

## Espaços de inclusão (dos e) para os refugiados na europa atual: que *Direito à Cidade*?

Sílvia Leiria Viegas<sup>a</sup>

### Resumo

A reflexão inaugura o projeto *INSEhRE 21*, configurando um primeiro contacto com o processo de inclusão sócio-espacial e habitacional dos refugiados do Médio Oriente e África na Europa atual, tendo como referência o acolhimento de africanos de língua portuguesa, em Portugal, depois de 1975. O objetivo é situar Lefebvre enquanto autor teórico-metodológico de referência e, adotando um olhar crítico, identificar e sistematizar modelos contrários de produção do espaço habitacional de, e para, estes imigrantes, conducentes (ou não) ao *Direito à Cidade*. Lança-se, por fim, a ideia de permeabilidade entre espaços sociais e políticos como fator de inclusão.

### Palavra-Chave

Refugiados; Europa; Produção do Espaço Habitacional; *Direito à Cidade*.

### Abstract

The reflection inaugurates the *INSEhRE 21* project, establishing a first contact with the process of socio-spatial and housing inclusion of refugees from the Middle East and Africa in Europe today, with reference to the reception of Portuguese-speaking Africans in Portugal after 1975. The objective is to situate Lefebvre as a theoretical-methodological author of reference and, adopting a critical perspective, to identify and systematise opposing models of production of housing spaces of, and for, these immigrants, leading (or not) to the *Right to the City*. Finally, the idea of permeability between social and political spaces as a factor of inclusion is launched.

### Keywords

Refugees; Europe; Production of Housing Spaces; Right to the City.

### Introdução

O artigo surge no âmbito do projeto de investigação pós-doutoral em início, designado de *INSEhRE 21 – Inclusão Sócio-Espacial e Habitacional dos Refugiados na Europa de Hoje: Lições da Diáspora Africana em Portugal*, e configura uma abordagem exploratória relativa ao processo de inclusão sócio-espacial e habitacional dos refugiados vindos do Médio Oriente e África para a Europa atual, após 2015, tendo como referência o acolhimento de comunidades africanas de língua portuguesa, em Portugal, depois das independências de 1973-75. O objetivo é introduzir Henri Lefebvre enquanto autor teórico-metodológico de referência e, adotando uma perspetiva crítica, identificar e sistematizar modelos opostos de produção do espaço habitacional orientados, ou não, para o acesso destes imigrantes de fracos recursos à habitação, espaço urbano e construção de uma plena cidadania,

adotando o conceito orientador de *Direito à Cidade* (Lefebvre, 2009). O artigo foca-se na inclusão/exclusão presentes na prática espacial e no espaço prático (*ibid.*; Lefebvre, 2000) europeu, com destaque para Portugal.

O artigo estrutura-se em dois momentos distintos, ambos alusivos aos espaços dos fluxos migratórios, quer no que se refere à chegada das populações estrangeiras, em emergência, quer à sua vivência diária em permanência. O primeiro momento versa sobre os campos de refugiados recém-(auto/co-)produzidos nas zonas de impasse que integram os percursos mais trilhados na Europa e, ainda, sobre a produção habitacional dirigida para estes indivíduos nos países de chegada, e seus efeitos. O segundo momento configura o caso de controlo versando sobre bairros autoproduzidos e transformados por africanos em Portugal<sup>1</sup>, em solo próprio não edificável ou em terrenos (e edifícios) de outrem, durante os anos 1970 a 1990, e também sobre os

<sup>a</sup> Arquiteta investigadora de pós-doutoramento do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES-UC) e membro do Grupo de Estudos Sócio-Territoriais, Urbanos e Ação Local da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa (GESTUAL/ FA-UL). Bolseira FCT (SFRH/BPD/118022/2016 - FSE/POCH). Email: silvia.v.metapolis@gmail.com

<sup>1</sup> Entre outros grupos sociais carenciados, maioritariamente portugueses.

projetos de realojamento com custos controlados reservados para estas comunidades, a partir dos anos 1990. A reflexão cruzada contribui para estabilizar percepções teórico-empíricas iniciais e para identificar novas ideias que sustentem o desenvolvimento da pesquisa.

