



LABORATÓRIO NACIONAL  
DE ENGENHARIA CIVIL

DEPARTAMENTO DE EDIFÍCIOS  
Núcleo de Ecologia Social

Proc. 0804/01/15933  
Proc. 0804/11/17788

## **“MISTURA SOCIAL”: UMA REFERÊNCIA EUROPEIA PARTILHADA?**

**A Contribuição Portuguesa**

Estudo realizado para o Centre de Recherche sur l’Espace,  
les Transports, l’Environnement et les Institutions Locales  
(C.R.E.T.E.I.L) do Institut d’Urbanisme de Paris (IUP),  
Université Paris XII – Val de Marne

Lisboa • Dezembro de 2011

**I&D** EDIFÍCIOS

**RELATÓRIO 434/2011 – NESO**



# **“MISTURA SOCIAL”: UMA REFERÊNCIA EUROPEIA PARTILHADA? A CONTRIBUIÇÃO PORTUGUESA**

## **RESUMO**

No âmbito do estudo *“La mixité sociale: une référence Européenne Partagée? Comparaison européenne à partir de la référence Française: Allemagne, Espagne, Portugal”*, efectuado para o Centre de Recherche sur l'Espace, les Transports, l'Environnement et les Institutions Locales (C.R.E.T.E.I.L.), da Université Paris XII – Val de Marne, em que se pretendia analisar a incidência deste tema nas Políticas de Habitação em quatro países da Europa: França, Alemanha, Espanha e Portugal, o presente documento relata os resultados do trabalho desenvolvido em conformidade com o contributo da equipa portuguesa do LNEC / NESO.

# **“SOCIAL MIX”: A REFERENCE EUROPEAN SHARED? THE PORTUGUESE CONTRIBUTION**

## **ABSTRACT**

As part of the study *“Social mix: a shared European reference? European Comparison from the French reference: Germany, Spain, Portugal”*, carried out for the Centre de Recherche sur l'Espace, les Transports, l'Environnement et les Institutions Locales (CRETEIL), Université Paris XII - Val de Marne, where it was wanted to analyse the impact of this issue in the housing policy in four European countries: France, Germany, Spain and Portugal, this document reports the results of the work developed in accordance with the contribution of the LNEC / NESO Portuguese team.



**“MISTURA SOCIAL”: UMA REFERÊNCIA EUROPEIA PARTILHADA?  
A CONTRIBUIÇÃO PORTUGUESA**

**ÍNDICE GERAL**

<b>Apresentação .....</b>	<b>5</b>
<b>Objectivos gerais do estudo .....</b>	<b>7</b>
<b>Características específicas do estudo .....</b>	<b>13</b>
<b>Anexo.....</b>	<b>17</b>



## Apresentação

---

Em Janeiro de 2005 o LNEC, através do NESO, iniciou um estudo para o Centre de Recherche sur l'Espace, les Transports, l'Environnement et les Institutions Locales (C.R.E.T.E.I.L.), da Université Paris XII – Val de Marne, onde se visava responder a uma solicitação do Plan Urbanisme et Construction – PUCA, com um estudo sobre a "Mixité Sociale" em que pretendia analisar a incidência deste tema nas Políticas de Habitação em quatro países da Europa: França, Alemanha, Espanha e Portugal.

O projecto “La mixité sociale: une reference européenne partagée?”, com uma duração de aproximadamente 18 meses, consistiu basicamente na elaboração de um estado de arte da situação nos quatro países relativamente à utilização do conceito *mixité sociale* e da sua implicação na configuração legal e na definição de políticas públicas, nomeadamente em matéria de habitação e gestão urbana. Este estudo implicou sobretudo a recolha e a análise de informação documental já existente e a participação num Seminário das equipas de Projecto, realizado em Novembro de 2005 em Paris<sup>1</sup>.

O trabalho efectuado pelo NESO foi editado em relatório do C.R.E.T.E.I.L. com a seguinte referência: *La mixité sociale: une reference Européenne Partagée? Comparaison européenne à partir de la référence Française: Allemagne, Espagne, Portugal. Volume 4: Le Portugal.* C.R.E.T.E.I.L., Université de Paris II - Institut d'Urbanisme de Paris : Paris, Septembre 2006.

---

<sup>1</sup> Neste seminário esteve presente a Dr.ª Maria João Freitas, à época Vogal do INH/IHRU.

O que é relatado em anexo reporta-se ao período em que o contributo do LNEC/NESO foi desenvolvido e entregue à equipa coordenadora do estudo. No entanto, convém referir que desde a entrega do relatório do trabalho desenvolvido, em 2006, muito se alterou na realidade nacional, nomeadamente ao nível da organização e designação de muitos dos organismos do poder central, ao nível de programas e linhas políticas de acção, bem como ao nível da legislação. Mas, passados alguns anos desde então, colocou-se como oportuno registar em Relatório do LNEC o resultado da síntese efectuada para efeitos de entrega à equipa do C.R.E.T.E.I.L., nomeadamente quando se observa que as questões então abordadas continuam na ordem do dia, como são exemplos as recentes edições: “Habitat e minorias. O que pode a promoção pública da habitação?” (Informação Técnica de Ecologia Social - ITECS 36, Lisboa: LNEC, 2011) e “Acesso à Habitação e Problemas Residenciais dos Imigrantes em Portugal” (Coleção Estudos OI, n.º 48, Observatório da Imigração, Lisboa: ACIDI, 2011).

Futuramente, caso se verifique conveniente, considera-se procedente a revisão e actualização da informação então elaborada, bem como a consolidação de alguns eixos reflexivos então identificados, mas pouco aprofundados. Antevê-se, assim, que esta actualização e consolidação de eixos de reflexão poderiam, eventualmente, dar lugar a outro documento de trabalho.

Por fim, refira-se que no corpo principal do presente relatório são relatados os objectivos gerais e específicos do estudo. Em anexo reproduzem-se os principais resultados do trabalho efectuado pelo NESO e entregue à equipa do C.R.E.T.E.I.L. em Abril de 2006.

O trabalho efectuado pelo NESO contou com a colaboração da Dr.ª Ana Almeida, socióloga, à época estagiária no Núcleo. O apoio prestado por esta estagiária incidiu sobretudo num levantamento de conceitos associados ao termo *mixité sociale* em conformidade com o uso dos mesmos em documentos oficiais, o que facultou a elaboração de uma listagem dos conceitos mais referidos. A estagiária fez ainda a revisão bibliográfica de alguns textos relacionados com a temática da imigração e das minorias étnicas.

Contou-se ainda com o contributo do Dr. João Lutas Craveiro no âmbito da análise do peso da população imigrante na demografia nacional.

Agradecem-se os comentários do Dr. Paulo Machado no âmbito de uma primeira revisão do documento reproduzido em anexo. Agradece-se ao Eng.º Vasconcelos Paiva pela cuidada leitura do documento.



## Objectivos gerais do estudo

---

O ponto de partida para o desenvolvimento da pesquisa refere-se ao facto de que o termo *mixité sociale* ser, em França, central no âmbito da definição das políticas do habitat, desse modo aparecendo como frequente no discurso que enquadra as políticas públicas de reabilitação de bairros desfavorecidos e de luta contra a exclusão social e contra a pobreza.

Ao ter presente um contexto europeu em que a diminuição das capacidades de intervenção do poder público e a forte inscrição das diferenciações sociais no espaço urbano são recorrentes, a equipa do C.R.E.T.E.I.L. que coordena o estudo considerou de interesse realizar um estudo que permitisse desenvolver os seguintes aspectos (conforme documento de trabalho enviado pela equipa de estudo do C.R.E.T.E.I.L.):

- Comparar os termos de referência e as ferramentas de acção pública de diferentes países europeus no que concerne à utilização da noção de *mixité sociale* e conceitos considerados afins nas políticas de habitação.
- Identificar e analisar a eventual pertinência de um princípio universal que garantisse um desenvolvimento urbano harmonioso e sustentável.
- A partir das formas de regulação da acção pública das desigualdades entre territórios (em França o termo *mixité sociale* procura orientar políticas que minimizem estes

problemas de desigualdade), identificar e analisar a pertinência de uma acção territorializada para lutar contra as desigualdades sociais.

Deste modo e a partir do modelo francês, a equipa do C.R.E.T.E.I.L. que coordenou o estudo iniciou um processo de reflexão centrado nas seguintes questões:

- A *mixité sociale* é uma referência terminológica comum, no âmbito da acção pública, à escala nacional?
- As referências circulam de um país europeu para outro?
- A luta contra a segregação residencial é um objectivo com estatuto equivalente nos diferentes países europeus?
- Sob quais postulados e análises urbanas se fundam os objectivos da *mixité sociale*, tendo em conta que as formas de segregação variam fortemente de um país para outro?
- Existem dispositivos territoriais destinados a favorecer a *mixité sociale* nos assuntos relacionados com o habitat?

Seguidamente, interrogaram-se sobre a relação da acção pública local ao nível do tema da *mixité sociale*, onde se destacam as seguintes questões:

- A *mixité sociale* dá lugar a imposições nacionais?
- Ou é ao nível das políticas locais que esta noção se define e é posta em prática?

No entanto, à partida, colocavam-se alguns problemas no âmbito do cumprimento dos interesses específicos de pesquisa, onde sobretudo se procurava conhecer a incidência do termo *mixité sociale* nas políticas de habitação e de gestão do território em diferentes países europeus. Isto é, as interrogações inicialmente suscitadas implicavam um interesse pelo contexto político-constitucional e pela forma como se repartem as competências dos vários domínios ligados ao habitat. Mas, face à diversidade da estrutura política e institucional dos países europeus, observava-se um entrave na tentativa de comparação entre as formas e os conteúdos da acção pública local, com a emergência da noção de região em alguns países, de lógicas federativas e/ou plurinacionais noutros países. Por exemplo, na generalidade da estrutura política e institucional nacional francesa, a noção de colectividade local corresponde a 2 níveis territoriais diferentes e relativamente autónomos, sendo os níveis intermédios (por exemplo: província e distrito) ainda mais heterogéneos. Por outro lado, mesmo o uso de noções como política pública local ou poder local variava de país para país,

o que permitia considerar que a redistribuição das competências nos diferentes níveis territoriais tende a acentuar a diversidade entre os países. Dava-se ainda o caso de países como a Alemanha, Espanha e Itália terem uma estrutura federal ou regionalista, onde a descentralização das competências em matéria de habitação se efectua ao nível da região. Já nos Países Escandinavos e Países Baixos ou nos mais centralizados, como é o caso de Portugal, observava-se o aumento do poder de decisão municipal.

Partindo, então, do pressuposto de que a noção *mixité sociale* é um termo que, em França, é uma referência nos textos sobre a cidade ou urbanismo, como é um dispositivo local das políticas de habitat, a equipa coordenadora do estudo questionou-se sobre:

- A pertinência do uso do termo *mixité sociale* nas políticas públicas de habitat e urbanismo em outros países europeus.
- Se, a partir da relativização do termo *mixité sociale* conforme utilizado por outros países, é possível considerar o princípio da *mixité sociale* como universal, desse modo garantindo um desenvolvimento urbano harmonioso e durável.

Pretendeu-se, assim, verificar como a noção de *mixité sociale* e as questões que se colocam ao nível da sua aplicação nas políticas da cidade e do habitat eram levadas em consideração nos diferentes países europeus: seria possível avançar algumas hipóteses sobre as razões através das quais as políticas (nacionais, regionais e/ou locais) fazem ou não referência à *mixité sociale* ou às outras noções associadas (como por exemplo: luta contra a exclusão, segregação espacial, equilíbrio da população, reagrupamentos étnicos ou identitários, gueto)? Destas questões derivaram outras mais específicas, tais como:

- A palavra *mixité* era utilizada nos textos das leis, das circulares, nos textos de orientação de políticas regionais ou locais, como nos discursos políticos a propósito do ordenamento do território e do habitat? Se sim, em que tipos de textos e a que propósito é feita referência a esse termo?
- Os termos vizinhos de *mixité sociale* conforme evocado pelos franceses, fazem sentido ao nível dos países – Alemanha, Espanha e Portugal – que constituem casos de estudo neste trabalho? Se sim, quais são os termos, qual a tradução possível e ao que se referem?
- Como é que as políticas nacionais, regionais e locais se referem às questões da segregação urbana (categorias, escalas, ferramentas)?

- Encontram-se nas políticas de âmbito mais local e em torno dos temas evocados indicações de discursos e de dispositivos que visem a luta contra a segregação pela dispersão, pela mistura? E estas indicações são referidas relativamente aos projectos de demolição/realojamento e de acção pública territorial? Se sim, como se verificam tais indicações? O que se passa, por exemplo, com a questão dos imigrantes ou de categorias particulares da população (como os ciganos)? Estas questões são importantes? Em torno de que tipo de categorias étnicas se desenvolvem tais considerações? Se não, como se verifica o caso das populações nos novos bairros sociais e de realocização das populações desalojadas em função de operações de reconversão das habitações insalubres?
- Reencontram-se nas políticas nacionais ou locais incitações ou menções coercivas para favorecer o acolhimento de populações desfavorecidas (ou de categorias específicas a definir) nos territórios que antes não as acolhiam?
- Quais são as orientações recentes? Quais são as tendências das políticas de habitat e urbanismo? Existe uma noção que se aparenta ao direito à cidade? Quais as relações entre este direito e a mistura?
- Quais são os debates que suscitam as orientações e as perspectivas mais gerais da evolução dos aspectos sociais e urbanos nos países escolhidos como um caso de estudo para a pesquisa? E tais debates desenvolvem-se em torno da questão de uma intervenção mais orientada às populações ou mais orientada aos lugares? Como as equipas dos países que constituem casos de estudo desta pesquisa avaliam e dimensionam a segregação e a concentração? Que ferramentas de medida/dimensionamento são objecto deste debate?
- Mediante a existência de políticas contra a segregação, existem instâncias de avaliação destas políticas? Para que são elas levadas em consideração? O que as compõem? Como elas funcionam?

Estas questões gerais orientaram o trabalho da equipa coordenadora do estudo. No entanto, era necessário conhecer melhor a situação na Alemanha, Espanha e Portugal, já que a informação disponível sobre o assunto era escassa. Neste sentido, o trabalho foi organizado em três fases principais, conforme abaixo se refere:

- 1ª Fase: a partir de noções como mistura/diversidade social, segregação espacial, equilíbrio demográfico, reagrupamentos étnicos ou identitários e de gueto, numa

perspectiva comparada, verificar e conhecer: quais são os questionamentos e os avanços das pesquisas urbanas relativamente às questões aqui colocadas<sup>2</sup>.

- 2º Fase: desenvolvimento de uma análise comparada dos textos legislativos e dos dispositivos que se referem ao princípio da mistura/diversidade social.
- 3º Fase: estudar exemplos de aplicação do princípio da mistura/diversidade social nas políticas locais, procurando verificar como certas formas de acções são forçadas a dar um conteúdo concreto à ideia de “mistura social”. Aqui foi fundamental a realização de casos de estudo, onde as equipas dos países envolvidos deveriam realizar uma síntese da situação.

A metodologia geral do estudo organizou-se em termos do desenvolvimento de uma pesquisa comparada entre diferentes países europeus, tendo a mesma sido realizada a dois níveis, respectivamente:

- Saber como a noção de *mixité sociale* (e termos equivalentes ou associados) se constitui como um referencial de acção pública à escala de cada país;
- Comparar, ao nível local, os usos da noção *mixité sociale* e de noções afins, e examinar os modos de acção de certas colectividades locais.

No que respeita aos países considerados como casos de estudo – Alemanha, Espanha e Portugal – o interesse da pesquisa centrou-se, então, numa abordagem geral das características com que se verificava a ocorrência (ou não) da noção de *mixité sociale* em comentários e análises políticas do habitat e do urbanismo, assim como em documentos e políticas de luta contra a exclusão (social, étnica e religiosa).

---

<sup>2</sup> Salienta-se que não interessou a esta pesquisa lançar um trabalho de comparação das situações de segregação urbana na Europa ou do estado das políticas de habitat, nem tão pouco foi objecto de análise o discurso científico que enquadra estudos sociológicos ou urbanísticos que abordam tais temáticas.



## Características específicas do estudo

---

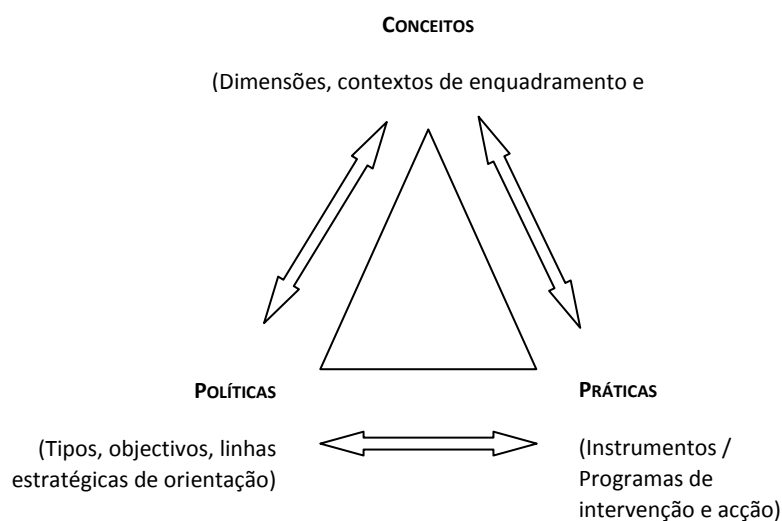
No âmbito dos objectivos enunciados pela proposta de pesquisa “La mixité sociale: une référence européenne partagée?”, coordenada pelo Centre de Recherche sur l’Espace, les Transports, l’Environnement et les Institutions Locales (C.R.E.T.E.I.L) de l’Université Paris XII-Val de Marne, o contributo do trabalho desenvolvido pela equipa do NESO teve como orientação geral os seguintes objectivos:

- Sistematização da proposta de pesquisa francesa, a par da identificação das características de enquadramento e aplicabilidade do conceito *mixité sociale* conforme utilizado em França.
- Sistematização dos principais conceitos/termos utilizados em Portugal no âmbito do discurso oficial, político e legislativo referente à temática desta pesquisa, e no que concerne à utilização de termos aproximados ao de *mixité sociale*.
- Abordagem geral ao nível da problemática da habitação, nomeadamente aquela de promoção pública, sublinhando os principais critérios adoptados no âmbito das políticas, reflexões e práticas de intervenção.
- Abordagem geral ao nível da problemática da imigração e das minorias étnicas em Portugal, assinalando os principais critérios adoptados no âmbito das políticas de imigração e dos programas de apoio e intervenção junto dos imigrantes.

- 
- Abordagem geral ao nível da problemática do ordenamento do território, planeamento e desenvolvimento urbano, de modo a assinalar os principais critérios adoptados na definição de políticas e os principais instrumentos utilizados.

Os cinco pontos acima referidos orientaram a análise que resultou no contributo da equipa portuguesa para o estudo global, sendo os resultados da análise efectuada apresentados em anexo.

Em termos analíticos, os objectivos acima delineados tiveram como ponto de partida de análise e sistematização a compreensão da relação entre conceitos, políticas e práticas, de forma a verificar como determinados conceitos eram definidos, enquadravam políticas e definiam práticas. Observa-se que a relação aqui referida foi entendida num sentido interactivo, isto é, que os impactes de determinadas práticas interferiam na forma como se definiam certas conceptualizações e que as políticas interferiam nos conceitos e práticas, e assim por diante. Neste sentido, adoptou-se a imagem de um triângulo (cf. Figura abaixo)), para explicitar melhor o modelo que fundamentou a análise desenvolvida.



**Figura – Esboço da lógica que enquadrou a pesquisa da parte portuguesa**

Para cumprir os objectivos anteriormente enunciados, desenvolveram-se as seguintes actividades:

- Levantamento intensivo de bibliografia de referência.
- Elaboração de fichas de leitura e de sínteses conceptuais.



- Sistematização da informação em grelhas conceptuais e analíticas.

Observa-se que ficou por desenvolver e aprofundar a análise de conceitos no âmbito da sua aplicabilidade enquanto práticas de intervenção local.

Em síntese, a actividade desenvolvida permitiu:

- Relacionar algumas características da situação francesa no que concerne à aplicabilidade da noção “mistura social” nas políticas habitacionais e práticas de intervenção – identificando os seus principais impactes e contradições – com o contexto português, de modo a identificar similaridades entre conceitos e critérios, bem como distinguir diferenças e detectar especificidades.
- Desenvolver uma breve abordagem dos termos utilizados em Portugal, de modo a construir uma listagem de conceitos com a identificação das dimensões principais de caracterização e utilização de determinados termos.
- Construir uma grelha sintético-analítica onde fosse possível identificar qual, como e em que tipo de acção determinados conceitos eram aplicados pelo discurso oficial.
- Desenvolver uma breve contextualização do sector habitacional, da imigração e do ordenamento do território, planeamento e desenvolvimento urbano em Portugal, desse modo sublinhando as suas principais características, alguns avanços e contradições.

---

Lisboa e Laboratório Nacional de Engenharia Civil, em Dezembro de 2011.

**VISTO**

**AUTORIA**

O Chefe do Núcleo de Ecologia Social



Marluce Menezes



Marluce Menezes

Geógrafa/Antropóloga

Investigadora Auxiliar

O Director do Departamento de Edifícios



Jorge M. Grandão Lopes

---

# ANEXO

---

## Índice do Anexo

<b>1. Conceitos e princípios de acção.....</b>	<b>21</b>
1.1. Breve leitura da situação francesa .....	21
1.2. Portugal: as aproximações possíveis ao termo <i>mixité sociale</i> .....	27
1.2.1. Nota introdutória .....	27
1.2.2. A utilização do termo “mistura social” .....	29
1.2.3. Principais conceitos e dimensões características .....	34
<b>2. O Sector da habitação: breve contextualização .....</b>	<b>71</b>
2.1. Direito à habitação .....	71
2.2. Princípios legislativos e da acção política.....	73
2.2.1. Antes dos anos 60 até finais dos anos 80 do século XX .....	73
2.2.2. De finais dos anos 80 a 2006 .....	79
2.3. Habitação: os contornos de um direito.....	87
2.4. O apoio estatal à habitação.....	95
2.5. Características gerais do parque habitacional .....	100
2.5.1. Notas introdutórias.....	100
2.5.2. Necessidades habitacionais prementes .....	107
<b>3. Portugal e a imigração: breve contextualização .....</b>	<b>109</b>
3.1. Direito de ser <i>outro</i> .....	109

---

3.2. Especificidades da evolução do discurso oficial sobre o fenómeno migratório .....	114
3.3. Os imigrantes e a demografia portuguesa .....	121
3.3.1. Algumas especificidades de Portugal .....	121
3.3.2. Linhas gerais do fenómeno da imigração em Portugal .....	127
3.4. Ser outro: os contornos de uma condição .....	141
3.4.1. A imigração e os contextos de diversidade sociocultural.....	141
3.4.2. A integração social dos imigrantes e das minorias étnicas .....	143
<b>4. Ordenamento do território e planeamento: breve contextualização .....</b>	<b>153</b>
4.1. Características da organização do território .....	153
4.2. Características gerais das políticas de ordenamento do território e planeamento .....	159
4.3. A importância da consolidação de uma política das cidades .....	167
<b>5. Referências .....</b>	<b>175</b>
5.1. Bibliografia geral.....	175
5.2. Legislação Nacional .....	180
5.3. <i>Sites</i> consultados .....	183

## Índice de Figuras

Figura 1 – Breve leitura das especificidades da utilização da noção da “mistura social” em França.....	23
Figura 2 – Leitura sobre os objectivos da promoção da “mistura social” em França .....	25
Figura 3 – Relação entre conceitos .....	33
Figura 4 – Taxas de crescimento dos alojamentos .....	101
Figura 5 – Distribuição dos alojamentos de ocupação sazonal, em 2001 .....	106
Figura 6 – Importância relativa dos alojamentos de residência não habitual .....	106
Figura 7 – Evolução global da população estrangeira residente em Portugal (de 1980 a 2005) .....	129
Figura 8 – Número de imigrantes pelas principais nacionalidades de origem .....	130
Figura 9 – Distribuição da população estrangeira residente em Lisboa, de origem africana e de língua oficial portuguesa .....	132
Figura 10 – Proporção da população estrangeira que cessou o seu estatuto de residente por aquisição da nacionalidade, por oposição a outros motivos .....	134
Figura 11 – Evolução (1991-2001) da população portuguesa e estrangeira residente por grupos etários .....	136
Figura 12 – População estrangeira com estatuto de residente e novas solicitações .....	141
Figura 13 – Perspectiva de abordagem dos processos de integração dos imigrantes e minorias étnicas .....	147

## Índice de Quadros

Quadro 1 – Enquadramento do conceito de <i>mixité sociale</i> em França .....	22
Quadro 2 – Identificação de noções que identificam situações a promover .....	35
Quadro 3 – Identificação de noções que insinuam situações a combater .....	38
Quadro 4 – Identificação de noções em alguns documentos oficiais .....	42
Quadro 5 – Especificidades das políticas de habitação em Portugal (antes dos anos 60 e até 2006) .....	77
Quadro 6 – Características gerais da habitação de interesse social .....	96
Quadro 7 – Linhas gerais de apoio à habitação de interesse social .....	99
Quadro 8 – Comparação do regime de propriedade dos alojamentos clássicos de residência habitual de acordo com a data de construção no Continente .....	104
Quadro 9 – Carências habitacionais em Portugal, alojamentos familiares não clássicos .....	107
Quadro 10 – Especificidades do enquadramento orgânico e administrativo do Estado no que respeita à regularização, controlo, fiscalização e apoio aos estrangeiros residentes no País .....	112
Quadro 11 – Especificidades do discurso político sobre fluxos migratórios em Portugal (de 1974 a 2005) .....	115
Quadro 12 – Possíveis situações de permanência de estrangeiros no País .....	120
Quadro 13 – População estrangeira nos países membros da OECD (% do total da população) .....	122
Quadro 14 – Portugal no contexto do mundo (2002) .....	123
Quadro 15 – Portugal no contexto da União Europeia .....	126
Quadro 16 – Saldo natural, migratório e total por décadas, em Portugal (de 1950 a 2001) .....	127
Quadro 17 – Evolução da população estrangeira com estatuto legal de residente (de 1981 a 2004) .....	128
Quadro 18 – Principais nacionalidades estrangeiras a residir em Portugal (2003-2004) .....	130
Quadro 19 – Evolução da população estrangeira residente por grupos de países (2003-2004) .....	131
Quadro 20 – População estrangeira residente em território nacional segundo a origem e faixa etária .....	137
Quadro 21 – Discriminação por categorias profissionais em função da solicitação de residência .....	138

---

Quadro 22 – Residentes estrangeiros e pedidos de estatuto de residente.....	140
Quadro 23 – Especificidades das medidas políticas de integração dos imigrantes.....	149
Quadro 24 – Portugal: território e população .....	154
Quadro 25 – Ocupação e uso do solo em Portugal Continental 1985/87-2000 .....	155
Quadro 26 – Área Metropolitana de Lisboa – Indicadores por Concelho e Cidades .....	158
Quadro 27 – Indicadores Demográficos da Área Metropolitana do Porto.....	159
Quadro 28 – Características do sistema de gestão territorial português .....	163
Quadro 29 – Especificidades dos instrumentos de gestão do território português .....	164
Quadro 30 – Principais Programas de Investimento Desenvolvidos pela DGOTDU .....	165
Quadro 31 – Algumas dificuldades que se colocam ao planeamento, ordenamento do território e do desenvolvimento do urbano .....	168

# 1. Conceitos e princípios de acção

## 1.1. Breve leitura da situação francesa

Segundo a literatura pesquisada, em França, a noção de *mixité sociale* é um termo de referência ao nível da definição das políticas do habitat, desse modo aparecendo como frequente, por exemplo, no discurso que enquadra as políticas públicas de reabilitação de bairros desfavorecidos e de luta contra a exclusão social. A referência à noção de *mixité sociale* para a definição de políticas públicas do habitat é uma concepção directamente ligada à relação entre nação e território, o que define uma categoria de acção pública que surge como resposta à segregação e exclusão urbanas (acentuadas depois dos anos 80) e que também são termos de referência das políticas públicas (ver **Error! Reference source not found.**).

Por exemplo, os debates suscitados a partir das acções públicas que têm como referência tais termos, sobretudo no que concerne às acções orientadas para as zonas urbanas desfavorecidas, permitem comparar os seguintes modelos europeus:

- Francês: modelo de integração que se apoia na ideia de *mixité sociale*.
- Anglo-saxónico: modelo de integração que se apoia no desenvolvimento comunitário.

A promoção da *mixité sociale* assenta na ideia de uniformização através das diferenças, constituindo-se enquanto intuito conceptual e político, numa via de discriminação pela positiva cujo objectivo é a promoção do direito à cidade a partir de um ideal urbanístico que visa um território mais harmonioso. Antevê-se, assim, a minimização das situações de segregação urbana através do equilíbrio da composição social dos territórios. Daí que termos como “diversidade social”, “segregação espacial”, “equilíbrio da população”, “equilíbrio social”, “reequilíbrio”, “reagrupamento dos imigrantes”, “reagrupamentos étnicos” ou “reagrupamentos identitários” e “gueto” sejam utilizados de forma relacionada com o termo *mixité sociale*. Em síntese: tais considerações resumem-se à oposição entre inclusão e exclusão.

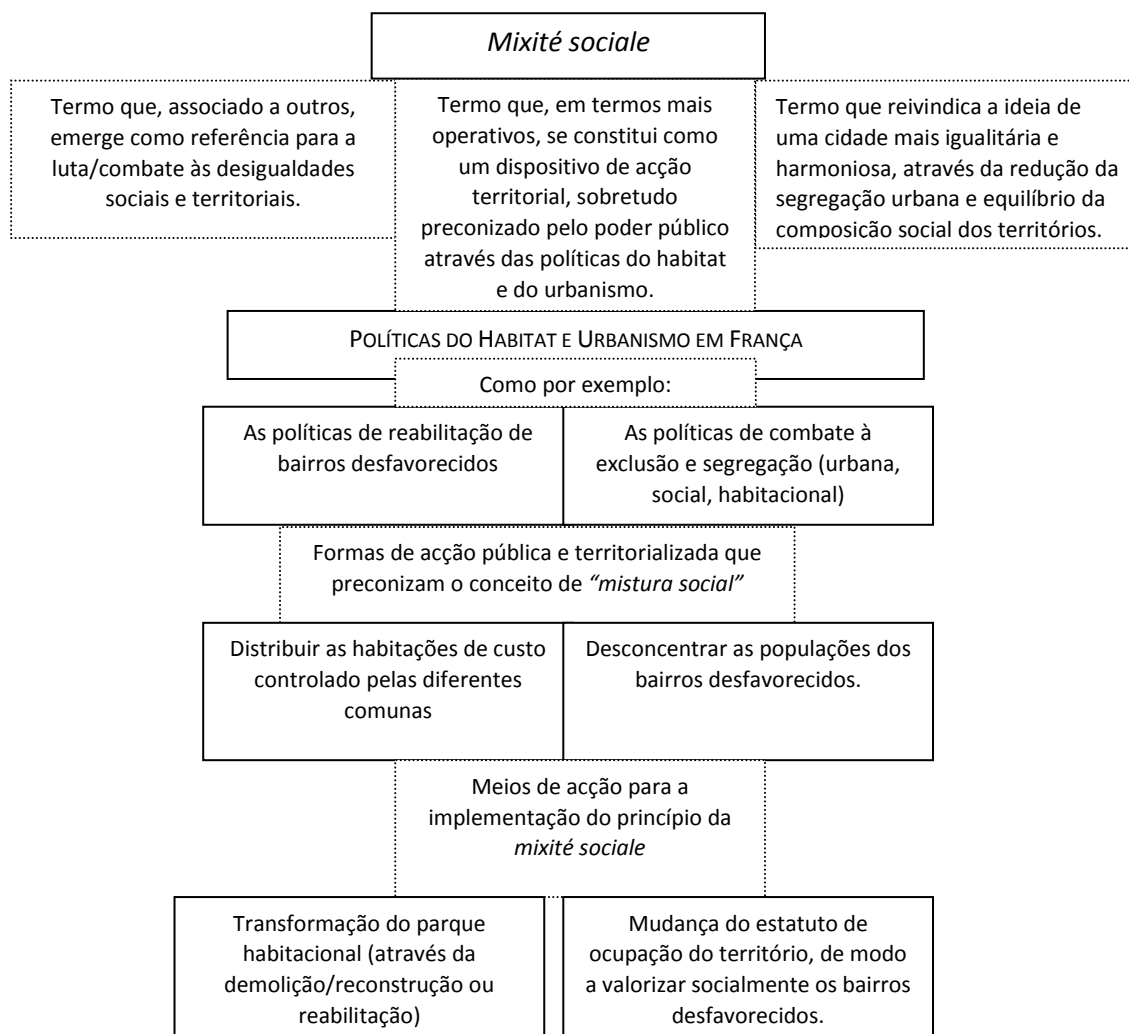
**Quadro 1 – Enquadramento do conceito de *mixité sociale* em França**

DIMENSÕES PRINCIPAIS	EMERGÊNCIA DO CONCEITO	CONTEXTO DE UTILIZAÇÃO
<p>Promover a coexistência pacífica e a coabitação de diferentes grupos sociais e étnicos.</p> <p>Evitar a aglomeração, discriminação e segregação étnica e social, com o intuito de dissimular a visibilidade que tais categorias podem evocar.</p>	<p>A partir dos anos 80, a ideia de <i>mixité sociale</i> constitui-se como um desafio às políticas públicas ao nível do combate à segregação e exclusão urbanas.</p> <p>A partir dos anos 90 a ideia de <i>mixité sociale</i> é fixada como um objectivo político.</p> <p>O termo <i>mixité sociale</i> é, desde o ano 2000, um princípio legislativo para guiar os projectos locais de intervenção socio-urbanística, desse modo permitindo objectivar a territorialização da acção pública.</p>	<p>Conceito utilizado como imperativo ao ordenamento do território e como luta contra a segregação urbana e contra as desigualdades sociais.</p> <p>Relativo a uma dimensão de acção pública territorializada e espacializada.</p>

O termo *mixité sociale*, em França, evoca uma ideia de diversidade através da mistura de grupos sociais num mesmo contexto de habitat, sendo pensado como um termo que, colocado em prática, permite reduzir as desigualdades ligadas à localização residencial das populações (acesso aos serviços, discriminação dos acessos ao emprego, mobilidade reduzida), assim permitindo a produção de relações sociais mais harmoniosas e menos conflituosas, minimizando as situações de delinquência e insegurança (cf. Figura 1). O termo *mixité sociale* reenvia-nos para as seguintes situações: 1) os reagrupamentos de populações imigrantes e os bairros sociais do período 1960-1970; 2) a solidariedade entre os territórios.



Mas, face à diversidade da estrutura político-administrativa do território francês (mais de 36 mil comunas), existe uma grande diversidade dos comportamentos comunais em matéria de acolhimento das populações desfavorecidas e/ou imigrantes.



**Figura 1 – Breve leitura das especificidades da utilização da noção da “mistura social” em França**

Em síntese, em França, a noção de *mixité sociale* traduz-se por uma dupla preocupação: 1) promover a mistura para acolher categorias médias ou mais abastadas nos bairros de habitação social; 2) promover a mistura para acolher as categorias populares da população nas comunidades residenciais.

O termo *mixité sociale* é, desde 2000, um princípio legislativo criado para guiar os projectos locais de arranjo socio-urbanístico, assim dotando os lugares com novos dispositivos em matéria de habitat (por exemplo: as conferências intercomunais de habitação).

---

Em síntese, o princípio legislativo da *mixité sociale* guia a acção local das colectividades em matéria de habitação, desse modo objectivando a territorialização da acção pública (estatal) e tencionando fazer com que os actores locais respeitem tal injunção.

Sendo de natureza contratual, os dispositivos criados conferem aos representantes locais do Estado um maior poder de controlo. No entanto, certas estratégias locais conseguem contornar a injunção estatal. Isto porque, desde 2004, as perspectivas de descentralização, associadas a uma maior liberdade e responsabilidade local, reforçam as margens de manobra das colectividades territoriais em matéria da forma como lidam com as injunções estatais.

A redefinição do local através do princípio da *mixité sociale* mostra-se a partir dos seguintes tipos de orientação:

- Introdução ou manutenção das populações desfavorecidas nos espaços valorizados (ou em processo de gentrificação).
- A valorização social dos bairros desfavorecidos.

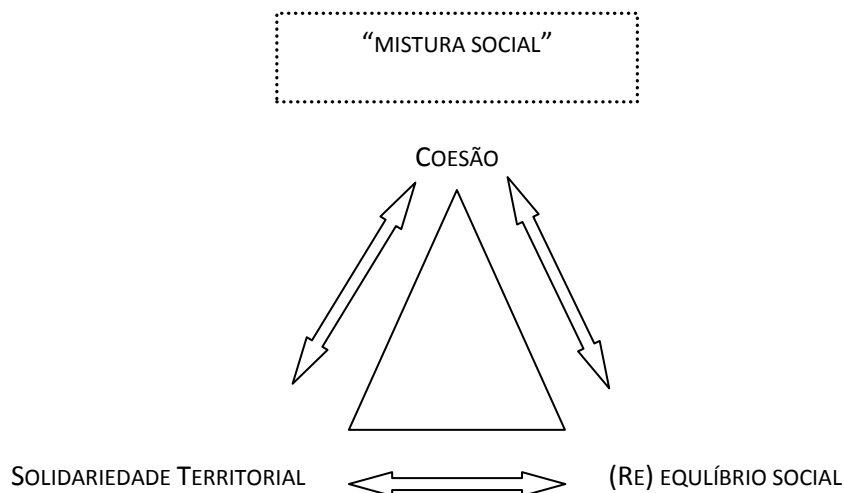
Alguns dos meios de acção mais utilizados para implementação de tal princípio referem-se, por exemplo, a transformação do parque habitacional (através da demolição/reconstrução ou da reabilitação) e a mudança do estatuto de ocupação do território.

Contudo, em termos da evolução das políticas do habitat observa-se que nos últimos 15 anos a especificidade francesa já não é tão evidente, bem como a dualidade/oposição entre *mixité sociale* e desenvolvimento comunitário também não é assim tão evidente.

A partir de 2003, em França, a nova lei da renovação (à semelhança do modelo holandês) erigiu a *mixité sociale* como condição chave da coesão social, constituindo-se inclusivamente como o objectivo principal de uma política ambiciosa de demolição dos bairros de habitação social, sobretudo no que se refere aos conjuntos habitacionais degradados. Por seu lado, no Reino Unido, foi definido como sendo de maior interesse o dispositivo da lei de solidariedade e renovação urbana, o que incitou a uma repartição mais equilibrada da construção da habitação social. Por outro lado, a Alemanha pós-reunificação herdou, por exemplo, os grandes conjuntos habitacionais estatais, sendo que na actualidade se interrogam sobre os meios de manutenção de uma *mixité sociale* ajustada às especificidades daquele tipo de habitat.

A *mixité sociale*, em França, remete para a ideia de promoção de uma verdadeira miscelânea socio-territorial – de grupos sociais, indivíduos, classes, etnias, idades, de habitações, actividades, equipamentos, serviços, transportes – o que torna (ou tornaria) a cidade uma mistura urbana e funcional. Isto é, o objectivo central é a passagem de uma situação de segregação a uma situação mais equilibrada (Lelévrie, 2005:39).

Através da promoção da *mixité sociale* pretende-se evitar a constituição de lugares da pobreza, enclaves raciais e lugares de violência urbana, bem como a separação voluntária de determinados segmentos da população. Por fim, constitui-se como um ideal republicano que visa a manutenção da coesão nacional de um Estado assente no ideal da igualdade. O termo *mixité sociale* assenta, por assim dizer, na relação entre três ideais: coesão social, solidariedade territorial e (re)equilíbrio social (cf. Figura 2).



---

**Figura 2 – Leitura sobre os objetivos da promoção da “mistura social” em França**

---

De um ponto de vista mais analítico e de acordo com Lelévrier (2005), da forma como tem sido preconizada a *mixité sociale* em França, sobressaem os seguintes questionamentos:

- A emergência de um debate que opõe a ideia de *mixité* à de reagrupamento de imigrantes; polémica derivada das noções de cidadania e de igualdade conforme defendidas pelo Estado Francês e que, de certo modo, minimiza a importância das peculiaridades culturais.

- 
- A constatação de que a proximidade espacial não tem diminuído a distância social entre os grupos sociais, inclusivamente, verificando-se situações de aumento das tensões e dos conflitos sociais.
  - O facto da noção “mistura social” poder ser identificada com a ideia de assimilação.
  - A fraca expressão que a mobilidade espacial e residencial detém nos intuítos e práticas sustentados pela *mixité sociale*, nomeadamente porque sobretudo preconiza a ideia de uma ancoragem socio-residencial.

Tais questionamentos são ainda alimentados pelas dúvidas suscitadas pela contradição que emerge entre as opções de escolha residencial e a promoção da *mixité sociale* (Lefevre, 2005). E são ainda demonstradas a partir da constatação de que mediante a melhoria das condições socio-económicas os indivíduos e seus agregados familiares investem num processo de mudança, quer das áreas de residência, quer das escolas onde se encontram os familiares, de forma a constituir os seus novos contextos residenciais e escolares em áreas que, curiosamente, não se caracterizam por uma situação de promoção directa da *mixité sociale*. De acordo com Lefevre (2005), ao se tomar como referência os comportamentos dos indivíduos ao nível da escolha do espaço residencial, possivelmente poderão detectar-se indícios de desvalorização dos contextos identificados como misturados ao nível da sua composição social.

Da documentação analisada constata-se que, na posse de capital económico e simbólico, existe a tendência para os actores sociais se ancorarem em critérios de homogeneidade, quer relativamente à escolha dos contextos residenciais, quer no que respeita à escolha das escolas para os filhos, verificando-se assim a negação do critério da heterogeneidade. Contudo, a nosso ver, tal tendência deve ser compreendida à luz de outros aspectos, pois o que parece estar implícito é a negação da *mixité sociale* quando da sua promoção directa, quem sabe forçada, já que a diversidade parece estar sempre presente ainda que em contextos não identificados com a mistura.

Por outro lado, no que concerne às políticas sociais, é saliente a importância em conferir uma maior atenção aos públicos ou populações ao invés de uma centragem demasiada no território, de que é exemplo a forma como são implementadas as políticas escolares em França (Éric Maurin, 2005). Neste sentido, como se poderá verificar, em Portugal a tendência

será para uma maior centragem nos públicos ou populações ao invés do território, e tal também permite considerar que, mediante tais lógicas de acção, existem também determinadas dificuldades. Tais aspectos suscitam questionamentos, levando-nos a considerar a importância de uma lógica de acção que se apoie numa maior relativização e mediação entre as possíveis linhas de orientação, contrariamente à adopção de uma lógica demasiado linear e centrada numa ou noutra direcção.

O princípio da *mixité sociale* em França tem ainda suscitado um debate polémico em torno de questões como a tendência para a guetização dos bairros sociais franceses (Belmessous, 2005), ou a tendência para as políticas de reagrupamento familiar contribuírem para a etnicização da problemática do povoamento (Bacqué e Fol, 2005).

## **1.2. Portugal: as aproximações possíveis ao termo *mixité sociale***

### **1.2.1. Nota introdutória**

Conforme o Dicionário de Língua Portuguesa Contemporânea (Academia das Ciências de Lisboa, 2001), observam-se as seguintes definições:

*Miscível* (do francês *miscible*, com base no latim *miscere*, misturar)

Que se pode associar a outra substância, formando uma mistura homogénea; que se confunde facilmente (igual a misturável).

*Mistura* (do latim *mixtura*)

Acção de juntar substâncias; resultado dessa acção, produto ou conjunto de coisas diferentes, de elementos diversos misturados; mescla ou reunião de coisas abstractas, sentimentos, qualidades (...) diferentes, misto; agrupamento de pessoas de diferentes camadas sociais ou categorias; cruzamento de raças, espécies (...) diferentes.

*Misturada*

Conjunto de coisas desordenadas ou disparatadas; grande confusão (igual a miscelânea, mixórdia ...).

*Misturado*

Que se misturou; que é constituído por elementos de natureza ou origem diferente, misto; que está aliado ou associado a outra ou outras coisas; que não é puro, houve mistura; diz-se do sangue de pessoas que são filhos de pais de raças diferentes, dos mestiços.

Conforme o Dicionário da Língua Portuguesa (Porto Editora, 2003) observa-se a seguinte definição:

*Miscibilidade*

Qualidade daquilo que é miscível

---

Julga-se viável considerar que a tradução para o português do termo *mixité sociale* remete para um significado semelhante ao que é o termo em francês: “mistura social”<sup>3</sup>, podendo o seu significado ser associado à ideia de sociedade heterogénea, diversificada<sup>4</sup>. Contudo, como seguidamente se poderá verificar, tal não significa que, em Portugal, a utilização desta noção tenha o mesmo sentido e/ou efeito em termos do discurso político ou das linhas de orientação para a gestão, ordenamento e planeamento do território conforme se verifica em França.

Por outro lado, julga-se que os termos associados ao de *mixité sociale* – conforme salientado pelo contexto francês – nomeadamente termos como “diversidade social”, “segregação espacial”, “equilíbrio da população”, “equilíbrio social”, “reequilíbrio”, “suas autonomias”, “reagrupamento dos imigrantes”, “reagrupamentos étnicos” ou “reagrupamentos identitários”, “gueto” têm, no contexto português, significados e sentidos semelhantes aos adoptados em França, sendo que a tradução dos mesmos remete para entendimentos similares.

---

<sup>3</sup> Conforme salientado por Lelévrier (2005:39), o termo *mixité* é recente (data de 1842) e tem origem no termo latim *miscere*, que indica misturar. Este termo também se aproxima do significado da expressão inglesa *mixing society* e que indica sociedade diversificada, heterogénea.

<sup>4</sup> Salienta-se que num texto de Roselyne Villanova publicado em Portugal com o título “Novas sociabilidades e miscigenação urbana: segregação social e territorial: Portugal e França em confronto” (in Cidades: Comunidades e Territórios, n.º 2, CET, ISCTE, Lisboa, 2001), o termo miscigenação foi utilizado em português em substituição ao termo francês *mixités* (conforme referido pelos tradutores do texto). Neste sentido, os tradutores salientaram que, para a autora, o termo *mixités* não significa mestiçagem mas sim “o contrário de segregação e separação, através da reaproximação das diferenças, das interdependências ou das complementaridades” (idem, 2001:9). Mas os tradutores (Isabel Guerra e Alexandra Castro) consideraram como plausível a substituição da noção *miscigenação* pela de *mixités*, justificando a opção adoptada nos seguintes termos: “utilizou-se, em português, o conceito no singular – miscigenação – pois tem um sentido suficientemente amplo e a sua utilização no plural é pouco frequente” (ibidem, 2001:9). No entanto, a consulta em dicionários de língua portuguesa permitiu verificar que o termo miscigenação tem um significado similar ao seu congénere em francês, ou seja, remete para ideia de mestiçagem e mistura biológica. Notar que mesmo que se considere que o termo miscigenação tenha um significado amplo, não necessariamente remete para a ideia de “mistura social” conforme adoptado pelos anglo-saxónicos (como sociedade heterogénea – *mixing society* ou *melting pot*) ou conforme entendido pelos franceses, onde se pretende ir para mais além da ideia de “mistura social” em si própria (enquanto mistura de sexos, classes sociais, grupos culturais), evocando também uma dimensão espacializada e territorializada (Lelévrier, 2005:39). Notar ainda que a ideia de miscigenação tem sido muito mais associada à mistura enquanto cruzamento ou envolvimento biológico entre indivíduos ou grupos de etnias (de acordo com alguns dicionários também é feita referência à ideia de diferentes raças). Salienta-se ainda que numa tradução brasileira do livro *La question locale* (A questão local, DP&A Editora, Rio de Janeiro: 2001) de Alain Bourdin, o termo *mixité sociale* foi traduzido como *mixidade social*, aqui sim observando-se uma verdadeira mistura (*mix*) entre o termo francês e o inglês, mas de certeza permitindo ao tradutor contornar o problema da utilização do termo miscigenação para explicar fenómenos que não dizem respeito à mestiçagem ou à mistura genética, biológica ou física entre indivíduos de etnias diferentes.

### 1.2.2. A utilização do termo “mistura social”

O termo “mistura social” não parece constituir, em Portugal, um conceito de âmbito operatório, nem tão pouco é um princípio político e legislativo de actuação no território, muito embora a sua utilização se verifique.

Malheiros (2002) já havia referido esta característica portuguesa, observando que possivelmente tal se verifica devido ao facto de que os níveis de segregação urbana observados nas cidades dos países do Sul europeu não sejam tão acentuados como os das restantes cidades europeias. De modo que não se justifica a utilização do conceito “mistura social” como objectivo das linhas políticas e da acção territorializada. Contudo, julga-se que esta explicação é recorrente mas também há que ter em consideração os princípios universalistas da sociedade portuguesa, não justificando a preocupação com a promoção da “mistura social” em si.

No conjunto dos documentos pesquisados, constata-se que a recorrência ou a utilização do termo “mistura social” não se assume necessariamente como um conceito chave ou fundamental de um determinado argumento havendo, neste sentido, a primazia de outros tipos de conceitos. Refira-se ainda que nos documentos pesquisados onde se encontrou uma referência explícita ao termo “mistura social”, nenhum deles é de carácter político ou legislativo.

Nos documentos pesquisados, a referência ao termo “mistura social” tem subjacente a ideia de diversidade social, de usos ou funções do território. O termo “mistura social” aparece em textos de carácter académico e reflexivo, sendo que a sua recorrência é sobretudo no sentido de explicar uma determinada diversidade sem, contudo, assumir que tal diversidade seja imune aos conflitos, exclusões e separações. Ou seja, a constatação de uma determinada “mistura social” num dado espaço não equivale, em si, a dizer que a proximidade espacial das diferenças (sociais, culturais, espaciais, funcionais, religiosas e/ou económicas) necessariamente signifique proximidade social. Este tipo de recorrência ao termo, muitas vezes, sugere a ideia de que a sua utilização é quase como um recurso linguístico para não se repetir outras palavras ou termos, entretanto já referidos.

No entanto, em alguns destes textos detecta-se algumas diferenças na utilização do termo que se reportam ao teor dos documentos em que são referidos. Isto é, uma primeira leitura sobre a utilização do termo “mistura social” em diferentes documentos sugere-nos uma

---

classificação de tais documentos em duas categorias: explicativo/estratégico (como interpretação de uma determinada realidade e identificação de meios para suprir os problemas detectados), estratégico/prospectivo (identificação das tendências de desenvolvimento social e territorial e proposição de eixos de reflexão / acção futuras). No entanto, e como se poderá observar, a classificação aqui suscitada não é exclusiva, havendo muitos pontos de ligação entre as categorias assinaladas, pelo que o recurso a tal categorização tem o simples objectivo de auxiliar a compreensão.

Portanto, o sentido a que chamamos explicativo/estratégico sugere que a utilização do termo “mistura social” serve para interpretar uma dada realidade e identificar meios para suprir as contrariedades encontradas, desse modo assumindo-se como um recurso para solucionar determinados problemas. Armindo Carvalho (2005: 6), por exemplo, refere-se ao termo miscibilidade social para explicar a capacidade ou propensão de um território em “gerar fenómenos de “mistura social” susceptíveis de atenuar as disparidades geográficas”. Neste âmbito, o autor entende a miscibilidade social como “uma característica urbana propícia à coexistência no mesmo espaço de grupos sociais de características heterogéneas. Nesta acepção, é entendida como um valor das políticas urbanas de combate a fenómenos de segregação socio-espacial e favorecimento de inter-relações entre gerações e (...) entre pessoas de proveniência social e estilos de vida distintos” combatendo-se, assim, entre outros factores de exclusão, a uniformização étnica por espaços de residência. Para o autor a “ausência de “mistura social” é percebida como negação da própria cidade”. O autor reporta-se à situação do município de Matosinhos, na Área Metropolitana do Porto, e utiliza os termos “mistura social” e miscibilidade social para explicar as opções que o município “assume em matéria de renovação e requalificação dos espaços urbanos, designadamente no processo de revitalização dos seus centros históricos, a valorização da diversidade funcional do tecido urbano residencial” (Carvalho, 2005:2). O autor faz uma interpretação da realidade local e das opções estratégicas do município no que concerne à promoção da sustentabilidade urbana à luz dos princípios de mistura e miscibilidade social, mas tal não permite considerar que o discurso político local faça referência directa a tais termos que, assim, se tornam recursos para o autor explicitar a importância em promover uma determinada estratégia de promoção da diversidade.



Um outro exemplo refere-se a um documento existente numa das páginas do *site* da Câmara Municipal do Porto, onde a ideia de “mistura social” é associada à mistura de usos para reivindicar a integração social e a saúde urbana. Veja-se um extracto do texto: “A única forma de se prevenir esta separação entre diferentes camadas da sociedade é forçar a mistura, renovar os pontos de contacto entre as populações. A aposta no espaço público é, de longe, a melhor solução. Só com praças, alamedas, pracetas, adros, ruas renovadas e vivenciadas se pode esperar integração social e saúde urbana. (...) Promove a consolidação das zonas onde se insere, apresenta grande qualidade de construção e de desenho, e garante a ‘mistura’ social, tão importante como a mistura de usos (...).” (Nuno Lopes, Grande Porto: o desafio da denCidade; in [http://www.futurosustentavel.org/fotos/plano/nuno\\_lopes.pdf](http://www.futurosustentavel.org/fotos/plano/nuno_lopes.pdf)).

