

37º Encontro Anual da ANPOCS
ST 15 – Sobre periferias: novos conflitos no espaço público

Quando ter casa nem sempre significa alterar uma situação de periferia

MENEZES, Marluci
Antropóloga, Investigadora do LNEC
e-mail: marluci@lneec.pt

Quando ter casa nem sempre significa alterar uma situação de periferia

Resumo

Tomando como referência o contexto português, discute-se sobre alguns aspectos que, a par dos avanços conseguidos no setor da habitação, mantém como recorrente a difícil dinamização da relação entre acesso à habitação e acesso à cidade. Exploram-se, assim, determinadas questões que têm dificultado a promoção de uma efetiva inclusão socio-urbanística, sobretudo notória em situações de realojamento. Para o desenvolvimento desta reflexão retoma-se a experiência adquirida com estudos realizados em contextos habitacionais de promoção pública em Portugal e, em particular, revisita-se um estudo específico, conforme desenvolvido para um projeto de maior amplitude sobre *La mixité sociale: une référence européenne partagée? Comparaison Européenne a partir de la Référence Française: Allemagne, Espagne, Portugal* (2005-2006).

1. Notas introdutórias

Muito do que conhecemos sobre os complexos problemas que se colocam à questão habitacional, apontam para que a resolução ou, pelo menos, a sua minimização, siga um caminho que considere e contextualize os aspectos de ordem económica, tecnológica, ambiental, territorial e social como elementos orientadores do tão desejável desenvolvimento sustentável e inclusivo. Nesta ótica, tem-se vindo a acumular conhecimento sobre o que pode interessar (ou não) realizar, mas pouco ainda se sabe sobre como efetivar esta perspetiva de desenvolvimento.

A par das incertezas com que as aceleradas e multidimensionais transformações se colocam nos dias de hoje, muitas das questões que urgem responder remetem para os aspectos associados à justiça social e à justiça espacial. Aqui, a clássica consideração de Henri Lefebvre (2012) sobre o direito à cidade, a par dos contornos que assume na conjuntura presente, detém uma grande pertinência. O que permite-nos considerar que, embora a habitação se constitua como um dos direitos elementares de uma cultura de cidade, considerando ainda que o problema da habitação tem sido, num caso ou noutro, solucionado ou minimizado, habitar não se restringe à habitação, até porque “as pessoas não são coisas que se metam em gavetas” (Guerra, 1994).

A questão habitacional é um elemento central da qualidade de vida das pessoas, mas é de interesse que a sua abordagem se verifique à luz de um debate sobre “(...) os diferentes modos de vida, tipos de família, e fases do ciclo de vida, que vão exigindo face ao habitat também uma grande diversidade de necessidades” (Guerra, 2011:59)¹. Enquanto, por

¹ Segundo Guerra (2011: 59), a noção de “necessidades habitacionais” define-se através de contornos imprecisos e que podem ser de teor simbólico – como é o caso do gosto ou da (in)satisfação com a casa –, bem como respeitarem às carências de cunho mais básico – como a falta de condições de habitabilidade ou a falta de abrigo. Mas, a dificuldade em trabalhar com a noção de “necessidades

outro lado, se verifique à luz da expansão do campo de conhecimento relacionado com a *habitação* em si, às questões do acesso as infraestruturas sociais e físicas que correspondem a uma cultura de cidade num sentido mais lato (Menezes, 2013).

Tendo por referência o contexto português, a presente reflexão discute sobre alguns aspectos que, a par dos avanços conseguidos no setor da habitação, não foram eficazes na criação de uma relação interativa entre acesso à habitação e acesso à cidade, nomeadamente quando de situações de realojamento de populações socio-economicamente desfavorecidas. Em parte, a par das questões associadas a ineficácia das de determinadas políticas, como aliás tem sido assinalado por estudiosos da temática, tem sido também recorrente a crítica feita a não aposta numa ação territorializada e que invista na diversidade. Por exemplo, no quadro de uma reflexão sobre a “futura habitação apoiada” em Portugal, Guerra (2000: 191-192) já observava que de entre as “tendências das políticas de habitação apoiada face à mudança de contextos socio-urbanísticos”, destacavam-se duas principais linhas das políticas habitacionais a privilegiar no futuro, nomeadamente a diversidade e a territorialização, sendo que uma das dimensões prospectivas apresentada pela autora dizia respeito a miscibilidade social e cultural dos bairros.

Como seguidamente se poderá verificar, alguns dos aspectos que comprometem a dinamização da relação habitação e cidade, são o que, de um ponto de vista teórico e metodológico, têm justificado a defesa de ações socio-territoriais integradas e de promoção da diversidade social. Neste sentido, a partir da apresentação de alguns elementos que definem a questão habitacional em Portugal, identificam-se nesta reflexão determinados aspectos que ficaram a margem na abordagem do problema habitacional. Contudo, a partir de uma aproximação da situação habitacional francesa, em que através da criação de uma categoria conceitual de ação pública territorializada, sobretudo protagonizada pela expressão “mistura social”, visa-se questionar os contornos menos precisos de ações territorializada tomadas como “solução” e que, nem sempre inverteram os fenómenos de periferização, observando-se ainda situações de amplificação e complexificação deste mesmo fenómeno.

habitacionais” respeita ainda a forma dicotómica com que as mesmas são tradicionalmente discutidas, remetendo para questões de âmbito quantitativo, bem como de âmbito qualitativo.

