

# A intervenção em áreas habitacionais de promoção pública: revisitando algumas experiências

Marluci Menezes\*

## Resumo:

Nesta reflexão revisitam-se alguns trabalhos realizados em Portugal com o objetivo de questionar a vocação urbana dos bairros de promoção pública. Observa-se, assim, o interesse em discutir sobre algumas das susceptibilidades que contribuem para a existência de pontos críticos e identificar determinados aspectos que possam ser considerados como dinâmicas a potenciar em perspectivas futuras de atuação socio-espacial. Assume-se que as áreas habitacionais alvo de investimento público são contextos de representações, práticas e relações socio-espaciais quotidianamente construídas a partir de uma dinâmica interativa entre habitação, bairro e cidade, o que remete para relações Dinâmicas entre lógicas endógenas e exógenas.

**Palavras-chave:** habitação; bairro; intervenção; apoio técnico-metodológico.

## The intervention in public promotion housing areas: revisiting experiences

### Abstract:

This reflection revisits some work carried out in Portugal with the aim of questioning the vocation of urban neighborhoods of public promotion. There is, therefore, the interest in discussing some of the sensibilities that contribute to the existence of critical points and identify certain aspects that can be considered as dynamic boost in future prospects of socio-spatial performance. It is assumed that the housing areas target of public investment are representations' contexts, practices and socio-spatial relations daily built from an interactive dynamics between housing, neighborhood and city, which refers to dynamic relations between endogenous and exogenous logic.

**Keywords:** housing; neighborhood; intervention; methodological-technical support.

Recebido em: outubro de 2015  
Aprovado em: dezembro de 2015

---

\* Antropóloga. Investigadora do Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC), Lisboa: marluci@lnec.pt

## Introdução

Ao longo das últimas décadas, habituámo-nos a associar *bairros sociais* à *problemas*. Foi assim que vimos muitos desses *bairros* serem considerados como *bairros problemáticos*, muitos dos quais classificados (sobretudo de um ponto de vista técnico e político) como *bairros críticos* ou *bairros de intervenção prioritária* no âmbito de programas de intervenção. É certo, contudo, que esta espécie de cenário fatídico não invalida a realização de uma série de experiências inovadoras, sendo de sublinhar uma maior consciência com as questões da participação pública e social, da integração socio-urbanística e da coesão socio-territorial, da sustentabilidade construtiva e da eficiência energética. Mas, ainda assim, as necessidades e as problemáticas associadas a muitas dessas áreas habitacionais não estão resolvidas, vindo a complexificarem-se e a integrar variáveis novas. Salvaguardando a importância de uma geografia das necessidades implicar a devida análise contextual dos fenómenos, essas novas variáveis remetem para a atual crise financeiro-económica e que, em muito, advém da sobreprodução imobiliária, remetendo também para as profundas e crescentes transformações sociais, urbanas, económicas, culturais e ambientais<sup>1</sup>. Em um cenário de aceleradas transformações, acresce ainda que o esgotamento dos recursos, a forte incidência do fenómeno da metropolização e a complexidade com que as situações de periferização socio-territorial daí resultam, colocam novos, outros e continuados desafios no âmbito do pensar e do atuar sobre o setor habitacional e, mais em específico, sobre as áreas habitacionais de promoção pública.

Julga-se, contudo, que a ordem imperativa com que a gestão das urgências do tempo presente tem contribuído para o “deslizar” e o “confundir” os problemas da pobreza e os problemas urbanos, com os problemas da gestão urbana. Assim, como observado por Vera Telles (2010: 71), a tendência para o desenvolvimento de uma pesquisa social inclinada para “os imperativos de um pragmatismo gestor das políticas sociais” (Telles, 2010: 71), em grande parte voltada para os bairros críticos e vulneráveis, a guisa do que se tem realizado em França.<sup>2</sup>

O direito à cidade depreende a necessidade de expansão do acesso às infraestruturas sociais e físicas que correspondem a uma cultura da cidade, num sentido mais abrangente. Direitos nem sempre salvaguardados no caso de algumas áreas habitacionais de promoção pública e que, por outro lado, explicam a necessidade de intervenção. De modo que, conforme sublinha Vera Telles (2010: 18), interessa encontrar caminhos para “apreender as dinâmicas

urbanas que definem as condições de acesso à cidade e seus espaços, a trama dos atores, as modalidades de apropriação dos espaços e seus recursos”. O que permite considerar que ...

É essa diferença dos tempos que lança a interrogação quanto ao plano de referência a partir do qual descrever e colocar em perspectiva (e sob perspectiva crítica) a nossa complicação atual. Este é o duplo desafio: a construção de parâmetros críticos implica ao mesmo tempo a construção de parâmetros descritivos para colocar em perspectiva realidades urbanas em mutação(Telles, 2010: 16).

O tema deste artigo é influenciado por esta perspectiva crítica defendida por Vera Telles. O que permite enquadrá-lo numa proposta mais alargada de reflexão, entretanto vocacionada para o estudo das interconexões existentes (e as possíveis de implementar) entre a pesquisa social e os processos de intervenção urbana. Mas, em particular, a proposta deste artigo relaciona-se com um objetivo menos ambicioso. Isto é, recupera-se aqui um ou outro elemento relacionado com determinadas experiências de trabalho realizadas em Portugal, com o intuito de questionar, num plano mais abrangente, a vocação urbana dos bairros de promoção pública. Aqui, o interesse em estar-se atento a certos aspectos que orientam práticas socio-espaciais que intercedem na criação de dinâmicas de integração socio-urbanística, bem como de dinâmicas de segregação socio-espacial. Já num plano mais específico, visa-se discutir algumas das susceptibilidades que contribuem para a existência de pontos críticos e identificar determinados aspectos que possam ser considerados como dinâmicas a potenciar em perspectivas futuras de atuação socio-espacial – e, eventualmente, de reflexão sobre essas mesmas perspectivas de atuação.

