

Através de 26 textos, esta publicação procura ilustrar o modo como os membros do Grupo de Investigação Ambiente, Território e Sociedade, do ICS-ULisboa, contribuem para novas agendas de investigação sobre dinâmicas de mudança sustentáveis em domínios tão distintos como a alimentação e a energia, a água e a segurança urbana, as alterações climáticas e o ordenamento do território ou a participação pública e os processos de governança. Uma pluralidade temática valorizadora da interdisciplinaridade, desenvolvida a partir de referenciais teóricos comuns e orientada para a construção de novos futuros, visando enriquecer o debate teórico mas também a qualidade das políticas públicas, a divulgação científica e o diálogo com os cidadãos.

Fotografia da capa: Clara Cabral

Ambiente, Território e Sociedade

Novas Agendas de Investigação

João Ferrão
Ana Horta
(organizadores)

o b s e r v a
Observatório
de Ambiente
e Sociedade

Observatório das
Famílias
e das
Políticas de
Família
OFAP

b q d
barómetro
da qualidade da democracia
Barometer of quality democracy

OPJ
OBSERVATÓRIO
PERMANENTE
DA JUVENTUDE

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR

UIDB/SOC/50013/2013

ISBN 978-972-671-363-0



9 789726 713630

ICS

Sónia Alves

Capítulo 18

***Mix* social no âmbito das políticas de habitação e de regeneração urbana: uma análise comparada internacional**

Introdução: das críticas à segregação socioespacial às políticas de *mix* social

Em publicações anteriores (Alves 2010 e 2012) discutiu-se a natureza voluntária ou forçada da concentração espacial de famílias com escassos recursos (educativos, económicos...) em bairros de arrendamento social e privado, bem como a existência de «efeitos de área» associados à sobre-representação de problemas físicos, sociais e económicos em «áreas urbanas em crise». A investigação empírica conduzida neste tipo de áreas permitiu demonstrar a relevância da composição social e da componente simbólica dos locais de residência para as oportunidades dos seus residentes, mas também que a dispersão espacial de famílias pobres não constitui, só por si, uma solução para os problemas de desvantagem, podendo inclusivamente adicionar outro tipo de dificuldades associadas à destruição de redes de interajuda e de apoio social.

No âmbito do estudo da relação entre políticas de habitação e processos de segregação socioespacial numa perspetiva de análise comparada à escala internacional (Alves 2015; Alves e Andersen 2015) sublinhou-se a relevância do papel das ideologias na construção dos regimes de Estado-Providência, lembrando que o Estado-Providência «não é apenas um

É preciso proceder de tal forma que, tanto quanto possível, categorias sociais diferentes se encontrem, se conheçam e confrontem com as suas expectativas, os seus valores e as suas representações do mundo.

mecanismo que intervem – e talvez corrija – a estrutura de desigualdade; mas é, em si mesmo, um sistema de estratificação e uma força ativa no ordenamento das relações sociais» (Esping-Andersen 1991, 104). Os objetivos, as metodologias e os impactos das políticas de *mix* social no contexto das políticas de habitação e de regeneração urbana devem ser escrutinados no contexto destas preocupações.

O presente texto, que procura articular a variedade de perspetivas que têm sido desenvolvidas no âmbito do debate sobre as políticas do *mix* social, estrutura-se em quatro partes. Na primeira reflete-se sobre a evolução das ideias de *mix* social na história do urbanismo e do planeamento territorial. Na segunda identificam-se as abordagens que têm sido usadas na formulação e implementação destas políticas em diferentes países europeus. Na terceira discutem-se as principais controvérsias que lhe têm estado associadas. Por fim, na quarta e última parte identificam-se algumas das novas questões de investigação que essas controvérsias sugerem para o futuro.

O *mix* social nos estudos de urbanismo e planeamento urbano

A ideia de «*mix* social» enquanto ideal normativo que pode guiar as políticas urbanas (Young 2002) tem sido recorrente na história do urbanismo (Sarkissian 1976). Este ideal aparece contemplado nas primeiras visões de urbanismo, que defendem uma cidade estruturada por um desenho urbano geométrico (símbolo da perfeição e da racionalidade humana) e por um modelo de mistura social baseado no coletivismo e na cooperação mútua.