No desenvolvimento desta reflexão, retomam-se alguns aspectos da experiência adquirida no âmbito de estudos realizados em contextos habitacionais portugueses de promoção pública, de modo a privilegiar em particular, e a partir de uma breve revisitação, um estudo específico que visou averiguar o uso do termo “mistura social” nas políticas ligadas ao setor da habitação em Portugal, conforme desenvolvido para um projeto de maior amplitude sobre “*La mixité sociale: une référence européenne partagée? Comparaison Européenne a partir de la Référence Française: Allemagne, Espagne, Portugal*” (2005-2006)².

2. Breve enquadramento da questão habitacional em Portugal

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

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 (Guerra et al: 2001). Isto porque as linhas políticas adotadas são ambigualmente expressas e envolvem uma complexa relação entre os principais atores que intervêm no processo, o que cria desajustes na dinâmica de promoção habitacional: “a política mais permanente ao longo

² 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) da Université Paris XII – Val de Marne, no âmbito de uma solicitação feita pelo Plan Urbanisme et Construction – PUCA, em França. Este estudo consistiu basicamente na elaboração de um estado de arte da situação em quatro países (França, Alemanha, Espanha e Portugal) relativamente à utilização do conceito *mixité sociale* e da sua implicação na configuração legal em termos da definição de políticas públicas, nomeadamente em matéria de habitação e gestão urbana, tendo sobretudo implicado a análise de informação documental. O trabalho por nós realizado foi primeiramente editado com a referência: *La mixité sociale: une référence Européenne Partagée? Comparaison européenne à partir de la référence Française: Allemagne, Espagne, Portugal*. [Menezes, M. ; Almeida, A.] Volume 4: Le Portugal. C.R.E.T.E.I.L., Université de Paris II - Institut d'Urbanisme de Paris: Paris, Septembre 2006; e posteriormente editado em Portugal (Menezes, 2011).

do tempo tem sido o crédito à casa própria³ que, pese embora a diversidade da sua definição jurídica, já atravessou um período de vinte anos” (Guerra et al: 2001:67) – ver Quadro 1. Tal, 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 fato 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. No início do século XXI, o panorama habitacional português estava, assim, caracterizado 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 setor público. Na segunda década do século, o panorama habitacional nacional vê a sua situação ainda mais agravada com a atual crise social e económica.

De um outro ponto de vista, e conforme sublinhado por Neves em finais dos anos de 1990 (Neves, 1997: 41), o fato de que “no centro da questão habitacional em Portugal está uma falha de oferta de habitação acessível às famílias de menores recursos associada à atual situação de bloqueio das escolhas quanto ao regime de ocupação das casas”, como um dos aspectos que emerge com alguma incidência relativamente à questão habitacional em Portugal e às políticas neste setor. O autor não se reporta necessariamente aos programas de apoio à habitação social ou habitação de custos controlados em si, mas a falta ou à ineficácia de uma política social direcionada para este setor. Não constituindo o setor da habitação social uma alternativa real e em decorrência da paralisia no mercado de arrendamento privado, as famílias portuguesas foram constringidas a tornarem-se proprietárias ou excluídas do mercado da habitação. A política de habitação que vigorava em meados dos anos de 2000 havia 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

³ A atual crise económica e social que, em grande medida, deriva da forma como a questão imobiliária foi gerida ao nível global – e não somente nacional –, evidencia este aspecto na medida que o problema da habitação tem presentemente se colocado ao nível das muitas famílias que, a partida, resolveram o seu problema habitacional com recurso ao crédito e que, face à atual conjuntura económica, não estão a conseguir pagar. Tal reposiciona a forma como a questão da habitação se manifesta, ou melhor dizendo, se irá manifestar no médio prazo.

central”. Para Neves (1997: 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”.

Segundo Baptista (1999: 25), a elaboração do “campo da habitação social” em Portugal 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*⁴. 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 atualidade: o desencadear da intervenção sistemática pública no campo habitacional” (Baptista, 1999: 26). No entanto, no âmbito da definição de políticas de habitação social, em Portugal, somente “a partir de 1918 há legislação que implique diretamente o Estado neste domínio e só a partir de 1933 se clarifica a intervenção no domínio da *habitação social*” (Baptista, 1999: 28).

A efetiva construção dos primeiros *bairros sociais*⁵, 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)⁶. Como refere Fonseca Ferreira (1988: 56), a política de habitação do Estado Novo “preocupou-se, essencialmente, em assegurar as

⁴ Até finais do século XIX a habitação de cunho social foi essencialmente promovida por privados (Teixeira, 1992: 67).

⁵ Bairros construídos com apoio direto do Estado, sendo direcionados aos funcionários públicos ou aos trabalhadores sindicalizados em organismos apoiados pelo regime salazarista (Teixeira, 1992: 79).