## **Breve enquadramento dos trabalhos revisitados**

O conjunto de trabalhos de pesquisa e apoio técnico-metodológico aqui discutidos foram realizados no âmbito de solicitações externas feitas ao laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) por entidades públicas (nacionais e internacionais). Os trabalhos que sustentam o presente artigo foram:

- Estudos de Avaliação Pós-Ocupacional (APO) em empreendimentos habitacionais de promoção pública em território nacional (cf. Quadro 1).
- O estudo “La Mixité Sociale: Une Référence Européenne Partagée? Comparaison Européenne à partir de la Référence Française: Allemagne, Espagne, Portugal” (cf. Quadro 2).
- O Apoio Técnico-Metodológico ao Projeto “Velhos Guetos, Novas Centralidades” (cf. Quadro 3).

**Quadro 1.** Enquadramento dos estudos de Avaliação Pós-Ocupacional

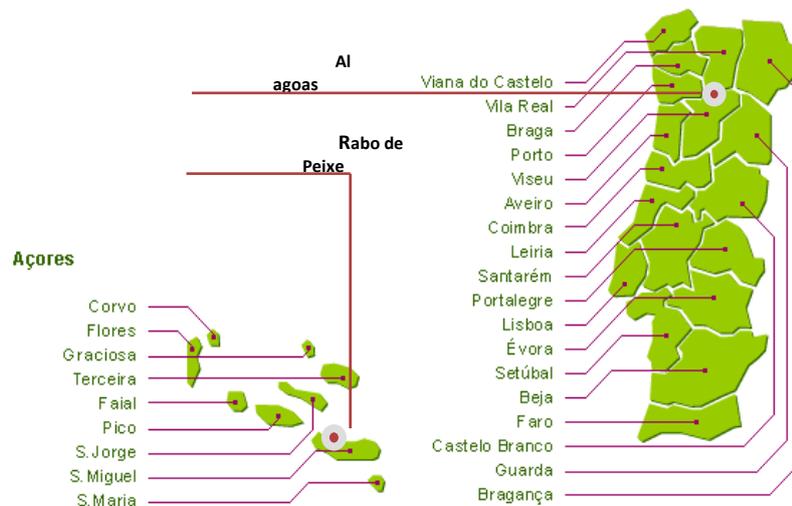
Enquadramento	Estudos desenvolvidos por uma equipa interdisciplinar do Departamento de Edifícios (DED) do LNEC, conforme solicitação do Instituto Nacional de Habitação (INH, atual IHRU – Instituto Nacional de Habitação e Reabilitação Urbana), tendo os mesmos decorrido entre meados dos anos 90 e a primeira metade do século XXI.
Objetivos	Após um dado período de ocupação residencial (no mínimo 5 anos), analisar o desempenho do empreendimento habitacional a partir de determinadas dimensões.
Contextos empíricos de estudo	Contextos habitacionais de custo controlado (HCC) sites em território português, tendo-se visitado empreendimentos de três tipos de promotores: municipal, cooperativo e provados (CDH – Contrato de Desenvolvimento Habitacional).
Dimensões de análise	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Construtiva, arquitetónica e urbanística;</li> <li>▪ Perspectiva dos residentes, a partir dos seguintes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Satisfação residencial e sentimentos de bem-estar;</li> <li>✓ Uso e apropriação dos espaços residenciais (casa, espaços comuns e exteriores, relação com a envolvente);</li> <li>✓ Relações com a vizinhança, pólos de atração e repulsa dos diversos elementos que compõem os cenários residenciais; problemas e potencialidades dos contextos residenciais, relações de vizinhança.</li> </ul> </li> </ul>
Metodologia <sup>3</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fase 1 – Identificação do contexto: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Objetivos: obter informações sobre a memória da produção do empreendimento (projeto de arquitetura e de construção); Recursos: fichas de identificação do empreendimento habitacional.</li> </ul> </li> <li>▪ Fase 2 – Visitas técnicas: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Objetivos: diagnóstico do ambiente construído e vivido; reuniões e entrevistas com interlocutores privilegiados; caracterização arquitetónica, construtiva e social; Recursos: Fichas de observação técnica (arquitetura e engenharia); Diários de campo com relato dos cenários socio-residenciais e guião de entrevista (em função do tipo de interlocutor, ex.: promotores, gestores, projetistas, moradores, comerciantes locais).</li> </ul> </li> <li>▪ Fase 3 – Realização de Inquérito por questionário sobre “Avaliação da qualidade habitacional”: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Objetivos: obter informação sobre a apreciação que os habitantes fazem da qualidade habitacional; Recursos: questionário deixado nas caixas dos correios dos moradores (sendo as respostas enviadas pelo correio através do sistema sem franquia).</li> </ul> </li> </ul>