## Enquadramento

A dita crise dos refugiados na Europa atingiu grande visibilidade em 2015 quando mais de um milhão de pessoas cruzou fronteiras procurando sobreviver (UNHCR, 2016, p.7). Acentuou-se a imagem do Mediterrâneo enquanto barreira geográfica e cultural, tornando-se evidentes os desequilíbrios estruturais europeus expressos na rutura financeiro-ideológica protagonizada entre os países centrais<sup>2</sup>, do norte, e os semiperiféricos<sup>3</sup>, do sul (Varoufakis, 2016) e, recentemente, entre o Reino Unido e os restantes 27 Estados-membros europeus no quadro do Brexit<sup>4</sup>. Acresce ainda a tensão do terrorismo e xenofobia nacionalista numa Europa em crise identitária, política e socialmente despreparada para receber estas populações e hábitos (Žižek, 2016). Até ao início de 2015, Portugal recebeu 699 refugiados espontâneos de um total de 1.354 requerentes de asilo<sup>5</sup>, contrastando com 316.115 de 749.309 solicitações dirigidas à Alemanha (UNHCR, 2016: 58-59), o país europeu da “bandeira política pró-aceitação”. Por sua vez, a Suécia, país igualmente preferencial, recebeu 169.520 de 357.628 interessados (*ibid.*).

No passado recente, em Portugal, os meados dos anos 1970 observaram a chegada de africanos que acompanharam o movimento massivo de portugueses, ditos retornados, procedentes das ex-colónias recém-independentes (1973-75)<sup>6</sup>. Nas décadas de 1980/90 estes imigrantes, originários de Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, Cabo Verde e, ainda, São Tomé e Príncipe, rumaram à Europa estimulados pelas ferozes guerras civis instaladas nos países de origem e/ou por razões económicas. Recentemente, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF, 2015, p.12, 65-69) contabilizou a existência de 86.367

africanos vindos de países de língua portuguesa (45% cabo-verdianos, cerca de 20% angolanos, 20% guineenses, 11% são-tomenses e 3% moçambicanos), ou seja, sensivelmente 22% do total de estrangeiros residentes em Portugal, contabilizados em 388.731 sujeitos em 2015. Trata-se, pois, de um número muito superior aos 10.000 refugiados<sup>7</sup> que o país propôs acolher até 2018 ao abrigo dos Programas Europeus de Recolocação e Reinstalação<sup>8</sup>.

Enquadrado o diálogo sobre processos de inclusão e de exclusão sócio-espacial e habitacional de imigrantes em situação de grande precariedade na Europa e em Portugal apresenta-se o breve quadro teórico-metodológico. São estruturantes as noções contrárias de produção (social) de espaços sociais, nomeadamente espaços de inclusão social, e de produção (oficial) de espaços políticos conforme o modo de produção capitalista (Lefebvre, 2003). Para além disso, a noção de *Direito à Cidade* (*idem*, 2009) é norteadora, não apenas porque visa garantir os mais variados direitos, mas também porque advoga a inclusão dos cidadãos na produção do (seu) espaço e na construção da (sua) plena cidadania. Este *Direito à Cidade*, sendo simultaneamente produto e obra, configura o acesso à habitação infraestruturada e aos benefícios da urbanização (saúde, educação, lazer, trabalho, comércio, etc.), mas também à  *festa*, ou seja, à apropriação do poder e/ou espaço e à participação individual ou coletiva na esfera política democrática.

Neste quadro, adotando uma perspetiva cruzada, os pontos alusivos aos campos de refugiados na Europa e à autoprodução do espaço por, e para, africanos em Portugal abordam o tema da produção do espaço social. Por outro lado, os pontos relativos ao alojamento direcionado e racionalizado para estes imigrantes, respetivamente, retratam a produção de espaços políticos. Em ambos os casos, de estudo ou de controlo, a luta pela sobrevivência e/ou a procura de melhores situações de vida geraram deslocamentos massivos. No que se refere aos destinos de passagem e/ou de chegada, em situação de emergência, o espaço social produzido quotidianamente por estas comunidades imigrantes em estudo visa colmatar

<sup>2</sup> Liderados pela Alemanha, a mais forte economia Europeia.

<sup>3</sup> Como Portugal e Grécia, recentes alvos de resgate económico pelo Fundo Monetário Internacional.

<sup>4</sup> Trata-se da saída do Reino Unido da União Europeia, em preparação, sendo que o país nunca adotou a moeda única nem aderiu à livre circulação de pessoas dentro do Espaço Schengen.

<sup>5</sup> Destes requerentes não são protegidos ao abrigo da Convenção de Genebra (1951), entre outras diretivas, pois não têm o mesmo estatuto e direitos que os refugiados legalmente reconhecidos, como por exemplo autorização para trabalhar. Tal inviabiliza a sua plena inclusão.

<sup>6</sup> Outros quadros de referência, por exemplo os casos do acolhimento de refugiados com estatuto legal reconhecido vindos de outras geografias e temporalidades, poderiam ser considerados. Porém, não constituem o foco do projeto de pesquisa INSEhRE 21.

