

Rediteia 52

REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL | 2020



Habitação
como um Direito

Título

Rediteia nº 52

A Habitação como um direito

Edição

EAPN Portugal / Rede Europeia Anti-Pobreza

Rua de Costa Cabral, 2368

4200-218 Porto

Tel. 225 420 800 | Fax. 225 403 250

E-mail. geral@eapn.pt

www.eapn.pt

Diretor

Pe. Jardim Moreira

Subdiretora

Sandra Araújo

Colaboraram neste número

Aitor Varea Oro, Alexandra Castro, Ana Martins, Christine Auer, Filomena Marques, Gonçalo Antunes, José Lúcio, Luís Filipe Gonçalves Mendes, Marco Allegra, Marina Carreiras, Observatório Nacional de Luta contra a Pobreza, Sílvia Jorge, Sílvia Viegas, Simone Tulumello, Helena Roseta

Coordenação Editorial de Redação e Distribuição

Armandina Heleno

Produção e paginação

PapelMunde

Periodicidade

Anual

Tiragem

200 exemplares

Depósito legal

149010/00

ISSN

1646-0782

Apoio

Instituto da Segurança Social, I.P

Nota Editorial	5
O Programa Bairros Saudáveis e o desafio de chegar a quem precisa. O que podemos aprender com o processo de consulta pública?	11
Aitor Varea Oro, Helena Roseta	
Ciganos e Habitação: desconstruindo mitos	27
Alexandra Castro	
A habitação como um direito determinante de inclusão social.	45
Ana Martins	
Estratégias transnacionais para um problema com expressão local: A habitação no projeto “Reclaim Europe!”	57
Christine Auer	
Desafios contemporâneos no problema da habitação	69
Gonçalo Antunes	
Sem-abrigo: entre a teoria e a realidade vivida na Cidade de Lisboa	81
José Lúcio, Filomena Marques	
“Mesmo em casa, a luta não faz quarentena”: ativismo, lutas urbanas e movimentos sociais pelo direito à habitação em tempos de pandemia.	97
Luís Mendes	
Pensar o direito à habitação na perspetiva dos imigrantes	109
Marina Carreiras	
Sem Estado e Sem Mercado: o novo problema da habitação em Portugal	123
Observatório Nacional de Luta contra a Pobreza	

Rede H - Rede Nacional de Estudos sobre Habitação: atuais desafios e oportunidades no acesso a uma habitação condigna. 147

Sílvia Jorge, Sílvia Leiria Viegas

Habitação social e segregação da pobreza: uma reflexão a partir do caso do Programa Especial de Realojamento (PER) 155

Marco Allegra, Simone Tulumello

Habitação social e segregação da pobreza: uma reflexão a partir do caso do Programa Especial de Realojamento (PER)

Marco Allegra
Simone Tulumello*

Resumo: Neste artigo, visamos oferecer algumas reflexões sobre a interseção entre políticas de habitação, segregação espacial e pobreza, em relação a três grandes paradigmas de intervenção nesta área: políticas de “dispersão”, políticas de *mixité* e políticas *place-based* de desenvolvimento local. Para tal, utilizamos alguns dos resultados do mapeamento, na Área Metropolitana de Lisboa (AML), do maior programa de habitação da história democrática portuguesa, o Programa Especial de Realojamento (PER), lançado em 1993 para “erradicar” a “chaga” das “barracas”. Ao comparar as abordagens diferentes de algumas das 18 câmaras municipais da AML, enfatizamos alguns aspetos problemáticos que demonstram a ausência de visão e estratégia na definição de políticas de habitação efetivamente capazes de contrastar a pobreza e a sua concentração.