⁶ No Estado Novo, destacam-se os seguintes programas de promoção pública de habitação: as Casas Económicas (entre os anos 30 e 40), 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).

condições de viabilização da atividade do setor privado. A intervenção do setor 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 unifamiliares em banda. Até meados dos anos de 1960, a política de habitação caracterizou-se por objetivos de cariz políticos e ideológicos (normalização, afirmação do Estado e da sua capacidade de providencialismo social) (Fonseca Ferreira, 1988: 56). Durante os anos de 1960, 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, situação 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” (Fonseca Ferreira, 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 (Fonseca Ferreira, 1993: 31). Contudo, não se detecta ainda uma mudança estrutural na política de habitação nem tão pouco nos resultados, muito embora seja visível um maior protagonismo do Estado no setor da habitação. Esta intervenção é sobretudo normativa e ao nível da promoção direta e de custos controlados. Repare-se que este período é identificado por F. Ferreira (1988: 56) como aquele que evidencia o aprofundar da crise habitacional nacional, paralelamente ao aumento da urbanização e ao desenvolvimento industrial⁷, assim “exigindo uma política habitacional mais produtiva, orientada para melhoria das condições da reprodução da força de trabalho”.

⁷ Para F. Ferreira (1988: 56), existem três fatores de referência para a compreensão desta conjuntura: 1) “aprofundamento das relações de produção capitalista na agricultura”; 2) “integração de Portugal na EFTA”; 3) “envolvimento nas guerras coloniais”.

A maior parte dos programas e intervenções, entretanto criados no período que percorre os finais dos anos de 1960 e meados dos anos de 1970, 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 fato de que o bem *habitação* tem o seu próprio tempo de produção e mercantilização.

No pós-25 de Abril assiste-se a uma inclinação das políticas para o apoio ao crédito à habitação própria, excluindo deste sistema algumas populações, o que aumentou consideravelmente o número de mal alojados. O período de 1976-1988 caracterizou-se por uma certa contradição entre a continuidade do intervencionismo do Estado (entretanto questionado por alguns setores 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 (Serviço Ambulatório de Apoio Local), os Contratos de Desenvolvimento Habitacional e a redução do apoio às cooperativas habitacionais. Importa referir que, no período que se seguiu ao 25 de Abril, observaram-se os primeiros passos ao nível da descentralização do setor 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).

A partir de 1981, o Estado reforça a tendência para a atenuação do seu papel na promoção da habitação pública com o argumento de que o mesmo 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 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) 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, entretanto muito reduzidos.

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 individual⁸.

Todavia, a partir de 1987, a promoção da habitação social assumiu novos contornos quando da constituição do programa nacional de apoio municipal ao realojamento para às famílias que residiam em barracas, sendo que este programa foi viabilizado através de acordos celebrados entre a Administração Central e as Administrações Municipais⁹. Constata-se que os municípios que mais construíram fogos ao abrigo deste programa se encontram em Áreas Metropolitanas (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 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, cujo objetivo foi a erradicação das barracas existentes nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto¹⁰; e em 1996 foi definido o

⁸ A promoção cooperativa de habitação social sofre um período de retração desde 1990 em decorrência do aumento dos custos no setor e das altas taxas de juros dos empréstimos. Verifica-se ainda que a estratégia adotada pelo setor cooperativo foi a promoção de habitação para a população com rendimento superior aos que tradicionalmente recorreriam à habitação de custo controlado.

⁹ 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 objetivo 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).

¹⁰ 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).

PER-famílias, cujo objetivo foi apoiar as famílias enquadradas pelo PER através do apoio financeiro para aquisição da casa própria ou da reabilitação das suas habitações.

O PER apresentou-se como uma medida prioritária para a resolução da carência habitacional, assim induzindo ao realojamento aqueles que viviam em barracas ou situações similares, isto é, de degradação e carência habitacional. Para assegurar este objetivo, o programa previu o apoio financeiro as autarquias para a construção ou aquisição de habitações, posteriormente destinadas ao realojamento daqueles que viviam em barracas ou em situações afins.

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 direta com a dinâmica dos municípios e os seus 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 / promotores¹¹. Por outro lado, outros municípios promoveram a concentração de famílias em determinados bairros, entretanto densamente construídos e ocupados, sendo ineficaz ou inexistente a promoção de equipamentos sociais e serviços.

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.

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), através do qual foram criadas redes de parceria privado/público para o desenvolvimento de ações integradas, sendo assim instituído programas específicos, muitos dos quais apoiados pela Comunidade Europeia. Na sequência viriam a ter lugar vários outros programas, uns

¹¹ 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, com crédito bonificado, e uma determinada percentagem desses fogos torna-se propriedade municipal para efeitos de realojamento.

visando a requalificação e revalorização de determinadas áreas urbanas onde fossem identificados problemas de degradação da habitação, de precariedade ao nível das infra-estruturas de base, de pobreza, desemprego, toxicodependência e marginalidade, outros visando sobretudo a inserção social, através de atividades de formação e inclusão dos jovens, desempregados, mulheres, etc.