<sup>7</sup> Sobre a comparação dos fluxos de refugiados chegados num passado recente, Santinho (2011) refere os primeiros dados oficiais datados de 1993, avançados pela United Nations Refugee Agency (UNHCR) em 2002: 600 indivíduos (total acumulado à data).

<sup>8</sup> O processo de recolocação refere-se à distribuição de refugiados dentro da União Europeia. A reinstalação consiste na transferência de refugiados, a pedido da UNHCR, de um país de asilo fora da União Europeia para um Estado-membro que o aceite acolher.

lacunas da inação e/ou incapacidade política dos Estados Europeus, numa aproximação ao *Direito à Cidade*. Por sua vez, em situação de permanência, no presente e feroz contexto neoliberal capitalista, a intervenção popular e comunitária pode emergir como complemento às políticas e às práticas públicas dominantes, contrariando cenários de exclusão, numa lógica de equivalente acesso ao *Direito à Cidade*.

## Refugiados na Europa

### *Campos de refugiados*

À escala mundial, os últimos anos (1996-2015) observaram o aumento dos refugiados e de requerentes de asilo, contabilizados no final de 2015 acima dos 20 milhões (UNHCR, 2016: 6). A Turquia, o Paquistão e o Líbano são os países que mais imigrantes receberam, num total de 5,2 milhões (*ibid.* p.3). À escala europeia, os números rondavam os 4,4 milhões (*ibid.* p.14) para um universo de 510,2 milhões de concidadãos (Eurostat, 2016), sendo que o ingresso no velho continente ocorreu, sobretudo: (1) pela travessia no Mediterrâneo Central, entre a Tunísia ou Líbia e Itália, sendo esta rota preferencial em 2014; (2) pelo Mediterrâneo Oriental, atravessando o corredor Turquia-Grécia em direção à Macedónia, tratando-se da rota mais escolhida em 2015; e (3) pelo atravessamento dos países dos Balcãs Ocidentais, desde a Macedónia até à Hungria passando pela Sérvia, um percurso crescente em 2015. As imigrações no Mediterrâneo Ocidental (Argélia-Espanha), pelas fronteiras orientais (Ucrânia-Eslováquia) e pela Albânia-Grécia foram residuais.

A Itália e a Grécia foram os países semiperiféricos que primeiro receberam estes fluxos migratórios<sup>9</sup>. Destaca-se a ilha italiana de Lampedusa, importante recetor de imigrantes da Eritreia, Nigéria e Somália, e a ilha grega de Lesbos, porta de entrada para sujeitos vindos da Síria, Afeganistão e África subsariana (Frontex, 2017). Em emergência, pela renúncia à escassez, perseguição, destruição e/ou morte nas origens, ou pelos recorrentes naufrágios no Mediterrâneo, ambos os governos adotaram medidas práticas no sentido de resgatar e aceitar estes indivíduos no que Arango (2016) identificou como contexto de crise multidimensional com extraordinárias implicações e gravidade. A estratégia passou

pela criação de campos de admissão<sup>10</sup>, a maioria superlotados e sem mínimas condições de habitabilidade (com contentores e tendas, sem água potável ou aquecimento, etc.), tendo alguns sido recém-desativados devido aos elevados níveis de precariedade (Idomeni, junto à Macedónia) ou por fogo posto, como manifestação de protesto por um melhor acolhimento (Moria, em Lesbos).

Na fronteira da Sérvia com a Hungria as tensões ocorreram após a chegada massiva de imigrantes do Kosovo, Iraque, Síria e Afeganistão (Frontex, 2017), e devido à política governamental húngara de não-aceitação (de detenção, criminalização e expulsão) a que se seguiu o fecho de fronteiras na rota dos Balcãs<sup>11</sup>, colocando ainda mais pressão na vizinha Grécia. O paradigma de discriminação emergiu em 2015 após o executivo proibir a utilização dos caminhos-de-ferro no sentido da Áustria (e do norte da Europa), detendo os imigrantes em marcha num campo dito de acolhimento (Bicske). Todavia, muitos ofereceram resistência procurando fugir. Outros campos de fronteira (Roszke, junto à Sérvia, ou Bekescsaba, perto da Roménia) estão em funcionamento formando um conjunto de espaços encerrados para imigrantes ilegais. Juntamente com as vedações em arame farpado que delimitam fronteiras, estes campos materializam uma política migratória excludente, recém-condenada pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