Outro exemplo da recorrência ao termo “mistura social” no sentido aqui designado como explicativo/estratégico remete para as questões étnicas e/ou multiculturais inerentes ao território urbano, como por exemplo a referência feita em um dos boletins do SOS Racismo: “A cidade e as políticas urbanas devem apresentar-se, actualmente, como um processo integrado, incluindo o reconhecimento do conflito e da diferença, optando pela diversidade e mistura funcional e social, multiplicando os espaços de encontro multiculturais e multiétnicos” (in <http://www.sosracismo.pt/boletins/31.htm>).

Por seu lado, o sentido que se designou estratégico/prospectivo socorre-se também de uma característica explicativa. Ao evidenciar as linhas gerais de desenvolvimento e organização social e territorial, este sentido indicia a tendência para a definição de determinadas estratégias de acção. Um bom exemplo dessa situação é o capítulo IV – Opções de Estratégia e Formas Urbanas – do livro “Políticas Urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades” (Portas *et al*, 2003: 95-108). Neste sentido, entre as tendências e opções estratégicas sugeridas pelos autores são explicitamente referidos os seguintes aspectos:

- A importância da “diversificação e mistura das actividades” enquanto “reequilíbrio territorial”, assim entendido como uma forma de “gerir as oportunidades de atracção e localização das actividades”, sendo observada que tal lógica implica: “compreender as razões para gerir e orientar as tendências *motoras* de localização das actividades”; “misturar *quanto baste* as actividades urbanas no desenho e regulação dos planos e na sua gestão”; “a cidade *lugar* de aprendizagem(ns) e de inclusão social” (Portas *et al*, 2003: 100-102);

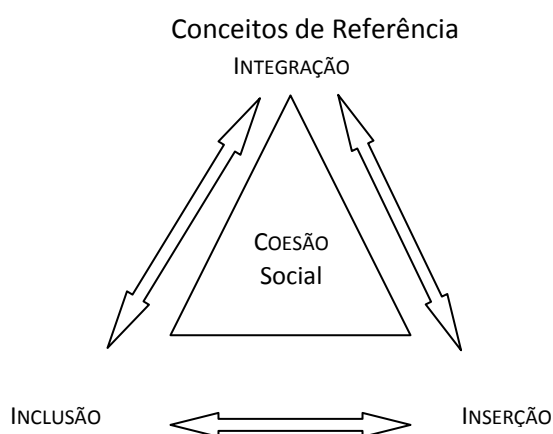
- 
- A importância do “espaço colectivo como ligante das heterogeneidades e suporte dos novos *mix*”, sendo este aspecto referido a partir da ideia de que é fundamental “construir continuidade entre a revitalização interior e a reurbanização exterior” (Portas *et al*, 2003: 103).

No âmbito da utilização do termo “mistura social” ou de variantes desse termo, é exemplo também a observação de Guerra (2000: 191-192) quando reflecte sobre as “tendências das políticas de habitação apoiada face à mudança de contextos socio-urbanísticos”. Ao assinalar as duas principais linhas das políticas habitacionais futuras, nomeadamente a diversidade e a territorialização, uma das dimensões prospectivas apresentada, com o intuito de exemplificar tais linhas políticas, é exactamente a questão da miscibilidade social e cultural dos bairros.

Contudo, em nenhuma das situações referidas o termo “mistura social” pareceu assumir primazia sobre outros conceitos ou termos, como por exemplo, interacção, diversificação, diversidade, integração, inserção, multiculturalidade, coexistência, coabitação e inter-relação. Isto é, se no primeiro caso é um recurso útil para constatar e explicar uma dada complexidade, heterogeneidade e diversidade social; na segunda situação parece ser um termo utilizado para reforçar a ideia de que a mistura é uma das características e/ou condição para a promoção da integração social e urbanística, da interacção e da inserção.

Em termos mais formais e operatórios, não se tem observado a menção a esta categoria conceptual – “mistura social” – nos programas e linhas de orientação política, nos planos e projectos de intervenção. Existe sim, no contexto português, uma maior aproximação conceptual com as noções que, tendo por relação a realidade francesa, são tomadas como termos vizinhos ou associados ao de *mixité sociale* (por exemplo: diversidade social, segregação espacial, equilíbrio da população, equilíbrio social, reequilíbrio, reagrupamento dos imigrantes, reagrupamentos étnicos ou identitários, integração, gueto), ao qual necessariamente se deverão acrescentar outras noções como: combate à pobreza, diferenciação social, interacção social, igualdade de oportunidades, qualidade de vida, exclusão social, segregação socio-espacial. No entanto, ainda assim, em termos da realidade portuguesa, nem todas essas noções associadas preconizam princípios legislativos de acção territorializada a serem tomadas como objectivo político.

Tendo em consideração a bibliografia pesquisada, no que respeita à realidade portuguesa é possível, num primeiro momento, referir uma proeminência, ainda que relativa, de quatro conceitos em termos das políticas, propostas / programas de intervenção e ainda da reflexão de âmbito mais académico. Estes conceitos são: coesão social, integração, inclusão e inserção, sendo, no entanto, importante admitir que existe uma espécie de dupla hierarquia na forma como esses conceitos se manifestam. Isto é, os conceitos de inserção, inclusão e integração, sugerem um processo gradual, para atingir um objectivo mais abrangente e que se refere à promoção da coesão social<sup>5</sup>, dando em certo sentido uma proeminência conceptual a esta última categoria, mas não só: esta categoria é particularmente sublinhada em determinados objectivos políticos e programas de intervenção de âmbito mais global (cf. Figura 3).



---

**Figura 3 – Relação entre conceitos**

---

Ainda relativamente aos conceitos de integração, inclusão e inserção, é de notar que a hierarquia de que se fala remete também para o facto de que uns são mais referidos do que outros. Isto é, o conceito que mais aparece referido é o de integração, seguido dos conceitos inserção e inclusão. Refira-se ainda que o termo inserção parece ser aquele com características mais operatórias, sendo exemplo da sua utilização indicações como: inserção da mulher, inserção no mercado de trabalho, inserção educacional. A inserção social tem, em muitos destes casos, um segundo objectivo: a inclusão social. Contudo, ambas as referências – inserção e inclusão – são mais referidas num sentido social e cultural, menos no sentido espacial, territorializado. Embora o termo integração contenha também a

---

<sup>5</sup> Ao qual se destaca que no programa do XVII Governo Constitucional é explícita a referência à expressão coesão territorial.

---

---

dimensão sociocultural, é aquele cuja utilização mais indica uma referência ao espaço, desse modo sugerindo a ideia de que detém uma maior expressão de cunho territorial do que os outros dois conceitos. Contudo, por comparação, o termo inserção é o que denota uma maior expressão ao nível operativo, sendo reveladores deste aspecto muitos dos programas de intervenção social ou algumas linhas políticas, onde é proposto formas de operacionalizar a integração. Já os termos inclusão e integração, regra geral, sugerem uma maior conotação com objectivos a atingir a médio ou longo prazo, onde o meio para atingir tais objectivos seria através da inserção.

Os conceitos até aqui referidos têm especificidades próprias em função dos autores que os utilizam, dos problemas socio-espaciais e perspectivas de trabalho que descrevem, bem como ao nível das orientações políticas que definem as linhas de acção. Neste sentido, existe alguma variabilidade na forma como são definidos e aplicados, bem como se detectou que os mesmos se encontram associados a outros conceitos e que, de algum modo, se aplicam a determinadas perspectivas de interpretação da realidade, de definição de problemas ou de potenciação da coesão social.

### 1.2.3. Principais conceitos e dimensões características

No sentido de sistematizar as noções ou termos utilizados que aludem à transformação social, cultural e do espaço-território, e assim melhor especificar algumas das dimensões que os caracterizam, entendeu-se ser fundamental estabelecer uma listagem de conceitos. Esta lista não é exaustiva em termos conceptuais nem em termos de documentos pesquisados, nem tão pouco em termos de análise (devendo ser mais aprofundada), convindo apenas ser entendida com um guia de (primeira) orientação e, como tal, com limitações (cf. Quadro 2 e Quadro 3). Salienta-se ainda que os documentos pesquisados são os que se encontram referidos na bibliografia, sendo o critério de escolha dos mesmos associados à importância que detinham ao nível de um enquadramento global da temática pesquisada.

Os conceitos aqui sublinhados não tiveram em conta se a sua aplicabilidade ou utilização se reporta ao caso específico dos imigrantes e minorias étnicas, tendo sido apenas

considerados em termos mais abrangentes e de forma a retomar os conceitos afins do de “mistura social” (conforme documento de trabalho produzido pela equipa coordenadora do estudo que orientou a pesquisa efectuada).

**Quadro 2 – Identificação de noções que identificam situações a promover**

<b>CONCEITOS</b>	
<b>COESÃO SOCIAL (COESÃO TERRITORIAL)</b>	
<b>CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS</b>	<b>ÂMBITO DE REFERÊNCIA E UTILIZAÇÃO</b>
<p>Inerente à ideia de integração através do equilíbrio e equidade social.</p> <p>Também é uma noção utilizada no sentido territorial e que, em termos gerais, remete para a ideia de promoção do equilíbrio e equidade das regiões.</p>	<p>O conceito coesão social é referido pelo discurso político, mas com um objectivo lato, sendo utilizados outros conceitos para operacionalizar o objectivo, tais como integração, inserção e inclusão, a par de conceitos como equidade e equilíbrio social, combate a pobreza e a exclusão social. A incidência territorial do termo, enquanto orientação política, assume preponderância no discurso oficial actual.</p>
<b>INTEGRAÇÃO SOCIAL (INTEGRAÇÃO SOCIO-URBANÍSTICA)</b>	
<b>CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS</b>	<b>ÂMBITO DE REFERÊNCIA E UTILIZAÇÃO</b>
<p>Subjacente à ideia de reciprocidade e aceitação mútua entre grupos sociais – de origem social e cultural diversa ou não – em situação de co-presença.</p> <p>A incidência territorial de utilização do conceito remete para a noção de integração socio-urbanística, através da interligação entre diferenciados espaços físicos e sociais, de forma a garantir um maior equilíbrio socio-espacial e territorial e promover a qualidade de vida. Esta referência tem uma maior expressão estratégica do que propriamente operacional.</p> <p>Como conceitos associados podem, por exemplo, referir-se os seguintes: co-presença, reciprocidade, aceitação mútua, consonância (interindividual e intergrupai), adaptação, mobilidade social, diversidade, heterogeneidade.</p>	<p>Sobretudo associado a duas orientações: 1) de âmbito sociocultural, ligado à ideia de adaptação, podendo pressupor a promoção de um maior pluralismo, como também à ideia de assimilação social ou cultural da parte de uma determinada sociedade ou grupo dominante; 2) de âmbito socio-espacial, encontrando-se ligado à promoção de um maior equilíbrio na organização do território, a par da heterogeneidade social e cultural.</p> <p>A integração social é um princípio de determinadas políticas e programas de incidência social. Constitui-se como objectivo de determinadas práticas de intervenção social, urbana e urbanísticas.</p>

<b>INSERÇÃO SOCIAL</b>	
<b>CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS</b>	<b>ÂMBITO DE REFERÊNCIA E UTILIZAÇÃO</b>
<p>É um conceito que visa a inclusão e integração social no sentido mais abrangente. Tenciona, assim, incluir os indivíduos abrangidos pela necessidade de inserção, em determinadas situações que facultem a promoção social e, neste sentido, a inclusão no mercado de trabalho, educacional, no acesso aos programas de apoio social, etc.</p>	<p>Este conceito é referido em muitos programas públicos de promoção e apoio social, bem como no discurso político. A sua utilização é muito operatória na medida que o objectivo de inserção é muito directivo e direccionado a determinadas práticas e grupos-alvo (emprego, educação, mulheres, etc.). É um conceito de âmbito social, sendo residual a sua referência ao nível do espaço e do território.</p>
<b>INCLUSÃO SOCIAL</b>	
<b>CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS</b>	<b>ÂMBITO DE REFERÊNCIA E UTILIZAÇÃO</b>
<p>É um conceito que visa contrariar o seu oposto que é a exclusão social. Ao visar um objectivo mais amplo e que se refere à integração, visa a introdução mais equitativa dos indivíduos em situação de exclusão, na sociedade através da criação de mecanismos de inserção.</p>	<p>Existência de programas públicos de promoção da inclusão, embora a operacionalização deste objectivo muitas vezes passe pela inserção sobretudo através do emprego e da educação. É um termo que aparece nas linhas políticas, muito embora seja mais incidente a sua referência nos programas de acção social. A sua utilização tem sobretudo um cunho social, sendo residual a referência ao território, sobretudo no que concerne às acções de intervenção social.</p>
<b>CO-PRESENÇA</b>	
<b>CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS</b>	<b>ÂMBITO DE REFERÊNCIA E UTILIZAÇÃO</b>
<p>É um conceito onde a sua natureza explicativa é mais evidente, assim realçando as situações de proximidade espacial, às vezes, social, de categorias sociais diferenciadas.</p>	<p>O seu teor explicativo remete para uma maior utilização ao nível da reflexão que se desenvolve sobre os contextos socio-espaciais, não tendo uma referência explícita nas linhas de orientação política nem nos programas e acções de intervenção social.</p>
<b>COABITAÇÃO</b>	
<b>CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS</b>	<b>ÂMBITO DE REFERÊNCIA E UTILIZAÇÃO</b>
<p>É um conceito cuja natureza explicativa é aquela que mais é relevada, sobretudo remetendo para uma relação de proximidade habitacional. É um conceito intimamente relacionado com a noção de co-presença.</p>	<p>Provavelmente em decorrência da promoção habitacional ser orientada para aqueles que se encontrem em situação de desfavorecimento, assim indiciando uma coabitação (social e étnica), este conceito não assume um carácter operatório, não sendo referência em si das linhas de orientação política, programas e acções de intervenção. A sua natureza explicativa remete para uma utilização de carácter analítico e interpretativo da realidade social.</p>

<b>MOBILIDADE SOCIAL</b>	
CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS	ÂMBITO DE REFERÊNCIA E UTILIZAÇÃO
<p>É um conceito que denota a mudança ou a passagem de uma posição social para outra. Pelo que, a par da sua natureza explicativa (em função das análises e interpretações feitas sobre a realidade social), no que concerne à intervenção social tem uma natureza sobretudo estratégica.</p>	<p>A par da sua utilização em contextos mais reflexivos e teóricos, e como objectivo das políticas de inclusão social, é também referido nos programas de intervenção social. Mas, em si não comporta mecanismos de carácter operativo, já que estes são normalmente remetidos para a inserção social e a promoção do acesso à habitação. A sua incidência territorial, embora referida em contextos de âmbito reflexivo, não é expressiva nos contextos de intervenção social.</p>
<b>PROMOÇÃO SOCIAL</b>	
CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS	ÂMBITO DE REFERÊNCIA E UTILIZAÇÃO
<p>Intimamente associado à ideia de mobilidade social, pretende evocar um processo de mudanças que resultem em melhorias qualitativas para os indivíduos ou grupos.</p>	<p>O seu âmbito de referência e utilização é semelhante ao que se verifica com o de mobilidade social, sendo a sua maior incidência em documentos com argumentos técnico-metodológicos de apoio à intervenção social.</p>
<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b>	
CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS	ÂMBITO DE REFERÊNCIA E UTILIZAÇÃO
<p>É um conceito que evoca o envolvimento dos indivíduos e grupos nas dinâmicas que mais directamente lhes dizem respeito. Este conceito encontra-se intimamente associado a outros, entre os quais se destaca: autonomia e responsabilidade social; direitos/deveres sociais; desenvolvimento social / sustentabilidade social.</p>	<p>É uma noção de natureza estratégica empregado em referências legislativas, princípios de intervenção social e em questões técnico-metodológicas relacionadas com as lógicas de acção social. Mas, a par de ser um conceito utilizado em diversos campos, a sua operacionalização não está garantida, sendo que a participação nem sempre é efectiva.</p>
<b>DIVERSIDADE SOCIOCULTURAL (DIVERSIDADE SOCIO-ESPACIAL)</b>	
CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS	ÂMBITO DE REFERÊNCIA E UTILIZAÇÃO
<p>O conceito de diversidade sociocultural tem sobretudo uma referência explicativa, em termos da constatação da realidade. Evoca a existência da heterogeneidade social e cultural de determinados contextos.</p> <p>Por seu lado, a diversidade socio-espacial, a par de ser um conceito utilizado para explicar a realidade, também é referido como um conceito estratégico em termos da intervenção no território.</p>	<p>A referência ao termo não sugere uma proeminência operativa e estratégica. Os documentos onde se verifica a sua referência são de carácter académico, reflexivo ou prospectivo, mas não necessariamente político. A ideia de diversidade num sentido socio-espacial aparece no discurso e em documentos de carácter oficial, sobretudo em programas e projectos de intervenção de âmbito local, mas muitas vezes a ideia é dissimulada por outros termos, como: inserção, inclusão, integração. Mas, são pouco explícitos os meios e instrumentos para a promoção da diversidade.</p>

<b>REAGRUPAMENTO FAMILIAR</b>	
CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS	ÂMBITO DE REFERÊNCIA E UTILIZAÇÃO
Este conceito está intimamente identificado com as questões da imigração, referindo-se ao reencontro/(re)união de grupos familiares que estejam fora do território nacional.	É um direito consagrado pela legislação portuguesa, sendo possível efectivar o reagrupamento familiar mediante comprovação de determinados requisitos referidos na lei. É um conceito discutido ao nível reflexivo e académico, assumindo algumas vezes um carácter reivindicativo, sobretudo ao nível da promoção da integração dos imigrantes.

### Quadro 3 – Identificação de noções que insinuem situações a combater

<b>CONCEITOS</b>	
<b>SEGREGAÇÃO (SOCIAL, ESPACIAL, URBANA)</b>	
CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS	ÂMBITO DE REFERÊNCIA E UTILIZAÇÃO
Relacionada com a ideia de separação forçada, condicionada e/ou derivada da desigualdade frente às situações de emprego, vida associativa e social, educação, saúde, idade, condição de género, habitação; como também deriva da diferença sobretudo de ordem sociocultural. É um termo intimamente associado ao de exclusão e de discriminação. Implica uma situação de exclusão das redes de interacção e inclusão, promovendo a distância e o afastamento social e espacial, como também pode estar na base de determinados conflitos de âmbito social.	Os estudos desenvolvidos no âmbito da problemática da segregação social, espacial e urbana têm servido como instrumentos de apoio para o desenvolvimento de medidas e na formulação de acções contra a exclusão, a discriminação e o desfavorecimento (social, económico, educacional, habitacional, laboral, etc.) e a favor da inclusão e da integração. O termo segregação, embora referenciado no discurso político e nas linhas políticas que definem as acções, assume um carácter mais operacional quando associado a termos afins, tais como: áreas desfavorecidas e críticas, desigualdade e desfavorecimento; ou na referência a situações sociais específicas: segregação no emprego, segregação da mulher.
<b>COMBATE À POBREZA / LUTA CONTRA A POBREZA</b>	
CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS	ÂMBITO DE REFERÊNCIA E UTILIZAÇÃO
É um conceito que sobretudo visa a inversão das situações de desfavorecimento social e económico, bem como de exclusão social.	É referido no discurso político e nas linhas de orientação das políticas sociais. Existem programas públicos vocacionados para o combate à pobreza. A aplicação dos programas de combate/luta contra a pobreza está associada à promoção habitacional, à mobilidade social, à inserção e inclusão social.



<b>DESIGUALDADE (SOCIAL, ECONÓMICA)</b>	
CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS	ÂMBITO DE REFERÊNCIA E UTILIZAÇÃO
<p>É um termo que evoca o desequilíbrio de oportunidades sociais e económicas. O inverso da situação de desigualdade dá-se através da evocação de princípios de equidade social, mas não evoca necessariamente a ideia de equilíbrio de populações numa perspectiva territorial.</p>	<p>Embora de cunho explicativo, este termo é utilizado no enquadramento das perspectivas de inversão das situações críticas, e de desfavorecimento (social, económico, habitacional, urbanístico), através da promoção de determinados programas e acções de âmbito social e territorial. É um termo referido nas linhas políticas e nos programas e acções de intervenção social e territorial.</p>
<b>ÁREAS DESFAVORECIDAS</b>	
CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS	ÂMBITO DE REFERÊNCIA E UTILIZAÇÃO
<p>Consideradas como as áreas onde existem níveis acentuados de carência de serviços, equipamentos, espaços colectivos e verdes, qualidade habitacional, etc. Mais recentemente observa-se a associação entre a ideia de áreas desfavorecidas com a de áreas críticas.</p>	<p>Esta referência denota um cunho explicativo quando utilizada no sentido de enquadrar a necessidade de inversão de situações críticas de desfavorecimento (social, económico, habitacional, urbanístico), críticas, através da promoção de determinados programas e acções de âmbito social e territorial. É um termo referido nas linhas políticas e nos programas e acções de intervenção social e territorial.</p>
<b>EXCLUSÃO SOCIAL (EXCLUSÃO ESPACIAL)</b>	
CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS	ÂMBITO DE REFERÊNCIA E UTILIZAÇÃO
<p>A exclusão é um conceito que, na sua generalidade, implica estar fora das redes de interacção e inclusão, bem como dos mecanismos de acesso às tais redes. A aplicabilidade do conceito é complexa e diferenciada, explicando diferentes situações, sendo sobretudo referido relativamente a quatro situações (cf. Bruto da Costa: 1998): económica – associada à pobreza e à falta de recursos, evidenciando situações de privações múltiplas (más condições de vida, baixos níveis de instrução e qualificação profissional, emprego precário e instável, informalidade económica); social – associada às situações de privação relacional (isolamento, deficientes níveis de autonomia e incapacidades várias); cultural – associada aos fenómenos de racismo, xenofobia e discriminação, com particular incidência ao nível dos imigrantes e minorias étnicas; patológica – associada aos problemas de natureza psicológica ou mental.</p>	<p>Existem programas públicos de combate à exclusão, sendo que a operacionalização deste objectivo, muitas vezes passe pela inserção sobretudo através do emprego e da educação. Detecta-se a referência a este termo sobretudo em programas de acção social. A sua utilização tem sobretudo um cunho social, sendo residual a referência ao território, sobretudo no que concerne às acções de intervenção social.</p>

---

Tendo por base os termos referenciados nos Quadros 2 e 3, procedeu-se a uma referenciação sobre a utilização dos mesmos em alguns documentos oficiais.

A pesquisa realizada neste sentido (cf. Quadro 4) não se caracterizou pela exaustividade, tendo sido apenas efectuada em alguns documentos pré-seleccionados e que tiveram o seguinte critério de selecção: documentos que no âmbito da pesquisa em curso fornecessem um enquadramento geral da temática de estudo. Foram consultados 10 documentos cuja selecção, análise e apresentação dos resultados, por um lado, seguiu os seguintes critérios:

- Âmbito de orientação constitucional da República Portuguesa (documento consultado: Constituição da República Portuguesa - VII Revisão Constitucional, 2005);
- Programa do Governo vigente a época da pesquisa (documento consultado: Programa do XVII Governo Constitucional - 2005-2009);
- Principais programas relacionados com o sector da habitação e com influência na política habitacional vigente (documentos consultados: Decreto-lei 163/93, de 7 de Maio (institui o Programa Especial de Realojamento – PER; Decreto-Lei n.º 271/2003, de 28 de Outubro - Revisão do Programa Especial de Realojamento – PER; Decreto-Lei 135/2004, de 3 de Junho, cria o Programa de Financiamento para acesso à Habitação - PROHABITA; Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2005, de 7 de Setembro, institui a Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos);
- Principais linhas de orientação ao nível da promoção da inclusão social em conformidade com a orientação vigente à época da pesquisa (documentos consultados: Resolução do Conselho de Ministros nº 91/ 2001, de 6 de Agosto, institui o Plano Nacional de Acção para a Inclusão – PNAI; Decreto-Lei 251/ 2002, de 22 de Novembro, institui o Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas – ACIME; Plano Nacional de Emprego de 2005).
- Bases da política de ordenamento do território e urbanismo em conformidade com a orientação vigente à época da pesquisa (documento consultado: Decreto-Lei 48/ 98, de 11 de Agosto, Estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo).

Por outro lado, na selecção, análise e apresentação dos documentos aqui salientados, foram privilegiados os documentos que, de algum modo, ressaltassem as temáticas discutidas no âmbito deste relatório e que, em síntese, se referem às seguintes: habitação, imigração, ordenamento do território e urbanismo.

Salienta-se ainda que foi objectivo da consulta o desenvolvimento de uma pesquisa que levasse em consideração todos os termos salientados nos Quadros 2 e 3, sendo que a não reprodução de extractos de textos com a referência a determinados termos anteriormente sublinhados significa apenas a não utilização dos mesmos nos documentos consultados para efeitos dessa pesquisa específica.

Observa-se ainda que determinados termos são, num mesmo documento, referenciados muitas vezes, pelo que a opção adoptada foi a de somente reproduzir os extractos de textos que permitissem compreender o sentido com que um determinado termo é utilizado, de modo que, quando da detecção da repetição de um mesmo sentido de utilização de um certo termo num mesmo documento, não são feitas reproduções dos extractos de tais textos. Entretanto, sempre que pertinente, indica-se o número de vezes que um determinado termo é referenciado num mesmo documento, o que, eventualmente, poderá aludir à importância de uma certa noção no âmbito do enquadramento de um discurso.

Assim, no Quadro 4 são apresentados os termos encontrados (marcados a negrito) em determinados documentos e reproduzem-se os extractos de texto onde o termo é referido. Contudo, não se desenvolveu uma análise mais aprofundada sobre a referência dos mesmos, não sendo analisadas as implicações que suscitam.

Salienta-se que o termo “mistura social” não foi encontrado na consulta efectuada.

---



---

**Quadro 4 – Identificação de noções em alguns documentos oficiais**

---

**1º) DOCUMENTO: CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (VII REVISÃO CONSTITUCIONAL, 2005)**

NOÇÕES	EXTRACTOS DE TEXTOS
COESÃO	<p>Art. 7º, alínea 6</p> <p>“Portugal pode, em condições de reciprocidade, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático e pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização da <b>coesão económica, social e territorial</b>, de um espaço de liberdade, segurança e justiça e a definição e execução de uma política externa, de segurança e de defesa comuns, convencionar o exercício, em comum, em cooperação ou pelas instituições da União, dos poderes necessários à construção e aprofundamento da união europeia.”</p> <p>Art. 81º, alínea d)</p> <p>“Promover a <b>coesão económica e social</b> de todo o território nacional, orientando o desenvolvimento no sentido de um crescimento equilibrado de todos os sectores e regiões e eliminando progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo e entre o litoral e o interior.”</p>
INTEGRAÇÃO SOCIAL	<p>Art. 70º, alínea 2</p> <p>“A política de juventude deverá ter como objectivos prioritários o desenvolvimento da personalidade dos jovens, a criação de condições para a sua efectiva <b>integração na vida activa</b>, o gosto pela criação livre e o sentido de serviço à comunidade.”</p> <p>Art. 71º, alínea 2</p> <p>“O Estado obriga-se a realizar uma política nacional de prevenção e de tratamento, reabilitação e <b>integração</b> dos cidadãos portadores de deficiência e de apoio às suas famílias, a desenvolver uma pedagogia que sensibilize a sociedade quanto aos deveres de respeito e solidariedade para com eles e a assumir o encargo da efectiva realização dos seus direitos, sem prejuízo dos direitos e deveres dos pais ou tutores.”</p> <p>Art. 81º, alínea e)</p> <p>“Promover a correcção das desigualdades derivadas da insularidade das regiões autónomas e incentivar a sua progressiva <b>integração</b> em espaços económicos mais vastos, no âmbito nacional ou internacional.”</p>
PROMOÇÃO SOCIAL	<p>Art. 199º, alínea g)</p> <p>“Praticar todos os actos e tomar todas as providências necessárias à <b>promoção</b> do desenvolvimento económico-social e à satisfação das necessidades colectivas.”</p>

---

PARTICIPAÇÃO SOCIAL	<p>Há 37 referências ao termo participação e sobretudo relacionadas com um sentido de participação política e cívica dos cidadãos em organismos e/ou associações. Por exemplo:</p> <p>Art. 66º, alínea 2</p> <p>“Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a <b>participação</b> dos cidadãos (...).”</p>
DESIGUALDADE	<p>Art.73º, alínea 2</p> <p>“O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das <b>desigualdades económicas, sociais e culturais</b>, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida colectiva.”</p> <p>Art. 81º, alínea b)</p> <p>“Promover a justiça social, assegurar a igualdade de oportunidades e operar as necessárias correcções das <b>desigualdades</b> na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal.”</p> <p>Art. 81º, alínea e)</p> <p>“Promover a correcção das <b>desigualdades</b> derivadas da insularidade das regiões autónomas e incentivar a sua progressiva integração em espaços económicos mais vastos, no âmbito nacional ou internacional.”</p> <p>Art. 104º, alínea 1</p> <p>“O imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das <b>desigualdades</b> e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar.”</p>

**2º) DOCUMENTO: PROGRAMA DO XVII GOVERNO CONSTITUCIONAL (2005-2009)**

COESÃO	<p>Relativamente ao conceito “coesão”, são referidas várias variantes, como por exemplo: coesão social; coesão nacional; coesão territorial; coesão europeia; coesão comunitária; coesão social e territorial; coesão nacional e territorial; coesão económica, social e territorial. São exemplos de tais casos os seguintes extractos de texto:</p> <p>“O Programa do XVII Governo Constitucional visa dar a Portugal um rumo para a sua modernização e desenvolvimento, com <b>coesão social</b>.” (p. 6)</p> <p>“O compromisso com a <b>coesão</b> é um compromisso social mas é, igualmente, um compromisso territorial e um compromisso entre gerações. É por isso que o desenvolvimento sustentável é uma preocupação central do actual Governo.” (p. 6)</p> <p>“Reforçar a <b>coesão nacional</b>, numa sociedade com menos pobreza e com mais igualdade de oportunidades, onde os <b>instrumentos de coesão</b> sejam também ferramentas para o crescimento e a modernização.” (p. 7)</p>
--------	--

	<p>“Melhorar a qualidade de vida dos portugueses num quadro sustentável de desenvolvimento, onde a qualidade ambiental, a defesa dos consumidores e a melhoria dos indicadores de bem-estar sejam uma realidade e onde a <b>coesão territorial</b> seja, ela também, um factor de progresso do País.” (p. 7)</p> <p>“A política de ambiente e ordenamento do território tem dois objectivos principais: alcançar a convergência ambiental com a Europa e promover a <b>coesão territorial</b>, a nível nacional e europeu. Esta visão implica uma grande capacidade de coordenação e integração de políticas, que este Governo promoverá, nomeadamente, através de um sistema de gestão territorial mais efectivo, mais coerente, mais descentralizado e mais responsável perante os cidadãos.” (p. 93)</p> <p>“Em primeiro lugar, a conclusão, aprovação e aplicação do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS). Estes instrumentos deverão constituir o quadro de referência estratégico para as diversas intervenções com impacto territorial relevante, incluindo as que virão a ser consideradas nos Programas Operacionais para o próximo período de programação e implementação da <b>política de coesão comunitária</b> (2007-2013).” (p. 96)</p> <p>“O Governo norteará a participação de Portugal na União Europeia pelos objectivos de (i) consolidar o aprofundamento do projecto europeu e fortalecer a <b>coesão europeia</b>, (ii) aumentar o contributo da União a favor da segurança, da paz e do desenvolvimento (iii) assegurar condições adequadas para a modernização e afirmação de Portugal no mundo contemporâneo.” (p. 152)</p> <p>“O sistema de transportes é um factor determinante da <b>coesão social e territorial</b> e da competitividade do País. Assim, dar-se-á especial atenção à melhoria das infra-estruturas de transporte a nível nacional, tendo em atenção as necessidades de uso e o equitativo e solidário tratamento de todos os cidadãos na garantia da sua mobilidade, melhorando a relação espaço/tempo associada aos principais eixos longitudinais e transversais do País.” (p. 103)</p> <p>“No contexto difícil do alargamento, a preservação da <b>coesão económica, social e territorial</b> exigirá uma especial concentração na fase final da negociação das perspectivas financeiras para 2007 – 2013, a fim de garantir à União os recursos necessários à prossecução dos objectivos fixados no Tratado Constitucional e para que se mantenha um quadro apropriado para a específica inserção de Portugal na nova dinâmica europeia.” (p. 152)</p>
INTEGRAÇÃO SOCIAL	<p>Há 33 referências ao conceito integração. Seguem alguns exemplos mais relevantes:</p> <p>“A escola de hoje defronta-se, entretanto, com um novo leque de desafios. Nas sociedades democráticas, abertas e complexas em que vivemos, pede-se legitimamente à escola que não se preocupe apenas com a transmissão de conhecimentos organizados em disciplinas. De um lado, há que centrar o trabalho pedagógico na aquisição de competências, que sustentem a aprendizagem ao longo de toda a vida. Do outro, há que promover a educação para os valores. Os princípios da escola inclusiva orientarão as políticas de educação especial. Será valorizada a educação intercultural e a <b>integração dos filhos de imigrantes.</b>” (p. 48)</p>

	<p>“Portugal optou por uma política de abertura regulada à imigração, adoptando uma estratégia em torno de três eixos: regulação, fiscalização e <b>integração</b>. Esta estratégia foi inspirada na estratégia da União Europeia de criação de políticas comuns de estrangeiros e de asilo, a qual merece total adesão do Governo.” (p. 89)</p> <p>“Assim, numa perspectiva de <b>integração</b>, enfrentamos um duplo desafio: reforçar os mecanismos de <b>integração dos imigrantes</b>, e estender-lhes um conjunto mínimo de mecanismos de protecção social idênticos àqueles de que desfrutam os portugueses.” (p. 89)</p> <p>“A política de ambiente e ordenamento do território tem dois objectivos principais: alcançar a convergência ambiental com a Europa e promover a coesão territorial, a nível nacional e europeu. Esta visão implica uma grande capacidade de coordenação e <b>integração de políticas</b>, que este Governo promoverá, nomeadamente, através de um sistema de gestão territorial mais efectivo, mais coerente, mais descentralizado e mais responsável perante os cidadãos.” (p. 93)</p> <p>“O Governo pressupõe que uma melhoria na eficácia do combate ao crime passa, também, pela adopção de políticas orientadas para os factores da criminalidade, devendo preferir-se a <b>reintegração</b> à exclusão, mas entende que é fundamental garantir os meios de investigação e repressão adequados. Por outro lado, considera que o aumento da eficácia não pode prejudicar as garantias de defesa consagradas constitucionalmente e próprias do Estado de direito democrático.” (p.141)</p>
(RE) INSERÇÃO SOCIAL	<p>“Associar prevenção, tratamento, redução de riscos e minimização de danos e <b>reinserção social</b>, baseando na proximidade o sistema de prevenção primária em meio familiar, escolar, recreativo e de lazer, através da rede nacional de planos municipais de prevenção, em articulação com a sociedade civil;” (p. 77)</p> <p>“Programas de <b>inserção social</b> e ocupacional da mulher migrante.” (p. 90)</p> <p>“Para promover a ressocialização dos agentes de crimes e uma defesa social eficaz, preconiza-se uma maior amplitude na aplicação de penas alternativas à pena de prisão, privilegiando-se, nomeadamente, a aplicação da pena de trabalho a favor da comunidade, e a alteração do modelo de execução de penas, acolhendo-se as necessidades de <b>reinserção social</b> e familiar e de integração no mercado de trabalho dos condenados.” (p. 142)</p>
INCLUSÃO	<p>“Alargar progressivamente a todas as crianças em idade adequada a educação pré-escolar e consolidar a universalidade do ensino básico de nove anos. O que implica retomar a aposta na rede nacional de ofertas da educação de infância e reforçar os <b>instrumentos de inclusão</b> e combate ao insucesso na escola básica.” (p. 42-43)</p> <p>“Só é possível avançar no caminho da <b>inclusão</b> e da igualdade de oportunidades, defendendo e valorizando o serviço público de educação e a escola pública, aberta a todos. O Governo promoverá, também, o apoio estatal, assente na qualidade e através de formas claras e rigorosas de contratualização, ao ensino particular e cooperativo.” (p.43)</p>

<p>COMBATE À POBREZA / LUTA CONTRA A POBREZA</p>	<p>“É chegado o tempo de voltar a dar prioridade ao <b>combate à pobreza</b> que alastra em Portugal. É este, também, o tempo de ajustar as respostas sociais à nova realidade com que nos confrontamos, contribuindo também com as políticas públicas para um exercício de cidadania mais responsável.” (p. 66)</p> <p>“O <b>combate à pobreza e exclusão</b> tem que constituir hoje, para Portugal como para o conjunto da União Europeia, uma prioridade de primeira linha da governação e da condução política, na base do reconhecimento e consagração de direitos sociais indissociáveis de uma sociedade de justiça e progresso.” (p. 67)</p> <p>“Após três anos de governação que significaram um profundo recuo nas políticas sociais e um afastamento intolerável dos níveis de aproximação a valores de dignidade que vinham sendo prosseguidos, é tempo de recuperar e revitalizar uma governação que faça do <b>combate à pobreza e à exclusão</b> uma das suas matrizes essenciais.” (p. 67)</p> <p>“Deste modo, uma das medidas de reforço da protecção social que o Governo se propõe implementar, no prazo de uma legislatura, traduzir-se-á na criação de uma Prestação Extraordinária de <b>Combate à Pobreza dos Idosos</b>, para que finalmente nenhum pensionista tenha que viver com um rendimento abaixo de 300 €.” (p. 70)</p>
<p>MOBILIDADE SOCIAL</p>	<p>“É uma agenda ambiciosa e que não esconde as dificuldades. A todos os níveis, é necessário criar um ambiente de rigor e de criação de oportunidades. Um ambiente favorável à <b>mobilidade social</b>, à poupança, ao investimento e à criação de emprego.” (p. 10)</p>
<p>PROMOÇÃO SOCIAL</p>	<p>“É da articulação entre uma concertação social e uma negociação colectiva renovadas na agenda e nos métodos que depende o desenvolvimento de um sistema de relações laborais adequado quer à <b>promoção da cidadania</b>, da equidade social no trabalho, quer ao desenvolvimento rápido e sustentável da competitividade empresarial.” (p. 62)</p> <p>“Relançar a concertação social, tendo em vista a celebração de um acordo que explicita os compromissos de cada um dos interlocutores sociais na <b>promoção do emprego</b>, da equidade social e da competitividade empresarial;” (p. 63)</p> <p>“Desburocratizar e articular os serviços de emprego e de segurança social relacionados com a <b>promoção do emprego</b> e o combate ao desemprego, concentrando numa única entidade pública a totalidade dos contactos com os desempregados;” (p. 63)</p> <p>“Transversalidade da política para a igualdade de género em todas as outras políticas, de modo a assegurar a <b>promoção da igualdade</b> e o combate à desigualdade.” (p. 87)</p> <p>“A política de Habitação deste Governo visa a <b>promoção do acesso à habitação</b>, a articulação das políticas de habitação com a qualificação do ambiente urbano e a concertação da intervenção do Estado com outras entidades, nomeadamente municípios e entidades privadas do sector cooperativo e associativo.” (p. 100)</p> <p>“Estimular a programação nas operações urbanísticas de áreas de construção para a <b>promoção de habitação</b> de custos controlados.” (p. 102)</p>



PARTICIPAÇÃO	<p>“Uma cultura de território mais exigente proporciona um maior grau de envolvimento dos cidadãos. Mas estes precisam de ter mais confiança nas entidades públicas com poder de decisão nesta matéria. Com este objectivo, o Governo pretende adoptar seis medidas prioritárias: promoção e regulação de novas formas de <b>participação cívica</b>, nomeadamente baseadas em práticas de proximidade; clarificação do sistema de <b>participação</b> e acompanhamento institucional dos planos, separando claramente as componentes consultiva e deliberativa; utilização das potencialidades do <i>e-government</i> na gestão ambiental e territorial, garantindo a sua real apropriação pelos cidadãos; definição de um quadro das condições contratuais e institucionais para promoção, viabilização e operacionalização dos projectos em parceria público-privado; criação do sistema nacional de informação territorial, desenvolvimento de uma política de informação geográfica e, finalmente, publicitação sistemática dos investimentos públicos co-financiados pela União Europeia ou financiados pelo Governo.” (p. 98)</p> <p>“As políticas integradas e transversais de intervenção social junto das populações realojadas visarão a prevenção da criação de novos “guetos”. Serão estabelecidos programas que visem, sempre que possível, adequar as condições de habitabilidade a situações específicas, nomeadamente cidadãos idosos ou cidadãos portadores de deficiência. Será promovida a criação de parcerias para “habitação apoiada”, de custos controlados, com a <b>participação das autarquias locais</b> e do movimento cooperativo, especialmente dirigida aos jovens em busca de primeira habitação e às famílias cujo rendimento não permita o acesso ao mercado imobiliário. A gestão do parque de arrendamento do Estado será efectuada com recurso a parcerias com entidades privadas ou da economia social.” (p. 101)</p>
DESIGUALDADE	<p>“A estratégia do Governo aposta na recuperação da confiança para lançar uma dinâmica de crescimento progressivo da economia, que permita também combater o desemprego e reduzir as <b>desigualdades sociais</b>.” (p. 6)</p> <p>“Todavia, a agenda política do Governo não se esgota nas questões económicas. Portugal é um dos países da Europa onde a <b>desigualdade de rendimentos</b> é maior e onde o desemprego mais rapidamente cresceu. Paralelamente, é um dos países onde os níveis de ensino e qualificação são mais insuficientes. O Governo desenvolverá, portanto, um amplo conjunto de políticas sociais que são mais do que políticas de coesão social, são igualmente passos imprescindíveis para nos tornarmos um País mais competitivo.” (p. 6)</p> <p>“A agenda económica do Governo tem como objectivo aumentar, de forma sustentada, o crescimento potencial da nossa economia para 3%, durante esta legislatura. Só com o crescimento da economia poderemos resolver o problema do desemprego e combater as <b>desigualdades sociais</b>. Portugal deve ter como objectivo recuperar, nos próximos quatro anos, os cerca de 150.000 postos de trabalho perdidos na última legislatura.” (p.9)</p> <p>“Acabar progressivamente com a pobreza associada ao trabalho, reduzir as <b>desigualdades sociais no mundo do trabalho</b> e promover a cidadania laboral são os três objectivos essenciais do Governo neste domínio de intervenção política.” (p. 62)</p>

	<p>“Portugal não pode continuar a ser um dos países europeus em que a <b>pobreza e a desigualdade</b> entre os que trabalham é maior, nem pode tolerar as taxas de sinistralidade no trabalho e de incidência das doenças profissionais que ainda caracterizam a sociedade portuguesa. Para o Governo, é indispensável que o salário mínimo nacional cumpra a função que lhe cabe como factor de imunidade à pobreza.” (pp. 62-63)</p> <p>“Mas é igualmente necessário que os compromissos sociais tenham sempre presente a necessidade de reduzir progressivamente a pobreza no mundo do trabalho e a <b>desigualdade de oportunidades</b> – entre homens e mulheres, entre os vários tipos de emprego, entre nacionais e imigrantes - que reduzem a qualidade das condições de trabalho e estruturam e alimentam a segmentação dos mercados de trabalho e promovem a exclusão social.” (p. 63)</p> <p>“Não é possível continuar a conviver sem sobressalto com os níveis de desemprego e pobreza com que o País se confronta. O Governo dará por isso um novo impulso a esse combate contra as <b>desigualdades</b>, intervindo em todas as frentes da actividade governativa, mas com uma especial atenção às políticas de desenvolvimento dos territórios, às políticas de apoio às famílias e às que visam o apoio ao rendimento dos mais desprovidos.” (p. 67)</p> <p>“A pobreza e exclusão assumem uma expressão de particular intensidade em determinados territórios profundamente marcados pela <b>desigualdade</b>.” (p.70)</p> <p>“O programa do Governo tem em conta o contexto social no qual as pessoas nascem, crescem, vivem e morrem. E o contexto do País, neste domínio, é particularmente preocupante: elevadas taxas de pobreza, desemprego, abandono escolar precoce, média de rendimentos baixa e reduzido nível de literacia geram intoleráveis situações de exclusão social e <b>desigualdades em saúde</b> que devem ser combatidas.” (p. 75)</p> <p>“Torna impossível uma boa gestão dos recursos humanos, factor essencial para o desenvolvimento da competitividade, o que é patente na contradição entre uma relativa igualdade de oportunidades no acesso ao ensino e uma profunda <b>desigualdade no acesso ao emprego</b> em Portugal.” (p. 85)</p> <p>“Apesar dos enormes progressos alcançados ao longo do século XX, e em Portugal nas últimas décadas, a <b>desigualdade baseada no sexo</b> continua presente em muitas áreas da vida em sociedade, pelo que toda a intervenção política no sentido de a combater constitui sempre um progresso no aprofundamento da democracia e na implementação dos direitos humanos.” (p. 87)</p> <p>“Transversalidade da política para a igualdade de género em todas as outras políticas, de modo a assegurar a promoção da igualdade e o combate à <b>desigualdade</b>.” (p. 87)</p>
EXCLUSÃO SOCIAL	<p>“Mas é igualmente necessário que os compromissos sociais tenham sempre presente a necessidade de reduzir progressivamente a pobreza no mundo do trabalho e a desigualdade de oportunidades – entre homens e mulheres, entre os vários tipos de emprego, entre nacionais e imigrantes - que reduzem a qualidade das condições de trabalho e estruturam e alimentam a segmentação dos mercados de trabalho e promovem a <b>exclusão social</b>.” (p. 63)</p>

	<p>“O programa do Governo tem em conta o contexto social no qual as pessoas nascem, crescem, vivem e morrem. E o contexto do País, neste domínio, é particularmente preocupante: elevadas taxas de pobreza, desemprego, abandono escolar precoce, média de rendimentos baixa e reduzido nível de literacia geram intoleráveis situações de <b>exclusão social</b> e desigualdades em saúde que devem ser combatidas.” (p. 75)</p> <p>“Expansão e consolidação de uma rede nacional de apoios às famílias, especialmente nas zonas de maior risco de <b>exclusão social</b>;” (p. 86)</p> <p>“Finalidade essencial da política de segurança é, de igual modo, promover a coesão social. Prevenir o crime contribui para evitar a <b>exclusão social</b>. A criação de uma cultura democrática de segurança, assente na autoridade do Estado de direito e na compreensão de que a segurança constitui uma questão de cidadania, é imprescindível para contrariar a tendência contemporânea para a fragmentação das sociedades.” (p. 145)</p> <p>“A diminuição da criminalidade constitui o objectivo a alcançar mediante uma política que, articuladamente, combata as causas e as consequências do crime. Assim, no plano das causas, será dada prioridade a políticas contra a <b>exclusão social</b> e, muito particularmente, de prevenção da toxicod dependência e tratamento dos toxicod dependentes, desenvolvendo e concretizando as medidas inovadoras aprovadas pelos XIII e XIV Governos Constitucionais.” (p. 147)</p>
--	--

**3º) DOCUMENTO: DECRETO-LEI 163/93, DE 7 DE MAIO (INSTITUI O PROGRAMA ESPECIAL DE REALOJAMENTO – PER)**

INTEGRAÇÃO SOCIAL E INSERÇÃO	<p>“Complementarmente à resolução do problema habitacional, é oferecido aos municípios ou instituições particulares de solidariedade social um programa alargado de <b>inserção social</b> das comunidades envolvidas, visando a criação de condições a uma plena <b>integração</b> destas populações na comunidade e combatendo os problemas de criminalidade, prostituição e toxicod dependência, entre outros, a que a exclusão social motivada pela falta de condições habitacionais condignas as deixou votadas.” (último parágrafo da introdução)</p>
INSERÇÃO SOCIAL E COMBATE À POBREZA / LUTA CONTRA A POBREZA	<p>Art. 17, alínea 1</p> <p>“É facultada aos municípios aderentes a possibilidade de celebrar com o Ministério do Emprego e da Segurança Social acordos complementares no âmbito do Programa Nacional da Luta contra a Pobreza, visando a <b>inserção social</b> dos agregados familiares a realojar.”</p>
PROMOÇÃO SOCIAL	<p>Art. 5º, alínea c)</p> <p>“Assegurar que os terrenos presentemente ocupados por núcleos de barracas a demolir que estejam na sua propriedade ou posse e se destinem à construção de habitação ficam prioritariamente afectos à execução do programa ou à <b>promoção</b> de habitação de custos controlados.”</p>

---

<b>4º) DOCUMENTO: DECRETO-LEI N.º 271/2003, DE 28 DE OUTUBRO (REVISÃO DO PROGRAMA ESPECIAL DE REALOJAMENTO – PER)</b>	
INTEGRAÇÃO SOCIAL	“Permite-se, também, o financiamento de equipamento social por se considerar essencial, no âmbito dos processos de realojamento de populações, criar condições para uma melhor <b>integração das famílias.</b> ” (p. 7182)
INSERÇÃO SOCIAL	“1 - As entidades referidas no (...) podem celebrar com o Ministério da Segurança Social e do Trabalho acordos complementares no âmbito do Programa Nacional da Luta Contra a Pobreza ou de programa com o mesmo objectivo, tendo em vista a <b>inserção social dos agregados familiares</b> a realojar.” (p. 7184)
<b>5º) DOCUMENTO: DECRETO-LEI 135/2004, DE 3 DE JUNHO (CRIA O PROGRAMA DE FINANCIAMENTO PARA ACESSO À HABITAÇÃO - PROHABITA)</b>	
PROMOÇÃO	Art.10º, 1 alínea b) “Os serviços da administração directa do Estado, os institutos públicos e as entidades públicas empresariais de capitais exclusivamente públicos, com atribuições no âmbito territorial das Regiões Autónomas e competências para a <b>promoção</b> e gestão de habitação social.”
PARTICIPAÇÃO	Art.10º, alínea 4 “O acordo de colaboração ou o protocolo, conforme o caso, deve conter os termos da <b>participação</b> das referidas entidades, designadamente o número e a identificação dos agregados familiares cujo alojamento fica a seu cargo de entre os constantes do levantamento efectuado pela Região Autónoma ou pelo município, bem como a indicação do número de habitações a construir, a adquirir, a reabilitar e ou a arrendar em relação ao número total de habitações previsto no acordo de colaboração e, se for o caso, as unidades residenciais e o equipamento social a promover.”
<b>6º) DOCUMENTO: RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 143/2005, DE 7 DE SETEMBRO (INSTITUI A INICIATIVA OPERAÇÕES DE QUALIFICAÇÃO E REINSERÇÃO URBANA DE BAIROS CRÍTICOS)</b>	
COESÃO SOCIAL	“Com efeito, pela concentração de problemas sociais, pelo desfavorecimento e menor capacidade das suas populações, pela concentração de grupos mais vulneráveis às diferentes formas de discriminação, pelo estigma social que lhes anda associado e pelo bloqueio de oportunidades, estes espaços, por um lado, constituem o mais urgente desafio em termos de promoção da cidadania e da <b>coesão social</b> e, por outro, representam um grande risco no que respeita a comportamentos que podem minar a qualidade de vida e a competitividade das principais aglomerações metropolitanas.” (p. 5486)

---

INTEGRAÇÃO SOCIAL	<p>“Embora uma política de cidades forte e coerente dependa da forma como se conseguir a <b>integração</b> destes quatro pilares,<sup>6</sup> uma atenção muito particular deve ser dada à temática das áreas urbanas críticas.” (p. 5486)</p> <p>“b) Construção de respostas adequadas à <b>integração social das crianças e dos jovens</b>, bem como da população socialmente excluída e das minorias étnicas, nomeadamente através de acções nos domínios da educação, da formação, das artes, da cultura, do desporto e do lazer.” (p. 5487)</p>
(RE)INSERÇÃO SOCIAL	As referências são sobretudo em termos da reinserção urbana de bairros críticos; reinserção funcional e urbanística.
PROMOÇÃO SOCIAL	<p>“Com efeito, pela concentração de problemas sociais, pelo desfavorecimento e menor capacidade das suas populações, pela concentração de grupos mais vulneráveis às diferentes formas de discriminação, pelo estigma social que lhes anda associado e pelo bloqueio de oportunidades, estes espaços, por um lado, constituem o mais urgente desafio em termos de <b>promoção da cidadania e da coesão social</b> e, por outro, representam um grande risco no que respeita a comportamentos que podem minar a qualidade de vida e a competitividade das principais aglomerações metropolitanas.” (p. 5486)</p>
PARTICIPAÇÃO SOCIAL	<p>“Existe já, em Portugal, alguma experiência de intervenção neste tipo de áreas urbanas, nomeadamente no âmbito do programa de reabilitação urbana, das iniciativas comunitárias URBAN (I e II) e da intervenção operacional de renovação urbana, que permitiram desenvolver acções onde tiveram relevo o desenvolvimento de parcerias numa perspectiva multidisciplinar, a <b>participação das populações</b>, a criação de estruturas locais de execução e o ajustamento das acções aos problemas específicos de cada uma das áreas.” (p. 5486)</p> <p>“ b) Metodologia, dando forte relevo à coordenação estratégica e à convergência de acção entre diversos actores e assumindo claramente a <b>participação cívica</b> como condição de êxito da intervenção.” (p. 5486)</p> <p>“ d) Coordenação estratégica e <b>participação cívica</b> como condições de êxito.” (p. 5486)</p>
ÁREAS DESFAVORECIDAS / ÁREAS CRÍTICAS	<p>“Embora uma política de cidades forte e coerente dependa da forma como se conseguir a integração destes quatro pilares, uma atenção muito particular deve ser dada à temática das <b>áreas urbanas críticas</b>. Com efeito, pela concentração de problemas sociais, pelo desfavorecimento e menor capacitação das suas populações, pela concentração de grupos mais vulneráveis às diferentes formas de discriminação, pelo estigma social que lhes anda associado e pelo bloqueio de oportunidades (...).” (texto introdutório, 5º parágrafo).</p>

<sup>6</sup> Os quatro pilares são: a) qualidade de vida e funcionalidade; b) competitividade e inovação; c) reabilitação e valorização dos espaços urbanos consolidados; d) qualificação e reinserção urbana de áreas críticas.