Quadro 1. Síntese das políticas de habitação em Portugal (antes de 1960 e até 2006)

PERÍODOS	CARACTERÍSTICAS GERAIS DA SITUAÇÃO	PRINCIPAIS PROGRAMAS E ORGANISMOS
Até meados dos anos de 1960	Mais carências qualitativas do que quantitativas. 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 - 1976	Abrange os períodos políticos relacionados com o marcelismo e a fase revolucionária, caracterizando-se por um maior intervencionismo do Estado no setor 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 direta e de custos controlados, e a criação dos serviços municipais de habitação. Contudo, este período não trouxe mudanças estruturais ao setor.	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 (Serviço de Apoio Ambulatório Local); 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 - 1988	Em 1976 foram rejeitadas as políticas intervencionistas, sendo a 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 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 - 1993	Definiram-se instrumentos da política de habitação, mas que não se materializou em resultados concretos. O Estado passa, cada	Criação do Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados – RECRIFA, apoio à aquisição de

	vez mais, a considerar que a habitação é uma responsabilidade das Câmaras Municipais e se resolverá pelas forças do mercado.	habitação pelos jovens; criação do Programa de Desenvolvimento de Habitação a Custos Controlados – PDH.
1993 - 2003	<p>O acréscimo do fluxo de imigrantes, sobretudo dos oriundos dos PALOP (Países Africanos de Língua Portuguesa), acentuou a crise no setor da habitação, verificando-se um maior investimento Estatal neste setor, nomeadamente através de um maior incentivo a promoção de habitação a custo controlado. Por outro lado, emerge uma maior preocupação ao nível da estreita relação entre as situações de pobreza e o território.</p> <p>Fusão, e consequente extinção, do Instituto de Gestão e Alienação do Património do Estado (IGAPHE) com o Instituto Nacional de Habitação (INH) (em 2003).</p>	<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 Ação para a Inclusão – PNAI (2001 ...). Integração do IGAPHE no INH (em 2003).</p>
2004 - 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>	<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).</p>

Fonte: Menezes, 2006, 2011

As medidas definidas para o PER salientam uma preocupação legislativa e política com a integração das famílias, sobretudo através da criação de mecanismos sociais de inserção. Todavia, os resultados não permitem considerar que tais objetivos se tenham efetivado nos territórios em que o programa incidiu. No âmbito do diagnóstico do processo de implementação da primeira fase de implementação do programa PER (Guerra *et al*: 1999), constatou-se que as principais dificuldades e/ou obstáculos para a prossecução dos objetivos de integração, ficaram comprometidos 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. Estas dificuldades deveram-se sobretudo à incipiente reflexão e às metodologias adotadas que, regra geral, não inovaram ao nível do saber-fazer, não conseguindo desse modo operacionalizar conceitos como: envolvimento da população, desenvolvimento de parcerias, combate à exclusão, inserção social, promoção social e autonomia. Para além disso, são de notar ainda as dificuldades na criação de um processo de programação e gestão do programa, como também na criação de dinâmicas de integração socio-urbanística.

Mas, passados alguns anos da implementação do PER, considerou-se oportuno alterar (pela 4ª vez) alguns dos pressupostos do programa 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 sobretudo visava estimular a reabilitação urbana, assumindo desse modo uma disposição diferenciada do diploma que regulou a 1ª fase do PER e que esteve orientado para a aquisição e construção de novas habitações¹². Estas alterações no Programa Especial de Realojamento sublinhavam ainda o interesse em promover equipamentos sociais adquire para a integração social. Todavia, nem sempre os objetivos delineados nos diplomas vingaram.

A partir deste período, a questão da habitação, nomeadamente aquela de âmbito social, assume um novo papel em termos de agenda política, observando-se uma revisão dos princípios que orientavam a ação¹³. Esta revisão permitiu uma maior abrangência da ideia de carência habitacional, de modo a abranger famílias que ainda que vivessem em precárias condições de habitabilidades, não necessariamente viviam em barracas; integrando ainda a requalificação de bairros sociais degradados ou desguarnecidos de serviços e equipamentos; integrando ainda princípios ligados à sustentabilidade e à acessibilidade. Para efeito teve lugar a elaboração de um Plano Estratégico de Habitação (PEH) a ser implementado a nível municipal. No âmbito do PEH sucede uma alteração

¹² É na sequência de uma perspectiva de atuação mais vocacionada para a reabilitação que o Instituto Nacional de Habitação (INH) passa, em 2005, a ser designado como Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU).

