconversão urbanística e de requalificação, beneficiando da riqueza gerada nos sítios mais atrativos, para haver mecanismos de compensação” (Entrevistado E, p.8). “A grande questão na intervenção das periferias, porque se esses edifícios fossem detidos por fundos de investimento numa lógica de arrendamento com um ou poucos proprietários, imperava o racional económico que seria muito propenso à reabilitação e à reconversão desses espaços” (Entrevistado E, p.12). “O papel das camaras é fundamental, mas se houver uma política de reabilitação e as camaras tiverem incentivo para viabilizar construção nova acaba por haver uma desconformidade” (Entrevistado E, p. 13).

	1.2 <u>Dinâmicas do Mercado imobiliário</u>	“Mas parece-me que o mercado que tem maior potencial de crescimento neste momento, que é o mercado de habitação para os portugueses, para a classe média, em que os preços ainda não estão muito empolados e que se ajustam ao rendimento das famílias, e portanto, fugir um bocadinho às transações que estão a ocorrer para o mercado mais externo” (Entrevistado A, p. 10). “Com a recuperação do crédito à habitação que volta a ser o pilar deste ciclo que se abre, há uma perspetiva de valorização das segundas coroas, mas basicamente a grande valorização que se deu até agora incide especialmente em mercados e segmentos que não estão relacionados com a procura doméstica e portanto, isso significa, que todos os outros mercados ainda têm uma trajetória a fazer numa segunda etapa”.(Entrevistado E, p.7). “Acho que vão ainda subir mas, para um patamar que viabilize a própria promoção. Já há muita promoção em curso, ou seja, depois de haver um ciclo de valorização, está a haver um ciclo de aumento de oferta, e esse ciclo tem consequências ao nível do equilíbrio da oferta e procura”. “ Existem mercados periféricos que podem oferecer para certas nacionalidades uma oportunidade de habitação interessante porque estão perto do aeroporto, e portanto, nessa medida, podem lutar pela sua oportunidade. O que não significa que o mercado seja todo estrangeiro em termos de investimento” (Entrevistado E, p. 11 e 8).
	1.3. <u>Instrumentos de apoio à promoção de habitação social e ao mercado de arrendamento</u> (Novo pacote legislativo da “Nova Geração de Políticas de Habitação”, aprovado depois da realização das entrevistas, com exceção da efetuada à Secretária de Estado da Habitação)	“..queremos que a habitação que seja agora apoiada para as classes mais baixas, ou classe média, seja habitação que responda às necessidades de condições de vida satisfatórias dessas famílias, durante um período alargado de tempo, e não estarmos daqui a dez ou quinze anos a precisar de reabilitar a habitação que agora estamos a apoiar, porque ela não dá resposta, ou porque a população envelheceu, ou porque a qualidade construtiva é má, ou porque foi construída de forma desintegrada da cidade. Queremos acautelar estas situações e dar respostas duráveis, adequadas e integradas a estes problemas” (Entrevistado B, p.4). “...porque o nosso objetivo não é a classe média, ou classe alta, ou classe baixa, o objetivo é que todos consigam ter acesso à habitação nas condições adequadas que internacionalmente é considerado ideal, entre 30 e 35 por cento do rendimento familiar. Ao nível da habitação social, o Primeiro-Ministro acabou de se comprometer em erradicar as carências habitacionais indignas até aos 50 anos do 25 de abril, e face a esse compromisso, certamente dará à política de habitação os instrumentos financeiros necessários para que tal possa acontecer” (Entrevistado B, p. 8 e 9). ”Infelizmente, considero que esses mecanismos financeiros dificilmente chegam aos proprietários, na medida em esses são muitas vezes concebidos para grandes instituições públicas..”. “Na minha perspetiva, para o comum dos proprietários é exigido a hipoteca dos prédios. Mas, caso o imóvel já possua uma hipoteca, os proprietários não querem ter outra hipoteca, sob pena dessa situação comprometer todos os seus investimentos. E neste sentido, os proprietários privados acabam por não aproveitar estas medidas” (Entrevistado D, p.4). “Relativamente à promoção de habitação social, a intenção é boa, e possibilita que as pessoas com maiores dificuldades possam ter acesso. No entanto, considero que essa deveria estar espalhada e misturada na cidade, para evitar de situações de conflitos sociais” (Entrevistado D, p.5).

2. Ao nível do ordenamento e do planeamento do território	2.1 <u>Articulação da política da habitação com políticas sectoriais</u>	“..uma das razões pelas quais chamamos uma Nova Geração de Políticas de Habitação é o tentar passar de um conjunto de programas [...] que [...] deram respostas quantitativas, muitas significativas, e com muito valor mas que, do ponto de vista da integração social, territorial, da visão global da melhoria das condições de vida das populações, não alcançaram os resultados que hoje consideramos que seriam desejáveis. Daí que façamos um conjunto de propostas, umas com vista a que as novas soluções que venham a ser criadas tenham já em conta estes aspetos, mas temos até, um conjunto de objetivos e programas específicos para que se complementem com estes aspetos mais de articulação entre as várias políticas setoriais, os territórios que foram palco de políticas de habitação anteriores, que tinham uma visão muito sectorial do que era a resposta à habitação” (Entrevistado B, p.1). “A Nova Geração de Políticas de Habitação trabalhou no quadro legal existente sendo que não teve mais preocupação com a Lei de Bases de Ordenamento do Território do que com outros instrumentos. Acima de tudo, se teve uma preocupação muito particular foi com a sua integração no PNPOT que está neste momento em fase final” (Entrevistado B, p.8). “Sendo através da reabilitação urbana, e tratando-se de espaços já construídos, as questões dos transportes e do ambiente ficam mais facilitadas, e onde também temos de atuar paralelamente é no espaço público. Portanto, está facilitada a questão de conciliação entre as políticas de habitação e de transportes, mais do que no caso da habitação nova que se expandia pelo território, e só posteriormente se expandia a rede. A nível do ambiente parece óbvio, porque o quadro de incentivo à reabilitação urbana está muito alicerçado, quer nas políticas nacionais, quer nas políticas apoiadas por fundos comunitários, nas questões da eficiência energética, e esta questão é importante para o ambiente. Em relação a outras questões ambientais talvez ainda não seja tão evidente, mas, provavelmente, rapidamente, vão ter de ser incorporadas” “Apesar de existir uma estratégia pensada com esse propósito tem de existir, no entanto, instrumentos de apoio, de orientação, para se passar à prática. No entanto, é necessário ter consciência que as políticas territoriais requerem tempo porque a falta dele não permite que haja resultados” (Entrevista C, p. 16).
	2.2. <u>Qualificação dos territórios</u>	“Temos de olhar para o que temos hoje, e hoje, de facto, temos alguns territórios com urbanizações extensas, fragmentadas, e que apresentam disfuncionalidades, ao nível da infraestruturação e de custos inerentes à manutenção de infraestruturas, que são muito elevados, quer nas áreas urbanizadas, quer nos aglomerados do espaço rural, porque estendemos infraestruturas a longos milhares de quilómetros que agora são difíceis de manter porque têm um nível de utilização muito baixo, situação que não é sustentável para a sua própria manutenção”, “,,o que nos apraz fazer é melhorar a partir do que temos”. “E município a município, no âmbito dos instrumentos, e mediante as orientações de nível regional, para cada um deles, tem de ser definido o que fazer naquelas áreas”. “Numa perspetiva de melhoria, e com uma postura realista, face à realidade existente, temos de limitar os fenómenos, definir as intervenções mais apropriadas ao longo do tempo, e ter em atenção as questões críticas, como as localizações impróprias, as áreas de deslizamento, de risco geotécnico, e ainda, a existência de bairros ilegais que precisam de ser legalizados”.(Entrevistado C, p. 10).

	2.3. <u>Combate à artificialização do solo</u>	“.. não é possível continuar a condescender com a artificialização do solo”. “Temos espaços suficientes já construídos, não podemos continuar a consumir solo para urbanização porque não precisamos. Podemos regenerar, recuperar, revitalizar os espaços já construídos, e até dar novo uso aos edifícios, bem como, utilizar os espaços vazios que existem, caso necessário” (Entrevistado C, p.11). “Outra medida política importante tem a ver com aquilo que designamos por “combate ao desperdício do solo”, que está relacionada com a não artificialização do solo, com o aproveitamento dos compromissos existentes, e com o aproveitamento das urbanizações que ficaram inacabadas com a crise económica e financeira, que são fatores desqualificadores do território. Com este combate ao desperdício queremos atribuir ao ordenamento do território, e às questões da urbanização, a lógica da economia circular, de aproveitamento dos recursos que estão em fim de vida, para reutilizar, e prolongar o seu tempo de vida na cadeia de valor”. “No fundo, é aplicar os princípios da economia circular que já são muitos aplicados aos materiais de construção ao território e ao solo urbanizado” (Entrevistado C, p. 17).

imobiliários, nos anos mais recentes. Concomitantemente com este processo de atuação assente em processos de revitalização e de reabilitação, consolida-se a ideia de que os espaços urbanos existentes são suficientes para dar resposta à procura de habitação, bem como para solucionar a implantação de outras atividades económicas. “Ou seja, fazer novo a partir do que já temos, dar novo uso ao que já temos, nalguns casos apenas reabilitando e noutros regenerando” (Entrevistado C, p.14).

À data da realização das entrevistas a política de habitação e respetivos instrumentos de incentivo não passavam de uma intenção política, sendo, nesse sentido, apenas focados os incentivos fiscais ao nível do IVA que se aplicam essencialmente nos municípios com Áreas de Reabilitação Urbana (ARU) aprovadas. Efetivamente, na perspetiva do entrevistado que aborda este assunto (entrevistado A), a questão que se relaciona com os incentivos fiscais não é negligenciável, sendo muito motivadora para os investidores e proprietários. Para além disso, existe uma perceção de que todos os processos de reabilitação e de revitalização urbanística realizado nalgumas freguesias do centro histórico de Lisboa configuram uma experiência benéfica, e “ ..herança que fica deste ciclo..” (Entrevistado E, p. 7), cujo impacto foi virtuoso e positivo para a qualificação do território. Face a este contexto, foi sugerida pelo entrevistado a hipótese deste processo ser replicado nas coroas periféricas da AML.

Por último, é salientada a importância, caso seja instituída uma política que reforce o papel da reabilitação urbana, que esta seja soberana no processo de atuação e de gestão urbanística de todas as autarquias sob pena de poderem existir desconformidades no território nacional que resultem de incentivos e de apoios à construção nova, por parte de alguns municípios.

- 2. Mercado Imobiliário** – a perceção de que o mercado doméstico é aquele que possui um maior potencial de crescimento. Prevendo-se que com a recuperação do crédito à habitação se inicie um novo ciclo imobiliário, e que exista uma perspetiva de valorização do mercado nas coroas periféricas associada ao aumento da procura interna. Admitindo-se, no entanto, que os preços praticados no mercado doméstico ainda não estão muitos empolados e que se ajustam aos rendimentos das famílias. Mas, o facto de existir muita promoção imobiliária já em curso, faz com que, depois de um ciclo de valorização, o aumento da oferta tenha consequências ao nível do equilíbrio da oferta e da procura, e, nesse sentido, possa ocorrer uma estabilização dos preços.

Ao nível do mercado e da procura externa, há uma convicção de que ainda existem mercados periféricos com oportunidades interessantes para o investimento imobiliário em locais que garantem uma boa acessibilidade aos aeroportos.

- 3. Instrumentos de Apoio à Promoção de Habitação Social e ao Mercado de Arrendamento** – as pretensões da recente política de habitação garantem uma cobertura alargada a toda a população no acesso à habitação, em condições que não exijam uma taxa de esforço superior a 30 -35% do rendimento familiar. Ao nível da habitação social foi assumido o compromisso político de erradicar, a curto prazo, as carências habitacionais ainda existentes no território nacional. Não obstante, constata-se que, relativamente aos instrumentos de incentivo para a realização de obras de reabilitação, existe algum ceticismo, manifestado pelo entrevistado D, quanto à sua utilização pelos proprietários de imóveis, atendendo a que são exigidas garantias sobre o valor dos imóveis (hipotecas), situação que muitos dos proprietários já possui, e que, face a este antecedente, não pretendem agravar – com outra hipoteca - sob pena de estarem a comprometer todos os seus investimentos.
- 4. Articulação da Política da Habitação com as Políticas Sectoriais** – a constatação de que a recente política de habitação tem também associada uma visão abrangente do problema da habitação, impondo que esta seja articulada com outras políticas sectoriais – ambiente e transportes - para que a resposta às necessidades de habitação seja dada num contexto de integração social e territorial como forma de proporcionar melhores condições de vida à população. De facto, conforme refere o entrevistado C, sendo o pilar da política de habitação a intervenção ao nível da reabilitação, que incide particularmente nos espaços construídos, algumas questões relacionadas com o ambiente, particularmente ao nível da eficiência energética, estão contempladas nas políticas públicas nacionais e são apoiada por fundos comunitários (Fundo de Coesão), não obstante, deverão ser incentivadas mais medidas que facilitem essa articulação. Contudo, conforme refere o entrevistado C, é fundamental para a concretização destes objetivos que existam instrumentos de apoio e de orientação para o efeito.
- 5. Qualificação dos Territórios** – a percepção de que é necessário olhar para o território e melhorar o que já existe, dando atenção às questões críticas (localizações inadequadas; áreas ilegais) e admitindo que estes aspetos podem ser

equacionados em sede de instrumentos de gestão territorial ao nível local, mediante as orientações que venham a ser estabelecidas à escala regional. Transversalmente a todo o processo de qualificação do território deve estar subjacente a medida política designada por “combate ao desperdício de solo”, que é vista como forma de impedir o consumo de solo para construção e como forma de impulsionar a conclusão dos compromissos urbanísticos que ficaram inacabados com a crise, e cujo efeito contribuiu para desqualificar os territórios. Assim sendo, a adoção destes princípios para além de vincular uma nova postura de atuação nos territórios, representa uma oportunidade para resolver problemas e constrangimentos que subsistem nos espaços urbanos.