---

**7º) DOCUMENTO: RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS Nº 91/ 2001, DE 6 DE AGOSTO (INSTITUI O PLANO NACIONAL DE ACÇÃO PARA A INCLUSÃO – PNAI)**

---

COESÃO SOCIAL

“Portugal tem vindo a assumir nos últimos anos uma atitude de enorme firmeza no que respeita à promoção da inclusão social. A presidência portuguesa inaugurou uma nova etapa do desenvolvimento europeu, definindo um projecto de sociedade mobilizador, partilhado e dotado de uma orientação colectiva para um futuro de maior eficiência económica, maior equidade, mais justiça e **coesão social**.” (p. 4800)

“Para Portugal, a importância deste plano decorre do seu papel enquanto instrumento de construção de uma estratégia europeia no plano social mas radica, fundamentalmente, no seu valor específico enquanto instrumento nacional de consolidação das políticas portuguesas de reforço da **coesão nacional**. (p. 4800)

“O PNAI procura, assim, contribuir para esse grande desígnio, nomeadamente ao promover a inclusão de todos os residentes, garantindo o acesso aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços, bem como promover a igualdade de oportunidades de participação social numa sociedade com melhor qualidade e maior **coesão**.” (p. 4800)

“A Cimeira de Lisboa definiu um objectivo estratégico para a Europa comunitária de tornar-se o espaço baseado na economia do conhecimento mais competitivo do mundo, com mais e melhores empregos e mais **coesão social**.” (4801)

“Para Portugal, o Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) constitui simultaneamente uma oportunidade e um desafio. Oportunidade para a consolidação das políticas de **reforço da coesão**, oportunidade para a reflexão e definição estratégicas dos percursos de desenvolvimento, mas, acima de tudo, desafio de modernidade e de aposta firme e determinada na capacidade colectiva de construção de uma sociedade mais justa, mais solidária e **mais coesa**.” (p. 4801)

“Este entendimento de carácter integrado e integrador implica que o presente Plano deve ser lido não apenas no que representa de compromisso explícito com **objectivos de coesão** e justiça social, mas também no que possibilita de articulação com outros instrumentos, nomeadamente o Plano Nacional de Emprego e o Programa Integrado de Apoio à Inovação, constituindo com eles a expressão do chamado «triângulo estratégico de Lisboa», de que é uma peça fundamental.” (p. 4801)

“O PNAI procura assim contribuir para esse grande desígnio, nomeadamente para promover a inclusão de todos os residentes, garantindo o acesso aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços, bem como promover a igualdade de oportunidades de participação social numa sociedade com melhor qualidade e **maior coesão**.” (p. 4803)

“Assegurar que o desenvolvimento económico do País, alicerçado num permanente reforço da competitividade e dos equilíbrios macroeconómicos, incorpore plenamente as necessidades de melhoria da **coesão social** e de eliminação dos factores estruturais que favoreçam os processos de exclusão.” (p. 4804)

---

---

“Promover a incorporação do objectivo da **coesão social** nas políticas correntes de desenvolvimento económico, formação, emprego, educação, segurança, saúde e habitação. Uma particular atenção deve ser dada às políticas relativas à adaptação à Sociedade da Informação e à economia do conhecimento.” (p. 4804)

“Os sistemas de protecção social são instrumentos poderosos ao serviço dos **objectivos de coesão** e igualdade social, ao assegurarem um mecanismo de redistribuição dos recursos.” (p. 4804)

“No sentido de acompanhar o cumprimento das metas apresentadas o Plano adopta indicadores estruturais de **coesão social** em ordem à comparabilidade com os diferentes Estados membros, indicadores de resultados em relação a cada um dos quatro objectivos e metas fixados no Plano e indicadores de política ou de acompanhamento utilizados para medir os progressos na concretização e cumprimento das medidas políticas.” (p. 4806)

“No domínio da segurança interna, constitui factor de **coesão social** a promoção de novos programas de policiamento de proximidade, orientados para áreas e sectores específicos, e a expansão e consolidação de programas já lançados, respeitantes à segurança de grupos sociais mais vulneráveis a fenómenos de insegurança e a práticas incívicas.” (p. 4815)

“Em síntese, o aproveitamento das vantagens do novo paradigma só poderá constituir um factor significativo para o desenvolvimento equilibrado do País e para o reforço da **coesão social** se as suas dinâmicas e requisitos forem estudados, explorados e divulgados de forma eficaz, para que todos delas possam usufruir, nomeadamente as pessoas com necessidades especiais.” (p. 4817)

“Desde 1996 que Portugal definiu como um dos eixos transversais da sua actuação a sociedade da informação e do conhecimento. Trata-se de uma aposta estratégica que, através das medidas e instrumentos que têm vindo a ser definidos para a sua concretização, prestará um contributo significativo para o desenvolvimento equilibrado do País e para o reforço da **coesão social**.” (p. 4817)

“Aos níveis individual e colectivo (ou de grupo), importa conceber formas de implicação dos mais desfavorecidos, na organização e desenvolvimento dos seus projectos de vida, potenciando a escuta activa e o diálogo aberto entre indivíduos em situação e ou em risco de exclusão, os técnicos, os sindicatos, as ONG e outras associações locais, as escolas, os departamentos de investigação e os empresários no sentido do reforço da participação e da **coesão social**.” (p. 4824)

“Enquadramento -

O esforço de promoção da inclusão e de reforço da **coesão social** exige uma cada vez maior capacidade de negociação, cooperação e de compromisso, o que implica a promoção do diálogo activo entre todos os intervenientes públicos e privados.” (p. 4826)

	<p>“São bons exemplos desta prática de implicação e envolvimento as parcerias (de âmbito nacional, regional e local) que, em coordenação de competências, visam a conjugação de sinergias em torno de objectivos comuns, entre os quais o combate à pobreza e à exclusão social, e a <b>consolidação da coesão social</b>: Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social; Comissão Nacional do Rendimento Mínimo e comissões locais de acompanhamento (CLA) do RMG; rede social e conselhos locais de acção social (CLAS); Comissão Nacional para a Protecção das Crianças e dos Jovens em Risco e comissões de protecção de crianças e jovens; Comissão para o Mercado Social de Emprego, redes regionais para o emprego; conselhos locais de educação.” (p. 4826)</p> <p>“Por outro lado, importa prosseguir no caminho dos incentivos à responsabilização social das empresas, incluindo o alargamento da Rede Portuguesa de Empresas, que se rege pela Declaração Europeia das Empresas contra a Exclusão Social. Nesta Declaração propõem-se algumas áreas de actuação, com impacte nos programas de <b>coesão social</b> das empresas, que podem ser adequadas e transferidas a outras empresas e ou outras redes, como sejam: «integração no mercado de trabalho e actividades de formação profissional tendentes a evitar a exclusão e a redundância de pessoal nas empresas; promoção de novos empregos e novas empresas na área das PME; contribuição para a solidariedade em favor de áreas ou grupos de pessoas especialmente vulneráveis».” (p. 4826)</p> <p>“ANEXO N.º 2</p> <p>Indicadores (8)</p> <p><b>Indicadores estruturais de coesão social</b></p> <p>Portugal e UE</p> <p>Distribuição do Rendimento (S80/S20).</p> <p>Taxa de pobreza antes das transferências sociais.</p> <p>Taxa de pobreza após as transferências sociais.</p> <p>Pobreza persistente.</p> <p>Agregados familiares em que nenhum indivíduo está empregado e em que pelo menos um indivíduo está em idade activa (percentagem).</p> <p>Desemprego regional: coeficiente de variação (desvio padrão/média) entre NUTS II (percentagem).</p> <p>População dos 18 aos 24 anos cujo nível de escolaridade não ultrapassa o ensino secundário inferior e que não seguem nenhuma educação ou formação (percentagem).</p> <p>Taxa de desemprego de longa duração.” (p. 4835)</p>
INTEGRAÇÃO SOCIAL	<p>“A prevenção dos riscos de exclusão das mulheres no mercado de trabalho e dos homens na vida familiar, que é inerente à promoção da igualdade, implica um olhar novo sobre as relações sociais de género por parte do Estado, da sociedade — com particular relevo para as empresas e para os parceiros sociais e das próprias pessoas. Homens e mulheres têm igual direito tanto ao trabalho enquanto garante da autonomia económica e por isso da liberdade, como à vida familiar, enquanto factor privilegiado de <b>integração social</b>.” (p. 4803)</p>



	<p>“a) Favorecer a <b>integração social das mulheres e dos homens</b> que, devido nomeadamente à sua deficiência ou à sua pertença a um grupo social com dificuldades de inserção especiais, sejam susceptíveis de se confrontarem com situações de pobreza persistente e ou exclusão social (...)” (p. 4820)</p> <p>“Currículos alternativos. — Destinam-se a crianças ou jovens com características comportamentais e de aprendizagem muito problemáticas e que correm risco de abandono escolar. Pretende-se o cumprimento da escolaridade obrigatória, o desenvolvimento de competências fundamentais para uma educação ao longo da vida, melhoria da auto-estima, autonomia pessoal e maior <b>integração social.</b>” (p. 4831)</p>
INSERÇÃO	<p>Há 63 referências ao conceito “inserção”. Dentro desta categoria podem-se encontrar várias subcategorias como inserção profissional; inserção social; e a junção destes: inserção social e profissional, numa óptica de inserção generalista ou que tem em atenção a inserção de grupos desfavorecidos, pessoas com deficiência, grupos carenciados, grupos prioritários, jovens (inserção a nível particular).</p> <p><u>Numa óptica de inserção global:</u></p> <p>“A consagração do conceito de cidadania social extensível a todas as pessoas legalmente residentes em Portugal, que postula o direito ao trabalho e a um rendimento mínimo, mas também ao exercício dos direitos cívicos, à cultura, à educação, à habitação condigna e à participação na vida social e cultural, em suma, a <b>uma plena inserção na vida em sociedade.</b>” (p. 4803)</p> <p>“Tal implica apoiar a criação de novas actividades e a revalorização de outras, designadamente no sector da prestação de cuidados, desenvolver o mercado social de emprego, melhorar as respostas de formação, educação e formação ao longo da vida e sobretudo activar as instituições públicas para que, em parceria, se assumam como agentes de <b>inserção social.</b>” (p. 4807)</p> <p><u>Numa óptica de inserção particular:</u></p> <p>“Por outro lado, se entre os jovens a situação é, em média, próxima da europeia, persiste um fenómeno de saída da escola directamente para o trabalho de jovens com baixas qualificações, que acresce os riscos do ponto de vista da <b>inserção e carreiras profissionais desses jovens.</b>” (p. 4802)</p> <p>“A economia social, no seu duplo sentido de actividade económica apoiada pelo Estado para a satisfação de necessidades não satisfeitas pelo mercado, e de sistema de <b>inserção de grupos desfavorecidos</b> pela via do emprego, constitui um instrumento decisivo para o acesso de todos à actividade económica.” (p. 4804)</p> <p>“a) Favorecer a integração social das mulheres e dos homens que, devido nomeadamente à sua deficiência ou à sua pertença a um grupo social com <b>dificuldades de inserção especiais</b>, sejam susceptíveis de se confrontarem com situações de pobreza persistente e ou exclusão social:” (p. 4820)</p> <p>“Promover a melhoria das condições de vida dos grupos em situação de maior vulnerabilidade, agindo sobre os factores de exclusão social e favorecendo programas integrados e individualizados de inclusão social, institucional e económica das pessoas pertencentes às categorias mais desfavorecidas e negociar planos de <b>inserção com grupos prioritários</b> alargando a metodologia de contratualização.” (p. 4820/ 4821)</p>

---

Inserção Profissional:

“Apesar da evolução positiva dos indicadores de emprego e desemprego verificada nos últimos anos, a situação de grupos populacionais com especiais problemas de **inserção profissional**, nomeadamente os jovens, as mulheres e os desempregados de longa duração (...). (pp. 4806)

“b) Prevenir as rupturas profissionais desenvolvendo a capacidade de **inserção profissional** graças à gestão dos recursos humanos, à organização do trabalho e à aprendizagem ao longo da vida (...).” (p. 4808)

“Antes de serem vulneráveis à exclusão social, são-no ao desemprego e, como quanto menores as qualificações de partida, mais dificuldades existem na sua capacidade de **inserção profissional**, mais vulneráveis ficam a situações de desemprego de longa duração.” (p. 4808)

“Ajudem a superar os obstáculos à aceitação de emprego, assegurando que o acesso ao emprego se traduza num aumento do rendimento e favorecendo a capacidade de **inserção profissional**.” (p. 4810)

Inserção social:

“Na componente de **inserção social** representa papel de particular relevo o rendimento mínimo garantido (RMG), instrumento privilegiado de inserção dos cidadãos mais carenciados. Este instrumento permite a criação de uma rede de segurança básica (satisfação de necessidades mínimas e **progressiva inserção social e profissional** para os indivíduos e agregados familiares que não dispõem de outra forma de subsistência.” (p. 4810)

Inserção Social e Profissional:

“Promoção da **inserção social e profissional** das pessoas com deficiência – POEFDS (eixo n.º 5); Programa Constelação, Acção Tipo Novas Oportunidades, Integrar pelos Centros de Emprego; Promoção da inserção social e profissional de grupos desfavorecidos – POEFDS (eixo n.º 5): formação profissional especial” (p. 4808).

Reinserção, uma noção que surge nos mesmos termos que o de inserção, exemplos:

“Desenvolver medidas e políticas activas de **reinserção social e profissional** das pessoas e das famílias em situação de exclusão social, através da promoção de instrumentos e programas integrados, capazes de responder às necessidades dos segmentos sociais e de comunidades territoriais particularmente expostas a fenómenos localizados de pobreza e exclusão” (p. 4804).

“Assim, ela é essencial para prevenir os novos riscos de exclusão emergentes da economia do conhecimento e da sociedade da informação, para promover a cidadania junto de todas as gerações e para promover a **reinserção dos grupos socialmente excluídos**.” (p. 4804)

“Intensificar a presença de medidas activas para desempregados, melhorando a sua qualidade e flexibilizar a gestão das medidas passivas por forma a facilitar os processos de **reinserção profissional** de desempregados” (p. 4811)

	<p>“Por razões ligadas ao subdesenvolvimento, no caso das regiões rurais deprimidas e à natureza auto-reprodutiva da concentração de grupos em situação de exclusão em áreas urbanas marginalizadas e degradadas, actuar a favor da <b>reinserção social</b> das comunidades excluídas implica uma actuação de base comunitária, na óptica do desenvolvimento local no primeiro caso e na óptica da reabilitação socio-urbanística no segundo.” (p. 4823)</p> <p>Outro conceito encontrado foi desinserção (surge uma única vez):</p> <p>“As estratégias definidas para o desenvolvimento da medida são múltiplas: defesa de direitos e promoção de desenvolvimento; intervenção na multidimensionalidade das causas de <b>desinserção do indivíduo e ou famílias</b> em função da promoção de integração socioeconómica e desenvolvimento global; co-responsabilização do Estado, da sociedade civil e dos destinatários na gestão da medida, numa relação contratual integrando meios accionados pelas três partes; territorialização da medida permitindo a articulação entre <b>inserção individual e familiar</b> e processos de desenvolvimento social favorecedores da criação de condições e recursos necessários à <b>inserção</b>, partilha de saberes, poderes e capacidades de acção entre organismo públicos e privados, entre técnicos e cidadãos não técnicos, no reconhecimento e valorização da construção colectiva em função de objectivos comuns.” (pp. 4827-4828)</p>
INCLUSÃO SOCIAL	<p>Foram encontradas 49 referências ao termo “inclusão”. Seguem-se alguns exemplos das várias abordagens feitas ao conceito:</p> <p>“Portugal tem vindo a assumir nos últimos anos uma atitude de enorme firmeza no que respeita à <b>promoção da inclusão social</b>.” (p. 4800)</p> <p>“A promoção da <b>inclusão</b> como uma das prioridades do Governo Português desde 1995 tem vindo a materializar-se numa nova geração de políticas sociais activas, que concebem a <b>inclusão como um processo</b> duplo de transformação das estruturas e das instituições sociais, económicas, políticas e culturais no sentido de as tornar capazes de acolher todas as pessoas, em função das suas necessidades específicas e de permitir a realização dos seus direitos, criando as oportunidades necessárias e as condições de capacitação para o assumir pleno dos seus deveres e responsabilidades para consigo próprios, as suas famílias e a comunidade a que pertencem”. (p. 4803)</p> <p>“Implícita nestes seis eixos estratégicos encontra-se uma múltipla orientação para o combate à pobreza e a todas as formas de exclusão, enquanto: i) promoção do desenvolvimento socio-económico, dando particular atenção ao combate às formas de pobreza tradicional ainda existente em Portugal; ii) actuação de prevenção dos riscos que enfrentam os grupos e categorias sociais mais vulneráveis à pobreza e à exclusão social; iii) actuação com vista à <b>inclusão dos grupos e categorias sociais em situação de exclusão social</b>”. (p. 4804)</p> <p>“Promover o desenvolvimento de percursos de <b>inclusão social e profissional</b>, assentes num trabalho de construção pessoal, traduzidos em planos contratualizados firmados no reforço da responsabilização pessoal e abrangendo as diversas etapas de <b>inclusão</b>.” (4807)</p>

	<p>“Proporcionar formação facilitadora da <b>inclusão na vida activa</b> a todos os jovens desempregados com menos de 21 anos, inscritos nos centros de emprego, que não concluíram o ensino básico ou, tendo-o concluído, não concluíram o ensino secundário.” (p. 4809)</p> <p>“Um terceiro conjunto de medidas resulta do grande crescimento do parque público de arrendamento, verificado nos últimos cinco anos (24 000 fogos concluídos, em parceria com 168 municípios). Estes programas têm sido acompanhados por <b>políticas de inclusão social</b> que permitiram a construção de equipamentos sociais, desportivos e de lazer, bem como arranjos exteriores e, por vezes, intervenções na área da aprendizagem ao longo da vida, do emprego, da animação sociocultural, entre outras”. (p. 4812)</p> <p>“O alargamento do campo de intervenção das autarquias à área da cultura e tempos livres que tem vindo a verificar-se de modo sistemático e o modo como elas procuram aproximar os seus projectos das comunidades mais desfavorecidas deverão permitir a melhoria das condições para o efectivo usufruto de <b>medidas e acções de inclusão a nível local</b>”. (p. 4815)</p> <p>“Promover a melhoria das condições de vida dos grupos em situação de maior vulnerabilidade, agindo sobre os factores de exclusão social e favorecendo programas integrados e individualizados de <b>inclusão social, institucional e económica</b> das pessoas pertencentes às categorias mais desfavorecidas e negociar <b>planos de inserção</b> com grupos prioritários alargando a metodologia de contratualização”. (p. 4820/ 4821)</p> <p>“Lançar uma campanha nacional de sensibilização para a <b>inclusão contra as discriminações</b>”. (p. 4821)</p>
<p>COMBATE À POBREZA / LUTA CONTRA A POBREZA</p>	<p>Alguns exemplos das várias referências encontradas:</p> <p>“Enquadramento -</p> <p>A protecção social no âmbito do sistema de solidariedade e segurança social português, enquadrado no modelo social europeu, é assegurada através dos regimes de segurança social e da acção social, constituindo-se como a base nacional de garantia de justiça e equidade social, bem como um dos instrumentos de <b>combate à pobreza e à exclusão</b>.” (p. 4810)</p> <p>“Desenvolver os sistemas de protecção social, enquanto instrumentos especialmente vocacionados para o <b>combate à pobreza</b>, quer através da criação de respostas específicas direccionadas ao tratamento desta realidade, quer mediante a afirmação das suas dimensões de solidariedade, designadamente a diferenciação positiva a favor dos mais necessitados.” (p. 4804)</p> <p>“Implícita nestes seis eixos estratégicos encontra-se uma múltipla orientação para o <b>combate à pobreza e a todas as formas de exclusão</b>, enquanto: i) promoção do desenvolvimento socio-económico, dando particular atenção ao combate às formas de pobreza tradicional ainda existente em Portugal; ii) actuação de prevenção dos riscos que enfrentam os grupos e categorias sociais mais vulneráveis à pobreza e à exclusão social; iii) actuação com vista à inclusão dos grupos e categorias sociais em situação de exclusão social.” (p. 4804)</p>

	<p>“Em Portugal, o esforço de integração da <b>luta contra a pobreza e a exclusão social</b> nas políticas sociais activas vem implicando, nos últimos anos, um compromisso de parceria activa entre o Estado e a sociedade civil, no sentido da negociação, concertação e co-responsabilização para uma implementação mais eficaz das mesmas.</p> <p>São bons exemplos desta prática de implicação e envolvimento as parcerias (de âmbito nacional, regional e local) que, em coordenação de competências, visam a conjugação de sinergias em torno de objectivos comuns, entre os quais o <b>combate à pobreza e à exclusão social</b>, e a consolidação da coesão social: Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social; Comissão Nacional do Rendimento Mínimo e comissões locais de acompanhamento (CLA) do RMG; rede social e conselhos locais de acção social (CLAS); Comissão Nacional para a Protecção das Crianças e dos Jovens em Risco e comissões de protecção de crianças e jovens; Comissão para o Mercado Social de Emprego, redes regionais para o emprego; conselhos locais de educação.” (p. 4826)</p> <p>“Para abranger a multidimensionalidade do fenómeno da pobreza, os projectos têm vindo a incluir respostas que vão desde a mera subsistência física até à participação na vida comunitária, tornando fundamental um princípio chave em que se baseiam as experiências territoriais <b>na luta contra a pobreza</b>: as parcerias.” (p. 4828)</p>
PROMOÇÃO	<p>“Portugal tem vindo a assumir nos últimos anos uma atitude de enorme firmeza no que respeita à <b>promoção da inclusão social</b>.” (p. 4800)</p> <p>“O PNAI centra-se, pois, na resposta directa a necessidades das pessoas e famílias — devendo o esforço de focalização dos apoios públicos nos grupos mais carenciados ser acentuado —, a <b>promoção do emprego e da aprendizagem ao longo da vida</b>, a conciliação do trabalho com a vida familiar, o combate a formas extremas de pobreza e à pobreza infantil, entre outros.” (p. 4800)</p> <p>“O modelo social europeu e os compromissos por que se orienta, de amplitude e profundidade únicas, determinou, numa perspectiva inequívoca de aprofundamento, a adopção de uma nova estratégia de cooperação na <b>promoção de políticas inclusivas</b> e de combate à pobreza e exclusão social. Lisboa passa desta forma a ser um marco neste novo e exigente rumo.” (p. 4801)</p> <p>“Igualmente em processo de aproximação aos padrões económicos europeus se encontra a economia portuguesa. A modernização do tecido económico tem constituído factor de <b>promoção da qualidade de vida</b> das pessoas.” (p. 4802)</p> <p>“Desenvolver medidas e políticas activas de reinserção social e profissional das pessoas e das famílias em situação de exclusão social, através da <b>promoção de instrumentos e programas integrados</b>, capazes de responder às necessidades dos segmentos sociais e de comunidades territoriais particularmente expostas a fenómenos localizados de pobreza e exclusão.” (p. 4804)</p> <p>“Implícita nestes seis eixos estratégicos encontra-se uma múltipla orientação para o combate à pobreza e a todas as formas de exclusão, enquanto: <i>i)</i> <b>promoção do desenvolvimento socio-económico</b>, dando particular atenção ao combate às formas de pobreza tradicional ainda existente em Portugal; <i>ii)</i> actuação de prevenção dos riscos que enfrentam os grupos e categorias sociais mais vulneráveis à pobreza e à exclusão social; <i>iii)</i> actuação com vista à inclusão dos grupos e categorias sociais em situação de exclusão social.” (p. 4804)</p>

	<p>“Na economia do conhecimento, a partilha beneficia todas as partes em jogo, e por isso o novo paradigma apresenta um grande potencial para a <b>promoção da igualdade e da justiça social.</b>” (p. 4817)</p>
PARTICIPAÇÃO SOCIAL	<p>“O PNAI procura, assim, contribuir para esse grande desígnio, nomeadamente ao promover a inclusão de todos os residentes, garantindo o acesso aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços, bem como promover a igualdade de oportunidades de <b>participação social</b> numa sociedade com melhor qualidade e maior coesão.” (p. 4800)</p>
DESIGUALDADE	<p>“As características assinaladas determinam que os efeitos de atenuação da pobreza resultante das transferências sociais tenham em Portugal um reflexo menos intenso do que noutros países. Pode, aliás, dizer-se que a <b>desigualdade</b> na distribuição dos rendimentos é directamente proporcional ao nível de desenvolvimento dos países, sendo as políticas redistributivas um dos factores principais dessa realidade.” (p. 4802)</p> <p>“Promover a qualidade do trabalho a todos os níveis, incluindo ao nível das remunerações e da diminuição das <b>desigualdades de género</b> ao nível salarial (...)” (p. 4809)</p> <p>“Projecto de redução das <b>desigualdades em saúde;</b>” (p. 4814)</p> <p>“(…) importa ainda mobilizar os actores sociais nas diversas áreas, como a da educação, formação e emprego, saúde e habitação, com o objectivo de resolução dos problemas e das necessidades sociais em conjunto com os próprios. Esta mobilização deve simultaneamente concorrer para corrigir as <b>desigualdades entre homens e mulheres</b>, bem como as discriminações raciais e ou outras, nomeadamente em termos de inserção sob todas as suas formas.” (p. 4825)</p>
EXCLUSÃO SOCIAL	<p>Há 52 referências ao termo “exclusão social”, abaixo seguem alguns exemplos:</p> <p>“Portugal conheceu nas últimas décadas um processo de desenvolvimento e modernização que o tem vindo a aproximar dos níveis médios europeus que, porém, se encontram ainda a alguma distância. Os níveis de pobreza são um indicador desse menor desenvolvimento, enquanto certas manifestações de <b>fenómenos de exclusão social</b> vão emergindo com o próprio processo de modernização.” (p. 4800)</p> <p>“Mas é igualmente verdade que a pobreza em Portugal, entendida no duplo sentido da ausência ou escassez de recursos (monetários, patrimoniais, sociais, relacionais, culturais, entre outros) necessários à satisfação das necessidades básicas (de alimentação, habitação, educação, segurança, saúde, protecção, acesso à cultura e ao lazer, entre outras), ou à plena participação nos modos de vida considerados normais, nem sempre se traduz em <b>situações de exclusão social</b>, quer se entenda como incapacidade para aceder aos direitos prevaletentes e à participação nas instituições, quer como marca de uma clivagem/dualização social ou de ruptura entre os que estão dentro e fora das instituições correntes e legitimamente consagradas. São principalmente as categorias de maior risco emergentes dos processos de modernização as que mais se expõem à exclusão social.” (p. 4803)</p> <p>“As pessoas com baixas qualificações são mais vulneráveis à <b>exclusão social</b> sobretudo quando essas estão associadas a rupturas ou <b>processos de exclusão profissional</b>”. (p. 4808)</p>

	<p>“A protecção social de cidadania é uma nova prática política e implica novas metodologias de intervenção face a fenómenos sempre novos de <b>exclusão social e de pobreza</b>”. (p. 4832)</p>
<p><b>8º) DOCUMENTO: DECRETO-LEI 251/ 2002 DE 22 DE NOVEMBRO (INSTITUI O ALTO COMISSARIADO PARA A IMIGRAÇÃO E MINORIAS ÉTNICAS – ACIME)</b></p>	
INTEGRAÇÃO SOCIAL	<p>“A <b>integração dos imigrantes</b> na sociedade portuguesa constitui uma das metas enunciadas no Programa do XV Governo Constitucional, inserida no plano mais vasto de uma política para a imigração que não pode deixar de privilegiar os valores humanistas, que são verdadeiramente identificadores da cultura portuguesa.” (p. 7328)</p> <p>“Todavia, o cargo de alto-comissário, que constituiu a resposta nacional à problemática da <b>integração de imigrantes e minorias étnicas</b>, nos moldes do Decreto-Lei n.º 3-A/96, de 26 de Janeiro, mostra-se insuficiente para atingir as metas propostas.” (p. 7328)</p> <p>“2 - O Alto-Comissariado tem como missão promover a <b>integração dos imigrantes e minorias étnicas</b> na sociedade portuguesa, assegurar a participação e a colaboração das associações representativas dos imigrantes, parceiros sociais e instituições de solidariedade social na definição das <b>políticas de integração social e de combate à exclusão</b>, assim como acompanhar a aplicação dos instrumentos legais de prevenção e proibição das discriminações no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica.” (p. 7328)</p> <p>“b) Promover o conhecimento e a aceitação da língua, das leis e dos valores morais e culturais da Nação Portuguesa, por parte dos imigrantes, como condições de uma <b>plena integração</b>;” (p. 7329)</p> <p>“c) Contribuir para a melhoria das condições de vida dos imigrantes em Portugal, de modo que seja proporcionada a sua <b>integração</b> na sociedade, no respeito pela sua identidade social e cultural;” (p. 7329)</p> <p>“h) Colaborar na definição e cooperar na dinamização de <b>políticas activas de integração social</b> e de combate à exclusão, estimulando uma acção transversal interdepartamental junto dos serviços da Administração Pública, dos departamentos governamentais com intervenção no sector e, em especial, das autarquias locais.” (p. 7329)</p> <p>“1 - O Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração, adiante designado por Conselho Consultivo, visa assegurar a participação e a colaboração das associações representativas dos imigrantes, dos parceiros sociais e das instituições de solidariedade social na definição das <b>políticas de integração social e de combate à exclusão</b>.” (p. 7329)</p> <p>“b) Participar na definição das <b>políticas de integração social</b> que visem a eliminação das discriminações e promovam a igualdade.” (p. 7330)</p>
INSERÇÃO SOCIAL	<p>“f) Promover o estudo da temática da <b>inserção</b> e das minorias étnicas, em colaboração com os parceiros sociais, as instituições de solidariedade social e outras entidades públicas ou privadas com intervenção neste domínio.” (p. 7329)</p>

---

9º) DOCUMENTO: PLANO NACIONAL DE EMPREGO (2005)

---

COESÃO

II – ESTRATÉGIA PARA O EMPREGO

Directriz n.º 17

“Executar políticas de emprego para atingir o pleno emprego, melhorar a qualidade e a produtividade do trabalho e reforçar a **coesão social e territorial**.” (p.15)

“O sucesso da promoção de um sistema de emprego mais rico, tanto em termos quantitativos, de modo a se chegar a uma situação de pleno emprego, como qualitativos, em simultâneo com uma maior produtividade e uma maior **coesão social e territorial** depende, em primeira linha, da capacidade de assegurar uma trajectória de crescimento sustentado, assente no conhecimento, na inovação e na qualificação dos recursos humanos, indutora de uma maior competitividade.” (1º parágrafo) (p.15)

“A criação de novos empregos aumentando a qualidade e a produtividade do trabalho, numa perspectiva de reforço da competitividade e da **coesão social e territorial**, impõem para Portugal um novo modelo de crescimento assente numa profunda transformação a prazo da “carteira de actividades mais expostas à concorrência internacional” em direcção a actividades com maior valor acrescentado e com maior dinâmica de crescimento do comércio e investimento internacionais.” (último parágrafo) (p.16)

II.3 - OS GRANDES DESAFIOS DO PNE 2005-2008

“5. Modernizar o sistema de protecção social, que se encontra hoje perante o duplo desafio de fazer frente às exigências colocadas pelo abrandamento económico e de reforçar a sua cobertura num contexto de envelhecimento da população. Impõe-se, assim, uma reforma do sistema de protecção social que possibilite o reforço dos níveis de protecção para os que mais necessitam, salvaguardando a **coesão intergeracional**, a resposta a necessidades sociais, o combate à pobreza e à exclusão, ao mesmo tempo que se assegura a sua sustentabilidade financeira presente e futura. Estes objectivos exigem, nomeadamente, uma gestão de grande rigor e uma acção firme no combate a todas as situações de acesso indevido a benefícios sociais.” (p.19)

III – LINHAS DE INTERVENÇÃO E INSTRUMENTOS DO PNE

1. PRIORIDADES NACIONAIS:

“Modernizar o sistema de protecção social, tornando-o amigável ao emprego, combatendo a pobreza e salvaguardando a **coesão social e intergeracional**, em simultâneo com a garantia da sua eficiência e sustentabilidade financeira”. (p.33)

III – LINHAS DE INTERVENÇÃO E INSTRUMENTOS DO PNE

“Gabinete de Intervenção Integrada de Reestruturação Empresarial (AGIIRE), tendo como missão acelerar os processos de transição e reestruturação do tecido empresarial e minorar os impactes potencialmente negativos ao nível da **coesão social e territorial**, resultantes desses processos.” (p.65)

---



	<p>“Rede de observatórios regionais/sectoriais, no quadro da Iniciativa EQUAL para a reconversão e competitividade, numa óptica de antecipação das mutações económicas e de uma gestão preventiva dos recursos humanos e da <b>coesão social</b>.” (p.66)</p> <p>“O aumento necessário dos níveis de educação e de qualificação da população portuguesa, tanto em termos quantitativos como qualitativos, constitui, assim, um requisito indispensável não só à modernização da sociedade, à dinamização dos factores de competitividade e de inovação da economia, mas também ao reforço da <b>coesão social</b> e à luta contra a exclusão social”. (p.71)</p>
INTEGRAÇÃO	<p>“As metodologias INSERJOVEM e REAGE foram reajustadas com vista a aumentar a respectiva eficiência e capacidade de <b>integração efectiva</b> dos vários públicos, em simultâneo com um esforço de simplificação do processo burocrático e um maior recurso às novas tecnologias. Estas alterações visaram uma melhor gestão dos itinerários de inserção, segmentando os candidatos a emprego de acordo com o seu nível de empregabilidade, de forma a privilegiar os grupos com maiores dificuldades de inserção e a potenciar a procura activa de emprego e outras estruturas de apoio para os indivíduos que revelem maior capacidade de <b>integração no mercado</b> de trabalho.” (p.28)</p> <p>“No caso da <b>integração socio-profissional</b> dos imigrantes<sup>5</sup>, desenvolver-se-á uma política integrada de imigração assente na regulação, fiscalização e <b>integração social e profissional</b> desta população. Pretende-se, deste modo, responder às necessidades do mercado de trabalho nacional, garantindo um <b>grau de integração</b> que, em consonância com a especificidade dos respectivos títulos de permanência em território português, coloque os imigrantes num plano de equidade social com os cidadãos nacionais (...).” (p. 30)</p> <p>“Para execução da política proposta torna-se necessário reforçar e consolidar a <b>rede de integração</b> em que se insere a estrutura Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME) e dos Centros de Apoio ao Imigrante (CNAI), entre outros. Na realidade tem vindo a ser desenvolvida a rede de centros de apoio a nível local e nacional, de modo a prestarem um apoio mais eficiente (em vários aspectos, nomeadamente relacionados com o emprego) aos imigrantes e vocacionados para um atendimento integrado destes cidadãos.” (p.30)</p> <p>“Recorde-se que o desvio da taxa de desemprego entre os nacionais e os não nacionais, tem vindo a aumentar nos últimos anos (4.8 p.p. em 2003 e 7.4 p.p. em 2004) condicionando a <b>integração social</b> dos imigrantes. Refira-se ainda relativamente ao reconhecimento das qualificações deste grupo, que têm sido desencadeadas algumas acções de carácter pontual, existindo também a este nível, os gabinetes especializados de apoio integrados nos CNAI, mas esta continua a ser uma área que carece de um novo impulso.” (p.30)</p> <p>“Quanto ao <b>grau de integração</b> das mulheres no mercado de trabalho, medido pela respectiva taxa de emprego, esta situava-se no 1º semestre de 2005 em 61.4% (61.7% em 2004), situação ainda confortável face aos objectivos assumidos a nível comunitário para participação no mercado de trabalho, sendo portanto um valor que está claramente acima da média actual da UE (55.7% em 2004)”. (p. 31)</p>

---

“Prevenir e combater o desemprego, nomeadamente o dos jovens e o de longa duração, promovendo uma prévia qualificação dos jovens, quando a não possuíam e a sua inserção após a conclusão da mesma e, nos adultos, incidindo em particular nos menos qualificados e na segunda metade da sua vida activa, de modo a apoiar-se o desenvolvimento de mercados de trabalho inclusivos que favoreçam a **integração profissional e social** dos desempregados.” (p.42)

“Consolidar e reforçar os procedimentos das metodologias de intervenção, tendentes à identificação precoce das necessidades dos desempregados e ao fornecimento de serviços de aconselhamento e orientação e de assistência na procura de emprego (INSERJOVEM e REAGE), no quadro dos Programas Específicos de Emprego referidos, de modo a promover um maior ajustamento dessas metodologias às características e necessidades dos diferentes grupos-alvo. Neste quadro será assegurado aos candidatos a emprego, jovens e adultos, com particulares dificuldades de inserção no mercado de trabalho uma acção individualizada e contínua de apoio à procura de emprego, até à **efectiva integração** no mercado de trabalho.” (p.44)

“Programa de Intervenção para desempregados entre os 30 e os 54 anos, com quatro grandes eixos de intervenção: i) colocação no emprego; ii) requalificação e recuperação escolar e profissional da população com baixas qualificações profissionais e académicas, promovendo o ajustamento das suas competências às necessidades do mercado de trabalho; iii) apoios à criação do próprio emprego ou empresa; iv) e **integração** em formas de emprego apoiado ou em actividades ocupacionais de interesse social que promovam a sua empregabilidade, sempre que o seu perfil implique maiores dificuldades de reinserção imediata no mercado de trabalho. Estima-se que irão ser abrangidos 265.000 desempregados ao abrigo deste Programa durante o período de vigência do PNE.” (p.45)

“Implementar uma nova geração de Programas Específicos de Emprego para apoiar a **integração socio-profissional** dos grupos em risco de exclusão do mercado de trabalho, dirigido a pessoas com deficiência, imigrantes e a outros grupos desfavorecidos, articulando as políticas de emprego e os processos de inclusão social.” (p.46)

“Apoiar a **integração social e profissional** dos imigrantes, combatendo a discriminação social e laboral, quer através do Programa Específico de Emprego dirigido a este grupo-alvo, quer reforçando as valências dos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI) e alargando a rede dos Centros Locais (CLAI) com base na dinamização e consolidação de parcerias e promovendo o acesso a competências básicas ao processo da **integração** na sociedade e no mercado de emprego português (linguísticas, culturais e profissionais).” (p.46)

“Aprofundar a implementação de um serviço de reconhecimento de habilitações e qualificações obtidas no estrangeiro e criar **mecanismos de integração** e incentivo a quadros qualificados nas áreas em que o país detém maiores carências.” (p.46)

	<p>“Programa de Formação Profissional e Emprego de Pessoas com Deficiência, em que se reajustará e reforçará as medidas de emprego e formação que visam a reabilitação profissional desta população – Instalação por conta própria; <b>Prémio de integração</b>; Prémio de mérito; Preparação pré-profissional, Formação profissional especial, promovendo o seu adequado reconhecimento e certificação; Apoio contínuo à inserção e à procura activa de emprego. Ao longo dos três anos de implementação do Programa, estima-se que serão abrangidas 46.000 pessoas com deficiência.” (p.48)</p> <p>“Programa de Intervenção para desempregados imigrantes, visando criar melhores condições de (re)inserção profissional deste segmento específico da população, promovendo designadamente a sua formação em competências básicas de cidadania e de português, para os imigrantes que não são originários dos PALOP, através do Portugal Acolhe e promovendo a sua colocação profissional. Pretende-se, assim, favorecer a <b>integração dos imigrantes</b>, combatendo a discriminação social e laboral, abrangendo 38.500 pessoas durante os próximos três anos (2005-2008).” (p.48)</p> <p>“No que respeita ao ensino superior, o principal objectivo centra-se na necessidade de garantir a qualificação das novas gerações para as exigências do espaço europeu, garantindo a <b>plena integração</b> e qualificação das instituições do ensino Outubro de 2005 73 superior no espaço europeu. Este desafio passa por assegurar a transição para um sistema baseado no desenvolvimento de competências.” (p.73)</p> <p>“Melhorar a pertinência do ensino superior face às necessidades do país, promovendo a igualdade de oportunidades no acesso ao mesmo. Pretende-se, em particular, reformar o sistema de ensino superior por forma a garantir a qualificação das novas gerações para as exigências do espaço europeu, garantindo a plena <b>integração</b> e qualificação das instituições de ensino superior nacionais no espaço europeu de ensino superior e reforçando a sua ligação aos mercados de trabalho, contribuindo ainda para a criação de condições para que todos os cidadãos possam ter acesso ao ensino superior, nomeadamente numa perspectiva de aprendizagem ao longo da vida.” (p.76)</p> <p>“Valorizar o ensino da língua portuguesa e da matemática, assim como a generalizar o acesso e uso das novas tecnologias de informação e comunicação, reconhecendo o papel chave destas ferramentas para a <b>integração</b> na sociedade do conhecimento. Nos programas de formação contínua de professores, será dada prioridade à didáctica da matemática, do português, do inglês, do ensino experimental das ciências e das necessidades educativas especiais de carácter prolongado.” (p.77)</p>
INSERÇÃO SOCIAL	<p>“No que concerne à intervenção junto de públicos com particulares dificuldades de <b>inserção no mercado de trabalho</b> e mais vulneráveis à exclusão social, para além do reforço da activação e prevenção do desemprego no quadro das metodologias de intervenção mencionadas (INSERJOVEM e REAGE), ganham particular relevo as intervenções de carácter reparador junto destes públicos. (...)” (p.30)</p> <p>“Programa Escolhas, 2.ª geração, vocacionado para apoiar a <b>inserção social</b> dos filhos de imigrantes e outros jovens em risco.” (p. 48)</p> <p>“Programa integrado de <b>inserção de jovens institucionalizados</b>, centrado no desenvolvimento de acções à medida em 12 Centros de Acolhimento do Instituto de Reinserção Social, visando aumentar as competências e as qualificações destes jovens e diminuir o insucesso escolar.” (p. 48)</p>

<p>INCLUSÃO SOCIAL</p>	<p>“Os esforços empreendidos para aumentar e melhorar a resposta do Serviço Público de Emprego não foram, contudo, suficientes para fazer face à conjuntura desfavorável do mercado de trabalho. Neste sentido, como linhas mestras da intervenção, aposta-se neste PNE numa forte dinamização das medidas de política de emprego, formação profissional e <b>inclusão social</b>, consubstanciando-se em três tipos de intervenção, com o propósito de estimular uma maior e melhor oferta de mão-de-obra, em simultâneo com mais e melhores oportunidades de trabalho, de modo a contribuir para a dinamização do crescimento económico e do emprego, lutando contra a exclusão social e a segmentação do mercado de trabalho (...).” (p.28)</p> <p>“Implementar uma nova geração de Programas Específicos de Emprego para apoiar a integração socio-profissional dos grupos em risco de exclusão do mercado de trabalho, dirigido a pessoas com deficiência, imigrantes e a outros grupos desfavorecidos, articulando as políticas de emprego e os processos de <b>inclusão social</b>.” (p.46)</p>
<p>COMBATE À POBREZA / LUTA CONTRA A POBREZA</p>	<p>“Modernizar o sistema de protecção social, que se encontra hoje perante o duplo desafio de fazer frente às exigências colocadas pelo abrandamento económico e de reforçar a sua cobertura num contexto de envelhecimento da população. Impõe-se, assim, uma reforma do sistema de protecção social que possibilite o reforço dos níveis de protecção para os que mais necessitam, salvaguardando a coesão intergeracional, a resposta a necessidades sociais, o <b>combate à pobreza</b> e à exclusão, ao mesmo tempo que se assegura a sua sustentabilidade financeira presente e futura. Estes objectivos exigem, nomeadamente, uma gestão de grande rigor e uma acção firme no combate a todas as situações de acesso indevido a benefícios sociais.” (p.19)</p> <p>“Micro-crédito, desenvolvendo-o como instrumento de âmbito nacional de <b>combate à pobreza</b>.” (p.23)</p> <p>“Promover o <b>combate à pobreza</b> e à exclusão social, apoiando mais os idosos em situação de pobreza, através de uma prestação extraordinária para idosos nessa situação, criando programas de intervenção para os territórios mais deprimidos e/ou mais premiáveis à exclusão social que potenciem a autonomia e a inclusão das populações.” (p.40)</p> <p>“Prestação Extraordinária de <b>Combate à Pobreza dos Idosos</b>.” (p.41)</p> <p>“Priorizar o <b>combate à pobreza</b> através de participação nos Núcleos Locais de Inserção criados no âmbito do RSI, do desenvolvimento de respostas individualizadas, do envolvimento dos recursos locais e da mobilização mais eficaz e eficiente dos programas e medidas vocacionadas para este fim. No quadro do PNE, aposta-se em particular na activação dos beneficiários do RSI com acordos de inserção assinados nas vertentes de formação profissional e/ou emprego.” (p.47)</p> <p>“Actualizar a retribuição mínima mensal garantida (salário mínimo nacional) tendo em conta os critérios da evolução do custo de vida, da produtividade e do mercado de trabalho e a necessidade de <b>combate à pobreza</b>.” (p.69)</p>

SEGREGAÇÃO	<p>“Os problemas relativos à inserção das mulheres no mercado de trabalho são particularmente evidentes no que diz respeito às condições de trabalho e remuneração das mesmas face aos homens, quando estão em causa o mesmo perfil de empregos, em particular no sector privado. Indicador desta situação são as diferenças de remuneração entre homens e mulheres no nosso país, fruto da <b>segregação a nível sectorial e profissional</b>, que continua elevada, embora tenha diminuído ligeiramente em 2003 - segundo os dados do EUROSTAT, a diferença entre os salários horários brutos das mulheres e dos homens em Portugal é, em média, desfavorável às mulheres em 9%.” (p.31)</p> <p>“Promover a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho entre homens e mulheres, numa óptica transversal, reduzindo as diferenças entre os géneros no emprego, desemprego e nos salários, a <b>segregação sectorial e profissional</b> e favorecendo a conciliação entre a actividade profissional e a vida privada e familiar.” (p.33)</p> <p>“Promover quantitativa e qualitativamente a participação das mulheres no mercado de trabalho, reduzindo as diferenças entre géneros das taxas de emprego, desemprego e dos salários, a <b>segregação sectorial e profissional</b> e favorecendo a conciliação da actividade profissional com a vida familiar.” (p.37)</p>
DESIGUALDADE	<p>“Esta segmentação acentuada do mercado de trabalho português reflecte-se, por sua vez, em <b>desigualdades sociais</b> e num elevado nível de pobreza em Portugal, não só nos que estão excluídos do mercado de trabalho, como também entre uma parte dos que trabalham (trabalhadores pobres).” (p.9)</p> <p>“Promover a flexibilidade com segurança no emprego, assegurando que as <b>desigualdades</b> e dinâmicas de segmentação ou de exclusão do mercado de trabalho dos grupos mais desfavorecidos não se acentuam de modo insustentável. Isto implica evitar e combater as dinâmicas de dualização no nosso sistema de emprego, que opõem os que têm empregos com maior qualidade e segurança aos que os não o têm ou apenas conseguem empregos precários, com baixos salários e pobres condições de trabalho.” (p.18)</p> <p>“Favorecer a generalização de políticas remuneratórias visando conciliar a competitividade com a redução do desemprego, da pobreza e das <b>desigualdades de género</b> e com a melhoria sustentada da qualidade do emprego, nomeadamente através da negociação colectiva e da actualização do salário mínimo nacional.” (p.68)</p> <p>“No âmbito da prioridade "Favorecer a generalização de políticas remuneratórias visando conciliar a competitividade com a redução do desemprego, da pobreza e das <b>desigualdades de género</b> (...).” (p.68)</p>

---

EXCLUSÃO SOCIAL	<p>“Os esforços empreendidos para aumentar e melhorar a resposta do Serviço Público de Emprego não foram, contudo, suficientes para fazer face à conjuntura desfavorável do mercado de trabalho. Neste sentido, como linhas mestras da intervenção, apostasse neste PNE numa forte dinamização das medidas de política de emprego, formação profissional e inclusão social., consubstanciando-se em três tipos de intervenção, com o propósito de estimular uma maior e melhor oferta de mão-de-obra, em simultâneo com mais e melhores oportunidades de trabalho, de modo a contribuir para a dinamização do crescimento económico e do emprego, lutando contra a <b>exclusão social</b> e a segmentação do mercado de trabalho (...).” (p.28)</p> <p>“No que concerne à intervenção junto de públicos com particulares dificuldades de inserção no mercado de trabalho e mais vulneráveis à <b>exclusão social</b>, para além do reforço da activação e prevenção do desemprego no quadro das metodologias de intervenção mencionadas (INSERJOVEM e REAGE), ganham particular relevo as intervenções de carácter reparador junto destes públicos. Deste modo, procurando aumentar a participação destes grupos no mercado de trabalho, pretende-se sobretudo fortalecer o papel das medidas do mercado social de emprego, numa óptica de reforço da economia social na criação de riqueza e emprego, bem como de iniciativas como o micro-crédito.” (p.30)</p> <p>“Promover o combate à pobreza e à <b>exclusão social</b>, apoiando mais os idosos em situação de pobreza, através de uma prestação extraordinária para idosos nessa situação, criando programas de intervenção para os territórios mais deprimidos e/ou mais premiáveis à <b>exclusão social</b> que potenciem a autonomia e a inclusão das populações.” (p.40)</p> <p>“Promover a inserção no mercado de trabalho de pessoas desfavorecidas e combater a discriminação de que são alvo, lutando contra a pobreza e <b>exclusão social</b>.” (p.42)</p> <p>“O aumento necessário dos níveis de educação e de qualificação da população portuguesa, tanto em termos quantitativos como qualitativos, constitui, assim, um requisito indispensável não só à modernização da sociedade, à dinamização dos factores de competitividade e de inovação da economia, mas também ao reforço da coesão social e à <b>luta contra a exclusão social</b>. Neste sentido, aposta-se em particular numa Iniciativa integrada para a qualificação dos portugueses, a “Novas Oportunidades (...)”. (p.71)</p>
-----------------	--

---

**10º) DOCUMENTO: DECRETO-LEI 48/ 98, DE 11 DE AGOSTO (ESTABELECE AS BASES DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DE URBANISMO)**

COESÃO SOCIAL	<p>Art. 3, alínea a)</p> <p>“Reforçar a <b>coesão nacional</b>, organizando o território, corrigindo as assimetrias regionais e assegurando a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infra-estruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas.”</p> <p>“A criação de novos empregos aumentando a qualidade e a produtividade do trabalho, numa perspectiva de reforço da competitividade e da <b>coesão social e territorial</b>, impõem para Portugal um novo modelo de crescimento assente numa profunda transformação a prazo da “carteira de actividades mais expostas à concorrência internacional” em direcção a actividades com maior valor acrescentado e com maior dinâmica de crescimento do comércio e investimento internacionais.” (último parágrafo, p.16)</p>
INTEGRAÇÃO SOCIAL	<p>Art. 10, alínea 2</p> <p>“Os instrumentos de desenvolvimento territorial e os instrumentos de política sectorial traduzem um compromisso recíproco de <b>integração</b> e compatibilização das respectivas opções (...)”.</p>
PARTICIPAÇÃO SOCIAL	<p>Art. 21, alínea 2</p> <p>“A elaboração e aprovação dos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares são objecto de mecanismos reforçados de <b>participação dos cidadãos</b>, nomeadamente através de formas de concertação de interesses.”</p>

Para melhor conhecer a situação e o discurso oficial nacional, torna-se necessário incidir a atenção nas políticas habitacionais e nas políticas de integração dos imigrantes, bem como nos assuntos relativos ao ordenamento do território, planeamento e desenvolvimento urbano, analisando a posição nacional sobre essas questões. É ainda importante ter em linha de conta dois aspectos: as características históricas, sociais e económicas subjacentes as problemáticas habitacionais, de imigração, segregação espacial e de ordenamento do território em contexto nacional; e o contexto mais abrangente da União Europeia (UE) que, cada vez mais, interfere no território nacional<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> A União Europeia, como entidade supra-nacional, tem valorizado a importância e respeito pela diversidade relativamente ao lugar das entidades culturais distintas na sociedade contemporânea (desde que não sejam violados os direitos humanos). A coesão social assenta no pluralismo cultural (perspectiva intercultural) e tal é visível em alguns documentos oficiais, nomeadamente na Declaração da UNESCO sobre a diversidade cultural (2001) e o Manual Europeu sobre a integração de imigrantes (2004).





## **2. O Sector da habitação: breve contextualização**

### **2.1. Direito à habitação**

O direito a habitação é um princípio consagrado pela Constituição da República Portuguesa (CRP), onde é referido que “todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar” (CRP, artigo 65º – Habitação e Urbanismo – n.º 1).

Um primeiro aspecto a reter é que “todos têm direito” a habitação condigna, não havendo nenhuma espécie de discriminação social para consagração de tais princípios. Para assegurar tais direitos, por um lado, o Estado responsabiliza-se pela definição e execução de programas e de políticas de habitação e ordenamento geral do território que, apoiados por planos de urbanização, possam garantir uma rede de transportes e equipamento social (CRP, artigo 65º, n.º 2a). Por outro lado, o Estado propõe-se promover um conjunto de iniciativas que visam apoiar o acesso à habitação, indo estas iniciativas desde a promoção de habitações económicas e sociais (em cooperação com as autarquias) para as famílias com mais dificuldades socio-económicas, ao estímulo à construção privada – como forma de contribuir para o acesso à habitação própria ou arrendada – e à criação de cooperativas de habitação (CRP, artigo 65º, n.º 2b,c,d). Na prossecução de tais intentos cabe ao Estado, às Regiões Autónomas e às Autarquias Locais definirem as regras de ocupação, uso e

---

transformação dos solos urbanos, recorrendo para tal aos instrumentos de planeamento conforme enquadrados pelas leis do ordenamento do território e urbanismo (CRP, artigo 65º, n.º 4).

