

**VULNERABILIDADE E INTEGRAÇÃO URBANA EM
BAIRROS DE HABITAÇÃO SOCIAL DA GRANDE LISBOA:
UMA APROXIMAÇÃO CONCEPTUAL E EMPÍRICA**

**VULNERABILITY AND URBAN INTEGRATION IN SOCIAL
HOUSING NEIGHBORHOODS OF GREATER LISBON: AN
EMPIRICAL AND CONCEPTUAL APPROACH**

**Jorge Malheiros¹, Bárbara Ferreira¹, Marina Carreiras¹,
Anselmo Amilcar¹ & Rita Raposo²**

Centro de Estudos Geográficos - Instituto de Geografia e Ordenamento do Território
Rua Branca Edmée Marques - Cidade Universitária
1600-276 Lisboa, Portugal
jmalheiros@campus.ul.pt, barbara.ferreira18@gmail.com,
marinacarreiras@campus.ul.pt, anselmo.amilcar@gmail.com

SOCIUS/CSG - Centro de Investigação em Sociologia Económica e das
Organizações - Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa
Rua Miguel Lupi, 20, 1249-078 Lisboa, Portugal
mariaritaraposo@gmail.com

Recebido 19 de fevereiro de 2016, aceito 10 de maio de 2016

Resumo - As transformações estruturais ocorridas nas últimas décadas trouxeram novas formas de vulnerabilidade social, associadas a riscos crescentes nas esferas económica, social, política, cultural, demográfica e ecológica. A globalização do modelo de acumulação pós-fordista e a erosão dos modos de regulação e de proteção social das sociedades ocidentais, volvidos os “Trinta Gloriosos”, acentuaram ainda mais a vulnerabilidade de alguns grupos sociais face aos custos do capitalismo. Neste contexto, o nexó espacial desempenha um papel fundamental em particular no que respeita ao “fazer (d)as cidades” (Harvey, 1989: 3). A segregação (ao nível do bairro, mas também a uma escala micro da rua ou do quarteirão), a exclusão e mesmo a expulsão (Sassen, 2014) de populações pobres, imigrantes e minorias étnicas são fenómenos correntes nas cidades contemporâneas, fruto de um modelo de desenvolvimento (urbano) desigual,

assente na hegemonia do poder económico e financeiro e do economicismo enquanto mandato político da ‘governança’ urbana. Decorre daqui que o funcionamento do mercado fundiário e de habitação e as políticas que o enquadram são vetores cruciais de análise para a identificação de territórios de exclusão onde aparecem claramente sobre-representadas pessoas com um défice de recursos económicos, políticos e simbólicos. Tendo em consideração este quadro, o presente artigo procura aferir a vulnerabilidade social e o nível de integração urbana existente nos bairros de habitação social da Grande Lisboa e fornecer pistas para reflexão teórica e possível intervenção prática. A sua estrutura divide-se em quatro partes: 1) apresentação do conceito de vulnerabilidade social e de algumas das problemáticas geralmente associadas aos bairros de promoção pública; 2) breve caracterização das políticas de habitação em Portugal; 3) análise empírica da situação concreta dos bairros sociais da Grande Lisboa, no que concerne à vulnerabilidade social e à integração urbana; 4) discussão das principais conclusões, limitações e potencial deste exercício enquanto contributo para a intervenção social e política.

Palavras-chave: vulnerabilidade, integração urbana, bairros de habitação social, Grande Lisboa.

Abstract - The structural changes that have occurred in recent decades have brought new forms of social vulnerability associated with increased risks in the economic, social, political, cultural, demographic and ecological spheres. The globalization of post-Fordist accumulation model and the erosion of modes of regulation and social protection of Western societies after the “Thirty Glorious”, further accentuated the vulnerability of some social groups face to the negative externalities of capitalism. In this context, the spatial nexus plays a key role in particular with regard to “City making” (Harvey, 1989: 3). Segregation (at the level of the neighbourhood, but also at the micro scale of the street or block), exclusion and even expulsion (Sassen, 2014) of poor, immigrants and

ethnic minorities are common phenomena in contemporary cities, and result from an uneven model of (urban) development, based on the hegemony of economic and financial power and also on economism as a political mandate of urban ‘governance’. It follows that the operation of the real estate and housing markets as well as their support policies are crucial vectors of analysis for the identification of exclusion areas marked by the over-representation of people with a lack of economic, political and symbolic resources. Considering this, the present article seeks to assess the issues of social vulnerability and urban integration of social housing neighbourhoods in Lisbon, providing clues to theoretical reflection and eventual practical intervention. The structure is divided into four parts: 1) presentation of the concept of social vulnerability and some of the problems usually associated with the promotion of public housing; 2) brief description of housing policies in Portugal; 3) analysis of the concrete situation of the social housing projects of the Greater Lisbon regarding its social vulnerability and urban integration; 4) discussion of the main findings, limitations and potential of this exercise as a contribution to the social debate and the political intervention.

Keywords: vulnerability, urban integration, social housing neighbourhoods, Greater Lisbon.

CONCEITOS E CONTEXTOS

AS NOVAS FORMAS DE VULNERABILIDADE

A transição pós-fordista catalisou diversas transformações ao nível sociodemográfico, económico, político, ecológico e cultural, cujos impactos atingem de forma diferenciada as populações e originam novas formas de pobreza e de exclusão social (Mingione, 1996).

A desindustrialização em curso em vários países e as lógicas de competitividade global vieram acentuar as desigualdades ao nível macro (países), meso (regiões/

idades) e micro (e.g. bairros). O emprego relativamente abundante e estável, outrora elemento organizador e estabilizador das sociedades modernas, tem vindo a ser substituído por níveis de desemprego elevado, precariedade ou modelos de “flexi-segurança” e instabilidade salarial.

A estrutura familiar tradicional tem vindo a sofrer também profundas alterações, com o aumento das taxas de divórcio, da recomposição de núcleos familiares e de ciclos de vida cada vez mais heterogéneos. O aumento da expectativa média de vida e a redução do número de filhos por mulher ameaçam a sustentabilidade demográfica, devido ao envelhecimento da população e à sua provável incapacidade futura de regeneração nos países ocidentais.

As vagas migratórias também transformaram profundamente a paisagem social e cultural das metrópoles contemporâneas, trazendo novos desafios à integração dos imigrantes e dos seus descendentes, matéria agravada pelos discursos xenófobos e racistas que têm vindo a ganhar terreno em vários países. Neles, os imigrantes servem frequentemente de bode expiatório para a falência (destruição) do Estado Social e para a perda de emprego ou de qualidade de vida dos cidadãos autóctones, potenciando a discriminação social e institucional dos “Outros”.

O retrocesso das políticas de Bem-Estar no quadro da afirmação do modelo económico-político neoliberal desde os anos 80 do século XX, materializado na mercadorização de funções sociais como a educação, a saúde ou a segurança social (Harvey, 2005), bem como a erosão do papel das redes de suporte tradicionais (que frequentemente funcionavam como “Sociedade-Providência”) e a perda relativa do alcance e poder dos sindicatos e das organizações de defesa dos direitos dos trabalhadores, são fatores que cumulativamente agravam os processos de desigualdade e exclusão (Bauman, 2014).

Os níveis de pobreza ou a (in)satisfação de necessidades básicas são alguns

dos indicadores tradicionalmente utilizados para identificar os indivíduos, grupos, comunidades ou países que apresentam maior privação relativamente ao restante conjunto da população. Embora úteis como ponto de partida, tais análises incidem exclusivamente sobre a dimensão do rendimento monetário. Um dos conceitos alternativos que tem adquirido um protagonismo crescente nos últimos anos é o de vulnerabilidade social¹, intimamente relacionado com o reconhecimento da suscetibilidade a (ou percepção de) riscos e incertezas nas sociedades contemporâneas (Beck, 1992 [1986]; Taylor-Goody, 2004).

Segundo a abordagem da CEPAL-ECLAC (2002: 3), a vulnerabilidade social consiste, no essencial, na exposição de determinada “unidade de referência” (“diversas entidades sociais potencialmente vulneráveis: comunidades, famílias e pessoas”) a riscos e à sua “incapacidade de resposta” (própria ou com apoio externo). Os mesmos autores precisam ainda que este último elemento pode ser desdobrado para tornar mais explícita “a possibilidade de uma adaptação ao risco”. Nomeadamente, consideram que “a simples aceitação do risco é uma forma passiva de adaptar-se e equivale a resignação”. Em contrapartida, entendem que “a adaptação ativa constitui uma modalidade particular de resposta cujo carácter duradouro implica reestruturações internas (às vezes profundas) das unidades de referência”. Distinguem assim, no elemento “incapacidade de resposta”, “a incapacidade para enfrentar os riscos e a inabilidade para se adaptar ativamente às suas consequências, elementos que correspondem ao que Moser (1998, p. 3) denomina de *sensitivity y resilience*, respetivamente” (CEPAL-ECLAC, 2002: 3). Refira-se que todas as conceptualizações de vulnerabilidade postulam que a exposição ao risco é variável, dependendo de inúmeros fatores, nomeadamente: sociais, demográficos, económicos, políticos, ou culturais,

1 No campo de estudos do desenvolvimento esta noção tem sido amplamente debatida, com a profusão de propostas alternativas de conceitos e indicadores analíticos, como, por exemplo, o Desenvolvimento Humano, o Desenvolvimento Sustentável, o Bem Estar ou Wellbeing, ou o Buen Vivir.

entre outros. Neste sentido, interessa aos investigadores de diferentes campos do conhecimento (e.g.: geografia física ou social, sociologia, ecologia, saúde...) identificar as unidades de referência mais vulneráveis e as características ou os fatores que o potenciam.

Efetivamente, diversas disciplinas têm recorrido ao conceito de vulnerabilidade para aferir riscos distribuídos assimetricamente, nomeadamente em estudos sobre a insegurança alimentar de determinados grupos em situações de secas, cheias ou flutuações de preços de alimentos; questões legais e a inobservância discriminatória de direitos; os impactos macroeconómicos de determinadas políticas; as condutas de risco ou situações de risco de adolescentes (CEPAL-ECLAC, 2002).

No âmbito deste trabalho, interessa-nos sobretudo explorar as potencialidades da aplicação do conceito de vulnerabilidade a determinados territórios que tendem a segregar e concentrar populações com menos recursos e com menor capacidade de os mobilizar, o que, por sua vez, limita as suas possibilidades de mobilidade social ascendente (Kaztman, 2000). Este autor (*idem*: 290-291) considera que “os fenómenos de segregação residencial se associam à maior ou menor probabilidade da formação de espaços de sociabilidade informal entre indivíduos de níveis socioeconómicos diferentes”, e que “alguns estudos começam a constatar a existência de um impacto significativo da composição social das vizinhanças sobre os comportamentos de risco de crianças e jovens”. Nesta linha, conclui que essa evidência leva, pelo menos “a suspeitar que, para os estratos populares urbanos, a homogeneidade na composição social das suas vizinhanças é um fator que tende a empobrecer a capacidade comunitária para gerar o tipo de capital social que facilita o alcance de metas individuais ou coletivas”. Este aspeto será retomado mais adiante neste artigo, na secção intitulada “Os bairros de habitação social e o efeito de vizinhança ou bairro”.

A QUESTÃO DA HABITAÇÃO

A ‘questão da habitação’, indissociável do desenvolvimento industrial das sociedades modernas, conheceu um período de relativo equilíbrio nos países europeus após a II Guerra Mundial. O direito à habitação, reivindicado pelas crescentes massas de trabalhadores industriais urbanos, foi acolhido como um investimento público necessário à manutenção da ordem socioeconómica e política. Por um lado, consolidava o pacto social dos regimes ocidentais, satisfazendo demandas populares; por outro, revelava-se benéfico, enquanto estímulo para a economia de inspiração keynesiana, largamente dependente de amplo investimento público para garantir a estabilidade e o crescimento económico.

Os diversos modelos de Estados de Bem Estar promoveram, assim, ainda que de modo variado, a oferta pública de alojamento como solução para o problema da escassez habitacional em larga escala. Na verdade, a produção de bairros de habitação social ou de custos controlados, por via do “apoio à pedra” foi política comum nos 30 anos de “capitalismo feliz” ocorridos entre as décadas de 50 e 70 do século XX, a par de políticas de cariz redistributivo (mais ou menos) universalista (Serra, 1997). Refira-se, contudo, que o sector da habitação manteve sempre uma posição dúbia e frágil (Torgersen, 1987) no quadro das políticas sociais, uma vez que paralelamente à produção pública se manteve, em todos os países com economia de mercado, um segmento significativo e muitas vezes mesmo predominante de promoção privada de habitação.