Quadro VII.6 - **DIMENSÃO D** – Desafios Suscitados pela Crise e pela Política de Austeridade

CATEGORIA	SUBCATEGORIAS	UNIDADES DE REGISTO
1. Ao nível económico	1.1. <u>Definir critérios para tornar sustentável a atividade do alojamento local</u>	“Achamos, como qualquer outro uso do solo, que a regulação deve ser feita em sede de instrumentos de gestão territorial. Ou seja, os municípios, em cada caso, tendo em conta as características específicas do seu território, que até pode variar de uma freguesia para outra, seriam as entidades com melhor capacidade para poder aferir, tendo em conta os objetivos de desenvolvimento daquela área urbana, e a situação concreta que se vive no terreno, quais seriam as melhores formas de controlar, regular, limitar ou incentivar. Em muitos casos do território português, incentivar a atividade turística era uma maneira de fixar famílias através do emprego. Consideramos que não pode ser uma lei global, cega ao que se passa no território...” (Entrevistado B, p. 7). “De facto, trata-se de uma situação completamente desregulada, o seu licenciamento é tácito, ninguém aprecia o processo, e inclusive, nem se sabe se as condições são boas”. “Considero que a atividade deve ser regulada, e nos lugares onde há uma maior concentração, o Estado deve atuar” (Entrevistado D, p. 4 e 5). “Portanto, existem muitos mitos associados ao alojamento local que são absolutamente falsos. Não estou com isto a dizer que não há problemas, mas esses problemas têm de ser resolvidos através de políticas inteligentes”. “E estamos a falar de problemas circunscritos a uma determinada área, e uma das coisas que não podemos fazer é por causa de problemas que ocorrem em determinados locais adotarmos medidas que tenham impacto no território nacional. Ou seja, problemas que são específicos de Lisboa e do Porto não devem afetar as pessoas que estão noutras áreas do país. Se temos problemas locais temos de arranjar soluções locais em que as próprias autarquias estejam envolvidas” (Entrevistado F, p. 8 e 11).
2. Ao nível da atividade construtiva e imobiliária	2.1 <u>Incentivar o investimento no mercado de arrendamento</u>	Existe disponibilidade de investidores institucionais, fundos de pensões, seguradoras, com vontade de construir e colocar produto para arrendamento no mercado de Lisboa, sobretudo arrendamento com tipologias pequenas, para jovens, pessoas de idade, a preços acessíveis ao rendimento disponível” (Entrevistado A, p.11). “Se os investidores tiverem confiança no sistema, e puderem substituir com celeridade, em situação de incumprimento, um inquilino por outro, de forma a não terem o investimento imobilizado, estão interessados neste segmento”. “O que não podem é os investidores resolver este problema em substituição do Estado” (Entrevistado A, p.12).

		O que se está a promover é um equilíbrio entre os vários setores de mercado”. “Se não queremos instrumentos para o que está disponível no mercado do arrendamento lá fique, ou para captar nova oferta, e não se capta nova oferta sem atratividade, só teremos oferta pública. O investimento que temos em promoção de nova oferta pública é muito grande, mas na nossa perspetiva, não chega para a nossa ambição, ao nível de nova oferta de fogos para arrendamento a custos acessíveis e adequados às famílias”. (Entrevistado B, p.6). “Efetivamente, o grande problema que se coloca aos proprietários de imóveis é o facto de existir uma elevada taxa de incumprimento. Para além disso, atualmente, contrariamente ao passado, os senhorios em Portugal são mono senhorios, e como tal existe pouca experiência, pouco profissionalismo na atividade, e simultaneamente pouco corporativismo e massa critica” (Entrevistado D, p. 2). “... muita da solução para o mercado passa precisamente pela capacidade de lançar programas de atração para investimentos, não como os Vistos Gold, que é muito específico e não vai resolver os problemas da habitação, mas existem regimes desenhados internacionalmente, como o regime de REITS que abrem a porta a uma indústria com uma dimensão de produção de habitação que desconhecemos, capazes de construir milhares de fogos anualmente”. “... se pensarmos em grandes programas de reabilitação pode ser o que desejamos” (Entrevistado E, p. 13). “Há muita capacidade de aumentar a oferta, gerando rentabilidades baixas mas estáveis, compatíveis com o poder de compra das famílias e que resultam de uma atividade privada” (Entrevistado E, p.13 e 14). “Recentemente, foram anunciadas medidas de incentivos fiscais criando condições para que as Câmaras Municipais, que são os principais senhorios nas grandes cidades, invistam elas próprias, criando ofertas de alojamento a preços controlados. Se o fizerem, de alguma forma, vão permitir baixar, em termos médios, os preços, e criar oferta de alojamentos a preços que as pessoas possam pagar”. “Este tipo de medidas pode fazer com que as pessoas regressem ao mercado de arrendamento. A ideia de que o alojamento local está a roubar fogos habitacionais é uma falsa questão, porque na maior parte dos casos, grande parte das casas estavam desocupadas, ou não tinham uma utilização habitacional” “..e não adotando medidas restritivas a outros sectores, nomeadamente ao alojamento local”(Entrevistado F, p. 9 e 13).
3. Ao nível do processo de ordenamento e de planeamento do território	3.1 <u>Implementar novos processos de planeamento e de gestão nos territórios</u>	“...os problemas de uma Área Metropolitana não se resolvem só com planos de município a município, logo não se resolvem só com Planos Diretores Municipais. Há necessidade de um planeamento diferente, por exemplo, os transportes, a habitação e o mercado de trabalho superam o município, e nessa medida, há exercícios de planeamento à escala metropolitana que não chegaram a ocorrer, e que era fundamental que ocorressem”. (Entrevistado C, p. 7).

		“As questões da habitação, dos transportes e do ambiente não se compadecem com limites administrativos. [...]. O planeamento supramunicipal, metropolitano, apesar, de atuar na mesma realidade física está associado a competências dos municípios. O conteúdo não é o mesmo. Apesar do PROT ser importante não se substitui ao planeamento supramunicipal, são dois exercícios de planeamento importantes. O PROT olha para as orientações, a nível nacional, e traduz-as no espaço regional. Os PROT’s têm a escala mais próxima da escala local, representam o ponto de vista da Administração Central sobre a organização do território mas, tudo o que é regime de uso do solo e gestão urbanística é da competência dos municípios, e não da Administração Central, e aí, os municípios devem tratar das suas esferas de competências num instrumento de planeamento próprio” (Entrevistado C, p.8). “...só acredito numa lógica de reabilitação quando o poder do licenciamento é metropolitano. Enquanto não for, os municípios funcionam em ilhas, e fazem-no bem, no sentido de que estão em conformidade com o enquadramento jurídico e político que têm. Mas mau, se pensarmos numa perspetiva integrada. Aqui, o lado da banca pode ser fundamental para evitar que haja uma rutura em mercados que não têm validade, e que são esses que podem causar uma expansão urbana” (Entrevistado E, p. 12).

- **DESAFIOS** (Quadro VII.6)

1. Necessidade de Serem Definidos Critérios para Tornar Sustentável a Atividade do Alojamento Local – o crescimento do alojamento local registado nos

últimos anos, suscitado, numa primeira fase, por uma reação aos efeitos da crise e das medidas de austeridade associadas a ela, e, numa segunda, pela perspetiva de rentabilização do investimento realizado pelos investidores estrangeiros, contribuiu para que em determinadas áreas de Lisboa e Porto ocorresse uma grande pressão sobre o valor do imobiliário e sobre quem lá vive. E, neste sentido, sendo alvo de crítica e de contestação, por parte de determinados sectores da sociedade civil. Conforme alude o entrevistado F, o assunto tornou-se politizado, “Por se ter politizado o assunto, muitas vezes se discutiu mais com a emoção do que com a razão, e muitas das coisas de que o alojamento local é acusado não resultam de nenhum estudo aprofundado que tivesse sido feito”, e “Não estou com isto a dizer que não há problemas, mas esses problemas têm de ser resolvidos através de políticas inteligentes “ (Entrevistado E, p.8).

A propósito dos constrangimentos criados pelo alojamento local existe a convicção de que a resolução dos problemas identificados deve passar, sobretudo, por uma regulação do uso do solo, em sede de instrumentos de gestão territorial, a partir dos quais cada município pode controlar, limitar ou incentivar a atividade, em função dos objetivos de desenvolvimento pretendidos. Para além desta apreciação, verifica-se existir consenso nos entrevistados que se manifestaram sobre esta questão relativamente às medidas a adotar para a resolução dos problemas, as quais devem ser circunscritas apenas às áreas onde estes existem, “...problemas que são específicos de Lisboa e do Porto não devem afetar as pessoas que estão noutras áreas do país. Se temos problemas locais temos de arranjar soluções locais em que as próprias autarquias estejam envolvidas” (Entrevistado F, p. 11) e “...não pode ser uma lei global, cega ao que se passa no território” (Entrevistado B, p.7). E face a um contexto onde ainda persistem opiniões controversas, e até deterministas sobre a questão, considera-se que é um desafio encontrar soluções que satisfaçam todas as reivindicações apresentadas pelos diferentes sectores da sociedade, e que simultaneamente possibilitem um desenvolvimento, preferencialmente sustentável deste segmento turístico.

2. Incentivar o Investimento do Mercado de Arrendamento – apesar da perceção de que existe disponibilidade e interesse, por parte de investidores, em colocar produtos no mercado de arrendamento a preços acessíveis e compatíveis com os rendimentos disponíveis, constata-se, no entanto, que para esse processo vir a ocorrer ser necessário transmitir confiança no sistema e assegurar uma rapidez na resolução de situações de incumprimento.

Do ponto de vista do entrevistado E, uma parte da solução para captar nova oferta de habitação para o mercado de arrendamento passa pela capacidade em lançar programas de atração de investimento, como são exemplo os regimes de REITS¹⁵⁸, “...que abrem a porta a uma indústria com uma dimensão de produção de habitação que desconhecemos...[...] ...se pensarmos em grandes programas de reabilitação pode ser o que desejamos” (Entrevistado E, p. 13). Para além disso, existe a convicção de que os incentivos fiscais associados à “Nova Geração de Políticas de Habitação”, a serem utilizados pelas autarquias, podem contribuir para incrementar a oferta de habitação a custos acessíveis, bem como incentivar o regresso da população a este tipo de mercado. Na verdade, na perceção dos entrevistados, existem várias opções para dinamizar o mercado de arrendamento, havendo, no entanto, desafios que se colocam ao nível das condições de segurança que se revelam fundamentais para que o investimento possa acontecer.

3. Implementar Novos Processos de Planeamento e de Gestão nos Territórios – a convicção de que o licenciamento da habitação, tendo em consideração o recente protagonismo concedido à reabilitação urbana, deve ser efetuado com uma perspetiva integradora e articulada entre diferentes municípios, tendo implícita uma visão intermunicipal (metropolitana), ou até sub-regional, sob pena deste objetivo não ser concretizado e estarmos a contribuir para encorajar novamente a expansão urbana assente em construção nova. Efetivamente, conforme assevera o entrevistado C, a questão da habitação, tal como a dos transportes e do ambiente, extravasam os limites administrativos dos municípios e, nessa medida, são colocados desafios ao planeamento no sentido de serem desenvolvidos novos exercícios de planeamento que forcem uma visão intermunicipal e metropolitana

¹⁵⁸ *Real Estate Investment Trusts*. Tratam-se de Sociedades de Fundos de Investimento Imobiliário que detém e fazem a gestão de imóveis ou de ativos que estejam relacionados com imobiliário, com o objetivo de gerar rendimentos. A particularidade dos REIT's, face a outras sociedades/empresas ligadas ao sector imobiliário, prende-se com o facto de estes adquirirem e acompanharem a implementação dos projetos imobiliários antes de os integrarem na sua carteira de investimentos e de os gerirem.

que permitam abordar de forma estruturada, e holística, estas questões que se revestem de particular importância, e são determinantes para a qualidade de vida dos territórios.

VII.1 – CONCLUSÃO

O recurso à técnica de entrevistas revelou-se bastante importante, não apenas pela oportunidade de poderem ser colocadas questões cujas respostas encontradas ao longo da investigação ainda eram ambíguas e não estavam consolidadas, mas também porque possibilitou uma melhor compreensão dos processos e das transformações que ocorreram com o impacto da crise (fundamentalmente a económica) e com a implementação das medidas de austeridade decorrente dela. Se é verdade que a análise estatística baseada em indicadores clássicos, apresentada no capítulo anterior, permitiu identificar os principais fatores de mudança que ocorreram no território da AML, entre o período de recessão económica e o de inversão do ciclo económico, as perceções recolhidas nas diferentes entrevistas realizadas dão-nos conta das causas que conduzem às alterações registadas.

O impacto das mudanças encorajadas pela implementação dos instrumentos estatais e pelas medidas de promoção turística orientadas para a captação de novos fluxos turísticos - e para novas procuras turísticas - originou novas dinâmicas construtivas e imobiliárias, especialmente em áreas urbanas onde o imobilismo imobiliário, fruto de um longo período de congelamento de rendas e do desinteresse pelo processo de intervenção ligado à reabilitação urbana, se fez sentir, de forma acentuada, pela desqualificação e abandono desses espaços. Mas, se por um lado, o crescente aumento de investimento imobiliário, por parte de investidores estrangeiros e nacionais, e a perspetiva de rentabilização desse investimento no mercado de arrendamento de curta duração (alojamento local), contribui para elevar a procura face a uma oferta limitada, por outro, esta situação pressiona a subida do valor do imobiliário para patamares motivados e orientados para uma procura internacional. Não obstante, constata-se que, ao nível do mercado do doméstico, a probabilidade de contágio destes valores é remota, verificando-se, até à data¹⁵⁹, que os valores praticados por este mercado não se encontram muito desfasados dos rendimentos familiares.

¹⁵⁹ Data da realização das entrevistas

No contexto da área metropolitana de Lisboa, o eixo Lisboa-Oeiras-Cascais surge como o eixo que mais se distingue em termos de atratividade do investimento imobiliário internacional, constatando-se, suplementarmente, existir uma hegemonia de Lisboa a este nível. Analisados os contornos dessa hegemonia, intensidade e valor, o aumento da dinâmica imobiliária em Lisboa suscita dois tipos de interpretações: a primeira associa-a à implementação da Estratégia de Reabilitação Urbana para o seu território, entre 2011 e 2024, ligada a incentivos fiscais, a instrumentos de financiamento específicos e a uma simplificação normativa cujo efeito foi, e ainda é, encorajador do processo de intervenção ligado à reabilitação urbana; a segunda remete-nos para novas formas de intervenção e de produção do espaço urbano, assinalando-se, em Lisboa, neste domínio, progressos notáveis na qualificação do espaço público cujo efeito, para além de aumentar a visibilidade da cidade no exterior atraindo investimento imobiliário, cria externalidades (positivas) que permitem alavancar financiamento para novas promoções imobiliárias.