¹³ Refira-se que em Portugal, no ano de 2009, existiam 1.938 bairros e 116.386 fogos construídos como habitação de custo controlado (INE, 2009).

de perspectiva, passando de um ideal de política de habitação social para uma política social de habitação, algo defendido ao longo dos anos; integrando ainda a política da habitação no seio de um quadro mais amplo de políticas (transportes, cidades, ordenamento do território). Todavia, o mesmo ainda não foi aprovado¹⁴. E, a partir de 2008, com o desenvolvimento da crise económica e social que sobretudo se deve a uma crise no setor imobiliário e construtivo, muito do que ficou por fazer defronta-se, na atualidade, com uma outra conjuntura. Por um lado, tendo em conta que os municípios foram pensados como os principais promotores do referido Plano Estratégico de Habitação, é de ter em consideração que presentemente se confrontam com sérios problemas de endividamento, encontrando-se com poucas capacidades de resolução de situações de carência habitacional. Por outro lado, o quadro que até então caracterizava as situações de carência habitacional altera-se drasticamente, onde se destaca o aumento do número de desempregados, muitas dos quais com dificuldades em pagar os encargos decorrentes dos empréstimos efetuados na aquisição de casa própria.

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.

Assim, “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,

¹⁴ No âmbito desta estratégia, Lisboa desenvolveu o seu Plano Local de Habitação (ver em: <http://habitacao.cm-lisboa.pt/>).

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 refletiu-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 urbanas¹⁵. A diversidade das soluções habitacionais encontradas pelos indivíduos torna-se, 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 imigratórios, bem como de uma maior diversidade nas origens destes fluxos. Tais condicionantes viriam a complexificar a problemática ligada ao setor habitacional, a par do fato de que a integração dos imigrantes na sociedade portuguesa torna-se um problema ao qual urge encontrar respostas. Aqui, é consequente o fato de que a habitação é um dos pontos fulcrais para a promoção desta integração.

O Programa Especial de Realojamento PER (instituído em 1993), nas suas várias vertentes, não esteve diretamente direcionado às minorias étnicas, mas sim àqueles que viviam 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 fato de que esta iniciativa de promoção pública da habitação tenha resultado na promoção da mistura, ainda que indiretamente, já que não necessariamente este ideal estivesse inscrito nos princípios de ação pública.

Portanto, até 2006, o PER somente esteve disponível àqueles que foram recenseados pelas autarquias até a data de Setembro de 1993 e, no caso dos imigrantes, o direito ao

¹⁵ 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).

realojamento esteve condicionado à comprovação da situação de legalidade no país. Tais aspectos eram preocupantes, sobretudo devido ao aumento considerável da imigração, assim fazendo crescer as bolsas de pobreza e a segregação socio-habitacional, bem como o número de imigrantes em situação irregular. Os efeitos da exclusão e segregação isolam os imigrantes em aglomerados socio-espacialmente concentrados, onde é escassa ou inexistente a interação e a ligação entre tais contextos e as suas envolventes, e onde os contatos 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. Fonseca (2004: 124) refere que o padrão de distribuição geográfica dos imigrantes e minorias de origem africana, por cada freguesia, em 2001, informa-nos que estes residiam em alojamentos não clássicos como barracas e casas abarracadas. Estes contextos de residência manifestavam-se como lugares de exclusão e de segregação, enclaves socio-espaciais ou de encapsulamento, ainda que 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.). Pereira (et al, 2001: 19-20) refere que o carácter fechado das áreas e/ou bairros para onde foram uma boa maioria dos indivíduos imigrantes “acaba por ter também um efeito protetivo para quem nele mora”, onde:

“ (...) o bairro pode servir de (i) amortecedor face à dureza de um trajeto de saída do país de origem e instalação num meio/metrópole estranha; (ii) proteção 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 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” (Pereira et al, 2001: 19-20).

Em síntese, o conjunto destas situações foram decisivas para a concentração residencial de determinadas minorias étnicas, entretanto, socio-economicamente desfavorecidas. Assim, os imigrantes e os ciganos, onde é de também referir os idosos e os jovens em situação de precariedade socio-económica, são quem vivem em Portugal em piores condições habitacionais, situação sobre-representada pelos oriundos dos Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOP), muito embora os ciganos são quem evidencia as condições mais precárias neste setor (Housing National Report Portugal, 2003).

Um 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 fato 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 fato 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. Enfim, o que se observa é que o direito à habitação não lhes garantiu o direito à cidade. 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”.

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, 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, interessa observar que a perda de relevância do descritor étnico não significa necessariamente uma desvantagem, podendo também ser uma oportunidade. Aqui igualmente importará ter presente a problemática de crise emergente em outros países europeus que, entretanto, adotaram 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).

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 interação e as mútuas influências entre os vetores 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. 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, 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 coletiva 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).