Os primeiros urbanistas de finais do século XIX, como Ebenezer Howard, e os seguidores do modelo da «cidade-jardim» incluem nas suas «visões da cidade ideal» o princípio da mistura social, propondo a construção de pequenas cidades autossustentáveis onde a proximidade entre profissões (médico, mercetário, operário) e atividades económicas poderia contribuir para a vitalidade e a identidade comunitárias (Cole e Goodchild 2000).

No período pós-Segunda Guerra Mundial, o tema da miscigenação social ganhou uma nova centralidade, sobretudo em França onde, como nota Ascher, este passa a ser um tópico que transcende largamente as clivagens políticas e reúne consensos enquanto «produto urbano do ideal republicano» (Ascher 2010, 157). François Ascher, sociólogo e urbanista com larga experiência no planeamento territorial, defende a miscigenação

social por duas razões principais: «em primeiro lugar, as populações modestas devem ter acesso às localizações urbanas das populações abastadas; em segundo lugar, é preciso proceder de tal forma que, tanto quanto possível, categorias sociais diferentes se encontrem, se conheçam e confrontem com as suas expectativas, os seus valores e as suas representações do mundo» (Ascher 2010, 159). No campo do planeamento urbano, Jane Jacobs (1993 [1961]), cujos trabalhos se destacam nas críticas ao modernismo e às suas propostas de segregação de usos do solo, defende um modelo de urbanismo promotor da sociabilidade urbana que deveria ser apoiado pelo modelo da cidade compacta, favorável ao uso de transportes públicos e à mistura de usos e de grupos sociais.

Ao longo das últimas décadas, o conceito de *mix* social como referência às situações de mistura ou de miscigenação social em contextos de residência tem ganho relevância nos estudos de habitação e de regeneração urbana, envolvendo a discussão dos diferentes parâmetros da mistura social (classes de rendimentos, etnias...) e da regulação a nível quer dos tipos e regimes de habitação quer dos usos do solo no planeamento territorial.

A implementação das ideias do *mix* social na política urbana de vários países europeus

Embora a ideia de *mix* social seja antiga, a sua aplicação no âmbito das políticas urbanas é relativamente recente e tem estado circunscrita a alguns países (Bergsten e Holmqvist 2013; Bridge *et al.* 2014).

Na Holanda, que Justus Uitermark (2003) considera o país com uma política de *mix* social mais ambiciosa e bem formulada, os objetivos visados são operacionalizados através: *i)* da regulação de usos do solo, prevendo que em cada nova operação urbanística seja contemplada a inclusão de fogos de baixo custo, para aquisição ou arrendamento social; e *ii)* de iniciativas que envolvem a reestruturação de áreas urbanas em crise, podendo incluir a demolição parcial de habitação, com vista à criação de uma maior mistura de tipos e regimes de ocupação (por proprietários ou arrendatários) e de valores de renda.

Em França, desde há várias décadas que o objetivo da luta contra a segregação socioespacial consta da agenda política nacional (Lelevrier 2013; Blanc 2010). O Programa Nacional de Renovação Urbana, lançado em 2003,

Defendemos um modelo de urbanismo promotor da sociabilidade urbana, favorável ao uso de transportes públicos e à mistura de usos e de grupos sociais.

definiu o objetivo de encorajar o *mix social* e o desenvolvimento sustentável como elementos centrais de uma política que procura reduzir a concentração espacial de famílias com elevadas vulnerabilidades à pobreza e à exclusão social. No âmbito deste programa são impostas quotas mínimas de habitação social a todas as autoridades locais e desenvolvidos projetos de reestruturação de bairros «sensíveis» (sobretudo bairros de habitação social constituídos depois da Segunda Guerra Mundial), através de operações de demolição de parte do *stock* habitacional, que é reconstruído nessas ou em outras áreas. O objetivo não é reduzir o número de unidades de habitação social (existindo o compromisso político de construir uma nova unidade por cada unidade demolida), mas o de aumentar a variedade de tipos e regimes de ocupação em cada unidade residencial, no sentido de atrair famílias da classe média para estas áreas (Lelévrier 2013).