**Quadro 2.** Enquadramento do estudo “La Mixité Sociale: Une Référence Européenne Partagée?”

Enquadramento	Trabalho solicitado ao LNEC pelo Centre de Recherche sur l'Espace, les Transports, l'Environnement et les Institutions Locales (C.R.E.T.E.I.L) - Université Paris XII, tendo sido desenvolvido no período de 2005-2006.
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Gerais:<ul style="list-style-type: none"><li>✓ A partir da referência francesa, comparar os termos de referência e as ferramentas de ação pública de diferentes países europeus (Alemanha, Espanha e Portugal) no que concerne à utilização do conceito de <i>mistura social</i> e conceitos afins nas políticas de habitação e urbanismo.</li><li>✓ Identificar e analisar a pertinência de um princípio universal que garanta um desenvolvimento urbano harmonioso e durável, bem como uma ação territorializada para lutar contra as desigualdades sociais.</li></ul></li><li>▪ Específico:<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Análise da incidência do termo <i>mistura social</i> (e de noções associadas: exclusão, segregação, etc.) nas políticas da habitação e do urbanismo em Portugal, procurando identificar a ocorrência de uma relação entre ação social e territorial.</li></ul></li></ul>
Dimensões de análise	Compreensão da relação entre conceitos, políticas (objetivos e linhas estratégicas de orientação) e práticas (instrumentos e programas).
Metodologia	Pesquisa bibliográfica sobre a relação interativa sobre como determinados conceitos eram definidos, enquadravam políticas e orientavam práticas.

**Quadro 3.** Enquadramento do Apoio Técnico-Methodológico ao Projeto “Velhos Guetos, Novas Centralidades”

Enquadramento	<p>Trabalho solicitado ao LNEC pelo Instituto Nacional de Habitação/Instituto Nacional de Habitação e Reabilitação urbana (INH/IHRU) ao LNEC (período 2005-2008), na sequência da aprovação do Projeto “Velhos Guetos, Novas Centralidades” pelos Fundos Europeus EFTA e cujos objetivos gerais foram:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promover o desenvolvimento sustentável em territórios periféricos – Bairro das Alagoas / Peso da Régua e Rabo de Peixe/ São Miguel / Açores;</li> <li>▪ Inverter situações cíclicas de precariedade e de falta de integração socio-urbanística.</li> </ul> <p>O referido Projeto atuou de forma correlacionada em 4 grandes áreas (residentes, ambiente construído, sistema de gestão e comunicação e representações sociais) e respondeu a 4 objetivos específicos, designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Territorial – Promover a qualificação ambiental e urbana;</li> <li>▪ Social e económico – Promover a qualidade de vida, com reforço de autonomia e da coesão social;</li> <li>▪ Organizacional – Reforçar a eficácia e eficiência da gestão social e territorial;</li> <li>▪ Inovação e conhecimento – Implementar abordagens multidimensionais aos problemas e às potencialidades.</li> </ul>
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Geral: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Assegurar uma metodologia integrada de desenvolvimento do Projeto que perspectivasse a efetiva melhoria da qualidade socio-territorial dos contextos de intervenção.</li> </ul> </li> <li>▪ Específicos: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Contribuir para trabalhar de forma interrelacionada a intervenção social com a intervenção física e urbanística;</li> <li>✓ Estimular o diálogo dinâmico e continuado entre as vertentes técnicas da área social e físico-urbanística;</li> <li>✓ Estabelecer uma dinâmica continuada de diagnóstico da situação, criando uma lógica de retroalimentação e melhoria do sistema de intervenção.</li> </ul> </li> </ul>
Contextos de trabalho	Bairro das Alagoas - Peso da Régua e Rabo de Peixe - S. Miguel / Açores (ver figuras 1 e 2):



<p>Perspectivas metodológicas implementadas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Protocolo inter-ações.</li> <li>▪ Articulação entre os objetivos das ações (físicas/sociais) e respetivos resultados.</li> <li>▪ Interconhecimento técnico e respectivas áreas de atuação, promovendo decisões mais multidimensionais e interativas.</li> <li>▪ Espacialização dos fenómenos sociais observados.</li> <li>▪ Discussão integrada sobre as atividades a implementar no sentido de minimizar problemas, responder necessidades e potenciar recursos existentes.</li> <li>▪ Revisão continuada das estratégias adoptadas.</li> <li>▪ Adaptação sucessiva das técnicas e instrumentos de trabalho às necessidades emergentes e aos resultados e impactes obtidos.</li> <li>▪ Recolha, análise e sistematização continuada de informação.</li> <li>▪ Dinâmica continuada de diagnóstico.</li> <li>▪ Identificação dos pontos fortes e críticos.</li> <li>▪ Desenvolvimento de instrumentos e mecanismos de: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Gestão e comunicação (endógena e exógena) do Projeto;</li> <li>✓ Promoção de participação social;</li> <li>✓ Constituição e consolidação de rede de parcerias locais;</li> <li>✓ Transmissibilidade do Projeto com vista a sua sustentabilidade;</li> <li>✓ Identificação de necessidades técnicas de formação.</li> </ul> </li> <li>▪ Produção e fornecimento às equipas técnicas locais de informação técnico-metodológica e de documentos reflexivos sobre o acompanhamento do processo de intervenção.</li> </ul>
---	---

## Entre conquistas e resultados: alguns questionamentos

### *Avaliação Pós-Ocupacional (APO)* <sup>4</sup>

No âmbito da avaliação pós-ocupacional, a ideia de ambiente construído pode ser entendida a partir de universos microambientais (ex.: habitação, edifício) e/ou macroambientais (ex.: cidade, infra-estruturas urbanas) (Ornstein:1992). Mas a ideia de ambiente construído pode também ser considerada a partir de uma perspectiva multidimensional, o que evidencia um conjunto interrelacionado de dimensões – física, social, psico-comportamental, cultural, etc. –, emergindo aqui a importância do contributo da componente sociológica na realização de estudos de avaliação. Este contributo é ainda mais validado em decorrência da avaliação pós-ocupacional tender a realizar-se na fase em que um determinado ambiente construído já se encontra em situação de pleno uso social.