O debate sobre segregação, pobreza e políticas de habitação

Teoria e investigação urbanas e geográficas têm-se longamente debruçado sobre a relação entre segregação e pobreza. Na literatura, principalmente de origem norte-americana e inglesa, a segregação é definida como a concentração espacial de pessoas que com características demográficas ou económicas em comum (normalmente, pertença de classe, estatuto económico ou identificação étnico-racial). Face à evidência da grande segregação étnico-racial típica das cidades norte-americanas do século XX, e a concentração de pobreza – e outros problemas sociais como crime e prevalência de famílias monoparentais – nas áreas de concentração de minorias, segregação e pobreza têm vindo a ser causalmente associadas: de acordo com teorias como *neighborhood effect* (efeito de bairro) e *collective efficacy* (eficácia coletiva), desenvolvidas na escola de Sociologia de Chicago (cidade segregada *par excellence*), a segregação racial causa problemas sociais, que, por sua vez, reduzem as oportunidades para quem nasce e cresce em contextos segregados, criando um ciclo vicioso (ver, por exemplo, Morenoff et al. 2001).

* Marco Allegra e Simone Tulumello são, respetivamente, investigador principal e investigador auxiliar no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, e membros do Urban Transitions Hub desse instituto. Entre outros interesses, têm longamente trabalhado em conjunto sobre a habitação e as suas políticas, especialmente nos projetos “exPERTs: Making Sense of Planning Expertise” (2015-2019; IR Marco Allegra) e “HOPES: Housing Perspectives and Struggles” (2018-2021; co-IR Simone Tulumello). São entre os fundadores e animadores da Rede H – Rede Nacional de Estudos sobre Habitação. Contacto: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (simone.tulumello@ics.ulisboa.pt; mallegra@ics.ulisboa.pt).

Com base nessas teorias, que a partir do mundo anglófono influenciaram o debate em todo o mundo ocidental, foram-se desenvolvendo algumas grandes linhas de abordagem à questão no contexto das políticas de habitação: as políticas de “dispersão” da pobreza (por exemplo, os programas federais de desmantelamento da habitação social nos EUA, como HOPE VI e Choice Neighborhood), que se baseiam na ideia de dar às famílias os recursos para poderem mudar-se para contextos de classe média; as políticas de *mixité*, ou seja programas de desenvolvimento urbano caracterizados pela mistura social (e étnico-racial) dos habitantes; e as políticas *place-based* ou *area-based*, de desenvolvimento local ou comunitário, que visam reduzir os problemas sociais *en situ* (por exemplo, políticas de regeneração urbana). Ora, o debate em volta dessas políticas é bastante complexo, pois todas as abordagens têm demonstrado ter limites importantes: as políticas de dispersão da pobreza tendem a destruir laços comunitários existentes nos contextos de origem (Goetz e Chapple 2010); a promoção de *mixité* social não resolve necessariamente os problemas sociais (Arbaci e Malheiros 2010); e, finalmente, as políticas *place-based* falham frequentemente os objetivos de desenvolvimento comunitário (Pugalis 2013), podendo acabar por promover até processos de gentrificação, ou seja, a expulsão dos habitantes originariamente visados como beneficiários.

Ora, esta reflexão torna-se todavia mais complexa em contextos, como as cidades europeias do sul e portuguesas, caracterizadas, sim, por significativos níveis de pobreza e problemas sociais, mas, historicamente, também por níveis baixos de segregação espacial (Arbaci e Malheiros 2010; Arbaci 2019). Nestas cidades, a distribuição espacial da pobreza e das minorias étnico/raciais caracteriza-se por complexos padrões de dispersão e concentração em pequena escala. Numa área metropolitana como a de Lisboa, os contextos de maior segregação parecem ser os grandes bairros sociais (Carreiras 2018), ou seja, serão as escolhas de política pública, mais do que as dinâmicas de mercado (como nos EUA), a produzir a segregação.

O objetivo deste artigo é precisamente fornecer algumas reflexões sobre o papel das políticas de habitação na segregação e dessegregação da pobreza a partir da experiência do maior programa de habitação da história democrática portuguesa, o Programa Especial de Realojamento (PER), lançado em 1993 para “erradicar” a “chaga” das “barracas” (termos utilizados no Decreto-Lei 163/1993 referin-

do-se à situação dos núcleos autoconstruídos que se espalhavam pelas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto) e realojar as suas populações. Estas reflexões são baseadas no mapeamento do PER na Área Metropolitana de Lisboa (AML) feito no âmbito de um projeto de investigação recentemente concluído.¹ O mapeamento completo (PER Atlas) está disponível online: <http://expertsproject.ics.ulisboa.pt/> – ver Ascensão e Leal (2019) por algumas análises espaciais.