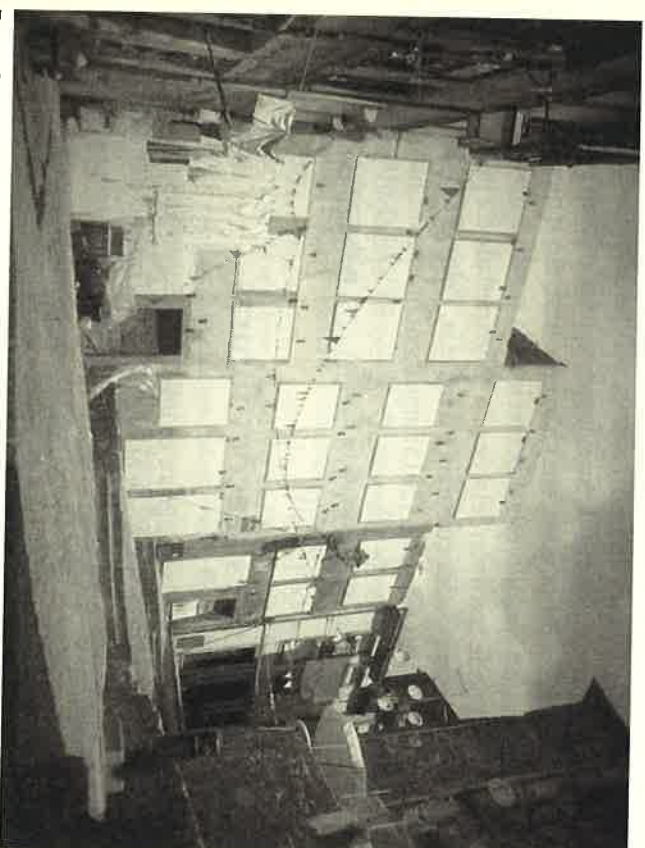
A semelhança do que acontece em França, também na Alemanha a concentração espacial de imigrantes é considerada um fator que pode dificultar a sua integração social, sobretudo quando estes têm origem em países em desenvolvimento (Münch 2009). Neste país, as políticas de luta contra a segregação são desenvolvidas através de um sistema de quotas que procura promover a sua dispersão residencial na estrutura urbana. O objetivo é impedir a fixação de minorias étnicas em áreas onde estas já estão sobre representadas (Bolt e Van Kempen 2013).

Nos países escandinavos, embora se reconheça a interligação que parece existir entre uma segregação de natureza socioeconómica e étnica, devido ao grande influxo de imigrantes com origem em países em desenvolvimento, são sobretudo as questões socioeconómicas e relacionadas com a habitação as que estruturam as políticas de *mix social*. Em países como a Dinamarca ou Suécia, os objetivos do *mix social* são integrados nos objetivos mais gerais das políticas de Estado-Providência que procuram limitar as desigualdades socioeconómicas e territoriais; e em cidades como Copenhaga tendem a ser regulados a nível de toda a cidade (e não apenas dos bairros em dificuldade), através da inclusão de habitação sem fins lucrativos, de acesso universal a toda a população (Alves e Andersen 2015).

As controvérsias associadas à implementação de políticas de *mix social*

A ideia de que a mistura social pode gerar benefícios para as famílias mais pobres tem vindo a ser questionada por diversos autores. Por exemplo, Cheschire (2007) defende que a retórica política em torno do *mix so-*

Figura 18.1 – O abandono e a degradação habitacional numa área urbana em crise



Fonte: Sónia Alves, 2013.

cial não passa o teste das evidências científicas, e Bolt e Van Kempen (2013) afirmam que a mistura social não se repercutiu necessariamente em relações sociais de cooperação e de entretajuda, sobretudo quando são grandes as diferenças em termos de valores e normas dos grupos em presença. Embora a proximidade residencial possa favorecer o «entrar em contacto», a interação social nem sempre é geradora de relações sociais que promovam «um fluxo positivo de capital social da classe média para a classe baixa e um processo de integração social dos grupos de imigrantes através do contacto com os nativos» (Van Gent e Musterd 2013, 65).