Em termos gerais, o contributo da análise sociológica no desenvolvimento destes estudos prendeu-se com o aprofundar do conhecimento da relação entre espaço físico/construído e espaço social. Partiu-se do princípio que o ambiente construído também é um espaço social, pelo que a relação entre o espaço físico e espaço social foi analisada com a finalidade de conhecer e identificar quais são os aspectos que contribuem para a promoção e garantia da qualidade habitacional.

Em termos específicos, o contributo sociológico correspondeu a uma avaliação dos níveis de satisfação dos moradores, procurando associar a informação daí proveniente aos percursos socio-residenciais e às características de uso dos contextos residenciais. Isto é, no processo de avaliação pós-ocupacional importou contemplar aspectos relacionados com a memória da produção (projecto arquitetónico e construção), bem como aspectos ligados à qualidade e ao desempenho do ambiente construído, mas foi fundamental verificar a eficiência deste ambiente em termos da satisfação dos seus utentes. Isto porque, a verificação dos níveis de satisfação permite conhecer e avaliar melhor o desempenho do ambiente construído, os fatores que estão na base da mobilidade residencial, as percepções dos utentes relativamente à adequação ou não do contexto residencial as suas necessidades.

Ao longo dos estudos desenvolvidos, chamou-nos a atenção determinados aspectos, como por exemplo:

- O aumento dos níveis de escolaridade e de qualificação profissional dos moradores.

- O aumento dos níveis de exigência de qualidade habitacional.
- Maiores níveis de satisfação junto dos moradores de empreendimentos cooperativos, observando-se menores índices de satisfação em empreendimentos de promoção municipal.
- Aspectos como a gestão e a manutenção dos contextos residenciais destacam-se como aqueles que mais globalmente influenciavam a satisfação negativa dos moradores.
- Tomando o contexto do bairro, de entre os aspectos que mais influenciavam a satisfação, destacaram-se:
  - ✓ A questão da segurança pública;
  - ✓ Uma atenção para com os espaços exteriores / comuns e públicos, sobretudo relativamente ao investimento ao nível da manutenção, oferta de equipamentos e de zonas de recreio, de áreas verdes, de animação, etc.;
  - ✓ Uma atenção particularizada relativamente a imagem pública dos contextos de residência, conferindo importância aos aspectos urbanísticos e arquitetónicos.

Quando o foco central do trabalho é contribuir para a promoção de uma arquitetura com e em qualidade (Pinson, 2000) ou de espaços bons de viver, é fundamental dinamizar a relação entre espaço, sociedade e projeto, já que a ruptura desta relação se produz “como efeito induzido entre comunidade e projeto, entre comunidade e objeto, entre comunidade e cidade” (Pinagli, 1987: 16). Neste sentido, ao ter em consideração a experiência dos estudos realizados e tendo presente as necessidades e problemáticas associadas a muitos dos contextos habitacionais de promoção pública, de modo a contribuir para a melhoria das condições socio-espaciais e urbanas dos mesmos, julga-se de interesse aprofundar o conhecimento sobre determinadas questões, de entre as quais se destacam as seguintes:

- Em que medida um maior ou menor favorecimento da iniciativa do habitante interfere na sua satisfação? De que forma a concepção do espaço da habitação, edifício e área residencial favorece (ou não) a iniciativa dos habitantes? De que modo uma maior iniciativa do habitante pode contribuir para a melhoria da qualidade dos contextos de habitar?

- Um melhor ou pior aproveitamento dos espaços está relacionado com o modelo arquitetónico e urbanístico adoptado ou com os modos de uso/apropriação desses mesmos espaços?
- Qual o papel dos espaços semi-públicos para a manutenção, conservação e dinamização da área residencial, na medida que o grau de intermediação inerente à alguns desses espaços – e que está ligado a intersticialidade dos mesmos – podem conotar estes espaços com a ideia de risco e perigo?
- Sabendo-se que as diferenças geográficas e socioculturais particularizam as formas de uso e apropriação do espaço, até que ponto modelos arquitetónicos e urbanísticos devem ser replicados sem levar em consideração tal diversidade?

*A mistura social : uma referência europeia partilhada?*

O termo *mistura social* é, em França, central no âmbito da definição das políticas do habitat, desse modo aparecendo como frequente no discurso que enquadra as políticas públicas de reabilitação de bairros desfavorecidos e de luta contra a exclusão social e contra a pobreza. Partindo, então, do pressuposto de que a noção *mistura social* é um termo que, em França, é uma referência nos textos sobre a cidade ou urbanismo, como é um dispositivo local das políticas de habitat, a coordenação geral do estudo questionou-se sobre:

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

Em França, o recurso feito ao termo *mistura social* remete para uma relação direta entre nação e território, definindo 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 4 e Fig. 1).