Quadro 2. Dificuldades que se colocam ao planeamento e ao desenvolvimento do urbano

ÂMBITO	PRINCIPAIS DIFICULDADES
Plano Director Municipal (PDM)	O descontrolado crescimento urbano dos anos de 1970, a par da subida da taxa de urbanização, condicionou o objectivo do PDM, que assim visou o controlo deste crescimento. O PDM assumiu um carácter de plano de ordenamento e expansão urbana, enquanto instrumento condicionador dos usos, ficando limitado à quantificação da ocupação, à identificação dos usos dominantes e à previsão de equipamentos e infra-estruturas. Tais condicionalismos não permitiram equacionar devidamente a relação programação/operacionalização, o que a um nível operativo traduziu-se num baixo impacto ao nível das políticas de solos e na contenção da ocupação já instalada, do desenho urbano, de habitação e de regeneração social e urbana (R. Cabrita, 2000: 14-15).
Política de solos	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, dificultando a sua aquisição pela Administração Pública, sobretudo as de âmbito municipal. Por outro lado, embora tenham existido alguns instrumentos de acção coerciva (Áreas de Desen.volvimento Urbano Prioritárias – ADUPs; Áreas de Construção Prioritárias – ACPs) de forma a mobilizar o uso do solo para fins programados, tais instrumentos não têm sido utilizados (R Cabrita, 2000: 15). 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.
Programas de intervenção no setor da habitação	A falta de orientações explícitas e a fraca delimitação de responsabilidades entre os vários níveis da administração envolvidos fez com 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 objetos preconizados” (R. 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, designadamente no que respeita a 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).
Programas de requalificação urbana e ambiental	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 coletivos” (Portas <i>et al</i> : 2003: 75). Ao nível da escala territorial das conurbações, observa-se a falta de consensos e indefinições: faltam instrumentos operacionais que viabilizem os desafios ambientais da atualidade, faltam consensos transmunicipais e uma melhor articulação com a Administração Central, falta superar a oposição rural/urbano de modo a que seja incorporado “projetualmente, os territórios não construídos como elementos ativos (e não como vazios, reservas, etc.) e possuidores de qualidades específicas (...) caracterizadoras das novas paisagens urbanas” (Portas <i>et al</i> : 2003: 76). Necessidade de maior e melhor incorporação das dinâmicas de mobilidade (ou como refere Nuno Portas – idem, 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” (ibidem: 79).

Interação / integração entre programas e setores	<p>A tendência para uma abordagem setorializada 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, setores, programas e políticas relacionados; 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>
--	---

Fonte: Menezes, 2006, 2011

O realojamento traduz-se num “processo de urbanização à força” no qual a apropriação das novas condições socio-espaciais é um processo lento (Guerra et al 1999). 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).

De outro ponto de vista e no que respeita aos princípios 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 ação 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) (ver Quadro 2).

4. ‘Mistura social’: a ‘solução’?

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 diretamente ligada à relação entre nação e território, o que define uma categoria de ação 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 Quadro 3).

Por exemplo, os debates suscitados a partir das ações públicas que têm como referência tais termos, sobretudo no que concerne às ações orientadas para as zonas urbanas desfavorecidas, permitem comparar os seguintes modelos europeus: 1) Francês: modelo de integração que se apoia na ideia de *mixité sociale*; 2) 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 objetivo 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.

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. 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 nos comportamentos comunais em matéria de acolhimento das populações desfavorecidas e/ou imigrantes. Em síntese, 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 ação mais utilizados para implementação deste 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.

Quadro 3. Enquadramento do conceito de *mixité sociale* em França

DIMENSÕES PRINCIPAIS	EMERGÊNCIA DO CONCEITO	CONTEXTO DE UTILIZAÇÃO
Promover a coexistência pacífica e a coabitação de diferentes grupos sociais e étnicos. Evitar a aglomeração, discriminação e segregação étnica e social, com o intuito de dissimular a visibilidade que tais categorias podem evocar.	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. A partir dos anos 90 a ideia de <i>mixité sociale</i> é fixada como um objectivo político. 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 objetivar a territorialização da ação pública.	Conceito utilizado como imperativo ao ordenamento do território e como luta contra a segregação urbana e contra as desigualdades sociais. Relativo a uma dimensão de ação pública territorializada e espacializada.

Fonte: Menezes, 2006, 2011

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 objetivo 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 atualidade se interrogam sobre os meios de manutenção de uma *mixité sociale* ajustada às especificidades daquele tipo de habitat.

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

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 mistura 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 fato da noção de 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 mistura social, 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* (Lefeuvre, 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 direta da mistura social. De acordo com Lefeuve (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 atores 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 heterogeneidade¹⁶.

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).

Relativamente ao contexto português e tendo presente o estudo realizado, observou-se que o termo mistura social era sobretudo referido a partir da ideia de sociedade heterogénea e diversificada, não se constituindo como um conceito operatório da ação, nem tão pouco um princípio político e legislativo de atuação no território. Isto é, não se observou a menção ao termo mistura social nos programas e linhas de orientação política, nos planos e projetos de intervenção. Todavia, verificou-se que existe alguma afinidade entre a situação francesa e a portuguesa quando da recorrência a determinados termos relacionados com o de mistura social – por exemplo: diversidade social, segregação espacial, integração e gueto – aos quais 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. Mas, essas noções nem sempre preconizam princípios legislativos de ação territorializada a serem tomados como objectivo político.

Como se pode verificar, em Portugal a tendência é para uma maior centragem nos públicos ou populações ao invés do território, e tal também permite considerar que,

¹⁶ 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).

mediante tais lógicas de ação, existem também determinadas dificuldades. Tais aspectos suscitam questionamentos, levando-nos a considerar a importância de uma lógica de ação que se apoie numa maior relativização e mediação entre as possíveis linhas de orientação, contrariamente à adoção de uma lógica demasiado linear e centrada numa ou noutra direção.