A habitação económica e social é designada como habitação de custo controlado (HCC), sendo definida como “as promovidas com o apoio financeiro do Estado, nomeadamente pelas câmaras municipais, cooperativas de habitação, empresas privadas e instituições particulares de solidariedade social, destinadas à venda ou arrendamento; as que obedçam aos limites da área bruta, custo da construção e preços de venda fixados (...)” (Portaria n.º 828/88, de 29 de Dezembro, 1º).

Como referido no “Livro Branco sobre a Política de Habitação em Portugal” (Fonseca Ferreira, 1993: 65), o Estado deve exigir e definir “uma política social capaz de facilitar o acesso ao bem habitação de todos aqueles cidadãos que não têm meios económicos para adquirir ou arrendar a sua habitação aos preços de mercado”. Sendo considerado, neste documento, que, das três dimensões da política da habitação – dimensão social, dimensão económica e dimensão territorial – a principal é a primeira.

Relativamente ao apoio e ao acesso à habitação de custo controlado (HCC) verifica-se, no entanto, que no discurso político não têm sido consideradas as particularidades étnicas ou de determinadas minorias, sendo sobretudo apreciados os grupos socio-economicamente insolventes e/ou desfavorecidos, como as famílias que não têm rendimento que permita o acesso ao mercado imobiliário e os jovens em geral. Dir-se-ia, assim, que as minorias étnicas são consideradas por inerência, já que muitos indivíduos ou grupos pertencentes a determinadas etnias encontram-se em situação de desfavorecimento social e económico. Como tal, a coexistência de diferentes camadas e categorias sociais, e de diferentes grupos étnicos também é um dado inerente aos contextos habitacionais de promoção pública (HCC).

## 2.2. Princípios legislativos e da acção política

### 2.2.1. Antes dos anos 60 até finais dos anos 80 do século XX

Segundo Baptista (1999: 25), a elaboração do “campo da habitação social” no País é o resultado de uma contradição inerente à “especificidade do universo administrativo, dividido em competências variadas e conflituais e em que o estabelecimento da norma e a sua regulamentação são um elemento fundamental do seu funcionamento”. Se inicialmente a preocupação com a promoção de uma habitação de cariz social esteve ligada aos higienistas e reformadores sociais que, no decurso do século XIX, tentaram combater as edificações insalubres sobretudo associadas à habitação operária no contexto das cidades de Lisboa e do Porto, após 1910, já num contexto republicano e mais ligado à causa operária, esta preocupação assumiu um carácter mais regulamentador e normativo sobretudo identificado com um conjunto de medidas legislativas que instituíram os *bairros sociais*.<sup>8</sup> Para o autor, esta segunda fase não surtiu maiores consequências ao nível da constituição de uma política de habitação social, mas teve “um efeito determinante na nossa actualidade: o desencadear da intervenção sistemática pública no campo habitacional” (Baptista, 1999: 26). No entanto, ainda de acordo com o autor, no âmbito da definição de políticas de habitação social, em Portugal, somente “a partir de 1918 há legislação que implique directamente o Estado neste domínio e só a partir de 1933 se clarifica a intervenção no domínio da *habitação social*” (idem, 1999: 28).

A efectiva construção dos designados *bairros sociais* somente se iniciou em 1933 (bairros do Arco do Cego e Ajuda, em Lisboa – concluídos entre 1934-1935). A ideia dos *bairros sociais* foi retomada pelo Estado Novo e reenquadrada, em 1933, no âmbito do Programa das Casas Económicas (Baptista, 1999: 26)<sup>9</sup>. No período do Estado Novo, destacam-se os seguintes programas de promoção pública de habitação: as Casas Económicas (entre os anos 30 e 40),

---

<sup>8</sup> Até finais do século XIX a habitação de cunho social foi essencialmente promovida por privados (Teixeira, 1992: 67).

<sup>9</sup> Bairros construídos com apoio directo do Estado, sendo direccionados aos funcionários públicos ou aos trabalhadores sindicalizados em organismos apoiados pelo regime salazarista (Teixeira, 1992: 79).

---

as Casas para Famílias Pobres (1945), as Casas para Desalojados das Ilhas do Porto (1946), as Casas de Renda Limitada (1947), as Casas para Pescadores (1956), a Auto-Construção (1962) (Guerra: 1999: 66). Como refere Fonseca Ferreira (1988: 56), a política de habitação do Estado Novo “preocupou-se, essencialmente, em assegurar as condições de viabilização da actividade do sector privado. A intervenção do sector público na produção de alojamentos foi sempre diminuta. Os bairros sociais promovidos e distribuídos pelos diversos organismos da estrutura corporativa resultavam de uma grande fragmentação de programas e regimes, com designações bem características: casas para famílias pobres, casas para pescadores, casas para funcionários públicos (...)”. De acordo com Teixeira (1992: 79) a política habitacional deste período, embora com um discurso dirigido às classes trabalhadoras, visava sobretudo as classes médias.

Os bairros então criados foram essencialmente constituídos por moradias em banda unifamiliares.

Até meados dos anos 60 do século XX, a política de habitação caracterizou-se por objectivos de cariz políticos e ideológicos (normalização, afirmação do Estado e da sua capacidade de providencialismo social) (Fonseca Ferreira, 1988: 56). Durante os anos 60, detecta-se um ligeiro aumento na produção da habitação, sem contudo responder às necessidades da maioria da população do País. Na verdade, paralelamente ao acordar para industrialização moderna que é correlata da intensificação do processo de urbanização, este período caracterizou-se pelo aumento da especulação fundiária e imobiliária, sobretudo impulsionada por empresas ligadas aos grandes grupos económicos. Aqui o discurso e as medidas institucionais implementadas focaram-se numa “política de habitação mais produtiva” (in Fonseca Ferreira, Livro Branco sobre a Política da Habitação em Portugal, 1993:30).

É no período que corresponde ao final dos anos 60 e meados dos anos 70 que a “política de habitação ganha direitos de cidadania”, sendo tais intuitos expressos nos discursos e orgânica governamental, nas medidas legislativas implementadas, bem como ao nível das reivindicações sociais (in Fonseca Ferreira, Livro Branco sobre a Política da Habitação em Portugal, 1993: 31). Contudo, não se detecta ainda uma mudança estrutural da política de habitação nem tão pouco dos resultados, muito embora seja visível um maior protagonismo do Estado no sector da habitação. Esta intervenção é sobretudo normativa e ao nível da

---

promoção directa e de custos controlados. Repare-se que este período é identificado por Fonseca Ferreira (1988: 56) como aquele que evidencia o aprofundar da crise habitacional nacional, paralelamente ao aumento da urbanização e ao desenvolvimento industrial<sup>10</sup>, assim “exigindo uma política habitacional mais produtiva, orientada para melhoria das condições da reprodução da força de trabalho”<sup>11</sup>.

A maior parte dos programas e intervenções, entretanto criados no período que percorre os finais dos anos 60 e meados dos anos 70, assumiriam um maior protagonismo e visibilidade a partir de 1976, devendo-se esta situação à necessidade de consolidação das estruturas organizativas e políticas do País, bem como ao facto de que o bem *habitação* tem o seu próprio tempo de produção e mercantilização (cf. Quadro 5).

No pós-25 de Abril assiste-se a uma inclinação das políticas de habitação para o apoio ao crédito à habitação própria, excluindo deste sistema algumas populações, o que aumentou consideravelmente o número de mal alojados. O período correspondente a 1976-1988 caracterizou-se por uma certa contradição entre a continuidade do intervencionismo do Estado (entretanto questionado por alguns sectores da sociedade) e a diminuição deste intervencionismo, através do fomento ao acesso à habitação própria. Esta contradição implicou a interrupção de programas como o SAAL, os Contratos de Desenvolvimento

---

<sup>10</sup> Para Ferreira (1988: 56), existem três factores de referência para compreender essa conjuntura: 1) “aprofundamento das relações de produção capitalista na agricultura”; 2) “integração de Portugal na EFTA”; 3) “envolvimento nas guerras coloniais”.

<sup>11</sup> De acordo com Cardoso (1985: 102) importa distinguir alguns conceitos, como por exemplo: crise de habitação, entendido pelo autor como uma “noção relativa ao consumo, não à produção da habitação”; procura de habitação, como pressuposto da “capacidade de acesso ao mercado; define-se como função do rendimento disponível para aquisição do espaço habitacional em face do rendimento de que outros dispõem para a aplicação com o mesmo objectivo, (...) é o resultado da relação entre preço e rendimento”; necessidade de habitação, como pressuposto da “existência de um padrão em relação ao qual as características e alojamento actual e futuro são avaliadas; será também (indirectamente) dependente, mas não mero resultado da relação preço/rendimento, porque desta depende o padrão interiorizado, mas é sobretudo função de processos históricos de desenvolvimento social”, pelo que “procura habitação, no sentido económico, quem pode pagá-la; tem necessidade de habitação com determinadas características, quem vive integrado numa sociedade com história”. Para o autor (idem: 106) existem dois tipos de crise de habitação: 1ª) *crises de reprodução económica*, caracterizadas por aquelas onde a “habitação inadequada afectando a produtividade e/ou oferta de certos tipos de trabalhos e/ou exercendo pressão sobre salários e ordenados”, sendo favorável para a sua manifestação duas condições específicas: a) “sistema produtivo integrado baseado no reforço da produção; b) pleno emprego. Este tipo de crise tem sobretudo implicações económicas na medida que coloca em dúvida a rentabilidade económica. 2ª) *Crises estritamente sociais*, caracterizadas por aquelas que identificam “provisões inadequadas relativamente às aspirações e necessidades de significativos sectores de população sem funções nos sistemas de produção e de suporte das condições de produção, tais crises tendem a se manifestar a partir de duas condições específicas: a) preços de habitação crescentes relativamente a rendimentos; b) aspirações crescendo mais rapidamente do que a capacidade de compra. São políticas as principais implicações dessas crises, o que “danifica as condições de legitimação”.

---

Habitacional e a redução do apoio às cooperativas habitacionais. Importa referir que, no período que se seguiu ao 25 de Abril, com o I Governo Constitucional, observaram-se os primeiros passos ao nível da descentralização do sector da habitação, desse modo criando 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” (Mendes, 1997: 71).

Mas a partir de 1981, o Estado tende a atenuar o seu papel na promoção da habitação pública com o argumento de que este papel deve ser assumido pelas Câmaras Municipais, ficando a cargo destas a promoção de alojamentos para as famílias carentes de um ponto de vista habitacional e socio-económico. Por seu lado, as autarquias locais invocam a falta de meios e condições para a promoção da habitação.

Não havendo condições apropriadas para o devido fomento ao acesso da habitação própria, os dois modelos de promoção da habitação – público e privado – mantiveram-se, embora com resultados pouco eficazes. Os impasses que, entretanto, se registaram tiveram como resultado a extinção do Fundo de Fomento da Habitação (FFH), em 1982, criando-se organismos que mediarão esse processo de extinção, nomeadamente o Fundo de Apoio ao Investimento Habitacional – FAIH, integrado na gestão do Crédito Predial Português, uma instituição bancária.

Em 1984 criou-se o Instituto Nacional de Habitação (INH)<sup>12</sup> em substituição ao FAIH e, em 1987, o Instituto de Gestão e Alienação do Património do Estado – IGAPHE. A partir de 1984, foram criados programas de apoio à recuperação de imóveis arrendados e à aquisição de habitação pelos jovens. Mas o investimento na definição de instrumentos de apoio à política de habitação não foi equivalente aos resultados, estes muito reduzidos.

---

<sup>12</sup> O Decreto-Lei n.º 177/84, de 25 de Maio cria o INH, entretanto reestruturado pelo Decreto-Lei n.º 202-B/86, de 22 de Julho, onde também está definido a sua lei orgânica. Este decreto capacita o Estado com um instrumento de teor financeiro no sector da habitação, sobretudo vocacionado para o apoio à construção de habitação social, designadamente aquela que se destinava aos estratos socio-económicos da população mais carenciados.

**Quadro 5 – Especificidades das políticas de habitação em Portugal (antes dos anos 60 e até 2006)**

PERÍODOS	CARACTERÍSTICAS GERAIS DA SITUAÇÃO	PRINCIPAIS PROGRAMAS E ORGANISMOS
Até meados dos anos 60	Carências mais ao nível qualitativo do que quantitativo. Verifica-se a promoção de uma política de habitação mais produtivista para responder as necessidades da industrialização e da urbanização do território, com uma promoção pública da habitação praticamente inexistente.	Casas Económicas (1930-1940), Casas para Famílias Pobres (1945), Casas para Desalojados das Ilhas do Porto (1946), Casas de Renda Limitada (1947), Casas para Pescadores (1956), Auto-construção (1962).
1968 a 1976	Este período que abrange os períodos políticos relacionados com o marcelismo e a fase revolucionária, caracterizando-se por um maior intervencionismo do Estado no sector da habitação, nomeadamente ao nível normativo (medidas legislativas ao nível do uso dos solos urbanos, da repressão da construção clandestina, do planeamento urbanístico), do apoio à promoção directa e de custos controlados, e a criação dos serviços municipais de habitação. Contudo, este período não trouxe mudanças estruturais ao sector.	Criação de organismos públicos da Administração habitacional: Fundo de Fomento da Habitação (FFH), Empresa Pública de Urbanização de Lisboa (EPUL), Secretaria de Estado da Habitação. Apoio ao cooperativismo, reforço e alteração de alguns dos programas de habitação social já existentes. Criação dos programas: SAAL (apoio para a construção de habitações condignas a quem vivia em situação degradada), Programa de Apoio às Autarquias para a Construção de Habitação Social; Programa de Recuperação de Imóveis Degradados (PRID). Criação de um novo regime: Contratos de Desenvolvimento de Habitação – CDH (promoção privada de habitação de custo controlado).
1976 a 1988	Em 1976 foram rejeitadas as políticas intervencionistas, sendo o financiamento à aquisição de casa própria o principal instrumento do fomento habitacional. Contudo, também não estavam reunidas as condições para uma resposta eficaz da promoção privada. Assim, entre 1976 e 1985 coexistiram os dois modelos de política de habitação (liberal e intervencionista). Desde meados dos anos 80 se tem procurado investir em dinâmicas de reabilitação, recuperação e requalificação urbana. Concretização de iniciativas legislativas que visam apoiar programas municipais de realojamento através de protocolos estabelecidos entre a Administração Central e Municipal.	Interrupção do Programa SAAL, redução do apoio às Cooperativas de Habitação e dos Contratos de Desenvolvimento da Habitação, Extinção do Fundo de Fomento da Habitação (FFH), criação do Fundo de Apoio ao Investimento Habitacional (FAIH) e do Crédito Predial Português. Criação do Instituto Nacional de Habitação - INH (1984) em substituição ao FAIH. Criação do Instituto de Gestão e Alienação do Património do Estado – IGAPHE (1987). Programa de Realojamentos Municipais (1987), onde se destaca o Programa de Intervenção a Médio Prazo – PIMP (em Lisboa).

1988 a 1993	Definiram-se instrumentos da política de habitação, mas esta definição não se materializou em resultados. O Estado passa, cada vez mais, a considerar que a habitação é uma responsabilidade das Câmaras Municipais e se resolverá pelas forças do mercado.	Criação do Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados – RECREIA (DL 4/88), apoio à aquisição de habitação pelos jovens (DL 328-B/86); criação do Programa de Desenvolvimento de Habitação a Custos Controlados – PDH.
1993 a 2003	<p>O acréscimo do fluxo de imigrantes, sobretudo dos oriundos dos PALOP, acentuou a crise no sector da habitação, verificando-se um maior investimento Estatal neste sector, nomeadamente através de um maior incentivo a promoção de habitação a custo controlado. Por outro lado, sem estar directamente ligado ao sector habitacional, emerge uma maior preocupação ao nível da estreita relação entre as situações de pobreza e o território.</p> <p>Fusão, e conseqüente extinção, do Instituto de Gestão e Alienação do Património do Estado (IGAPHE) com o Instituto Nacional de Habitação (INH) (em 2003).</p>	Criação: do Programa Especial de Realojamento – PER (1993); implementação do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza (1994) e que, no âmbito II Quadro Comunitário de Apoio (1994-1999), concretizou programas específicos como: URBAN, Intervenção Operacional de Reabilitação Urbana – IORU, INTEGRAR; Plano Nacional de Acção para a Inclusão – PNAI (2001 ...). Integração do IGAPHE no INH (a partir de 2003 ...).
2004 a 2006	<p>O discurso político continua a não considerar as particularidades étnicas ou de determinadas minorias no âmbito do apoio ao acesso à habitação, indiciando a continuidade de uma orientação política e programática e que se reporta ao apoio a quem não tenha rendimentos que permita o acesso ao mercado habitacional, bem como o apoio aos jovens. Assim, as minorias étnicas continuam a ser consideradas por inerência, já que muitos indivíduos ou grupos pertencentes a determinadas etnias encontram-se em situação de desfavorecimento social e económico.</p> <p>Revisão dos diplomas que regulam o PER; definição de uma política das cidades; maior incentivo à reabilitação urbana de áreas consolidadas, sendo exemplo a mudança da designação do INH para IHRU.</p> <p>Instituição da Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos.</p>	PER-Famílias (1996); Programa de Financiamento para Acesso à Habitação – PROHABITA; Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos (2005); Urban II (2000-2006); Criação das Sociedades de Reabilitação Urbana – SRU (2004). O INH passou a ser designado por Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (2006).



Notar ainda que, após 1982, as cooperativas habitacionais também se voltaram para a promoção da habitação social a custos controlados, assim recorrendo a empréstimos ao INH com juros bonificados para construção, aquisição ou recuperação de habitações que, entretanto, se destinava à propriedade individual.<sup>13</sup>

## 2.2.2. De finais dos anos 80 a 2006

Nunes da Silva e Correia (1988: 73), ao referirem-se à crise da habitação vivida no País ao longo das três décadas anteriores<sup>14</sup>, chamam a atenção sobre a desadequada forma como se manifesta a relação entre oferta e procura e, neste sentido, para além das razões de ordem política, identificam três outras razões que explicariam a continuidade e o aprofundamento da referida crise:

- “A concentração de cerca de metade da população do País nas duas Áreas Metropolitanas ao longo das últimas três décadas;
- A ausência de uma empenhada política nacional de longo prazo para o sector;
- A falta de capacidade dos poderes públicos, tanto ao nível central como local, para enfrentarem o problema”.

A habitação tem sido um sector subvalorizado e subalternizado no País, sendo um problema estrutural e estruturante, um sector sustentado pela ausência de políticas coerentes de habitação ou sujeito a programas pontuais, onde o Estado-Providência é incapaz de responder às necessidades básicas de alojamento. Em finais dos anos 80, Fonseca Ferreira (1988: 55) chamou a atenção para o facto de que a problemática da habitação em Portugal estava relacionada com cinco dificuldades estruturais: 1) “inexistência de uma política da habitação”; 2) “peso da propriedade fundiária”; 3) “modelo de promoção desajustado”; 4) “sistema de financiamento inadequado”; 5) “debilidade tecnológica e organizativa”. Neste

---

<sup>13</sup> A promoção cooperativa de habitação social sofre um período de retracção desde 1990 em decorrência do aumento dos custos no sector e das altas taxas de juros dos empréstimos. Por outro lado, verifica-se que a estratégia adoptada pelo sector cooperativo foi a promoção de habitação para camadas da população que detinham rendimento superior aos que tradicionalmente mais recorreriam à habitação de custo controlado.

<sup>14</sup> Para os autores “a crise da habitação não é no entanto devida à ausência duma procura potencial de novos fogos, dado que as enormes necessidades de habitação provocadas pelos acréscimos demográficos que se verificam nas áreas mais densamente urbanizadas continuam longe de estarem satisfeitas” (Nunes da Silva e Correia, 1988: 73).

---

sentido, Guerra, ao citar Fonseca Ferreira, refere que a questão fundamental nas políticas de habitação em Portugal não tem sido a falta de investimento público, mas sim a ausência de linhas políticas coerentes que, por seu lado, são ambigualmente expressas e envolvem uma complexa relação entre os principais actores que intervêm no processo, assim promovendo uma série de desajustes na dinâmica de promoção habitacional (in Guerra *et al*: 2001).

Segundo Guerra (*et al*: 2001:67), “a política mais permanente ao longo do tempo tem sido o crédito à casa própria que, pese embora a diversidade da sua definição jurídica, já atravessou um período de vinte anos”, o que juntamente com as conjunturas económicas caracterizadas por altas taxas de juro, as características de desenvolvimento da economia portuguesa, o alargamento das classes médias (traços culturais favoráveis à propriedade) associados a esta constante política de apoio à aquisição estão, em parte, na origem do facto de Portugal apresentar, no contexto europeu, uma das mais altas taxas de proprietários de casa própria, a par de um considerável número de indivíduos/famílias que não têm condições mínimas de habitabilidade. Pode-se, assim, caracterizar o panorama português por graves carências quantitativas, degradação progressiva do parque, desaparecimento de um parque de aluguer devido à legislação existente ou o crescente aumento do peso dos proprietários face ao sector público.

A promoção da habitação social ganhará novos contornos a partir de 1987, quando foi constituído um programa nacional de apoio municipal ao realojamento para às famílias que residiam em barracas (Decreto-Lei n.º 226/87, de 6 de Junho) sendo este programa viabilizado através de acordos celebrados entre a Administração Central (através do INH e do IGAPHE) e as Administrações Municipais<sup>15</sup>. Constatase que os municípios que mais construíram fogos ao abrigo deste programa se encontram em Áreas Metropolitanas, seguindo-se os municípios de Aveiro (662), Olhão (362), Coimbra (212), Portalegre (196), Penafiel (128), Tavira (120) e mais alguns outros do interior do território nacional (Mendes, 1997: 75). Não menos importante será considerar que boa parte das edificações produzidas no âmbito desses programas de realojamento, sobretudo no que respeita às Áreas

---

<sup>15</sup> Em Lisboa, este programa de realojamento foi designado como Plano de Intervenção a Médio Prazo (PIMP) e resultou de uma negociação entre organismos de Administração Central e Administração Local (autarquias). Como objectivo do PIMP, num prazo de 5 anos, pretendia-se o realojamento de cerca de 10.000 agregados familiares que residiam em zonas degradadas (Reis e Passos, 1991: 107).

Metropolitanas, se caracterizou pela construção massiva de alojamentos, pela concentração territorial de uma grande densidade populacional e pelo afastamento dos novos bairros sociais das áreas mais centrais.

No seguimento dos programas de realojamento de 1987, em 1993 foi definido o Programa Especial de Realojamento – PER (Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de Maio) cujo objectivo foi a erradicação das barracas existentes nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto<sup>16</sup>; e em 1996 é definido o PER-famílias (Decreto-Lei 79/96, de 20 de Junho), cujo objectivo é apoiar as famílias enquadradas pelo PER através do apoio financeiro para aquisição da casa própria ou reabilitação das suas habitações.

O PER apresentou-se como uma medida prioritária para a resolução da carência habitacional, assim induzindo ao realojamento aqueles que vivem em barracas ou situações similares, isto é, de degradação e carência habitacional. Para assegurar tal objectivo, o programa previu o apoio financeiro as autarquias para a construção ou aquisição de habitações que devem ser destinadas ao realojamento daqueles que residam em barraca ou em situação semelhante.

A execução dos empreendimentos habitacionais PER é de total responsabilidade dos municípios. Pelo que a eficácia e eficiência, enfim os resultados dos programas, têm uma relação directa com a dinâmica dos municípios e os condicionalismos urbanísticos, sobretudo no que respeita à política dos solos. Neste sentido, por um lado, observa-se que alguns municípios investiram numa certa dispersão, em construções de baixa volumetria e na diversidade, sobretudo relacionada com a promoção da co-presença de diferentes regimes de propriedades / promotores<sup>17</sup>. Por outro lado, outros municípios promoveram a

---

<sup>16</sup> O Decreto-Lei (163/93, de 7 de Maio), que institui o Programa Especial de Realojamento (PER) para as áreas de Lisboa e Porto, também permite aos municípios fora dessas Áreas Metropolitanas procederem a acções de realojamento em habitações sociais que tenham sido construídas ou adquiridas com o apoio financeiro da Administração Central e das instituições bancárias que promovem créditos bonificados com esta finalidade. O acesso a essas habitações sociais dá-se através das câmaras municipais da área de residência dos indivíduos/famílias em situação de carência habitacional. Refira-se ainda que no início do PER, nas Áreas Metropolitanas do Porto e Lisboa, foram recenseadas 42.075 barracas (ou habitações precárias, sobretudo no Porto, onde os alojamentos mais degradados não são propriamente barracas) e 48.391 famílias; na Grande Lisboa residiam 79,4% das famílias recenseadas, sendo que Amadora Lisboa, Loures e Oeiras eram os Concelhos com o maior número de agregados a residirem em barracas; no Grande Porto os concelhos que se destacavam com um maior número de agregados a viver em habitações degradadas eram Matosinhos e Gaia (Mendes, 1997: 73).

<sup>17</sup> Por exemplo: bairro de realojamento próximo de cooperativa de habitação, e/ou empreendimento privado de tipo habitação de custo controlado; ou cedência de terreno camarário à empresa privada com contrapartidas para o município, isto é, a empresa constrói um número total de fogos em regime de habitação de custo controlado, ou seja,

---

concentração de famílias em determinados bairros, entretanto densamente construídos e ocupados, sendo ineficaz ou inexistente a promoção de equipamentos sociais e serviços. Verificar ainda que muitas das opções camarárias estão dependentes da posse/uso de terrenos, o que remete para um problema, como anteriormente referido, de política de solos e ordenamento do território.

Refira-se que os fogos construídos ou adquiridos ao abrigo do PER são da propriedade dos municípios, não sendo possível proceder à sua transmissibilidade durante um prazo de 15 anos, pelo que são atribuídos através de um regime de venda apoiada<sup>18</sup>.

O programa – PER – trouxe consigo algumas particularidades, tais como: solicitação às autarquias de um compromisso na prossecução do processo de erradicação de barracas com o conseqüente realojamento dos habitantes; exigência de recenseamentos exaustivos das realidades socio-territoriais dos contextos sobre os quais deveria incidir o programa; promessa de viabilização e disponibilização de outros programas complementares. Relativamente a este último aspecto, no Decreto-Lei (n.º 163/93, de 7 de Maio, texto introdutório, 16º parágrafo) que instaura o PER vem referido: “complementarmente à resolução do problema habitacional, é oferecido aos municípios ou instituições particulares de solidariedade social um programa alargado de inserção social das comunidades envolvidas, visando a criação de condições a uma plena interacção destas populações na comunidade e combatendo os problemas de criminalidade, prostituição e toxicoddependência, entre outros, a que a exclusão social motivada pela falta de condições habitacionais condignas as deixou votadas.”

É oportuno referir que a ambicionada complementaridade entre a promoção habitacional e a inserção social, conforme acima indicada, seria incrementada através da implementação do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza (1994)<sup>19</sup>, através do qual foram criadas redes de parceria privado/público para o desenvolvimento de acções integradas, sendo

---

com crédito bonificado, e uma determinada percentagem desses fogos torna-se propriedade municipal para efeitos de realojamento.

<sup>18</sup> Por motivo de alienação do fogo ao arrendatário, coloca-se a possibilidade de transmissibilidade do imóvel.

<sup>19</sup> Os municípios e as instituições de solidariedade social celebraram acordos com o Programa de Luta Contra a Pobreza com o intuito de promoção da inserção social dos indivíduos/famílias abrangidos pelos programas de realojamento. Os encargos decorrentes de tais acordos são comparticipados a fundo perdido pelo Ministério do Segurança Social, da Família e da Criança até um máximo de 80%.

assim instituído programas específicos, muitos dos quais apoiados pelo II Quadro Comunitário de Apoio (1994-1999). Neste âmbito destacam-se programas como: INTEGRAR – com o intuito de promover a integração socio-económica dos mais desfavorecidos através do apoio a construção e adaptação de infra-estruturas e equipamentos; URBAN – iniciativa comunitária com vista a requalificação e revalorização de determinadas áreas urbanas onde sejam identificados problemas de degradação da habitação, de precariedade ao nível das infra-estruturas de base, de pobreza, desemprego, toxicodependência e marginalidade, tendo esta iniciativa sido renovada através do URBAN II (2000-2006); Intervenção Operacional Urbana (IORU) – com o objectivo de apoiar e estimular a renovação urbana de bairros degradados localizados nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, apoiando directamente o PER, através do co-financiamento de equipamentos sociais, desportivos e de lazer<sup>20-21</sup>.

Não menos alheio a tais questões é a criação do Programa Rede Social (Resolução n.º 197/97 de 18 de Novembro do Conselho de Ministros) que visa a erradicação ou minimização das situações de pobreza e exclusão social e a promoção do desenvolvimento social. A Rede

---

<sup>20</sup> Ao nível do apoio à renovação e recuperação da habitação também foram criados programas como: Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal (RECRIPH) – com o objectivo de prestar apoio financeiro às obras de conservação, recuperação e beneficiação de imóveis antigos em regime de propriedade horizontal (Decreto-Lei n.º 106/1996, de 31 de Julho); Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas (REHABITA) – constituído como uma extensão do RECRIP, apoia financeiramente as câmaras municipais na recuperação de zonas urbanas antigas (Decreto-Lei n.º 105/96, de 31 de Julho); Apoio financeiro especial para obras em habitação permanente (SOLARH) – é um programa que visa apoiar financeiramente através de empréstimo, sem juros, a conceder pelo Instituto Nacional de Habitação (INH), a execução de obras de conservação e beneficiação de habitação própria permanente de indivíduos que preencham determinados requisitos, em habitação devoluta cujos proprietários sejam pessoas singulares ou municípios, as instituições particulares de solidariedade social, as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa que prosseguem fins assistenciais, e as cooperativas de habitação e construção.

<sup>21</sup> No sentido da intervenção social são ainda importantes iniciativas como: ESCOLHAS (2001-2006) – criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/2001, de 9 de Janeiro, a sua 1ª fase (2001-2003) teve como objectivo a prevenção da criminalidade e inserção de jovens dos bairros mais problemáticos dos Distritos de Lisboa, Porto e Setúbal. A 2ª fase definida como ESCOLHAS – 2ª GERAÇÃO - E2G (Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/2004), está orientada para as crianças e jovens entre os 6 e os 18 anos oriundos de contextos socio-económicos desfavorecidos e problemáticos, embora abranja jovens entre os 19 e os 24 anos, famílias e outros elementos da comunidade (professores, auxiliares educativos, etc.). Nesta 2ª fase do ESCOLHAS o objectivo de prevenção da criminalidade é substituído pela promoção da inclusão, numa lógica de solidariedade e de justiça social. O programa assenta em 4 medidas: Promoção da Inclusão Escolar e Formação Profissional, Ocupação dos Tempos livres e Participação Comunitária, Plena Integração na Sociedade, dirigida especificamente a filhos e familiares de imigrantes e minoria étnicas, Inclusão Digital das crianças e jovens envolvidos nos projectos e formação e enquadramento de técnicos para a criação de CIDs (Centros de Inclusão Digital); EQUAL (2000-2006) – iniciativa comunitária, que sucede, na área do desenvolvimento dos recursos humanos, às Iniciativas Comunitárias EMPREGO e ADAPT (1994-1999), actuando no sentido de beneficiar, através de estratégias de emprego, os indivíduos que sejam socialmente discriminados (ao nível da pertença de género, raça, origem étnica, idade) e se encontrem em situação de desigualdade.

---

Social é constituída por um sistema diversificado de entreatajuda, por particulares sem fins lucrativos e organismos públicos ligados à acção social que, entretanto, articulam entre si e a Segurança Social as suas formas de actuação.<sup>22</sup>

É devido referência ao Plano Nacional de Acção para a Inclusão – PNAI, constituído em conformidade com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2001, de 6 de Agosto, que, de acordo com o 12º e 13º parágrafos do texto introdutório desta Resolução tem como objectivo a “resposta directa as necessidades das pessoas e famílias — devendo o esforço de focalização dos apoios públicos nos grupos mais carenciados ser acentuado —, a promoção do emprego e da aprendizagem ao longo da vida, a conciliação do trabalho com a vida familiar, o combate a formas extremas de pobreza e à pobreza infantil, entre outros. O processo de promoção e desenvolvimento do Plano impõe uma estratégia concertada e com responsabilização partilhada por parte do Estado e dos parceiros sociais, tendo sido promovida a respectiva audição, quer no quadro da Comissão de Trabalho, Solidariedade e Segurança da Assembleia da República, quer no quadro da Comissão Permanente de Concertação Social, bem como no contexto do Pacto de Cooperação e Solidariedade Social.”

O PNAI tem como objectivos centrais: “a) promover a participação no emprego e o acesso de todos aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços; b) prevenir o risco de exclusão; c) actuar em favor dos mais vulneráveis; d) mobilizar o conjunto de intervenientes” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2001, de 6 de Agosto, Parte 1, alínea 1, 4º parágrafo).

O Plano Nacional de Emprego – PNE (instituído pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/2002, de 20 de Novembro)<sup>23</sup> e o Programa de Apoio à Inovação – PROINOV (instituído pela Resolução do Conselho de Ministros 59/98, de 6 de Maio) foram, em conjunto com o Plano Nacional de Acção para a Inclusão – PNAI, definidos como o “triângulo estratégico de

---

<sup>22</sup> São objectivos da Rede Social: introduzir o diagnóstico e planeamento participados; promover a coordenação das intervenções ao nível Concelhio e de Freguesias; procurar soluções para os problemas das famílias e pessoas em situação de exclusão; formar e qualificar agentes envolvidos nos processos de desenvolvimento Local, no âmbito da Rede Social; promover uma cobertura adequada do Concelho por serviços e equipamentos; potenciar e divulgar o conhecimento sobre realidades concelhias. Salienta-se ainda que até 2004 já haviam aderido ao Programa 239 Concelhos.

<sup>23</sup> Para o período de 2005-2008, foram definidos como desafios estratégicos e grandes prioridades do PNE: a promoção e a criação de emprego, prevenção e combate ao desemprego; capacidade de antecipação e gestão positiva das reestruturações; promoção da flexibilidade com segurança no emprego; reforço da educação e qualificação da população; modernização do sistema de protecção social. (in [http://www.dgeep.mtss.gov.pt/estudos/pne/Apresentacao\\_PNEmprego\\_2005\\_08.pdf](http://www.dgeep.mtss.gov.pt/estudos/pne/Apresentacao_PNEmprego_2005_08.pdf) )

Lisboa” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2001, de 6 de Agosto, Parte 1, alínea 1, último parágrafo).

As medidas definidas pelo PER permitem salientar uma preocupação legislativa e política com a integração das famílias através da criação de mecanismos sociais de inserção. Os resultados, entretanto, não permitem considerar esta preocupação como um objectivo efectivado nos territórios em que o programa incidiu. O diagnóstico do processo de implementação do PER (Guerra *et al*: 1997) constatou que as principais dificuldades e/ou obstáculos para a prossecução dos objectivos de integração ficaram comprometidas devido aos impedimentos detectados ao nível da intervenção social, nomeadamente no acompanhamento das populações no âmbito da instauração de dinâmicas de mudança e da implementação de um processo de desenvolvimento socio-urbanístico, considerado como fundamental e estruturador do realojamento<sup>24</sup>. Estas dificuldades deveram-se sobretudo à incipiente reflexão e às metodologias adoptadas que, regra geral, não inovaram ao nível dos saberes-fazer, não conseguindo desse modo operacionalizar conceitos como: envolvimento da população, desenvolvimento de parcerias, combate à exclusão, inserção social, promoção social, autonomia. Para além disso, são de notar ainda as dificuldades na criação de um processo de programação e gestão do programa, como também de na criação de dinâmicas de integração socio-urbanística.

Mas, passados 10 anos da implementação do PER, considerou-se oportuno alterar (pela 4ª vez) alguns dos pressupostos do programa (Decreto-Lei 271/2003, de 28 de Outubro), que, assim, passou a centrar-se no apoio e favorecimento da reconstrução e manutenção das habitações. Ao reconhecer a importância do património existente no mercado e nos municípios, este diploma visa sobretudo estimular a reabilitação urbana, assumindo desse modo uma disposição diferenciada do diploma que regulou a 1ª fase do PER e que esteve

---

<sup>24</sup> Ao nível da avaliação das políticas e programas implementados, em Portugal, verifica-se que algumas das instâncias existentes estão, por um lado, relacionadas com a constituição de uma série de Observatórios (da imigração, da habitação, da toxicodependência). Por outro lado, pode-se considerar como ainda sendo residuais as dinâmicas de avaliação no contexto nacional, sendo este tipo de prática mais recente. Como exemplo de alguns diagnósticos e avaliações poder-se-ão referir os seguintes: as avaliações de âmbito mais técnico (como por exemplo o desenvolvimento de estudos e análises pós-ocupacionais do parque habitacional de custo controlado, em que o LNEC tem tido um papel pioneiro, sendo o resultado dessas análises instrumentos de apoio à revisão de normas e regulamentos); as avaliações do PER, como por exemplo, o “diagnóstico sobre a implementação do Programa PER nos Municípios das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto” (Guerra *et al*: 1997), seguindo-se o estudo de Avaliação do PER da Câmara Municipal de Cascais (desenvolvido pelo LNEC através do NESO no decorrer de 2004-2005); as avaliações efectuadas aos programas específicos desenvolvidos em consonância com o Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza, sendo estes programas enquadrados pelo II Quadro Comunitário de Apoio.

---

orientado para a aquisição e construção de novas habitações. Neste sentido, é de sublinhar o seguinte trecho do Decreto-Lei que altera o programa: “é, assim, primordial, também no PER, favorecer e estimular a reconstrução e manutenção de habitações, potenciando um aproveitamento adequado do património existente, quer no mercado, quer na propriedade dos municípios, incentivando-se, desse modo, a reabilitação urbana em detrimento da aquisição ou construção de fogos novos” (Decreto-Lei 271/2003, de 28 de Outubro, texto introdutório, 3º parágrafo).

A nova orientação do PER reflecte as linhas e objectivos políticos dos XV e XVI Governos Constitucionais para o sector da habitação e que refere a reabilitação urbana. Repare-se que o XVII Governo Constitucional dá continuidade a essa linha política através de três eixos de intervenção: dinamização do mercado de arrendamento, novas políticas sociais e requalificação do tecido urbano. Aqui será importante salientar a criação, em 2004, das Sociedades de Reabilitação Urbana – SRU (Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio)<sup>25</sup>, bem como o facto de que, com a reestruturação ministerial efectuada em 2006 pelo Governo, o Instituto Nacional de Habitação (INH) passou a ser designado por Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana<sup>26</sup>.

As recentes alterações do PER permitem ainda salientar a importância que a promoção de equipamentos sociais adquire para a integração social, vindo explicitamente referido: “permite-se também, o financiamento de equipamentos social por se considerar essencial, no âmbito dos processos de realojamento de populações, criar condições para uma melhor integração das famílias” (Decreto-Lei 271/2003, de 28 de Outubro, texto introdutório do Decreto-Lei, 5º parágrafo).

---

<sup>25</sup> Notar que o principal foco da reabilitação urbana tem sido os centros históricos, para onde desde meados dos anos 80 do século XX, pouco a pouco, se configuraram programas de reabilitação que se foram constituindo através de orgânica e estruturas administrativas municipais que evoluíram e se complexificaram.

<sup>26</sup> O IHRU – Instituto Nacional de habitação e Reabilitação Urbana foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de Outubro. Este Decreto-Lei aprova a Lei Orgânica do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR), também definindo a reestruturação do Instituto Nacional de Habitação (INH), que passar a ser designado por Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU, I.P.) e a enquadrar as atribuições do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) e a Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN), entretanto extintos. Refira-se apenas que as atribuições do património classificado foram excluídas do IHRU. O IHRU, I.P. “tem por missão assegurar a concretização da política definida pelo Governo para as áreas da habitação e da reabilitação urbana, de forma articulada com a política de cidades e com outras políticas sociais e de salvaguarda e valorização patrimonial, assegurando a memória do edificado e a sua evolução” (Decreto-Lei n.º 223/2007 de 30 de Maio).



No âmbito das alterações do PER e da promoção de uma política da cidade foram, então, definidas novas medidas de apoio e de promoção da qualidade de vida urbana. Uma dessas medidas refere-se à criação do Programa de Financiamento para Acesso à Habitação – PROHABITA, cujo objectivo é apoiar as iniciativas que visem “a resolução de situações de grave carência habitacional de agregados familiares residentes no território nacional” (Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de Junho, Artigo 1º, n.º 1), sendo esta iniciativa assegurada através de compromissos estabelecidos entre as autarquias municipais e o INH/IHRU.

### **2.3. Habitação: os contornos de um direito**

Com um litoral muito densificado e um interior em acelerado processo de desertificação, o desequilíbrio do território continental é, em muito, sustentado pelas dinâmicas e processos de urbanização e metropolização que decorrem nas regiões de Lisboa e Porto, ambas situadas no litoral português, concentrando em suas áreas as principais actividades económicas do País, o mercado de emprego e um importante parque habitacional. As dinâmicas e processos que distinguem tais regiões do restante território continental constituíram-se, entretanto, a par de um desordenamento urbanístico que é reflexo da entrada massiva de população, onde se distingue uma maioria com baixos recursos económicos, e da ineficácia de uma política de ordenamento do território que assim não conseguiu suprir as necessidades de produção e o acesso à habitação de forma planeada, integrada e devidamente equacionada.

Deste modo, “Lisboa e Porto foram-se alargando de um modo um tanto desconexo, por vezes espontâneo, muito em função do carácter de proximidade das bacias de emprego industrial, dos eixos de construção civil do momento e do grau de acessibilidade ao centro da cidade” (Pereira *et al*, 2001: 16). As periferias dessas duas cidades, aos poucos, foram sendo transformadas em zonas dormitórios, sem no entanto serem supridas as necessidades de infra-estruturas e equipamentos que facultassem o desencadear de um verdadeiro processo de integração socio-urbanística. A crescente precariedade habitacional que se foi apropriando do território urbano dessas duas regiões induziu à criação e desenvolvimento de um mercado informal e paralelo para suprir as necessidades dos indivíduos em situação de insolvência económica. Esta situação reflecte-se no subaluguer de quartos e partes da casa em fogos situados no centro histórico, bem como na dispersão de bairros de barracas e

---

alojamentos clandestinos nas periferias urbanas<sup>27</sup>. A diversidade das soluções habitacionais encontradas pelos indivíduos é, cada vez mais, paralela à diversidade sociocultural dos contextos, em que aos migrantes nacionais somaram-se sobretudo os oriundos dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), nomeadamente de Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique e Guiné-Bissau (Pereira *et al*, 2001: 17).

Desde 1986, situação coincidente com a entrada na União Europeia (UE), a par da diminuição da emigração que, até então, era recorrente junto das populações mais pobres do País, verifica-se a intensificação dos movimentos de imigração, bem como de uma maior diversidade nas origens destes fluxos. Tais condicionantes viriam a complexificar ainda mais a problemática ligada ao sector habitacional, a par do facto de que a integração dos imigrantes na sociedade portuguesa é, cada vez mais, um problema ao qual urge encontrar respostas. É consequente o facto de que a habitação é um dos pontos fulcrais para a promoção desta integração.

O programa PER (nas suas várias vertentes) não está direccionado às minorias étnicas, mas sim àqueles que vivem em condições precárias de habitação, sobretudo em barracas. Tendo em consideração a diversidade dos grupos sociais que vivem nos bairros degradados e de barracas, é consequente o facto de que esta iniciativa de promoção pública da habitação resulte na promoção da mistura, ainda que indirectamente. Interessa, entretanto, uma vez mais salientar, que a promoção (ou não) da diversidade ou da “mistura social” é algo que está directamente relacionada com a forma como os municípios implementam os seus programas de realojamento, de acordo com as suas especificidades administrativas, económicas, territoriais, populacionais e mesmo técnicas. Do conhecimento que se dispõe sobre a situação, quando se dá o caso de um objectivo mais direccionado para a promoção da diversidade, nota-se que esta intenção está sobretudo relacionada com a integração territorial de diferentes tipos e regimes de propriedade (cooperativas, empreendimentos municipais e empreendimentos habitacionais privados de custo controlado; ou entre arrendatários e proprietários), muito embora seja de salientar que a promoção dessa

---

<sup>27</sup> Em 1970, 73% das barracas existentes no Continente estavam situadas na região metropolitana de Lisboa, sendo que a maior parte delas (64%) estavam no concelho de Lisboa (Pereira *et al*, 2001:17)

diversidade está dependente da disponibilidade de terrenos, da dimensão e localização dos mesmos<sup>28</sup>.

Portanto, o PER somente está disponível àqueles que tenham sido recenseados pelas autarquias até a data de Setembro de 1993 e, no caso dos imigrantes, o direito ao realojamento está condicionado à comprovação da situação de legalidade<sup>29</sup>. Tais aspectos são preocupantes, sobretudo devido ao facto de que, desde esta data, a imigração aumentou com algum significado, assim fazendo crescer as bolsas de pobreza e a segregação socio-habitacional, bem como o número de imigrantes em situação irregular. Esta conjuntura não é alheia à opinião das associações de solidariedade e apoio aos imigrantes e minorias que chamam a atenção sobre a discriminação ressentida pelos imigrantes em termos do acesso regular ao mercado da habitação (Housing National Report Portugal, NÚMENA: 2003).

Relativamente à habitação, Fonseca (2004: 124) refere que “as condições de habitação e as características dos lugares onde se localiza, além de reflectirem diferentes situações económicas dos indivíduos e das famílias, indicam também outros aspectos importantes da inserção nos domínios espacial, social e cultural”. De acordo com a autora, o padrão de distribuição geográfica dos imigrantes e minorias de origem africana, por cada freguesia, em

---

<sup>28</sup> As experiências e preocupações municipais, embora poucas, sobre uma maior directividade ao nível da promoção da “mistura social” de grupos étnicos estão sobretudo relacionadas com o realojamento de ciganos e as tentativas de integração dos mesmos. Algumas das especificidades dessas tentativas de integração, umas mais bem sucedidas do que outras, num mesmo bairro ou edifício onde residem outros grupos sociais, contemplam particularidades ao nível da própria organização do espaço da habitação. Exemplo dessa situação é um empreendimento habitacional da Câmara de Lisboa, construído em 2003 na Buraca, que contemplou uma maioria de população cigana, comparada aos não ciganos e os de origem africana. O projecto arquitectónico do empreendimento levou em consideração determinadas características da população cigana, bem como estes foram realojados nos pisos térreos, como forma de acederem mais facilmente ao espaço exterior e dele se apropriarem. Todos os grupos sociais residentes neste bairro eram originários de um bairro de barracas – Quinta da Casquilha – também situado em Lisboa. Do conhecimento que se tem deste processo, os resultados não são no entanto os mais satisfatórios. Um outro exemplo é o bairro da Triana, em Gondomar (Área Metropolitana do Porto), onde um grupo minoritário de ciganos foi realojado num conjunto habitacional com outros grupos sociais maioritários. A organização do espaço habitacional dos fogos atribuídos aos ciganos também teve algumas particularidades relativamente aos fogos atribuídos aos outros residentes. Os ciganos realojados neste bairro viviam em barracas situadas na proximidade imediata do actual bairro. Também essa tentativa de mistura/integração não teve resultados satisfatórios. Refira-se ainda a experiência do realojamento de ciganos realizada em Espinho e que se baseou na dispersão do realojamento em vários bairros, observando-se que a mesma resultou positivamente na integração social dos ciganos, que foram bem aceites pelas outras populações e tinham uma boa auto-imagem (Mendes, 2005). Salienta-se que os ciganos que vivem em barracas têm, *a priori*, como qualquer outro indivíduo/grupo o direito de acesso à habitação social no âmbito de iniciativas públicas como é o caso do PER.

<sup>29</sup> Em conformidade com a lei, a celebração de contratos de arrendamento, compra e venda, somente é possível a partir do momento que o estrangeiro detém algum título que autorize a sua permanência no País.

---

2001, informa-nos que estes residiam em alojamentos não clássicos como barracas e casas abarracadas. Segundo Malheiros (2002), a diferença de padrão locativo das áreas de residência dos imigrantes laborais na região de Lisboa (assim como noutras metrópoles da Europa do Sul) tem a ver com as suas estruturas urbanas e tardia imigração, relativamente às cidades da Europa do Norte.

Contudo, ainda que muitos dos imigrantes aqui referidos vivam em situação de precariedade habitacional, ressentindo-se dos efeitos da exclusão e segregação socio-espacial<sup>30</sup>, é necessário reflectir sobre tais questões de modo a relevar mais alguns aspectos. Tais contextos de residência podem ser considerados como lugares de exclusão e de segregação, enclaves socio-espaciais ou de encapsulamento, mas dificilmente essas situações se explicam pela dimensão étnica em si, daí não se poder falar que, em Portugal, nos encontremos em presença de guetos étnicos (Malheiros:2005), sendo assim necessário compreender a situação à luz de outras explicações.

Tendo em conta as duas últimas décadas, observa-se que os primeiros fluxos migratórios chegados ao País tenderam a estabelecer uma concentração residencial em áreas que se constituíram como degradadas, inicialmente na Área Metropolitana de Lisboa, seguindo-se a do Porto. Tais condicionantes facultaram o desenvolvimento de redes de solidariedade que contribuíram para a vinda de mais imigrantes. Estas situações são explicadas pela vulnerabilidade de muitos imigrantes à chegada no País e à dificuldade que têm em aceder à habitação formal (entre outras dificuldades: inserção no mercado laboral, acesso à saúde, acesso e sucesso escolar, etc.). Nesta perspectiva, Pereira (*et al*, 2001: 19-20) refere que o carácter fechado das áreas e/ou bairros para onde vão uma boa maioria dos indivíduos imigrantes “acaba por ter também um efeito protector para quem nele mora”, onde “o bairro pode servir de (i) amortecedor face à dureza de um trajecto de saída do país de origem e instalação num meio/metrópole estranha; (ii) protecção face a situações de ilegalidade no país, certamente proporcionadoras de insegurança para os próprios, podendo bloquear a sua mobilidade geográfica. Para além disso, o carácter quase que interdito de

---

<sup>30</sup> Os efeitos da exclusão e segregação de que aqui se fala isola os imigrantes em aglomerados socio-espacialmente concentrados, onde é escassa ou inexistente a interacção e a ligação entre tais contextos e as suas envolventes, e onde os contactos e relações com o exterior têm, muitas vezes, um carácter meramente funcional (Pereira *et al*, 2001: 19), fazendo com que tais locais de residência sejam, muitas vezes, identificados com a ideia de gueto.

frequência do bairro pode favorecer o desenvolvimento de focos de economia subterrânea, os quais não são abonatórios nem para o próprio bairro, nem para a área envolvente”.

Em síntese, o conjunto destas situações foram decisivas para a concentração residencial de determinadas minorias étnicas, entretanto, socio-economicamente desfavorecidas. O que em outras palavras permite dizer que os imigrantes e as minorias étnicas vivem em Portugal em piores condições habitacionais que a maioria dos portugueses, situação sobre-representada pelos oriundos dos Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOP), muito embora os ciganos são quem evidencia as condições mais precárias neste sector (Housing National Report Portugal, NÚMENA: 2003).

No que diz respeito às condições de habitabilidade dos ciganos por comparação com as das outras minorias, segundo nos informa Bastos (1999: 150), as condições dos seus alojamentos surge em último lugar em todos os indicadores, ficando a uma grande distância na comparação com as condições encontradas nas restantes minorias étnicas. Esta (in)comparabilidade é agravada tendo em conta que os ciganos são uma minoria étnica portuguesa multacentenária, que nem passou por uma situação de imigração, nem de fuga à guerra civil ou a uma perseguição política (ou reconhecida como tal) como o caso de outras minorias.

De acordo com Bastos (1999), os ciganos são os que vivem em piores condições em Portugal, no que diz respeito às condições de habitabilidade e de falta de equipamento doméstico, e que, concomitantemente com o facto de se encontrarem numa situação muito vulnerável e deficitária a nível económico, era a minoria que menos gostava de viver nos bairros em que vivia, sendo a centragem na família o motivo mais positivo apontado, em contraste com a referência aos amigos e ao bom ambiente social, pelo que se manifesta uma estratégia de fechamento defensivo sobre o próprio grupo étnico, com base na rede familiar.

Enquanto cidadãos portugueses, os ciganos partilham dos mesmos direitos e obrigações que o restante da população portuguesa. No entanto, encontram-se numa situação distinta, essencialmente a dois níveis: por um lado na desigualdade social (desigualdades inerentes ao sistema de estratificação social); e por outro, na falta de (re)conhecimento de que as suas tradições, usos e instituições são alvo no contexto social mais vasto em que estão inseridos. A exclusão está intimamente ligada à questão da cidadania, onde “o não exercício de cidadania traduz-se na carência de direitos sociais e políticos e na acumulação de desvantagens não só ao nível das estruturas económica e social, mas também do poder, o

---

que torna mais difícil a superação de tal situação” (Mendes, 2005: 43). Neste sentido, Mendes (*idem*) faz referência a dois mecanismos que contribuem para a reprodução das situações de exclusão nos ciganos: o défice de escolarização e a inserção na economia informal.