Um outro aspeto que importa salientar é a criação de novas medidas para dinamizar o mercado de arrendamento. Efetivamente, num contexto de diminuição do financiamento da banca, de contração do rendimento disponível e de um elevado nível de endividamento, por parte das famílias, a procura de habitação e as atividades imobiliária e construtiva diminuem naturalmente. Face a este cenário, e à crescente procura de alternativas para fazer face a necessidades de habitação, é considerada prioritária a reforma do arrendamento urbano como forma de impulsionar a oferta de habitação no mercado de arrendamento. Para além dos problemas sociais suscitados por essa reforma, que não serão objeto de análise neste estudo, esta medida poderia potenciar claramente a cidade de Lisboa, em virtude do seu elevado número de fogos vagos (15,6%; INE, 2011). Não obstante, essas medidas não surtem os efeitos desejados, atendendo a que, na perspetiva do investidor, ainda não se encontram reunidas as condições favoráveis, fiscais e judiciais, para que a pretendida dinamização ocorra, e, por outro lado, pelo facto da rentabilidade do arrendamento a curto prazo (alojamento local) ser muito superior ao de longa duração.

Outro cenário que se alterou significativamente diz respeito ao processo construtivo ligado à reabilitação urbana. A reabilitação urbana começa a assumir um papel de destaque na requalificação do edificado no período pós programa de ajustamento “... começando a ter alguma visibilidade - particularmente notória em Lisboa - a partir de 2012-2014. É de referir que, apesar do atrás enunciado, esta tendência surge ainda “timidamente” no território

nacional e na Grande Lisboa” (Araújo, 2017; p. 48). Esta alteração construtiva tem que ver não só por razões de ordem fiscal - na medida em que os municípios com áreas de reabilitação urbana (ARU) aprovadas podem beneficiar de alguns incentivos fiscais, situação que é ainda mais favorecida no caso de Lisboa com as medidas associadas à Estratégia de Reabilitação Urbana, anteriormente referida - mas também com o facto de ser ter registado uma maior contração na concessão de crédito, quer para a compra de habitação, quer para a promoção de novas habitações.

Por outro lado, a reabilitação também surge como desígnio de políticas públicas ligadas à habitação e ao planeamento e ordenamento do território (“Nova Geração de Políticas de Habitação”; Lei nº 31/2014). Assinalando-se, no caso da política da habitação, uma intenção em reforçar a ligação entre a reabilitação urbana e o arrendamento, em que a dinamização da primeira é encarada como a via para aumentar a oferta disponível do segundo. Se, por um lado, esta medida pode ser considerada positiva e alternativa à aquisição de habitação própria - num contexto de diminuição do financiamento da banca, de contração do rendimento disponível e de aumento do endividamento das famílias - por outro implica que haja uma grande mudança de mentalidades, por parte da população e das entidades locais, e uma postura mais criteriosa e responsável na concessão de crédito pelas entidades financeiras, aspetos que, pela sua natureza, psicológica e privada, extravasam e limitam o campo de atuação de qualquer política pública. Apesar da bondade das medidas definidas pela política da habitação e da preocupação em articular a estratégia da habitação com outras políticas sectoriais (particularmente transportes e ambiente) que possam garantir a prossecução dos objetivos propostos, não é clara a forma como será assegurada a sua operacionalidade e garantida a componente de coordenação das diferentes políticas públicas.

No caso da política pública relacionada com as questões de ordenamento do território, que é mais abrangente, é defendido um modelo de ordenamento direcionado para a modernização e densificação dos centros urbanos, restritivo da expansão urbana e da edificação dispersa, aspetos que denunciam uma pretensão em mudar o rumo do planeamento, impondo medidas de “combate ao desperdício do solo” assentes numa lógica de economia circular, de aproveitamento e de reutilização dos recursos existentes (Entrevistado C, p.17). Isto, para além de, claramente, demonstrarem que existe uma sincronia com a política de habitação.

Por último, um aspeto que merece alguma reflexão e que foi objeto de comentários por parte de alguns entrevistados prende-se com a necessidade de ser implementado um processo de planeamento a um nível supra municipal, o qual equacione e articule a habitação com as questões das acessibilidades e do ambiente, e que controle - e evite - o crescimento excessivo das áreas suburbanas de forma a possibilitar a coesão social e territorial dos espaços urbanos, bem como, proporcionar uma melhor qualidade de vida à sua população. De facto, num contexto que se prevê de mudança de paradigma no processo de atuação no território e de possibilidade de persistirem limitações de recursos financeiros para o investimento, a proposta de instrumentos de planeamento e de ordenamento a uma escala metropolitana (e intermunicipal) reveste-se de particular importância pela oportunidade, a partir de uma visão territorial mais ampla, de poderem ser criadas opções de intervenção e definidas prioridades de investimento. Não obstante, admite-se, para que este processo seja eficaz, ser necessário existir agilidade na articulação entre os diferentes organismos com responsabilidades nos territórios envolvidos, para além de ser necessário uma grande maturidade democrática, o que implicará uma mudança de atitude, essencialmente por parte da Administração Pública Local, no sentido de passar de uma postura autocentrada para outra de diálogo e de cooperação.

CONCLUSÃO

Sendo a crise financeira de 2008/09 um fenómeno recente no processo de investigação, fundamentalmente na perspetiva urbanística e geográfica, existindo poucos estudos académicos publicados até à data, admite-se que a presente investigação possa proporcionar um “outro olhar” sobre os factos ocorridos, e possa ser um ponto de partida, até de incentivo, a outras investigações associadas a esta temática, possibilitando, neste sentido, uma maior evolução da produção do conhecimento científico.

Com o presente trabalho procurou-se responder ao desafio proposto, pessoal e da Academia, a partir de questões levantadas sobre o objeto de estudo, colocadas no início deste processo. Admite-se que o objeto de estudo constitui uma problemática complexa, na qual intervêm, e se articulam, diferentes componentes – o processo de planeamento, as políticas públicas e o papel do Estado. Com uma perspetiva pragmática, podemos afirmar que a dinâmica do sector imobiliário para além de ser fortemente vulnerável a fatores de natureza económico-financeira também pode ser condicionada pela relação de conexão que pode ser estabelecida entre estas três componentes. Tornando-se evidente que essa relação de conexão pode conduzir ao surgimento de diferentes modelos de desenvolvimento, sejam eles analisados numa ótica local ou regional. Assim, será importante sublinhar o papel que as referidas componentes assumem, cada vez mais, no processo de integração e de afirmação das cidades numa economia global, sendo crescente o protagonismo dos atores políticos (locais, sub-regionais¹⁶⁰ e regionais) na definição e regulação de políticas públicas de desenvolvimento que possibilitem o aumento da competitividade dos territórios. Contudo, para que esse processo resulte é fundamental que sejam interiorizados novos paradigmas de atuação, que consolidem a interação e a cooperação entre os diferentes intervenientes no território («governança multinível»¹⁶¹), e que promovam a coesão social como forma de minimizar a segregação social e espacial dos territórios, e de transmitir um sentido de pertença e de solidariedade para com os sectores mais vulneráveis da sociedade.

¹⁶⁰ Subentende-se por atores políticos sub-regionais as comunidades intermunicipais cujo protagonismo assume particular relevância fundamentalmente a partir de 2013 (Lei n.º 75/2013), com a aprovação do seu estatuto e regime jurídico que consubstancia a transferência de competências do Estado para essas entidades bem como para as autarquias locais.

¹⁶¹ Designação que define e impulsiona o desenvolvimento de formas de governança com diferentes níveis territoriais de governo, através: i) da articulação vertical de relações intergovernamentais; ii) da reconfiguração horizontal das relações com atores da sociedade civil e do sector privado.

É igualmente de realçar o papel que o Estado pode ter na inversão de trajetórias de desenvolvimento, particularmente em situações de recessão económica e social, no sentido de repensar novos modelos de desenvolvimento urbano que atribuam à competitividade e à qualidade urbana funções motoras de desenvolvimento. Neste âmbito, relembramos o exemplo associado à Estratégia de Reabilitação Urbana, implementada em Lisboa, para o período de 2011 a 2024, que pode ser entendida como um processo de promoção de mudanças estruturais na cidade que incentivem o seu crescimento económico e desenvolvimento urbano local. Ou ainda, o exemplo da implementação de programas ou instrumentos públicos em pleno período de crise e de austeridade, como são os Vistos Gold e o Estatuto de Residente Não Habitual que, apesar, de serem matérias que continuam a suscitar alguma controvérsia na sociedade civil, revelaram-se vantajosos para promover o investimento estrangeiro, e assim contribuir para a dinamização do sector imobiliário, num período de grande pressão recessiva.

A pesquisa bibliográfica efetuada não possibilitou apenas um conhecimento mais profundo e critico sobre as questões relacionadas com o objeto de estudo, mas possibilitou que fosse criado um enquadramento teórico, consistente e de suporte ao desenvolvimento da investigação, permitindo refletir sobre as principais, e atuais conceções de desenvolvimento urbano, identificando os problemas e obstáculos associados às dinâmicas urbanas - reconhecendo novos modos de atuação e de intervenção nos territórios, num ambiente de *risco* e de *incerteza* - a um cenário económico adverso ao investimento público, e a um aumento da competitividade exigida pela economia global. Possibilitou ainda, contextualizar o cenário de crise, e perceber de que forma um problema despoletado pelo mercado *subprime* da habitação nos Estados Unidos da América (EUA), desencadeou uma forte contração da disponibilidade de crédito ao nível global, e deu início a um período recessivo com repercussões mundiais, que foi particularmente acutilante nos países com economias mais frágeis.

Ao longo da investigação confirmou-se que foram os países do sul da Europa os mais afetados, facto que não está diretamente relacionado com os procedimentos de regulação do sistema financeiro desses países, embora a perspetiva de contágio de

produtos financeiros tóxicos fosse muito grande¹⁶², pelo simples facto das estruturas financeiras locais estarem conectadas globalmente, mas fundamentalmente, pelas dificuldades estruturais desses países no processo de ajustamento aos novos desafios da concorrência global, consequente agravamento das contas nacionais, aumento do défice das trocas comerciais e crescente peso dos juros da dívida externa. Com a crise financeira este cenário económico agravou o défice público¹⁶³ desses países, na medida em que a desconfiança dos mercados em relação às suas capacidades de endividamento provocou o agravamento das taxas de juro e, consequentemente, grandes dificuldades no acesso ao crédito. No caso particular de Portugal, o impacto deste cenário suscitou uma crise económica e exigiu o resgate conjunto do FMI, Comissão Europeia e BCE (vulgo Troika) e a consequente implementação de medidas de austeridade (em 2011). O impacto desta situação na sociedade foi intenso e teve consequências a vários níveis – económico, financeiro, social e urbanístico. Em grandes traços, ao nível da vertente económica, manifestando-se essencialmente por uma acentuada retração económica e pela dificuldade das pequenas e médias empresas sobreviverem a um clima económico adverso ao consumo e ao investimento. Ao nível do sistema financeiro, pela enorme carência de liquidez e consequente dificuldade de financiamento da economia. Refletindo-se em termos sociais pelo aumento da taxa de desemprego, pela diminuição dos direitos dos trabalhadores e pensionistas, pela diminuição do rendimento disponível decorrente do aumento da carga fiscal, e pelo aumento da pobreza e das desigualdades sociais. E em termos urbanísticos, assumindo deliberadamente cortes no investimento público e restrições orçamentais para o investimento local e para o apoio social. E ainda, cooperando para o aumento da segregação social e espacial dos territórios urbanos.

Na geografia da crise europeia confirmou-se que os países cujo peso da construção na economia distorce a estrutura produtiva nacional - Irlanda, Grécia, Letónia, Espanha e Portugal - foram altamente penalizados, não apenas com a crise financeira do *subprime*, mas, sobretudo, com as medidas de austeridade implementadas visando uma redução do défice público. De facto, a análise gráfica e estatística conexa de alguns indicadores mostra que no contexto europeu o impacto da crise e das medidas de austeridade no desemprego afetou particularmente o sector da construção, penalizando fundamentalmente os países cuja atividade económica se encontrava muito dependente desse sector, e sobretudo, os

¹⁶² No caso particular da Estónia, da Islândia e do Reino Unido, a situação de contágio assume particular importância, atendendo à dimensão de crédito especulativo nos seus sistemas financeiros.

¹⁶³ Infringindo os 3% de limite do défice, estabelecido pelo Tratado de Maastricht.

que estiveram na génese de bolhas imobiliárias (Reino Unido, Irlanda e Espanha), atendendo a que a regressão do ciclo imobiliário suscitada pela crise, ao diminuir drasticamente a dinâmica e o emprego no sector, contribuiu, também, para reduzir as oportunidades de emprego para os desempregados provenientes desse sector de atividade. Observa-se igualmente a diminuição dos preços da habitação, refletindo a regressão do rendimento disponível, a contração na oferta de financiamento para aquisição de imobiliário, situação que é acentuada quanto maior a exposição de cada país à crise, e consoante o peso da construção na estrutura produtiva de cada um deles. Verificou-se ainda, que no período imediatamente após a eclosão da crise financeira, tendo em consideração a evolução registada entre 2007 e 2010, alguns dos Estados-Membros para os quais existe informação disponível, revelam uma contração do financiamento bancário para o investimento, e para a o sector da construção, em particular. De notar, que dos Estados-Membros considerados na análise, Luxemburgo, Dinamarca, Alemanha, Holanda e Reino Unido são aqueles que apresentam, em termos relativos, níveis de financiamento mais baixos, demonstrando depender menos do financiamento bancário para o investimento, e para a atividade do sector da construção, em especial. Nos países onde se verificou o fenómeno de bolha imobiliária confirma-se existir um maior peso do financiamento bancário no sector da construção face ao total de financiamento concedido para o investimento nacional (caso da Irlanda e de Espanha).

O conceito de bolha imobiliária remete-nos para um processo que ocorre quando existe uma forte expansão económica, associada a uma irracionalidade temporária representada por uma explosão de otimismo quanto aos preços futuros do imobiliário e a propensão para a durabilidade dessa situação - fatores que suscitam um acréscimo na procura imobiliária e potenciam o incremento da atividade do sector da construção. No âmbito da análise efetuada, no contexto europeu, é possível traçar um perfil dos países que estiveram na génese das bolhas imobiliárias, identificando similaridades de comportamentos no período pré-crise – expressiva oferta de emprego no sector da construção; grande distorção da atividade do sector da construção face às estruturas produtivas nacionais, embora menos relevante no Reino Unido; elevados gastos do rendimento disponível com a aquisição da habitação, que se acentuam com as medidas de austeridade; crescente aumento da concessão de crédito bancário para aquisição de habitação; e um maior peso do recurso ao financiamento bancário para a atividade do sector da construção face ao financiamento concedido para o total do investimento realizado.