Contudo, a afirmação do neoliberalismo a partir dos anos 80 do século XX viria a alterar os processos de segregação urbana, contribuindo para a emergência de processos micro no quadro de uma crescente fragmentação sócio-espacial (Barata Salgueiro, 1999), potenciados pela reestruturação económica e política levada a cabo aos níveis local, nacional e global. A desregulação, a

privatização e a financeirização impuseram um novo modelo de gestão urbana, cada vez mais controlado por agentes privados e que redundou no que é vulgo apelidar de ‘governança’ (Mayer, 1994; Jessop, 2002). As crises fiscais das cidades foram utilizadas como justificação para o desinvestimento em setores e serviços públicos. A dívida foi também progressivamente privatizada, através da promoção entusiasta do ideal da ‘casa própria’, com recurso a isenções fiscais e à bonificação de juros, o que, por sua vez, ajudou a alavancar o sistema financeiro e a animar a “economia de casino”, como se tornou clarividente, por exemplo, na crise do crédito ‘subprime’, ocorrida no decénio passado nos E.U.A.

A habitação de promoção pública sofreu igualmente os efeitos do projeto neoliberal em muitos países, nomeadamente por via da privatização do património e pela “residualização” dos critérios de elegibilidade para habitação social, restringidos à população mais pobre e excluindo as classes médias (Harloe, 1994). Em rigor e em termos genéricos, este processo atingiu grande parte das valências da Segurança Social criadas no pós-Guerra, elidindo os princípios universalistas que lhe subjaziam e produzindo versões cada vez mais estreitas e assistencialistas.

Para alguns autores, a articulação sistémica entre crescimento económico e coesão social que caracterizava as cidades europeias tem-se vindo a perder drasticamente, fazendo-as convergir para modelos duais, semelhantes ao padrão norte-americano ou das cidades “liberais” (Ranci, Brandsen & Sabatinelli 2014).

OS BAIROS DE HABITAÇÃO SOCIAL E OS EFEITOS DE VIZINHANÇA OU BAIRRO

Os bairros de habitação social são muitas vezes referidos como ‘espaços problemáticos’ por frequentemente concentrarem população pobre, minorias

étnicas, elevadas taxas de desemprego, monoparentalidade, maternidade precoce, abandono escolar e criminalidade ou delinquência juvenil (Ellen & Turner, 1997). A literatura que se tem dedicado à identificação das causas destes problemas destaca habitualmente como fatores problemáticos o isolamento dos seus residentes (seja nas periferias ou na envolvente dos centros das cidades) e a forte concentração espacial de grupos socialmente vulneráveis em termos de rendimentos e capital cultural. Adicionalmente, acrescenta que estas características locais com uma importante componente geográfica são agravadas por processos de carácter mais estrutural como as reformas económicas do pós-fordismo e os seus impactos no aumento do desemprego, subemprego e precariedade, bem como na retracção do investimento público nos sectores sociais e nas áreas de habitação social (Wacquant & Wilson, 1989; Forrest & Kearns, 2001; Musterd & Andersson, 2006).

Estes fatores reforçam ‘espirais de declínio’ nos bairros de promoção pública. A obsolescência dos materiais de construção e a fraca conservação do edificado, equipamentos e espaços públicos, promove a retirada das classes média² para zonas residenciais mais apelativas, contribuindo, por sua vez, para uma maior homogeneidade social, alinhada “por baixo” (Dekker & Van Kempen, 2005).

Estes processos – de alteração da estrutura económica e da composição social dos residentes³ – acentuam os problemas de ‘hardware’ dos bairros, por

2 Tal alteração da composição social dos residentes apenas sucede nos países em que o modelo de provisão de habitação pública era mais abrangente e incluía ao princípio a elegibilidade de classes médias. Harloe (1994) defende que na fase pós-fordista das sociedades ocidentais se tem vindo a instalar uma política de habitação pública cada vez mais residualista, através da qual se diminui a promoção direta pelo Estado e se afunilam os critérios de elegibilidade. No caso português, por exemplo, o modelo de provisão de habitação pública tem sido tendencialmente do tipo residualista, salvo em alguns períodos do Estado Novo, pautados por uma lógica simultaneamente corporativista e assistencialista (Serra, 2002).

3 É importante notar que se privilegia uma óptica mais estrutural, composta pelas transformações económicas observadas e pela intervenção do Estado no domínio da

exigirem investimentos públicos ou privados mais avultados para a manutenção física, mas também potenciam os problemas de ‘*software*’, devido aos efeitos da concentração espacial da pobreza, comumente designados como ‘efeitos de bairro’ ou ‘efeitos de vizinhança’.

A hipótese é que o próprio bairro desempenha um papel importante na perpetuação das desvantagens sociais dos residentes ou na redução das suas oportunidades (Sarkissian et al., 1990; Musterd & Andersson, 2006; Ellen & Turner, 1997; Atkinson, 2005). Há essencialmente quatro linhas de argumentos (não mutuamente exclusivos)⁴ que fundamentam esta hipótese: 1) a estigmatização do bairro; 2) a acessibilidade a recursos e a sua qualidade; 3) os processos de socialização; 4) o papel das redes sociais e do capital social.

A estigmatização reflecte-se, nomeadamente: no *redlining* aplicado por instituições bancárias a determinadas áreas residenciais; na recusa por entidades empregadoras em recrutar residentes de bairros de habitação social devido à sua reputação negativa; nas representações sociais e mediáticas de (in)segurança e violência endémicas, que afastam unidades de comércio, serviços e outros cidadãos destes bairros, contribuindo para o seu isolamento relativo e a sua percepção enquanto *no go areas* (Atkinson, 2005; Hastings, 2004).

A acessibilidade a recursos e a sua qualidade refere-se à frequente escassez

política habitacional. Contudo, não se podem negligenciar a incidência das preferências individuais nos padrões de segregação espacial. Como demonstram os modelos de Schelling (1971), se as pessoas exibirem (tendencialmente) a preferência por viverem perto de ‘pares’ (e.g.: por afinidade étnica; status social; profissão, etc.) e tiverem a possibilidade de a concretizar (através da mudança de residência), então a agregação de todos esses comportamentos individuais gera uma alteração da composição do bairro (neighbourhood tipping) e padrões de segregação espacial acentuados. Porém, é comum distinguir-se na literatura um tal tipo de auto-segregação (enclaves) da segregação imposta por políticas públicas (ou pela sua ausência), de “guetização da pobreza” (Atkinson, 2005: 8).

4 Conforme sistematização de Musterd & Andersson (2006).

ou pior qualidade de equipamentos e serviços públicos nestas áreas residenciais (relativamente a outras), constituindo entrave à igualdade de oportunidades e reduzindo, por vezes, a qualidade de vida dos seus moradores (Musterd & Andersson, 2006).

O debate sobre os processos de socialização dirige-se ao modo como o bairro molda negativamente os residentes (especialmente crianças e jovens) e toma como referência vários tipos de modelo: *de socialização* (e.g. escassez de modelos de sucesso a seguir e efeitos de contágio de comportamentos desviantes); *institucionais* (o tratamento discriminatório de instituições locais para com os jovens dos bairros, desde professores a polícias, por exemplo); *de conflito/ oposição cultural* (Massey & Denton, 1993), que assume que os jovens afro-americanos dos *ghettos* dos E.U.A. adotam deliberadamente comportamentos contrários ao *mainstream* da sociedade norte-americana (classe média branca) (cf. Small & Newman, 2002: 32-33)⁵. O papel das redes sociais e do capital social tem sido também aplicado crescentemente na literatura sobre as ‘áreas-problema’. De uma forma geral, têm sido associados às (deficientes) condições económicas existentes para os residentes (Briggs, 1998) e à pobreza (Warren et al. 2001), a (des)organização social do bairro e a (falta de) coesão social e eficácia colectiva⁶ (Forrest & Kearns, 2001; Sampson & Groves, 1989).

Dados longitudinais (1996-2012) analisados recentemente (Cf. Chetty *et al*,

⁵ Vide também Curley (2005), para algumas das principais teorias sobre os processos de socialização nestes bairros.

⁶ Para Sampson & Groves (1989), a eficácia coletiva corresponde a quatro dimensões: coesão social; confiança; eficácia policial (no bairro); expectativa de mobilização dos co-residentes para a defesa de interesses do bairro

2014)⁷ parecem confirmar que existe algumnexo causal entre o capital social⁸ e a fraca mobilidade intergeracional, apontando, contudo, como principais fatores para uma mobilidade social ascendente: 1) menor segregação socioespacial; 2) menor assimetria de rendimentos; 3) melhores escolas primárias; 4) mais capital social e 5) mais estabilidade familiar (e.g.: baixas taxas de monoparentalidade; pais divorciados). É de salientar o peso dos primeiros fatores na explicação das variações espaciais da mobilidade intergeracional relativamente ao significado dos fatores mais ‘soft’, relacionados com o papel da sociedade civil, apesar da relevância preditiva que estes assumem⁹. Contudo, subsiste a dúvida relativamente aos mecanismos causais por detrás destes fatores. Haverá, por exemplo, efeitos de bairro causais devido a uma diferenciação geográfica de certas qualidades institucionais e organizacionais? Ou serão as características individuais dos residentes de áreas socialmente segregadas as principais responsáveis pelas variações geográficas da mobilidade social? Até que ponto é que determinadas redes sociais e formas de capital social podem agravar ou, pelo contrário, dirimir as desigualdades sócio-espaciais?

⁷ No âmbito do “Equality of Opportunity Project”. Para mais informações, vide: <http://www.equality-of-opportunity.org>

⁸ Aqui, no sentido de cultura cívica, medido através de um índice proxy, construído com variáveis como a participação eleitoral, a participação em organizações comunitárias e dados censitários, para além de outras duas proxies, correspondentes à proporção de indivíduos religiosos e à taxa de crimes violentos.

⁹ Através das regressões efetuadas, Chetty *et al.* (2014) chegam à conclusão de que não há apenas um fator com valor preditivo, mas antes sugerem a combinação dos cinco fatores identificados, explicando 70% da variância geográfica na mobilidade intergeracional. Advertem, porém, para os erros de medição (devido ao enviesamento de ponderação de pesos nos fatores, provocado pela melhor medição de uns em detrimento de outros) e para o facto das variáveis independentes serem determinadas endogenamente, o que limita as possibilidades de isolamento do(s) fator(es) mais importante(s) para a mobilidade ascendente (*idem*: 45-46).

AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO E A HABITAÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL

UMA VISÃO GERAL DAS PRINCIPAIS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO NO SÉCULO PASSADO

Tal como em outros países, as políticas de habitação pública portuguesas mudaram significativamente ao longo dos últimos 80 anos, ajustando-se aos quadros político-económicos vigentes. Em termos concretos, podemos assumir três perspectivas básicas: 1) a abordagem paternalista-ideológica do “Estado Novo” (regime ditatorial vigente entre 1933 e 1974); 2) uma visão específica do modelo *keynesiano*, frequente nos países do sul da Europa e, mais recentemente; 3) uma variante do modelo neoliberal.

O INÍCIO: AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO NO PERÍODO DA DITADURA (1933-1974)

Durante a ditadura do Estado Novo (1933-1974), as políticas de habitação foram essencialmente guiadas por uma orientação corporativista, com o objetivo de exercer controlo social sobre os funcionários públicos e a população em geral. Com essa filosofia, foram construídos alguns conjuntos habitacionais públicos importantes, especialmente para funcionários públicos (professores, policiais, burocratas do regime, etc.). Nos anos 60 do século XX, período caracterizado pela escalada do número de bairros informais e de habitações precárias nos principais centros urbanos (Lisboa e Porto) devido à intensificação das migrações internas impulsionadas pelas industrialização e urbanização, o Estado foi em grande parte inconsequente, não conseguindo ajustar a sua política habitacional às novas exigências. Em traços gerais, a conjuntura da habitação em Portugal em finais daquele decénio registava um défice de 500 000 fogos, um parque habitacional degradado e uma “acentuada especulação fundiária e imobiliária nos principais centros urbanos” (Ferreira, 1987: 62).

Contudo, na fase final da ditadura, algumas políticas foram timidamente avançando. Em resposta ao problema da pressão residencial nas áreas metropolitanas, em 1969 foi criado o Fundo de Fomento de Habitação (FFH) - órgão do governo central para promover e regular o sector da habitação. Com o objetivo de mitigar os problemas associados aos défices qualitativos e quantitativos de alojamento verificados, sobretudo nas grandes metrópoles, o Estado constituiu-se como o principal promotor na provisão de habitação. A sua acção, pragmática e de carácter essencialmente funcionalista, traduziu-se na construção de diversos conjuntos residenciais de grande dimensão (*i.e.* Planos Integrados, > 1000 fogos), processo sujeito a ampla crítica pela sua natureza residualista e segregacionista: habitação destinada a populações mais vulneráveis em localizações mais periféricas e sem infraestruturas de apoio.

AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO E AS INTERVENÇÕES NO PERÍODO PREC (PROCESSO REVOLUCIONÁRIO EM CURSO) - 1974-1976: VOLUNTARISMO E RELEVÂNCIA NA AGENDA DO GOVERNO

O período pós revolução democrática de Abril de 1974 foi marcado por um ambiente revolucionário e por uma significativa agitação social, política e económica, que desencadeou a luta pelo direito à habitação (feita essencialmente por via de processos e ações reivindicativas), a que o Estado, então desarticulado, não conseguia dar resposta. Durante a vigência do I Governo Provisório, “a ação do governo em matéria de habitação e ordenamento do território foi extensa, denotando um esforço no sentido de definir uma estratégia de política habitacional e lançar as bases da política fundiária e urbanística” (Serra, 1997: 17). Na tentativa de mitigar as injustiças sociais herdadas do regime anterior, descentralizou-se o sector da habitação¹⁰ e a participação comunitária passou a *10 Iniciado pelo I Governo Constitucional (1976), através da criação de serviços municipais de habitação “como estrutura capaz de absorver os poderes da administração central em termos de gestão, conservação e distribuição dos fogos de promoção pública” (Guerra., 2007: 18).*

constituir um dos fatores fundamentais do Direito à Habitação, consagrado no artigo 65º da Constituição Democrática, promulgada em 1976.

Em termos concretos, a tentativa de materializar uma política pública de habitação articulada, contemplando as diferentes necessidades de alojamento, levou ao lançamento de diversos programas de promoção de habitação: Cooperativas de Habitação Económica – CDH (1974), Serviço de Apoio Ambulatório Local - S.A.A.L (1974), Programa de Recuperação de Imóveis Degradados – PRID (1976) ou os programas de apoio técnico e financeiro às Câmaras Municipais para a construção de empreendimentos de habitação social. Foram também revistos os regimes dos programas de habitação social já existentes, nomeadamente as Casas de Renda Limitada e as Casas Económicas. No que respeita à política de arrendamento, o congelamento do valor das rendas, aprovado durante a ditadura para os municípios de Lisboa e Porto, foi estendido ao resto do país.

De entre as várias iniciativas, destaca-se o programa SAAL¹¹ (restrito aos bairros e regiões de Lisboa, Porto, Setúbal e Algarve), que se tornou uma referência. Recorrendo a uma abordagem participativa muito significativa para o desenvolvimento da comunidade, o programa foi inovador pela forma como associou corpos técnicos em equipas multidisciplinares e moradores de bairros degradados, num esforço colaborativo para a (auto) construção de habitações condignas e pela melhoria das condições de habitabilidade (Ferreira, 1987: 83; Nunes e Serra, 2002).

11 Criado em Julho de 1974, por despacho do então Secretário de estado da Habitação e Urbanismo, Nuno Portas, que no âmbito do «Programa de Ações Prioritárias» para o sector da habitação, conferiu a «máxima prioridade às operações de reabilitação de bairros degradados».

O PERÍODO DE 1976-1992: DECLÍNIO DA INTERVENÇÃO DO ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO NÃO APOIADA E MERCADORIZAÇÃO DO SETOR DA HABITAÇÃO

Com o fim do processo revolucionário, em 1976, ocorreu uma viragem significativa nas políticas de habitação. A intervenção do Estado começou a mudar no sentido da liberalização. O financiamento à aquisição de habitação própria tornou-se “o principal instrumento da política de habitação” (Ferreira, 1987: 50). Esta transição brusca para soluções orientadas para as lógicas de mercado na provisão de habitação está em linha com a orientação política dos governos de centro-direita (visando a liberalização progressiva da economia), que coincidiu com um aumento das taxas de juro, o que tornou o acesso ao crédito ainda mais difícil¹².

Na linha de ação das “reformas liberalizadoras“, a estratégia centrou-se no desmantelamento da intervenção direta do Estado Central, sendo a habitação assumida como uma responsabilidade residual. As competências neste domínio transitaram para os municípios, que passaram a ter responsabilidades no âmbito da promoção de iniciativa pública e apoiada, para além de “herdarem” grande parte do parque habitacional da administração central, por diversas vezes transferido de modo deficiente e sem apoio para a sustentação futura. Paralelamente, sob o argumento da existência de um fracasso da gestão do parque habitacional do Estado (decorrente dos elevados custos de manutenção e dos problemas geralmente associados à conservação dos imóveis), o *stock* de

12 A partir de 1978, as medidas de austeridade impostas pelo FMI e pelo Banco Mundial, no âmbito de um primeiro resgate financeiro a Portugal a que se seguiu um segundo, em 1983, limitaram as ações do Estado no domínio da habitação, o que, conjugado com o aumento das taxas de juro então verificado, deu origem a uma “dupla crise na habitação”, tanto da oferta como da procura, o que criou condições favoráveis à expansão da construção clandestina.

imóveis públicos começou a ser vendido¹³, sobretudo aos inquilinos. Por sua vez, o mercado de arrendamento foi parcialmente flexibilizado, tendo em vista a sua total liberalização¹⁴.

Este desmantelamento da intervenção direta do Estado foi orientado segundo uma perspectiva que concebe a habitação como mercadoria, cabendo à iniciativa privada a sua produção e promoção. Note-se que a implementação de uma política de habitação orientada para a casa própria, com recurso extensivo ao crédito, para além de se ajustar à doutrina neoliberal em crescendo, encontrou eco no imaginário cultural dos países católicos do sul da Europa, onde o sentido de propriedade, com destaque para o terreno e a habitação, assume grande relevância. Graças a esta afinidade eletiva, a casa própria tornou-se predominante nas décadas seguintes.

O PER (PROGRAMA ESPECIAL DE REALOJAMENTO - 1993-2004): O MOMENTO FINAL DAS POLÍTICAS (DIRETAS) DE PROMOÇÃO PÚBLICA DIRIGIDAS A GRUPOS PARTICULARMENTE VULNERÁVEIS?

Após vários anos de recuo da intervenção no sector da habitação, o aumento considerável do número de famílias a viver em alojamentos com condições precárias e a proliferação de bairros degradados junto dos principais aglomerados urbanos motivaram a retoma da promoção direta de habitação. É neste contexto que, em 1993, é criado o Programa Especial de Realojamento – PER, dirigido às Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, com o objetivo de erradicar barracas ou similares e realojar os seus residentes. O PER, considerado a principal medida de política de habitação social da época, veio dar continuidade

13 Sob tutela do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado – IGAPHE, criado em 1988

14 Eliminou-se o arrendamento compulsivo de fogos vagos e descongelaram-se os arrendamentos em novos contratos através da Lei n.º 46/85, prevendo-se um sistema progressivo de atualizações até se atingirem os valores do mercado.

à transferência de competências relativamente à habitação social para as autarquias e a iniciativa privada. No âmbito do PER foi construído um número significativo de casas destinadas a habitação social. O número de fogos de habitação pública subiu de cerca de 1.670 em 1994 para cerca de 8200 em 1999, número que posteriormente viria a decrescer significativamente (Guerra, 2007).

Não obstante a realização de algumas iniciativas de disseminação de novos blocos de habitação social no âmbito do tecido urbano construído, provocando situações de mix residencial, a execução do PER baseou-se, largamente, na construção de bairros sociais de larga escala, concentrando, predominantemente, estratos socioeconómicos fragilizados em localizações periféricas, muitas vezes sem acesso a serviços essenciais – uma reminiscência dos bairros de habitação da Europa do Pós II Guerra Mundial¹⁵. Como refere Rita Cachado (2013: 142), “a par das expectativas elevadas relativamente ao PER, estiveram também os avisos dos erros em que o PER poderia incorrer, apontados desde o início”. Um dos principais erros residiu na solução urbanística de concentração que já tinha provado ser problemática e, por conseguinte, abandonada por outros países há várias décadas. Outro dos erros residiu na forma como o processo foi conduzido, uma vez que as autarquias revelaram várias limitações políticas e técnicas para gerir a produção de habitação e, sobretudo, os processos de realojamento (e.g. défices de acompanhamento na instalação e pós-instalação dos moradores). Discutivelmente, há quem defenda que, na generalidade dos casos, o realojamento permitiu uma melhoria da qualidade de vida das pessoas que viviam em barracas ou habitações similares e que face à dimensão da situação seria difícil conduzir o processo de outra forma. Um facto é que o modelo de realojamento prosseguido no PER contribuiu para a promoção da criação de “guetos estigmatizados”, com graves problemas sociais e de socialização. O facto de não terem existido nem negociação, nem disseminação geográfica levaram à 15 Cf. Rowlands *et al.* (2009).

concentração da “diferença na homogeneidade”, ou seja, pessoas de diferentes etnias e com culturas distintas foram realojadas nos mesmos bairros sociais, tendo, muitas vezes, como única característica comum a posição marginal e de vulnerabilidade que detêm na sociedade.

Ainda relativamente ao PER, importa salientar que em 1996 foi introduzido o PER-Famílias, um mecanismo complementar que permitia às famílias evitarem o realojamento nos novos bairros sociais, podendo, em alternativa, adquirir individualmente casa própria a custos controlados ou com recurso ao mercado privado, bem como reabilitar a habitação do agregado familiar, dentro de parâmetros pré-definidos¹⁶. Com o PER-Famílias passou-se, portanto, do “apoio à pedra” ao “apoio às pessoas”.

IDEIAS E INSTRUMENTOS DA POLÍTICA HABITACIONAL CONTEMPORÂNEA: UM NOVO MODELO DE INTERVENÇÃO OU UM CONJUNTO DE (BOAS) INTENÇÕES?

Em 2004, o Programa de Financiamento para Acesso à Habitação - PROHABITA foi criado com o objetivo de promover uma solução global para os casos de carência habitacional grave de agregados familiares residentes em Portugal. A elaboração do PROHABITA parte de uma revisão crítica dos programas de realojamento anteriores. O programa manifesta uma mudança no paradigma da habitação social. O conceito de “carência habitacional”, base do programa, é bastante mais abrangente que os considerados até então. Carência habitacional deixou de ser restrita aos casos de famílias a habitar em barracas, passando a incluir outras situações de vulnerabilidade registadas. Segundo Ferrão (2008: 4), o PROHABITA expressa a vontade de passar “do velho paradigma de habitação social para o novo paradigma da política social da habitação”.

No programa há um claro reforço dos princípios da sustentabilidade e do

16 Cf. Portaria n.º 187/96, de 30 de Maio. Diário da República n.º 189/1996, Série I-B de 1996-08-16.

direito à cidade. Questões tais como a necessidade de conduzir o realojamento sobretudo através de uma política de reabilitação e arrendamento, bem como a necessidade de requalificar os bairros sociais degradados ou desprovidos de equipamentos, aparecem como estratégicas. Com o PROHABITA, a habitação passa a ser considerada um dos “instrumentos das políticas de desenvolvimento e não apenas como um bem a ser adquirido ou a ser providenciado pelo Estado” (Mendes, 1997: 17).

O Plano Estratégico de Habitação - PEH 2008-2013, que nunca chegou a ser implementado, procurou definir uma estratégia efetiva, para dar resposta às necessidades de habitação de forma articulada e enquadrada num quadro mais amplo das políticas de cidade, do ordenamento do território e dos transportes. Contudo, o agravamento da crise económica e social a partir de 2008, que atingiu significativamente os sectores financeiro, da construção e do imobiliário, limitou a operacionalização dos objetivos do PEH. Já em 2015, foi aprovada em Resolução do Conselho de Ministros (n.º 48/2015) a Estratégia Nacional para a Habitação 2015-2031, que dá continuidade aos “Contributos para o Plano Estratégico da Habitação”. Ao longo do documento é vincada a “importância da habitação social no combate à pobreza e à exclusão social” e a necessidade de “Integrar e valorizar os bairros e a habitação social”¹⁷. Porém, para além de subsistir a dúvida relativamente à duração da atual crise social, económica e financeira (que tanto tem condicionado as políticas de habitação portuguesa), esta Estratégia Nacional para a Habitação, definida por um governo que já não está em funções, aparece como relativamente contraditória face ao reduzido investimento público no sector e às medidas de teor liberalizante implementadas ao longo dos últimos 5 anos (e.g. facilitação nos processos de aumento dos

¹⁷ Documento disponível para consulta em:
<https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/habitacao/EstNacHabitacao/Estrategia-para-a-habitacao.pdf>

valores das rendas, estabelecimento de um mercado social de arrendamento tão limitado que não funciona).