O outro aspecto a considerar é que, ao viver em situação de desfavorecimento socio-habitacional, muitos dos imigrantes tiveram direito à habitação a custo controlado, sobretudo no âmbito do programa PER. No entanto, paralelamente ao facto de que a intervenção social não resultou nos bairros de realojamento como era desejável, que assim ficaram à margem das dinâmicas de integração social, cultural e urbanística, muitos dos problemas existentes nos anteriores contextos de residência se transferiram para estes bairros. Para agravar ainda mais a situação de persistência das dinâmicas de exclusão e segregação socio-espacial destas populações, é considerável o facto de que continuam a estar sujeitas às representações e imagens negativas por parte da sociedade mais abrangente, sendo rejeitados e associados ao crime e à violência (Housing National Report Portugal, NÚMENA: 2003; Pereira *et al*, 2001, 2001a).

Como sublinhado por Pereira (*et al*, 2001: 20) “o que se tem revelado preocupante é que a mudança espacial, integrada em programas de realojamento, nem sempre tem sido eficaz na quebra de ciclos de pobreza e exclusão social. São mudanças vividas pelas populações como uma promoção residencial, a qual, na prática nem sempre se transforma numa plataforma essencial de integração social”. Enfim, o que se observa é que o direito à habitação não lhes garantiu o direito à cidade.

Na verdade, no que respeita ao acesso à habitação, é de verificar que o descritor étnico se encontra ausente das abordagens da habitação, não havendo, neste sentido, uma intenção premeditada pela promoção da mistura (Housing National Report Portugal, NÚMENA, 2003). Esta situação verifica-se “ao nível da colecta sistemática de informação, da orientação das agendas de produção de conhecimento sobre a matéria e na (...) definição de prioridades políticas” (Freitas, 2003). A diversidade sociocultural dos bairros sociais é como que um dado inerente aos grupos sociais sobre os quais incidiu as iniciativas públicas de promoção habitacional, entretanto, os mais desfavorecidos do ponto de vista socio-habitacional e económico.

De um ponto de vista analítico, bem como ao nível da definição de prioridades e medidas políticas para o sector da habitação, é necessário olhar para as problemáticas aqui suscitadas a partir de uma perspectiva sistémica (Freitas, 2001, 2003). Isto porque a perda de relevância do descritor étnico não significa necessariamente uma desvantagem, podendo também ser uma “oportunidade” à luz das actuais iniciativas de regulação do sector habitacional, regra geral, relacionadas com a revisão da lei de arrendamento e a reabilitação urbana (Freitas, 2003). No seguimento deste raciocínio, importará reconhecer que a diversidade étnica e cultural subjacente a tais questões, bem como as implicações ao nível da proximidade e da coabitação socio-espacial são, em Portugal, novidade histórica, socio-económica e urbanística. Aqui igualmente importará ter presente a problemática de crise emergente em outros países europeus que, entretanto, adoptaram modelos formais de multiculturalidade e de “mistura social” no âmbito da definição das suas políticas sociais, algumas habitacionais (ver a crise desses modelos em países como França, Inglaterra e Holanda).

Por outro lado, Freitas (2003) assinala que, no contexto nacional, existe uma “relevância dos factores colectivos face à factores individuais na identificação e interpretação de factores de discriminação”, reportando-se esta situação aos processos sociais, à forma como tais processos são sociologicamente interpretados e à forma como tais factores se constituem como meios para a definição de princípios políticos de âmbito social, relativamente à habitação e à imigração.

No comentário que Freitas (2003) faz ao relatório “Housing National Report Portugal” (NÚMENA: 2003), ainda são realçados os seguintes aspectos: “(i) o facto do acesso à habitação, por parte de imigrantes e comunidades étnicas minoritárias, ter encontrado no PER – uma medida de política *fechada* à situação de 1993 – a sua faceta mais evidente e conhecida; (ii) o facto de subsistirem dificuldades e especificidades no funcionamento do mercado habitacional português que colocam os imigrantes e as comunidades étnicas em situações potenciais e reais (objectivas e subjectivas) mais desprotegidas; e (iii) a alteração nos últimos dez anos do perfil destas comunidades, quer em termos de nacionalidades de origem, quer em termos de estratégias familiares e espaciais de fixação.”

Na actualidade, um dos aspectos que emerge com alguma incidência relativamente à questão habitacional em Portugal e às políticas neste sector, não se reporta necessariamente aos programas de apoio à habitação social ou habitação de custos

---

controlados (HCC) em si, mas a falta ou à ineficácia de uma política social direccionada para este sector. Neves (1997: 41) sublinha o facto de que “no centro da questão habitacional em Portugal está uma falha de oferta de habitação acessível às famílias de menores recursos associada à actual situação de bloqueio das escolhas quanto ao regime de ocupação das casas. Não constituindo o sector da habitação social uma alternativa real e em decorrência da paralisia no mercado de arrendamento privado, as famílias portuguesas são constrangidas a tornarem-se proprietárias ou excluídas do mercado da habitação. A actual política de habitação tem reduzido o problema habitacional a uma simples questão de escolha do modo de financiamento da aquisição da casa própria. Deste modo, embora a questão da produção habitacional seja importante, não é (...) a questão central”. Para Neves (idem: 55) “a prolongada persistência de um défice habitacional em Portugal evidencia a ineficácia das políticas públicas no sentido da resolução da falha de oferta de habitação acessível e adequada ao perfil da procura das famílias de menores recursos”.

As iniciativas públicas de promoção habitacional, como é o caso do PER, constituem importantes contributos para minimização das carências habitacionais nacionais, mas os programas em si não resolvem um problema de âmbito muito mais abrangente. Se é que as estratégias de promoção habitacional são fundamentais para a interacção dos grupos sociais desfavorecidos, entre eles os imigrantes e os ciganos, “julga-se perder essa oportunidade quando, em nome de outros princípios que não o da integração efectiva destes grupos, se promovem estratégias de intervenção sectorizadas, ou seja, unicamente direccionadas para a resolução de um eixo evidenciador de desigualdade, neste caso a precariedade habitacional, sem que outras preocupações estejam também presentes” (Pereira *et al*, 2001: 25).

Neste sentido, Neves (1997: 58) entende que a eficácia de programas habitacionais como o PER está intimamente relacionada com o “grau de *integrabilidade* no quadro global da política habitacional”. O autor defende a importância de se pensar o sector da habitação e, em específico, o mercado da habitação, como um todo integrado, onde “uma solução para o défice habitacional não pode de modo nenhum ser restringida à intervenção no sector da habitação social”; desse modo a *integrabilidade* com outros sectores e políticas é considerada como sendo de “importância estratégica” (idem: 59). Como referido por Pereira (*et al*, 2001: 24): “uma compreensão dos fenómenos de fragilidade em relação à dimensão



habitação, no contexto das sociedades modernas metropolizadas, requer uma abordagem menos sectorizada e mais abrangente do problema. Uma abordagem que ponha em evidência os parâmetros económicos, sociais e políticos que, combinados, geram processos de exclusão social de que a ausência ou precariedade habitacional constitui o sinal mais visível”. Nesta perspectiva fala-se na importância em se investir numa política social de habitação, ao invés de uma política de habitação social.

Não menos importante será encarar o facto de que a diversidade sociocultural coloca à sociedade portuguesa um desafio: “que a promoção pública da habitação se ancore numa política estrutural e estruturante de integração de grupos minoritários, através do qual se procure promover a igualdade de direitos e deveres dos indivíduos enquanto *cidadãos abstractos* e, simultaneamente, *indivíduos concretos*” (Pereira *et al*: 2001a: 107). Ainda no que se refere à questão habitacional, este desafio coloca a necessidade de diversificação das soluções habitacionais, desse modo evitando as soluções massivas, bem como a necessidade de um maior investimento na participação dos indivíduos/famílias/grupos na construção das suas soluções habitacionais. Se mais onerosas a curto prazo, a médio e longo prazo tais perspectivas poderão resultar com menos custos económicos e sociais para todos (Pereira *et al*, 2001, 179).

Contudo, como refere Guerra, é importante assinalar que as transformações nos modos de vida têm implicações no habitat, e como tal também deverão suscitar mudanças nas políticas de habitação apoiada e que deverão ser marcadas “pelo signo da diversidade e pela territorialização: diversidade das soluções e diversidade dos actores intervenientes cruzar-se-ão com linhas de política maleáveis e de fácil adaptação aos contextos locais (Guerra, 2000: 191-192).

## **2.4. O apoio estatal à habitação**

A habitação de interesse social<sup>31</sup>, durante muito tempo identificada como habitação social é, na actualidade, formalmente considerada como Habitação de Custo Controlado (HCC). Os

---

<sup>31</sup> O termo habitação de interesse social começa a ter mais expressão no discurso institucional, como se pode verificar na forma como as atribuições do INH/IHRU são apresentadas, bem como em certos discursos técnicos e científicos mais recentes. Isto parece ser um indicador da necessidade de encontro de um conceito que evite as representações menos positivas que têm sido associadas aos conceitos de habitação e/ou bairro social, habitação e/ ou bairros económicos (muito referido no período do Estado Novo). Contudo, os termos mais utilizados são habitação e/ou bairro social, seguido do termo habitação de custo controlado que é de génese mais recente.

Quadros 6 e 7 sistematizam alguns aspectos gerais sobre a forma como a habitação de interesse social é definida e apoiada pelo Estado.

O Estado português tem, ao longo das últimas décadas, promovido programas públicos de apoio à habitação. Em função dos períodos históricos em que decorreram, das políticas e ideologias, conjuntura social e económica. Tais programas têm as suas próprias especificidades. Em linhas gerais, o apoio prestado pelo Estado visa diminuir as dificuldades no acesso à habitação e, neste sentido, minimizar os problemas que daí decorrem, como a exclusão e a falta de condições mínimas de habitabilidade. Contudo, como mais adiante se poderá observar, sobretudo no que respeita às iniciativas de promoção pública da habitação das duas últimas décadas, verifica-se que a “tendência continua a ser para uma actuação em função dos problemas abertamente manifestados e quase nunca como uma resposta planeada a problemas previstos e antecipados” (Pereira *et al*, 2001: 18).

**Quadro 6 – Características gerais da habitação de interesse social**

ELEMENTOS DE CARACTERIZAÇÃO	ESPECIFICAÇÃO
DESIGNAÇÕES POSSÍVEIS	<p><i>Habitação Social</i> – termo que identifica a habitação promovida com o apoio do estado. Sobre este termo recai uma imagem negativa e depreciativa; contudo continua a ser utilizado numa linguagem mais corrente.</p> <p><i>Habitação de Custo Controlado</i> (HCC) – termo formal que equivale (substitui) ao de habitação social, habitação ou casa económica.</p>
DEFINIÇÃO GERAL	<p>“As Habitações de Custos Controlados ou Habitações Sociais são construídas e adquiridas com o apoio financeiro do Estado, que, para o efeito, concede benefícios fiscais e parafiscais e financiamento bonificado, quer para a aquisição e criação de infra-estruturas dos terrenos, quer para a construção.</p> <p>A concessão destes financiamentos tem como pressuposto a construção de qualidade, inserida dentro de certos parâmetros em termos de áreas por tipologia e a que corresponde um valor máximo de venda.” (in <a href="http://www.inh.pt">http://www.inh.pt</a>)</p>
DEFINIÇÃO ESPECÍFICA	<p>“São consideradas habitações de custos controlados as que sejam promovidas com o apoio financeiro do Estado e que obedçam aos limites de área bruta, custo de construção e preço de venda fixados na Portaria nº 500/97, de 21 de Julho, nomeadamente por Câmaras Municipais; Instituições Particulares de Solidariedade Social; Cooperativas de Habitação; Empresas Privadas.” (in <a href="http://www.inh.pt">http://www.inh.pt</a>)</p>

Quadro-síntese elaborado com base na página da NET do INH/IHRU, conforme consulta efectuada em princípio de 2006 (in: <http://www.inh.pt>)

No âmbito do apoio estatal à habitação, existem três situações características: arrendamento, recuperação do parque habitacional e aquisição da casa própria. Saliente-se o facto do apoio à recuperação do parque habitacional ser aquele que, nos últimos anos, teve um menor significado, verificando-se, contudo, que a actual postura vai no sentido de alteração dessa tendência.

No que respeita aos programas de realojamento é significativo o aumento de fogos construídos nos últimos anos: 1.283 fogos em 1992, e 6.343 fogos em 2002, perfazendo um total de 40.104 famílias realojadas (in O Sector da Habitação no ano de 2003, 2004: 8). Contudo, grande parte dos programas de realojamento efectuados não foi eficaz no cumprimento de determinados objectivos, como:

- Minimização das situações de “segregação das famílias, não cumprindo o superior objectivo de integração social, originando até por vezes, novos *guetos* habitacionais” (in O Sector da Habitação no ano de 2003, 2004: 8).
- Acompanhamento e fiscalização das construções de modo a garantir a qualidade e durabilidade das mesmas.
- Promoção da integração socio-urbanística e de infra-estruturas e equipamentos complementares (nomeadamente na área da educação e lazer, e ao nível dos arranjos exteriores e das acessibilidades) dificultando a criação de dinâmicas de (re)qualificação urbana das áreas onde decorreram realojamentos.

Até princípios de 2006, o apoio concedido ao arrendamento privado relacionava-se com os seguintes instrumentos (in O Sector da Habitação no ano de 2003, 2004: 10):

- Incentivo ao Arrendamento Jovem (IAJ), com início em 1992, tendo sido beneficiado 24 mil jovens até a data de 2002<sup>32</sup>.
- Subsídio de Renda, iniciativa que visa apoiar os agregados familiares com dificuldades de suportar a correcção extraordinária de rendas. Em 1988 este apoio abrangeu 12 mil famílias, e em 2001 foram aproximadamente apoiadas 7 mil famílias. Este tipo de apoio tende a perder a sua importância.

---

<sup>32</sup> Este tipo de apoio foi alterado no âmbito do Programa Porta 65 - Arrendamento por Jovens (conforme [Decreto-Lei n.º 308/2007, de 3 de Setembro](#)), instrumento de apoio financeiro ao arrendamento por jovens que revoga o Decreto-Lei n.º 162/92, de 5 de Agosto.

---

---

O apoio à recuperação, embora com tendência para o aumento da sua importância, ainda não perfazia um resultado satisfatório, tendo em conta as condições do parque habitacional nacional (até 2002 apenas foram recuperados 23.710 mil fogos). Isto, em grande parte, deve-se à situação de congelamento das rendas desde 1975, muito embora recentemente tenha havido um maior empenho ao nível da revisão da Lei do arrendamento, que assim sofreu algumas alterações<sup>33</sup>. O apoio do Estado à reabilitação tem sobretudo sido efectuado através de determinados programas, como por exemplo:

- RECRIA – concede apoio ao nível da recuperação de fogos arrendados.
- REHABITA – concede apoio às Câmaras Municipais para a recuperação dos núcleos históricos, ou áreas em situação de recuperação e reconversão urbanística.
- RECRIPH – concede apoio para a recuperação de edifícios habitacionais antigos cujo regime de propriedade seja horizontal.
- SOLARH – concede apoio aos agregados familiares em situação de insolvência económica para a efectivação de obras de melhoria nas habitações, bem como apoio os proprietários de fogos devolutos assim visando o reposicionamento da habitação no mercado imobiliário.

Fortemente incentivada pelo Estado, a aquisição da casa própria foi, até 2002, efectuada através da: “i) bonificação da taxa de juro dos empréstimos e a concessão de benefícios e ii) benefícios fiscais para a aquisição de habitação”. Este tipo de apoio estatal tem tido um peso significativamente maior que os outros tipos de apoios prestados pelo Estado no que respeita à política da habitação. Contudo, o crédito bonificado deixou de existir no terceiro trimestre de 2002, verificando-se mais recentemente alterações ao nível da possibilidade de obtenção de benefícios fiscais para a aquisição da casa própria. As recentes mudanças identificam uma alteração significativa na política da habitação, que assim tende a substituir o incentivo à aquisição da casa própria pelo incentivo ao mercado do arrendamento (in O Sector da Habitação no ano de 2003, 2004: 12)<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> A Lei Nº. 6/2006, de 27 de Fevereiro, aprovou o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU). Contudo, antes desta Lei já tinham existido mudanças importantes que não são objecto de análise deste estudo.

<sup>34</sup> Salienta-se que Vítor Neves (1997:41) chama a atenção para o facto de que os beneficiários do crédito bonificado à aquisição de casa própria tendem “a ter rendimentos ligeiramente acima da média. Quer isto dizer que as famílias de menores recursos terão estado fora do processo de crescimento do crédito formal à habitação; e, a menos que

### Quadro 7 – Linhas gerais de apoio à habitação de interesse social

TIPOS	CONDIÇÕES DE ACESSO	PRINCIPAIS PROGRAMAS
REALOJAMENTO	<p>“A atribuição do direito à propriedade ou ao arrendamento dos fogos pode caber aos municípios. Esta atribuição será feita mediante concursos de classificação ou de sorteio abertos por meio de anúncio no diário municipal, nos jornais de maior divulgação na área de localização dos fogos, ou por outros meios, nomeadamente, pela afixação de editais.</p> <p>Os concorrentes serão apurados por concurso de classificação ou por concurso de sorteio.” (in <a href="http://www.inh.pt">http://www.inh.pt</a>)</p> <p>Os programas relacionados com o realojamento dão apoio:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aos agregados familiares com menores recursos económicos e em situação de carência habitacional – PER;</li> <li>• À população residente em barracas, edificações sem condições de habitabilidade, edifícios degradados e sem possibilidade de reabilitação; situações de sobreocupação dos alojamentos, realojamentos provisórios/definitivos no âmbito de operações municipais de reabilitação urbana, realojamentos decorrentes de calamidade pública ou outros desastres naturais.</li> </ul>	<p>PER (Programa Especial de Realojamento).</p> <p>PROHABITA (Programa de Financiamento para Acesso à Habitação).</p>
REABILITAÇÃO	<p>Em função dos programas que permitem a reabilitação o apoio é dado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aos “senhorios e proprietários de fogos cuja renda tenha sido objecto de correcção extraordinária”, bem como aos “inquilinos e os municípios, que se substituam aos senhorios, na realização das obras em fogos com rendas susceptíveis daquela correcção” - RECRIA (in <a href="http://www.inh.pt">http://www.inh.pt</a>);</li> <li>• Às “Câmaras Municipais na recuperação de zonas urbanas antigas, é concedido mediante a celebração de acordos de colaboração entre o INH, as Câmaras Municipais e outras instituições de crédito autorizadas - REHABITA (in <a href="http://www.inh.pt">http://www.inh.pt</a>);</li> <li>• Às “administrações de condomínio e os condóminos de edifícios” mediante determinadas condições – RECRIPH (in <a href="http://www.inh.pt">http://www.inh.pt</a>);</li> <li>• Aos agregados familiares em situação de insolvência económica e aos proprietários de fogos devolutos.</li> </ul>	<p>RECRIA (Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados).</p> <p>REHABITA (Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas).</p> <p>RECRIPH (Regime Especial de Participação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal).</p> <p>SOLARH (Apoio Financeiro Especial para Obras em Habitação Permanente).</p>

Quadro-síntese elaborado com base na página da NET do INH/IHRU, conforme consulta efectuada em princípio de 2006 (in: <http://www.inh.pt>)

O realojamento desenvolve-se através de parcerias celebradas pela Administração Central, através do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana - IHRU (ex-INH), com a Administração Local (Câmaras Municipais) e com as Instituições de Solidariedade Social. No

tenham beneficiado do recurso a esquemas de crédito informal, não terão também encontrado soluções para as suas necessidades habitacionais na oferta efectiva de fogos existentes no mercado da habitação”.

---

âmbito dos protocolos celebrados o Governo garante a fundo perdido entre 40 a 50% do custo das novas habitações, sendo que o INH/IHRU assegura o restante a juro bonificado. Às Câmaras Municipais cabe as seguintes funções: realização do recenseamento das famílias que, na área da administração municipal, se encontrem em situação residencial degradada (barracas ou casos similares); demolição das habitações degradadas após o realojamento; proibição e controlo das novas construções abarracadas. As famílias com graves problemas de insolvência económica podem beneficiar de uma renda social. Tal renda é calculada com base nos rendimentos do agregado familiar. As famílias que se encontram em condições de suportar o encargo previsto pelo arrendamento pagam uma renda técnica de valor superior ao das rendas sociais.

## **2.5. Características gerais do parque habitacional**

### **2.5.1. Notas introdutórias**

Quantidade e qualidade são dois aspectos que reflectem as principais necessidades que se colocam ao sector da habitação.

O número de alojamentos clássicos passou de 2.5 milhões em 1970, para 4.8 milhões em 2001, sendo que o número de fogos para residência habitual aumentou em 1.2 milhões, e o número de fogos de uso sazonal e vagos teve um crescimento aproximado de 1 milhão. O crescimento verificado está muito relacionado com o aumento do número de fogos de uso sazonal e vago. Notar que a evolução aqui referida se deve maioritariamente à promoção privada (in O Sector da Habitação no ano de 2003, 2004:15-16, 30).

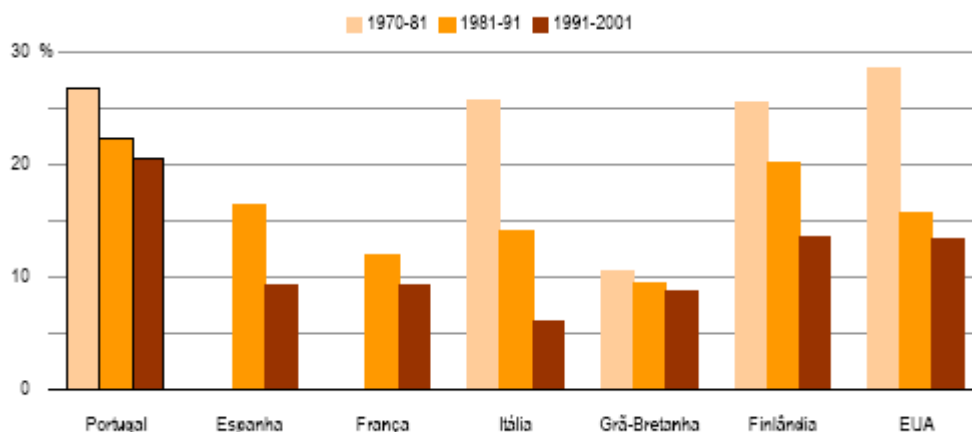
Entre 1991 e 2001, o número de alojamentos clássicos teve um aumento aproximado de 21%, ou seja, 800 mil alojamentos. No decurso da década de 90, o número de alojamentos de residência habitual aumentou em 16%, verificando-se a manutenção de uma taxa de crescimento similar à evolução do número de famílias (com crescimento de 16%). Os alojamentos que não constituem residência habitual tiveram uma taxa de crescimento de 34%, observando-se que, em 2001, este tipo de alojamento representou aproximadamente 30% da totalidade do parque habitacional. É consequente ainda observar o decréscimo do

número de alojamentos não clássicos, como é o caso da diminuição do número de barracas que passaram de 15.607 para 11.185 (in O Sector da Habitação no ano de 2003, 2004: 17).

Refira-se, no entanto, que a evolução do parque habitacional não é igual para todo o território continental, sendo mais significativo o aumento verificado nas Áreas Metropolitanas, onde se destaca a área do Grande Porto.

Nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto a taxa de crescimento do parque habitacional é superior ao resto do território continental no que se refere tanto ao número de residências habituais como não habituais. No que respeita ao tipo de alojamentos não clássicos, detecta-se uma diminuição na Área Metropolitana de Lisboa a par de um aumento na Península de Setúbal (76%) (in O Sector da Habitação no ano de 2003, 2004: 17).

No que respeita ao crescimento do parque habitacional português por comparação com a Espanha, a França, a Itália, a Grã-Bretanha, a Finlândia e os Estados Unidos da América, observa-se uma tendência similar para a diminuição da taxa de crescimento do número de habitações nos períodos respeitantes a 1970-1981, 1981-1991 e 1991-2001 (cf. Figura 4). No entanto, em Portugal, essa tendência é menos significativa, observando-se que na década de 90 a taxa de crescimento do número de alojamentos tenha sido quase que o dobro do verificado em Espanha (in O Sector da Habitação no ano de 2003, 2004: 19-20).



Fonte: O Sector da Habitação no ano de 2003, 2004: 20.

**Figura 4 – Taxas de crescimento dos alojamentos**

Refira-se que o crescimento do parque habitacional em Portugal espelha alguma correlação com a diminuição do número médio de pessoas por família (de 3,1 para 2,8 pessoas por

---

família), embora esta relação possa não ser de causalidade. Refira-se, a propósito, que cerca de 20% dos edifícios existentes em Portugal, no momento do último Censos (2001), tinham sido construídos na década de 90.

No relatório sobre *O Sector da Habitação no ano de 2003* (2004: 20) é salientado a tendência para em Portugal se manifestar um “padrão mediterrânico”, isto é, “países que estão mais expostos ao turismo apresentam um maior rácio de alojamento por família”. Nestes casos estão: Portugal (1.38), Espanha (1.44), França (1.20) e Itália (1.20). A Grã-Bretanha (1.00) e os EUA (1.10) apresentam valores mais baixos. Igualmente será de considerar a importância da habitação de uso sazonal no País e que, segundo o relatório consultado, se deve em grande medida ao facto dos emigrantes nacionais terem investido na construção/aquisição de habitação em Portugal.

No que respeita à forma de ocupação dos alojamentos verifica-se que, em 2001 (in *O Sector da Habitação no ano de 2003, 2004: 21-22*), Portugal apresentava as seguintes características:

- 544 mil alojamentos encontravam-se vagos, representando aproximadamente 11% do total de alojamentos.
- 105 mil alojamentos encontravam-se em situação de venda.
- 80 mil alojamentos encontravam-se em situação de arrendamento.
- 89% dos alojamentos estavam ocupados, sendo que em torno de 20% (cerca de 924 mil) encontravam-se em situação de ocupação sazonal.

O número de alojamentos ocupados pelos proprietários aumentou em aproximadamente 71.6% (de 1.567.070 em 1981, para 2.688.469 em 2001), “valor que contrasta com a queda do número de alojamentos ocupados cuja propriedade é de outros entes privados”<sup>35</sup>. No período de 1998-2001, verificou-se uma queda de 30% no número de alojamentos cuja

---

<sup>35</sup> Na década de 90, “mesmo com uma alteração legislativa no sentido de reformular o regime de arrendamento urbano, manteve-se a tendência de crescimento de alojamentos ocupados pelo proprietário, que poderá ser explicada pelo aparecimento de produtos de crédito atractivos para a aquisição de habitação, aliados à forte descida que as taxas de juro verificaram, em consequência do processo de adesão à moeda única europeia, a partir de 1996. Este efeito fez-se sentir de forma mais intensa entre 1998 e 2001, período em que se verificou um crescimento muito elevado no endividamento das famílias, resultante não só do facto das taxas de juro já se encontrarem a níveis historicamente muito baixos, mas também de uma agressividade comercial no sector financeiro na concessão do crédito para a habitação” (in *O Sector da Habitação no ano de 2003, 2004: 22-23*).



propriedade é de outras entidades particulares (maioritariamente alojamentos arrendados), reflectindo as dificuldades do mercado imobiliário ligado ao arrendamento. Salienta-se ainda que, desde 1981, não se registam alterações significativas na forma de ocupação dos alojamentos de propriedade do Estado, autarquias e outras entidades públicas e de fins sociais, verificando-se que 3.3% dos alojamentos são ocupados como residência habitual (in O Sector da Habitação no ano de 2003, 2004: 22-23).

No que respeita ao regime de propriedade dos alojamentos clássicos de residência habitual, com base no Quadro 8, destacam-se os seguintes aspectos (in O Sector da Habitação no ano de 2003, 2004: 23-24):

- A maior parte dos alojamentos (aproximadamente 57%) ocupados como residência habitual foram construídos antes de 1980.
- O número de alojamentos ocupados pelos proprietários é significativo (75,4% do total dos alojamentos ocupados), tendência sobretudo detectada nos fogos construídos após 1991.
- O parque habitacional construído após 1990 teve a sua maior parte (86,9%) destinada à habitação própria, sendo que apenas 13% dos alojamentos foram ocupados por não proprietários, situação que identifica a tendência de mobilidade das famílias portuguesas.

Sobre a distribuição do regime de propriedade por zona geográfica, destacam-se os seguintes aspectos (in O Sector da Habitação no ano de 2003, 2004: 24):

- O peso relativo dos alojamentos clássicos ocupados por proprietários é menor nas Áreas Metropolitanas do que no restante do território continental do País, o que sugere um maior peso do mercado de arrendamento nestas áreas (por exemplo: 64.7% dos alojamentos está ocupado pelos proprietários na Grande Lisboa, enquanto que no resto do continente este valor é de 81%).
- No que respeita aos alojamentos de propriedade do Estado, Autarquias e outras entidades Públicas e de fins sociais, observa-se que são as Áreas Metropolitanas que detêm um maior peso (6.0% na Grande Lisboa, 6.2% no Grande Porto, 4.0% na Península de Setúbal e 2.0% no resto do Continente).

**Quadro 8 – Comparação do regime de propriedade dos alojamentos clássicos de residência habitual de acordo com a data de construção no Continente**

Ano de construção	Total		Ocupante Proprietário		Outros particulares e empresas privadas		Estado, Autarquias e outras entidades Públicas e de fins sociais	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Antes de 1980	1.938.014	100,0	1.314.928	67,8	555.332	28,7	67.754	3,5
1981-1991	737.961	100,0	617.317	83,7	102.207	13,8	18.437	2,5
1991-2001	734.573	100,0	638.531	86,9	70.075	9,5	25.967	3,5
Total	3.410.548	100,0	2.570.776	75,4	727.614	21,3	112.158	3,3

Fonte: Censos 2001, INE, Portugal; in O Sector da Habitação no ano de 2003, 2004: 23

Os alojamentos de residência habitual que não se encontram ocupados pelos proprietários estão maioritariamente em situação de arrendamento ou de subarrendamento (86%), encontrando-se o restante em situação de cedência gratuita ou outras situações. É nas áreas da Grande Lisboa e da Península de Setúbal que se detecta um maior peso dos contratos de arrendamento renováveis sem prazo, enquanto no resto do continente existe um maior peso dos contratos de arrendamento de duração limitada (quando comparado com a Grande Lisboa, o Grande Porto e a Península de Setúbal). Destaca-se ainda a importância que detém o parque de arrendamento público na globalidade dos alojamentos globais, representando 9.0% (72 mil alojamentos), sendo tal situação mais incidente nas Áreas Metropolitanas de Lisboa (11%) e do Porto (12%) (in O Sector da Habitação no ano de 2003, 2004: 24-25).

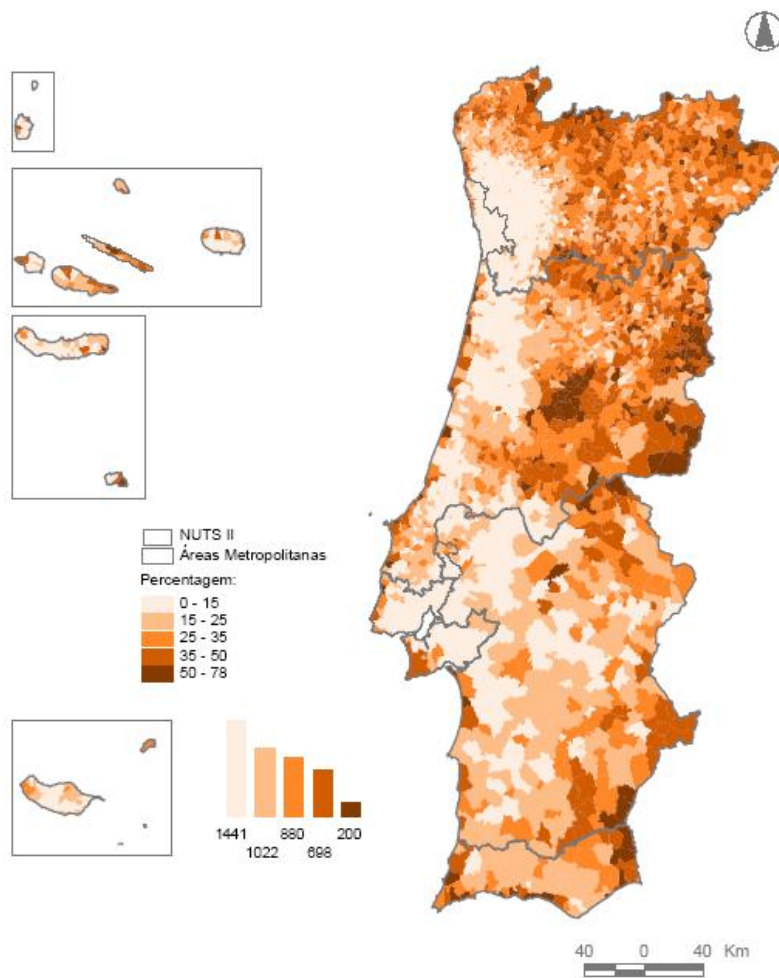
No que respeita aos alojamentos clássicos de uso sazonal, é significativo o crescimento do seu número, onde, de um total de 1.42 milhões de alojamentos, 63% são de uso sazonal ou secundário (in O Sector da Habitação no ano de 2003, 2004: 26).

Observa-se ainda que, em termos de distribuição geográfica, é menor o número de alojamentos de uso sazonal nas áreas da Grande Lisboa e do Grande Porto. No entanto, no que se refere aos alojamentos vagos, as da Grande Lisboa e do Grande Porto detêm uma importância relativa superior à do Continente, representando no seu conjunto mais de 30% do total de alojamentos do território continental (in O Sector da Habitação no ano de 2003, 2004: 26-27).

A par da expansão do parque habitacional, o ritmo elevado com que se observa o crescimento dos alojamentos clássicos ocupados sazonalmente pode “indiciar o crescimento do fenómeno da *residência secundária* atendendo a que a expansão do parque habitacional e do saldo do edificado sobre o do número de famílias é uma realidade que cobre, embora com incidências diferenciadas, todo o território nacional. Refira-se, ainda, curiosamente e a par do aumento dos alojamentos o aumento do número médio de divisões por alojamento de 4,46 para 4,62 divisões por alojamento (entre 1991 e 2001), conjuntamente com a diminuição do número médio de pessoas por família, o que traduz a vitalidade da área doméstica como um elemento importante do conforto e da habitação” (Rodrigues, 2002: 3).

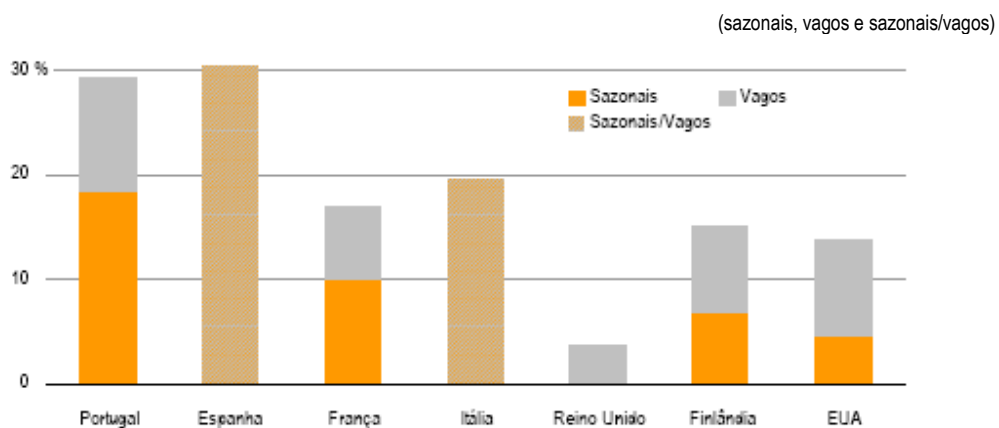
Somado à disseminação do parque habitacional no território nacional, o conjunto de tais aspectos pode indiciar que a residência secundária ou de ocupação sazonal identifica, para um número crescente de indivíduos, “o refúgio regenerador longe das grandes cidades e Áreas Metropolitanas, como que reinventando o urbano no domínio da ruralidade” (Baptista, 1999). Saliente-se a expansão do parque habitacional de uso secundário e que se traduz num dinamismo territorial em ascensão (de 5% no início do século XX para 13% em 2001) que, entretanto, se reflecte na construção de edifícios e num tipo característico de expansão urbana que se espelha numa situação de *ruralidade urbanizada*. Observando-se ainda que essas situações não reflectem a heterogeneidade citadina, muito embora assumam um carácter de disseminação do fenómeno das residências secundárias ou sazonais, onde a distribuição privilegia o interior, apesar de expressões variadas no território (cf. Figura 5).

Repare-se ainda que, comparativamente a outros países, Portugal também expressa um maior peso ao nível da habitação de ocupação sazonal (cf. Figura 6).



Fonte: Rodrigues, 2002 (dados censitários do INE, 2001)

**Figura 5 – Distribuição dos alojamentos de ocupação sazonal, em 2001**



Fonte: Rodrigues, 2002; in (Craveiro e Almeida: 2006: 8)

**Figura 6 – Importância relativa dos alojamentos de residência não habitual**

A intensidade com que se manifesta a habitação de uso secundário em território nacional, podendo representar um abrigo acolhedor das grandes cidades e contextos metropolitanos, paralelamente poderá ser um indício de rejeição da densidade e heterogeneidade que se reflecte nestes contextos, isto é, de distanciamento da “mistura social”.

## 2.5.2. Necessidades habitacionais prementes

Quantidade e qualidade são dois aspectos que reflectem as principais necessidades que se colocam ao sector da habitação em Portugal. A quantidade é uma característica que decorre da falta de habitação para as famílias que residem em alojamentos não clássicos, e das situações de sobrelotação dos fogos em decorrência da coabitação, ainda que em alojamentos clássicos. Neste sentido, é significativo o facto de que, em 2001, ainda existiam aproximadamente 27 mil alojamentos não clássicos onde residiam cerca de 29 mil famílias (correspondendo a mais de 80 mil indivíduos) (cf. Quadro 9). Em paralelo, para o mesmo período, verificou-se que 121.119 famílias (3% das famílias) residiam em situação de coabitação ainda que em alojamento clássico (in O Sector da Habitação no ano de 2003, 2004: 27-28).

**Quadro 9 – Carências habitacionais em Portugal, alojamentos familiares não clássicos**

	<b>BARRACAS</b>	<b>CASAS DE MADEIRA</b>	<b>MÓVEIS</b>	<b>IMPROVISADOS</b>	<b>OUTROS</b>	<b>TOTAL</b>
Alojamentos	11.540	2.689	882	9.082	3.126	27.319
Famílias clássicas	12.181	2.801	1.068	9.622	3.511	29.183
Pessoas residentes	38.838	7.687	2.475	24.850	8.133	81.983

Fonte: Censos 2001, INE, Portugal; in O Sector da Habitação no ano de 2003, 2004: 28

Por outro lado, a falta de condições de habitabilidade é uma característica que infere a premente necessidade de promoção de mais e melhor qualidade. Se as situações de

---

sobrelotação dos alojamentos são um dos aspectos que também estão relacionados com a falta de qualidade habitacional, é significativo ainda o facto de que, em 2001, pelo menos uma das quatro infra-estruturas básicas (instalações de banho ou duche, electricidade, água canalizada, instalações sanitárias) faltava em cerca de 325 mil alojamentos. Não menos importante será de referir a antiguidade desses mesmos alojamentos (cerca de 70% estão em edifícios com mais de 40 anos), bem como a situação de degradação dos mesmos (aproximadamente 115 mil alojamentos situam-se em edifícios considerados muito degradados, dos quais 57 mil são de residência habitual).

Como se poderá deduzir, as características anteriormente referidas evidenciam um outro aspecto: a premente necessidade de um maior investimento na recuperação / reabilitação urbana tendo em consideração a degradação dos fogos / edifícios (em 2001, 800 mil do total de alojamentos – cerca de 15% – necessitavam de obras de recuperação, sendo que 325 mil – 6% – se encontrava degradado ou muito degradado)<sup>36</sup>. Dos 800 mil alojamentos a precisar de obras de recuperação, destacam-se os seguintes aspectos a partir do regime de ocupação: 510 mil (64%) são de residência habitual, 180 mil (22%) estão vagos e 110 mil (14%) são de uso sazonal. Refira-se ainda que 36% dos alojamentos que precisam de obras se encontram nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto e, no que respeita aos alojamentos de residência habitual, para as mesmas áreas o valor sobe para 41% (in O Sector da Habitação no ano de 2003, 2004: 27, 28 e 31).

---

<sup>36</sup> No que respeita ao investimento em obras de recuperação, Portugal caracteriza-se pelos valores mais baixos de todos os países da União Europeia (in O Sector da Habitação no ano de 2003, 2004: 33).

## 3. Portugal e a imigração: breve contextualização

### 3.1. Direito de ser *outro*

Um dos aspectos que dificultam a caracterização do fenómeno da imigração em contexto nacional é o facto de que não existe necessariamente uma correspondência directa entre ser *imigrante* e ser *estrangeiro*. Rosa (*et al*, 2004) ressalta bem esse aspecto no estudo que fez sobre o “contributo dos imigrantes na demografia portuguesa”, onde assinala as dificuldades inerentes à pesquisa da população imigrante e que estas não se reportam apenas ao facto de que existem estrangeiros em situação de clandestinidade, mas também às próprias possibilidades de cruzamento de situações bem como ao nível do enquadramento legal da situação. Verifica-se assim que nem todos os estrangeiros residentes em Portugal são ou foram imigrantes, como nem todos os imigrantes são, para efeitos de contabilização, considerados como população estrangeira (Rosa *et al*, 2004: 37). De um ponto de vista estatístico e considerando aqueles que residem em Portugal há pelo menos um ano, verifica-se a possibilidade de nos defrontarmos com pelo menos oito categorias (mutuamente exclusivas e exaustivas). Assim, ao tomar três critérios de referência, onde o primeiro se refere à nacionalidade actual (portuguesa / estrangeira), o segundo à nascença (portuguesa / estrangeira) e o terceiro ao país de nascimento (Portugal / estrangeiro), Rosa (*et al*: 2004: 37-38) distingue as seguintes categorias e/ou combinatórias possíveis:

- 
- Português *por origem* não imigrante;
  - Português *por concessão* não imigrante;
  - Português *por origem* imigrante;
  - Português *por origem* imigrado;
  - Estrangeiro *por concessão* não imigrante;
  - Estrangeiro *por origem* não imigrante;
  - Estrangeiro *por concessão* imigrante;
  - Estrangeiro *por origem* imigrante.

A situação complexifica-se quando se constata que, em Portugal, o termo imigrante não é uma definição que exista de um ponto de vista legal; repare-se que a lei que regulava<sup>37</sup> as condições de entrada, permanência e expulsão de estrangeiros em território português (Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro) não utiliza a expressão “imigrante” mas sim “residente estrangeiro”, que assim fica condicionado a ter um visto que autorize a sua estada em território nacional. Mesmo as estatísticas oficiais não referem a designação *imigrante* mas sim *estrangeiro*. Por outro lado, a expressão *minoria étnica* embora seja adoptada como conceito sociológico, também não é legalmente definida, muito embora seja feito um uso tácito<sup>38</sup> e cuja manifestação se deu pela primeira vez no Programa do XIV Governo Constitucional (1999-2002).

Os princípios da universalidade e da igualdade estão consagrados pela Constituição da República Portuguesa, nomeadamente no artigo 12º, onde é referido que “todos os cidadãos gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres consignados na Constituição”, e no artigo 13º, em que é salientado que “todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei” (CRP, art. 13º, n.º 1) e que “ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou

---

<sup>37</sup> Desde a data de conclusão e entrega deste documento foram criados e reestruturados um conjunto de instrumentos legais que não foram tidos em consideração no presente relatório.

<sup>38</sup> Ver, por exemplo, a Lei n.º 105/2001 de 31 de Agosto, a figura de mediador sociocultural e define a sua função: colaborar na integração de imigrantes e minorias étnicas, na perspectiva do diálogo intercultural e coesão social.



ideológicas, instrução, situação económica ou condição social” (CRP, art. 13º, n.º 2). Estes princípios são garantidos aos estrangeiros, apátridas e cidadãos europeus, nomeadamente no artigo 15º, onde é referido que “os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português”. Destaca-se ainda que a garantia judicial, nos casos pertinentes, da expulsão de estrangeiros, bem como o direito de asilo estão também garantidos pela Constituição da República Portuguesa (art. 33º).

A extensão dos princípios da universalidade e da igualdade aos estrangeiros em território nacional é ainda mais evidenciada pela punição da discriminação, conforme é salientado na Lei n.º 134/99 de 28 de Agosto, onde a discriminação racial é definida como “qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência em função da raça, cor, ascendência, origem nacional ou étnica, que tenha por objectivo ou produza como resultado a anulação ou restrição do reconhecimento, fruição ou exercício, em condições de igualdade, de direitos, liberdades e garantias ou de direitos económicos, sociais e culturais” (artigo 3º, nº 1); e a designação de *práticas discriminatórias* vem definida como “as acções ou omissões que, em razão da pertença de qualquer pessoa a determinada raça, cor, nacionalidade ou origem étnica, violem o princípio da igualdade” (artigo 4º), sendo explícito que “a recusa ou condicionamento de venda, arrendamento ou subarrendamento de imóveis” é uma prática discriminatória (conforme alínea e) do artigo 4º).

Se, por um lado, fica evidente que Portugal se tornou um contexto de imigração à semelhança do que sucede noutros países europeus, assim contrariando a sua tendência inicial para emigração, quando os principais problemas daí advindos se reportavam à inclusão social dos portugueses emigrantes nos países de acolhimento e dos retornados no território nacional. Por outro lado, é patente a necessidade de criar mecanismos legais que possam contribuir para uma melhor integração e gestão da diversidade étnico-cultural, situação que explica a criação, por essa mesma lei, da Comissão para Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), e alguns anos depois a criação do Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas - ACIME (Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de Novembro)<sup>39</sup> (cf.

---

<sup>39</sup> Iniciativa que surge em substituição o Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas instituído pelo Decreto-Lei n.º 3-A/96, de 26 de Janeiro. Refira-se que, em conformidade com o Decreto-Lei n.º 167/2007, de 3 de Maio, o ACIME - Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, passou a assumir a forma de Instituto Público e a designar-se ACIDI, I.P. - Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P. O ACIDI, I.P., resulta da fusão do Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, da estrutura de apoio técnico à coordenação do Programa Escolhas, da Estrutura de Missão para o Diálogo com as Religiões e do Secretariado Entreculturas.

Quadro 10). Como missão, o ACIME deveria “promover a integração dos imigrantes e minorias étnicas na sociedade portuguesa, assegurar a participação e a colaboração das associações representativas dos imigrantes, parceiros sociais e instituições de solidariedade social na definição das políticas de integração social e de combate à exclusão, assim como acompanhar a aplicação dos instrumentos legais de prevenção e proibição das discriminações no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica” (art. 1.º, n.º 1).

**Quadro 10 – Especificidades do enquadramento orgânico e administrativo do Estado no que respeita à regularização, controlo, fiscalização e apoio aos estrangeiros residentes no País**

ÓRGÃOS	PRINCIPAIS FUNÇÕES	SERVIÇOS ESPECÍFICOS	FUNÇÕES ATRIBUÍDAS
Ministério da Administração Interna (MAI)	No âmbito das questões relacionadas com a imigração este Ministério actua nos seguintes domínios: concessão da nacionalidade portuguesa aos estrangeiros enquadrados por convenções internacionais, concessão do estatuto de refugiado, controlo da entrada, saída e afastamento de estrangeiros do País.	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)	Executa a política de imigração e asilo, e actua como polícia criminal naquilo que é pertinente aos seus domínios.
		Comissariado Nacional para os Refugiados (CNR) <sup>40</sup>	Actua nos seguintes domínios: asilo e refugiados. É um órgão que detêm um estatuto de independência e imparcialidade no que concerne à execução das suas funções.
Ministério da Justiça	No âmbito das questões relacionadas com a regularização dos estrangeiros residentes o País, através da Direcção-Geral dos Registos e Notariados, actua no domínio do registo legal de todas as situações relacionadas com a nacionalidade portuguesa.	Conservatória dos Registos Centrais	Tem como função gerir os processos ligados à atribuição ou perda da nacionalidade portuguesa.

<sup>40</sup> Órgão referido na fonte consultada, mas não formalizado até a data do estudo.

Ministério da Segurança Social e do Trabalho	Acompanhar e dar cumprimento às normas relativas às questões relacionadas com o trabalho.	Inspecção-Geral do Trabalho (IGT)	Tem como função acompanhar e controlar o cumprimento das normas relacionadas com as: condições de trabalho, emprego, desemprego e pagamento das contribuições para a Segurança Social. Tem ainda como funções específicas ao nível do controlo dos contratos de trabalho dos estrangeiros.
		Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP)	Com o intuito de proceder ao condicionamento da concessão de vistos de trabalho e o controlo dos trabalhadores imigrantes, desenvolve o “Relatório sobre Oportunidades de trabalho” e que define o limite anual de entrada de estrangeiros extra-comunitários que podem ser admitidos no País e os sectores
Ministério dos Negócios Estrangeiros	Define e executa a política de apoio às comunidades migrantes (nacionais e estrangeiras).	Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas (DGACCP)	Define e executa a política que visa apoiar as comunidades portuguesas residentes em territórios estrangeiros através da comissão Interministerial para as Migrações e Comunidades Portuguesas.
		Conselho das Comunidades Portuguesas	Órgão que apoia e presta consultoria ao Governo no que respeita às políticas da emigração e às comunidades portuguesas residentes no estrangeiro.
		Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME)	Órgão sob a dependência do Conselho de Ministros, funciona como estrutura interdepartamental que apoia e presta consultoria ao Governo nos domínios da imigração e minorias étnicas, sendo uma estrutura fundamental ao nível da integração social e do combate à discriminação.  Para além do Alto-Comissário integra também o Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração e a Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial.

Quadro síntese sobretudo elaborado com base no Primeiro Relatório sobre Direitos Humanos da Federação Ibero-Americana de Ombudsman (Ventura, 2003).

---

### **3.2. Especificidades da evolução do discurso oficial sobre o fenómeno migratório**

Em Portugal, somente a partir de meados dos anos 60 é que se verifica a formação de uma política de migração mais consistente e organizada, tendo em conta o crescimento em flecha dos movimentos emigratórios e o problema da emigração irregular. Sabe-se, assim, que durante o Estado Novo o País se confrontou com um problema de emigração. No que concerne ao período 1960-1968, a política emigratória era sobretudo de teor restritivo, sendo objectivo controlar a emigração legal, não havendo preocupação com a definição de políticas sociais de apoio ao emigrante. Neste período, a emigração irregular era encarada como crime. Contudo, os emigrantes traziam divisas para o País e tal interessava ao Governo que, assim, teve um discurso mediado por uma certa ambiguidade. Durante o período 1968-1973 observa-se um maior interesse pelas políticas sociais de apoio aos emigrantes, bem como se verificou o apoio ao associativismo e à assistência moral, religiosa e social dos emigrantes. A política oficial que caracterizou este período procurou incentivar os fluxos emigratórios para as províncias ultramarinas, embora evidenciasse uma maior preocupação com a manutenção dos cidadãos em território nacional, desincentivando as situações irregulares e recorrendo aos procedimentos legais de controlo. Contudo, devido à crise petrolífera e consequentes políticas restritivas de imigração nos países de acolhimento, verificou-se uma crise na emigração. É a partir da revolução de 25 de Abril de 1974 que se verifica uma alteração substancial do discurso oficial do Estado face aos fenómenos migratórios.

Assim, desde os anos 90 consolida-se a ideia de que Portugal é um país de imigração. Portugal acolhe inicialmente em larga escala imigrantes vindos dos PALOP e do Brasil, e, na segunda metade dos anos 90 a 2005, imigrantes dos países do Leste. É, entretanto importante observar o discurso oficial dos Governos Constitucionais relativamente à imigração, tendo em atenção as vicissitudes e ambivalências no discurso, no que diz respeito à gestão dos fluxos migratórios, estatuto atribuído e aos moldes sugeridos para a integração (cf. Quadro 11).

**Quadro 11 – Especificidades do discurso político sobre fluxos migratórios em Portugal (de 1974 a 2005)**

<b>GOVERNOS CONSTITUCIONAIS</b>	<b>CARACTERÍSTICAS GERAIS DA SITUAÇÃO</b>
I - 1974	Denotam-se preocupações em assegurar mais direitos sociais aos emigrantes portugueses através de acordos celebrados com aos países de acolhimento para a renegociação dos acordos de emigração, apoio ao associativismo, fomento as iniciativas socioculturais, incentivo à divulgação da língua portuguesa, divulgação e informação; bem como paralelamente foi incentivado o retorno dos emigrantes através do estabelecimento de medidas sociais de protecção.
II - 1976 a 1978	
III - 1978	Os principais objectivos políticos incidiram na manutenção da opção política pela CEE e na promoção de acções diplomáticas com vista a melhoria das condições dos emigrantes nos países de acolhimento.
IV - 1979 a 1980	As linhas políticas adoptadas reforçam o apoio às comunidades portuguesas residentes no estrangeiro, através do apoio à escolarização, à cultura e informação, bem como são desenvolvidos acordos com os países de acolhimento com o intuito de melhorar as condições de trabalho, e de incentivar a reintegração na sociedade portuguesa.
V - 1979 a 1980	As orientações políticas seguidas vão reforçar as componentes do intercâmbio e da cooperação cultural com os principais países de acolhimento dos portugueses emigrantes, sendo incentivado à divulgação da língua e cultura portuguesa. Visa-se ainda o conhecimento dos processos de assimilação cultural relacionados com os portugueses não residentes em território nacional.
VI - 1980 a 1981	A prioridade é a integração de Portugal na União Europeia. Os pilares da política de emigração são: protecção e apoio aos emigrantes e seus descendentes a partir de acordos bilaterais com os países de acolhimento, ensino do Português no estrangeiro, ampliação e incentivo da participação política por parte dos emigrantes, criação do Conselho das Comunidades Portuguesas no Mundo, incentivo a informação através do intercâmbio noticioso entre Portugal e os países de acolhimento, consagração do Dia das Comunidades Portuguesas. É celebrado um Despacho Conjunto que estabelece a colaboração entre o emprego, emigração e retorno, evidenciando a preocupação com a reinserção social dos retornados.
VII - 1981	A política de emigração está inscrita nos moldes de uma política de continuação.
VIII - 1981 a 1983	A Política de emigração referente a este governo pode, novamente, ser considerada como uma continuidade com o programa de governo anterior. É promovida a publicação de folhetos designados <i>Guia do Emigrante</i> relativamente à cada um dos principais países de acolhimento, bem como se apela para que os potenciais emigrantes somente saiam do País com contrato de trabalho legalizado e reconhecido pela Secretaria de Estado da Emigração e Comunidades Portuguesas.