Estudos realizados em áreas urbanas com alguma mistura social, por exemplo em territórios onde processos de renovação urbana atraíram uma nova classe média-alta (Malheiros *et al.* 2013) ou em territórios onde processos de declínio urbano atraíram famílias com menores recursos (Alves 2010), têm salientado o facto de as distâncias simbólicas e/ou culturais (associadas a diferenças linguísticas e de estilos de vida) poderem sobrepor-se a fatores de proximidade física. Esta é a conclusão apresentada por Colomb (2007, 10) para o caso de Londres onde, nas palavras da autora: «a mistura de regimes de habitação pode trazer uma relativa

proximidade física entre diferentes grupos socioeconômicos, mas não necessariamente uma verdadeira mistura social em espaços públicos, escolas, serviços e lojas». Um outro aspeto, sublinhado por Young (2002), é que a agregação residencial de famílias pertencentes a um mesmo grupo social (étnico, de rendimentos, etc.) não constitui, em si mesma, um problema, sobretudo quando esta é percebida positivamente pelos seus membros ou pode favorecer relações de solidariedade e a preservação ou afirmação de identidades culturais e religiosas. Pelos motivos antes assinalados, Bolt e Van Kempen (2013) argumentam que se há um limite à aplicação do princípio de *mix social*, ele é o da oposição por parte da população residente, uma posição defendida em Portugal por Malheiros e Vala (2004) e por Alves (2010).

Pistas para investigações futuras

Os objetivos, as metodologias e os impactos das políticas de habitação e de regeneração urbana requerem um maior escrutínio das ciências sociais e do território a partir de duas perspetivas complementares. Uma primeira, diacrónica, que valorize o fator tempo na compreensão de trajetórias divergentes de áreas residenciais a nível, por exemplo, dos seus processos de composição e de recomposição social. Uma segunda, sincrónica, que procure interpretar para momentos concretos os impactos desiguais das políticas públicas em diferentes grupos sociais e distintos tipos de territórios.

Pense-se, por exemplo, como, no atual quadro de mudança legislativa a nível do mercado de arrendamento privado, a liberalização das rendas antigas, que deverá afetar a qualidade, a disponibilidade e os preços da habitação sobretudo nas áreas de consolidação mais antiga, poderá ter efeitos de sinal e intensidades desiguais a nível intraurbano, em função da localização geográfica e das características da estrutura habitacional (tipologias e regimes de ocupação, níveis de degradação e devolutos, etc.), sendo o reforço da segmentação dos mercados de habitação e da polarização social uma hipótese a testar.

Com o apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, o projeto de investigação «High Hopes for Mixed Communities»¹ irá prosseguir no esforço de desenvolvimento de uma perspetiva de análise comparada,

diacrónica e sincrónica, entre a Dinamarca e Portugal, com o objetivo de explorar o modo como contextos políticos, ideológicos e institucionais diferentes afetam os processos de desenvolvimento e reestruturação territorial e as tendências de segregação ou miscigenação social em curso.

Referências

- Alves, Sónia. 2010. *O Social, o Espacial e o Político na Pobreza e na Exclusão: Avaliação de iniciativas de Regeneração de Áreas Urbanas em Risco na Cidade do Porto*, tese de doutoramento, Lisboa, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa.
- Alves, Sónia. 2012. «The patterns of unemployment and the geography of social housing». *World Academy of Science, Engineering and Technology International Science Index*, 71: 759-767.
- Alves, Sónia. 2015. «Welfare State changes and outcomes: the cases of Portugal and Denmark from a comparative perspective». *Social Policy & Administration*, 49 (1): 1-23.
- Alves, Sónia, e Hans Thor Andersen. 2015. «Social housing in Portugal and Denmark: a comparative perspective», comunicação apresentada no Colóquio Internacional ENHR 2015 Housing and Cities in a time of change: are we focusing on People?, Lisboa, ISCTE, 28 de junho-1 de julho.
- Ascher, François. 2010. *Novos Princípios de Urbanismo Seguindo de Novos Compromissos Urbanos*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Bergsten, Zara, e Emma Holmqvist. 2013. «Possibilities of building a mixed city - evidence from Swedish cities». *International Journal of Housing Policy*, 13 (3): 288-311.
- Blanc, Maurice. 2010. «The impact of social mix policies in France». *Housing Studies* 25 (2): 257-272.
- Bolt, Gideon, e Ronald van Kempen. 2013. «Introduction special issue: Mixing neighbourhoods: Success or failure?». *Cities* 35: 391-396.
- Bridge, Gary, Tim Butler, e Patrick Le Gales. 2014. «Power relations and social mix in metropolitan neighbourhoods in North America and Europe: Moving Beyond Generalization?». *International Journal of Urban and Regional Research*, 38 (4): 1133-1141.
- Cheshire, Paul. 2007. *Segregated Neighbourhoods and Mixed Communities: a Critical Analysis*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Cole, Ian, e Barry Goodchild. 2000. «Social mix and the balanced community in British housing policy - a tale of two epochs». *Geojournal*, 51 (4): 351-360.
- Colomb, Claire. 2007. «Unpacking new labour's 'Urban Renaissance' agenda: Towards a socially sustainable reurbanization of British cities?». *Planning Practice & Research*, 22 (1): 1-24, DOI: 10.1080/026697405001455249.
- Esping-Andersen, Gosta. 1991. «As três economias políticas do Welfare State». *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 24: 85-116.
- Jacobs, Jane. 1993 [1961]. *The Death and Life of Great American Cities*. 3.ª ed. Toronto: Modern Library.
- Lelévrier, Christine. 2013. «Social mix neighbourhood policies and social interaction: The experience of newcomers in three new renewal developments in France». *Cities* 35: 409-416.