Contudo, conforme podemos constatar na investigação, a alteração da conjuntura (económica e financeira) pode provocar uma desaceleração do mercado imobiliário – rebentando a bolha imobiliária, situação que se traduz por uma acentuada quebra do volume de vendas e do valor do imobiliário. No caso particular dos EUA essa alteração conjuntural para além de estar associada ao aumento das taxas de juro, ocorrida a partir de 2005/06, também fez emergir os problemas inerentes aos produtos financeiros de maior risco (*subprime*), pelo facto dos seus titulares não contarem com a possibilidade de aumento do valor dos empréstimos contraídos, contribuindo ambas as situações para provocar danos na economia local, e para afetar o sistema financeiro global.

Apesar de, na análise dos indicadores considerados no capítulo referente à contextualização europeia, Portugal apresentar alguns comportamentos análogos aos dos países que criaram bolhas imobiliárias, considera-se contudo, que, até à data, existem poucos estudos que abordem e confirmem a ocorrência deste fenómeno no território nacional. Não estamos com este argumento a subestimar a importância desses estudos, no entanto, consideramos que pela pesquisa bibliográfica realizada sobre este assunto, não existe até ao momento um consenso generalizado pela comunidade científica, de que, de facto, este fenómeno aconteceu em Portugal. Aliás, no contexto desta investigação, existe a percepção de um dos entrevistados, de que este fenómeno não ocorreu em Portugal, pelo simples facto de que o mercado imobiliário nacional nunca descurou as especificidades da procura doméstica. “Basta comparar o comportamento dos mercados de países como Espanha e Irlanda, para ver a diferença de comportamento de preços entre esses mercados e o nosso, até porque o nosso nunca descurou aquilo que é uma orientação para a procura doméstica e, portanto, não teve um impulso tão significativo como em Espanha em que já existiam os efeitos da procura internacional e do imobiliário turístico. Em Portugal, essa abordagem ao mercado é uma novidade, enquanto em Espanha já existe desde o início da década de 2000” (Entrevistado E, p.2).

Retomando as questões expressas no primeiro capítulo, fazemos um balanço de todo o processo de investigação realizado – do ponto de partida até onde chegou a investigação. A necessidade de perceber de que forma as dinâmicas urbanas suscitadas por diferentes conceções teóricas sobre o desenvolvimento urbano podem influenciar ou condicionar o comportamento do sector imobiliário e da construção terá constituído o ponto

de partida. Assim como, da necessidade em compreender de que forma a alteração da conjuntura económica e financeira provocada pela crise e pelas medidas de austeridade condicionaram, e alteraram, a atividade e o comportamento do sector, e como esse processo se fez sentir no território nacional, particularmente na AML.

Que resultados foram obtidos? No sentido de responder a esta questão, considerou-se essencial apresentar para cada uma das questões de partida, as principais conclusões e confirmações que foram sendo alcançadas ao longo do processo de investigação. Assim sendo, para cada uma das questões são assinalados os aspetos que nos parecem particularmente relevantes:

- i. Sendo o sector da construção uma das componentes principais do mercado imobiliário é importante, neste contexto, avaliar qual o impacto da crise financeira e económica na estrutura produtiva do sector. Com este propósito, pretende-se estudar as suas principais características estruturais, recorrendo a variáveis e indicadores. Pretende-se identificar quais as áreas geográficas da AML onde o impacto da crise foi mais expressivo («áreas mais vulneráveis»), e tentar perceber que mudanças terão de ser fomentadas no sector para os próximos anos, para melhor se ajustar a outras características de mercado. E quais as implicações dessas mudanças, bem como a sua relação com o espaço geográfico nacional.***

Os resultados das análises gráficas e estatísticas conexas realizadas comprovaram que, de facto, a retração financeira associada à crise de 2008/09 e a crise económica nacional que levou à implementação das medidas de austeridade, a partir de 2011, afetaram severamente a atividade produtiva nacional, em geral, e a atividade do sector da construção, em particular, penalizando o emprego, e contribuindo para a diminuição do nível de vida e poder de compra da população residente. Para além dos impactos, social e económico, suscitados, a análise dos indicadores relacionados com a atividade do sector da construção e com as dinâmicas urbanísticas e imobiliárias registadas, confirmam que também ao nível espacial existiram mudanças significativas, que se refletem pela forma como os indicadores

se expressam no território, seja à escala regional (NUT2), ou intra-municipal (ao nível da AML), entre 2005 e 2015.

Assim, assiste-se ao nível regional, a uma acentuada quebra da atividade do sector da construção, em termos de número de empresas, de volume de negócios, e de emprego gerado, sendo este efeito particularmente mais acentuado nas regiões autónomas, Açores (RAA) e Madeira (RAM) e nas regiões do Algarve e do Alentejo. Para além disso, como era expectável, o cenário de depressão económica e financeira também se faz sentir pelo decréscimo generalizado relativo às intenções urbanísticas e aos processos de transação imobiliária (compra/venda), apesar, de se confirmar que a tendência de desaceleração do processo urbanístico já se fazia sentir no território nacional antes da crise. Contudo, a situação conjuntural vem acentuar ainda mais a tendência regressiva do processo de licenciamento, expondo uma menor capacidade de investimento em construção nova, como sucede na RAM e nas regiões de Lisboa e do Algarve. Comprovando-se ainda, que, embora, exista uma quebra no número de contratos de compra e venda realizados no país, é observado um maior dinamismo nas atividades imobiliárias da RAA, do Algarve e da região Norte, e que nos anos mais recentes, assumem, indiscutivelmente, uma maior expressividade no município de Lisboa e na região do Algarve, no ano de 2013, e nas restantes regiões, nos anos subsequentes. Em paralelo com esta diminuição do número de transações imobiliárias verifica-se um declínio do valor do imobiliário que é generalizado ao país e às regiões autónomas, entre 2007 e 2015. Este efeito é, no entanto, mais pronunciado nas regiões do Algarve e do Norte, e menos expressivo nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto. É importante, contudo, ter uma perspetiva dos valores em causa, e neste sentido, é de ter presente que em 2007, o valor médio da habitação, em termos regionais¹⁶⁴, é da ordem dos 1.347 euros/m², em 2015, o valor médio registado é de 958 euros/m², e no ano de 2013 é atingido o valor médio mínimo, que é de sensivelmente 954 euros/m².

No contexto metropolitano de Lisboa onde existe uma maior desagregação espacial, verifica-se que apesar, das tendências de evolução dos indicadores considerados na análise, delineadas entre 2005 e 2015, não serem substancialmente diferentes das afirmadas em contexto regional, assinalam-se, contudo, por parte de alguns municípios, comportamentos mais extremados. Neste sentido, atenda-se à grande redução do volume

¹⁶⁴ Resultam da média efetuada entre os valores médios das transações registadas nos municípios de cada região.

de negócio e de emprego gerado pelo sector da construção registada na margem sul da AML, particularmente nos municípios do Montijo e de Sesimbra. Observe-se o município de Oeiras que apresenta um comportamento atípico na tendência metropolitana, pois para além de evidenciar maior empregabilidade no sector da construção, revela maior dinamismo económico, que é positivo e decorre do aumento, embora pouco expressivo, do volume de negócios associado à atividade do sector. Tenha-se em atenção, o posicionamento da cidade de Lisboa relativamente às intenções urbanísticas assinaladas nos restantes municípios da AML, em período pós 2008, cujo acréscimo registado assume particular relevância no período de 2012 a 2014. Considere-se também, a recuperação da atividade imobiliária e do valor de venda do imobiliário residencial de Lisboa, que se processa de uma forma mais consistente a partir do ano de 2013, atingindo em 2015 um valor médio de venda da ordem dos 2.087 euros/m². Neste âmbito, e em acréscimo, há que dizer que a dinâmica do mercado imobiliário, ao nível do segmento de gama alta, também a partir de 2013, revela uma tendência de aumento do preço de venda no sector residencial da AML. Não obstante, confirma-se que a valorização imobiliária sentida no segmento de luxo é substancialmente mais elevada, na cidade de Lisboa (logo seguida por Cascais), em relação aos outros municípios da AML, registando uma subida do preço de venda da ordem dos 13%, entre 2013 e 2015. Em oposição, infere-se pela análise estatística efetuada que existe uma contínua desvalorização do valor do imobiliário residencial dos municípios do Montijo, do Seixal, do Barreiro e ainda de Sintra, na margem Norte, que acontece desde 2005 - demonstrando a existência de assimetrias internas, em termos de preferências locativas ao nível residencial.

A abordagem mais fina, e pormenorizada sobre o território metropolitano de Lisboa, em período pré e pós- crise¹⁶⁵, efetuada com recurso a uma análise multivariada aplicada a indicadores selecionados e categorizados, que se pretendeu abrangente a outras dimensões de análise - população; condições de vida e alojamentos – possibilitou, por um lado, que fosse validada a interpretação dos resultados obtidos pela simples análise da evolução dos indicadores considerados, cujos traços principais foram concisamente apresentados anteriormente. E por outro, permitiu descobrir outras dimensões importantes da crise e das medidas de austeridade que afetaram a AML e que representam sinais de diversidade e de heterogeneidade, que, afinal, continua a ser uma característica persistente deste território. A esse respeito, destacamos quatro aspetos:

¹⁶⁵ Tendo como referência o ano de 2015

O primeiro aspeto decorre do facto da análise fatorial efetuada para o intervalo compreendido entre os anos de 2005 a 2012, pontuar de forma diferenciada Oeiras, face ao padrão dominante dos restantes municípios da AML, constituindo o município que sofreu menos perdas de emprego (seguido por Sesimbra), e que apresenta um expressivo aumento do poder de compra (taxa de variação de 4,17%), no período em análise. Em oposição, Cascais e Loures, representam os municípios que sofreram as maiores perdas de poder de compra da AML, resultado, em grande medida, do forte impacto que a acentuada redução do emprego suscitou nestes territórios urbanos.

O segundo aspeto prende-se com a notória alteração de comportamento relativamente às intenções urbanísticas. Assim, a uma tendência de decréscimo do licenciamento para construção nova, evidencia-se uma outra, diferente, de licenciamento para a realização de obras. Sendo esta nova tendência mais acentuada na AML Sul, e na AML Norte, mais vincada nos municípios de Oeiras e de Mafra.

O terceiro aspeto relaciona-se com a correspondência existente entre os municípios que são mais penalizados em termos de emprego, e os que disponibilizam maior número de fogos para venda, como sucede em Mafra, Loures e Cascais. Em oposição, nos municípios onde a perda de emprego não é tão acentuada é notória uma redução do número de fogos para venda, situação que é observada em grande parte dos municípios da AML Sul.

O quarto, e último aspeto, associa-se ao valor do mercado residencial, de facto, os resultados demonstram que os municípios que apresentam uma dinâmica económica negativa e anémica sofrem uma acentuada diminuição do preço de venda dos imóveis, como é o caso dos municípios de Odivelas, da Amadora, de Mafra, e de Sintra, na AML Norte, e do Montijo, do Barreiro, na AML Sul. Não obstante, esta relação de causalidade não se aplica ao município de Sesimbra, pois apesar, de apresentar uma fraca dinâmica económica essa condição não condiciona o valor imobiliário, constatando-se que representa o município do contexto metropolitano que sofreu uma menor desvalorização imobiliária ao nível do segmento residencial.

Os traços mais marcantes apresentados traduzem a geografia da crise nacional, e dão, sobretudo, uma imagem do país e da AML associada à conjuntura adversa ao investimento, ao consumo, e ao desenvolvimento urbano desejável. Na verdade, o impacto da crise e das medidas de austeridade subsequentes foi marcante em todo o espaço geográfico nacional, fazendo emergir territórios mais vulneráveis que por esse motivo foram afetados de forma mais vincada pelo desemprego, enfraquecimento da estrutura produtiva, por maior impacto das restrições na concessão de crédito, maior aumento da pobreza, assim como pela presença de uma paisagem devastada pela falta de investimento público, e pelo avolumar de obras inacabadas. Para além disso, a instabilidade económica das famílias e as fortes restrições no acesso a financiamento contribuem para travar, em termos de transação e de promoção, a atividade construtiva e imobiliária nacional. A esse respeito, o efeito imediato da quebra do financiamento na promoção imobiliária parece ter-se traduzido pela “...redução da capacidade produtiva em recolocar o produto no mercado” (Entrevistado A, p.6), revelando, de acordo com a perceção manifestada por alguns dos entrevistados, um mercado imobiliário nacional muito vulnerável e dependente do ciclo de financiamento, em períodos pós crise dos EUA e portuguesa.

Para além de um olhar sobre o impacto territorial da crise e da política de austeridade que representa, indiscutivelmente, uma parte relevante desta investigação, procurou-se também dar uma perspetiva da realidade mais recente, e situar essa abordagem num cenário onde se interrelacionam novas dimensões importantes da conjuntura económica - recuperação do investimento estrangeiro e melhoria dos indicadores macroeconómicos. Os resultados da análise fatorial efetuada para o ano de 2015, mostram como a retoma do investimento estrangeiro no país, a partir de 2013, e a perspetiva de investimento imobiliário associada aos programas estatais e ao incremento da atividade turística, alteram o comportamento do mercado imobiliário residencial e as dinâmicas urbanísticas do território metropolitano, mostrando que não são fruto do acaso. Ainda assim, reconhecesse-se que as repercussões territoriais desses processos afetaram fundamentalmente a região do Algarve e a AML, e nesta, os municípios de Lisboa, de Oeiras e de Cascais. E destes, assumindo Lisboa o maior protagonismo ao nível nacional, em termos de incremento da procura, de transações imobiliárias e de valorização do imobiliário residencial. Em sentido oposto, no restante território da AML, essencialmente na margem sul do Tejo, continua a persistir um ambiente de declínio resultante do quadro de perda de emprego e de diminuição do poder de compra. Alguns desses municípios denunciam mesmo estar a enfrentar

dificuldades económicas mais profundas do que a realidade do restante território metropolitano, como é exemplificativo o caso dos municípios da Moita e do Barreiro.