IX - 1983 a 1985	Este período está identificado com o aproximar da entrada do País na União Europeia e o reconhecimento do princípio da igualdade e solidariedade dos portugueses, ainda que emigrantes. É incentivado o desenvolvimento de estudos que versem sobre a questão da emigração, bem como a protecção social dos portugueses residentes no estrangeiro, focando-se em particular as segundas gerações, as mulheres e a protecção de bens e investimentos de portugueses feitos no País Criação do Instituto de Apoio à Emigração e às Comunidades Portuguesas em Território Nacional.
X - 1985 a 1987	A prioridade é a integração na União Europeia e a adaptação do Governo Português às políticas europeias. Os emigrantes portugueses passam a ser cidadãos europeus, assim mudando de estatuto. Com a entrada de Portugal na CEE, as principais linhas políticas de apoio ao emigrante se alteram a par da promoção de uma imagem de que Portugal é um País europeu que, como tal, não promove a emigração, mas sim passa a atrair a imigração. O discurso oficial do Estado é alterado, paralelamente ao facto de que, sendo cidadão europeu, o emigrante passou a beneficiar dos apoios sociais existentes nos países de acolhimento.
XI - 1987 a 1991	A política de emigração é fundamentada em quatro princípios base: preservação e divulgação da língua e cultura portuguesa, defesa do princípio da igualdade entre os cidadãos nacionais, salvaguarda do exercício dos direitos dos portugueses emigrantes; cativar as segundas gerações para os valores e a cultura portuguesa. No âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros foi criada a Comissão Interministerial para a Emigração e Comunidades Portuguesas com o objectivo principal de contribuir para a definição de uma política de emigração geral e integrada.
XII - 1991 a 1995	A principal preocupação passa a ser o controlo das fronteiras e o equilíbrio entre a legislação portuguesa e a europeia. Inicia-se um processo de definição de propostas legislativas que enquadrem o direito de estrangeiros, direito de asilo e orgânica do SEF (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras).
XIII - 1995 a 1999	A par do aumento da imigração e da tomada de consciência de que Portugal se está a tornar um contexto de imigração, o País depara-se com a falta de uma política concertada sobre esta questão. É neste período que ganha fôlego a definição de uma política de imigração, de que é exemplo a criação, em 1995, o Alto-Comissário para a Imigração e dentro das suas competências é instituído, em 1998, o Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (COCAI). A base da orientação política é: a integração dos imigrantes residentes, a limitação dos fluxos migratórios, a regulamentação da imigração oriunda dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

XIV - 1999 a 2002	<p>Regra geral, é uma continuação das políticas anteriores, sobretudo é proposto o combate à imigração ilegal e à exploração da mão-de-obra clandestina, sendo considerado importante investir numa política concertada de integração. É neste governo que aparece pela primeira vez a referência à política de imigração e minorias étnicas e cujos principais objectivos respeitam a: protecção das famílias imigrantes, garantia ao acesso aos cuidados de saúde, desburocratização dos processos relacionados com os imigrantes e a Administração, assegurar a igualdade de tratamento aos portugueses no que concerne ao acesso ao ensino superior, eliminar as discriminações relativamente ao acesso dos estrangeiros à habitação social, facilitar a transferência e a recepção de pensões de reforma dos países de origem dos imigrantes, aperfeiçoar a legislação sobre a nacionalidade, acompanhar o processo de equilíbrio da legislação no sector da imigração na União Europeia assim assegurando acordos estabelecidos (como é o caso dos países de expressão portuguesa) e defender os direitos já consagrados em leis e convenções internacionais.</p>
XV - 2002 a 2004	<p>A acção do XV Governo em relação à imigração segue as directivas da União Europeia tendo por base cinco pilares: combate às redes de imigração irregular, limitação do número de imigrantes a entrar no País; política assente em princípios sociais e não económicos; celebração de Acordos Internacionais com o objectivo de combater a imigração ilegal e redes de tráfico a partir dos países de origem, levando-os a fiscalizar os fluxos migratórios. O controlo da imigração assenta, entretanto, numa perspectiva de inclusão, sendo assim assumido as seguintes tarefas: definição de um Plano Nacional para a Imigração, estabelecimento (em colaboração com as autarquias) de planos de integração das minorias que assegurem dignas condições de vida, combate a imigração ilegal e à exploração de mão-de-obra imigrante, apoio às associações de imigrantes que passam a ter o estatuto de Organização Não Governamental, revisão da Lei Penal de modo a criar instrumentos mais eficazes ao combate à imigração irregular, estabelecimentos de parcerias com as associações de imigrantes com vista ao desenvolvimento de programas de integração, apoio e criação de estrutura operacional e eficaz de acompanhamento das políticas de imigração. No sentido de assegurar tais propósitos é criado o Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas.</p> <p>Na verdade, o discurso oficial do Estado apoia-se no discurso da União Europeia, tentando criar uma política comum a todos os Estados-membros, onde é valorizada a integração dos imigrantes legais e o controlo da imigração.</p>
XVI - 2004 a 2005	<p>Regra geral, verifica-se uma política de continuidade com a política anterior.</p>
XVII – 2005 a 2009	<p>No programa do governo é defendido uma política de imigração inclusiva com base em três eixos: regularização, fiscalização e integração. No entanto, não se detecta uma preocupação específica com a questão da habitação, sendo as dinâmicas de inserção e integração sobretudo remetidas para as questões laborais, educacionais e de acesso à saúde.</p>

Quadro síntese elaborado com base em: Santos, Vanda. O Discurso Oficial do Estado sobre a Emigração dos anos 60 a 80 e imigração dos anos 90 à actualidade, 2004.

---

Na sua globalidade, pode-se considerar que estão previstos por lei os seguintes direitos fundamentais: económicos, sociais e culturais; civis; de participação política, embora com algumas limitações. Estes direitos viabilizam, mediante determinadas condições, o acesso ao trabalho, à propriedade privada, à segurança social<sup>41</sup>, à protecção da família, à protecção da saúde através do acesso ao Serviço Nacional de Saúde, ao acesso à habitação, à educação e cultura, ao ensino, ao desporto.

Deve-se notar ainda que a evolução crescente do fluxo imigratório trouxe consigo um conjunto de situações de irregularidade às quais acarretaram a necessidade da criação de procedimentos legais que viabilizassem a criação de processos de regularização (cf. Quadro 12).

A par do aumento da imigração verifica-se, então, a criação de instrumentos legais que procurarão regularizar a situação dos estrangeiros, sendo que em 1992 decorre o primeiro processo de regularização extraordinária (Decreto-Lei 212/92, de 12 de Outubro, e Decreto-Lei 63/93, de 5 de Março) daqueles que se encontravam em situação de clandestinidade (cerca de 39.000 imigrantes foram legalizados, com destaque os de nacionalidade cabo-verdiana e angolana e que representavam 2/3 do total); houve um segundo processo de regularização em 1996 (Lei 17/96, de 24 de Maio), que facultou a regularização extraordinária de 30.000 imigrantes, tendo-se verificado uma maior incidência ao nível dos originários dos PALOP. Ambos os processos tiveram como principais beneficiários indivíduos de origem não europeia, havendo tratamento específico para os originários de países de língua portuguesa (Ventura, 2003: 3).

Importa ressaltar que, em termos da relação de Portugal como espaço da lusofonia, na Constituição da República Portuguesa (CRP, art. 7º, n.º4) é referida a importância do País manter “laços privilegiados de amizade e cooperação”, o que, juridicamente traduzido, irá permitir, em determinados aspectos, um tratamento mais favorável aos nacionais destes países que, para além de Portugal, são: Angola, Brasil, Cabo-Verde, Guiné-Bissau,

---

<sup>41</sup> E em finais de 2002 a Segurança Social contava com cerca de 355 mil beneficiários activos de nacionalidade estrangeira, facto que corresponde a um aumento de 270,1% relativamente à realidade do ano 2000. Esta situação está intimamente relacionada com os períodos de legalização que se sucederam. Repare-se ainda que, por nacionalidade, 34,1% do total de beneficiários activos estrangeiros são oriundos dos países da Europa do Leste, seguindo-se os originários dos PALOP (com 27,7%) e do Brasil (16,8%) (Duarte Silva, 2005: 23).



Moçambique, São Tomé e Príncipe, e Timor-Leste. Observa-se que na Constituição vem referido: “aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa com residência permanente em Portugal são reconhecidos, nos termos da lei e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros”, excepção feita ao acesso a cargos como “Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes de tribunais supremos e o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática” (CRP, art. 15º, n.º 4).

Refira-se que entre Portugal e Brasil existe um regime de concessão de estatuto de igualdade aos portugueses residentes no Brasil e aos brasileiros residentes em Portugal<sup>42</sup>.

No contexto internacional, Portugal é aderente das principais convenções internacionais multilaterais relacionadas com a questão da imigração, destacando-se as adoptadas no âmbito da ONU e do Conselho da Europa.

Em 2001 foi criado o regime de autorização de permanência (Decreto-Lei 4/2001, de 10 de Janeiro, revogado pelo Decreto-Lei 34/2003, de 25 de Fevereiro) que, embora não se constitua como um regime de regularização extraordinária, segundo o “Primeiro Relatório sobre Direitos Humanos da Federação Ibero-Americana de Ombudsman” (Ventura, 2003:4), assumiu “rasgos de um verdadeiro regime excepcional de regularização de imigrantes em situação ilegal” e se traduziu na “associação da regularização documental desses imigrantes à legalidade da sua situação no plano de trabalho (e, conseqüentemente, da Segurança Social e das Finanças)”. No período de 2001-2002 este regime permitiu a regularização de 169.953 estrangeiros, sendo as nacionalidades mais representativas as seguintes: Ucrânia (14,9%), Cabo Verde (14,7%) e Brasil (14,3%) (Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2004).

O estatuto jurídico dos estrangeiros residentes de longa duração permite:

- A igualdade de tratamento (acesso à actividade profissional, condições laborais, liberdade de associação, filiação em sindicato e exercício de direitos sindicais, reconhecimento de diplomas profissionais, segurança e assistência social, benefícios fiscais).

---

<sup>42</sup> Conforme Tratado de Porto Seguro de 2000, que revogou a Convenção de Brasília de 1971, cfr. Ventura, 2003). Em Julho de 2003, por motivo da visita do Presidente do Brasil a Portugal, foi celebrado um acordo entre os dois países no sentido de garantir a contratação recíproca de trabalhadores assalariados. Salienta-se que os vistos de trabalho devem ser emitidos antes da entrada no país de destino e devem respeitar um conjunto de várias normas.

- Protecção acrescida contra expulsão.
- Liberdade de circulação e permanência no território dos Estados membros da União Europeia.

**Quadro 12 – Possíveis situações de permanência de estrangeiros no País**

CONDIÇÃO	CARACTERÍSTICAS		
Estada de Curta Duração	A sua característica principal é o facto de implicar uma intenção de não fixação no País, sendo temporário o estatuto de permanência do estrangeiro em território nacional.		
	Os estrangeiros cuja entrada no País é facultada, com ou sem a exigência de visto, podem permanecer em território nacional por um período determinado dado à entrada. Refira-se que o tempo de estada no País é variável em consonância com o objectivo de entrada. As estadas de curta duração não permitem aos estrangeiros trabalhar no País.		
	Visto de trânsito (5 dias prorrogável até 5 dias)	Visto de curta duração (3 meses, prorrogável até 90 dias)	Isenção de visto (3 meses, prorrogável até 90 dias)
	Prorrogação de permanência  Os estrangeiros que desejem permanecer no País por um período de tempo superior ao atribuído quando da admissão no território nacional, podem requerer a prorrogação da permanência.		
Estada de Longa Duração	A sua característica principal é o facto de implicar uma intenção de fixação no País por um período de tempo determinado ou não, e por um determinado motivo. Implica a posse de algum tipo de autorização de residência		
Autorização de residência	Autorização atribuída através de um título de residência, sendo a sua atribuição dependente de determinados requisitos legais tais como: visto de residência válido, estar presente no território nacional. Esta autorização pode ser temporária ou permanente, sendo possíveis as três situações abaixo designadas.		
Autorização de residência temporária	Autorização de residência permanente	Autorização de permanência	
Concede o direito de permanecer no País por um período de tempo predeterminado, sendo válida por um período de dois anos e renovável sucessivamente por períodos de 3 anos.	Concede o direito de permanecer no País por um período de tempo indeterminado mediante determinadas condições, como: residir legalmente no País há pelo menos 5 anos (para quem tem como língua oficial o português) ou 8 anos (outros estrangeiros), não ter sido julgado com penas superiores a 1 ano durante o período de residência no País.	Concedida mediante situações excepcionais onde se verifique que o interessado continue a exercer uma actividade profissional. Pode ser prorrogada por períodos anuais, tendo como limite total cinco anos.	

Vistos de trabalho	Faculta a entrada no País para efeitos de exercício temporário de uma actividade profissional, podendo ser concedido para um período de até um ano, prorrogável em conformidade com a lei. Existem quatro tipos de visto de trabalho.		
Actividade desportiva ou no âmbito de espectáculos	Actividade científica ou de elevada qualificação técnica	Actividade profissional independente no âmbito da prestação de serviços	Actividade profissional subordinada
Vistos de estudo	Permite ao estrangeiro a entrada e permanência no País para: estudar num estabelecimento de ensino, fazer investigação científica, fazer estágio complementar ou profissional.		
Asilo	Relacionado com a permanência de refugiados e beneficiários de protecção internacional.		

Afastamento do território nacional	A entrada ilegal, a permanência clandestina no País ou a imputação de um procedimento penal ou cumprimento de pena/medida de segurança, sujeita a quem se encontre nessas situações ao afastamento do território nacional através da extradição ou expulsão.
------------------------------------	--

Quadro síntese elaborado com base no Decreto-Lei n.º 34/2003 de 25 de Fevereiro

### 3.3. Os imigrantes e a demografia portuguesa

#### 3.3.1. Algumas especificidades de Portugal

O facto dos movimentos migratórios internacionais serem um fenómeno dinâmico e em expansão, que atinge países com diferentes graus de desenvolvimento económico e, distintas ideologias e culturas, não pode passar despercebido das políticas internacionais e nacionais (cf. Quadro 13).

Em conformidade com uma diversidade de indicadores de desenvolvimento, a nível mundial e num conjunto de 177 países, Portugal ocupa uma posição que, na sua generalidade, varia entre o 20º e o 40º lugar. Relativamente ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em 2002, Portugal ocupava uma posição central (26º) no grupo dos 55 países com IDH considerado elevado (cf. Quadro 14).

A posição de Portugal estava marcada pelos seguintes indicadores: a) favoráveis – saúde, alimentação, equipamentos colectivos e segurança; b) desfavoráveis – níveis de literacia e qualificação escolar da população adulta. Sendo de notar ainda que a posição de Portugal é

melhor em termos de IDH do que ao nível de PIB *per capita* quando avaliado em termos de paridade de poder de compra (in PNPOT: 2006: 7).

**Quadro 13 – População estrangeira nos países membros da OECD (% do total da população)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	According to census data, circa 2000	
													% of foreign-born	% of foreign-nationals
<b>Foreign-born</b>														
Australia	23.0	22.9	22.9	23.0	23.3	23.3	23.2	23.1	23.0	23.1	23.2	22.8	23.0	7.4
Canada	--	--	--	--	17.4	--	--	--	--	18.2	--	--	19.3	5.3
Denmark	4.0	4.2	4.3	4.8	5.1	5.2	5.4	5.6	5.8	6.0	6.2	6.3	6.8	5.0
Finland	--	--	--	2.0	2.1	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7	2.8	2.9	2.5	1.7
Netherlands	--	9.0	9.0	9.1	9.2	9.4	9.6	9.8	10.1	10.4	10.6	10.7	10.1	4.2
New Zealand	--	--	--	--	--	--	--	--	--	19.5	--	--	19.5	--
Sweden	9.6	9.9	10.5	10.5	11.0	11.0	10.8	11.8	11.3	11.5	11.8	12.0	12.0	5.3
United States	--	--	8.3	9.0	10.0	10.4	10.5	10.3	10.8	11.1	11.9	12.2	12.3	6.6
<b>Foreign nationals</b>														
Austria	7.9	8.6	8.9	8.5	8.6	8.6	8.6	8.7	8.8	8.8	8.8	9.4	12.5	8.8
Belgium	9.0	9.1	9.1	9.0	9.0	8.9	8.7	8.8	8.4	8.2	8.2	8.3	10.7	8.2
Czech Republic	0.4	0.8	1.0	1.5	1.9	2.0	2.1	2.2	1.9	2.0	2.3	2.4	4.5	1.2
Denmark	3.5	3.6	3.8	4.2	4.7	4.7	4.8	4.9	4.8	5.0	4.9	5.0	6.8	5.0
Finland	0.9	1.1	1.2	1.3	1.4	1.6	1.6	1.7	1.8	1.8	1.9	2.0	2.5	1.7
France	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	10.0	5.6
Germany	8.0	8.5	8.6	8.8	8.9	9.0	8.9	8.9	8.9	8.9	8.9	8.9	12.5	8.9
Greece	--	--	--	--	--	--	--	--	--	7.0	--	--	10.3	7.0
Hungary	--	--	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4	1.5	1.1	1.1	1.1	1.3	2.9	0.9
Ireland	2.7	2.7	2.7	2.7	3.2	3.1	3.0	3.1	3.3	4.0	4.8	5.6	10.4	5.9
Italy	1.6	1.7	1.6	1.7	2.0	2.1	2.1	2.2	2.4	2.5	2.6	3.8	3.9	2.3
Japan	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	1.2	1.2	1.3	1.4	1.5	1.5	--	1.0
Korea	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5	0.5	0.9	--	0.3
Luxembourg	31.0	31.8	32.6	33.4	34.1	34.9	35.6	36.0	37.3	37.5	38.1	38.6	32.6	36.9
Mexico	--	--	--	--	--	--	--	--	0.4	--	--	--	0.5	--

Netherlands	5.0	5.1	5.0	4.7	4.4	4.3	4.2	4.1	4.2	4.3	4.3	4.3	10.1	4.2
Norway	3.6	3.8	3.8	3.7	3.6	3.6	3.7	4.0	4.1	4.1	4.3	4.5	7.3	4.3
Poland	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	0.1	--	2.1	0.1
Portugal	1.3	1.3	1.6	1.7	1.7	1.8	1.8	1.9	2.1	3.4	4.0	4.2	6.3	2.2
Slovak Republic	--	0.2	0.3	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	2.5	0.5
Spain	1.0	1.1	1.2	1.3	1.4	1.6	1.8	2.0	2.2	2.7	3.1	3.9	5.3	3.8
Sweden	5.7	5.8	6.1	5.2	6.0	6.0	5.6	5.5	5.4	5.3	5.3	5.1	12.0	5.3
Switzerland	17.6	18.1	18.6	18.9	18.9	19.0	19.0	19.2	19.3	19.7	19.9	20.0	22.4	20.5
United Kingdom	3.5	3.5	3.6	3.4	3.4	3.6	3.8	3.8	4.0	4.4	4.5	4.8	8.3	4.5

Fonte: Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Factbook, 2006

#### Quadro 14 – Portugal no contexto do mundo (2002)

	População (milhões)	Superfície (103 Km2) (a)	PIB ppc US\$		IDH	Taxa de mortalidade infantil (%)	Esperança de vida à nascença (%)	Taxa de literacia adulta (%)
			Total (109)	Per capita (dól.)				
Portugal (no ranking)	10 (72º)	92 (100º)	186,1 (37º)	12.280 (32º)	0,897 (26º)	5 (22º)	76,1 (34º)	92,5 (69º)
OCDE-IDH máx. Noruega	4,5	324	166,1	36.600 (2º)	0,956 (1º)	4	78,9	(b)
UE 15 – IDH max. Suécia	8,9	450	232,5	26.050 (20º)	0,946 (2º)	3	80,0	(b)
OCDE- países de rendimento elevado (média)	911,6	--	26 368	29.000	0,935	5	78,3	--
Países com IDH elevado (média)	1201,3	--	29 435	24.806	0,915	9	77,4	--
Países com IDH médio (média)	4165,2	--	17 764	4.269	0,695	45	67,2	80,4
Países com IDH médio (média)	755,8	--	860	1.184	0,438	104	49,1	54,3

(a) Banco Mundial, 2004; (b) para o cálculo do IDH foi considerado o valor 99,0%

Fonte: ONU 2004 (<http://hdr.undp.org/statistics/>); in Programa Nacional de Ordenamento do Território (PNPOT), Fevereiro de 2006: 7

Verifica-se uma diminuição no crescimento económico nacional que se explica por fenómenos que se relacionam com os seguintes aspectos: a) “a perda da flexibilidade competitiva decorrente da política cambial nacional, em regime económico da UEM, e da insuficiência de outros instrumentos de incentivo à produção de bens transaccionáveis”; b) “as insuficiências estruturais do seu padrão de especialização produtiva e dos factores que a

---

suportam, num contexto global que pode ser cada vez mais exigente (...)” (in PNPOT, 2006: 7).

Embora mais recentemente vivendo um processo de *continentalização* em muito derivado da adesão à Comunidade Europeia e à relação crescente com os países da Europa, Portugal é fortemente marcado por uma especificidade atlântica, lusófona e pela diáspora (ligada à emigração)<sup>43</sup>. Relativamente à diáspora é significativa a dispersão das comunidades portuguesas pelos países da União Europeia, aspecto que reforça a sua ligação à Europa. No contexto de União Europeia, Portugal é um País de média dimensão em superfície como em população - 2,3% da UE (cf. Quadro 15) (in PNPOT, 2006: 13, 14).

A ligação do País à UE faz ressaltar algumas fragilidades nacionais, das quais se destacam: os baixos níveis de instrução e de qualificação dos recursos humanos, a par dos baixos níveis de produtividade por pessoa empregada (em 2003, com 49,3% da média da UE). O alargamento a Leste evidenciou ainda mais a posição periférica do País mas, a par de ser no litoral que se concentram as principais aglomerações humanas e infra-estruturas económicas, numa outra perspectiva, poderá vir a reforçar ainda mais a sua posição atlântica (in PNPOT, 2006: 14-15).

Os pontos seguintes apresentam as grandes linhas gerais das mudanças do País e as principais tendências demográficas do território continental (Rosa *et al*, 2004; PNPOT, 2006):

- A evolução demográfica do País em muito é influenciada pelos movimentos migratórios.
- Entre os anos 50 e 1973-1974 houve importantes fluxos migratórios inter-regionais sobretudo relacionados com o êxodo agrícola/rural em direcção aos contextos urbanos, onde se destacam num âmbito interno a região de Lisboa e, de um ponto de vista externo, a Europa (sobretudo França e Benelux, seguindo-se a Alemanha) como destinos destas populações migrantes.

---

<sup>43</sup> Em conformidade com a estimativa da população portuguesa e de origem portuguesa residente no estrangeiro, a “mesma perfaz um total de 4.855.500 residentes, dos quais 57,6% no continente americano (com destaque para os EUA (24,24%), Brasil (14,42%), Canadá (10,43%) e Venezuela (8,24%), 31,27% na Europa (16,24% dos quais em França), 7,12% em África (com esmagadora maioria (6,18%) na África do Sul), 3,17% na Ásia (distinguindo-se Macau, com 2,88%) e 0,68% na Oceânia. Fonte: Direcção-Geral dos Assuntos consulares e Comunidades Portuguesas (DGACCP – estimativa reportada a 21/03/2003)” (Ventura, 2003: 2-3).

- Entre 1975 e 1976 o País recebeu mais de meio milhão de pessoas oriundas das ex-colónias, a par da redução dos fluxos emigratórios.
- Com o alargamento da Europa (de 15 para 25 países), Portugal tende a ficar mais periférico.
- Portugal apresenta fortes assimetrias regionais: passou de uma oposição Norte / Sul, para uma oposição Litoral / Interior; verificando-se que as zonas costeiras detinham 80% da população em 2001.
- Tem havido a tendência para o aumento da população nas regiões de Lisboa e Porto (em 2001 estas duas áreas representavam cerca de 40% da população residente no território continental), a par da diminuição da população em outros concelhos do País, sobretudo aqueles de características rurais (em 2001  $\frac{3}{4}$  da população concentrava-se em áreas predominantemente urbanas).
- Em 2001, Portugal contava com 10,3 milhões de habitantes, ocupando o 7º lugar na Europa dos 15 (com um total de 375 milhões de habitantes).
- Portugal apresenta um crescimento populacional anual médio de 0,5% (resultado da combinação entre: crescimento natural de 0,1% com tendência para zero ou valores negativos, e crescimento migratório – 0,4% - em expansão), indiciando que a evolução da população tende a ser explicada pelo crescimento migratório ao invés do crescimento natural.
- O saldo migratório tende a acentuar-se no Norte do País, Centro, Algarve e Lisboa; de notar que, com a aplicação de metodologias de correcção, verifica-se que muito embora o saldo migratório diminua de 398.473 para 228.799 indivíduos, continua a ser superior ao natural.
- Verifica-se um envelhecimento da população portuguesa que tende a aumentar: de 20% em 1991, os jovens passaram para 16% em 2001, enquanto os idosos passaram de 14% para 16,4% no mesmo período.
- Tem havido um aumento da esperança de vida desde os anos 60 do século XX.
- Com a ressalva de períodos específicos (sobretudo o período pós-1974) os saldos migratórios em Portugal tiveram tendência para serem negativos até à década de 90, quando se deu uma inversão na situação (cf. Quadro 16).

**Quadro 15 – Portugal no contexto da União Europeia**

			PORTUGAL	UE 15	UE 25	
Superfície (1)	Km <sup>2</sup>		92 072	3 238 988	3 977 304	
População	Milhares	2003	10 407	38 0351	454 552	
Densidade populacional	Habitantes/Km <sup>2</sup>	2001	1 12,1	119,4	114,3	
Taxa de natalidade	Por 1000 habitantes	2002	11,0	10,5	10,3	
Taxa de mortalidade	Por 1000 habitantes	2002	10,2	9,7	9,8	
Taxa de mortalidade infantil	Por 1000 habitantes	2002	5,0	4,6	5,0	
Esperança de vida à nascença	H	Nº anos	2002	73,8	75,8	74,8
	M	Nº anos	2002	80,5	81,6	81,1
PIB	Milhões de Euros	2003	130 848	9 295 859	9 731 869	
PIB por habitante	Euros	2003	12 540	24 310	21 310	
Produtividade por pessoa empregada	Euros, UE 25=100	2003	49,3	112,8	100	
	Euros, UE 15=100	2003	43,6	100,0	88,5	
Taxa de actividade	% População total	2003	72,1	70,0	69,3	
Taxa de desemprego	% População activa	2003	6,4	8,0	9,0	
Exportações para a UE	% Total	2003	79,2	61,9	62,2	
Importações para a UE	% Total	2003	76,7	60,2	60,0	

(1) <http://europa.eu.int/>

Fonte: DPP, 2004; in PNPOT, 2006: 13



---

**Quadro 16 – Saldo natural, migratório e total por décadas, em Portugal (de 1950 a 2001)**

---

PERÍODOS CENSITÁRIOS	SALDO NATURAL	SALDO MIGRATÓRIO	SALDO TOTAL
1950-1960	1090795	-711643	379152
1960-1970	1072620	-1298760	-226140
1970-1981	791925	377837	1169762
1981-1991	351279	-317146	34133
1991-2001	84451	404519	488970

Fonte: Rosa (*et al*, 2004:27), a partir de IX<sup>o</sup> a XIV Recenseamentos Gerais da População e Estatísticas Demográficas, INE

---

### 3.3.2. Linhas gerais do fenómeno da imigração em Portugal

A par de Portugal identificar, ao longo da sua história, um contacto com outras culturas e povos, e uma forte dinâmica de mobilidade geográfica (em território nacional e para fora) por parte da sua população, verifica-se, sobretudo nas últimas décadas, uma evolução crescente dos fluxos imigratórios que, nas suas diferentes fases, se vão diferenciando, em função dos países de origem e de destino desses movimentos.

Relacionar a demografia da população imigrante com a demografia dos nacionais permite, no âmbito de um diferenciado número de indicadores, identificar uma consistência de indicadores que se mantém ao longo do tempo, como são também reflexo de uma modernização do tecido social.

A entrada de Portugal na União Europeia (1986), juntamente com Espanha, aumentou a pressão migratória do terceiro mundo (nomeadamente do Norte de África, do Mediterrâneo Oriental e da África Sub-sahariana) sobre os países da Europa do Sul, que se tornaram “plataformas giratórias de mão-de-obra” (Fonseca, 2004: 114), para os mercados dos países ricos, uma vez que os Estados da Europa Central e do Norte impunham fortes barreiras à entrada de trabalhadores não comunitários.

---

Verifica-se um aumento significativo no número de estrangeiros residentes<sup>44</sup> em Portugal entre 1981 e 2001. Havendo que ter em conta que, para o mesmo período, o total da população portuguesa residente no País teve um aumento de apenas 5% (Rosa *et al*, 2004: 28) (cf. Quadro 17 e Figura 7).

**Quadro 17 – Evolução da população estrangeira com estatuto legal de residente (de 1981 a 2004)**

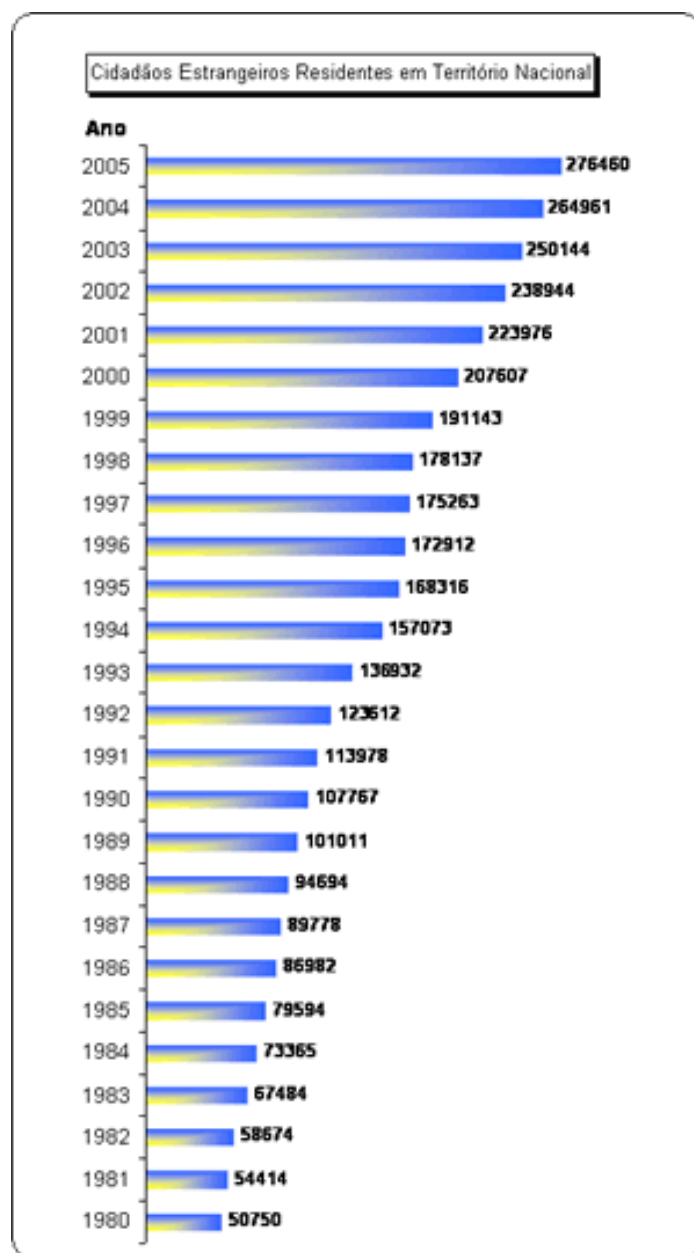
ANO	CRESCIMENTO %	ANO	CRESCIMENTO %
1981	--	1993	10,77
1982	7,82	1994	14,70
1983	15,01	1995	7,15
1984	8,71	1996	2,73
1985	8,49	1997	1,35
1986	9,28	1998	1,63
1987	3,21	1999	7,30
1988	5,47	2000	8,89
1989	6,67	2001	7,70
1990	6,68	2002	6,86
1991	5,76	2003	4,63
1992	8,45	2004 (dado provisório)	5,34

Fonte: Relatório Estatístico, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Departamento de Planeamento e Formação, 2004 e 2005

No ano de 2003 verificou-se um aumento de estrangeiros em 15.130 mil residentes, sendo os brasileiros os que atingiram maior representatividade para este período, seguidos dos de Cabo Verde e Reino Unido, Angola e Guiné-Bissau. Contudo, tendo em conta os anos anteriores, verifica-se a tendência para as nacionalidades mais representativas se manterem, como é o caso da imigração proveniente dos países da lusofonia. Relativamente aos estrangeiros oriundos da União Europeia destacam-se os de nacionalidade inglesa,

<sup>44</sup> Os estrangeiros aqui considerados são aqueles que têm estatuto de residência, isto é, são titulares de autorização de residência, cartão de residência ou autorização de permanência. Pelo que os dados apresentados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) não contemplam a totalidade da população estrangeira que vive no País.

espanhola e alemã (cf. Quadros 18 e 19, e Figura 8) (in Relatório Estatístico, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2004: 2).



Fonte: <http://www.sef.pt/estatisticas.htm>, 2006

**Figura 7 – Evolução global da população estrangeira residente em Portugal (de 1980 a 2005)**

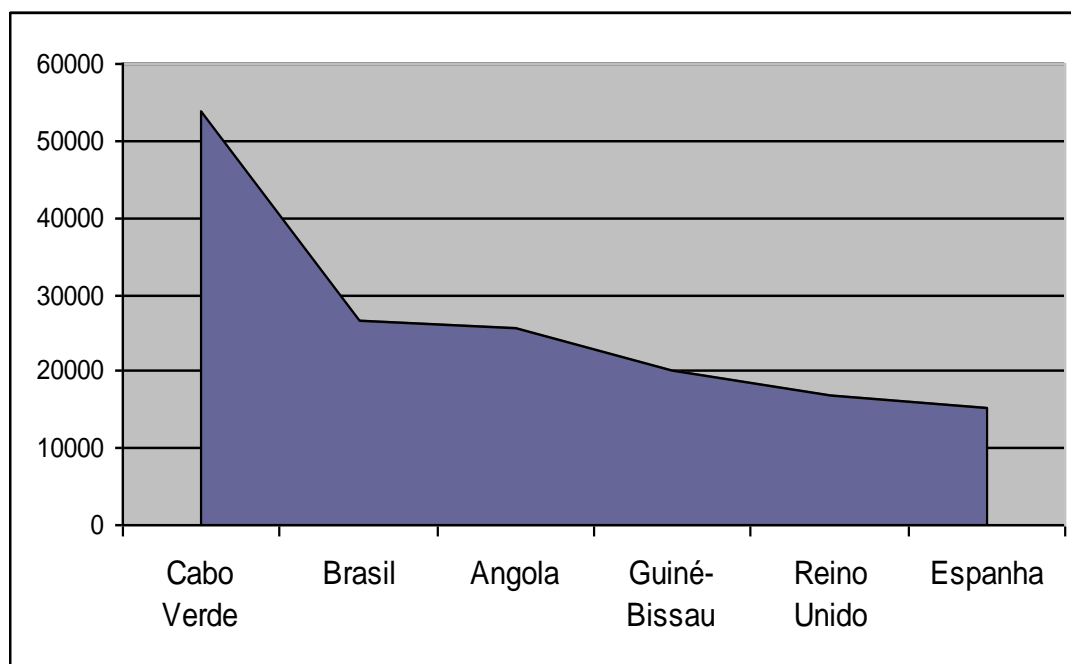
---

**Quadro 18 – Principais nacionalidades estrangeiras a residir em Portugal (2003-2004)**

---

NACIONALIDADES	ANO DE 2003	ANO DE 2004
Cabo Verde	58358	55590
Brasil	26561	28956
Angola	25681	26702
Guiné-Bissau	20209	20825
Reino Unido	16784	18005
Espanha	15329	15916
Alemanha	12519	13128

Fonte: Relatório Estatístico, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2004: 10



Fonte: INE, 2006, Destaque [dados de 2004]; in Estatísticas Demográficas, <http://www.ine.pt/>

---

**Figura 8 – Número de imigrantes pelas principais nacionalidades de origem**

---

A maior parte da população estrangeira está concentrada no Distrito de Lisboa, onde se pode constatar que os oriundos dos países africanos residem nas zonas centrais da Capital (cf. Figura 9). Por seu lado, os de nacionalidade inglesa residem maioritariamente no

Algarve, com destaque para o Distrito de Faro (dois terços) (in Relatório Estatístico, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2004: 2).

Os imigrantes indo-paquistaneses e chineses têm uma forte implantação no centro e nos bairros históricos da cidade, em áreas de forte densidade comercial de base étnica, o que está relacionado com o desenvolvimento dessas comunidades com o empresariamento comercial de base étnica, visível designadamente no eixo Martim Moniz/ Av. Almirante Reis.

**Quadro 19 – Evolução da população estrangeira residente por grupos de países (2003-2004)**

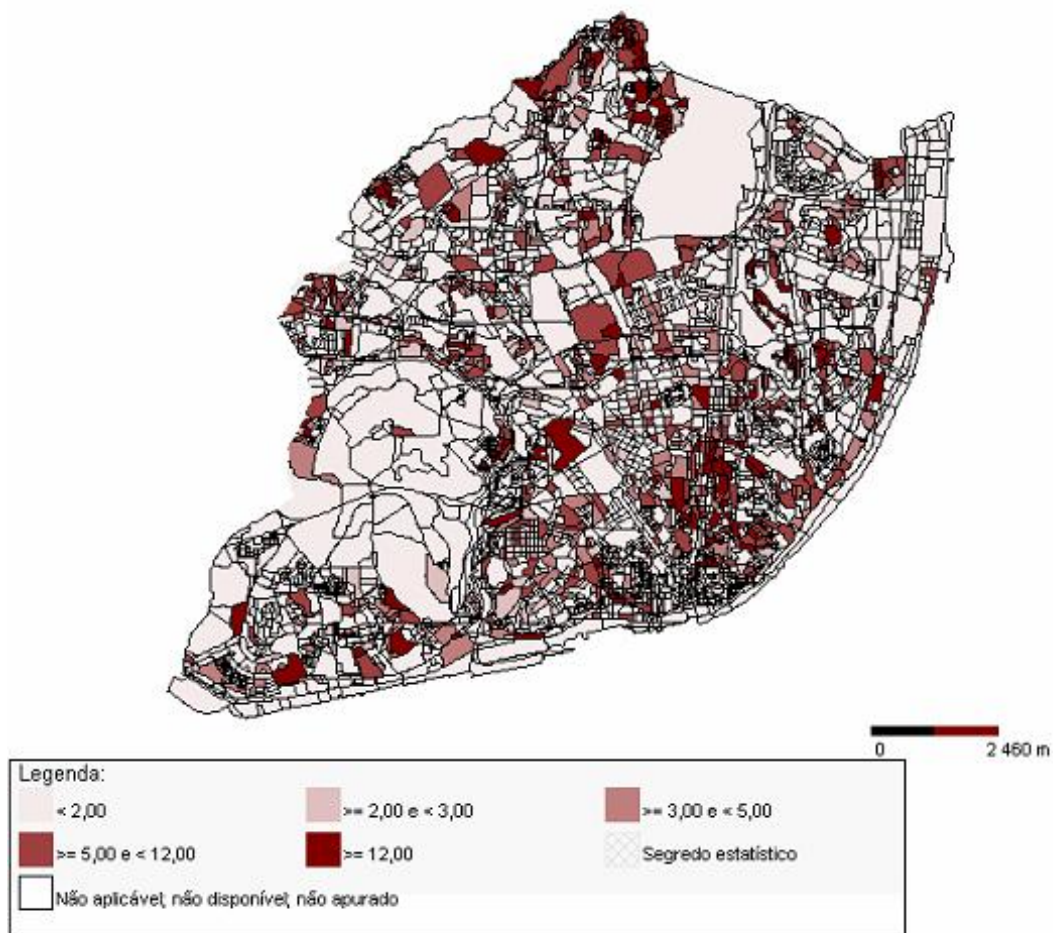
RESIDENTES DA UNIÃO EUROPEIA (UE)			RESIDENTES DOS RESTANTES PAÍSES DA EUROPA		
ANO	UE	CRESCIMENTO %	ANO	OUTROS EUROPA	CRESCIMENTO %
2003	69.805	--	2003	7.248	--
2004	74.542	6,79	2004	9.317	28,55%
RESIDENTES DOS PALOP			RESIDENTES DOS RESTANTES PAÍSES DE ÁFRICA		
ANO	PALOP	CRESCIMENTO %	ANO	OUTROS ÁFRICA	CRESCIMENTO %
2003	69.805	--	2003	7.248	--
2004	74.542	6,79	2004	9.317	28,55%
RESIDENTES DA AMÉRICA DO NORTE			RESIDENTES DA AMÉRICA DO SUL		
ANO	AMÉRICA DO NORTE	CRESCIMENTO %	ANO	AMÉRICA DO SUL	CRESCIMENTO %
2003	69.805	--	2003	7.248	--
2004	74.542	6,79	2004	9.317	28,55%
RESIDENTES DA ÁSIA			RESIDENTES DA OCEÂNIA		
ANO	UE	CRESCIMENTO %	ANO	OUTROS EUROPA	CRESCIMENTO %
2003	69.805	--	2003	7.248	--
2004	74.542	6,79	2004	9.317	28,55%
RESIDENTES DA CPLP (COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA)			RESIDENTES DOS RESTANTES PAÍSES DA EUROPA		
ANO	UE	CRESCIMENTO %	ANO	OUTROS EUROPA	CRESCIMENTO %
2003	69.805	--	2003	7.248	--
2004	74.542	6,79	2004	9.317	28,55%

Fonte: Relatório Estatístico, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2004: 8-9

---

Os brasileiros têm um padrão de distribuição particular: concentram-se em áreas suburbanas mais afastadas de Lisboa, preferencialmente junto ao litoral. Esta distribuição particular dos brasileiros costuma ser explicada tendo por base três factores: serem uma população bastante heterogénea socio-economicamente; ser a respectiva imigração mais tardia do que a imigração dos PALOP; e, em geral, manifestarem uma atracção pela praia e pelo mar.

**População residente segundo a nacionalidade - Estrangeira PALOP  
Lisboa**



Fonte: INE, 2001

---

**Figura 9 – Distribuição da população estrangeira residente em Lisboa, de origem africana e de língua oficial portuguesa**

---

Apesar dos fluxos dos imigrantes da Europa de Leste serem recentes e de, no âmbito do Recenseamento da População de 2001, estarem incluídos na classe que engloba todos os países europeus que não pertencem à União Europeia, perspectiva-se que as comunidades imigrantes do Leste Europeu estão sobre-representadas em freguesias mais distantes da cidade de Lisboa e estão muitas vezes localizadas em zonas com características rurais, nomeadamente, nos concelhos de Sintra, Mafra, Azambuja, Montijo, Alcochete e Setúbal. Demonstram também um peso relativamente expressivo nos bairros históricos, em redor do centro tradicional de Lisboa.

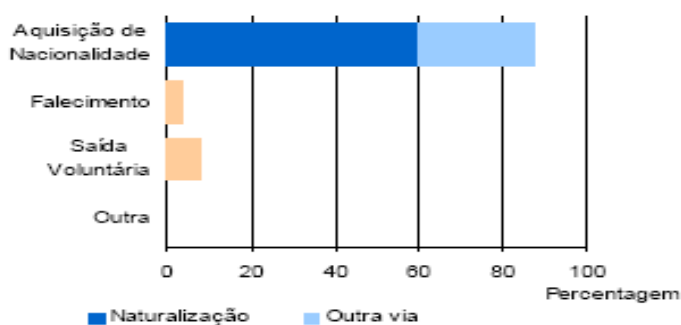
Por último, os cidadãos da União Europeia, apesar da grande capacidade económica que possuem, são os que apresentam maiores índices de segregação, pois adoptam o que Malheiros (conforme citado por Fonseca, 2004) considera como uma segregação activa.

Os indivíduos com nacionalidade ucraniana, brasileira, moldava, romena e angolana foram os que mais recorreram ao regime de autorização de permanência, verificando-se que aproximadamente um terço dos seus titulares tem residência no Distrito de Lisboa. A maioria dos estrangeiros a que foi recusada a entrada em território nacional era de nacionalidade brasileira (representam mais de três quartos, tendo a recusa ocorrido no Aeroporto).

No que respeita ao acesso à nacionalidade portuguesa por naturalização, verifica-se que esta concessão tem uma maior representatividade nos estrangeiros cujas nacionalidades integram a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), nomeadamente: Cabo Verde, Guiné-Bissau, Brasil, Angola e S. Tomé e Príncipe. Salienta-se ainda que nos casos em que se verifica a cessação do estatuto de residência (cf. Figura 10), onde se destacam os estrangeiros oriundos da América do Sul, tal sucedeu por motivo da aquisição da nacionalidade portuguesa em consonância com os variados regimes de acesso existentes (Relatório Estatístico, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2004: 2-3).

---

População Estrangeira que Cessou Estatuto de Residente, segundo o Motivo da Cessação, 2003



Fonte: INE, 2006, Destaque [dados de 2004]; in Estatísticas Demográficas, <http://www.ine.pt/>

---

**Figura 10 – Proporção da população estrangeira que cessou o seu estatuto de residente por aquisição da nacionalidade, por oposição a outros motivos**

---

Verifica-se a tendência para a consolidação dos agregados familiares da população estrangeira, sendo que “a manter-se, esta tendência poderá indiciar um novo ciclo migratório, caracterizado pela consolidação dos núcleos familiares, fenómeno que já caracteriza os fluxos migratórios para os países comunitários tradicionalmente receptores de imigrantes” (Relatório Estatístico, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2004: 3). São indícios desta tendência os seguintes aspectos (idem, 2004: 2-3):

- Coincidência entre as nacionalidades que mais solicitaram prorrogação de visto de estada no País com aquelas que são as mais expressivas a residirem em Portugal.
- O grupo etário dos 0-5 anos é o mais numeroso no conjunto dos estrangeiros residentes em situação de legalidade, seguindo-se o grupo etário dos 25-29 anos e os de 30-34 anos, observa-se que essas duas últimas faixas etárias são, obviamente, as que têm mais propensão para emigrar.
- As mulheres solicitaram sensivelmente mais pedidos de título de residência do que os homens.
- Uma significativa parte dos fluxos migratórios para o País tem como motivo o reagrupamento familiar.

Refira-se que o direito ao reagrupamento familiar é reconhecido (Decreto-Lei 34/2003, de 25 de Fevereiro, art. 56º) aos estrangeiros residentes no País há pelo menos um ano,

---



mediante a comprovação de que residem em alojamentos adequados e que têm meios de subsistência. O direito ao reagrupamento familiar abrange os membros da família que estejam fora de Portugal, sendo para tal considerados: cônjuge, filhos menores ou incapazes, menores adoptados, pais do residente ou do cônjuge (desde que a cargo do residente), irmãos menores (desde que sob tutela do residente). Estas condições têm, entretanto, algumas especificidades mediante o tipo de autorização de residência que o estrangeiro detém.

Paralelamente aos fenómenos de urbanização e metropolização, Portugal depara-se com um fenómeno de envelhecimento da sua população, no topo, enquanto a população jovem diminui relativamente a sua importância. O número de pessoas idosas excede o número de jovens: a população jovem (com idade inferior a 15 anos) diminuiu 16.9%, passando de 197.240 indivíduos em 1991, para 165.660 em 2001), por outro lado, o número de idosos aumentou significativamente (+26.1%), passando de 134.274 para 169.349.

No entanto, as alterações que se verificaram na estrutura etária do País devem ser vistas de forma complementar com as dinâmicas introduzidas pela população de origem estrangeira e que é, aproximadamente, 7.3 anos mais jovem do que os nacionais residentes, muito embora as alterações demográficas introduzidas pela população imigrante também devam ser analisadas à luz de outros aspectos, como seja o da sua concentração espacial em Lisboa. Salienta-se ainda que as dinâmicas de imigração que decorrem em Portugal apresentam particularidades relativamente aos outros países da UE. Tais especificidades, para além da existência de relações com países de expressão portuguesa, assim constituindo um espaço de lusofonia, decorrem de um novo tipo de imigração que tem origem no próprio território da União Europeia.

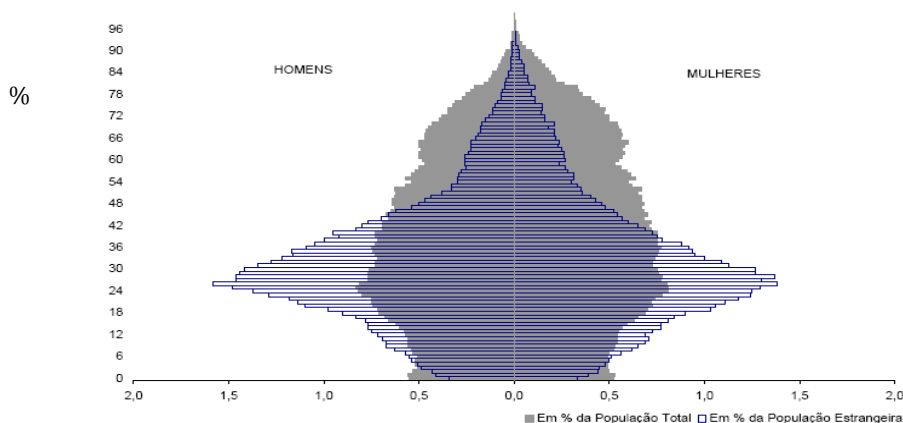
Os estrangeiros legalmente residentes no País são mais jovens que os efectivos nacionais: 81.2% dos imigrantes situam-se numa faixa etária em idade activa (15-64 anos) contra 67.2% da população residente portuguesa. Verifica-se também que as relações de masculinidade são mais acentuadas junto dos imigrantes (119 homens por cada 100 mulheres), enquanto a população portuguesa revela uma situação contrária (93 homens por cada 100 mulheres)<sup>45</sup>. A Figura 11 permite evidenciar tais características a partir de uma comparação entre as

---

<sup>45</sup> De acordo com o Relatório Estatístico, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2004: 21), em 2003, haviam 144.383 estrangeiros do sexo masculino para 120.978 mulheres.

---

respectivas importâncias relativas, por grupo de idades, entre a população portuguesa e os estrangeiros imigrantes residentes.



Fonte: Carrilho, 2002 (dados do INE, 2001).

---

**Figura 11 – Evolução (1991-2001) da população portuguesa e estrangeira residente por grupos etários**

---

A juvenildade dos imigrantes residentes em Portugal, onde se observa um mesmo padrão de distribuição pelos grupos etários (cf. Quadro 20), é apenas alterada quando a população imigrante em causa tem origem na Europa, desse modo verificando-se valores mais altos nas idades mais avançadas (sobretudo na faixa dos 65 anos e mais). De notar, entretanto que, independentemente da região de origem, a proporção de imigrantes residentes com idades acima dos 65 anos é inferior à proporção dos indivíduos portugueses em igual faixa etária.

No que respeita à repartição de idades no conjunto da população estrangeira, e a par das idades médias mais elevadas estarem relacionadas com os oriundos do continente europeu, destaca-se também os seguintes aspectos:

- As idades médias mais avançadas correspondem aos oriundos do Reino Unido (45,2 anos) e da Espanha (41 anos), inclusivamente com idades médias superiores ao valor da UE (36,7 anos).
- As idades médias mais baixas correspondem aos oriundos dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) (31 anos), onde se destacam os oriundos de Angola (28,4 anos) e seguindo-se os brasileiros (31,2 anos).
- A idade média dos oriundos da Europa do Leste é de 33,5 anos, sendo os ucranianos os mais velhos (34,2 anos) e seguindo-se os russos (33,8 anos).

- Os estrangeiros de nacionalidade inglesa são os que apresentam índices de envelhecimento mais elevados (148 por cada 100 jovens), verificando-se o contrário nos casos dos oriundos de Angola, que apresentam os valores mais baixos (16 idosos por cada 100 jovens).
- Por cada idoso de nacionalidade estrangeira existem 17 estrangeiros em idade activa. Em contrapartida, por cada idoso de nacionalidade portuguesa somente existe 4 nacionais em idade activa.
- Relativamente às categorias sociais, observa-se que as diferenças mais relevantes são representadas entre os estrangeiros oriundos dos países africanos (com valores mais baixos de índice de envelhecimento – 16 idosos para 100 jovens) e que escolhem privilegiadamente a região de Lisboa para residirem); e os nacionais do Reino Unido (com valores de índice de envelhecimento mais elevados (148 idosos por 100 jovens), escolhendo a região do Algarve para fixar residência).