O PER e a (de-)segregação da pobreza

Nos 18 concelhos da AML, os residentes de quase mil núcleos de barracas foram realojados em cerca de trezentos bairros de habitação pública. Em termos gerais, o desenho do PER era agnóstico em relação aos princípios de realojamento, apresentando apenas diretrizes sobre a gestão financeira do programa e delegando a estratégia urbana e a implementação às câmaras. Neste sentido, é talvez mais apropriado falar de 18 programas PER na AML, cada um implementado por uma câmara dentro dos limites administrativos do concelho, a partir de situações muito diferentes em termos da escala do problema (por exemplo, dois terços das barracas encontravam-se em apenas quatro concelhos, Lisboa, Amadora, Loures e Oeiras) e de recursos (financeiros e administrativos) à disposição das autarquias. A disponibilidade camarária de solos edificáveis, por exemplo, foi um fator influente em todos os aspetos da implementação local, condicionando aspetos como o desenho local das políticas, o seu cronograma, ou a negociação com os construtores.

Ausente um plano de escala metropolitana, e tendo em conta a tríade de abordagens de políticas de habitação acima mencionadas, o PER na AML oferece uma amostra de diferentes abordagens com que as várias câmaras municipais têm posto em prática um programa que visava “erradicar” contextos de concentração de pobreza (os núcleos autoconstruídos).

Primeiro, não houve no âmbito do PER, intervenções que seria possível caracterizar como *place-based*. O desenho do programa não encorajava isso, privilegiando operações de realojamento rápidas e eficazes baseadas na erradicação física das barracas – uma atitude ditada, em parte, pelo carácter “emergencial” do programa. Por um lado, será só na década seguinte ao lançamento do PER que ideias

¹ O projeto “exPERTs – Making Sense of Planning Expertise”, financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (PTDC/ATP-EUR/4309/2014) e coordenado por Marco Allegra.

e práticas sobre regeneração urbana tornar-se-ão centrais às políticas urbanas nacionais (ver Moura et al. 2006). Pelo outro, contudo, podemos lembrar que, nos mesmos anos em que se lançava o PER, era criada a política nacional sobre Áreas Urbanas de Gênese Ilegal (AUGIs; Lei 91/1995). Para os núcleos informais, normalmente loteamentos ilegais, que entraram no âmbito das AUGI, optou-se pela provisão de serviços públicos e legalização. Se é verdade que as condições construtivas de alguns bairros de barracas teriam tornado uma regeneração local difícil ou até impossível, a decisão de excluir completamente este modelo no caso dos núcleos autoconstruídos poderá também ter a ver com a forte estigmatização de que as suas populações sempre foram objeto (Alves 2016).

Segundo, sendo que o PER só disponibilizava recursos financeiros pelo realojamento, tampouco surpreende a substancial ausência de políticas de *mixité*. A única exceção é o caso da Alta de Lisboa, onde a Câmara Municipal estava já a desenvolver um grande programa de urbanização baseado no conceito de mistura social (Amilcar et al. 2013). O PER veio precisamente fornecer à autarquia as verbas para a realização da componente de habitação social do programa.

Dos três paradigmas que apresentamos, é o da dispersão que emerge mais frequentemente nas abordagens das câmaras, refletindo a preocupação em relação aos maiores núcleos de barracas, onde residia a maioria da população – em 1993, um terço da população das barracas da AML residia em 20 grandes núcleos com centenas de famílias cada (Ascensão e Leal 2019), como os da Musgueira (Lisboa), Quinta do Mocho (Loures), Marianas (Cascais) e Pedreira dos Húngaros (Oeiras). Em Cascais (Figura 1) e Oeiras (Figura 2), por exemplo, a dispersão da população dos bairros de barracas (mais uma vez: em particular a dos núcleos maiores) foi uma escolha política explícita por parte das câmaras. Esta escolha, contudo, não foi universal. Amadora e Montijo, onde a população foi realojada em bairros sociais maiores do que os núcleos de barracas originários, adotaram um modelo híbrido entre concentração e dispersão, enquanto Almada (Figura 3) implementou uma política de realojamento visada à preservação dos laços comunitários existentes. Também Lisboa caracteriza-se por uma abordagem híbrida, fundamentada na ideia do realojamento *in loco*, mas de fato caracterizada por complexos padrões de concentração/desconcentração e localização/deslocamento.