Por último, realçamos que o impacto da crise e a mudança de contexto suscitada por ela encorajou uma atitude crítica sobre as questões urbanísticas e o processo de ordenamento do território. Essa atitude crítica conduz à identificação de três perspetivas (ou dimensões) que devem constituir, no nosso ponto de vista, a matriz conceptual do modelo de desenvolvimento urbano pós-crise: i) **Dimensão da Qualificação do Território**, relacionada com a necessidade de solucionar em sede de instrumentos de gestão do território constrangimentos que subsistem no território nacional, sobretudo ao nível ambiental, dos transportes e da oferta urbana. E para além destes fatores, com uma perspetiva de futuro, de desafio, equacionar no processo de planeamento e de gestão urbana as mudanças críticas que afetam, e na maior parte dos casos agravam, os problemas já existentes, como é caso da demografia, da pobreza, das alterações climáticas e das mudanças tecnológicas; ii) **Dimensão de “Combate à Artificialização do Solo”**, relacionada com a convicção de que os espaços construídos são suficientes para dar resposta a necessidades de habitação e de atividades económicas. Neste âmbito, a consolidação urbana inaugura-se como um fim a atingir, como o objetivo principal, contudo, para que este processo se torne eficaz é fundamental que seja fomentada uma atuação que vise a revitalização e a reabilitação urbanas dos espaços urbanos, e iii) **Dimensão de “Combate ao Desperdício”**, que remete para o aproveitamento dos compromissos urbanísticos existentes, e para a conclusão das obras de edificação que ficaram suspensas com a crise, cuja persistência no território constituem elementos descaracterizadores do mesmo.

ii. Em que medida a insuficiente monitorização das políticas públicas e dos instrumentos de gestão territorial contribuíram para o surgimento de “bolhas imobiliárias” nas áreas periurbanas e para o surgimento de territórios urbanos desqualificados e pouco ou mal planeados.

O entendimento sobre as diferentes conceções teóricas e metodológicas sobre o espaço urbano que possam conduzir a um desenvolvimento e crescimento sustentável dos

territórios urbanos passa, necessariamente, pela identificação dos problemas ou constrangimentos existentes nesses territórios. A discussão conceptual apresentada na investigação permite-nos perceber que o desenvolvimento urbano pós revolução industrial induziu mudanças muito rápidas no modo de produção e de estruturação das cidades, exprimindo-se através da expansão e dispersão urbanas associadas a novas condições de acessibilidade e mobilidade, e desencadeando, por essa via, grandes mudanças nas preferências locativas, ao nível residencial. E contribuindo inevitavelmente para o esvaziamento e enfraquecimento das suas áreas centrais. No entanto, este quadro cria uma nova realidade urbana que é marcada pela falta de continuidade e de complementaridade entre a cidade e a periferia, pela existência de diferenças e ruturas sociais e espaciais (Ascher, 2012; Salgueiro, 1998). Surgindo as novas frentes de urbanização de uma forma aleatória pelo território, associadas às motivações económicas do mercado imobiliário, e conforme assevera Harvey (2010; 2012), surgindo também como uma consequência necessária da lógica de desenvolvimento do modo de produção capitalista.

Mas, este modelo de desenvolvimento urbano adotado pelas sociedades ocidentais nas últimas décadas tem inerente efeitos nefastos nos territórios, comprometendo, em grande medida, a sustentabilidade ambiental dos espaços urbanos. Neste âmbito, atenda-se ao estudo realizado por Magalhães (2016) para o território continental, cujos resultados obtidos demonstram que quase metade da área edificada se localiza em solo sem qualquer aptidão à construção – representando 33,5% em solos de elevado valor ecológico, e 12% em áreas que fazem parte do sistema húmido, o que no nosso entender, revela uma atitude pouco respeitadora das características endógenas do território. Note-se que, a maior incidência de edificação em áreas sem aptidão surge no norte, e no litoral do país. Na AML, essa atuação é mais concentrada na margem norte do Tejo, fundamentalmente nos municípios mais populosos, e na margem sul, essencialmente, nos municípios de Almada, do Seixal, do Barreiro e da Moita.

Verificámos, por outro lado, que este modelo de desenvolvimento associado à progressiva ocupação de espaço não urbanizado (incluindo áreas periurbanas e rurais) suscitou grandes pressões urbanísticas, promoveu a importância económica do sector imobiliário, e despoletou um jogo de forças entre os interesses imobiliários (privados) e os interesses e necessidades da sociedade civil. Claro que até à crise do *subprime*, o investimento em solo urbano e no sector imobiliário nacional era rentável para os investidores, setor financeiro e promotores imobiliários, era vantajoso para os compradores

que assistiam em pouco tempo à valorização das suas habitações, e era benéfico para as autarquias locais pelo consequente aumento de receitas provenientes das licenças e dos impostos sobre os imóveis.

Mas, de facto, o que se verificou no território nacional é que a perspetiva de ordenamento do território lesou o interesse social, compactuando com as forças do mercado imobiliário que condicionou a estrutura urbana face à relativa passividade, ou pouca eficácia da Administração Local em agilizar a gestão urbanística, e em operacionalizar os instrumentos de política de solos considerados no quadro normativo em vigor, no sentido de atuar em conformidade com os interesses da população, sobretudo ao nível de dotação de espaços verdes, de infraestruturas e de oferta de equipamentos coletivos. Como resultado dessa atuação, o crescimento urbano é fragmentado e é desprovido de sustentação social, económica e ambiental. Processo sintomático de que esse crescimento foi desencadeado por iniciativas privadas, e não foi devidamente regulado pelo sector público (Correia, 2002; Carvalho, 2003).

Um olhar sobre o processo de estruturação da AML, tendo em consideração a evolução da população e dos alojamentos familiares clássicos permite reconhecer que não existe uma relação de sintonia entre a evolução da população e a atividade da construção, fundamentalmente a partir da década de 90. Se atendermos à relação entre o número de alojamentos construídos e o número de famílias a residir no continente, constata-se, que a variação do número de famílias registada, entre 1991 e 2011, é da ordem dos 28,4%, enquanto a variação do número de alojamentos familiares clássicos construídos, entre 1991 e 2002¹⁶⁶ é de 98,8%, depreendendo-se que a amplitude da dinâmica demográfica não foi tão acentuada que tivesse justificado o acréscimo construtivo observado. Em nosso entender, este facto é uma consequência direta de algumas decisões e procedimentos adotados no processo de planeamento e de ordenamento do território, traduzidas, essencialmente, pela valorização das necessidades de solo urbano, que se revelou excessiva face às dinâmicas populacionais e transformações económicas ocorridas.

Contudo, esta possibilidade, consubstanciada nos IGT municipais facilitou, e até acelerou, o crescimento da habitação, demonstrado pelo aumento de licenças para

¹⁶⁶ Considerou-se o ano de 2002 como referência, por tratar-se do ano em que se registou o maior número de alojamentos construídos em Portugal Continental – 125.708 alojamentos.

construção das últimas décadas. De facto, existe a convicção de que a ampliação dos perímetros urbanos, integrando os solos urbanizados e aqueles que possibilitam edificação, medidas deliberadamente consubstanciadas nos PDM's da década de 90, foi a solução encontrada à data para viabilizar transformações e resolver constrangimentos existentes no território, ao nível da habitação. Para além disso, esta medida teve subjacente a preocupação em evitar que fossem gerados efeitos especulativos, atendendo a que limitava a possibilidade de alteração de uso do solo, e de valorização fundiária, por parte dos proprietários de solos localizados nas áreas circundantes aos limites das cidades, procurando, desse modo, estabelecer algum equilíbrio no mercado de solos para habitação e para a atividade agrícola, inclusive, através da aprovação de regras urbanísticas e de zonamento de uso do solo (Correia, 2002; Entrevistado C, 2018).

Apesar de nos últimos anos terem sido definidas políticas públicas urbanas, e implementados programas no território nacional, muitos deles suportados por fundos comunitários, essencialmente focados para a valorização e coesão do território e para o fortalecimento dos sistemas urbanos, constata-se, no entanto, pela pesquisa efetuada, que o sucesso desses instrumentos foi muito restritivo e localizado, e nesse sentido, não tendo alcançado a transversalidade pretendida. Não obstante, uma análise crítica à incidência geográfica das políticas públicas urbanas implementadas no território nacional nos últimos anos, permite constatar que essas omitem, ou simplesmente, negligenciam os territórios que foram sendo construídos em redor das cidades – áreas periurbanas, adiando a possibilidade de poder existir uma discussão técnico-política sobre as estratégias mais adequadas a implementar nessas áreas, de forma a privilegiar a continuidade formal entre a estrutura urbana pré-existente - cidade planeada, compacta, e as novas áreas de expansão, áreas onde o planeamento se adapta às existências. E desse modo, persistindo desafios que se colocam ao sector público, ao nível da coesão social e espacial dessas áreas.

Ainda que o contexto anterior à crise tenha sido determinante para o surgimento de territórios urbanos desqualificados e pouco, ou mal planeados, admite-se também, que as sucessivas mudanças políticas associadas ao facto, de implicarem, naturalmente, a aprovação de novas deliberações e orientações de teor urbanístico, necessitando, em algumas situações, de articulação entre diferentes políticas (sectoriais), e de condições de coerência quanto às estratégias de intervenção a aplicar em contextos territoriais diferentes

(nacional/regional/local), suscitaram, e ainda suscitam, um clima de instabilidade e de quebra na prossecução dos objetivos programados. Esta falta de continuidade e de transversalidade do processo interventivo para além de ter afetado negativamente a qualidade do espaço urbano, contribuiu para vitimar o desenvolvimento pretendido. Por outro lado, a inconstância e a pouca clareza do quadro normativo, que se reflete ao nível das sucessivas alterações quanto ao seu conteúdo e à forma como esse é percecionado e interpretado, para além de aumentar as incertezas e inseguranças, técnicas e políticas, dificulta a compreensão do seu conteúdo a todos os interessados, impedindo deste modo que o direito urbanístico produza os efeitos desejados.

Todavia, os impactos da recente crise também abalam o quadro de referência da prática urbanística, na medida em que a limitação de recursos financeiros decorrente da política de austeridade contribui para que exista uma maior consciência dos problemas e entraves ao desenvolvimento dos territórios, no sentido de serem identificadas as prioridades de intervenção num quadro económico completamente diferente do existente em período pré-crise. Esta alteração de circunstância, é sem dúvida mais exigente, impondo uma análise ponderada e holística, por parte do sector público sobre o rumo a definir para o território e o contributo das políticas públicas para o seu crescimento económico, em contexto de contenção económica, de aumento de disparidades sociais e territoriais, e de maiores exigências, em termos de competitividade.

Em nosso entender, esta crise pode, e deve ser encarada como uma oportunidade para reorientar o processo de ordenamento e planeamento do território nacional, em geral, e da AML, em particular, adotando novos modelos emergentes, novas conceções de organização e de produção do espaço urbano, como forma de atenuar os problemas urbanísticos associados ao modelo de desenvolvimento urbano que prevaleceu durante as últimas décadas, bem como, para fazer face aos constrangimentos financeiros, suscitados com a crise. Neste âmbito, destacamos da pesquisa efetuada, dois aspetos:

Em primeiro lugar, realçamos a “**ambição verde**” que, para além de representar uma maior consciência social e política sobre a necessidade de equacionar e integrar as questões ambientais no ordenamento do território, associa-a a uma perspetiva de desenvolvimento económico propondo uma articulação entre os objetivos económicos e a preservação e uso eficiente dos recursos naturais, com a finalidade de potenciar o bem-

estar da população, e de melhorar o desempenho ambiental dos espaços urbanos (OCDE, 2011; Hammer, 2011). Na vertente urbanística, a “ ambição verde ” perfilha uma conceção global do território, assumindo a necessidade de existir uma articulação entre os espaços naturais e os construídos através da preservação e de uma adequada inserção dos recursos naturais, ecológicos e paisagísticos existentes. No fundo, esta ligação entre os espaços naturais e os construídos remete-nos para o idealismo de aproximar a cidade e o campo que é tão presente no conceito de “ paisagem global ”, defendido por Telles (1994), que assume essa interligação como a melhor forma de assegurar a aproximação das pessoas e dos dois modos de vida, e de respeitar a aptidão do território e da paisagem existentes, sem que, no entanto, se percam as suas características identitárias e funcionamento autónomos.

Por último, neste cenário de complexidade dos fenómenos económicos e sociais ganha relevo e pertinência a implementação assertiva do **processo de monitorização** na avaliação sistemática das medidas concebidas no âmbito de políticas públicas ou de instrumentos de gestão territorial por forma a corrigir ou a adequá-las, sempre que se justifique, a outras necessidades, ou desafios. Não obstante o facto de esta possibilidade criar oportunidades reais de readaptação a situações emergentes, admitimos, todavia, que existe uma falta de “ expertise ” em metodologias de avaliação, e que tem persistido, por parte do sector público, um foco excessivo nos processos e uma menor atenção aos seus impactos no território. Face à necessidade de mudança de modelo de desenvolvimento territorial, e evitando que sejam cometidos os mesmos erros do passado (ainda recente), o sistema de monitorização afigura-se como um processo relevante e que pode contribuir para dar respostas e encontrar soluções às necessidades encontradas. Todavia, admite-se que este processo deve exigir necessariamente a prática de “ prestação de contas ”, permitindo demonstrar em que medida determinadas políticas ou programas alcançam os seus objetivos, e de que forma são utilizados os seus recursos. E simultaneamente colocando desafios ao Estado impondo uma cultura com novos níveis de transparência pública.

iii. Qual o papel do Estado e os seus maiores desafios de forma a possibilitar o correto e adequado comportamento do imobiliário, compatível com outras medidas que sejam despoletadas e implementadas (maior apoio à reabilitação urbana e incentivo ao mercado de arrendamento), como forma de garantir a

equidade e a coesão social no território e a salvaguarda dos interesses e necessidades de segmentos de população com menor poder económico.

No quadro das iniciativas adotadas pelo Estado para o sector da habitação, confirma-se que, de facto, não existiu uma política de habitação, enquanto resposta pública estruturada e consensualizada entre os diferentes órgãos políticos representativos da sociedade, no período anterior e posterior ao 25 de Abril. Efetivamente, o que houve, ao longo das últimas décadas, foi a adoção de algumas medidas isoladas e pouco articuladas que foram sendo concretizadas em função das necessidades mais prementes e da capacidade financeira do Estado. Não obstante, houve, por parte das entidades públicas, uma clara preocupação em salvaguardar os interesses e as necessidades habitacionais de segmentos de população com reduzido poder económico. Neste âmbito, releva-se que foi durante a década de 90 que surgiu o Programa Especial de Realojamento (PER)¹⁶⁷, que pode ser encarado como uma diligência pública tendo em vista a erradicação de barracas ou atenuação da pobreza e exclusão social, particularmente nos municípios de Lisboa e do Porto. Neste quadro, sublinha-se ainda, o esforço estatal no processo de integração urbana de áreas clandestinas ou de génese ilegal¹⁶⁸, sobretudo as localizadas na AML. Apesar de ainda persistirem atualmente situações por regularizar, esta abordagem terá constituído, seguramente, um processo que representou na altura um novo paradigma de intervenção pública, inovador e encorajador à coesão social e territorial da área metropolitana.