**Quadro 20 – População estrangeira residente em território nacional segundo a origem e faixa etária**

ORIGEM	IDADES					
	TOTAL	0-14 (%)	15-24 (%)	25-44 (%)	45-64 (%)	65+ (%)
PORTUGUESA	100	16,0	20,9	43,4	35,7	16,7
ESTRANGEIRA	100	13,9	23,7	58,9	17,4	4,9
EUROPA	100	12,9	20,2	54,9	24,9	7,7
ÁFRICA	100	15,1	24,5	60,5	15,0	3,3
AMÉRICA	100	13,6	28,3	60,0	11,7	3,9
ÁSIA	100	8,0	16,9	67,9	15,1	3,9

Fonte: INE, 2001

No que respeita à população activa estrangeira e às suas profissões, destacam-se ainda os seguintes aspectos:

- Os nacionais oriundos dos países da União Europeia estão sobre-representados no grupo profissional dos *especialistas das profissões intelectuais e científicas*;

- Os nacionais oriundos dos países africanos são predominantes no *grupo dos trabalhadores não qualificados*.

No entanto, existem importantes segmentações entre os fluxos de imigrantes com qualificação e os fluxos com baixas qualificações (cf. Quadro 21), sendo possível detectar uma evolução da estrutura socio-económica dos imigrantes através dos novos pedidos de residência. A partir dos finais dos anos noventa, se assiste a um novo tipo de imigração: e que se caracteriza “pela diversificação das origens geográficas, pela mudança das principais áreas de recrutamento (com destaque para alguns países da Europa de Leste – Ucrânia, Moldávia, Roménia e Rússia), pelas diferenças relativas aos níveis de qualificação dos imigrantes e pela inserção sectorial no mercado de trabalho, aumentando a sua presença na agricultura e nalguns ramos da indústria transformadora” (Fonseca, 2004: 115).

**Quadro 21 – Discriminação por categorias profissionais em função da solicitação de residência**

Grupo Profissional (CNP 94)	HM	H	M	HM%	H%	M%
Quadros superiores AP, dirigentes e quadros superiores de empresa	320	232	88	7,8	8,9	5,8
Especialistas das profissões intelectuais e científicas	788	459	329	19,1	17,5	21,9
Técnicos e profissionais de nível intermédio	476	305	171	11,5	11,7	11,4
Pessoal administrativo e similares	196	75	121	4,8	2,9	8,0
Pessoal de serviços e vendedores	561	220	341	13,6	8,4	22,7
Agricultores e trabalhadores da agricultura e pescas	110	82	28	2,7	3,1	1,9
Operários, artífices e trabalhadores similares	686	649	37	16,6	24,8	2,5
Operadores de instalações, máquinas e trabalhadores de montagem	230	217	13	5,6	8,3	0,9
Trabalhadores não qualificados	755	378	377	18,3	14,4	25,0
Total	4122	2617	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: INE, 2006, Destaque [dados de 2004]; in Estatísticas Demográficas, <http://www.ine.pt>

Segundo Fonseca (2004), até essa nova vaga migratória, do ponto de vista da inserção profissional, distinguem-se quatro categorias de imigrantes:

- Os trabalhadores originários da África Sub-sahariana, que exercem actividades com baixos níveis de qualificação escolar e profissional, com salários reduzidos e socialmente desvalorizados.
- Os indianos, os paquistaneses, e sobretudo chineses, como comerciantes e vendedores.
- A imigração europeia e norte-americana, constituída por profissionais qualificados, devido à internacionalização da economia portuguesa. Acresce ainda fluxos de europeus reformados (britânicos, holandeses e alemães) atraídos pelo clima, instalando-se particularmente na região do Algarve.
- Os brasileiros, que passam, numa fase inicial, no qual se enquadravam em grupos altamente qualificados, como dentistas, jornalistas, especialistas de publicidade e marketing, para uma representação cada vez maior de trabalhadores semi e pouco qualificados da construção civil, comércio, hotelaria e restauração.

Fonseca (2004) observa que mais de metade dos estrangeiros residentes em Portugal se concentram na aglomeração de Lisboa e áreas da sua proximidade geográfica, a estrutura profissional dos diferentes grupos de imigrantes é semelhante à estrutura nacional. É uma estrutura fortemente polarizada, subdividindo-se entre um grupo de profissões e actividades altamente qualificadas (administração, gestão e profissionais liberais) e de outras semi-qualificadas ou não qualificadas (construção civil, serviços de limpeza industrial e doméstica). No primeiro grupo concentram-se os profissionais originários da UE, dos Estados Unidos, do Canadá e alguns brasileiros. No segundo, encontra-se a maioria dos trabalhadores dos PALOP e de outros países africanos. Os indo-paquistaneses e os chineses, como já foi referido anteriormente, têm uma forte presença no comércio e na restauração, tendo desenvolvido um expressivo empresarialismo<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Pode-se considerá-los minorias comerciais, recorrendo à concepção de Vermeulen: “entende-se por minorias comerciais aquelas para as quais o comércio constitui uma actividade económica dominante, o que implica que uma parte relativamente grande do grupo étnico viva do comércio, que este desempenhe uma função importante na construção da imagem do grupo, tanto para o exterior como para o interior da própria minoria, e que essa actividade tenha uma influência importante na cultura do grupo” (2001: 109). Sobre as estratégias empresarias dos imigrantes no País, consultar: Oliveira, 2004.

---

A vaga de imigração oriunda dos países do Leste da Europa colocou à sociedade portuguesa uma nova realidade no que respeita à qualificação profissional. Fala-se da sobrequalificação e da sua tradução numa realidade profissional que não se adequa à qualificação dos indivíduos, muitas vezes a desempenhar actividade de baixa qualificação.

Observa-se ainda que a aferição da integração social dos imigrantes pode ser indirectamente verificada através de critérios de confiança na relação com as instituições que regulam o próprio estatuto de residente. Conclui-se, que existe uma evolução positiva entre o estatuto de residente e os pedidos dirigidos às autoridades portuguesas (cf. Quadro 22 e Figura 12).

---

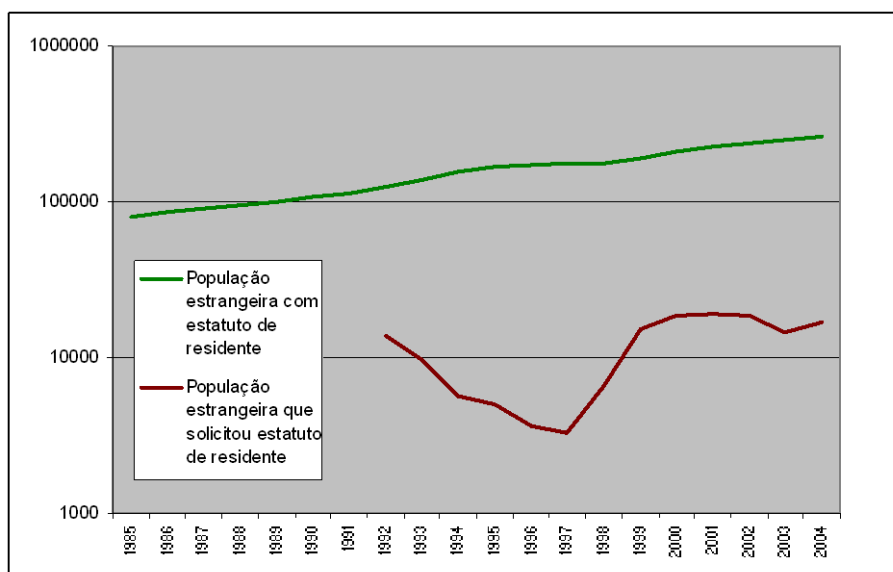
**Quadro 22 – Residentes estrangeiros e pedidos de estatuto de residente**

---

Ano	Residentes	Pedidos
1985	79594	--
1986	86982	--
1987	89778	--
1988	94694	--
1989	101011	--
1990	107767	--
1991	113978	--
1992	123612	13735
1993	136932	9852
1994	157073	5653
1995	168316	5025
1996	172912	3644
1997	175263	3298
1998	178137	6485
1999	191143	15289
2000	207607	18771
2001	223976	19150
2002	238944	18347
2003	250231	14389
2004	265361	16761

Fonte: INE, 2006, Destaque [dados de 2004]; in Estatísticas Demográficas, <http://www.ine.pt>

---



(escala logarítmica)

Fonte: INE, 2006, Destaque [dados de 2004]; in Estatísticas Demográficas, <http://www.ine.pt/>

**Figura 12 – População estrangeira com estatuto de residente e novas solicitações**

### 3.4. Ser outro: os contornos de uma condição

#### 3.4.1. A imigração e os contextos de diversidade sociocultural

O aumento crescente dos fluxos de imigração acentua as diferenças, que assim assumem uma tridimensionalidade reflectida a partir de três forças principais – os “3Ds”: diferenças no desenvolvimento, na demografia e na democracia (in Relatório da Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais, 2005: 5), sendo ainda de considerar que a esses “3Ds” é possível associar um quarto: o “D” da diversidade de índole sociocultural. O impacto que o fenómeno da imigração tem nas sociedades nacionais de acolhimento de estrangeiros torna premente a criação de políticas que cada vez mais levem em consideração tais tendências, desse modo “assegurando que o aumento das migrações irá trazer um benefício real aos países de origem, aos países de destino e aos próprios imigrantes”, o que, por outro lado, coloca aos diferentes Estados o complexo desafio de garantir aos estrangeiros o “exercício dos seus direitos humanos e o benefício de padrões mínimos de trabalho” (idem: 12 e 42).

---

Actualmente, todos os países da UE, para além da diversidade das suas legislações, adoptaram sistemas nos quais os imigrantes em situação regular dispõem de direitos civis e de direitos sociais e, por vezes, políticos, com algumas similitudes aos dos nacionais. A facilidade com que determinados Estados facultam o acesso à nacionalidade – pelo direito de solo ou pela naturalização – aos estrangeiros residentes assinala uma preocupação política com a integração dos imigrantes através da sua consagração como cidadãos.

Em Portugal, o direito de cidadania é concedido através do *jus sanguinis*. Demonstra-nos Silva (2004, 104) que o regime legal distingue, primeiro, entre cidadania originária e cidadania não originária e, por sua vez, em relação à cidadania originária, faz a divisão entre a atribuição por efeito da lei e por efeito (da lei e) da vontade. Já em relação à cidadania não originária, a lei distingue claramente três modalidades diferentes de aquisição: por efeito (da lei e) da vontade, por adopção e por naturalização. Por naturalização (Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho e Lei n.º 37/81, de 12 de Agosto<sup>47</sup>), pode conceder-se a cidadania portuguesa a quem (Silva, 2004: 105):

- Seja maior ou emancipado;
- Resida no território português (ou sob administração portuguesa); com título válido de autorização de residência há, pelo menos, seis ou dez anos, consoante se trate, respectivamente, de cidadãos de países de língua portuguesa ou de outros países;
- Conheça suficientemente a língua portuguesa;
- Comprove a existência de uma ligação efectiva à comunidade nacional;
- Tenha idoneidade civil;
- Possua capacidade para reger a sua pessoa e assegurar a sua subsistência.

Canotilho (2004: 154) evidencia que, em Portugal, à lei da nacionalidade está associado um “indisfarçado” nacionalismo, sendo dada preferência ao critério do *jus sanguinis* para a aquisição de nacionalidade (ou por via de matrimónio) em detrimento do *jus solis*. O autor chama ainda a atenção para o facto de que na Constituição da República Portuguesa está consagrado o direito de emigrar; contudo, não estabelece um direito à imigração. Segundo a Constituição, Canotilho (idem: 159) refere que “o direito à imigração concebido como direito

---

<sup>47</sup> A Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro ( Lei da Nacionalidade) foi alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril.



geral de entrada e permanência num determinado país também não encontra recepção expressa nas várias convenções internacionais”.

No entanto, o estatuto internacional da imigração procura estabelecer e definir padrões especificamente respeitantes a determinadas categorias de imigrantes, tais como refugiados, asilados e trabalhadores. O regime jurídico da imigração, sobretudo no que diz respeito aos padrões dos trabalhadores imigrantes, encontra-se legitimado numa série de convenções. Tais padrões permitem “estabelecer limites jurídicos e políticos à discricionariedade estadual na admissão de estrangeiros, desde logo porque o Estado não pode tratar o estrangeiro ou imigrante como lhe aprouver, estando antes obrigado a garantir-lhe um *standard* mínimo constituído por um feixe de direitos (...), direitos fundamentais e de direitos humanos” (Canotilho, 2004: 159-160).

### 3.4.2. A integração social dos imigrantes e das minorias étnicas

Paralelamente à tendência para a intensificação do controlo dos fluxos de imigrantes verifica-se, em Portugal, uma maior preocupação relativamente à integração dos mesmos na sociedade de acolhimento, de modo a atenuar a desigualdade, a exclusão, a segregação e a marginalidade.

Com o intuito de promover a integração e combater a discriminação, o ACIME estabelece parcerias com outras entidades públicas, incluindo autarquias locais. Neste âmbito, realça-se a criação do Sistema Nacional de Apoio ao Imigrante (SNAI) e que é constituído por dois Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI – em Lisboa e no Porto) e Centros Locais (CLAI), cujo objectivo é apoiar os estrangeiros ao nível dos seus principais problemas (trabalho, saúde, educação, habitação, reagrupamento familiar, reconhecimento de habilitações e competência).

Por outro lado, as associações de imigrantes (criadas pela Lei 115/99, de 3 de Agosto, regulamentada pelo Decreto-Lei 75/2000, de 9 de Maio) têm um papel fundamental na dinamização da integração social. Estas associações têm como principais objectivos a protecção dos direitos e interesses dos imigrantes e seus descendentes, desse modo sendo-lhes atribuído um papel participativo na definição da política da imigração e em órgãos consultivos, sempre que a sua representatividade seja reconhecida pela ACIME. Importante

---

será também referir, no que respeita à integração social dos imigrantes e minorias, o papel assumido pelo mediador sociocultural (cujo estatuto legal está expresso na Lei 105/2001, de 31 de Agosto).

Ao nível da integração socio-profissional é consequente o facto de que o Plano Nacional de Emprego (PNE, 2005-2008) definiu como uma das suas linhas estratégicas o apoio à inserção de grupos com especiais dificuldades, vindo especificamente referido que uma das prioridades é a integração socio-profissional dos imigrantes. Refira-se, neste âmbito, que os dois principais objectivos do PNE são precisamente: “i) contribuir para travar ou mesmo reduzir o aumento das diferenças entre nacionais e não nacionais no que diz respeito à sua inserção no mercado de trabalho; ii) apostar na criação de um sistema regular de reconhecimento das qualificações dos imigrantes e de reconversão de alguns deles para profissões mais qualificadas do que aquelas que têm vindo a desempenhar em Portugal, uma vez que alguns deles possuem formação de base para esse efeito.” Como forma de atingir os objectivos propostos foi definido como fundamental o reforço e a consolidação da rede de integração entre o Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME) e os Centros de Apoio ao Imigrante (CNAI) (in Plano Nacional do Emprego, 2005-2008: 30-31).

O Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) desenvolve um programa designado “Portugal Acolhe – Programa de Acolhimento e Inserção Profissional de Imigrantes”, cujas medidas de formação têm como objectivos a promoção da capacidade de expressão e compreensão da língua portuguesa e o conhecimento dos principais direitos de cidadania.

O ACIME, para além do Sistema Nacional de Apoio ao Imigrante, desenvolvia à data de realização desta pesquisa os seguintes projectos: Gabinete de Apoio Jurídico ao Imigrante, Gabinete de Apoio ao Reagrupamento Familiar, Gabinete de Apoio ao Reconhecimento de Habilitações e Competências, Unidade de Inserção na Vida Activa (UNIVA), Rede Nacional de Informação ao Imigrante.

Ressalta-se ainda a atenção que vem sendo dada às situações de sobrequalificação, sobretudo representadas nas nacionalidades oriundas de países do Leste da Europa, havendo nesse sentido algumas iniciativas que visam integrar / adequar profissionalmente os estrangeiros nessa situação. Uma dessas iniciativas é o “Projecto de apoio à profissionalização de médicos imigrantes”, que conta com o apoio de uma Fundação

privada. Este projecto visa sobretudo a criação de condições que permitam adequar as competências profissionais às condições objectivas de trabalho, destinando-se aos estrangeiros cujos países de origem não têm acordos com Portugal ao nível do reconhecimento das habilitações académicas na área da medicina (Ventura, 2003: 25).

Não menos importante será o facto do II Plano Nacional para a Igualdade (PNI) para o período de 2003-2006 (Resolução do Conselho de Ministros 184/2003, de 25 de Novembro) estar vocacionado para a promoção da integração numa perspectiva de género em todas as políticas e programas através da implementação de acções específicas e de medidas estruturantes por grandes áreas de intervenção<sup>48</sup>. A implementação, responsabilidade pela dinamização e adopção de uma intervenção pró-activa no âmbito deste plano cabe à Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres (CIDM) e à Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE).

No entanto, a integração dos imigrantes é mais complexa e multifacetada do que fazem transparecer os recursos legais, como assinala Fonseca (2004:108), “as formas de inserção dos imigrantes nas sociedades receptoras são processos dinâmicos, em permanente mudança, resultantes de influências bastante diversas ao nível da macroestrutura económica, social, política e institucional, dos países de destino no momento da migração e das especificidades dos contextos locais dos territórios onde se fixam”. Assim, são de realçar três aspectos:

- A ainda fraca incidência de acções sociais concertadas com a actuação territorial (neste sentido apresentam-se, no Quadro 23, as áreas onde existem medidas políticas específicas para imigrantes).
- A limitação da acção territorial, quando é o caso, ao recurso espacial enquanto habitação, sem a promoção de uma verdadeira integração socio-urbanística.
- A necessidade de uma maior intervenção e acompanhamento social junto das populações desfavorecidas, e em conjunto com a sociedade mais vasta e aquelas que são ou poderão constituir-se como vizinhos com proximidade espacial com as áreas

---

<sup>48</sup> As grandes áreas de intervenção referidas são as seguintes: actividade profissional e vida familiar (trabalho, emprego e protecção da maternidade e da paternidade; e conciliação da vida profissional e familiar); educação, formação e informação, cidadania e inclusão social; cooperação com os países da comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

---

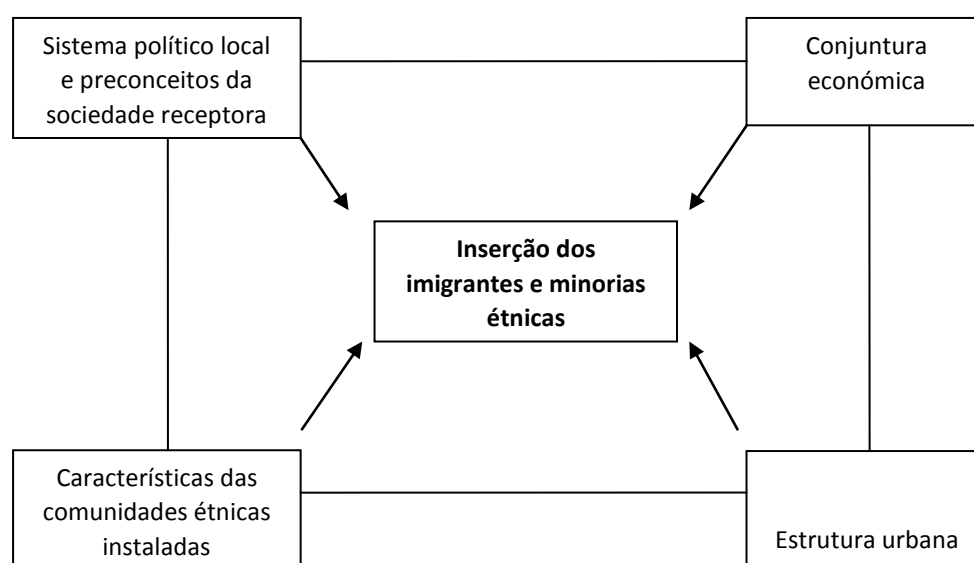
de acolhimento de populações desfavorecidas, entre as quais se destacam os imigrantes e as minorias étnicas.

Torna-se, deste modo, necessário criar condições para que a diversidade sociocultural inerente aos principais contextos urbanos nacionais seja espacialmente apropriada através da constituição de recursos socio-urbanísticos integrados, mas também apropriada ao nível das representações socioculturais. Conforme salientado no “Relatório da Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais” (2005: 44), é importante considerar que “o processo de integração dá-se essencialmente ao nível local, e as políticas estabelecidas devem, por isso, ser específicas para cada situação, e ter em conta as características precisas tanto dos migrantes como dos outros grupos sociais”.

Aqui é pertinente considerar a opinião de Fonseca (2004: 138) quando refere que “a chave para evitar os mecanismos de exclusão dos imigrantes e minorias étnicas e de outros grupos de risco reside em acções descentralizadas, fundadas no fortalecimento da sociedade civil, ao nível local. Contudo, para serem eficazes, devem ancorar-se num contexto urbano mais amplo que inclua um planeamento estruturante a longo prazo”. Para a autora, a interacção e as mútuas influências entre os vectores identificados como sistema político local e preconceitos, conjuntura económica, características das comunidades étnicas instaladas e a estrutura urbana, bem como a forma como tais relações e interdependências evoluem ao longo do tempo, explicam a diversidade dos modos de incorporação dos distintos grupos de imigrantes que se encontram numa cidade, isto é, num determinado espaço-tempo (cf. Figura 13 e Quadro 23). Neste sentido, e relativamente à Área Metropolitana de Lisboa, Fonseca (2004) salienta que ao nível da compreensão e da promoção da inserção dos imigrantes são dois os aspectos que se destacam: emprego e habitação (vistos como bons indicadores da integração).

No que respeita ao acesso à habitação, repare-se que, a par de muitos imigrantes terem sido abrangidos pelos programas de realojamento existentes, persiste um questionamento (essencialmente visível nas produções académicas) sobre o modelo de habitação social que abunda nas metrópoles portuguesas, que pelo menos até há pouco tempo não deram a devida atenção à qualificação do espaço público, privilegiando soluções habitacionais em grandes conjuntos com fortes carências ao nível dos equipamentos colectivos e sociais. Neste sentido, é consequente o facto de que a mudança para uma nova casa se manifestou

no agravamento dos problemas económicos e sociais dessas populações. Também é frequente as famílias serem realojadas para locais distantes da sua anterior habitação, sugerindo uma ruptura nas redes de solidariedade e de ajuda mútua, baseadas em relações de vizinhança. Por outro lado, “a prevalência de uma imagem colectiva desses bairros, muito negativa, contribui para acentuar o seu isolamento no conjunto da malha urbana envolvente, desencadeando atitudes hostis por parte de alguns moradores dos bairros vizinhos e acentuando as dificuldades de integração socio-espacial dos habitantes realojados” (Fonseca: 2004: 128).



Fonte: Fonseca, 2004

---

**Figura 13 – Perspectiva de abordagem dos processos de integração dos imigrantes e minorias étnicas**

---

Como confirma Guerra (*et al* 1999), o realojamento traduz-se num “processo de urbanização à força” no qual a apropriação das novas condições socio-espaciais é um processo lento. O estigma associado à imagem socio-urbanística segregada e à socialização negativa, que advém da concentração geográfica de indivíduos cuja homogeneidade tem mais a ver com a privação de recursos socialmente valorizados, tem efeitos perversos. Esta concentração espacial de determinados tipos de valores e comportamentos diferentes, às vezes podendo ser desviantes (apesar da grande heterogeneidade cultural susceptível de agravar os fenómenos de conflitualidade social), provoca um crescimento exponencial de formas de

---

socialização negativa e constitui “uma barreira ao desenvolvimento de estratégias individuais de mobilidade e promoção social que muitas destas famílias potenciam” (Guerra *et al*, 1999: 16).

Na tentativa de resolução destes problemas, as políticas públicas, locais e nacionais, assim como algumas iniciativas da União Europeia, têm procurado desenvolver soluções que visam a integração económica e sociocultural, na área da educação, apoio social e da promoção de actividades desportivas, recreativas e culturais, essencialmente dirigidas para crianças e jovens. No entanto, para a efectiva promoção dessas dinâmicas de integração importa considerar, como refere Guerra (*et al*, 1999), que a diferenciação dos percursos e estratégias de integração na sociedade de acolhimento depende em grande parte das características da comunidade co-étnica já instalada na cidade de destino, no momento de chegada de novos imigrantes (dimensão, capacidade económica, estrutura social e nível de organização).

Subsiste, contudo, o delicado problema da integração dos ciganos que, em Portugal, rondam os 40.000 indivíduos<sup>49</sup>, dos quais cerca de 18% (aproximadamente 7.000) vivem em situação habitacional precária (barracas e tendas).

Conforme refere Mendes (2005: 18), “não é de estranhar que os indivíduos pertencentes a este grupo apresentem uma inserção relativamente problemática e controversa na sociedade envolvente, largamente amplificada pelas imagens pouco positivas veiculadas pelos média. Sendo dotados de uma identidade étnico-cultural e de modos de vida específicos, nem sempre coincidentes ou compreendidos pela sociedade dominante, e embora não sendo impermeáveis aos valores, estilos de vida, recursos e potencialidades próprios da sociedade envolvente, este grupo está claramente exposto a constantes processos de desestruturação, de mutação e de (re)estruturação social”.

---

<sup>49</sup> Dados aproximados e recolhidos por instituições de apoio aos ciganos e pesquisadores. Em Portugal, por Lei é considerado um acto de discriminação a contabilização de indivíduos tendo por referência o descritor étnico. Neste sentido, os ciganos não são englobados nem pelas estatísticas censitárias do Instituto Nacional de Estatística (INE) e nem tão pouco naquelas que provêm do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Há que ter em consideração também que, embora a maioria dos ciganos residentes no País sejam portugueses, existe casos em que têm outras nacionalidades europeias, onde se destaca a espanhola.

### Quadro 23 – Especificidades das medidas políticas de integração dos imigrantes

ÁREAS DE ACTUAÇÃO	EXISTÊNCIA E CARACTERÍSTICAS DAS MEDIDAS ESPECÍFICAS
EDUCAÇÃO	O acesso à educação é garantido pela Constituição. Contudo, em termos específicos é fundamental o papel desempenhado pelo <i>Projecto Entreculturas</i> e que tem uma abrangência nacional. Este projecto conta com mediadores culturais nas escolas, sendo a sua execução de âmbito local. Neste sentido, destaca-se o trabalho desenvolvido na Área Metropolitana de Lisboa (AML). Refira-se ainda que, embora abrangendo uma população alvo mais abrangente que os imigrantes e minorias, e com uma área de actuação que vai para além da educação, o Programa Escolhas também detém um importante papel ao nível da Inclusão Escolar e Formação Profissional dos jovens imigrantes e representantes de minorias étnicas.
SAÚDE	Ao ter como referência a Constituição, qualquer indivíduo, legal ou não, em território nacional tem direito a ser assistido pelos serviços públicos de saúde. Entre as medidas com alguma especificidade referem-se aquelas que estão orientadas para os requerentes de asilo, algumas campanhas de informação na área da saúde e rastreio em bairros com elevada concentração de imigrantes. As acções desenvolvidas têm abrangência nacional; contudo destacam-se aquelas desenvolvidas na Área Metropolitana de Lisboa <sup>50</sup> .
ASSISTÊNCIA SOCIAL	Mediante determinadas condições, o acesso à segurança social, à protecção da família e ao Rendimento Mínimo Garantido está salvaguardado aos estrangeiros em situação legal. Contudo, a um nível mais específico a assistência social é prestada através de programas de formação orientados para determinados grupos-alvo de imigrantes e minorias étnicas, sendo local a sua abrangência de intervenção.
CULTURA	Sobretudo através do apoio às associações de natureza cultural e às manifestações festivas, sendo este apoio prestado localmente. Saliencia-se aqui a recente criação, em 2006, do Centro de Recursos Multiculturais da Câmara de Lisboa, direccionado para os imigrantes e minorias étnicas.
SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO	Sobretudo através do <i>Programa Cidades Digitais</i> , <i>Projecto Pelas Minorias</i> . Com nível de intervenção local, muito embora seja mundial a sua abrangência.
PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	A par de alguns limites, está garantido o direito de voto em eleições locais, sendo esse direito regido pelos mesmos princípios que os adoptados para os portugueses. Tem uma abrangência territorial de nível local.
HABITAÇÃO	Mediante a posse de uma autorização de residência, o direito à habitação é regido pelos mesmos princípios que os adoptados para os portugueses, não havendo nenhum programa específico de apoio ao acesso à habitação para os estrangeiros em situação habitacional precária. Entretanto, muito embora a política de habitação adoptada permitiu a melhoria das condições habitacionais daqueles que foram abrangidos pelos programas, devido o fraco impacte social das mesmas, deixou problemas por resolver.

<sup>50</sup> Em 2001, aos cidadãos estrangeiros com estatuto de residência legal, foi facultado “o acesso, em igualdade de tratamento aos beneficiários do Serviço Nacional de Saúde (SNS) (...), aos cuidados de saúde de assistência medicamentosa prestados pelas instituições e serviços que constituem o SNS” (Duarte Silva, 2005, 26).

EMPREGO	Desenvolve-se através de acordo celebrado entre o ACIME e o IEPF (Instituto de Emprego e Formação Profissional). Refira-se que algumas associações de imigrantes promovem acções de formação, sendo que estas iniciativas têm abrangência regional. Uma das linhas de intervenção do Plano Nacional de Emprego (PNE, 2005-2008), e que se relaciona com os grupos sociais com especiais dificuldades de inserção, define como prioridade a integração socio-profissional dos imigrantes. Contudo, a par da existência destas medidas de apoio, o impacte social das mesmas ainda é limitado.
---------	--

Quadro síntese elaborado a partir de: Fonseca, 2004

Neste sentido, em relação ao grupo cigano, parecem denotar-se mais contrastes culturais e contrastes sociais em comparação com as outras minorias e a sociedade portuguesa em geral. Como afirma Mendes (2005: 36)<sup>51</sup>, “trata-se de um grupo que, aparentemente, ao longo de gerações sucessivas, tem mantido traços sociais e culturais mais ou menos *constantes* ou *invariáveis*, demarcando-se com alguma nitidez da sociedade mais ampla”.

As relações inter-étnicas, que se operam no quadro geral das instituições do grupo maioritário, colocam o grupo étnico cigano para uma posição de marginalização no mosaico sociocultural do País. No entanto, apesar da marginalização histórica de que foram alvo e a escassa interacção que na sua generalidade mantém com a população não cigana, houve transformação social. Mendes (2005) a partir da reflexão de Teresa San Román, que distingue dentro da cultura étnica o conteúdo étnico e a identidade étnica, afirma que as transformações culturais, entre os ciganos, ocorrem no conteúdo étnico e não tanto na identidade étnica.

Registam-se no grupo étnico cigano baixos perfis escolares e socioprofissionais, contrastantes com os da sociedade portuguesa, relativamente à importância e expansão da economia informal, factor que se prende, como afirma Mendes (2005: 43-44), com as “práticas de sobrevivência precária, accionadas por segmentos pobres da população, a venda ambulante (sector em que se insere profissionalmente grande parte dos ciganos), a prestação de serviços domésticos, a pluriactividade industrial e agrícola, e a combinação de emprego formal na administração pública e nas empresas com actividades por conta própria ou em regime de assalariamento não declaradas oficialmente”. Outro indicador preocupante, relacionado com o nível marginal em que se encontra esta minoria, tem a ver com a situação prisional dos ciganos portugueses.

<sup>51</sup> Ver também: Magano et al, 2000.



Segundo Mendes (2005), as comunidades ciganas junto das quais desenvolveu a sua pesquisa, sobretudo residentes no Norte do País (zonas do Porto e Espinho), mostram-se decepcionadas relativamente aos projectos de apoio que são desenvolvidos, sobretudo devido à sua curta duração e não continuidade, desse modo não vindo a produzir resultados satisfatórios. Ao nível da integração social das comunidades ciganas, a autora sublinha a importância da forma como os processos de realojamento são operacionalizados, desse modo salientando o problema que pode ser criado quando da concentração demasiada dessa população num mesmo bairro/edifício, o que pode aumentar os conflitos e a exclusão social desta minoria, e observa ainda que o mesmo se pode colocar para outros grupos sociais, como é o caso dos oriundos dos PALOP. Para a autora, o investimento nas políticas e programas de realojamento são cruciais para a promoção da integração do *outro*.

Contudo, deve-se salientar a importância da criação do Grupo de Trabalho para a Igualdade e Inserção dos Ciganos (criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 175/96, de 19 de Outubro, com atribuições revistas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/2000, de 13 de Abril de 2000), que tem como principais objectivos: proceder a uma análise pormenorizada das dificuldades relativas à inserção dos ciganos na sociedade portuguesa; e elaborar um conjunto de propostas que permitam contribuir para a eliminação de situações de exclusão social, a serem desenvolvidas pelo Governo, através da ACIME e em conjunto com autarquias e sociedade civil. Refira-se que como acções específicas, cabe a esse Grupo de Trabalho contribuir para a construção de propostas de intervenção nos seguintes domínios:

- Área do conhecimento da realidade das comunidades ciganas;
- Área da educação;
- Área da formação e da inserção socio-profissional;
- Área da habitação;
- Área do exercício de direitos e deveres como cidadãos e
- Área da acção das autarquias e colectividades locais.



## **4. Ordenamento do território e planeamento: breve contextualização**

### **4.1. Características da organização do território**

Em forma rectangular e orientado no sentido Norte-Sul, Portugal continental encontra-se situado no extremo sudoeste do continente europeu, compondo o lado principal da parte ocidental da Península Ibérica. Detentor de uma superfície continental com 88.967 km<sup>2</sup>, possui uma extensão latitudinal de aproximadamente 560 km, com largura variável entre os 112 km e os 218 km, acolhendo cerca de 95,3% da população residente no País. O território nacional é detentor de uma projecção atlântica sobretudo reforçada pelo território insular composto pelos arquipélagos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, que perfazem cerca de 3,4% da superfície do território nacional, apresentando aproximadamente 4,7% da população residente no País (cf. Quadro 24).

Com base na cartografia extraída dos produtos CORINE Land Cover e informações recentes, observa-se que a evolução verificada entre os anos 1985/86/87 e 2000, para além de revelar uma tendência para o crescimento urbano não contíguo em todo o território nacional, as principais transformações na forma de uso do solo são sobretudo representadas pelas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, onde se observa que a superfície urbanizada teve um

aumento médio de 9% em detrimento de outros usos, dos quais se destaca o uso para fins agrícolas (cf. Quadro 25).

**Quadro 24 – Portugal: território e população**

	TERRITÓRIO TERRESTRE		POPULAÇÃO RESIDENTE			MAR – ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA	
	Área km <sup>2</sup>	% do Total	Mil. Hab (2)	% do Total	Hab.por km <sup>2</sup>	Área mil km <sup>2</sup> (3)	% do Total
Portugal	92 117	100,0	10 356,1	100,0	112,4	1 731,6	100,0
Continente	88 967	96,6	9 869,3	95,3	110,9	328,4	19,0
Açores	2 322	2,5	241,8	2,3	104,1	996,0	57,5
Madeira	828	0,9	245,0	2,4	295,9	407,2	23,5

(1) IGP (2005): Carta administrativa oficial de Portugal (V.4); (2) INE: Recenseamento Geral da População e da Habitação (2001); (3) Instituto Hidrográfico (2005): valores correspondentes a áreas planimétricas calculadas com base na carta 1001E, projecção Mercator, latitude média 37°N e escala 1: 2 5000 000.

Fonte: PNPOT, 2006: 27

O dinamismo com que os fenómenos de urbanização e metropolização se expressam nas regiões de Lisboa e do Porto, onde reside 46% da população portuguesa, é correlato de uma grande mudança nas formas como o solo é ocupado, sobretudo no decurso das duas últimas décadas. Neste sentido, destacam-se as seguintes características (in Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – PNPOT, 2006)<sup>52</sup>:

- Reforço do papel do sistema urbano ao nível das dinâmicas de ordenamento e desenvolvimento do território.
- O sistema urbano nacional é caracterizado:
  - ✓ Por duas Áreas Metropolitanas (Lisboa e Porto) cujo desenvolvimento, dinâmica e processos de estruturação interna são marcadamente diferentes, identificando uma importante projecção nacional que, entretanto, é frágil em termos de projecção funcional internacional;

<sup>52</sup> O relatório consultado do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) é uma versão provisória das linhas de acção previstas neste âmbito, já que a discussão pública do mesmo somente teve início em Maio de 2006.

- ✓ Por uma mancha litoral de urbanização difusa, apresentando alguns sistemas urbanos polinucleados, mas cujos principais centros urbanos identificam padrões europeus de cidade média;
- ✓ Pela existência de uma urbanização linear no litoral algarvio;
- ✓ Pela existência, no interior do País, de uma rede de pequenas e médias cidades que configuram sistemas urbanos multipolares.

**Quadro 25 – Ocupação e uso do solo em Portugal Continental 1985/87-2000**

Uso do Solo	1985/87		2000		VARIÇÃO 1985/87-2000		
	ha	% (a)	ha	% (b)	ha	% (b)-(a)	⊠%(b)/(a)
1. TERRITÓRIOS ARTIFICIALIZADOS	169.168	1,9	238.887	2,7	69.719	0,8	41,2
1.1. Tecido urbano	133.736	1,5	175.055	2,0	41.319	0,5	30,9
1.2. Outros	35.432	0,4	63.832	0,7	28.400	0,3	80,2
2. ÁREAS AGRÍCOLAS	4.346.877	48,9	4.266.220	48,0	-80.657	-0,9	-1,9
2.1. Culturas e pastagens	3.060.586	34,4	3.025.778	34,0	-34.808	-0,4	-1,1
2.2. Agricultura com espaços naturais e sistemas agro-florestais	1.286.291	14,5	1.240.442	13,9	-45.849	-0,6	-3,6
3. POVOAMENTOS FLORESTAIS	2.474.134	27,8	2.437.673	27,4	-36.461	-0,4	-1,5
4. OUTROS ESPAÇOS FLORESTAIS (a)	832.781	9,4	963.290	10,8	130.509	1,4	15,7
5. MATOS E PASTAGENS NATURAIS (b)	790.860	8,9	716.723	8,1	-74.137	-0,8	-9,4
6. ESPAÇOS DESCOBERTOS OU VEGETAÇÃO ESPARSA	179.229	2,0	164.849	1,9	-14.389	-0,1	-8,0
7. ZONAS HÚMIDAS E MASSAS DE ÁGUA	100.433	1,1	105.847	1,2	5.414	0,1	5,4
TOTAL	8.893.482	100,0	8.893.489	100,00	7	0,0	0,0

(a) Em outros espaços florestais incluem-se: os espaços florestais degradados e áreas ardidas; e áreas de corte e de novas plantações. (b) Em matos e pastagens naturais inclui-se também a vegetação esclerofítica (carrascal, esteval, etc.)

Fonte: PNPOT, 2006: 42

---

Salienta-se que, de acordo com a Constituição da República Portuguesa, são Autarquias Locais: as Regiões (ainda não constituídas), os Municípios e as Freguesias que configuram as correspondentes divisões administrativas. Os municípios podem organizar-se em Comunidades Intermunicipais (Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio), que se subdividem em dois tipos: Comunidades Intermunicipais de Fins Gerais ou Associações de Municípios de Fins Específicos. De acordo com a Lei acima referida, os municípios também se podem organizar em Áreas Metropolitanas, que se subdividem em dois tipos: Grandes Áreas Metropolitanas (GAM) e Comunidades Urbanas (Com Urb). Refira-se ainda que, com fins estatísticos e de gestão territorial, muitos serviços da Administração do Estado estão descentralizados regionalmente, como se verifica nas seguintes situações:

- A um nível estatístico, o País encontra-se dividido em NUT (Nomenclatura de Unidades Territoriais) de nível I, II e III.
- Alguns serviços da tutela do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR), estão divididos em cinco regiões correspondendo respectivamente às áreas de competência das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), e que são: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve.

Relativamente à Área Metropolitana de Lisboa – AML (cf. Quadro 26) destacam-se as seguintes características gerais (Portas *et al*, 2003: 33, 34 e 35):

- Identifica uma área com uma mancha central onde se encontra concentrada a maior densidade demográfica (com aproximadamente 1.630.000 habitantes). Tal mancha central está centrada em Lisboa e estende-se, para além do município de Lisboa, pelos seguintes outros municípios: Oeiras, Cascais, Amadora, Odivelas e Loures. As áreas fora dessa mancha central não apresentam “densidades tão elevadas nem territórios tão extensos” (p. 33), sendo que as manchas de urbanização contínua cobrem um total de 796 km<sup>2</sup> (p.35).
- Na Margem Sul, já fora da mancha central, “as densidades agregadas são muito mais baixas, apesar das concentrações do arco ribeirinho Almada-Seixal-Barreiro-Moita, Montijo, *grosso modo*, delimitado pelas duas auto-estradas que atravessam as duas pontes sobre o Tejo” (p. 33).

- “Na Margem Norte, para além da mancha central, verifica-se uma grande fragmentação da urbanização. O *efeito metrópole*, convencionalmente caracterizado pela prevalência do modelo centro-periferia, está ainda muito presente, explicado pela intensidade da concentração terciária (funções, emprego e polarização) no município de Lisboa” (p. 33).
- Predominantemente residencial, no território restante observa-se a coexistência de uma variedade de situações, tais como: “bairros densos situados dentro ou fora da antiga coroa industrial (alguns com situações críticas de degradação física e social), ocupações extensivas de génese clandestina, multiplicação dos condomínios de grande dimensão, aproveitando as novas condições de acessibilidade e os valores ambientais procurados por novos estilos do habitat urbano” (p. 33).
- Do total da população da AML (2.682.676 indivíduos residentes), 51,5% corresponde à população agregada em cidades, sendo que 76,3% desta população reside na Margem Norte.
- Na Margem Norte, onde se concentram os valores mais elevados de densidade demográfica, confirma-se “a grande aglomeração da mancha centrada em Lisboa”, que em conjunto com as cidades do Concelho de Sintra, Loures e Amadora existem 984.876 indivíduos residentes, que corresponde a 71,3% do total da população das cidades da AML (36,7% “se o total for a população residente da AML”) (p. 35).

No que respeita à Área Metropolitana do Porto – AMP (cf. Quadro 27), destacam-se as seguintes características gerais (Portas *et al*, 2003: 35, 36, 37 e 38):

- A mancha territorial da Área Metropolitana do Porto (AMP) extravasa a delimitação administrativa do território da AMP, sendo que “as manchas de urbanização contínua cobrem um total de (...) 932,6 km<sup>2</sup>” na área do Porto.
- A principal mancha de conurbação metropolitana cobre quase toda a AMP (excepção feita a Vila do Conde e Póvoa do Varzim), mas estende-se muito para Sul (abrangendo quase todo o município de Santa Maria da Feira, São João da Madeira e parte de Oliveira de Azeméis e Ovar), com 1.182.538 habitantes e densidade média de 1.869 hab/km<sup>2</sup>.
- Por comparação com a Área Metropolitana de Lisboa (AML), a mancha metropolitana do Porto tem uma área 3,2 vezes menor, mas concentra 87,2% da população residente nos territórios contíguos.

- Na AMP não se observa a forte assimetria que se verifica para o caso da AML.

**Quadro 26 – Área Metropolitana de Lisboa – Indicadores por Concelho e Cidades**

	CONCELHO			CIDADE		CIDADE CONCELHO		
	POPULAÇÃO RESIDENTE	ÁREA KM <sup>2</sup>	DENSIDADE KM <sup>2</sup>	POPULAÇÃO RESIDENTE	ÁREA KM <sup>2</sup>	DENSIDADE KM <sup>2</sup>	91/2001	%
Lisboa	564.657	84.6	6.672.7	564.657	84.6	6.672.7	-14.7	100.0
Sintra	363.740	319.5	1.138.5					
Queluz				78.033	5.6	13.832.8	29.5	21.5
Agualva Cacém				81.843	10.4	7.860.4	44.1	22.5
Loures	199.061	167.9	1.185.6	15.967	5.8	2.731.1	40.6	8.0
Sacavém				17.659	3.8	4.634.9	8.3	8.9
Amadora	175.872	23.8	7.389.6	175.872	23.8	7.396.6	-2.9	100.0
Odivelas	133.846	26.6	5.031.8	50.845	4.6	11.101.5	-0.7	38.0
Vila F. Xira	112.908	318.5	385.9	16.554	3.5	4.699.3	-2.4	13.5
Alverca				28.356	6.8	4.161.6	20.4	23.1
Póvoa St. Iria				24.277	4.8	5.052.2	68.4	19.8
Mafra	44.255	290.7	152.2					
Cascais	168.827	97.1	1.738.7					
Azambuja	20.854	261.7	79.7					
Oeiras	160.147	45.8	3.496.7					
Setúbal	113.937	193.5	588.8	89.306	13.5	6.607.8	6.4	78.4
Barreiro	79.011	32.0	2.469.1	40.858	6.7	6.123.7	-14.7	51.7
Montijo	39.168	340.6	115.0	25.719	8.8	2.910.0	9.3	65.7
Seixal	150.272	95.7	1.570.2	25.609	7.2	3.565.4	19.0	17.0
Amora				44.515	5.5	8.108.0	9.0	29.6
Almada	160.826	70.1	2.294.2	101.501	14.8	6.876.4	-5.5	63.1
Moita	67.064	55.1	1.217.1					
Alcochete	12.831	94.5	135.8					
Sesimbra	36.839	195.0	188.9					

Fonte: Censos 2001; in Portas, *et al*: 2003: 34



**Quadro 27 – Indicadores Demográficos da Área Metropolitana do Porto**

	CONCELHO			CIDADE			CIDADE CONCELHO	
	POPULAÇÃO RESIDENTE	ÁREA KM <sup>2</sup>	DENSIDADE KM <sup>2</sup>	POPULAÇÃO RESIDENTE	ÁREA KM <sup>2</sup>	DENSIDADE KM <sup>2</sup>	91/2001	%
Póvoa do Varzim	63.469	82.0	774.0	38.642	10.8	3.575.4	26.5	60.9
Vila do Conde	74.391	149.1	489.9	25.731	6.7	3.828.6	28.7	34.6
Maia	120.111	83.4	1.440.2	35.625	10.4	3.413.8	32.2	29.7
Matosinhos	167.026	62.0	2.694.0	45.703	12.0	3.804.3	-2.7	27.4
S. Mamede Infesta				23.542	4.8	4.876.4	6.7	14.1
Gondomar	164.096	130.5	1.257.4	25.717	11.8	2.185.3	15.6	15.7
Rio Tinto				47.695	9.3	5.116.3	13.0	29.1
Porto	263.131	41.5	6.340.5	263.131	41.5	6.336.5	-11.9	100.0
Vila N. Gaia	288.749	168.7	1.711.6	178.255	56.3	3.167.2	16.8	61.7
Valongo	86.005	75.7	1.136.1	17.978	7.6	2.369.1	36.4	20.9
Ermesinde				38.270	7.1	5.396.3	11.4	44.5
Espinho	33.701	21.1	1.597.2	21.589	6.1	3.522.7	-12.8	64.1

Fonte: Censos 2001; in Portas, et al: 2003: 38

#### **4.2. Características gerais das políticas de ordenamento do território e planeamento**

Em Portugal, os principais marcos da ordenação do território reportam-se ao sector florestal e agrário, nesse âmbito identificando uma experiência cumulativa ao nível dos processos formais de planeamento e ordenamento de espaços rurais numa escala local, regional e sub-regional. De entre esses marcos destacam-se: o Plano de Ordenamento da Mata Nacional da Machada (1864), o Projecto Geral da Arborização dos Areais Móveis de Portugal (1897), o Plano de Povoamento Florestal (1938) o Plano de Fomento Agrário (1949), o Plano Director do Parque Nacional Peneda-Gêres (1973) (in PNPOT, 2006: 1).

Contudo, ainda que de forma difusa, o ordenamento do território prosseguiu enquadrando-se nas estratégias de desenvolvimento indicadas nos Planos de Fomento iniciadas em 1953 (o Primeiro Plano de Fomento cobriu o período 1953-1958), no decurso do Estado Novo. O ordenamento do território somente ganha autonomia no III Plano de Fomento (1968-1973), tornando-se assim um elemento fundamental do planeamento regional. Em 1970 foi, então, elaborado o primeiro Relatório do Ordenamento do Território, sendo nele expressa uma preocupação com o desenvolvimento social e económico, mas sem ainda se reportar às

---

questões de âmbito ambiental. Mas os efeitos do êxodo rural, sobretudo a partir da década de 50 do século XX, a par do surgimento e crescimento descontrolado de áreas suburbanas, nomeadamente na região de Lisboa, iriam pôr em causa as normas em vigor. O descontrolado crescimento urbano levou a que fosse elaborada uma primeira versão de uma Política de Solos (Decreto-lei 576/70, de 24 de Novembro).

Com a criação do Ministério do Equipamento Social e Ambiente, em 1974, configura-se uma autonomia política das questões relacionadas com o ambiente<sup>53</sup>. Com a instauração do regime democrático, contudo, o caos urbano e mesmo rural afigurava-se, cada vez mais, como um problema de difícil controlo. Nesse sentido, a política de solos que até então vigorava foi alterada (Decreto-Lei 794/76, de 5 de Novembro) de forma a beneficiar o território com uma perspectiva de ordenamento a nível local e regional, sendo para tal criadas “áreas de defesa e controle urbanos” e “áreas de recuperação e reconversão urbanística” (in PNPOT, 2006: 2).

Embora se tenha verificado uma série de iniciativas legislativas que tiveram como resultado a criação de instrumentos de planeamento e ordenamento, até finais dos anos 90 do século XX não se dispunha de um instrumento legal integrador ao nível da política de ordenamento do território. De entre as iniciativas promovidas, as principais foram: instituição dos Planos Directores Municipais (1982), criação dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (1983), iniciativas com vista a integração das várias figuras de planos de ordenamento do território (1990), instituição dos Planos Especiais de Ordenamento do Território – PEOT (1993). É em 1998 que o País passa a dispor de uma Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei 48/98, de 11 de Agosto)<sup>54</sup>.

Em consonância com a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo, a implementação das políticas de ordenamento do território é suportada por objectivos de promoção do desenvolvimento económico, social e cultural a partir de três ideias centrais: integração, harmonia e sustentabilidade. Em específico, de um ponto de vista jurídico, as bases políticas de ordenamento do território e do urbanismo são definidas nos

---

<sup>53</sup> No entanto, a nível ministerial, a tutela do ambiente tem, desde este período, sofrido alterações, que nem sempre estiveram associadas às questões do ordenamento do território.

<sup>54</sup> A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo define as orientações do Decreto-Lei 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei 310/2003, de 10 de Dezembro.

seguintes termos: “a política de ordenamento do território e de urbanismo define e integra as acções promovidas pela Administração Pública, visando assegurar uma adequada organização e utilização do território nacional, na perspectiva da sua valorização, designadamente no espaço europeu, tendo como finalidade o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do País, das diferentes regiões e aglomerados urbanos” (artigo 1.º, n.º 2).

Cabe à Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano – DGOTDU (criada pelo Decreto-Lei n.º 271/94, de 28 de Outubro), actualmente integrada no Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional<sup>55</sup>, correspondendo a um serviço executivo da Administração directa do Estado, executar as medidas e políticas relacionadas com o ordenamento do território e desenvolvimento urbano, através da promoção da valorização integrada das diferenças e diversidades que abrangem o território nacional. São atribuições da DGOTDU (Decreto-Lei n.º 271/94, de 28 de Outubro, art.º 2º), as seguintes (in <http://www.dgotdu.pt>):

- “a) Elaborar os estudos necessários à formulação das bases gerais da política de ordenamento do território e de desenvolvimento urbano;
- b) Elaborar estudos estratégicos relativos ao ordenamento do território, na perspectiva da optimização e racionalização da ocupação do espaço, com vista à compatibilização das componentes população, recursos naturais, emprego, habitação e equipamentos;
- c) Proceder à avaliação periódica do estado do ordenamento do País;
- d) Promover estudos específicos para as várias componentes do ordenamento do território, nomeadamente ao nível da definição de critérios de programação de equipamento urbano do território;
- e) Dinamizar a promoção dos planos directores municipais e demais planos de ordenamento do território e instrumentos de planeamento territorial, propor as normas e as características a que devem obedecer esses planos e apreciar os que careçam de aprovação ou ratificação do Governo;

---

<sup>55</sup> A DGOTDU encontra-se integrada (conforme a lei orgânica do XVII Governo Constitucional aprovada pelo Decreto-Lei n.º 79/2005, de 15 de Abril) no Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, sendo tutelada pela Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades (Despacho n.º 16 162/2005 - 2ª série, de 25 de Julho).

- 
- f) Acompanhar as acções sectoriais e avaliar o impacte das políticas globais, sectoriais e regionais, bem como dos programas e projectos de desenvolvimento, no ordenamento do território;
  - g) Promover a execução de programas e projectos de consolidação do sistema urbano nacional, nomeadamente acções de reabilitação e renovação urbanas e execução de infra-estruturas e equipamentos urbanos de utilização colectiva, em colaboração com as autarquias locais, instituições e departamentos responsáveis;
  - h) Coordenar, em articulação com as comissões de coordenação regional, os programas de cooperação técnica e financeira do Ministério do Planeamento e da Administração do Território com os municípios no âmbito do ordenamento do território;
  - i) Definir e manter actualizado o quadro dos principais indicadores estatísticos do ordenamento do território, assegurando a recolha e tratamento da informação necessária;
  - j) Promover e apoiar a investigação científica no domínio das suas atribuições;
  - k) Promover a cooperação com entidades nacionais, internacionais e estrangeiras no domínio das suas atribuições”.

A elaboração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) está a cargo da DGOTDU, sendo este um instrumento de carácter estratégico com abrangência nacional, precedendo os outros instrumentos de gestão territorial. O sistema de gestão territorial encontra-se articulado e coordenado a três níveis: nacional (concebido como o território continental), regional e municipal (cf. Quadro 28).