5. Considerações finais

Relativamente ao contexto português e no âmbito da reflexão traçada, salientam-se as seguintes questões:

- A ainda fraca incidência de ações sociais concertadas com a atuação territorial;
- A limitação da ação 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 se constituir como vizinhos com proximidade espacial com as áreas de acolhimento de populações desfavorecidas, entre as quais se destacam as minorias étnicas.

Relativamente aos princípios legislativos que orientam as dinâmicas e processos de ordenamento do território observou-se que, em Portugal, as políticas e as linhas de orientação para a implementação de intervenções ao nível do ordenamento do território e do planeamento urbano teoricamente facultam a integração económica, territorial, social e cultural. O que, em termos legislativos e ao nível dos instrumentos de gestão do território nacional, torna possível dizer que existem um conjunto de conceitos, critérios e instrumentos de ação territorializada que podem favorecer o desenvolvimento de uma perspectiva de melhoria da qualidade de vida urbana. Na verdade, o que se observa é a fraca articulação das políticas e práticas de intervenção social com as políticas e práticas de ordenamento e planeamento do território. Sublinham-se, assim, os seguintes aspectos (Menezes, 2010, 2011, 2011a):

- Embora não se observe uma discriminação na aplicação dos princípios do ordenamento do território, fazendo valer os princípios constitucionais, as diferenças contextuais do território nacional revelam uma geografia desigual de oportunidades 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 periféricos e ditos sociais, degradados e de barracas concentram populações de características sociais e culturais diversas, contextos onde a homogeneidade somente é possível 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 relações de vizinhança entre contextos onde a pobreza associada à diversidade e heterogeneidade cultural e étnica são fatores recorrentes, e os contextos residenciais envolventes são, muitas vezes, problemáticas. Esta situação permite-nos assinalar, por agora, duas dinâmicas que praticamente ocorrem de forma paralela, nomeadamente: 1) o reforço do fechamento e do encapsulamento dos contextos degradados ou dos bairros tidos como sociais, aumentando os seus níveis de segregação socio-urbanística; 2) a vizinhança envolvente à estes contextos degradados ou de bairros considerados como sociais, muitas vezes, rejeita os processos de intervenção urbana relacionados com a construção de equipamento coletivo vocacionado para o realojamento de indivíduos em situação de precariedade habitacional.
- Ainda que as linhas de orientação política e alguns dos programas sociais e habitacionais implementados evidenciem um maior investimento na área arquitetónica e urbanística, do qual são significativos os estudos desenvolvidos, as dinâmicas normativas e a aposta em projectos arquitetónicos de melhor qualidade, verifica-se que as mesmas linhas e programas não conseguiram concretizar os princípios de inserção, inclusão e integração socio-territorial e urbanística, revelando uma ineficácia no desenvolvimento e implementação de processos de intervenção social que de facto potenciem o desenvolvimento socio-urbanístico integrado.
- 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 setorial, 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).

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 interação 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).

Neves (1997: 58) já havia observado 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 setor 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 setor da habitação social”; desse modo a integrabilidade com outros setores e políticas é considerada como sendo de “importância estratégica”. Não menos importante será encarar o fato 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. Aqui, a necessidade de se melhor definir o que se entende pela relação entre intervenção social e intervenção territorial.