Apesar destas iniciativas pontuais constata-se que o investimento do Estado em promoção de habitação social foi, de facto, bastante parco ao longo dos últimos anos. De acordo com informação recentemente publicada pela OCDE (2016), a oferta de alojamentos para habitação social, representava em 2015, 2% do total de alojamentos existentes no território nacional, traduzindo um investimento público expressivamente mais baixo ao registado em grande parte dos países da OCDE. Em termos relativos, o nível de investimento é muito semelhante ao do Luxemburgo, República Checa e Letónia, mas muito díspar em relação à Holanda (34,1%) que constitui o Estado-Membro com o maior nível de investimento público neste segmento.

Na realidade, no contexto português, o papel do Estado na área da habitação foi essencialmente marcado pelo grande incentivo estatal atribuído à liberalização do mercado

¹⁶⁷ Criado pelo Decreto-Lei nº.163/93 de 7 de maio

¹⁶⁸ Regulamentada na sua fase inicial pela Lei nº 91/95 de 2 de setembro

imobiliário e à aquisição de habitação própria, processo que contribuiu para que se registassem grandes alterações no parque habitacional, no sentido de aumento de construção nova, cujo impacto foi decisivo no desenvolvimento do território. “De facto, a política pública a nível de instrumentos de financiamento o que apoiou foi a compra de casa própria, a construção nova, e a expansão para as periferias”. “Mas, ao nível da habitação social, quando há o grande apoio à casa própria está também a haver um grande apoio, que foi dado neste país, à habitação social com o PER, isto é contemporâneo. E que tinha por pressuposto, na grande maioria dos casos, construção nova” (Entrevistado B, p.3).

Também a liberalização do sector financeiro potenciada pelo processo de integração europeia, ao facilitar a concessão de crédito com uma taxa de juro mais baixa, vem dar um novo ímpeto à atividade do setor da construção, bem como incentivar a promoção imobiliária nacional. A mudança do quadro económico nacional, pós-adesão europeia, e a valorização dos fundos de investimento imobiliários enquanto destino da aplicação de poupanças dos privados, tendem a ser claramente favoráveis ao aumento da procura para aquisição de habitação própria, situação que é particularmente mais notória e acentuada a partir da década de 90. Mas, se este contexto facilitou a expansão do crédito, dinamizou a promoção imobiliária e possibilitou a democratização no acesso à habitação própria, embora aumentasse consideravelmente o nível de endividamento dos particulares, por outro, contribuiu para que ocorressem transformações urbanas muito rápidas nos territórios, originando novas frentes de urbanização e opções residenciais, decorrentes, sobretudo, de uma alteração significativa nos padrões de consumo, por parte de alguns sectores da população. Constatando-se ainda, que esses processos se refletem no carácter aleatório e incongruente no modo de produção e de estruturação dos espaços urbanos, e que são fruto das oportunidades geradas por um mercado imobiliário que é pouco regulado, e que concorre para o surgimento de enclaves territoriais distintos e sem continuidade com a estrutura sócio-espacial preexistente (Salgueiro, 1998).

As argumentações e reflexões teóricas apresentadas no decurso da investigação enfatizam o papel do Estado, ao longo das últimas décadas, enquanto impulsionador do desenvolvimento e da construção do espaço urbano, contudo, ao nível de criação e de implementação de políticas públicas ligadas à habitação, é confirmada uma certa ineficácia e passividade quanto aos mecanismos de atuação. Neste ponto, importa sublinhar a displicência pública pela cidade compacta e a dificuldade, ou melhor, a fraca eficácia demonstrada para combater o abandono dos centros históricos, e impedir o crescimento de

fogos vagos e de edifícios em mau estado de conservação. Concomitantemente, é também invocada a legitimidade concedida ao sector privado para impulsionar o processo de urbanização, contudo, nesse processo o sector público acaba por negligenciar uma adequada planificação das necessidades (sociais) da sociedade urbana (Harvey, 2010; 2012; Lefévre; 2011), e subverter o discurso político e demagógico de coesão e de integração social.

Todavia, o equilíbrio que “aparentemente” parecia estar estabelecido nas últimas décadas desmorona-se com a crise financeira e com a política de austeridade subsequente, reduzindo significativamente a capacidade do Estado em dar respostas, em investir em espaço urbano, em proteger os sectores mais marginalizados da sociedade, e em garantir a democratização da oferta urbana. Esta perda de capacidade de atuação que representa de certa forma uma crise (falência) do Estado Social, coloca, contudo, desafios importantes quer ao Estado, que se vê forçado a repensar o seu papel na sociedade, quer à sociedade civil que se vê incitada a desempenhar um papel mais relevante e comprometido no sentido de encontrar (e até viabilizar) soluções para as necessidades e problemas que outrora eram apenas assegurados pelo sector público. Face a este contexto, o envolvimento do sector privado no desenvolvimento do espaço urbano afigura-se como uma solução manifestamente positiva e inclusive pragmática, na medida em que, por um lado, permite que o sector público possa satisfazer as necessidades e expectativas da sociedade, mitigando a redução da sua capacidade financeira, suscitada pelo contexto de austeridade. E por outro, possibilita que exista um maior envolvimento e compromisso do sector privado no processo de produção do espaço urbano. Sobre esta questão a investigação faz referência ao contributo positivo e inovador de alguns mecanismos territoriais que estão ao dispor do Estado, como é exemplo as “Unidades de Execução”, que possibilitam uma partilha de interesses, económicos e urbanos, e o alcançar de uma consensualidade entre os sectores público e privado, sobre matérias relacionadas com o desenvolvimento do território.

A recente crise económica e as medidas de austeridade associadas não só vêm expor as debilidades económicas e financeiras do país e das famílias, como também vem suscitar a necessidade de existir uma alternativa à aquisição de habitação como reação à diminuição do rendimento familiar e à forte retração, por parte das entidades bancárias, quanto ao financiamento para a promoção imobiliária e para aquisição de habitação, pelas famílias. Face a este contexto, a implementação das medidas públicas - Programas Estatais

(Vistos Gold e RNH) e Novo Regime de Arrendamento Urbano, no período em que vigoram as medidas de austeridade revelam-se eficazes no processo de alteração do ciclo regressivo da atividade construtiva e imobiliária, particularmente nas áreas urbanas onde estava enraizado um certo imobilismo imobiliário (centros históricos). Embora também seja admitida que a implementação destas medidas suscitou (e ainda suscita) um forte impacto (negativo) na vida da sociedade.

De facto, existe uma perceção generalizada de que o crescente aumento do investimento imobiliário, por parte de investidores estrangeiros e nacionais, e a perspetiva de rentabilização desse investimento no mercado de arrendamento, particularmente o de curta duração (alojamento local), foi benéfica para atenuar os efeitos da crise, não apenas por impulsionar a atividade do setor mas, sobretudo, pelos efeitos que induziu noutros sectores de atividade económica. Contudo, paralelamente, é admitida que essa situação contribuiu para elevar a procura de habitação face a uma oferta limitada, pressionando a subida do valor do imobiliário para níveis motivados e orientados para uma procura internacional. Mas, mais do que isso, tornou-se evidente que a maior flexibilização das rendas consentida pelo Novo Regime de Arrendamento Urbano, ao tentar incentivar o incremento da prática do arrendamento de longa duração, acaba, perversamente, por estimular situações de despejo cuja principal motivação se prende com a oportunidade de maior rentabilização do imobiliário suscitado pela crescente procura pelo mercado de arrendamento de curta duração (alojamento local).

Importa sublinhar que o repentino interesse pelo arrendamento de curta duração, por parte de proprietários e investidores, relaciona-se, sobretudo, com a persistência de constrangimentos no mercado de arrendamento de longa duração que no essencial estão relacionados com a elevada carga tributária, cujo efeito torna a atividade pouco atrativa e com um retorno baixo, e com a existência de um quadro legislativo que não se encontra estabilizado para que possa transmitir confiança no sistema, e dinamizar este segmento de mercado.

Apesar das alterações de circunstância decorrentes da recente crise económica nacional contribuírem para existir uma tensão entre o mercado habitacional e a atividade turística, verifica-se, todavia, que estas potenciam uma componente urbanística que perdeu, desde sensivelmente princípios da década de 90, protagonismo – reabilitação urbana. A

análise estatística efetuada ao comportamento de alguns indicadores relacionados com esta questão demonstra que a amplitude da crise financeira e das medidas de austeridade também se faz sentir pelo decréscimo da intenção urbanística ao nível da construção nova. Demonstrando que no período de 2005 a 2012, é notória uma tendência de transposição da intenção urbanística para o licenciamento de edifícios para a realização de obras, fenómeno que se revela mais assertivo na AML Sul, e nos municípios de Oeiras e de Mafra, na AML Norte.

Mas, se o despoletar do interesse pelos processos de regeneração e de reabilitação urbanas é causa e consequência do cenário de crise (económica e financeira), também teve a virtude de reabrir no discurso urbanístico, e na atividade do sector da construção, o interesse pelos centros históricos e pelas áreas consolidadas, representando a “ ..herança que fica deste ciclo..” (Entrevistado E, p. 7), cujo efeito é manifestamente positivo na qualificação do território, e é indutor da valorização do imobiliário nas áreas onde esses processos ocorrem (externalidades positivas). Contudo, verifica-se que os resultados obtidos pela análise fatorial realizada para o ano de 2015, denunciam, por parte de alguns municípios da AML (Moita, Odivelas, Oeiras e Sesimbra) uma apetência exclusiva pelo licenciamento para construção nova. Todavia, admitimos que esta situação pode vir a comprometer as dimensões associadas à matriz conceptual do modelo de desenvolvimento urbano pós-crise, concebido num quadro normativo da Política de Solos, de Ordenamento e de Urbanismo, onde a regeneração, a reabilitação urbana e a qualificação dos alojamentos constituem os principais fatores-chave no processo de estruturação do território nacional para os próximos anos.

No que reporta aos Programas Estatais (Vistos Gold e RNH) e ao Novo Regime de Arrendamento Urbano, importa, antes de mais, clarificar que os resultados obtidos por via desses mecanismos demonstraram que esses atuaram como catalisadores de dinâmicas económicas e urbanas e contribuíram para atenuar o impacto da crise, particularmente em determinadas áreas. Não obstante, o impacto desses mecanismos também se revelou bastante negativo (até perverso), na medida em que contribuiu para exercer uma grande pressão sobre o valor do imobiliário, potenciando processos especulativos, e para despoletar fraturas sociais e económicas no território – representadas por processos de *gentrificación* e pela crescente dificuldade no direito à cidade, fundamentalmente por parte de sectores da população mais vulneráveis. Face a esta realidade, e como reação a ela, a “Nova Geração de Políticas de Habitação” (2016) emerge como uma nova conceção

ideológica de encarar a questão da habitação, tendo implícito um sentido de justiça social e espacial, uma maior abrangência no acesso à habitação, uma partilha de responsabilidades com o sector privado, mas, sobretudo, revelando uma mudança substancial do papel do Estado, passando de impulsionador a regulador. Para além destes aspetos, a conceção desta política de habitação tem implícita uma visão holística do problema, associando as suas medidas a outras políticas setoriais, principalmente ao nível de ambiente e de transportes. Trata-se de uma abordagem que defende que a resposta às necessidades de habitação deve ser dada num contexto de integração social e territorial, assim como, num ambiente de cooperação institucional entre diferentes atores territoriais (local/regional/central).

Por último, importa realçar que o impacto da crise e das medidas de austeridade vem acentuar alguns problemas de habitação que persistiam no território nacional, como é ilustrativo os bairros críticos cuja população se encontra social e urbanisticamente desenraizada do resto da cidade, ou ainda, o expressivo número de famílias com carências habitacionais, muitas das quais se mantêm desde o PER. Não obstante estes exemplos, constata-se que os problemas de habitação que emergiram recentemente, comprovados e analisados nesta investigação, têm associado uma motivação e uma atuação, por parte de investidores que, de certa forma, é muito similar aos identificados por outros Estados-Membros da UE, revelando que as consequências (negativas) da financeirização da habitação tem um impacto global. E face a esta crescente realidade alguns Estados-Membros têm vindo muito recentemente a defender uma política que seja comum e transversal à UE, que valorize a função social da habitação – introduzindo novos modelos para a habitação a preços acessíveis, e medidas que limitem a especulação imobiliária através de regulamentação municipal. De facto, é crescente a pressão, por parte de alguns países, para que exista um entendimento europeu sobre os mecanismos (programas) e os meios (instrumentos financeiros) a adotar pelos Estados-Membros, de forma a mitigar estes problemas em cada território. Relembramos que no âmbito da Política de Coesão (Portugal 2020), foram concebidos alguns fundos estruturais para processos de regeneração urbana e para o aumento da eficiência energética no segmento residencial. Mas, mais do que o eventual reforço dos fundos estruturais a atribuir, no pós 2020, são as medidas para combater os problemas que padece a habitação, pois o que está em questão no debate atual é, sobretudo, a necessidade da Comissão Europeia adotar uma posição formal e institucional sobre esta matéria, a partir da qual poderá ser concedida uma maior

legitimidade política para a implementação de programas, por parte de cada Estado-Membro.

iv. Quais as alterações que terão que ser preconizadas pelo sector estatal para fazer face à atual crise, e como estas se repercutem no desenvolvimento urbano, convocando, conseqüentemente, ao surgimento de novos paradigmas urbanos («urbanismo de regulação») como forma de tornar as áreas urbanas e os sistemas urbanos mais competitivos. Para além deste aspeto, perceber de que forma as medidas de austeridade que condicionam o investimento público se refletem na organização do território urbano.

Na pesquisa efetuada a globalização enquanto processo económico e político (ideológico) revelou ser fundamental para a compreensão das dinâmicas urbanas implementadas nas sociedades ocidentais, a partir da década de 60 do século XX. Na abordagem apresentada é confirmado que este processo introduz novas complexidades e desafios ao nível da competitividade que podem afetar, ou condicionar o desenvolvimento urbano dos diferentes territórios. Neste ponto, importa salientar que a grande vantagem deste processo no desenvolvimento urbano está relacionada com o potencial que é suscitado pelo aumento da concorrência internacional para a reestruturação e reorientação das atividades económicas, face a um cenário de maior competitividade (Sliwa-Schneider, 2006).

Embora tenha ficado confirmado que na competição entre territórios o papel do Estado é fundamental para a criação de mecanismos (instrumentos) que incentivem e atraiam investimento necessário para dinamizar a atividade económica, constatou-se, também, que as políticas públicas ao condicionar o modo de atuação no desenvolvimento urbano também são determinantes para que esse processo ocorra. Vale a pena sublinhar que existe uma perceção, apesar de não ser consensual entre os autores consultados, de que o modo de atuação no espaço urbano deve ser padronizado, em termos económicos e, sobretudo, em termos culturais. Esta teoria reforça a ideia de que o sucesso das cidades (e respetivos sistemas urbanos) na economia global deve estar dependente de certos «imperativos culturais universais» a adotar pelas cidades (Richardson, 2005). Em oposição, outros autores sugerem uma perspetiva mais libertadora assumindo que a globalização

deve conviver com a diferença, com a identidade e com a pluralidade (Castells, 1999; Richardson, 2005; Sliwa-Schneider, 2006).