ESTUDO DE CASO EXPLORATÓRIO: OS BAIRROS DE HABITAÇÃO SOCIAL DA GRANDE LISBOA NA ATUALIDADE

METODOLOGIA E OBJETIVOS

Como se referiu antes, os objetivos propostos no âmbito deste artigo pretendem contribuir para a aferição da vulnerabilidade relativa dos bairros de habitação social da Grande Lisboa, produzidos no âmbito de iniciativas e programas desenvolvidos ao longo das várias fases das políticas de habitação que se acabam de descrever. Para tal, recorre-se fundamentalmente a dois eixos de análise: o primeiro consiste na mapeamento de algumas características que podem potencialmente resultar numa maior vulnerabilidade social dos bairros, em duas escalas – à escala municipal e à escala regional; o segundo eixo procura identificar o nível de integração urbana (geográfica) dos diferentes bairros de habitação social da região. Adicionalmente, procurar-se-á cruzar estas duas vertentes: *Vulnerabilidade Social e Integração Espacial*.

Ao contrário de outras iniciativas de mapeamento da vulnerabilidade social como, por exemplo, a do *Atlas de Vulnerabilidade Social do Brasil*¹⁸ ou o *Diagnóstico de Vulnerabilidade Social do Uruguai* (CELADE, 2002), que recorreram a dados dos Censos Demográficos para identificar quais os territórios mais vulneráveis, esta pesquisa baseou-se em questionários de caracterização sócio-urbanística dos bairros geridos pelos municípios da Grande Lisboa, levantamento que foi realizado no âmbito do Projeto REHURB¹⁹ – Realojamento

¹⁸ Baseado no *Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios*. Ver: http://ivs.ipea.gov.br/ivs/pt/o_atlas/perguntas_frequentes/#37

¹⁹ Projeto PTDC/CS-GEO/108610/2008, desenvolvido entre 2010 e 2014, com

e Regeneração Urbana, durante o ano de 2011.

Este processo apresenta vantagens e desvantagens. Por um lado, permite obter de forma mais direta o perfil sociodemográfico dos residentes dos bairros de habitação social, visto que a unidade de referência é o bairro e não a subsecção censitária ou outra unidade geográfica ou divisão político-administrativa. Por outro lado, conforme percebemos ao longo do processo de inquirição, esta opção metodológica coloca vários constrangimentos, designadamente: 1) o “bairro” nem sempre é uma unidade bem definida e compartimentada no espaço, na medida em que os seus limites são socialmente construídos, frequentemente de forma diferenciada por residentes, moradores de áreas vizinhas, técnicos de intervenção social, ou entidades gestoras da habitação social; 2) a informação sociodemográfica e urbanística dos bairros de habitação social pode encontrar-se desatualizada e dispersa pelos diferentes departamentos dos municípios, o que resulta em lacunas de informação e ausência de dados sistematizados, o que nem sempre foi passível de contornar com recurso aos Censo da População²⁰.

Com base nos dados obtidos a partir deste inquérito, selecionaram-se então quatro dimensões que correspondem a potenciais perfis de vulnerabilidade: demográfica, sócio-laboral, educacional e étnica. Os quatro indicadores encontrados para sinteticamente traduzir estas dimensões são, respetivamente: 1) Taxa de população dependente no bairro (total de menores de 15 e maiores de 64 anos); 2) Taxa de Desemprego no bairro; 3) Taxa de população sem Ensino Superior completo; 4) Taxa de estrangeiros com nacionalidade dos PALOP

financiamento da FCT (Fundação para a Ciência e Tecnologia de Portugal) e coordenação de Jorge Malheiros (CEG/ IGOT-ULisboa).

20 Para colmatar tais lacunas, recorreu-se quando possível aos dados do Censo de 2011. Contudo, como as subsecções estatísticas censitárias nem sempre correspondem aos limites do bairro, este método de imputação apenas foi concretizado nos casos em que a subsecção correspondia, pelo menos, em 50% à área pertencente ao bairro em causa. O outro método de imputação adotado foi o de se extrapolar a variável em falta, a partir da média correspondente aos bairros de habitação social do município.

(Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa)²¹. Optou-se por este conjunto de indicadores, não só porque constituem proxys relativamente simples a algumas das dimensões fundamentais da vulnerabilidade (situação face ao emprego e dependência; níveis de instrução), mas também porque registavam um nível de resposta elevado no questionário aplicado. No que respeita ao indicador sobre população estrangeira nacional dos PALOP, a sua inclusão prendeu-se com o facto de esta apresentar índices de desvantagem social médios superiores aos registados pelos autóctones, para além de aparecer concentrada nalgumas áreas da Grande Lisboa, caracterizadas pela sobre-representação de bairros sociais (Malheiros e Vala, 2004).

Na medida em que nos interessava sobretudo obter uma comparação dos níveis de vulnerabilidade dos bairros analisados face à vulnerabilidade média da região da Grande Lisboa e dos respetivos municípios, optou-se por calcular o quociente de vulnerabilidade de cada um dos bairros relativamente a cada uma das unidades geográficas e administrativas superiores (concelho e região da Grande Lisboa). Para isso, os valores dos quatro indicadores obtidos para os bairros em estudo foram divididos pelos valores registados pelos mesmos indicadores no conjunto da Região de Lisboa e no respetivo município. Obtiveram-se assim quatro quocientes de vulnerabilidade específicos (um para cada indicador) para todos os bairros em estudo, posteriormente sintetizados num Quociente de Vulnerabilidade Final, resultante do cálculo da média aritmética simples. Do ponto de vista sincrético, o processo pode ser explicitado do seguinte modo:

A) Quociente de Vulnerabilidade Final do Bairro A, relativo à Grande Lisboa:

1ª Etapa – Cálculo dos quocientes de vulnerabilidade específicos (qve's) para
21 Inclui Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. A razão pela qual se circunscreveu a taxa de população estrangeira a estas nacionalidades resulta do facto de os estrangeiros residentes nos bairros em análise serem, na sua larguíssima maioria, provenientes destas origens.

os 4 indicadores originais:

Exemplo para Taxa de População Dependente no Bairro (TPDB):

$$\text{quociente vulnerabilidade específico 1 (qve1)} = \frac{TPDB (\text{Bairro A})}{TPDB (\text{Grande Lisboa})}$$

Este processo repete-se para os outros três indicadores definidos acima, permitindo obter o qve_2 , o qve_3 e o qve_4 .

2ª Etapa – Cálculo do Quociente de Vulnerabilidade Final (QVGL – em relação à Grande Lisboa):

$$\text{Quociente Vulnerabilidade Final (QVGL)} = \frac{1}{4} \sum_{i=1}^4 qve_i \text{ Bairro A (em relação à Grande Lisboa)}$$

B) Quociente de Vulnerabilidade do Bairro A, relativo ao Município a que pertence:

1ª Etapa – Cálculo dos quocientes de vulnerabilidade específicos (qve's) para os 4 indicadores originais:

Exemplo para Taxa de População Dependente no Bairro (TPDB)

$$\text{quociente vulnerabilidade específico 1 (qve1)} = \frac{TPDB (\text{Bairro A})}{TPDB (\text{Município a que pertence o Bairro A})}$$

Este processo repete-se para os outros três indicadores definidos acima, permitindo obter o qve_2 , o qve_3 e o qve_4 .

2ª Etapa – Cálculo do Quociente de Vulnerabilidade Final (QVM – em relação ao respetivo município):

$$\text{Quociente Vulnerabilidade Final (QVM)} = \frac{1}{4} \sum_{i=1}^4 qve_i \text{ Bairro A (em relação ao respetivo município)}$$

O valor “um” funciona como referência para estes quocientes, uma vez que bairros com valores superiores à unidade registam uma situação mais desfavorável²² do que a observada na unidade geográfica de referência (e.g. respetivo município ou Grande Lisboa), encontrando-se os bairros com valores inferiores a “um” na situação oposta.

Sublinhe-se que a multidimensionalidade patente no conceito de Vulnerabilidade não foi plenamente conseguida neste estudo exploratório, dado que dimensões referentes ao capital social (e.g.: redes sociais, participação social), à estabilidade/precariedade laboral, à saúde e bem-estar da população, entre outras questões, não foram contempladas no inquérito aplicado aos Municípios.

Contudo, para os propósitos exploratórios deste estudo, as variáveis atrás assinaladas possibilitam um primeiro mapeamento da vulnerabilidade dos bairros sociais da Grande Lisboa que, pese embora limitado, poderá contribuir para melhorar a informação de poderes públicos locais²³, de organizações de intervenção social nestas áreas ou de investigadores interessados.

CARACTERIZAÇÃO GERAL DA AMOSTRA

A amostra deste estudo compreende todos os bairros de habitação social da Grande Lisboa com mais de 50 habitantes, o que corresponde a 151 unidades

22 Pela natureza dos indicadores utilizados, cujos valores mais elevados traduzem maior dependência, desemprego, baixa escolaridade e população estrangeira dos PALOP, na leitura dos quocientes tem de considerar-se que quanto mais baixos são os valores encontrados, melhor é a situação.

23 Ou complementar diagnósticos já realizados. Um exemplo interessante é a Carta dos BIP/ZIP (Bairros de Intervenção Prioritária/ Zonas de Intervenção Prioritária) do município de Lisboa, que resultou do Programa Local de Habitação e que incorporou elementos de diagnóstico participativo da população residente na capital. Ver mais em PLH/CML (2010): <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1296666539S9jVV2bd4Fg17IH7.pdf>

no total. A distribuição geográfica dos bairros tende a concentrar-se na capital (Lisboa) e em Cascais, apresentando um peso menor nos municípios de Odivelas e Mafra (ver **Quadro 2**).

Os bairros analisados apresentam uma média de 905 habitantes, sendo que o mínimo e máximo registados são, respectivamente, 51 (Bairro PER da Pedra Furada, em Vila Franca de Xira) e 10.020 habitantes (Bairro Alta de Lisboa, em Lisboa).

Os bairros tendem a apresentar um índice de compactação baixo, com menos de 13 fogos por edifício, em média. Note-se, porém, que existe uma elevada variação da morfologia dos bairros sociais da região da Grande Lisboa, derivada das diferentes fases de construção (programas diferenciados e modelos urbanístico-arquitectónicos diferenciados) e da escassez do solo municipal reservado para habitação pública, principalmente nas áreas mais centrais e/ou apetecíveis do ponto de vista fundiário. Assim, a tendência para tipologias mais densas (construção em altura) nos bairros da capital é, pois, significativamente mais elevada, como demonstra o facto de cerca de um terço dos 53 bairros apresentarem mais de 20 fogos por edifício.

De acordo com as respostas ao inquérito, o número médio de habitantes por alojamento situa-se em três pessoas; contudo 38% dos bairros têm alojamentos sobrelotados²⁴.

No que diz respeito à caracterização sociodemográfica, nota-se a tendência para um maior equilíbrio de género na globalidade dos bairros (51,3% de mulheres), contrariando a tendência de um menor rácio de masculinidade na Grande Lisboa (52,9% de mulheres), fruto do efeito demográfico de maior longevidade feminina entre a população mais envelhecida. Efetivamente, a

24 Refira-se que a taxa de não respostas das autoridades municipais a esta questão foi extremamente elevada (56%), pelo que a percentagem efectiva de bairros com casos de sobrelotação residencial poderá ser bastante superior.

população com 65 ou mais anos representa 18,3% dos residentes na Grande Lisboa, enquanto nos bairros se situa em 15,4%. A juvenilidade é, contudo, semelhante nos bairros (15,6%) e Grande Lisboa (15,4%).

A VULNERABILIDADE DOS BAIRROS DE HABITAÇÃO SOCIAL DA GRANDE LISBOA

UMA QUESTÃO DE ENQUADRAMENTO: A VULNERABILIDADE GLOBAL DE MUNICÍPIOS E BAIRROS NO ÂMBITO DA GRANDE LISBOA

A partir dos indicadores selecionados para análise, rapidamente se verifica a tendência de os bairros de habitação social apresentarem uma predisposição bem mais significativa para a vulnerabilidade do que a região da Grande Lisboa e do que os municípios que a integram (**Quadro 1**). O nível de desemprego, a taxa de pessoas não graduadas e, especialmente, a percentagem de população imigrante são consideravelmente mais elevados nos bairros, contribuindo para uma situação potencial de maior vulnerabilidade, expressa de forma sintética

Quadro 1. Decomposição do Quociente de Vulnerabilidade Final dos municípios da Grande Lisboa

Município	Taxa de População Dependente (%)	Taxa Desemprego (%)	Taxa População sem Ensino Superior (%)	Taxa de Estrangeiros PALOP (%)	Quociente de Vulnerabilidade Final
Lisboa	36,8	11,8	72,9	1,2	0,84
Cascais	33,6	12,1	78,6	1,5	0,87
Oeiras	34,6	10,8	74,0	1,7	0,85
Vila Franca de Xira	30,7	11,3	88,7	1,7	0,88
Loures	32,8	12,9	87,2	4,3	1,16
Sintra	31,3	13,5	88,8	4,7	1,20
Amadora	33,5	15,0	87,3	6,1	1,37
Odivelas	31,4	12,1	86,5	3,3	1,04
Mafra	33,5	9,1	87,0	0,2	0,72
Total Grande Lisboa	33,7	12,3	81,7	2,8	1,0
Bairros Sociais Grande Lisboa	31,0	15,1	98,2	14,7	2,16

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados recolhidos no âmbito do Projeto REHURB

através do Quociente de Vulnerabilidade Final que mais do que duplica o valor global da Grande Lisboa. Como constatámos atrás, esta situação está em linha com as características atribuídas pela literatura científica aos bairros sociais e que resultam de processos que, no caso português, remetem para a manutenção de realojamentos em massa – com concentração espacial de grupos desfavorecidos - até um momento mais recente, agravados pelo degradar da situação económica a partir de 2005 e, particularmente, após a prossecução da política austeritária implementada na sequência do resgate financeiro e do Memorando assinado com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia em 2011.