6. Bibliografia

- BACQUÉ, Marie-Hélène; FOL, Sylvie (2005). “La mixité comme injonction politique”. *Revue Urbanisme - “Dossier Mixité”*, nº 340, pp. 61-63.
- BAPTISTA, Luís V. (1999). *Cidade e Habitação Social. O Estado Novo e o Programa das Casas Económicas em Lisboa*. Oeira : Celta Editora.
- BELMESSOUS, Hacène (2005). “Guetto: un symbole de la France du XXI^e siècle?”. *Revue Urbanisme - “Dossier Mixité”*, nº 340, pp. 57-60.
- BELMESSOUS, Hacène (2005). “La mixité sociale: une idée vraiment généreuse?”. *Revue Urbanisme - “Dossier Mixité”*, nº 340, pp. 44-45.
- BODY-GENDROT, Sophie (2005). “Le communautarisme, un «rêve américain»?”. *Revue Urbanisme - “Dossier Mixité”*, nº 340, pp. 68-72.
- FONSECA FERREIRA, A. (coord) (1993). *Livro Branco sobre a Política da Habitação em Portugal*. Lisboa: INH.
- FONSECA FERREIRA, A. (1988). “Política(s) de Habitação em Portugal”. *Sociedade e Território*, nº 6, ano 2, Lisboa, pp. 54-68.
- FONSECA, M. Lucinda (2004). “Dinâmicas da integração dos imigrantes: estratégias e protagonistas”. In *Atas do I Congresso, Imigração em Portugal – diversidade, cidadania, integração*; Porto: ACIME, pp. 108-140.
- GUERRA, Isabel (1994). “As pessoas não são coisas que se metam em gavetas”. In *Sociedade e Território*, nº 20, Porto: Ed. Afrontamento, pp. 11-16.
- GUERRA, Isabel (2000). “Transformações do modo de vida e suas implicações no habitat”. In *A Futura Habitação Apoiada*. LNEC: Lisboa, 2000, Relatório 75/00 – NA, pp. 179-194.
- GUERRA, Isabel (2011). “As políticas de habitação em Portugal: à procura de novos caminhos”. *Cidades, Comunidades e Territórios*, n.º 22, pp. 41-68.
- GUERRA, Isabel *et al.* (1999). “Diagnóstico sobre a Implementação do Programa PER nos Municípios das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto”. Lisboa: INH.
- GUERRA, Isabel; PINTO, Teresa C.; MOURA, Dulce (2001). “Políticas de Habitação”. *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº 3, CET, ISCTE, Lisboa, pp. 53-70.
- HOUSING NATIONAL REPORT PORTUGAL (2003). *Final report on the study on direct and indirect discrimination on the housing sector, Portugal – NÚMENA*”.
- INE – Instituto Nacional de Estatística (2009). *Inquérito à caracterização da habitação social*. Lisboa: INE
- LEFEBVRE, Henri (2012). *O Direito à Cidade*. Lisboa: Editor Letra Livre.
- LEFEUVRE, Marie-Pierre (2005). “Choix résidentiels et refus de mixité sociale?”. *Revue Urbanisme - “Dossier Mixité”*, nº 340, pp. 50-52.
- LELEVRIER, Christine (2005). “Mixité: d’un idéal social aux incertitudes des politiques urbaines”. *Revue Urbanisme - “Dossier Mixité”*, nº 340, pp. 39-43.

- MAURIN, Éric (2005). “La ségrégation territoriale en France, son évolution et ses principes”. *Revue Urbanisme - “Dossier Mixité”*, 2005, pp. 46-49.
- MENDES, M. Clara (1997). “A política de habitação social em Portugal”. In BARROS, Carlos Pestana e SANTOS, J. C. Gomes (org.), *A habitação e reintegração social em Portugal*. Lisboa: Editora Vulgata, pp. 65-78.
- MENEZES, Marluci (2010). “Pensar o direito à cidade através do planejar com a diversidade”. Atas XI Coloquio Int. de Geocrítica, Univ.de Buenos Aires [Disponível em: http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/geocritica2010/228_MENEZES_ok.htm]
- MENEZES, Marluci (2011). *Mistura Social: Uma Referência Europeia Partilhada? A Contribuição Portuguesa*. Relatório 434/2011 – NESO, Lisboa: LNEC.
- MENEZES, Marluci (2011a). “Das Diversidades À Gestão das Diferenças como Recurso para a Integração Socio-Urbanística”. Atas I Congresso Internacional sobre Migraciones en Andalucía (I CIMA), Granada, pp. 1849-1857.
- MENEZES, Marluci (2013). *Habitação, cidade e território: que caminhos para o desenvolvimento*. Atas 2º CIHEL – Cong. Int. Habitação no Espaço lusófono. Lisboa: LNEC, pp. 92-93.
- MENEZES, Marluci; ALMEIDA, Ana (2006). *La mixité sociale: une reference Europeenne Partagée? L’ Perspective Portugais*. In *La mixité sociale: une reference Europeenne Partagée? Comparaison europeenne à partir de la reference Française: Allemagne, Espagne, Portugal*. CRETEIL, Univ. Paris II – Inst. d’Urbanisme de Paris.
- NEVES, Victor (1997). “Elementos para uma abordagem integrada da questão habitacional em Portugal”. In BARROS, Carlos P.; SANTOS, J. C. Gomes, *A habitação e reintegração social em Portugal*; Lisboa: Editora Vulgata, pp. 23-64.
- PEREIRA, A. et al (2001). *Habitat e Minorias – Limites e potencialidades da promoção pública de habitação em processos de integração socio-urbanística*, Lisboa: LNEC, Relatório 29/01.
- PEREIRA, Álvaro P.; et al (2001). “Habitat e Minorias: Processos de (des)Integração de Grupos Étnicos em Lisboa e no Porto”. *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº 3, CET, ISCTE, pp. 93-110.
- PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro; CABRAL, João (2003). *Políticas Urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- REBELO, Emília M. M.; PAIVA, Luís T. (2005). “Planeamento Urbano para a Integração de Imigrantes.” *Relato Síntese do Estudo*. Lisboa: ACIME, FCT.
- REIS CABRITA, António (2000). *A Futura Habitação Apoiada*. Lisboa: LNEC, Relatório 75/00 (confidencial) – NA
- REIS, Teresa Costa; PASSOS, Conceição (1991). “Intervenção social nos bairros camarários de Lisboa”. *Sociedade e Território*, nº 13, ano 5, Lisboa, pp.102-108.
- TEIXEIRA, Manuel C. (1992). “As estratégias de habitação em Portugal, 1880-1940”, in *Análise Social*, vol. XXVII (115), Lisboa, pp. 65-89.