**Figura 1.** Enquadramento das especificidades da utilização do termo *mistura social* em França

DIMENSÕES PRINCIPAIS	EMERGÊNCIA DO CONCEITO	CONTEXTO DE UTILIZAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promover a coexistência pacífica e a coabitação de diferentes grupos sociais e étnicos.</li> <li>▪ Evitar a aglomeração, discriminação e segregação étnica e social, com o intuito de dissimular a visibilidade que tais categorias podem evocar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 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.</li> <li>▪ A partir dos anos 90 a ideia de <i>mixité sociale</i> é fixada como um objectivo político.</li> <li>▪ 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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conceito utilizado como imperativo ao ordenamento do território e como luta contra a segregação urbana e contra as desigualdades sociais.</li> <li>▪ Relativo a uma dimensão de ação pública territorializada e espacializada.</li> </ul>

Fonte: Menezes e Almeida, 2006; Menezes, 2011

Na promoção da *mistura social* privilegiam-se determinados ideais, tais como: uniformização através das diferenças, territórios mais harmoniosos de um ponto de vista socio-urbanístico – sobretudo através do equilíbrio da composição social dos territórios e do abrandamento das situações de segregação urbana. Daí que, associado ao termo *mistura social*, serem considerados outras expressões, tais como: diversidade social, segregação espacial, equilíbrio da população, equilíbrio social, reequilíbrio, reagrupamento dos imigrantes, gueto (etc.).

**Figura 1.** Breve enquadramento do uso do termo *mistura social* em França

Fonte: Menezes e Almeida, 2006; Menezes, 2011

O termo *mistura social* evoca, em França, uma ideia de diversidade através da mistura de grupos sociais num mesmo contexto residencial. Assim, ao ser colocada em prática, a *mistura social* é pensada como uma forma de ação que permitiria reduzir as desigualdades ligadas à localização residencial das populações (acesso aos serviços, discriminação dos acessos ao emprego, mobilidade reduzida, etc.). O que, por outro lado, permitiria a produção de relações sociais mais harmoniosas e menos conflituosas, minimizando situações de delinquência e insegurança. Em síntese, o princípio legislativo da *mistura social* guia, em França, a ação local das coletividades em matéria de habitação. Isto é, objetiva a territorialização da ação pública (estatal) e visa fazer com que os atores locais respeitem esta injunção. A *mistura social* assenta sobretudo na relação entre três ideais: coesão social, solidariedade territorial e (re)equilíbrio social.

Salienta-se ainda que, em 2003, a *mistura social* foi erigida como condição chave da coesão social (à semelhança do modelo holandês), vindo a constituir-se através de objetivos como, por exemplo: demolição dos bairros de habitação social, sobretudo no que se refere aos conjuntos habitacionais degradados<sup>5</sup>.

Tendo presente este breve enquadramento relativamente ao recurso da *mistura social* como princípio legislativo de atuação em França, observou-se que, em Portugal, ainda que

esta noção seja utilizada em diferenciados contextos, a mesma não preconiza um princípio legislativo de ação territorializada a ser tomado como objetivo político<sup>6</sup>. Como os níveis de segregação urbana observados nas cidades dos países do Sul europeu não são tão acentuados como em outras cidades europeias (Malheiros, 2002), provavelmente aí reside uma potencial justificativa para que, em Portugal, o recurso a *mistura social* como princípio legislativo e operativo de ação territorial não se verifique. Todavia, as situações de exclusão e segregação socio-espacial são recorrentes e, em particular, incidem em determinados contextos residenciais de promoção pública, onde se destacam os bairros sociais de realojamento. Daí que, termos associados à noção de *mistura social* – ex.: diversidade social, segregação espacial, equilíbrio da população, equilíbrio social, reequilíbrio, reagrupamento dos imigrantes, reagrupamentos étnicos ou reagrupamentos identitários – também manifestarem-se em contexto português. Assim, conforme temos vindo a assinalar (Menezes, 2010), é de destacar que:

- As diferenças contextuais do território nacional revelam uma geografia desigual de oportunidades e de desfavorecimento socio-económico, habitacional e urbanístico.
- A geografia de exclusões repercute-se com maior evidência nas grandes áreas urbanas, onde se destacam os bairros periféricos, bairros sociais, degradados e de barracas.
- Os contextos habitacionais enquadrados numa geografia de exclusão são, em muitas das situações, onde também se observa a concentração de imigrantes (com destaque para os originários e/ou descendentes dos PALOP – Países Africanos de Língua Portuguesa) e minorias étnicas (com destaque para os ciganos).
- O acesso à casa própria e ao arrendamento é mais desfavorável para os imigrantes e ciganos, destacando-se também o caso dos idosos, desempregados e jovens.
- A par do isolamento urbano, o reforço do fechamento e o encapsulamento dos contextos degradados ou dos bairros tidos como sociais, contribuem para aumentar os níveis de segregação socio-urbanística e da insatisfação dos moradores.
- Manifestação de situações de rejeição, por parte da vizinhança envolvente e da sociedade mais vasta, dos contextos degradados e bairros sociais.
- A par da existência de tentativas pontuais de melhoria da qualidade arquitetónica e urbanística (onde é significativo os estudos desenvolvidos, as dinâmicas normativas e a aposta em projetos de melhor qualidade), os intuitos globais de inserção, inclusão e

integração socio-territorial e urbanística, não têm sido eficazes na promoção e garantia do direito à cidade.