Apesar da evidente dualidade de opinião em torno desta questão, a análise dos processos de desenvolvimento urbano efetuada por Sliwa-Schneider (2006), demonstra que o processo de ajustamento para a internacionalização (globalização) de cada uma das onze cidades analisadas ocorreu de uma forma muito distinta. De facto, este estudo evidencia, de uma forma interessante, que, apesar das tendências e dos padrões globais de desenvolvimento urbano, as questões relacionadas com a identidade, com a memória e com as especificidades territoriais das cidades, consideradas como sendo «forças de desenvolvimento local» conseguem afirmar-se no confronto com as forças globais, resultando num processo interventivo de interação entre os dois tipos de forças, designado por alguns autores como «glocal». Todavia, conforme se reconhece na investigação este sistema de incorporação deve ser processado de forma participada e concertada entre os sectores, público e privado, e a comunidade, pois é a partir do conhecimento e sensibilidade de todos sobre o território que é possível garantir a preservação e a soberania das características locais.

Para além disso, também a natureza e as especificidades do processo de planeamento introduzem outros domínios no território – qualidade urbana e qualidade de vida, que constituem elementos fundamentais para a sua competitividade e que demonstram ser importantes para justificar as desigualdades entre cidades, regiões e países, em termos de atratividade para fins económicos e residenciais. Mas, se por um lado, estas premissas associadas ao modo de intervenção e de produção do espaço urbano contribuem para qualificar o território e aumentar a sua visibilidade no exterior, por outro, introduz no processo de planeamento uma nova filosofia de atuação que assenta na necessidade de mercantilizar o desenvolvimento urbano como forma, explícita e deliberada, de atrair investimento e capital estrangeiro. Neste domínio, há uma clara dicotomia entre as áreas que encaram esta forma de produção do espaço, onde se regista uma significativa valorização imobiliária, uma maior dinâmica económica, e uma “..função reguladora da gestão urbana, baseada nas competência do aparelho do Estado...”(Carvalho, 2005). E pelo contrário, outras, onde se denota uma ausência dessa perceção, ou simplesmente uma maior dificuldade em implementá-la, cujo impacto se reflete por uma contínua desvalorização imobiliária associada a uma fraca atratividade para fins económicos, e inclusive residenciais.

Neste âmbito, reportando ao caso da AML, reconhece-se que os municípios da Moita, do Barreiro e do Montijo, que sempre enfrentaram maiores dificuldades em se reconverter, confrontam-se na atualidade com um processo contínuo de desvalorização imobiliária, bem como vivenciando um ambiente de fraca dinâmica económica. E pelo contrário, as áreas que urbanisticamente são mais atraentes - Lisboa, Cascais e Oeiras, são aquelas que no período pós crise revelam uma maior capacidade de recuperação e de atração do investimento.

A turbulência da crise causada pelo mercado de hipotecas *subprime* e pela bolha imobiliária dos EUA, cujo impacto fez acentuar a dívida pública nacional e impor a adoção de fortes medidas de austeridade como forma de controlar a despesa pública, para além de ter criado um terreno propício ao aumento e disseminação da pobreza pelos territórios, também vem modificar o processo de atuação e de gestão do espaço urbano, na medida em que as restrições orçamentais dificultam a prossecução de projetos de desenvolvimento territorial, e condicionam substancialmente a prestação de serviços públicos essenciais.

Porém, face a um quadro de racionalização de recursos financeiros, exigente em termos de competitividade, torna-se imprescindível que sejam fomentadas novas abordagens no campo de valores e de práticas urbanísticas, e alterada a forma de encarar a produção do espaço urbano. Na verdade, o contexto gerado pela crise vem levantar questões sobre o processo de atuação no espaço urbano, considerando relevante que exista uma libertação das «crenças» do urbanismo praticado até à data, admitindo que seja dada primazia a outros princípios - coesão social, programação urbana e urbanismo de regulação. Procurando desse modo que seja restabelecido o equilíbrio urbano, que sejam acompanhados e orientados os diferentes autores no processo de negociação para a definição de ações estratégicas que assegurem a competitividade dos sistemas urbanos. Procurando ainda, que essas ações ocorram de forma inclusiva, que abracem naturalmente uma preocupação com a vertente social (Bourdain, 2011).

Importa salientar, no entanto, a importância vital do Estado, sobretudo ao nível de processos em que a participação, a cooperação e a parceria podem desempenhar um papel decisivo na construção e no desenvolvimento do espaço urbano («urbanismo contratual»).

Nesta ótica, a figura da unidade de execução admitida pelo RJIGT¹⁶⁹ com recurso ao mecanismo perequativo¹⁷⁰ ilustra bem a possibilidade de existir uma contratualização entre o sector público e os privados para o desenvolvimento do território, assegurando uma gestão mais equilibrada e repartida do investimento público, e responsabilizando os privados no seu processo de transformação. Contudo, esta legitimação das operações privadas em função de objetivos públicos, bem como a possibilidade de transferência de edificabilidade de uma parcela de terreno para outra, quando para a primeira existem objetivos sociais definidos pela Administração Local, se revelam, por um lado, uma abordagem mais progressista e democrática na construção e no desenvolvimento do território. Por outro, expõe uma forma de atuação que nos parece ser mais transparente, mais justa e equitativa.

Verificamos também, que a racionalização dos recursos financeiros nos remete para outras questões que se ligam à governabilidade e à regulação do desenvolvimento urbano. O modelo de desenvolvimento urbano das últimas décadas criou uma diversidade de situações, de espaços e modos de vida que devem ser tidos em consideração quando se pensa, age, ou atua no território, particularmente no urbano. No seio dessa complexidade urbana, ou «multipolaridade urbana», conforme considera Ascher (2012), é possível identificar realidades sociais e económicas, e inclusive espaciais, muito distintas que surgem cada vez mais desajustadas ao quadro da organização administrativa pública. A este propósito, atenda-se às advertências da Comissão Europeia (2011) que alertam para o facto das políticas públicas deverem ser definidas de forma a possibilitar uma articulação entre as cidades, as áreas metropolitanas e as regiões, permitindo assegurar, desse modo, uma coerência entre as iniciativas sectoriais e as territoriais. Este sistema de governança (multinível) para além de ser mais complexo, atendendo a que exige um esforço de coordenação e de cooperação entre diferentes entidades que tutelam áreas relacionadas com o território, contudo, surge, face à atual organização administrativa, como sendo pouco exequível considerando a disfuncionalidade burocrática e a pesada hierarquia existente.

Porém, não deixa de ser interessante constatar que esta conceção mais ampla do território, em que é admitida uma articulação das questões territoriais a várias escalas,

¹⁶⁹ RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro)

¹⁷⁰ Instrumento de programação do planeamento urbanístico cujos objetivos e aspetos formais encontram-se contextualizados no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (Decreto-lei n.º 555/99 de 16 de dezembro). Diploma que foi sujeito a alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 316/2007 de 16 de setembro e pelo Decreto – Lei n.º 46/2009 de 20 de fevereiro.

encontra-se interiorizada na perceção de alguns dos entrevistados. Na medida em que evidenciam com clareza a importância de serem criados novos instrumentos de planeamento que forcem uma visão (uma estratégia) metropolitana, mediante as orientações que venham a ser estabelecidas ao nível regional, que permitam abordar de forma estruturada e articulada, a habitação com as questões relacionadas com a acessibilidade e o ambiente. E que controle – e evite – o crescimento excessivo das áreas suburbanas de forma a garantir a coesão social e territorial dos espaços urbanos, e uma melhor qualidade de vida à sua população. De facto, num contexto em que se prevê uma mudança de paradigma no modo de atuação no território, e de contingência em persistir limitações ao investimento público, a proposta de instrumentos de gestão territorial à escala metropolitana reveste-se de particular importância, pela oportunidade, a partir de uma visão mais estruturada, de poderem ser criadas opções de intervenção e definidas prioridades de investimento. Não obstante, admite-se, para que esse processo seja eficaz, agilizar a articulação entre os diferentes organismos com responsabilidades nos territórios envolvidos, e impor uma cultura democrática no relacionamento intra e inter administrativo. Torna-se também aqui claro que este processo exige uma mudança de atitude, essencialmente, por parte do sector público local, no sentido de passar de uma postura autocentrada para uma associada ao diálogo e à cooperação, acima de interesses politizados e partidários.

Por último, um outro grande problema que se coloca ao processo de intervenção no território relaciona-se com a dinâmica dos ciclos eleitorais que podem ditar mudanças de fundo na orientação política, alterando, revertendo ou extinguindo políticas públicas, serviços e mecanismos de governação implementados pelos seus antecessores. E o impacto que este processo gera com as sucessivas alterações de objetivos e de estratégias urbanas – o que torna particularmente difícil existir uma continuidade no processo interventivo, e acaba por se refletir negativamente no território. Esta questão que cria tensões e conflitos no território é, contudo, bastante oportuna no debate político e técnico, onde ainda se constata existir algum défice na regulação urbana. De notar, que no campo teórico esta questão tem sido objeto de alguma reflexão, fazendo emergir a tese de que deve existir uma construção conceptual de entendimento entre os sistemas políticos, «regimes urbanos»¹⁷¹, de forma a permitir estabelecer coligações com interesses comuns

¹⁷¹ Neste âmbito, mas com uma abrangência a nível nacional, são exemplificativos os pactos que são estabelecidos entre as principais forças partidárias com assento no parlamento sobre os fundos estruturais comunitários, processo que é imprescindível para transmitir à Comissão Europeia uma perspetiva de continuidade na execução dos programas e na aplicação dos instrumentos financeiros que são aprovados para um período normalmente superior a um ciclo legislativo.

que possam garantir a definição e implementação de políticas públicas urbanas que sejam duradouras e transversais aos ciclos políticos e administrativos (Seixas, 2013).

.....//.....

Para concluirmos esta investigação salientamos, ainda, dois aspetos: Em primeiro lugar, a investigação apresenta uma análise mais recente sobre as dinâmicas, económica, construtiva e imobiliária da AML, em período pós-crise. A opção pelo ano de 2015 prendeu-se exclusivamente com o facto de existir maior disponibilidade de informação estatística para as variáveis e os indicadores considerados. Apesar de termos assumido que a amostra das entrevistas realizadas era representativa da realidade que pretendíamos analisar e aprofundar, contudo, ao concluir esta pesquisa, admitimos que provavelmente teria sido enriquecedor contemplar na investigação a perceção dos promotores imobiliários sobre a problemática em estudo.

Em segundo lugar, consideramos que a problemática estudada não se encontra encerrada, o estudo e as conclusões aqui apresentadas deixam interessantes pistas de investigação para o futuro. Uma delas prende-se, desde logo, com a implementação da Nova Geração de Políticas de Habitação e no modo como esta vai reconfigurar a atividade do sector imobiliário e alterar a estrutura do espaço urbano. Uma outra prende-se com o impacto do Brexit no território português, no modo como este processo pode potenciar o aumento do investimento em imobiliário nacional, e de que forma essa situação se repercute no território. E por fim, uma última sugestão, que se relaciona com o cenário de alteração do modelo de desenvolvimento urbano que aponta para uma visão mais ampla e abrangente do território, perfilhando a ideia de que as soluções a adotar devem ser articuladas e integradas. E face a esta constatação de que forma a organização administrativa pública, tal como a conhecemos, pode garantir a prossecução destes objetivos.

Explorar, e avaliar, em futuras investigações, estas questões, para além de representarem um desafio metodológico, contribuem, também, para ajudar a construir um território melhor.

BIBLIOGRAFIA

Abreu, Diogo (2006) Análise de Dados II. Programa. EPRU nº 69, Lisboa :Centro de Estudos Geográficos- Universidade de Lisboa

Amaral, Diogo Freitas do (1993). *Direito do Urbanismo. Lisboa*: Sumários

Antunes, Gonçalo; Lúcio, José; Soares, Nuno e Julião, Rui Pedro (2016). “Política de Habitação Social Precedente a Abril de 1974”. Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa: GeolNova nº 13, p.53-81

Araújo, Luisa (2017). Globalização e o Seu Impacto no Mercado Residencial. Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território: GOT nº 11 – Revista de Geografia e Ordenamento do Território, p. 33-57

Araújo, Luisa (2008). O Imobiliário, A Qualidade Urbanística e o Sector Financeiro, Dissertação de Tese de Mestrado em Urbanismo. Lisboa: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Ascher, François (2012). Novos Princípios do Urbanismo seguido de Novos Compromissos Urbanos (3ª ed.). Lisboa: Livros Horizonte

Banco de Portugal. Informação Estatística. <http://www.bp.pt> , acedido em março e abril de 2016

Bardin, Laurence (1995). Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições Setenta

Beaujeu-Garnier, Jacqueline (1982). Geografia Urbana, 2ª Edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian

Borges, Monique (2011). Projeto de Investigação Científica: Fatores Determinantes da Procura de Habitação em Portugal (DONUT). Portugal: Universidade de Aveiro, Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território

Borja, Jordi (2010). *Luces y Sombras del Urbanismo de Barcelona* (2ª ed.). Barcelona: Editorial UOC

Bourdain, Alain (2011). O Urbanismo depois da Crise. Lisboa: Livros Horizonte

Bringe do Amaral, P. (2011). Análise das Relações da Política de Solos com o Sistema Económico – Estudo de Enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo. Lisboa: Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, DGOTDU

Câmara Municipal de Lisboa (2012). Plano Diretor Municipal de Lisboa

Câmara Municipal de Lisboa. Dinâmica Urbanística da Cidade, 2008-2014. Informação disponibilizada em janeiro de 2016

Carrasco, Carlos (2014). *Origen de los Desequilibrios Macroeconómicos en la Economía Española*. *Revista Problemas del Desarrollo*, 179 (45), España: Universidad del País Vasco

Carter, Harold (1987). *El Estudio de La Geografía Urbana*. 2ª Edição, Instituto de Estudios de Administracion Local. Madrid: Nuevo Urbanismo

Carvalho, João Manuel (2005). Planeamento Urbanístico e Valor Imobiliário – As Parcerias Público-Privadas: Teorias, Metodologia, Potencial. Lisboa: Editora Principia

Carvalho, Jorge (2003). Ordenar a Cidade. Coimbra: Quarteto Editora

Case, Karl; Shiller, Robert J. (2004). *Is There a Bubble in The Hosuing Market?* Cowles Foundation Paper no, 1089. Connecticut: Yale University

Castells, Manuel e Cardoso, Gustavo (2006). *A Sociedade em Rede – Do Conhecimento à Ação Política*, Conferência Promovida pela Presidência da República (2005), pgs 17-31. Lisboa: Editora Imprensa Nacional – Casa da Moeda

Castells, Manuel (1999). O Poder da Identidade, volume II. Tradução: Klauss Brandini Gerhardt. Brasil: Editora: Paz e Terra

CES (2013). A Anatomia da Crise: Identificar os Problemas para Construir Alternativas, 1º Relatório Preliminar do Observatório sobre Crises e Alternativas

Choay, Francoise (1970). *El Urbanismo. Utopias Y Realidades*. Barcelona: Lumen

Comissão Europeia (2011). Cidades de Amanhã Desafios, Visões e Perspetiva. Bruxelas: Direção Geral da Política Regional

Confidencial Imobiliário. Sistema de Informação Residencial (SIR), 2007-2015. Informação disponibilizada em janeiro de 2017

Correia, Paulo (2002). Políticas de Solos no Planeamento Municipal. 2ª edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Cushman & Wakefield (2015). *Winning In Growth Cities*, 2015/2016; <http://global.cushmanwakefield.com/en/research-and-insight/2015/winning-in-growth-cities-2015-2016/>, acedido em dezembro de 2015

Direção Geral do Território (2016), Relatório Nacional- Portugal (HABITAT III), documento para consulta pública, in <http://habitatiii.dgterritorio.pt>, acedido em abril de 2016.