O único componente que apresenta um valor mais baixo no conjunto dos bairros sociais analisados é a taxa de população dependente, o que se explica pelo menor nível de envelhecimento da maioria dos bairros em relação a muitas outras áreas dos municípios. Note-se que apenas os municípios suburbanos que conheceram importantes crescimentos urbanísticos e demográficos nas décadas de 80 e 90 do século XX (Sintra, Odivelas, Vila Franca de Xira) registam taxas de população dependente ao nível das observadas no conjunto dos bairros sociais. O exemplo contrário corresponde a Lisboa, o concelho mais envelhecido de toda a Área Metropolitana, que regista um valor visivelmente superior a todos os restantes municípios e ao conjunto dos bairros sociais.

Como tivemos oportunidade de mencionar, os municípios, para além de possuírem elementos de evolução interna comuns a todo o território, são responsáveis pela política local de ordenamento do território e pela promoção e gestão da habitação social, realizando, por exemplo, o realojamento dos “seus” residentes. Por estes motivos, é de admitir, associado a várias situações de contiguidade ou semi-contiguidade territorial, que bairros sociais localizados nos mesmos concelhos possuam, em diversos casos, maior similaridade entre

si do que relativamente a bairros situados noutros municípios.

Face à influência que a localização num determinado município pode ter nas características dos bairros sociais nele situados (efeito de contexto local), é importante analisar brevemente as assimetrias existentes entre os próprios concelhos, no que respeita à sua vulnerabilidade.

O município de Mafra é o que apresenta menor vulnerabilidade de todos os concelhos da Grande Lisboa, devido sobretudo à taxa de população estrangeira muito inferior à média da região e a uma taxa de desemprego consideravelmente mais baixa. Os concelhos de Lisboa, Oeiras e Cascais seguem-se como os menos vulneráveis, graças à elevada percentagem de pessoas com ensino superior completo (mais de 21%), à taxa de desemprego relativamente baixa (menos evidente no caso de Cascais), ao peso mais diminuto de população estrangeira e à tendência para o maior envelhecimento da população. Já os municípios da Amadora, Sintra e Loures revelam maior vulnerabilidade, o que é consistente com o processo de suburbanização que se acentuou na década de 1980 e se prolongou pelo decénio seguinte, ampliando largamente a oferta habitacional no entorno de Lisboa e possibilitando o acesso de famílias com menos recursos a casa própria. Estes são também os municípios com uma maior sobrerrepresentação de estrangeiros de origem africana, que começaram a estabelecer-se nesta “cintura Noroeste-Norte de Lisboa” na sequência do processo de descolonização dos PALOP ocorrido em meados dos anos 70 do século XX. Beneficiando de espaços livres próximos do município de Lisboa e de uma certa permissividade do poder político revolucionário e pós-revolucionário, motivado para resolver o problema da habitação por via de todas as possibilidades disponíveis, estes locais registaram um importante desenvolvimento de assentamentos informais, muitas vezes precários ou mesmo abarracados, onde frequentemente se registava uma sobre representação de cidadãos dos PALOP, posteriormente realojados

em muitos bairros sociais no âmbito do Programa PER. Nas décadas seguintes, a manutenção do fluxo migratório dos PALOP, seja devido à manutenção de conflitos militares internos, seja por via do estabelecimento de processos de imigração laboral, continuou a alimentar a instalação destas populações nestes municípios que, ademais, apresentavam uma forte oferta imobiliária em condições mais económicas do que a de Lisboa, Oeiras ou Cascais.

Tem-se assim, aparentemente, uma diferenciação sociogeográfica dos municípios que se traduz por três perfis: 1) o de centralidade e distinção, que caracteriza a capital e os concelhos da “Linha”²⁵, com mais infraestruturas, equipamentos, bens e serviços e, em consequência, maior atratividade para classes mais privilegiadas que aí tendem a manter-se; 2) o dos concelhos periurbanos, como Vila Franca de Xira e, sobretudo, Mafra, que se apresentam menos vulneráveis do que a região devido ao menor nível de desemprego e de estrangeiros dos PALOP, apesar dos níveis educacionais serem piores do que os da Grande Lisboa; 3) o dos concelhos suburbanos mais ‘populares’ (Amadora, Sintra e Loures), marcados por menores níveis de escolaridade, mais desemprego e mais estrangeiros. O município de Odivelas ocupa uma posição intermédia entre estes e os concelhos incluídos no grupo 2.

A VULNERABILIDADE ESPECÍFICA DOS BAIRROS NOS QUADROS MUNICIPAL E METROPOLITANO

Mais do que a perspetiva de contexto explicitada antes, importa sobretudo perceber qual a vulnerabilidade dos diferentes bairros estudados e que dimensões

25 A “Linha” refere-se em termos coloquiais à “Linha do Estoril”, expressão que é frequentemente utilizada para nomear a faixa costeira meridional dos municípios de Oeiras e Cascais que se desenvolve para oeste da foz do Tejo, a partir da Cruz Quebrada. Possuindo um Plano de Urbanização precoce (1933-1935), faz-se acompanhar por uma avenida marginal e pela linha de caminho-de-ferro, ambas paralelas às praias. Pela bonita paisagem que encerra, pelos cuidados colocados no ordenamento do território e pela proximidade a Lisboa, cedo se tornou um dos locais desejáveis para famílias mais abastadas, que aí foram estabelecendo as suas residências.

mais contribuem para tal. A fim de cumprir este desiderato, efetuou-se a análise dos resultados obtidos para o Quociente de Vulnerabilidade dos vários Bairros relativamente à região de Grande Lisboa e aos municípios em que se integram.

O **Quadro 2** sintetiza, então, a posição dos bairros de habitação social, em termos do seu grau de vulnerabilidade, relativamente ao conjunto da Grande Lisboa e ao município em que estão integrados, sendo possível, a partir da sua leitura, destacar o seguinte conjunto de aspetos:

1) A maioria dos bairros sociais da Grande Lisboa apresenta uma vulnerabilidade superior à do respectivo município (cerca de 89% apresentam um quociente superior ao valor médio do “seu” concelho, revelando, portanto, uma posição mais desfavorável), situação também evidenciada quando se toma como referência a Grande Lisboa, só que, neste caso, a percentagem de bairros

Quadro 2. Distribuição percentual dos bairros segundo o Quociente de Vulnerabilidade Final relativamente aos valores médios da Grande Lisboa e do respetivo município.

Município	Total de Bairros (n)	Acima média Grande Lisboa (%)	Acima média Município (%)
Lisboa	53	22,60	86,80
Cascais	32	93,80	100,00
Oeiras	15	100,00	100,00
Vila Franca de Xira	15	100,00	100,00
Loures	11	72,70	54,50
Sintra	11	90,90	81,80
Amadora	7	100,00	57,10
Odivelas	5	100,00	100,00
Mafra	2	100,00	100,00
TOTAL	151	68,90	88,70

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados recolhidos no âmbito do Projeto REHURB

com vulnerabilidade acima do valor médio reduz-se para cerca de 2/3 (**Quadro 2; Figura 1**). Esta diferença nos níveis de vulnerabilidade relativa (mais expressiva em relação aos concelhos de enquadramento e menos significativa em relação ao conjunto da Grande Lisboa), para além de confirmar que os vários bairros constituem, em larga medida, expressões sócio-territoriais das situações de maior vulnerabilidade dos “seus” concelhos, é em larga medida o resultado do que se verifica na cidade Lisboa.

2) Efetivamente em Lisboa, município que regista conjuntamente com o Porto a maior concentração de bairros sociais do país (Carreiras *et al*, 2011), representando estes mais de 1/3 da amostra em análise, verifica-se uma tendência bastante ampla para uma menor vulnerabilidade do que a correspondente ao índice global da Grande Lisboa (77,4% dos bairros regista valores iguais ou inferiores à média regional). Uma vez que a performance da capital é, como já mencionámos, melhor do que a do conjunto dos municípios da Grande Lisboa, arrastando consigo vários dos bairros sociais que a integram, muitos já antigos e a beneficiarem de processos de transição de alguma população e de mobilidade social ascendente, não surpreende que os quocientes de vulnerabilidade de diversos bairros da capital sejam menos desfavoráveis no contexto metropolitano. No entanto, a vulnerabilidade dos bairros torna-se evidente quando a referência é a própria cidade de Lisboa (neste caso, apenas 13% dos bairros revela uma situação mais favorável), o que confirma, uma vez mais, que no quadro municipal estes bairros concentram situações sociais de desvantagem, resultando estas, no caso de Lisboa, de dois fatores fundamentais: a maior percentagem de população sem Ensino Superior e a maior percentagem de população estrangeira dos PALOP²⁶. Uma observação detalhada das **Figuras**

26 Curiosamente, a taxa de população desempregada é maioritariamente inferior nos bairros de habitação social do que na cidade de Lisboa. Apenas um quarto dos bairros (26,4%) revela ter uma taxa de desemprego superior à média concelhia. Os restantes 39 bairros situam-se na média (5 bairros) ou abaixo da média (34 bairros).

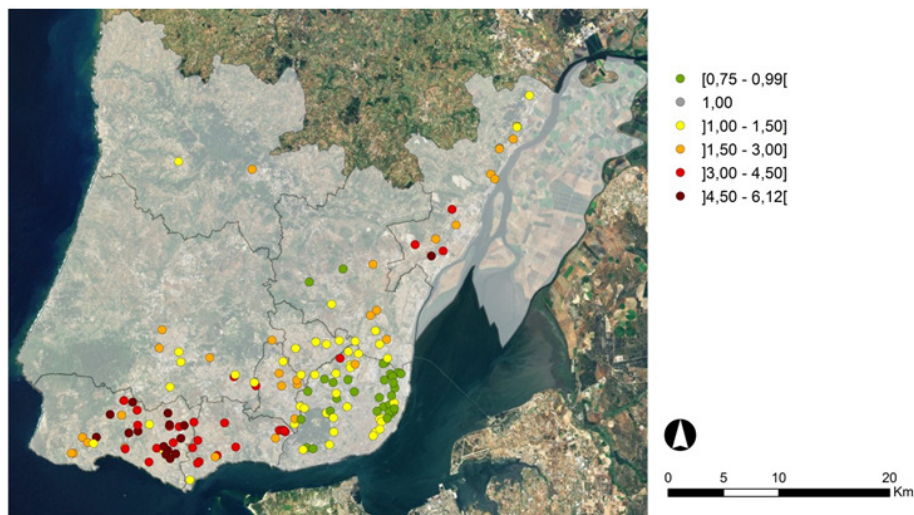


Figura 1. Quociente de Vulnerabilidade dos bairros de habitação social relativamente à Grande Lisboa

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados recolhidos no âmbito do Projeto REHURB

1 e 2, mostra que as situações de maior vulnerabilidade se situam no norte da capital, numa área de concentração de unidades de habitação social extensa e relativamente recente, que corresponde à Alta de Lisboa e à Ameixoeira-Charneca.

3) Ao contrário da situação registada em Lisboa, os bairros dos concelhos de Oeiras e Cascais denotam, na totalidade (Oeiras) ou em esmagadora maioria (Cascais), uma vulnerabilidade superior, quer à região, quer ao município. Como se trata de municípios que apresentam níveis de vulnerabilidade relativamente reduzidos no conjunto da Grande Lisboa e que registam um número de bairros,

Porventura, a sobre-representação de população detida nestes bairros associada à vaga de emigração recente poderão contribuir para explicar esta situação, mas esta hipótese carece de confirmação empírica. Sem surpresas, pelos motivos anteriormente expostos, a taxa de dependentes é bastante inferior nos bairros da capital, com 79,2% dos bairros a apresentar uma proporção maior de população em idade ativa (15-64 anos) do que a exibida por Lisboa.