- Deficiências na oferta de infra-estruturas e serviços complementares dificultam a integração socio-urbanística.
- A ainda fraca ocorrência 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 setorização da ação e o evidenciamento de apenas um eixo de desigualdade (ex. precariedade habitacional), não tem contribuído para uma efetiva integração socio-territorial.
- A necessidade de mais acompanhamento social junto das populações desfavorecidas e daquelas que se constituem como vizinhos com proximidade espacial com as áreas de acolhimento de populações carenciadas.

Mas, será que o recurso à aplicação da *mistura social*, tomando para efeito de exemplo o caso francês, pode ser considerado como um caminho a protagonizar?

O estudo desenvolvido permitiu conhecer algumas das incongruências ou efeitos perversos do recurso a *mistura social* em França, de entre os quais, por agora e de forma abreviada, se destacam os seguintes aspectos:

- Minimiza a importância das peculiaridades culturais.
- A proximidade espacial não diminuiu a distância social.
- Situações de aumento das tensões e dos conflitos sociais.
- Poder ser identificado com a noção de assimilação.
- Manifesta uma fraca expressão ao nível da promoção da mobilidade residencial, já que preconiza a ancoragem socio-residencial.
- Pode vir a reforçar ou promover a etnicização dos bairros sociais.

Segundo Marie-Pierre Lefevre (2005), observa-se ainda que mediante uma melhoria da situação socio-económica, as famílias residentes em contextos de *mistura social* tendiam a mudar mudança de área residencial. Isto é, optavam por residir em áreas não afetadas ao princípio da *mistura social*. É, assim, considerado a possibilidade de uma desvalorização dos

contextos cuja composição social esteja associada à *mistura*. Já Éric Maurin (2005) é particularmente incisivo quando questiona a excessiva territorialização das políticas sociais e, ao tomar como exemplo as políticas escolares, chama a atenção para a necessidade de se conferir mais atenção aos públicos ou populações.

*Apoio técnico-metodológico ao Projeto “Velhos Guetos, Novas Centralidades”*

De um ponto de vista teórico, as abordagens integradas do território assumiram como que um estatuto de princípio, assim perspectivando orientar a reflexão e a atuação. Averigua-se, assim, um propósito de criação de uma maior interatividade entre necessidades, problemas e potencialidades sociais, físicas e urbanísticas dos territórios. Este foi, em grande medida, o propósito do Projeto “Velhos Guetos, Novas Centralidades” e cujo apoio técnico-metodológico procurou salvaguardar.

No entanto, aqui não se pretende apresentar ações específicas ou sobre elas traçar uma opinião, nem tão pouco é nosso intuito resultados. Está-se antes interessado em compartilhar algumas preocupações e questionamentos ou perspectivas suscitados por essa experiência de acompanhamento de um processo de intervenção (Menezes, 2007, 2009, Menezes e Vasconcelos, 2009).

**Figura 2.** Bairro das Alagoas: antes e depois da intervenção



A operacionalização de objetivos de ação territorial integrada não é uma tarefa fácil. Neste sentido, por agora destacam algumas situações que, a nosso ver, convém estar-se atentos, designadamente:

- Uma rígida responsabilização funcional e excessivamente assente nas especialidades técnico-disciplinares das equipas de intervenção (ex. técnicos da área social ficam responsáveis pelas ações de cunho social, sucedendo que arquitetos e engenheiros, somente são responsabilizados pelas ações de carácter físico-construtivo, arquitetónico e urbanístico), podem comprometer os objetivos de intervenção. Nestes casos, ao invés de uma interação de ações – onde o diálogo, o envolvimento e a participação são promovidos –, observa-se uma justaposição de áreas de especialidades e áreas de ação.
- A par da importância do planeamento e da execução dos planos de ação, é fundamental considerar que tal é um processo a ser construído em dois tempos: a) tempo de reflexão, planeamento e preparação da ação; b) tempo de atuação e implementação das ações. Todavia, muitas vezes, verifica-se um desencontro entre o tempo necessário para a reflexão e o planeamento, e o tempo de ação.
- O interesse em reconhecer não só avanços como os pontos críticos que dificultam a promoção do desenvolvimento socio-territorial integrado e sustentável.
- Ultrapassar a ideia de que a identificação das necessidades, problemas e potencialidades sociais e territoriais, ainda que consideradas a partir de um princípio multidimensional de abordagem, não deve restringir-se ao olhar técnico das especialidades envolvidas.
- Ultrapassar a ideia de projeto de intervenção como uma finalidade única de obra feita, já que tal pode comprometer a promoção de um intuito de desenvolvimento integrado e sustentável.
- O diagnóstico é, muitas vezes, visto como um instrumento de caracterização de partida do projeto, o que minora o seu interesse numa fase a jusante, já como instrumento de dinamização, instigação e retroalimentação do projeto de intervenção.
- É fundamental promover uma capacitação continuada da equipa técnica de intervenção.
- Considerar que a noção de projeto de intervenção pode ser apreendida em dois sentidos diferenciados: (1) o de compromisso com a data de finalização do projeto; (2) o de continuidade e transferibilidade das dinâmicas encetadas pelo projeto. Pelo que, interessa ultrapassar a ideia de projeto de intervenção enquanto uma finalidade de obra feita, já que

esta perspectiva pode comprometer a promoção de um intuito de desenvolvimento sustentável e integrado.