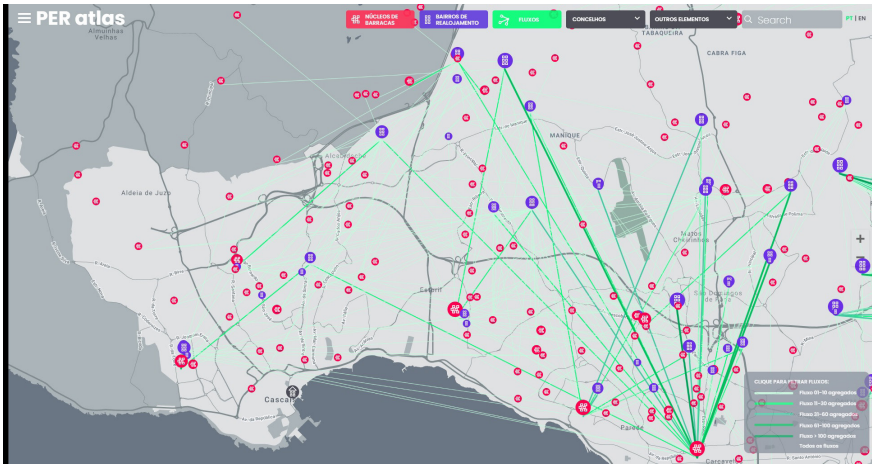


Figura 1. Mapeamento do PER em Cascais: núcleos de barracas (vermelho), bairros de realojamento (violeta) e fluxos de realojamento (verde). Fonte: PER Atlas, <http://experts-project.ics.ulisboa.pt/>.

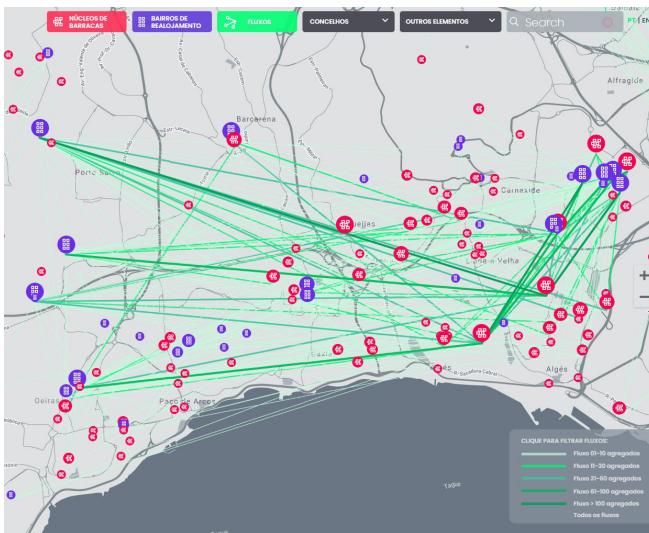


Figura 2. Mapeamento do PER em Oeiras: núcleos de barracas (vermelho), bairros de realojamento (violeta) e fluxos de realojamento (verde). Fonte: PER Atlas, <http://expertsproject.ics.ulisboa.pt/>.

2013) e é hoje caracterizado por uma dualidade entre os espaços vividos pelas populações realojadas e os espaços onde reside uma classe médio-alta, frequentemente auto-segregada em condomínios fechados (Tulumello e Colombo 2018). Neste caso, o rápido processo de realojamento terá até tornado a integração das populações mais difícil: em final dos anos 2000, quando os primeiros condomínios para venda livre foram completados, os novos residentes chegaram a um território longamente caracterizado pela presença de bairros autoconstruídos e já consolidado como lugar de habitação social – o que poderá parcialmente explicar a comercialização das habitações em condomínios fechados.