¹ Bolsa de Investigação com a referência SFRH / BPD / 75863 / 2011, financiada pelo POPH - QREN - Tipologia 4.1 - Formação Avançada, participado pelo Fundo Social Europeu e por fundos nacionais do MEC.

- Malheiros, Jorge Macarista, e Francisco Vala. 2004. «A problemática da segregação residencial de base étnica – questões conceituais e limites à operacionalização: o caso da Área Metropolitana de Lisboa». *Revista de Estudos Demográficos* 35: 89-109.
- Malheiros, Jorge, Rui Carvalho, e Luís Mendes. 2013. «Gentrification, residential ethnicization and the social production of fragmented space: a comparison between two multi-ethnic neighbourhoods in Lisbon and Bilbao». *Finisterra: Revista Portuguesa de Geografia*, 48 (96): 109-135.
- Münch, Sybille. 2009. «It's all in the mix?: constructing ethnic segregation as a social problem in Germany». *Journal of Housing and the Built Environment*, 24 (4): 441-455.
- Sarkissian, Wendy. 1976. «The idea of social mix in town planning: An historical review». *Urban Studies*, 13 (3): 231-246.
- Utemark, Justus. 2003. «Social mixing and the management of disadvantaged neighbourhoods: The Dutch policy of urban restructuring revisited». *Urban Studies*, 40 (3): 531-549.
- Van Gent, W. P. C., e Sako Musterd. 2013. «Unintended effects of urban and housing policies on integration: 'white' discontent in the Dutch city». *Geography Research Forum*, 33: 64-90.
- Young, Iris Marion. 2002. *Inclusion and Democracy*. Oxford: University Press Scholarship Online.

Marco Allegra

Capítulo 19

expERTs – Making sense of planning expertise: housing policy and the role of experts in the *Programa Especial de Realojamento (PER)* * Knowledge and policymaking in the Age of Expertise

Most contemporary policy issues are dealt with through the mobilization of experts' knowledge – on which citizens and decision makers are increasingly dependent in the so-called “age of expertise”. Today, however, the notion of what constitutes “experts' knowledge” and its role in the policy process has become considerably more nuanced than in the past. Since the beginning of the 1990s, social sciences have abandoned the long-held positivistic notion of expertise as a neutral, rational, and ready-made resource, in favor of what Robert Hoppe (1999) called an “argumentative” turn of policy enquiry, emphasizing the contextual, discursive and relational side of policymaking.

The way knowledge is socially constructed and mobilised in the policy process represents not only a pressing theoretical concern, but also a crucial challenge for democratic societies.

* The expERTs project is funded by the FCT (Ref: PTDC/ATP-EUR/4309/2014). Marco Allegra (ICS-ULisboa) is the Principal Investigator of a multidisciplinary research team including planners, anthropologists, geographers, urban sociologists, and policy scholars whose work focuses on the urban dimension of policy-making. The project is based on a partnership between the *Instituto de Ciências Sociais of the Universidade de Lisboa* (ICS-ULisboa), the *Centro de Investigação e Estudos de Sociologia – Instituto Universitário de Lisboa* (CIES-IUL) and the *Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa* (IGOT-UL).