Ao revelar-se como uma alternativa individual ou social paralela ao modelo arquitetónico ou mesmo urbanístico que eventualmente lhe é atribuído, em grande plano, interessa estar-se atento ao facto de que a ideia de *projeto* exprime uma representação do futuro, ou pelo menos um desejo do indivíduo ou da sociedade em produzir alternativas às ordens vigentes. Pelo que, um dos aspectos mais delicados de uma dinâmica de intervenção é: responder ao desafio que é inverter situações de exclusão social que, não necessariamente dizem somente respeito a uma dimensão territorial. Trata-se, assim, de questões de justiça espacial, bem como de justiça social. Como promover o desenvolvimento social e urbanístico sem investir nos projetos de vida das pessoas? Como incutir a necessidade de mudança e desenvolvimento sem reconhecer os processos de adaptação cultural, as aspirações relativamente ao futuro e as capacidades de realização?

## Considerações finais

Os trabalhos aqui comentados acolhem preocupações teóricas e metodológicas, entretanto aplicados a domínios temáticos da maior amplitude e orientados para o apoio ao desenvolvimento social e a não discriminação socio-espacial. Referimo-nos à integração socio-urbanística de populações em situação de exclusão social e “mal alojadas”, e de grupos étnicos minoritários.

Os estudos de Avaliação Pós-Ocupacional realizados, procuraram conhecer o desempenho dos contextos residenciais após um período de pleno uso social. Para efeito e sem menosprezo da perspectiva multidimensional e interdisciplinar adoptada no desenvolvimento desses estudos, o conhecimento sobre a satisfação dos moradores para com o contexto de moradia foi essencial. De entre os diversos elementos estudados, foi-nos possível observar o papel que determinados aspectos detêm na satisfação do morador, tais como: as questões mais diretamente relacionadas com a imagem pública, a gestão e a manutenção do bairro.

A partir de uma compreensão interativa entre conceitos, políticas e práticas de ação, o estudo realizado no âmbito do Projeto “La mixité sociale: une reference europeenne partagé?”, analisou a incidência do conceito de *mistura social* nas políticas portuguesas

ligadas à habitação, ao urbanismo/ordenamento do território e à imigração. A reflexão encetada permite observar que as especificidades socio-territoriais e culturais dos contextos de exclusão e de segregação socio-espacial exigem, a nível metropolitano, municipal e setorial, a implementação de diretivas de atuação pública que potenciem a equidade de oportunidades e a melhoria da qualidade de vida urbana em termos mais globais.

Ainda no âmbito da temática da integração socio-urbanística de populações e áreas urbanas carenciadas e/ou alvos de segregação socio-espacial, a experiência de Apoio Técnico-Metodológico ao Projeto “Velhos Guetos, Novas Centralidades”, permitiu observar que os intuitos de integração socio-urbanística, podem ser comprometidos por um conjunto de aspectos que não necessariamente correspondem às questões de âmbito territorial, o que complexifica a situação. De entre os aspectos salientados, sobretudo se destacou os de teor técnico-metodológico, mas é de considerar-se ainda as questões políticas que subjazem estes processos (e aqui pouco desenvolvidas) e de uma efetiva justiça social que prime pela justiça espacial.

Ainda que a habitação se constitua como um dos direitos elementares de uma cultura de cidade, habitar não se restringe à habitação. Talvez, como refere Lucinda Fonseca (2003), “a chave para evitar os mecanismos de exclusão dos imigrantes e minorias étnicas e de outros grupos de risco reside em ações descentralizadas, fundadas no fortalecimento da sociedade civil, a nível local”. Quem sabe, como assinalado por Portas et al (2003), um possível caminho poderá ser a promoção de espaços coletivos como ligantes “das heterogeneidades e suporte dos novos *mix*”, onde é fundamental “construir continuidade entre a revitalização interior e a reurbanização exterior” (Portas et al, 2003).

Interessa, contudo, evitar que o debate atual seja dominado pelos imediatismos das urgências do tempo presente (Telles, 2010), o que torna pertinente questionar a atualidade do habitar, bem como sobre as táticas e as inovações que a população urbana, pobre e/ou em vias de empobrecimento recorre para (sobre)viver na cidade. Afinal, que trajetórias habitacionais, percursos ocupacionais e deslocações quotidianas permitem relacionar habitação, trabalho, escola e serviços urbanos? Que respostas fornecer no âmbito da intervenção? Como contribuir para inspirar – a guisa do que Marion Segaud (2010) refere sobre a necessidade de uma “arquitetura essencial” – um *urbanismo essencial*?

## Referências bibliográficas

Amilcar A, Carreiras M, Ferreira B, Malheiros J, **Social Mix, Utopia or Reality: Portuguese Cases**. In Duxbury N (ed.) Rethinking Urban Inclusion – Spaces, Mobilizations, Interventions. CES CONTEXTO, Coimbra, 2013, p.16-32.

Baptista Coelho A, et al, **1ª Análise Retrospectiva do Parque Financiado pelo INH nos anos 1985/87**. Relatório 347/95 (confidencial), NA, LNEC, Lisboa, 1995..

Baptista Coelho A, et al, **3ª Análise Retrospectiva do Parque Habitacional Financiado pelo Instituto Nacional de Habitação, anos de 1994/5 a 1998**. Relatório 239/04 – NAU (confidencial). LNEC, Lisboa, 2004.

Fonseca L., Dinâmicas da integração dos imigrantes: estratégias e protagonistas. Atas do I Congresso Imigração em Portugal – Diversidade, cidadania, integração. ACIME, Porto: 108-140, 2003.