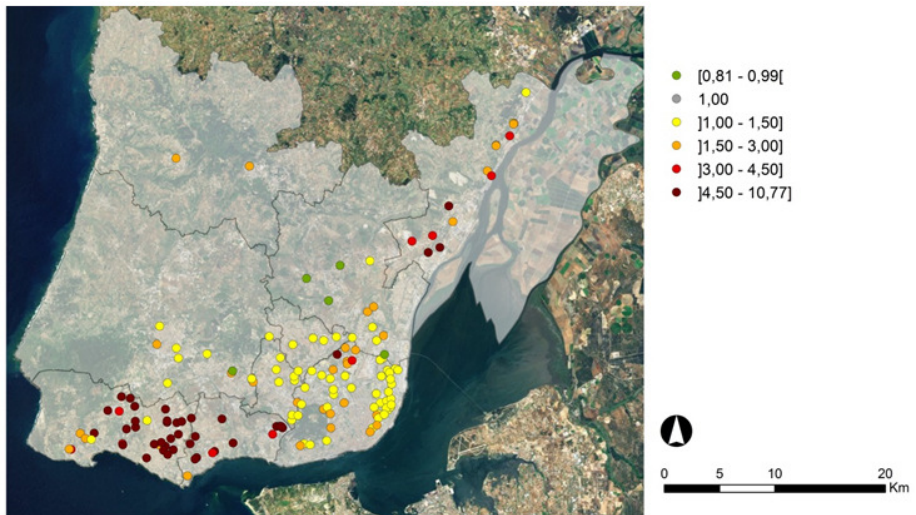


Figura 2. Quociente de Vulnerabilidade dos bairros de habitação social relativamente ao respetivo município.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados recolhidos no âmbito do Projeto REHURB

não apenas inferior, mas em média mais recente do que os da capital, o posicionamento desfavorável destes é perfeitamente compreensível. De resto, a observação das **Figuras 1 e 2** mostra que os bairros da Linha do Estoril apresentam, em termos gerais, as maiores vulnerabilidades relativas da Grande Lisboa, o que significa que são aqueles que mais se distanciam, quer do seu entorno, quer do conjunto metropolitano. Apenas os bairros sociais do município de Vila Franca de Xira (que apresenta um índice vulnerabilidade inferior ao da Grande Lisboa e muito próximo do observado em Cascais) se aproximam desta situação, uma vez que nos casos de Odivelas e Mafra, os quocientes de vulnerabilidade do seu reduzido número de bairros, embora sempre superiores aos do respetivo município e da Grande Lisboa, não se distanciam tanto destes, como acontece com muitos bairros de Oeiras, Cascais e Vila Franca de Xira (os quocientes de vulnerabilidade detetados, com frequência mais do que triplicam

o valor médio do município e da Grande Lisboa).

4) Os bairros de Sintra, Amadora e Loures podem considerar-se outro grupo, verificando-se que a sua vulnerabilidade relativa é mais significativa no contexto regional da Grande Lisboa do que no quadro específico dos municípios a que pertencem. Relativamente aos localizados nos dois últimos municípios – caracterizados pelos quocientes de vulnerabilidade maiores da Grande Lisboa – verifica-se uma aproximação dos bairros em relação a estes valores, que em muitos casos corresponde mesmo a uma situação idêntica ou ligeiramente mais favorável (**Figura 2**). Note-se que tanto no concelho de Loures como no da Amadora, para além dos bairros sociais, é possível identificar diversos outros casos de vulnerabilidade sócio-territorial associados a processos de auto-construção (e.g. bairros da Cova da Moura, 6 de Maio, Santa Filomena, Talude...).

A sobrerepresentação dos desempregados e a taxa de população oriunda dos PALOP emergem também como elementos diferenciadores da situação de vulnerabilidade dos bairros nos três municípios, uma vez que no caso de Sintra a percentagem de bairros com proporção de desempregados superior ao valor médio concelhio é mais elevada (73% dos casos), acontecendo o contrário com o indicador relativo aos residentes dos PALOP.

Em complemento do que foi descrito antes, importa identificar qual a intensidade da vulnerabilidade observada no conjunto dos bairros em cada uma das componentes analisadas, comparando-a com a situação dos municípios e da Grande Lisboa. A **Figura 1** ilustra, portanto, o valor médio de cada um dos quatro quocientes de vulnerabilidade dos bairros na sua totalidade face ao valor médio correspondente do concelho ou da Grande Lisboa.

Esta comparação explicita muito claramente a elevadíssima sobrerepresentação da população estrangeira dos PALOP nos bairros de habitação social, como houve oportunidade de referir na secção anterior. Os estrangeiros com aquelas origens

encontram-se cinco vezes mais representados nos bairros sociais do que na Grande Lisboa e quase nove vezes mais do que no conjunto dos concelhos a que pertencem. Isto significa que a concentração étnica e as situações de segregação desta população são ainda mais expressivas (ou visíveis) à escala local do que à escala regional, onde a população estrangeira se afigura ligeiramente mais diluída.

Os quocientes das taxas de desemprego e de pessoas não graduadas refletem também as desigualdades estruturais entre os bairros de gestão pública, o município a que pertencem e a região da Grande Lisboa, sendo mais de 20% superiores nos bairros em qualquer das comparações (**Figura 3**). A taxa de dependentes é a única dimensão que se apresenta menos desfavorável nos bairros, como resultado da estrutura demográfica menos envelhecida, como tivemos oportunidade de mencionar.

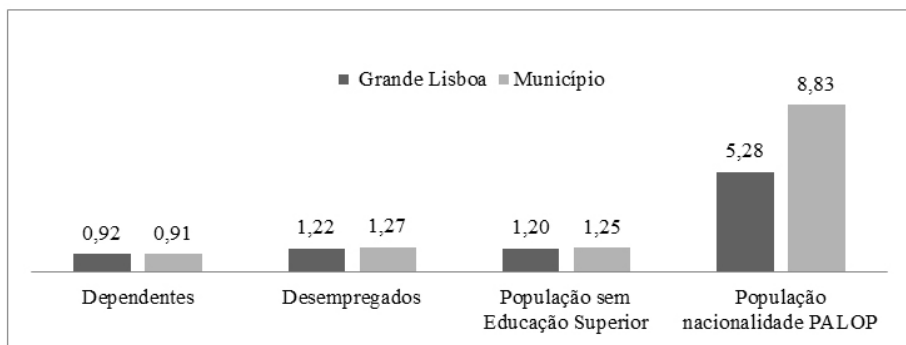


Figura 3. Decomposição do Quociente de Vulnerabilidade dos Bairros face à Grande Lisboa e face ao Município. O valor “1” funciona como referência; valores > 1 traduzem situações de desvantagem face às unidades geográficas de referência e valores < 1 correspondem a situações mais favoráveis.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados recolhidos no âmbito do Projeto REHURB

A INTEGRAÇÃO URBANA DOS BAIRROS DE HABITAÇÃO SOCIAL

Conforme já indicado pretende-se, para além da análise da vulnerabilidade com recurso a variáveis sociais, analisar também os bairros de habitação social da Grande Lisboa quanto à sua integração urbana, considerando-se a existência de indícios de segregação e de descontinuidade urbana. Recorre-se, com esse intuito, a elementos de um trabalho mais extenso desenvolvido por Carreiras (2015).

Para este exercício foram então consideradas duas escalas de análise.

Uma primeira, que designamos por municipal, incidente sobre a localização do bairro à escala concelhia, considerando-se para tal 3 fatores²⁷: a) localização do bairro face aos limites administrativos do município em que este se insere; b) classificação do solo no qual o bairro se encontra implantado segundo o PDM aplicável; c) densidade populacional da freguesia em que o bairro se localiza.

A segunda, denominada de escala sublocal, focou a estrutura urbana em que os bairros se inserem, procurando analisar características dessa malha urbana e situações de (des)continuidade urbana do bairro face à envolvente²⁸ através da observação de ortofotomapas.

Na sequência destas classificações, foi indicada para cada bairro a prevalência de uma de três condições no âmbito das duas escalas: 1) tendência de integração, 2) tendência de não integração, ou 3) dados não conclusivos. Da conjugação das duas escalas resultaram quatro tipologias de localização dos bairros relativamente

27 A integração urbana à escala municipal decorre da combinação das qualificações obtidas pelos bairros em escalas binárias associadas aos três fatores enunciados, tendo estes sido valorizados de forma equivalente.

28 Por exemplo são considerados como fatores associados à continuidade urbana: malha urbana consolidada; acessos de rede viária: vias locais; acesso pedonais formais finalizadas; loteamento finalizado; linhas de água classificadas; espaços verdes formais. Consideram-se numa lógica dicotómica fatores associados à descontinuidade urbana e verifica-se para cada um dos bairros quais os fatores predominantes.

à integração urbana, conforme o **Quadro 3**.

Neste confronto, considera-se que o bairro está integrado quando a tendência de integração ocorre simultaneamente à escala sublocal e municipal. Pelo contrário, indica-se uma situação de segregação quando não se verifica uma situação de integração em nenhuma das escalas. Como situações intermédias denominam-se como bairros micro segregados, aqueles que apresentando uma tendência para a integração à escala municipal apresentem lacunas à escala sublocal, por exemplo bairros localizados na proximidade da sede do concelho mas que não estão integrados na malha urbana envolvente. Finalmente, os bairros que apresentam indícios de integração à escala sublocal mas que à escala municipal remetem para situações de não integração são classificados como bairros integrados em unidade urbana segregada.

Perante a metodologia apresentada e tendo por amostra os 151 bairros localizados na Grande Lisboa com número de habitantes superior a 50, verifica-se, à escala municipal, um predomínio da tendência para a integração (125 bairros),

Quadro 3. Tipologia de bairros quanto à integração urbana no contexto municipal e sub-local.

	Integração Escala Sublocal (micro escala)	Integração Escala municipal	Descrição
Tipo I	✓	✓	Bairro integrado
Tipo II	X	✓	Bairro micro segregado
Tipo III	✓	X	Bairro integrado em unidade urbana segregada
Tipo IV	X	X	Bairro segregado
	Sem inf.	X	Tendência não integração à macro escala
	Sem inf.	✓	Tendência integração à macro escala
	Sem inf.	Sem inf.	Dados inconclusivos

Fonte: Carreiras (2015)

sendo 23 os bairros classificados como não integrados e 3 com informação inconclusiva. À escala micro a variabilidade de situações é superior. Do total de bairros, 43 relevam maior tendência para integração, 29 uma menor tendência para integração e 79 apresentam resultados não conclusivos decorrentes da localização dos bairros em territórios em que são, simultaneamente, observáveis aspetos associados à continuidade e à descontinuidade urbana não permitindo uma classificação inequívoca.

Num confronto das duas escalas, verifica-se uma tendência para a integração em 39 bairros, notando-se ainda a existência de 65 bairros que revelam tendência de integração à escala municipal e para os quais não existem dados conclusivos à escala sublocal. Nos resultados incidentes sobre a não integração urbana estão incluídos 44 bairros (21 bairros de tipo 2 – micro segregação; 4 bairros de tipo 3 - integração em unidade urbana segregada; 8 bairros de tipo 4 – segregação; e 11 bairros de tipo 3,5 - com tendência para não integração à escala municipal). Na amostra, 3 bairros não são classificados devido à inexistência de dados conclusivos.

Em síntese, poderemos destacar que o reconhecimento de situações de integração urbana a uma escala mais ampla (cidade, município) não implica uma integração à escala do bairro e da sua envolvente.

Através da observação do mapa apresentado na **Figura 4** verifica-se uma relativa dispersão geográfica dos bairros em situação de micro segregação (tipo 2) e uma concentração dos bairros dos tipos 3, 4 e 3,5 (“não integração à macro escala”), num território que corresponde ao limite administrativo do município de Lisboa e se estende ao interior do município de Loures (3 casos), às áreas em proximidade do limite administrativo entre os municípios da Amadora e de Odivelas e ao norte do município de Cascais.