Aliás, a tríade que apresentamos não representa adequadamente todas as componentes que afetam a segregação. Outro fator fundamental é, por exemplo a dinâmica espacial do realojamento. A nível macro, o PER criou na AML várias “áreas de depósito” (em Lisboa, na área de Chelas e da Alta; em Oeiras, na área entre Ajuda, Alfragide e Carnaxide) onde se encontram grandes concentrações de realojados; e o PER promoveu em muitos casos a transferência da população para áreas mais periféricas e marginais do concelho (em Cascais, transferindo a população residente na margem costeira para o interior do concelho; em Oeiras, as principais concentrações de bairros de realojamento encontram-se perto dos limites do concelho; em Lisboa, não houve realojamentos nas áreas do centro). A uma escala mais micro, outro fator fundamental é a questão da integração da malha urbana do ponto de vista arquitetónico e estrutural (ver Carreiras 2018).

Conclusões

A exploração da relação entre realojamento e segregação através do PER apresenta, em conclusão, um quadro diversificado e não unívoco. Uma conclusão prudente neste sentido seria argumentar que a implementação do PER foi na maior parte dos casos caracterizada pela influência de elementos contingentes e dinâmicas locais mais do que por escolhas estratégicas em relação a modelos específicos de intervenção face aos problemas de segregação e marginalização das comunidades realojadas. Podemos identificar as raízes da falta de uma abordagem mais explícita (e eficaz) a estes problemas em duas áreas: por um lado, a falta de visão e governança metropolitana, que teria, oferecido a possibilidade de reequilibrar as assimetrias dos recursos locais; pelo outro, a ideia (bem evidente

na formulação do decreto do PER de 1993) de que os problemas de pobreza e marginalização social ligados à vida nos núcleos autoconstruídos tinham a ver mais com a “barraca” como objeto arquitetónico do que com a falta de políticas de habitação e com a integração destas num conjunto mais amplo de políticas urbanas e sociais.

Referências bibliográficas

- Alves, A.R. (2016) (Pré)textos e contextos: Media, periferia e racialização. *Revista de Ciências Sociais, Política e Trabalho* 44: 91-107.
- Amílcar, A., Carreiras, M., Ferreira, B. e Malheiros, J. (2013) Social mix, utopia or reality: Portuguese cases. *Cescontexto Debates* 2: 16-32.
- Arbaci, S. (2019) *Paradoxes of Segregation. Housing Systems, Welfare Regimes and Ethnic Residential Change in Southern European Cities*. Hoboken: Wiley.
- Arbaci, S. e Malheiros, J. (2010) De-segregation, peripheralisation and the social exclusion of immigrants: Southern European cities in the 1990s, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36(2): 227-255.
- Ascensão, E. e Leal, M. (2019) Spatial analysis, *PER Atlas*. <http://expertsproject.ics.ulisboa.pt/analise.html> (último acesso 7 setembro 2020).
- Carreiras, M.G. (2018) Integração socioespacial dos bairros de habitação social na Área Metropolitana de Lisboa: Evidências de micro segregação. *Finisterra* 107: 67-85.
- Goetz, E.G. e Chapple, K. (2010) You gotta move: Advancing the debate on the record of dispersal, *Housing Policy Debate* 20(2): 209-236.
- Morenoff J.D., Sampson R.J. e Raudenbush S.W. (2001) Neighborhood inequality, collective efficacy, and the spatial dynamics of urban violence. *Criminology* 39(3): 517-558.
- Moura, D., Guerra, I., Seixas, J. e Freitas, M.J. (2006) A revitalização urbana. Contributos para a definição de um conceito operativo. *Cidades – Comunidades e Territórios* 12/13: 15-34.
- Pugalis, L. (2013) Hitting the target but missing the point: the case of area-based regeneration, *Community Development* 44(5): 617-634.
- Tulumello, S., Colombo, A. (2018). Inclusive communities, exclusionary city, planning n/a? Mapping condomínios fechados semi-quantitatively in Lisbon, Cascais (and Barreiro). In Granjo, P., Aboim, S. e Ramos, A. (orgs.), *Changing Societies: Legacies and Challenges. Vol. i. Ambiguous Inclusions: Inside Out, Inside In* (pp. 481-507). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

ISSN 1646-0782



9 771646 078005