Guerra I., As políticas de habitação em Portugal: à procura de novos caminhos. **Cidades, Comunidades e Territórios**, 22: 41-68, 2011.

Lefeuvre MP, Choix résidentiels et refus de mixité sociale?, **Revue Urbanisme - Dossier Mixité**, nº340, p.50-52, 2005.

Malheiros J., Ethni-cities: Residential Patterns in the Northern European and Mediterranean Metropolises – Implications for Policy Design, **International Journal of Population Geography**, nº8, p.107-134, 2002.

Maurin E., La ségrégation territoriale en France, son évolution et ses principes, **Revue Urbanisme - Dossier Mixité**, nº340, p.46-49, 2005.

Menezes M., Entre o Projeto de Intervenção Urbana e a Promoção de uma Cultura de Projeto: Alguns Aspectos Metodológicos. **Atas do SILACC 2007 Cidade e Cultura: Dimensões Contemporânea** [CD-ROM]. EESC-USP, São Carlos, 2007. .

Menezes M., **Apoio técnico-metodológico a um processo de transformação socio-urbanística**. Atas do II Congresso Ibero-Americano Sobre Habitação Social, Ciência e Tecnologia [CD-ROM]; UFSC, Florianópolis, 2009.

Menezes M., **Pensar o direito à cidade através do planear com a diversidade**. Atas del XI Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Buenos Aires, 2010.  
[http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/geocritica2010/228\\_MENEZE\\_S\\_ok.htm](http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/geocritica2010/228_MENEZE_S_ok.htm) [Acedido em 14 de agosto de 2013]

Menezes M., **Mistura social: Uma Referência Europeia Partilhada? A Contribuição Portuguesa**. Relatório 434/2011 – NESO. LNEC, Lisboa, 2011.

Menezes M, Almeida A., **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 – Institute d’Urbanisme de Paris, 2006..

Menezes M, Vasconcelos L., **(In)Compatibilities of the socio-urbanistic process - Methodological challenges.** Proceedings of 23<sup>rd</sup> Congress of the Association of European Schools of Planning, Liverpool, UK, 2009.

Oerstein S., **Avaliação Pós-Ocupação do Ambiente Construído.** EDUSP, São Paulo, 1992.  
Pinagli M., **Identità del presente nella responsabilità del progetto.** In Pinagli M (ed.) *Conoscenza e intuizione in architettura.* Alinea Editrice, Firenze, p.13-26, 1987.

Pinson D., **Arquitectura e Modernidade.** Instituto Piaget, Lisboa, 2000.

Portas N, Domingues A, Cabral J., **Políticas Urbanas: Tendências, estratégias e oportunidades.** Vol 1, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2003.

Reis Cabrita A., **A Futura Habitação Apoiada.** Relatório 75/00 (confidencial) – NA, LNEC, Lisboa, 2000.

Reis Cabrita A, et al (1994) *Análise da Habitação de Custos Controlados no Concelho de Oeiras.* Relatório 304/94 NA, LNEC: Lisboa.

Reis Cabrita A, et al., *Análise e avaliação da qualidade habitacional.* **Sociedade e Território**, nº25 e 26, 1998, p.162-170.

Segaud M., **Anthropologie de l'espace: Habiter, fonder, distribuer, transformer.** Armand Colin, Paris, 2010.

Telles V., **A Cidade nas Fronteiras do Legal e Ilegal.** Argumentum, Belo Horizonte, 2010.

## NOTAS

---

<sup>1</sup> No caso do contexto europeu, Isabel Guerra (2011) destaca as transformações na estrutura demográfica (ex.: envelhecimento da população, diversificação do tipo de famílias, diferentes e novas dinâmicas na relação casa/trabalho, fenómenos migratórios), de âmbito sociocultural (ex.: mudanças de modo de vida e factores ligados à uma maior individualização das sociedades), as situações de precariedade de emprego e de uma negativa mobilidade social.

<sup>2</sup> A seleção dos empreendimentos foi por amostragem, considerando-se critérios como: serem habitados há pelo menos 5 anos, terem sido construídos e ocupados num período de tempo comum (ex.: entre 1995-1998); equilíbrio e representatividade dos diferentes tipos de promoção; distribuição dos empreendimentos pelo território nacional a partir de determinadas especificidades (ex.: litoral e interior, zona urbana e rural, bem como mais e menos densificada).

<sup>3</sup> Para mais informações sobre o trabalho realizado, consultar: Baptista Coelho et al.: 1995, 2004; Reis Cabrita et al.:1994, 1998; 2000.

<sup>4</sup> Ter em consideração que no Reino Unido, havia sido, para o mesmo período, definido como sendo de maior interesse o dispositivo da lei de solidariedade e renovação urbana, o que incitou uma repartição mais equilibrada da construção da habitação social. Já a Alemanha pós-reunificação ao ter, por exemplo, herdado os grandes

conjuntos habitacionais estatais, interrogavam-se sobre os meios de manutenção de uma *mistura social* ajustada às especificidades daquele tipo de habitat (Menezes, 2011).

<sup>5</sup> O que não invalida a existência de experiências pontuais em território nacional que, ainda que não fazendo uso da mistura social como princípio legislativo e operativo da ação territorial, de certo modo tentaram promover algo neste sentido. Neste sentido, e a guisa de exemplo, tem interesse consultar Amílcar et al (2013) sobre os casos dos Olivais Sul e da Alta de Lisboa.