Reconhece-se nesta distribuição alguma coincidência com as áreas críticas

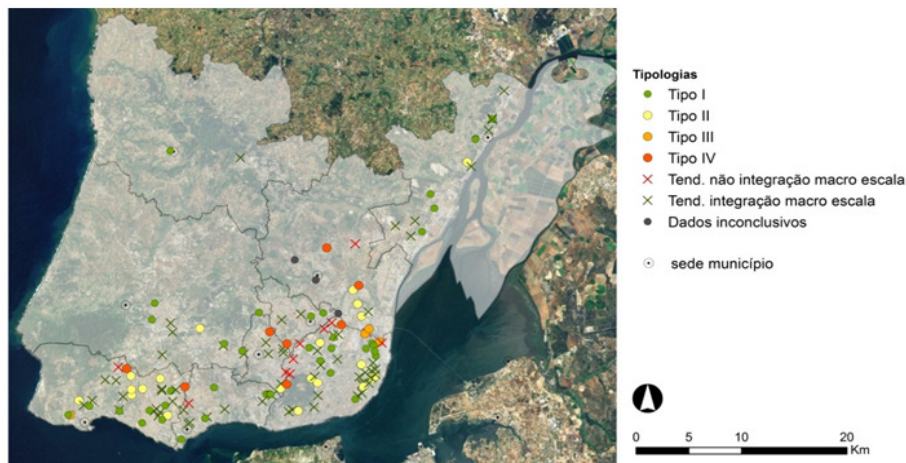


Figura 4. Bairros sociais na Grande Lisboa segundo tipologia de integração urbana. Fonte: Carreiras (2015)

urbanas²⁹ identificadas no âmbito do Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROT AML), o que reforça o reconhecimento público destes territórios como áreas desfavorecidas urbanística e socialmente, e que os dados da secção anterior vieram corroborar.

No âmbito de uma reflexão sobre os impactos dos fenómenos da segregação e fragmentação urbana nos bairros sociais, pode-se extrapolar que os bairros de habitação social apresentam uma propensão para a integração urbana mais acentuada à escala municipal, o que corrobora a eventual relevância do fenómeno da micro segregação no atual contexto dos bairros sociais da Grande Lisboa.

Com as devidas ressalvas, é provável que as condições decorrentes da implantação de diversos bairros numa lógica de segregação e afastamento em relação aos centros urbanos mais consolidados tenham sido posteriormente alteradas num contexto de crescimento urbano que conjugou compactação

²⁹ *Áreas Críticas Urbanas* são “áreas especialmente desqualificadas urbanística e socialmente, carenciadas de infra-estruturas e equipamentos, e caracterizadas por uma forte concentração residencial e altas densidades populacionais” (CCRLVT, 2002:26).

com expansão urbana³⁰ e que caracteriza a formação e atual estrutura urbana da Grande Lisboa. Ou seja, alguns dos bairros construídos em terrenos periféricos e em situação de afastamento ao contínuo edificado passam a integrar as manchas de espaços edificados e a beneficiar da proximidade a infraestruturas executadas em momento posterior à construção do bairro, mesmo que estas visem favorecer, primordialmente, outros territórios.

A já descrita concentração dos bairros que evidenciam lacunas na integração à escala municipal, em especial junto dos limites administrativos, remete, não só para a relativa desqualificação destas áreas já evidenciada no PROT, mas também para a génese urbana destes territórios. Em meados do século XX, os territórios periféricos, em situação de proximidade aos limites administrativos, eram na generalidade alvo de menor fiscalização camarária (face a áreas centrais dos municípios), o que favoreceu a ocupação marginal destes espaços com bairros clandestinos e com bairros de barracas (Barata Salgueiro, 1977). Mais recentemente, e apesar da erradicação dos bairros de barracas, a desvalorização destes espaços, foi de algum modo continuada aquando da construção de empreendimentos de habitação social.

Por outro lado, os fenómenos de micro segregação, mais subtis e apenas reconhecíveis quando se analisam com maior detalhe os contextos locais, expressam as atuais discontinuidades entre unidades urbanas, a fragmentação e desestruturação urbana reportadas por Portas e Travasso (2011).

A desqualificação urbanística nestes bairros, a uma escala municipal e micro, remete para a proximidade a áreas desqualificadas e menos valorizadas num contexto de vizinhança de áreas residenciais (terrenos baldios, infraestruturas de grande dimensão, como aeroportos, cemitérios, autoestradas e vias rápidas,

30 No último século, a expansão e crescimento periférico dos principais aglomerados urbanos da atual Área Metropolitana de Lisboa ocorre a par com a consolidação e compactação de malhas urbanas mais antigas.

estações de tratamento de águas residuais, etc.), que poderão mesmo constituir obstáculos à continuidade urbana entre o bairro social e as áreas urbanas envolventes, eventualmente contribuindo para o reduzido número de conexões com estas.

CRUZANDO A INTEGRAÇÃO URBANA E A VULNERABILIDADE SOCIAL

Para completar a análise proposta, e aferir da existência de situações de desvantagem dos bairros simultaneamente em termos geográficos (integração espacial urbana) e sociais (vulnerabilidade medida a partir de indicadores sociais), procedeu-se à análise cruzada das duas componentes descritas anteriormente.

Antes de mais, convém esclarecer que não existe uma correlação significativa entre os indicadores-síntese que expressam as duas componentes e, como tal, não é possível testar a existência de uma relação causal quantitativamente robusta que se traduza, por exemplo, na hipótese de a segregação espacial da habitação social resultar em bairros mais vulneráveis. Existem, pelo menos, três fundamentações que poderão justificar esta ausência de correlação, partindo todas do mesmo pressuposto. Este consiste no fato da promoção de habitação pública em Portugal assentar num regime residualista, em que apenas os “mais pobres dos pobres” têm acedido à habitação social, a que acresce a sua posição original periférica nos municípios, com padrões de segregação evidentes. Os processos de expansão urbanística entretanto postos em marcha foram incorporando as anteriores periferias no tecido urbano construído, acabando por proporcionar a integração espacial de vários bairros sociais. Daqui decorre que, apesar da crescente integração urbana dos bairros, não haverá propriamente uma maior integração social, emergindo, portanto, situações de contiguidade espacial sem interação social. Esta conclusão estará associada a três argumentos:

- 1) a maior proximidade geográfica entre moradores dos bairros sociais e

da envolvente não se traduzirá em maior integração social, pois o aumento (hipotético) da interação entre si não é suficiente para colmatar desigualdades estruturais (ao nível dos rendimentos e da educação, nomeadamente); 2) a integração urbana chegou tardiamente, face a processos de diferenciação social e de construção identitária já demasiado incrustados do ponto de vista cultural e simbólico nos diferentes grupos sociais, o que minimizará a sua interação e, consequentemente, os efeitos expectáveis de mobilidade ascendente no grupo mais desfavorecido; 3) a integração urbana ocorreu tardiamente, pelo que os tais efeitos benéficos resultantes da maior interação entre ‘vizinhos’ de diferentes bairros não tiveram ainda tempo de se manifestar em resultados ‘sociais’, o que deverá vir a ocorrer nas próximas gerações.

Noutra linha explicativa, de natureza mais técnica, poderemos estar diante de um conjunto de bairros com uma amplitude de vulnerabilidade reduzida, não apenas pela homogeneidade social, mas também por razões de ordem metodológica (como a limitação do número de variáveis em análise e os métodos de imputação utilizados), o que não permite testar de forma rigorosa a correlação atrás referida. Outra hipótese ainda é a de que a categorização dos níveis de integração urbana a partir da análise de ortofotomapas apresenta algumas limitações, designadamente a de não permitir uma avaliação *in situ* de eventuais elementos de segregação presentes, o que, porventura, poderia alterar a pontuação do bairro na escala ordinal utilizada para aferir a integração urbana.

Posto isto, e apesar das questões levantadas pela inexistente correlação entre ambas as dimensões – vulnerabilidade social e integração urbana –, é possível obter uma tipologia interessante para análise a partir do cruzamento de ambas (**Figura 5**), considerando quatro combinações “extremas” como as mais ilustrativas:

A) Bairros integrados e menos vulneráveis: pertencem quase exclusivamente ao concelho de Lisboa. O bairro Olivais Velho e a Avenida de Berlim, por

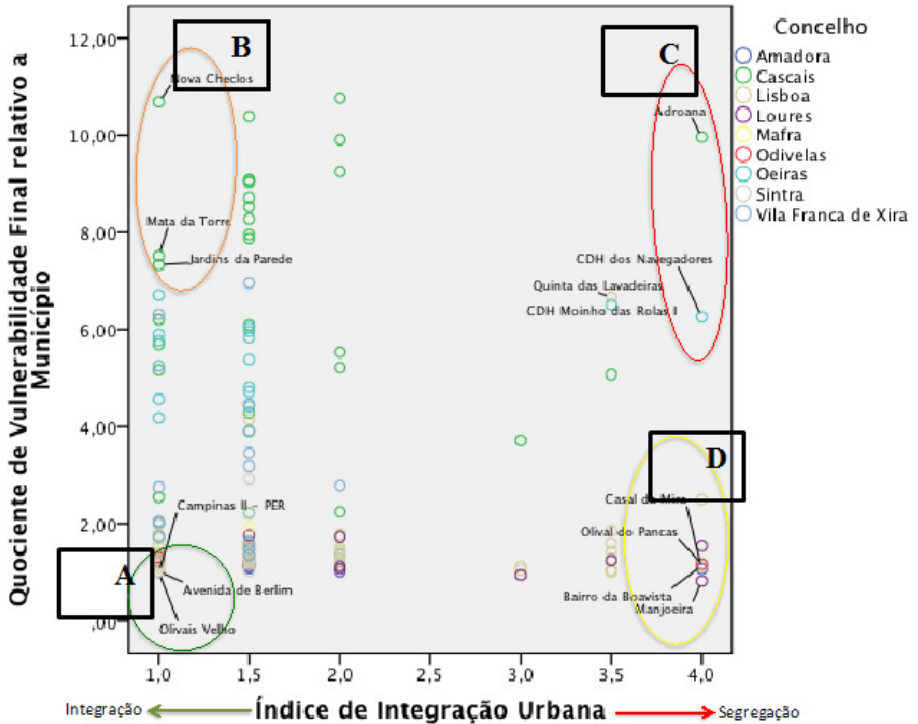


Figura 5. Índice de Integração Urbana versus Quociente de Vulnerabilidade (relativo ao Município).

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados recolhidos no âmbito do Projeto REHURB

exemplo, ambos relativamente antigos (cerca de 40 anos) e localizados em tecido urbano consolidado e caracterizado por um certo mix residencial, apresentam praticamente o mesmo grau de vulnerabilidade do conjunto da cidade e um nível menor do que a região da Grande Lisboa, confirmando o que foi dito aquando da análise dos quocientes de vulnerabilidade. Acrescenta-se ainda um outro exemplo (Bairro Campinas II, Sintra) com uma vulnerabilidade idêntica ao município, porém maior do que a registada na região.

B) Bairros integrados e muito vulneráveis: nestes casos, que têm como

exemplo vários bairros do município de Cascais, a vulnerabilidade face ao município é exacerbada, como vimos, pelo forte contraste face a um nível médio municipal mais reduzido, ocorrendo a localização em espaços menos periféricos e relativamente integrados num contínuo urbano que se tem consolidado nalgumas freguesias do interior dos concelhos (e.g. São Domingos de Rana). Note-se que o Quociente de Vulnerabilidade tem valores mais atenuados medido face à região, descendo para cerca de metade, o que ainda assim significa que estes bairros apresentam uma vulnerabilidade média mais de quatro vezes superior à do conjunto da Grande Lisboa.

C) *Bairros segregados e muito vulneráveis*: corresponderá às situações mais críticas, pelo menos em termos relativos, comportando vários bairros sociais dos concelhos da Linha, mas que desta feita se situam numa posição geograficamente mais segregada em relação à malha urbana consolidada, ou seja, distinguem-se não somente pela maior fragilidade social dos residentes, mas também pela localização bastante periférica que apresentam, correspondendo, em larga medida, a unidades residenciais do norte dos municípios de Cascais e, também, Oeiras. Adicionalmente, também está representado neste grupo um bairro do norte de Lisboa (Quinta das Lavadeiras), localizado na área da Ameixoeira, já mencionada com um dos espaços mais periféricos e de maior vulnerabilidade da capital.

D) *Bairros segregados e menos vulneráveis*: o grupo do quadrante inferior direito é o que apresenta maior variedade geográfica, consistindo em bairros dos concelhos de Loures, Odivelas, Lisboa e Amadora. Deste grupo, apenas o bairro da Manjoeira (Loures) apresenta uma vulnerabilidade social inferior à do município e da região. Um exemplo diferente é o Bairro da Boavista, construído no início da década de 1960 no limite nordeste de Lisboa e ainda hoje relativamente isolado da cidade. Apresenta uma vulnerabilidade superior à capital em 14% (QVM de 1,14), mas inferior à região.