Domingues, Álvaro (coord.) (2006). *Cidade e Democracia – 30 Anos de Transformação*. Lisboa: Argumentum Edições

Donald, Betsy; Glasmeier, Amy; Gray, Mia; Lobão, Linda (2014). *Austerity in the city: economic crisis and urban service decline?*. England: Cambridge Journal of Regions, Economy and Society

Eco, Humberto (2007). *Como se Faz uma Tese em Ciências Humanas*, 13ª Edição. Lisboa: Editorial Presença

European Environment Agency (2011), *Green Economy*, <http://eea.europa.eu>, acedido em maio de 2016

Eurostat, PORDATA (2014). *Retrato de Portugal na Europa*, (1ª ed.)

FAO (2011). *Food, Agriculture and Cities Challenges of food and nutrition security, agriculture and ecosystem management in an urbanizing world*, In http://www.fao.org/fileadmin/templates/FCIT/PDF/FoodAgriCities_Oct2011.pdf

Ferrão, João (Coord.) e outros autores (2014). *A Economia do Futuro: A Visão de Cidadãos, Empresários e Autarcas*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa: Artes Gráficas

Giddens, Anthony (2000). *As Consequências da Modernidade*. Oeiras: Celta Editora

Giddens, Anthony (2000). *O Mundo na Era da Globalização* (1ª ed., 1999). Lisboa: Editorial Presença

Gil, António Carlos (1999). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. S. Paulo: Editora Atlas, 5ª Edição

Glaeser, Edward L.; Gyonko, Joseph (2008). *Housing Supply and Housing Bubbles*, Working Paper 14193. Cambridge

Hall, Peter (1995). *Cidades do Amanhã*. Brasil: Perspetiva

Hammer, S. et al. (2011). “*Cities and Green Growth: A Conceptual Framework*”, *OECD Regional Development Working Papers* 2011/08, OECD Publishing In <http://dx.doi.org/10.1787/5kg0tflmzx34-en>, acedido em janeiro de 2016

Harvey, David (2012). *Rebel Cities - From the Right to the City to the Urban Revolution*. London: Editora Verso

Harvey, David (2010). *O Enigma do Capital- e as Crises do Capitalismo*, tradução de João Alexandre Peschanski, 1ª edição (versão eletrónica, 2011). S. Paulo: Editora Boitempo

Holt, Jeff (2009). *A Summary of The Primary Causes of the Housing Bubble and the Resulting Credit Crisis: A Non- Technical Paper*. The Journal of Business Inquiry 2009, 8, 1,120-129

Instituto Nacional de Estatística (2014). Tipologia Socioeconómica das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto 2011. In www.ine.pt, acedido em janeiro de 2014

Instituto Nacional de Estatística (2010). O Papel dos Espaços Verdes Urbanos no Bem-Estar e Saúde das Populações, Revista de Estudos Demográficos nº 48, pg 3-33. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, I.P.

Instituto Nacional de Estatística. Indicadores da Construção e Habitação. <https://www.ine.pt>, acedido entre maio e julho de 2016

Instituto Nacional de Estatística. Recenseamento da População e Habitação, Censos de 1960; 1970; 1981; 1991; 2001 e 2011

IPCC (2007). *Climate Change 2007: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment. Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, Pachauri, R.K and Reisinger, A.(eds.)]. Switzerland: IPCC

Jacobs, Michael (1991). *The Green Economy*. Massachusetts: Pluto Press

James, Paul; Gills, Barry (2007). *Globalization and Economy*, Vol. 1, Global Markets and Capitalism. London: Sage Publications

James, Paul; Patomäki, Heikki (2007). *Globalization and Econom*, Vol. 2, Global Finance and the New Global Economy, London: Sage Publications

James, Paul; Palen, Ronen (2007). *Globalization and Economy*, Vol. 3, Global Economic Regimes and Institutions. London: Sage Publications

James, Paul; O'Brien, Robert (2007). *Globalization and Economy*, Vol. 4, Globalizing Labour. London: Sage Publications

Kurz, R (2007). A Segunda Bolha, Berlin: Neues Deutschland In <http://obeco.planetaclix.pt/rkurz137.htm>, acedido em fevereiro de 2007

Kurz, R (1996). O Torpor do Capitalismo, Folha de São Paulo, In <http://obeco.planetaclix.pt/rkurz1.htm>, acedido em fevereiro de 2007

Quintela, Pedro (2014). A Imigração de Negócios e o Desenvolvimento Local num Contexto de Crise, Relatório de Estágio, Mestrado em Gestão do Território e Urbanismo. Lisboa: Universidade de Lisboa, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território

Lamas, José M. Ressano Garcia (1992). *Morfologia Urbana e Desenho da Cidade*, Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian

Lefébvre, Henri (2011). *O Direito à Cidade*, 5ª Edição (1ª edição, 2001; 3ª Reimpressão, 2011). S. Paulo: Centauro Editora. [http://monoskop.org/images/f/fc/Lefébvre Henri O direito a cidade.pdf](http://monoskop.org/images/f/fc/Lefebvre_Henri_O_direito_a_cidade.pdf), acedido em 1 de outubro de 2015

Lynch, Kevin (2003). *A Imagem da Cidade, Arte e Comunicação*. Lisboa: Edições 70

Magalhães, Manuela Raposo (Coordenação Geral) (2016). *Ordem Ecológica e Desenvolvimento – O Futuro do Território Português*. Centro de Investigação em Agronomia, Alimentar, Ambiente e Paisagem. Instituto Superior de Agronomia, Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa: ISA Press

Magalhães, Manuela Raposo (Coordenação Geral) (2007). *Estrutura Ecológica da Paisagem – Conceitos e Delimitação – Escalas Regional e Municipal*. Centro de Estudos de Arquitetura Paisagística – Prof. Caldeira Cabral. Instituto Superior de Agronomia, Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa: ISA Press

Magalhães, Manuela Raposo (2001). *A Arquitetura Paisagista – Morfologia e Complexidade*. Lisboa: Editorial Estampa

Malzubris, Jānis (2008). *Ireland's Housing Market: Double Trouble Economic Analysis from the European Commission's Directorate-General for Economic and Financial Affairs*, Volume 5, Issue 9. ECFIN Country Focus

Marques da Costa, Eduarda (1999). Uma Nota sobre as Políticas das Cidades de Portugal nos Anos Noventa. *Inforgo*, 14, p131-137. Lisboa: Edições Colibri

Marques da Costa, Nuno (2016). *Acessibilidades e Transportes*. Atlas Digital da Área Metropolitana de Lisboa. <https://www.aml.pt>, acedido em 2017

Marques Pereira, Sandra; Marques, Paulo (2011). *Trajetórias Residenciais e Metropolização: Uma análise introdutória a Propósito da AML. Working Paper*. Lisboa: ISCTE-IUL

Martin, Ron (2011). *The local geographies of the financial crisis: from the housing bubble to economic recession and beyond*. v. 11, p.587-618. *J ECON GEOGR*

Mieszkowski, Peter; Mills, Edwin S. (1993). *The Causes of Metropolitan Suburbanization*. The Journal of Economic Perspectives, Vol. 7, No. 3, pp. 135-147, (Summer, 1993). EUA: American Economic Association. <http://www.jstor.org/stable/2138447>, acedido em 2009

Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (s/d). *Política de Cidades Polis XXI, 2007-2013, documentos internos consultados*

OCDE (2016). Questionnaire on Affordable and Social Housing in <http://www.oecd.org/Portugal/>, acedido em junho de 2019

OCDE (2015). "Household housing consumption - Percentagem of net adjusted disposable income" in: http://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata; acedido em maio de 2017

OCDE (2014). *Green Growth Indicators 2014*, in www.oecd.org/bookshop, acedido em maio de 2016

OCDE (2011), A Caminho do Crescimento Verde: Um Sumário para os Decisores Políticos, brochura preparada para a Reunião do Conselho a nível ministerial da OCDE, a 25 e 26 de maio de 2011 em Paris

Ortigoza, S.A.G; Crioni, Renato (2008). A Bolha Especulativa e a Produção de Espaço Residencial nos Estados Unidos; Geosul, v. 23, n. 45, p 7-26, Jan./Jun. 2008, Florianópolis

Paddison, Ronan (2001). *Handbook of Urban Studies*; p.143-161. London: SAGE Publications

Palomo, Pedro J. Salvador (2003). *La Planificación Verde En Las Ciudades*, Barcelona: Editorial Gustavo Gili

Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação- Sentido Estratégico, Objetivos e Instrumentos de Atuação. <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=95621259-fdd4>, acedido em dezembro de 2017

Pereira, Margarida; Nunes da Silva, Fernando (2008). "Modelos de Ordenamento em Confronto na Área Metropolitana de Lisboa: Cidade Alargada ou Recentragem Metropolitana? Lisboa: Cadernos Metrópole 20, 2008, pg 107-123

Pereira, Margarida (2004). *As Metamorfoses da Cidade Dispersa*. Lisboa: GeolNova, nº 10

Pestana, Maria Helena; Gageiro, João Nunes (2005). *Análise de Dados para Ciências Sociais – A Complementaridade do SPSS*, 4ª Edição. Lisboa: Edições Sílabo

Piaget, Jean (2003). *Psicologia e Epistemologia*, Madrid: Dom Quixote

Pimenta, Carlos (2011). *Capitalismo, Capital Fictício e Crise: os Outros e Portugal*, Le Monde Diplomatique, edição portuguesa, II serie, nº 55, maio 2011

Pinto, T.C. (2005). *Perceção e Avaliação da Qualidade de Vida na AML- Recursos, Aspirações e Necessidades na Construção da Noção de Qualidade de Vida*, Tese de Doutoramento. Lisboa: ISCTE- IUL

Portas, Nuno (2005). *Os Tempos das Formas: Volume I: A Cidade Feita e Refeita*. Guimarães: Departamento Autónomo de Arquitetura da Universidade do Minho

Portas, Nuno; Cabral, João; Domingues, Álvaro (2003). Políticas Urbanas, Tendências, Estratégias e Oportunidades - Governabilidade, Governância e Regulação. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp 195-210.

PrimeYield e SRB (2016). Reabilitação para uso Residencial em Lisboa – Oferta e Enquadramento Legal, Lisboa. In www.prime.-yield.com., acedido em maio de 2016

Quivy, Raymond e Campehoudt, Luc Van (2013). Manual de Investigação em Ciências Sociais, 6ªEdição. Lisboa: Gradiva

Richardson, Harry et Bae, Chang (2005). *Globalization and Urban Development* (1ª ed.). Berlin: Editora Springer

Rodrigues, Walter (2008). Cidade em Transição – Nobilitação Urbana, Estilo de Vida e Rurbanização em Lisboa.Tese de Doutoramento. Lisboa:Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE) – Departamento de Sociologia

Salgueiro, João (2012). Portugal, a União Europeia e os Desafios Globais, Livro de Actas – Diálogos de Internacionalização, p.31-40. Portugal: AICEP Portugal Global - Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal

Salgueiro, Teresa Barata (1998). Cidade Pós-Moderna: Espaço Fragmentado. Revista Território, ano III, nº 4, Jn/jun

Salgueiro, Teresa Barata (1997). Lisboa, Metrópole Policêntrica e Fragmentada. Finisterra, Revista Portuguesa de Geografia, XXXII, 63, p.179-190

Savills World Research. *Word Residential Markets - Performance and Prospects*, 2015-2016. London, 2015. In savills.com, acedido entre novembro e dezembro de 2015

Seixas, João (2013). A Cidade na Encruzilhada- Repensar a Cidade e a sua Política, 1ª edição. Porto: Edições Afrontamento

Simões Lopes (1984). Desenvolvimento Regional – Problemática, Teoria, Modelos. 2ª edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian

Sliwa-Schneider, Rita (2006). *Cities in Transition – Globalization, Political Change and Urban Development*, Urban and Regional Studies. Switzerland: University of Basel, Springer

Stiglitz, Joseph E. (2014). O Preço da Desigualdade. Lisboa: Bertrand Editora

Taylor, Frederick W. (1990). Princípios da Administração Científica. 8º Edição. S. Paulo: Editora Atlas S.A

Telles, G. Ribeiro (1994). A Paisagem Global. Um Conceito para o Futuro, in Iniciativa, nº especial

UN Habitat (2016). Urbanization and Development: Emerging Futures World Cities Report

United Nations. – Estatísticas. www.un.org/en, acedido em 2014

UNFPA (2011). Relatório sobre a Situação da População Mundial

URBACTII (2010). Estatísticas. <https://urbact.eu/files/urbact-ii-social-innovation-cities>, acedido em 2015

Wray, L. Randall (2007). *Lessons from the Subprime Meltdown* In: Working Paper n°. 522. The Levy Economics Institute of Bard College, dez. of 2007

Vale, Mário (2014) - Seminar “Nation – States Crises, Austerity and Cities Transformation in Europe”, Lisboa, fevereiro de 2014

ANEXO I

Dados Estatísticos

ANEXO II

Dados – Análise Fatorial

ANEXO III

Entrevistas – Transcrição