O recém-desmantelado campo de Calais (França), *The Jungle*, também configurou um mediático centro de tensão, até pelo impacte dos imigrantes que, em 2016, rumaram massivamente a Paris montando tendas no seu coração. Estrategicamente localizado junto ao Eurotúnel, o maior campo de refugiados Europeu acolheu, durante cerca de 14 anos, em situação de grande precariedade, até cerca de 10.000 sujeitos (Leclerc, 2016) que buscavam atravessar para o Reino Unido em busca de melhores condições de vida. Possivelmente devido à sua localização central, este campo de refugiados tornou-se objeto de estudo preferencial de alguns académicos interessados nos processos e práticas de auto/co-produção do espaço habitacional em emergência (ver Chamma, 2017). Visavam incluir lições locais em contributos futuros apontados para o desenvolvimento integrado destas áreas habitacionais precárias. Flinder (2016), por sua vez, recorreu à teoria espacial de Lefebvre para versar sobre a autoprodução no *The Jungle* enquanto materialização de estratégias individuais da vida quotidiana.

<sup>9</sup> De acordo com a UNHCR (2016:32-3), durante 2015 chegaram 153.800 imigrantes à costa de Itália e 856.700 à Grécia (sendo, do total dos imigrantes, 58% homens adultos, 17% mulheres adultas e o restante crianças). Estima-se que 3.771 pessoas tenham morrido no mar.

<sup>10</sup> Alguns destes migrantes são posteriormente integrados no Programa Europeu de Recolocação e transferidos para outros países da União Europeia, como por exemplo para Portugal

<sup>11</sup> Eslovénia, Croácia, Sérvia e Macedónia; segundo a Frontex (2017), em 2015 registaram-se 764.000 detenções de imigrantes na região.

### *Alojamentos direcionados*

Para além da tensão sócio-espacial expressiva em áreas de impasse, nas situações de permanência, os governos nacionais também enfrentam grandes desafios (inter)sectoriais, muitos dos quais relacionados com o acesso à habitação e ao habitar condigno. Destacam-se destinos preferenciais como a Alemanha e a Suécia<sup>12</sup>, e ainda Portugal pela vontade de acolhimento e inserção que proclama<sup>13</sup>. Neste quadro, apesar dos indicadores do Migrant Integration Policy Index (MIPEX, 2015) referenciarem uma integração de 61% na Alemanha e, identicamente, de 78% e 75% na Suécia e em Portugal, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico e a União Europeia (OECD/EU, 2015) divulgam que 14%, 5% e 6% dos seus imigrantes, respetivamente, têm más condições de habitabilidade. Como alertam Somerville e Steele (2001), as reduzidas opções habitacionais das minorias raciais e étnicas favorecem a sua exclusão. Assim, têm emergido respostas locais da sociedade civil por toda a Europa atual, visando contribuir para acolher e alojar estes indivíduos de forma inclusiva.

Em termos da sua imagem pública, a rígida postura da Alemanha relativamente à crise económica da Grécia de 2015 contrastou com a sua grande abertura política à chegada de refugiados a território nacional no mesmo ano. Para além de motivações humanitárias, tal abertura ocorreu porque o país visou desenvolver a economia recorrendo ao trabalho de imigrantes<sup>14</sup>, prevendo inclusivamente a construção de 400.000 fogos/ano para estes sujeitos (Deutsche Bank, 2015; Reuters, 2016a). O investimento em habitação (dita) de interesse público tem avultado (€2.000M/ano, segundo a Reuters, 2016a) tendo sido acordados incentivos fiscais para privados que construam casas em áreas urbanas pouco procuradas, isto é, potencialmente orientadas para a segregação, e com preço de construção/m<sup>2</sup> inferior a 3.000 euros (Reuters, 2016b), ou seja, restringindo qualidade. Visando contrariar estas e outras tendências gerais, a sociedade civil tem-se mobilizado defendendo o empoderamento e uso de ferramentas digitais na auto-organização

(HKW, 2016). Ultrapassadas as dificuldades iniciais de alojamento (relacionadas com falta de qualidade e abusos pessoais), o tema da habitação inclusiva aponta para soluções com a participação dos refugiados enquanto parte interessada e futuros residentes (*ibid.*).