CONCLUSÃO

No contexto da Grande Lisboa, o conjunto dos Bairros de Habitação Social apresenta níveis de vulnerabilidade social claramente superiores à média, expressando estes um desemprego mais significativo, uma proporção muitíssimo reduzida de população com grau de instrução superior e, também, uma concentração clara de Nacionais dos PALOP, o que sublinha a sobre-representação de situações de desvantagem social entre os membros deste grupo. Este quadro nada tem de inesperado, estando em sintonia com o que foi identificado num conjunto de estudos sobre habitação social na Área Metropolitana de Lisboa, realizados ao longo dos últimos 25 anos (e.g. Guerra, 1994; Malheiros e Mendes, 2007). Na verdade, a manutenção de uma política residualista na produção de habitação pública, acentuada no quadro do último grande programa realizado neste domínio (o PER), permitiu melhorar a qualidade da habitação de milhares de pessoas, mas, em larga medida, manteve uma lógica de concentração de famílias socialmente carenciadas em grandes bairros, muitas vezes construídos em espaços contíguos a bairros sociais mais antigos, não contribuindo para alterar um panorama de vulnerabilidade social que se reproduz há decénios. Refira-se, contudo, que o caso dos numerosos bairros sociais da cidade de Lisboa contraria, de algum modo, esta situação, pois a maioria destes revela níveis de vulnerabilidade inferiores aos do conjunto da Região da Grande Lisboa, detetando-se ainda um pequeno conjunto de bairros (7 casos, correspondentes a cerca de 13% dos bairros sociais da cidade) onde a vulnerabilidade é também inferior à do próprio município. No entanto, este quadro aparentemente favorável parece resultar menos das opções de política de produção de habitação pública (em termos de localização, integração na malha urbana, dimensão das unidades, etc.) do que do efeito do fator tempo que, no caso dos bairros mais antigos do concelho de Lisboa, reflete mais explicitamente

os efeitos de alguns programas de intervenção sócio-territorial, mas sobretudo certos processos de transição demográfica e mobilidade social, bem como o crescimento urbano das envolventes.

Esta referência ao caso da cidade de Lisboa mostra que a leitura da panorâmica geral dos bairros sociais esconde diferenciações relevantes, não só entre os bairros propriamente ditos, mas também entre os conjuntos de bairros dos vários municípios da Grande Lisboa. Efetivamente, ao esmiuçarmos e relativizarmos a análise da vulnerabilidade, comparando os bairros com unidades geográficas de maior dimensão (respetivos municípios e região da Grande Lisboa), apercebemo-nos que estes, em diversos casos, evidenciam maiores níveis de semelhança em termos de vulnerabilidade quando localizados num mesmo concelho. Este facto, que traduz quer o impacto das políticas municipais de habitação na produção bairros sociais quer a transposição para o nível bairro de aspetos de desvantagem associados a parcelas da população dos municípios, parece colocar em evidência os limites do efeito de bairro na produção de desvantagens sociais. Com efeito, estas só serão compreensíveis (e potencialmente atenuadas) através de processos multiescalares, que cruzam bairro, município, área metropolitana e país.

A análise cruzada das situações específicas dos vários bairros em termos de vulnerabilidade social e de (des)integração urbana, evidencia, apesar das limitações metodológicas atrás descritas, um quadro diverso, que, aparentemente, aponta para a inexistência de uma correlação entre grau de vulnerabilidade e nível de integração. Verifica-se assim que a maior periferização geográfica não parece produzir maior desvantagem social, sendo também de assumir que as políticas de habitação social da maioria dos concelhos não colocam “os mais vulneráveis entre os vulneráveis” nos espaços mais periféricos. Note-se, contudo, que tal como acontecia no passado com os bairros clandestinos (Barata Salgueiro, 1977), as situações de menor integração urbana dos bairros sociais aparecem

sobre-representadas nas áreas próximas a limites municipais, quer da cidade de Lisboa quer de alguns concelhos da 1ª coroa periférica.

Para concluir, é importante referir que as limitações metodológicas desta análise de carácter experimental apontam, deste logo, para dois caminhos a explorar no futuro: por um lado, enriquecer o quadro de variáveis que permite avaliar a vulnerabilidade, tornando mais robusta e multidimensional a concretização do conceito; por outro, tentar construir uma base de dados multiescalar (bairro, freguesia, concelho, região, país) que permita a criação de um modelo mais sólido de identificação do efeito de bairro, por exemplo a partir de uma análise multinível.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFIA

- ATKINSON, R. (2005) *Neighbourhoods and the Impacts of Social Mix: Crime, Tenure Diversification and Assisted Mobility*. Occasional Paper 1 - Housing and Community Research Unit/ ESRC Centre for Neighbourhood Research. School of Sociology, University of Tasmania.
- BARATA SALGUEIRO, T. B. (1977) Bairros clandestinos na periferia de Lisboa. *Finisterra*, XII, 23, 28-55.
- BARATA SALGUEIRO, T. (1999) Ainda em torno da fragmentação do espaço urbano. *Inforgeo, Espaços Urbanos*, nº 14, 2005, p.65-76.
- BAUMAN, Z. (2014) ¿La riqueza de unos pocos nos beneficia a todos?. Buenos Aires: Paidós.
- BECK, U. (1992) *Risk Society: Towards a New Modernity*. London and Thousand Oaks: SAGE Publications.
- BRIGGS, X. S. (1998) Brown Kids in White Suburbs: Housing Mobility and the Many Faces of Social Capital. *Housing Policy Debate*, Volume 9, Issue 1, p.177-221.
- CACHADO, R. (2013) *O Programa Especial de Realojamento*. Ambiente histórico,

político e social. *Análise Social*, 206, xlviii (1.º), 2013. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Lisboa.

CARREIRAS, M.; AMÍLCAR, A.; FERREIRA, B.; MALHEIROS, J. (2011) Notas sobre a situação da Habitação social em Portugal - características, potencialidades e problemas”. In: VIII Congresso da Geografia Portuguesa – Repensar a Geografia para novos desafios, , 2005, Lisboa. Actas, Lisboa, Associação Portuguesa de Geógrafos. ISBN: 978-972-99436-4-5.

CARREIRAS, M. (2015). A integração socioespacial dos bairros de habitação social: um estudo da situação na Área Metropolitana de Lisboa. Dissertação (Mestrado em Gestão do Território e Urbanismo) – Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa.

CEPAL-ECLAC (2002) Vulnerabilidad Sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas. Brasilia, Brasil, ONU, LC/W.3, 8 octubre 2002.

CCRLVT (2002) PROT-AML Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de

Lisboa: Volume I (versão aprovada). Lisboa: Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo.

CHETTY, R.; HENDREN, N.; KLINE, P.; SAEZ, E. (2014) Where is the land of opportunity? The geography of intergenerational mobility in the United States. NBER Working Paper Series (WP 19843), p. 1-94.

CURLEY, A. M. (2005) Theories of Urban Poverty and implications for the Public Housing Policy. *Journal of Sociology and Social Welfare*, June, 2005, Volume XXXII, Number 2 , 97-119.

DEKKER, K.; VAN KEMPEN, R. (2005). Large housing estates in Europe – a contemporary overview. In K. D. Ronald van Kempen (org), *Restructuring Large Housing Estates in Europe*. The Policy Press, Bristol: 63-84.

- ELLEN, I.; TURNER, M. (1997) Does Neighborhood matter? Assessing recent evidence. *Housing Policy Debate*, Volume 8, Issue 4, p. 833-866.
- FERRÃO, J. (2008) Colocar a habitação no centro do debate político – Causas Comuns. *Habitação e Reabilitação Urbana n.º1* (Janeiro de 2008), IHRU, Lisboa, p. 4-7.
- FERREIRA, A. F. (1987) *Por uma nova Política de Habitação*. Porto: Edições Afrontamento.
- FORREST, R.; KEARNS, A. (2001) Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood. *Urban Studies*, Vol. 38, No. 12 , 2125–2143.
- GUERRA, I. (1994) As Pessoas não são Coisas que se Ponham em Gavetas. *Sociedade e Território n° 20*, (Abril de 1994), Afrontamento, Porto, p.11-16.
- GUERRA, I. (coord.) (2007) *Contributos para o plano estratégico da habitação 2008/2013 – Relatório 2 – Políticas de Habitação*. Lisboa: IHRU.
- HARLOE, M. (1994) Social Housing in Transition. *Journal of Housing and the Built Environment*, Vol. 9 (1994) No.4. , 343-355.
- HARVEY, D. (1989) From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler, Series B, Human Geography*, 71(1), p. 3–17.
- HARVEY, D. (2005) *A brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press, Oxford.
- HASTINGS, A. (2004) Stigma and social housing estates: Beyond pathological explanations. *Journal of Housing and the Built Environment*, 19, p. 233–254.
- JESSOP, B. (2002) Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective. *Antipode*, 34 (3), 452-472.
- KAZTMAN, R. (2000) “Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social”, en BID-Banco Mundial- CEPAL/ IDEC, 5º Taller Regional. *La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones (continuación)*, Aguascalientes, 6 - 8 junho de 2000, Santiago de Chile, CEPAL, p. 275-301.

- MALHEIROS, J. M.; MENDES, M. (coords.) (2007) *Espaços e Expressões de Conflito e Tensão entre Autóctones, Minorias Migrantes e Não Migrantes na Área Metropolitana de Lisboa*. Observatório da Emigração, vol. 22. Lisboa: ACIME.
- MALHEIROS, J. M.; VALA, F. (2004) Immigration and city change: the region of Lisbon in the turn of the 20th century. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 30, n.6, p. 1065-1086.
- MASSEY, D. S.; DENTON, N. A. (1993) *American Apartheid and the Making of Underclass*. Cambridge: Harvard University Press.
- MAYER, M. (1994). Post-fordist City Politics. A. Amin (ed.) *Post-Fordism – a Reader*. Blackwell, Oxford: p. 316 – 337.
- MENDES, C. (1997) Habitação: De componente da política económica a elemento da política social. Actas do Colóquio “A Política de Habitação”. Conselho Económico e Social, Lisboa: p. 16-28.
- NUNES, J.A.; SERRA, N. (2003). Casas decentes para o povo : movimentos urbanos e emancipação em Portugal In Boaventura de Sousa Santos (org.) *Democratizar a democracia: caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamento.
- MINGIONE, E. (ed) (1996) *Urban Poverty and the Underclass – a Reader*. Oxford and Cambridge: Blackwell Publishers.
- MUSTERD, S.; ANDERSSON, R. (2006) Employment, Social Mobility and Neighbourhood Effects: The Case of Sweden. *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 30. 1 March 2006, p. 120–140.
- PLH/CML (2010) *Carta dos BIP/ZIP – Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária de Lisboa*. Relatório Metodologia de identificação e construção da Carta dos BIP/ZIP, Julho de 2010.
- PORTAS, N.; TRAVASSO, N. (2011), As transformações do espaço urbano: Estruturas e fragmentos. In: Portas, N., Domingues, Á. & Cabral, J. (eds.) *Políticas Urbanas*

- II: Transformações, regulação e projecto. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa: 162-229.
- RANCI, C.; BRANDSEN, T.; SABATINELLI, S. (eds.) (2014) *Social Vulnerability in European Cities: The Role of Local Welfare in Times of Crisis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- ROWLANDS, R.; MUSTERD, S.; KEMPEN, R. V. (eds.) (2009) *Mass Housing in Europe: Multiple faces of Development, Change and Response*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- SAMPSON, R. J.; GROVES, W. B. (1989) *Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory*. *American Journal of Sociology* 94, no. 4, p. 774-802.
- SARKISSIAN, W.; FORSYTH, A.; HEINE, W. (1990) Residential 'Social Mix': The Debate Continues, *Australian Planner* 28, p. 5-16.
- SASSEN, S. (2014) *Expulsions. Brutality and Complexity in the Global Economy*. Cambridge MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- SCHELLING, T. C. (1971) *Dynamic models of Segregation*. *Journal of Mathematical Sociology*, Vol. 1, p. 143-186.
- SERRA, N. (1997) *Território e Habitação em Portugal*. *Revista Vértice*, nº 80, Lisboa: Editorial Caminho.
- SERRA, N. (2002). *Estado, Território e Estratégias de Habitação*. Coimbra: Quarteto Editora.
- SMALL, M. L.; NEWMAN, K. (2001) *Urban Poverty after The Truly Disadvantaged: The Rediscovery of the Family, the Neighborhood and Culture*. *Annual Review of Sociology*, Vol. 27 (2001), p. 23-45.
- TAYLOR-GOODY, T. (ed.) (2004) *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- TORGERSEN, U. (1987) *Housing: the Wobbly Pillar under the Welfare State*. In

Scandinavian Housing and Urban Planning, Vol.4, Sup.1: Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Era, p.116-126.

WACQUANT, L. J.; WILSON, W. J. (1989). The Cost of Racial and Class Exclusion in the Inner City. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* Vol. 501: The Ghetto Underclass - Social Science Perspectives, p. 8-25.

WARREN, M.; THOMPSON, J. P.; SAEGERT, S. (2001). The role of social capital in combating poverty. In Saegert, Thompson & Warren (orgs) *Social Capital and Poor Communities*. Russel Sage Foundation Press, New York: p. 1-28.