**Quadro 28 – Características do sistema de gestão territorial português**

NÍVEIS	CARACTERÍSTICAS GERAIS	INSTRUMENTOS
NACIONAL	Define o quadro estratégico para o ordenamento do espaço a nível nacional de modo a esboçar as linhas que deverão orientar o ordenamento regional e municipal, bem como tem características de supervisão ao nível da compatibilização dos diferentes instrumentos que existem no âmbito das políticas sectoriais com incidência territorial, podendo instituir, face às necessidades, instrumentos de natureza especial. O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território reflecte um modelo de organização do espaço territorial.	<p>Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT);</p> <p>Planos Sectoriais com Incidência Territorial (PSIT);</p> <p>Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT) e que compreendem:</p> <p>Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas (POAP);</p> <p>Planos de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas (POAAP);</p> <p>Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC);</p> <p>Planos de Ordenamento dos Parques Arqueológicos (POPA).</p> <p><i>Outros Instrumentos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Medidas Preventivas (MP);</li> <li>▪ Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU);</li> <li>▪ Zona de Defesa e Controle Urbano (ZDCU).</li> </ul>
REGIONAL	Define o quadro estratégico para o ordenamento do espaço a nível regional, mas de forma articulada com as políticas nacionais de desenvolvimento económico e social, estabelecendo as linhas guias do ordenamento municipal. Este nível de gestão também se traduz através de planos que representam modelos territoriais das áreas que abrangem.	Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT).
MUNICIPAL	Define o quadro estratégico para o ordenamento do espaço a nível municipal, mas de forma articulada com as linhas nacionais e regionais, estabelecendo as opções de desenvolvimento estratégico, assim como o regime e a programação do uso do solo. Este nível de gestão é traduzido por planos municipais que se definem como instrumentos de planeamento territorial.	<p>Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIOT);</p> <p>Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), compreendendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Planos Directores Municipais (PDM);</li> <li>▪ Planos de Urbanização (PU);</li> <li>▪ Planos de Pormenor (PP).</li> </ul>

O sistema de gestão territorial tem os seus três níveis de planeamento assegurados a partir de uma coordenação que se pretende harmoniosa, integrada e coerente, estruturada a partir dos seguintes instrumentos de gestão territorial: estratégicos de desenvolvimento

---

territorial; regulamentares de planeamento territorial; de política sectorial; de natureza especial (cf. Quadro 29).

---

**Quadro 29 – Especificidades dos instrumentos de gestão do território português**

---

<b>INSTRUMENTOS</b>	<b>CARACTERÍSTICAS GERAIS</b>
Estratégicos de desenvolvimento territorial	São aqueles que estabelecem as opções mestras da organização do território, assim como indicam linhas genéricas de orientação, sobretudo, no que respeita as características de uso desse território. Tais instrumentos incorporam no seu âmbito o quadro de referência que definiram os instrumentos de planeamento do território, sendo estes: o programa nacional da política de ordenamento do território, os planos regionais e municipais (constituídos pelo Plano Director Municipal, Plano de Urbanização, Plano de Pormenor) de ordenamento do território.
Regulamentares de planeamento territorial	Através da elaboração de modelos de ocupação humana, de organização e evolução de sistemas urbanos e de redes, são os instrumentos que definem as formas de utilização do solo e os parâmetros de aproveitamento e uso do solo adequado.
De política sectorial	São aqueles que programam ou concretizam as políticas espaciais relacionadas com o desenvolvimento económico e social, como por exemplo, os planos na área da saúde, da educação e formação, dos recursos energéticos, da habitação, do turismo, etc.
De natureza especial	São instrumentos de ordem supletiva que podem estabelecer meios de intervenção governamental de forma a criar condições que garantam a continuidade dos objectivos nacionais de âmbito espacial; ou podem criar condições que garantam a salvaguarda dos princípios fundamentais das intervenções de ordenamento do território.

A DGOTDU desenvolve entretanto um conjunto de programas de investimentos (cf. Quadro 30) que enquadram “acções de iniciativa e/ou projecção externa significativa, abrangendo um leque variado de destinatários – autarquias locais, instituições privadas sem fins lucrativos que prossigam fins de interesse público, universidades, associações profissionais da área” (in <http://www.dgotdu.pt>).

Estes programas, no âmbito do Orçamento de Estado para 2006, integram-se no programa orçamental (p. 18) designado por “Desenvolvimento Local, Urbano e Regional” e ainda na Medida 1, que está sobre a égide da “Requalificação e Desenvolvimento Urbano”<sup>56</sup>. No âmbito dos programas de investimento são estabelecidas parcerias com instituições

---

<sup>56</sup> Exceptuando-se apenas o Programa de Equipamentos e que está enquadrado na Medida 3 – “Desenvolvimento Comunitário e Equipamentos Colectivos” (in <http://www.dgotdu.pt>).

universitárias no sentido de obter apoio ao nível da elaboração de estudos e projectos de pesquisa nas áreas de domínio do ordenamento do território e do planeamento urbano. Salienta-se que os projectos desenvolvidos no âmbito destes programas podem ter abrangência nacional, internacional e comunitária.

---

**Quadro 30 – Principais Programas de Investimento Desenvolvidos pela DGOTDU**

---

TIPO DE PROGRAMAS	CARACTERÍSTICAS
Programa de Equipamentos	Tem como objectivo apoiar a instalação de equipamentos urbanos de uso colectivo, enquadrando-se numa política de reestruturação territorial e de dinamização local e regional.
Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas	O principal objectivo deste programa é o apoio à reabilitação e renovação de áreas urbanas degradadas, enquadrando-se nas políticas de requalificação, revitalização e melhoria da qualidade de vida nos centros urbanos. Desenvolve-se a partir de duas vertentes: Apoio à constituição e funcionamento de Gabinetes Técnicos Locais cuja função é a elaboração de planos, estudos e projectos de intervenção; Apoio directo aos projectos desenvolvidos no âmbito da requalificação do espaço público urbano e de imóveis, em áreas onde não existe programas de reabilitação.
Programa de Qualificação de Áreas de Uso Público	Este programa visa apoiar as intervenções urbanas vocacionadas para o desenvolvimento integrado dos municípios, de modo que através de uma perspectiva de desenvolvimento económico, sejam promovidas acções de requalificação e conservação urbanístico-ambiental. É um Programa relativamente recente.
Programa Polis	O Programa Nacional de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades – POLIS (criado pela <a href="#">Recomendação n.º 58/2000, de 16 de Maio</a> ) tem como objectivo primordial a melhoria da qualidade de vida urbana, desse modo promovendo acções em duas vertentes: urbanística e ambiental. Concebidas como exemplos a nível nacional, tenciona-se com tais acções melhorar e promover a competitividade dos pólos urbanos que desempenham um papel estruturante no Sistema Urbano Nacional. O POLIS está integrado no Plano de Desenvolvimento Regional para o período 2000-2006. O programa desenvolve-se através de parcerias entre o Governo e Câmaras Municipais. A primeira fase do POLIS contemplou 18 cidades do País: Albufeira, Aveiro, Beja, Bragança, Cacém, Castelo Branco, Coimbra, Costa da Caparica, Covilhã, Guarda, Leiria, Matosinhos, Porto, Viana do Castelo, Vila do Conde, Vila Nova de Gaia, Vila Real e Viseu. Para a 2ª fase foram aprovadas as seguintes cidades: Chaves, Gondomar, Marinha Grande, Portalegre, Setúbal, Sines, Tomar, Torres Vedras, Valongo e Vila Franca de Xira.

Fonte: DGOTDU, Maio de 2006 (in <http://www.dgotdu.pt>)

---

Sem estar directamente ligada às atribuições da DGOTDU, existem outros programas que interferem na lógica de ordenamento do território e do desenvolvimento urbano. Neste sentido, refira-se que para além do Programa Especial de Realojamento (PER), que proporciona uma requalificação do território no que respeita à melhoria das condições de

---

habitabilidade, conforme anteriormente referido, importa ainda salientar o impacto ao nível da requalificação urbana que pode ser proporcionado pelos programas de urbanismo comercial, nomeadamente o PROCOM e o URBCOM. Relativamente ao PROCOM (Programa de Incentivo à Modernização do Comércio – desenvolvido entre 1994-1999)<sup>57</sup> é consequente a sua importância para a revitalização dos centros urbanos, tendo no seu âmbito sido introduzida a ideia de “centro comercial a céu aberto”, que visa a dinamização da actividade comercial dos centros históricos numa perspectiva de modernização. As acções urbanas que enquadram os objectivos do PROCOM foram promovidas por Associações de Comerciantes em colaboração com as Câmaras Municipais. O URBCOM (Sistema de Incentivos a Projectos de Urbanismo Comercial)<sup>58</sup> foi aprovado no âmbito do III Quadro Comunitário (QCA III), em 2000, e visa apoiar as iniciativas que envolvam a modernização do comércio e de alguns serviços, bem como a qualificação do espaço público urbano que serve essas áreas comerciais e de serviços. A intervenção do URBCOM privilegia áreas limitadas aos centros urbanos onde sejam representativas a concentração da actividade comercial, a centralidade e a multifuncionalidade, desse modo privilegiando o desenvolvimento económico, patrimonial e social.

Salientam-se, por fim, alguns aspectos mais característicos das dinâmicas de regeneração urbanística das cidades, que, regra geral, se têm centrado na cidade consolidada e na valorização do seu património (Portas *et al*, 2003, 81):

- “A revitalização dos centros históricos, reforçada pela tendência da patrimonialização, da identidade, e dos sectores económicos em expansão nas áreas do turismo e da cultura”;

---

<sup>57</sup> O PROCOM é uma iniciativa da responsabilidade da Direcção Geral do Comércio e da Concorrência – DGCC. Este Programa foi criado pelo Decreto-Lei n.º 184/94, de 1 de Julho, com alterações ao nível da do Regulamento de Execução apresentadas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/96, de 3 de Abril e pela Resolução n.º 109/97, de 4 de Julho.

<sup>58</sup> O URBCOM encontra-se regulamentado pela Portaria n.º 317-B/2000, de 31 de Maio, alterada pela Portaria n.º 113-A/2002 de 7 de Fevereiro. O URBCOM insere-se no Programa de Incentivos à Modernização da Economia (PRIME) que integra vários instrumentos de política económica de médio prazo, até 2006, sendo as iniciativas deste programa destinadas aos sectores da Indústria, Energia, Construção, Transportes, Turismo, Comércio e Serviços. O PRIME foi instituído pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2003, de 8 de Agosto, em conformidade com a aprovação formal pela Comissão Europeia a 14 de Maio de 2003.



- “O urbanismo comercial, ou a intervenção no parque residencial vazio e/ou degradado, tentando inverter a crise do pequeno comércio, a fuga da população residente ou a degradação física e social dos bairros críticos”;
- “A revitalização de edifícios e conjuntos que se tornaram obsoletos, particularmente nas frentes de água e outros locais de forte valor simbólico, ajustáveis aos *projectos de excelência*, de forte visibilidade e impacto social”;
- “A súbita atenção dada ao *espaço público*, depois das modificações induzidas pelo automóvel e pelas novas vivências urbanas”.

### **4.3. A importância da consolidação de uma política das cidades**

No que respeita aos princípios legislativos que orientam as dinâmicas e processos de ordenamento do território, pode-se considerar a existência de uma preocupação em olhar e analisar a realidade socio-territorial de forma sistémica através da promoção do desenvolvimento socio-urbanístico sustentável e integrado. Assim, as políticas e as linhas de orientação para a implementação de intervenções ao nível do ordenamento do território e do planeamento urbano facultam, de um ponto de vista teórico, a integração económica, social, cultural e religiosa dos imigrantes e das minorias étnicas. O que significa que, em termos legislativos e ao nível dos instrumentos de gestão do território nacional, se identificam um conjunto de conceitos, critérios e instrumentos de acção territorializada que podem favorecer o desenvolvimento da diversidade através de uma perspectiva de melhoria da qualidade de vida urbana.

Contudo, quando se passa à prática, a realidade é mais complexa e marcada pela dificuldade de desenvolvimento de um trabalho integrado, quer no que respeita aos instrumentos de ordenamento e políticas urbanas, quer ao nível da regulamentação e programação, quer ainda entre os diversos níveis de decisão, instrumentos e instituições. Neste sentido, o desordenamento do território é o reflexo de políticas centrais e locais que não se têm desenvolvido “de forma integrada num sistema global de planeamento territorial” (Reis Cabrita, 2000: 14) (cf. Quadro 31).

**Quadro 31 – Algumas dificuldades que se colocam ao planeamento, ordenamento do território e do desenvolvimento do urbano**

ÂMBITO	PRINCIPAIS DIFICULDADES
Plano Director Municipal (PDM)	O descontrolado crescimento urbano dos anos 70 do século XX, a par da subida da taxa de urbanização, condicionou o objectivo do PDM que assim sobretudo visou o controlo deste crescimento. Desse modo o PDM assumiu um carácter de plano de ordenamento e expansão urbana, entendidos enquanto instrumento condicionador dos usos, assim ficando limitado à quantificação da ocupação, à identificação dos usos dominantes e à previsão de equipamentos e infra-estruturas. Tal condicionalismo não permitiu equacionar devidamente a relação programação/operacionalização, deste modo traduzindo, a um nível operatório, um baixo impacte ao nível das políticas de solos e na contenção da ocupação já instalada, do desenho urbano, de habitação e de regeneração social e urbana (Reis Cabrita, 2000: 14-15).
Política de solos	<p>A política de solos até então verificada não reconhece a utilidade pública do solo, sendo que a expropriação de terrenos por utilidade pública é mais de ordem especulativa (em função dos valores de mercado as entidades públicas pagam com base nos limites máximos de rendibilidade dos terrenos). Deste modo, numa lógica de mercado o direito de propriedade foi privilegiado em detrimento do interesse público. Tal conjuntura condicionou o aumento dos valores dos terrenos, desse modo dificultando a sua aquisição pela Administração Pública, sobretudo as de âmbito municipal. Por outro lado, embora existam alguns instrumentos de acção coerciva (Áreas de Desenvolvimento Urbano Prioritárias – ADUPs; Áreas de Construção Prioritárias – ACPs; conforme Decreto Lei 152/82, de 3 de Maio) de forma a mobilizar o uso do solo para fins programados, tais instrumentos não têm sido utilizados (Reis Cabrita, 2000: 15).</p> <p>Chama-se a atenção, entretanto, que algumas dificuldades têm sido ultrapassadas através do estabelecimento de parcerias entre Câmaras Municipais e proprietários, bem como através do recurso à negociação, ao invés da expropriação para a promoção directa, e através do apoio que os municípios disponibilizam para aquisição de solo para a construção de habitação de custo controlado (Reis Cabrita, 2000: 15-16)</p>
Programas de intervenção no sector da habitação	A falta de orientações explícitas e a fraca delimitação de responsabilidades entre os vários níveis da administração envolvidos “conduziu a que grande parte das iniciativas fossem extemporâneas ou sujeitas aos terrenos que se conseguissem disponibilizar, sem que houvesse uma visão geral que permitisse seleccionar os diferentes programas de intervenção ou articulá-los em função dos objectos preconizados” (Reis Cabrita, 200: 17). Esta situação conduziu a uma falta de definição de estratégias ao nível dos programas de realojamento, nomeadamente o PER, e ao nível da promoção da habitação de custo controlado, ao nível de uma adaptação destes programas às realidades dos contextos socio-geográficos sobretudo no que respeita à integração social que, juntamente com as questões do “equilíbrio urbano, dos equipamentos e das acessibilidades, foram equacionadas em função da necessidade de adaptação às disponibilidades de solo” (idem: 17).

<p>Programas de requalificação urbana e ambiental</p>	<p>Tendência para uma maior centragem dos programas de requalificação e reabilitação na cidade consolidada, nomeadamente nos centros históricos, evidenciando “uma forte carga historicista e patrimonial, embora com uma clara inflexão no sentido de integrar os projectos, individualmente, no sistema mais amplo da definição de uma rede de espaço colectivos” (Portas <i>et al</i>: 2003: 75).</p> <p>Observa-se ainda, ao nível da escala territorial das conurbações, a falta de consensos e indefinições: faltam instrumentos operacionais que viabilizem os desafios ambientais da actualidade, faltam consensos transmunicipais e uma melhor articulação com a Administração Central, falta superar a oposição rural/urbano de modo a que seja incorporado “projectualmente, os territórios não construídos como elementos activos (e não como vazios, reservas, etc.) e possuidores de qualidades específicas (...) caracterizadoras das novas paisagens urbanas” (Portas <i>et al</i>: 2003: 76).</p> <p>Necessidade de maior e melhor incorporação das dinâmicas de mobilidade (ou como refere Nuno Portas – <i>idem</i>, 79 – de “hipermobilidade”) nas formas de planear a ocupação do território e que deverá atentar para a produção diversa “dos padrões do habitat seja ao nível macro ou micro-territorial” (<i>ibidem</i>: 79).</p>
<p>Interacção/integração entre programas e distintos sectores</p>	<p>A tendência para uma abordagem sectorizada dos problemas que se colocam ao nível do planeamento, ordenamento do território e do desenvolvimento urbano nem sempre tem proporcionado a articulação entre programas, e tem resultado em soluções, propostas e iniciativas que, embora bem-intencionadas, falham por não enquadrar os problemas numa perspectiva mais abrangente que permita evidenciar outras dimensões ou parâmetros associados, tais como:</p> <p>a) As questões económicas, onde a “quase ausência da função explícita ou intencional da dimensão económica dos instrumentos de política urbana, com a consequente predominância da simples regulação pelo mercado, a par de algumas políticas sectoriais conduzidas pelo Estado Central”, não têm contribuído para a promoção e desenvolvimento integrado dos diferentes sectores envolvidos com tais questões (Portas <i>et al</i>, 2003: 82);</p> <p>b) As questões habitacionais, sobre as quais Neves (1997:58) salienta a importância de uma maior integrabilidade com as outras áreas, sectores, programas e políticas relacionados; neste contexto, Pereira (<i>et al</i>, 2001: 24) chama a atenção para a importância em articular a problemática da habitação com as dimensões económicas, sociais e políticas que estão também associadas às dinâmicas de exclusão socio-habitacional;</p> <p>c) As questões sociais, cujos programas que visam a promoção da inserção e integração social estão, muitas vezes, dissociados da dimensão territorial dos problemas, a par de que alguns programas de índole territorial se encontram dissociados das dinâmicas socio-urbanísticas bem como da composição sociocultural dos territórios de incidência.</p>

No entanto, algumas especificidades socio-territoriais e habitacionais do contexto nacional, e algumas particularidades de implementação dos programas de intervenção e gestão do território, colocam dificuldades, obstáculos ou desafios para a promoção da desejável integração socio-urbanística. De realçar os seguintes aspectos:

- 
- Embora não haja discriminação na aplicação dos princípios do ordenamento do território, assim fazendo valer os princípios constitucionais, as diferenças contextuais do território nacional são reveladoras de uma geografia desigual de oportunidades (no acesso ao emprego, educação e formação, saúde, redes de transportes, habitação, qualidade de vida urbana e residencial) e de desfavorecimento socio-económico, urbanístico e habitacional. Essa geografia de exclusões tem incidência territorial e repercute-se com maior evidência nas grandes áreas urbanas, onde os bairros ditos sociais, degradados e de barracas concentram populações de características sociais e culturais diversas, contextos em que a homogeneidade somente é explicável em termos de pobreza e de desfavorecimento social, económico, laboral, educacional e habitacional.
  - As áreas residenciais urbanas onde a exclusão e a segregação passiva são mais evidentes são também aquelas onde se constata uma maior presença de minorias étnicas e imigrantes, sobretudo ciganos e os oriundos e/ou descendentes dos PALOP, verificando-se que o acesso à casa própria e ao arrendamento é mais desfavorável para os imigrantes e descendentes dos PALOP do que para os portugueses. Esta situação é ainda mais agravada no caso dos ciganos, tidos como aqueles que vivem nas piores condições habitacionais.
  - As linhas de orientação política e muitos dos programas sociais e habitacionais implementados, embora evidenciem uma melhoria na qualidade arquitectónica e urbanística de algumas, dos estudos, do desenvolvimento de regulamentações técnicas e da aposta em projectos arquitectónicos de maior qualidade, não conseguiram materializar os princípios de inserção e integração social, revelando a ineficácia na construção de um processo de intervenção social que vise o desenvolvimento socio-urbanístico integrado.
  - As relações de vizinhança entre áreas onde a pobreza associada à diversidade e heterogeneidade cultural e étnica são factores recorrentes e os contextos residenciais envolventes são, muitas vezes, problemáticas, permitindo assinalar duas dinâmicas, quase que paralelas: reforço do fechamento, encapsulamento, das áreas degradadas e dos bairros sociais, aumentando a segregação socio-urbanística destas áreas; rejeição, por parte da vizinhança envolvente destes contextos degradados, dos

processos de intervenção urbana, sobretudo daqueles relacionados com a construção de equipamento habitacional vocacionado para o realojamento de indivíduos em situação de precariedade.

- As especificidades socio-territoriais e culturais das áreas de exclusão e segregação socio-espacial exigem a implementação de “processos de mais próximo acompanhamento de situações concretas, quer a nível territorial quer sectorial, no sentido de assegurar de um modo global a implementação a nível metropolitano, municipal e sectorial das medidas de acção pública mais adequadas à promoção de igualdade de oportunidades”, visando assim atingir elevados níveis de qualidade para todos os cidadãos (Rebello e Paiva: 2005:14).

O XVII Governo Constitucional propõe-se criar uma efectiva política de cidades<sup>59</sup>, remetendo a primeira fase de pré-implementação desta política para o desenvolvimento de experiências-piloto enquadradas pela Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos (Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2005, de 7 de Setembro de 2005) cuja coordenação cabe ao Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana – IHRU (antigo INH – Instituto Nacional de Habitação). Esta iniciativa integra-se no eixo da “Qualificação e reinserção urbana de áreas críticas da política de cidades” do Programa de Governo, prevendo-se a continuidade do Programa Bairros Críticos através de intervenções de natureza experimental a serem prosseguidas no âmbito da política de cidades desenvolvida no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional para o período após o ano de 2007.

No âmbito desta iniciativa, entende-se que as áreas críticas são aquelas que apresentam uma concentração de problemas sociais, desfavorecimento e menor capacitação das suas populações e uma concentração de grupos mais vulneráveis às diferentes formas de discriminação e estigma social que lhes estão associadas e ao bloqueio de oportunidades. A Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos está enquadrada por quatro pilares integrados e articulados entre si: qualidade de vida e funcionalidade, competitividade e inovação, reabilitação e valorização dos espaços urbanos consolidados, qualificação e reinserção urbana de áreas críticas. Retenha-se, do texto que

---

<sup>59</sup> Face à novidade da proposta e às necessidades de consolidação das linhas políticas, de instrumentos normativos como financeiros, foi definido que o desencadear da política de cidades será despoletado através de experiências-piloto, reportando-se a sua definição mais coerente e consolidada para o próximo Quadro Comunitário de Apoio.

---

enquadra a perspectiva de articulação entre esses quatro pilares, a seguinte consideração: “Embora uma política de cidades forte e coerente dependa da forma como se conseguir a integração destes quatro pilares, uma atenção muito particular deve ser dada à temática das áreas urbanas críticas. Com efeito, pela concentração de problemas sociais, pelo desfavorecimento e menor capacitação das suas populações, pela concentração de grupos mais vulneráveis às diferentes formas de discriminação, pelo estigma social que lhes anda associado e pelo bloqueio de oportunidades, estes espaços, por um lado, constituem o mais urgente desafio em termos de promoção da cidadania e da coesão social e, por outro, representam um grande risco no que respeita a comportamentos que podem minar a qualidade de vida e a competitividade das principais aglomerações metropolitanas. Acresce que, por essas mesmas razões, estes são os espaços urbanos onde é mais complexa a intervenção, menos duradouros se apresentam os seus resultados e mais necessário se torna encontrar formas inovadoras de intervenção que assegurem um forte envolvimento local e resultem em maior capacitação das populações” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2005, de 7 de Setembro de 2005, texto introdutório, 5º parágrafo).

No âmbito do modelo de organização e funcionamento da Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos, destacam-se os seguintes aspectos (in Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2005, de 7 de Setembro de 2005, texto introdutório):

- “As operações a desenvolver pretendem estimular e testar soluções institucionais, procedimentais e tecnológicas inovadoras em termos da concepção, implementação e avaliação da acção pública em áreas urbanas críticas, e a experiência recolhida será levada em consideração na política de cidades que se pretende executar.
- Estas operações incidem sobre um número restrito de bairros das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, definidos pelo Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, ouvidas as respectivas câmaras municipais, e terão um horizonte temporal delimitado (2005-2007).
- Para cada bairro, deve ser preparado um programa de intervenção coerente e com um forte conteúdo inovador, nomeadamente nos seguintes domínios:

- Conceção e natureza das intervenções, pondo em relevo a dimensão inovadora das soluções, a sustentabilidade das acções, a durabilidade dos resultados e a perenidade dos seus efeitos, sem dependência permanente de recursos públicos;
- Metodologia, dando forte relevo à coordenação estratégica e à convergência de acção entre diversos actores e assumindo claramente a participação cívica como condição de êxito da intervenção;
- Recursos, apostando na mobilização de novas fontes de financiamento e em parcerias público-privado.
- Os programas de intervenção em cada bairro devem responder a problemas imediatos e, ao mesmo tempo, estimular a criação de novas oportunidades a partir das potencialidades existentes, através de soluções desenvolvidas à luz dos seguintes princípios orientadores:
  - ✓ Natureza exemplar, inovadora e experimental das intervenções a concretizar;
  - ✓ Projectos mobilizadores viáveis, devendo cada intervenção incluir uma acção/projecto âncora com elevado potencial de mobilização dos moradores e de transformação estrutural das condições do bairro;
  - ✓ Foco na reabilitação e qualificação habitacional, urbanística e ambiental;
  - ✓ Coordenação estratégica e participação cívica como condições de êxito;
  - ✓ Exploração de novos recursos e mobilização de novas fontes de financiamento como factor de sustentabilidade;
  - ✓ Valor acrescentado e durabilidade de resultados e efeitos.
- Sem prejuízo da dimensão inovadora que se pretende estimular e no respeito dos princípios definidos no número anterior, são privilegiadas as acções que se enquadrem na seguinte tipologia:
  - ✓ Surgimento de novas formas organizativas, capazes de associar a prestação de serviços essenciais para a melhoria da qualidade de vida no bairro (incluindo a gestão e manutenção do espaço público e do edificado) à criação de novas oportunidades de emprego para os residentes;
  - ✓ Construção de respostas adequadas à integração social das crianças e dos jovens, bem como da população socialmente excluída e das minorias étnicas,

---

nomeadamente através de acções nos domínios da educação, da formação, das artes, da cultura, do desporto e do lazer;

- ✓ Surgimento de iniciativas e equipamentos de suporte necessários ao desenvolvimento de acções de animação, formação e acompanhamento no acesso ao emprego e à microempresa;
- ✓ Disponibilização de espaços adequados ao desenvolvimento das actividades, incluindo as de natureza económica, dos residentes;
- ✓ Dinamização e apoio a iniciativas de natureza arquitectónica, urbanística e ambiental que contenham uma dimensão inovadora significativa;
- ✓ Preparação de um projecto global de reinserção funcional e urbanística do bairro na área (cidade) envolvente.”



## 5. Referências

### 5.1. Bibliografia geral

- Alves, Marta; Raposo, Otávio; Pereira, Patrícia. “Rotas Cruzadas: Imigrantes no coração de Lisboa”, projecto InterculturaCidade, Programa de Iniciativa Comunitária EQUAL, Frente Anti-Racista, 2004.
- Augusto, Nuno Miguel. “Habitação social: da intenção de inserção à ampliação da exclusão”. Actas do IV Congresso Português de Sociologia (Cd rom), 2000.
- Baptista, Luís Vicente. Cidade e Habitação Social. O Estado Novo e o Programa das Casas Económicas em Lisboa. Oeiras : Celta Editora, 1999.
- Baptista, Luís Vicente; Cordeiro, Graça Índias. “Presentes e desconhecidos – Reflexões socioantropológicas acerca do recente fluxo imigratório no concelho de Loures”, in Sociologia, Problemas e Práticas, nº 40, Oeiras : Celta Editora, 2002, pp. 23-43.
- Bastos J. Gabriel P. “*Eppur si muove*: nota introdutória a uma antropologia dos processos identitários”, in Ethnologia, nº 12-14, Fim de Século Edições e Departamento de Antropologia da FCSH, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2002, pp. 11-25.
- Bastos, J. Gabriel Pereira, Bastos, S. Pereira. Portugal Multicultural: situação e estratégias identitárias das minorias étnicas. Lisboa: Fim de Século Edições, 1999.
- Belmessous, Hacène. “Guetto: un symbole de la france du XXIe siècle?”, in Revue Urbanisme - “Dossier Mixité”, nº 340, Janvier- Février, 2005, pp. 57-60.
- Belmessous, Hacène. “La mixité sociale: une idée vraiment généreuse?”, in Revue Urbanisme - “Dossier Mixité”, nº 340, Janvier- Février, 2005, pp. 44-45.
- Body-Gendrot, Sophie. “Le communautarisme, un «rêve américain»?”, in Revue Urbanisme - “Dossier Mixité”, nº 340, Janvier- Février, 2005, pp. 68-72.
- Bourdin, Alain. A questão local. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2001.

- 
- Bruto da Costa, Alfredo. *Exclusões Sociais*. Lisboa: Gradiva, 1998.
- Canotilho, J. J. Gomes. “Enquadramento jurídico da imigração”, in *Actas do I Congresso, Imigração em Portugal – diversidade, cidadania, integração*, ACIME: Porto, 2004, pp. 152-164.
- Cardoso, Abílio. “Sobre o Conceito de Crise de Habitação”, in *Sociedade e Território*, n.º 2, Ano 1, 1985, Lisboa, pp. 102-108.
- Carrilho, Maria José. “Evolução Demográfica no período intercensitário 1991-2001”, *Seminário Censos 2001, Resultados Definitivos*, ed. Instituto Nacional de Estatística, Lisboa, 2002.
- Carvalho, Armindo. “Miscibilidade Social e Sustentabilidade Urbana em Matosinhos”, in *11º Congresso da APDR, Faro, Faculdade de Economia da Universidade de Faro*, Faro, 2005 (doc. policopiado).
- Castro, Alexandra. “Espaços Públicos, Coexistência Social e Civilidade: Contributos para uma reflexão sobre os Espaços Públicos Urbanos”, in *Cidades, Comunidades e Territórios*, n.º 5, CET, ISCTE, Lisboa, Dezembro 2002, pp. 53-68.
- Castro, Alexandra; Duarte, Isabel; Afonso, Joana; Sousa, Mafalda; Antunes, M. J. Lobo; Salgueiro, Margarida. “Os Ciganos Vistos pelos Outros: Coexistência Inter-Étnica em Espaços Urbanos”, in *Cidades, Comunidades e Territórios*, n.º 2, CET, ISCTE, Lisboa, Junho 200, pp. 73-84.
- Costa, Alfredo Bruto da. *Exclusões Sociais*. Lisboa: Gradiva, 1998.
- Dados Censitários, INE, 2001.
- Declaração da UNESCO sobre a diversidade cultural, 2001.
- Declaração da UNESCO sobre a diversidade cultural, 2001.
- Dias, Isabel. “Realojamento da Comunidade Cigana do Vale do Forno: a Partilha de uma Experiência, DEPRG – Divisão de Estudos Programação e Gestão de Realojamentos”; DGSPH, Câmara Municipal de Lisboa (doc. policopiado).
- Dicionário da Língua Portuguesa. Porto Editora, 2003.
- Dicionário de Língua Portuguesa Contemporânea. Academia das Ciências de Lisboa, 2001.
- Dicionário de Língua Portuguesa Contemporânea. Academia das Ciências de Lisboa e Editora Verbo: Lisboa, 2001.
- Duarte Silva, Pedro. “A Protecção Social da População Imigrante – Quadro Legal, Estudo Comparado e Proposta de Reforço”. Porto : ACIME, 2005.
- Dubet, François. “L'école dans ville et réciproquement”, in *Revue Urbanisme - “Dossier Mixité”*, n.º 340, janvier- février, 2005, pp. 53-56.
- Ferrão, João. “Dinâmicas Territoriais e Trajectórias de Desenvolvimento: Portugal, 1991-2001”. *Actas Seminário Censos 2001 - Resultados Definitivos*; Instituto Nacional de Estatística, Lisboa, 2002.
- Fonseca Ferreira, António (coord). *Livro Branco sobre a Política da Habitação em Portugal*. Lisboa: INH, 1993.
- Fonseca Ferreira, António. “Política(s) de Habitação em Portugal”, in *Sociedade e Território*, n.º 6, ano 2, Lisboa, 1988, pp. 54-68.
- Fonseca, Maria Lucinda. “Dinâmicas da integração dos imigrantes: estratégias e protagonistas”, in *Actas do I Congresso, Imigração em Portugal – diversidade, cidadania, integração*; Porto: ACIME, 2003 (pp. 108-140).
-

- Fonseca, Maria Lucinda (coord). "Reagrupamento familiar e imigração em Portugal", Sumário Executivo, 2005 (doc. policopiado).
- Freitas, Maria J. "Habitação e cidadania - no trilho da complexidade de territórios e processos relacionais generativos", Lisboa, LNEC/ISCTE, 2001 (tese de doutoramento).
- Freitas, Maria J. "Comentário ao Relatório Housing National Report Portugal: Final report on the study on direct and indirect discrimination on the housing sector, Portugal – NÚMENA", 2003 (doc. policopiado).
- Freitas, Maria J. "Co-operação de projectos", in Revista Escolhas 2ª Geração, Junho 2005, p.56.
- Freitas, Maria J. "Recentramento do Olhar nas Questões da Habitação", in Cidades, Comunidades e Territórios, nº 3, CET, ISCTE, Dezembro 2001, pp. 21-40.
- Guerra, Isabel *et al.* "Diagnóstico sobre a Implementação do Programa PER nos Municípios das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto". Lisboa: Instituto Nacional de Habitação, Dez 1999.
- Guerra, Isabel. "Transformações do modo de vida e suas implicações no habitat", in A Futura Habitação Apoiada. LNEC: Lisboa, 2000, Relatório 75/00 (confidencial) – NA, pp. 179-194.
- Guerra, Isabel; *et al.* "Diagnóstico sobre a Implementação do Programa PER nos Municípios das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto". CET, GES/LNEC, Lisboa: INH, Dezembro, 1997.
- Guerra, Isabel; Pinto, Teresa C.; Moura, Dulce. "Políticas de Habitação", in Cidades, Comunidades e Territórios, nº 3, CET, ISCTE, Lisboa, Dezembro 2001, pp. 53-70.
- Housing National Report Portugal: Final report on the study on direct and indirect discrimination on the housing sector, Portugal, NÚMENA, 2003.
- Lefeuvre, Marie-Pierre. "Choix résidentiels et refus de mixité sociale?", in Revue Urbanisme - "Dossier Mixité", nº 340, janvier- février, 2005, pp. 50-52.
- Lelévrier, Christine. "Mixité: d'un idéal social aux incertitudes des politiques urbaines", in Revue Urbanisme - "Dossier Mixité", nº 340, janvier- février, 2005, pp. 39-43.
- Lima da Costa, Francisco, "Turismo Étnico, Cidades e Identidades: espaços multiculturais na cidade de Lisboa. Uma viragem cognitiva na apreciação da diferença". SociNova, Lisboa, Universidade Nova de 2004 (doc. policopiado).
- Machado, Fernando L. "Contextos e Percepções de Racismo no Quotidiano", in Sociologia Problemas e Práticas, nº 36, 2001, pp. 53-80.
- Machado, Fernando L. "Imigração e Imigrantes em Portugal: Parâmetros de regulação e cenários de exclusão", in Sociologia, Problemas e Práticas, nº 41, Lisboa, 2003, pp.183-188.
- Machado, Fernando Luís. "Os novos nomes do racismo: especificação ou inflação conceptual?", in Sociologia Problemas e Práticas, nº 33, Lisboa, 2000, pp. 9-44.
- Machado, Manuel O. Cardoso. "IORU - Intervenção Operacional Renovação Urbana: instrumento de reforço da coesão social", in Barros, Carlos Pestana e Santos, J. C. Gomes, A habitação e reintegração social em Portugal. Lisboa: Editora Vulgata, 1997, pp. 11-20.
- Magano, Olga; Silva, Luísa Ferreira da. "A integração / exclusão social de uma comunidade cigana residente no Porto", in Actas do IV Congresso Português de Sociologia. Coimbra, 2000 (in: [http://www.aps.pt/cms/docs\\_prv/docs/DPR462dc7e530d4e\\_1.PDF](http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR462dc7e530d4e_1.PDF)).
- Malheiros, Jorge M.. "Espaços e expressões de conflito e tensão entre nacionais, minorias migrantes e não migrantes na AML." Relatório de apresentação do projecto de estudo, Seminário OI, ACIME, FCT, Lisboa 10 de maio 2005 (doc. policopiado).

- 
- Malheiros, Jorge. "Ethni-cities: Residential Patterns in the Northern European and Mediterranean Metropolises – Implications for Policy Design". In *International Journal of Population Geography*, n.º 8, 2002, pp.107-134.
- Manual Europeu sobre a integração de imigrantes, 2004.
- Manual Europeu sobre a Integração de Imigrantes. Porto: ACIME, 2004.
- Marques, M. Margarida; Santos, Rui; Araújo, Fernanda; Nóbrega, Sílvia. *Realojamento no Concelho de Oeiras: um estudo sociológico*. Cadernos Técnicos de Habitação, nº 1, Oeiras: Câmara Municipal de Oeiras, dezembro 2001.
- Marques, Rui M. P. "Políticas de gestão da diversidade étnico-cultural: da assimilação ao multiculturalismo. Observatório da Imigração", Lisboa, janeiro 2003 (doc. policopiado).
- Maurin, Éric. "La ségrégation territoriale en France, son évolution et ses principes", in *Revue Urbanisme - "Dossier Mixité"*, nº 340, janvier- février, 2005, pp. 46-49.
- Mendes, Maria Clara, "A política de habitação social em Portugal", in Barros, Carlos Pestana e Santos, J. C. Gomes, *A habitação e reintegração social em Portugal*. Lisboa: Editora Vulgata, 1997, pp. 65-78.
- Mendes, Maria Manuela. "Um olhar sobre a identidade e a alteridade: Nós, os ciganos e os outros, os Não – Ciganos", in *Actas do IV Congresso Português de Sociologia*, 2004 (doc. policopiado).
- Mendes, Maria Manuela. *Nós, os Ciganos e os Outros: Etnicidade e Exclusão Social*. Lisboa: Livros Horizonte, 2005.
- Mocomble, François. "La mixité par les flux?"; in *Revue Urbanisme - "Dossier Mixité"*, nº 340, janvier-février, 2005, pp. 64-67.
- Neves, Víctor, "Elementos para uma abordagem integrada da questão habitacional em Portugal", in Barros, Carlos Pestana e Santos, J. C. Gomes, *A habitação e reintegração social em Portugal*; Lisboa: Editora Vulgata, 1997, pp. 23-64.
- Nunes da Silva, F.; Correia, Paulo Dias. "A questão do alojamento e a intervenção municipal: liberalismo ou participação popular", in *Sociedade e Território*, n.º 6, Ano 2, Lisboa, 1988, pp. 69-85.
- O Sector da Habitação em 2003, Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação.
- O Sector da Habitação em 2004, Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação.
- OECD Factbook, Economic, Environmental and Social Statistics, 2006.
- Oliveira, Catarina R. *Estratégias Empresariais de Imigrantes em Portugal*. Porto: ACIME, 2004.
- Pereira, A. P.; Sousa, Delta S.; Rebelo, Margarida; Baptista, Isabel; Cardoso, A.; Perista, Pedro; Rasgado, S. *Habitat e Minorias – Limites e potencialidades da promoção pública de habitação em processos de integração socio-urbanística*, Lisboa: LNEC, 2001, Relatório 29/01 (confidencial) – GES.
- Pereira, A. P.; Sousa, Delta S.; Rebelo, Margarida; Baptista, Isabel; Cardoso, A.; Perista, Pedro; Rasgado, S. *Habitat e Minorias – O lugar do habitat num quadro de interacção entre grupos étnicos minoritários e a sociedade de acolhimento ou o grupo maioritário. Apresentação dos resultados da pesquisa empírica*. Lisboa: LNEC, 2000, Relatório 276/00 (confidencial) – GES, LNEC: Lisboa.
-

- Pereira, Álvaro P. Sousa, S. Delta; Baptista Isabel e Perista Pedro. “Habitat e Minorias: processos de (des)integração de grupos étnicos em Lisboa e no Porto”, in *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº 3, CET, ISCTE, dezembro 2001ª, pp. 93-110.
- Pires, Pena Rui. *Migrações e Integração: teoria e aplicações à sociedade portuguesa*. Oeiras: Celta Editora, 2003.
- Pires, Rui Pena. “Mudanças na imigração: uma análise das estatísticas sobre a população estrangeira em Portugal, 1998-2001”, in *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 39, Lisboa, 2002, pp. 151-166.
- Plano Nacional de Emprego, 2005, consultado as 15:34 de 4 de Maio de 2006, disponível em URL: <http://www.dgeep.mtss.gov.pt/estudos/pne/pne2005.pdf> .
- Portas, Nuno; Domingues, Álvaro; Cabral, João. *Políticas Urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.
- PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Relatório (provisório) de Fevereiro de 2006.
- Rebelo, Emília Maria Malcata; Paiva, Luís Tiago. “Planeamento Urbano para a Integração de Imigrantes.” Relatório Síntese de Apresentação do Estudo. Lisboa, ACIME, FCT, 2005 (doc. policopiado).
- Reis Cabrita, António. *A Futura Habitação Apoiada*. Lisboa: LNEC, 2000, Relatório 75/00 (confidencial) – NA
- Reis, Teresa Costa; Passos, Conceição. “Intervenção social nos bairros camarários de Lisboa”, in *Sociedade e Território*, nº 13, ano 5, Lisboa, pp.102-108.
- Relatório da Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais: “As migrações num mundo interligado: novas linhas de acção”. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.
- Relatório do Desenvolvimento Humano: “Liberdade Cultural num Mundo Diversificado”; publicado para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2004.
- Relatório Estatístico, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Departamento de Planeamento e Formação, 2004.
- Relatório Estatístico, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Departamento de Planeamento e Formação, 2005.
- Rodrigues, Duarte. “A Evolução do Parque Habitacional Português: reflexões para futuro”. Actas do Seminário Censos 2001 - Resultados Definitivos. Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 2002.
- Rosa, M. V ; Seabra, Hugo ; Santos, Tiago. *Contributos dos Imigrantes na Demografia Portuguesa – O papel das populações de nacionalidade estrangeira*. Porto: ACIME, 2004.
- Santos, Vanda. *O discurso oficial do Estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e imigração dos anos 90 à actualidade*. Porto: ACIME, 2004.
- Silva, Jorge Pereira da. *Direitos de cidadania e direito à cidadania*. Porto: ACIME, 2004.
- Silva, Jorge Pereira da. *Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania – Princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*. Porto: ACIME, 2004.
- Teixeira, Manuel C. “As estratégias de habitação em Portugal, 1880-1940”, in *Análise Social*, vol. XXVII (115), Lisboa, 1992, pp. 65-89.
- Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal Continental. ISS- IP, janeiro de 2005.

---

Ventura, Catarina Sampaio. Primeiro Relatório sobre Direitos Humanos da Federação Ibero-Americana de Ombudsman (FIO) – Migrações – O caso português: Enquadramento normativo geral e actuação do Provedor da Justiça. Provedoria da Justiça, Portugal, 14 de maio de 2003.

Vermeulen, Hans. Imigração, Integração e a Dimensão Política da Cultura. Lisboa: Ed. Colibri, 2001.

Vilaça, Eduardo. “O Estado da Habitação”, in Cidades, Comunidades e Territórios, nº 3, CET, ISCTE, Lisboa, 2002, pp. 83-92.

Villanova, Roselyne. “Novas Sociabilidades e Miscigenação Urbana: Segregação Social e Territorial – Portugal e França em Confronto”, in Cidades, Comunidades e Territórios, nº 2, CET, ISCTE, Lisboa, Junho 2001, pp. 9-18.

## **5.2. Legislação Nacional**

Constituição da República Portuguesa (VII Revisão Constitucional), 2005.

Decreto-Lei 202-B/1986, de 22 de Julho de 1986 (Lei Orgânica do INH).

Decreto-Lei 212/1992, de 12 de Outubro de 1992 (estabelece as condições de regularização da situação dos imigrantes clandestinos).

Decreto-Lei 271/2003, de 28 de Outubro de 2003 (revisão do Programa Especial de Realojamento).

Decreto-Lei 63/1993, de 5 de Março de 1993 (prorroga o prazo do regime excepcional previsto no Decreto-Lei 212/92, de 12 de Outubro).

Decreto-Lei 79/1996 de 20 de Junho de 1996 (cria o PER-famílias).

Decreto-Lei n.º 105/1996, de 31 de Julho de 1996 (define o Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas - REHABITA).

Decreto-Lei N.º 106/1996, de 31 de Julho de 1996 (define o Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal - RECRIPH).

Decreto-Lei n.º 111/2000, de 4 de Julho de 2000 (regulamenta a Lei 134/99, de 28 de Agosto no tocante à prevenção e à proibição das discriminações no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica).

Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de Junho de 2004 (regulamenta o Programa de Financiamento para Acesso à Habitação – PROHABITA).

Decreto-Lei n.º 152/1982, de 3 de Maio de 1982 (institui as áreas de desenvolvimento urbano prioritário e áreas de construção prioritária).

Decreto-Lei n.º 163/1993, de 7 de Maio de 1993 (cria o Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto – PER).

Decreto-Lei n.º 177/1984, de 25 de Maio de 1984 (cria o INH).

Decreto-Lei n.º 184/1994, de 1 de Julho de 1994 (cria Programa de Apoio à Modernização do Comércio - PROCOM)

Decreto-Lei n.º 202-B/1986, de 22 de Julho de 1986 (reestrutura o Decreto-Lei que cria o INH e define a lei orgânica deste Instituto).

Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de Outubro de 2006 (aprova a Lei Orgânica do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR), bem como define a reestruturação do INH que passa a ser designado IHRU, I.P.).

Decreto-Lei n.º 223/2007, de 30 de Maio de 2007 (Define as atribuições e os órgãos do IHRU).

Decreto-Lei n.º 226/1987, de 6 de Junho de 1987 (estabelece o regime de cooperação entre a administração central e local no que respeita ao realojamento de quem vive em barracas).

Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de Novembro de 2002 (institui o Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas – ACIME).

Decreto-Lei n.º 271/1994, de 28 de Outubro de 1994 (cria a DGOTDU).

Decreto-Lei n.º 271/2003, de 28 de Outubro de 2003 (Revisão do PER, constante do Decreto-Lei 163/93 de 7 de Maio, alterado pelo Decreto-Lei 93/95, de 9 de Maio, pela Lei 34/96 de 29 de Agosto, e pelo Decreto-Lei 1/2001, de 4 de Janeiro, integrando e adaptando o Decreto-Lei 79/96, de 20 de Julho – PER-Famílias).

Decreto-Lei n.º 308/2007, de 3 de Setembro de 2007 (cria o programa Porta 65 - Arrendamento por Jovens, instrumento de apoio financeiro ao arrendamento por jovens).

Decreto-Lei n.º 308-A/1975, de 24 de Junho de 1975 (Lei especial aplicável aos nascidos ou domiciliados em território ultramarino tornado independente, concessão da nacionalidade portuguesa).

Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro de 2003 (Lei da imigração, 5ª versão do Decreto-Lei n.º 244/98 de 8 de Agosto, regula as condições de entrada, permanência e expulsão de estrangeiros em território português, constitui a actual lei de imigração em vigor).

Decreto-Lei n.º 37/1981, de 12 de Agosto de 1981 (Lei da Nacionalidade).

Decreto-Lei n.º 3-A/1996, de 26 de Janeiro de 1986 (Institui o Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas).

Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de Janeiro de 2001 (o presente diploma altera o Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto, com as alterações decorrentes da Lei n.º 97/99, de 26 de Julho, que aprova as condições de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional).

Decreto-Lei n.º 79/1996, de 20 de Junho de 1996 (cria o regime de concessão de comparticipação para o apoio à aquisição ou reabilitação de Habitação própria permanente do beneficiário e do seu agregado familiar - PER-famílias).

Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de Junho de 2004 (cria o PROHABITA – Programa de Financiamento para acesso à Habitação).

Decreto-Lei n.º 243/2002, de 5 de Novembro de 2002 (regulamenta a fusão do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado – IGAPHE, com o Instituto Nacional de Habitação – INH).

Decreto-Lei n.º 88/1987, de 26 de Fevereiro de 1987 (cria o IGAPHE).

Despacho n.º 1354/2006, de 19 de Janeiro (altera o regime de Sistema de Incentivos a Projectos de Urbanismo Comercial – URBCOM).

Despacho n.º 16 162/2005 (2ª série), de 25 de Julho de 2005 (consagra a tutela da DGOTDU ao Secretária de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades).

Lei 105/2001, de 31 de Agosto de 2001 (regulamenta o estatuto legal dos mediadores sócio-culturais).

---

Lei 115/1999, de 3 de Agosto de 1999 (regulamentada pelo Decreto – Lei 75/2000, de 9 de Maio, regulamenta as associações de imigrantes).

Lei 17/1996, de 24 de Maio de 1996 (estabelece a regularização extraordinária dos imigrantes clandestinos).

Lei n.º 113/1988, de 29 de Dezembro de 1988 (revoga o Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho).

Lei n.º 134/1999, de 28 de Agosto de 1999 (proíbe as discriminações no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica).

Lei n.º 48/1998, de 11 de Agosto de 1998 (estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo).

Lei Nº. 6/2006, de 27 de Fevereiro de 2006 (aprova o Novo Regime do Arrendamento Urbano).

Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril de 2006 (altera a Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro – Lei da Nacionalidade).

Portaria n.º 113-A/2002, de 7 de Fevereiro de 2002 (altera os regulamentos do URBCOM).

Portaria n.º 317-B/2000, de 31 de Maio de 2000 (institui o URBCOM).

Portaria n.º 828/1988, de 29 de Dezembro de 1988 (regula a habitação de custo controlado).

Portaria nº 500/1997, de 21 de Julho de 1997 (define os parâmetros de área e custos de construção das habitações a custos controlados).

Resolução do Conselho de Ministros 184/2003, de 25 de Novembro de 2003 (aprova o II Plano Nacional para a Igualdade – PNI).

Resolução do Conselho de Ministros 58/2000, de 16 de Maio de 2000 (aprova o Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades - Programa Polis).

Resolução do Conselho de Ministros 59/1998, de 6 de Maio de 1998 (aprova o Plano Nacional de Emprego para o ano de 1998).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2003, de 8 de Agosto de 2003 (actualiza a regulamentação que rege o Programa de Incentivos à Modernização da Economia - PRIME).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/1997, de 4 de Julho de 1997 (altera o Regulamento de Execução do Programa de Apoio à Modernização do Comércio PROCOM aprovado na Resolução de Conselho de Ministros n.º 33/96, de 3 de Abril).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2005, de 7 de Setembro de 2005 (Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 175/1996, de 19 de Outubro de 1996 (cria o Grupo de Trabalho para a Igualdade e Inserção dos Ciganos).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/2000, de 13 de Abril de 2000 (actualiza o estatuto do Grupo de Trabalho para a Igualdade e Inserção dos Ciganos).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/1997, 18 de Novembro de 1997 (define o Programa Rede Social).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/1996, de 3 Abril de 1996 (altera o Regulamento de Execução do Programa de Apoio à Modernização do Comércio PROCOM).

---



Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/1997, de 21 de Março de 1997 (aprova o relatório do Grupo de Trabalho para a Igualdade e Inserção dos Ciganos).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2001, de 6 de Agosto de 2001 (cria o Plano Nacional de Acção para a Inclusão - PNAI).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/1998, de 6 de Maio de 1998 (institui o Programa Nacional de Emprego – PNE).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2001, de 21 de Junho de 2001 (aprova a revisão anual do Programa Nacional de Emprego – PNE).

### **5.3. Sites consultados**

Apresentação do Plano Nacional de Emprego para o triénio 2005-2008 pelo Primeiro -Ministro e pelo Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social. URL: [http://www.dgeep.mtss.gov.pt/estudos/pne/Apresentacao\\_PNEmprego\\_2005\\_08.pdf](http://www.dgeep.mtss.gov.pt/estudos/pne/Apresentacao_PNEmprego_2005_08.pdf) . Consulta efectuada em 4 de maio de 2006.

Instituto Nacional de Habitação (INH), URL: <http://www.inh.pt>. Consulta efectuada em maio de 2006.

Instituto Nacional de Habitação e Reabilitação Urbana (IHUR), URL: <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru> . Consulta efectuada em maio de 2006.

Instituto Nacional de Estatística (INE), URL: <http://www.ine.pt/>. Consulta efectuada em janeiro de 2006.

Programa do XIV Governo Constitucional (1999-2002). URL: [http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos\\_Constitucionais/GC14/Programa/](http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC14/Programa/) . Consulta efectuada em 10 de novembro de 2005.

Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009). URL: [http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos\\_Constitucionais/GC17/Programa/](http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC17/Programa/) . Consulta efectuada em 10 de novembro de 2005.

Serviços de Estrangeiros e Fronteiras. URL: <http://www.sef.pt/estatisticas.htm> . Consulta efectuada em fevereiro de 2006.

S.O.S Racismo. URL: <http://www.sosracismo.pt/boletins/31.htm> . Consulta efectuada em fevereiro 2006.

DGOTDU. URL: <http://www.dgotdu.ptx> . Consulta efectuada em fevereiro 2006.