Como sucedeu na Alemanha em 2015, em 2016 a Suécia também anunciou políticas temporárias de controlo de fronteiras dentro do espaço Schengen perspetivando, para além disso, a expulsão de imigrantes ilegais (60.000 a 80.000 pessoas, diz a Euronews, 2016). Apesar da economia crescente (4,7%), bastante superior à Alemã (2,1%), a insuficiência de opções habitacionais é generalizada e tem gerado tensões sociais relativas ao acolhimento destes grupos estrangeiros. Neste quadro, são duas as modalidades de alojamento disponíveis (FARR, 2015): os campos de refugiados, implicando falta de controlo sobre a localização e/ou outras opções, e habitação própria, eventualmente partilhada com amigos ou familiares, de acordo com as respetivas capacidades financeiras. Na Suécia, tal como na Alemanha, as ferramentas digitais assumem especial relevância nas pontes que enchem e estabelecem, sendo exemplo a plataforma Refugees Welcome (2017), concebida para identificar interessados em disponibilizar/arrendar alojamentos próprios.

Em Portugal, o Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia da Migração (2015)<sup>15</sup> preparou um Plano de Ação Nacional alusivo à integração de refugiados, o Orçamento de Estado de 2016<sup>16</sup>, apesar do fraco crescimento económico (0,7%, no arranque de 2015), anteviu o cofinanciamento europeu de €24M e as Grandes Opções do Plano (2016-2019)<sup>17</sup> mencionavam políticas habitacionais inovadoras. Porém, quem espontaneamente pede asilo a Portugal e/ou chega ao abrigo dos Programas Europeus de Recolocação e Reinstalação depara-se, numa primeira fase, com os centros do Conselho Português para os Refugiados (CPR), localizados na região de Lisboa, sobrelotados<sup>18</sup>. Estes sujeitos são depois, na sua maioria, conduzidos para habitações em locais descentralizados e/ou rurais (por exemplo Penela, Mangualde)<sup>19</sup>, por vezes abandonando-as (Frechaut,

<sup>12</sup> Os países mais escolhidos pelos refugiados espontâneos.

<sup>13</sup> Sobretudo no âmbito do Programa Europeu de Recolocação.

<sup>14</sup> A Alemanha, com uma população muito envelhecida, tem uma muito baixa taxa de fecundidade, sendo que poderá beneficiar do influxo de jovens refugiados potencialmente trabalhadores.

<sup>15</sup> Presidência do Conselho de Ministros e Ministérios dos Negócios Estrangeiros, da Administração Interna, da Saúde, da Educação e Ciência e da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (2015), *Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações: Despacho n.º 10041-A/2015*, de 3 de Setembro, Lisboa: D.R. Portugal, 2.ª Série, n. 172.

<sup>16</sup> Assembleia da República (2016), *Orçamento de Estado para 2016: Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março*, Lisboa: D.R. Portugal, 1.ª Série, n. 62.

<sup>17</sup> Assembleia da República (2016), *Grandes Opções do Plano para 2016-2019: Lei n.º 7-B/2016, de 31 de Março*, Lisboa: D.R. Portugal, 1.ª Série, n. 63.

<sup>18</sup> Um para adultos e outro para crianças não acompanhadas.

<sup>19</sup> O CPR conta com uma rede parceira de apoio nacional constituída por municípios, misericórdias, instituições particulares de solidariedade social (IPSS), etc.

2016). Cumpridos 18 meses de enquadramento oficial prenunciam-se vários obstáculos (língua, trabalho e habitação, etc.) identificados em debates focados na inclusão de refugiados à escala nacional e global (Pereira *et al.*, 2016; Guterres, 2016). Alguns participantes defendem o seu envolvimento nestes processos porque, como afirma Diaby (9 de Novembro 2016)<sup>20</sup>, “uma pessoa sem voz é como uma pessoa morta”.

## Africanos em Portugal

### *Espaços auto/co-produzidos*

À escala nacional, em Portugal, as consequências socioeconómicas excludentes do período pós-descolonização fizeram-se notar, sobretudo no que se refere a africanos autóctones vindos das cinco antigas colónias (ou seja, Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe), e aos seus descendentes. Inicialmente, os imigrantes autorizados a residir em Portugal rondavam os 20.000 sendo que, após a quebra dos anos 1980, o valor ascendeu cruzando os 40.000 antes de 1995 (INE/SEF<sup>21</sup> apud Possidónio, 2006, p.81). A maioria destes imigrantes em situação de precariedade concentrou-se na Área Metropolitana de Lisboa devido às redes sociais existentes e às melhores oportunidades de trabalho (Malheiros e Fonseca, 2011). Relativamente à expressão física deste processo migratório e sua consolidação são, principalmente, os bairros de génese ilegal (Raposo, 2012) e os bairros degradados existentes em terras ocupadas (Cardoso e Perista, 1994) que melhor ilustram o quadro, porquanto materializam os processos de autoprodução e transformação do espaço habitacional com reduzida intervenção estatal.

É a questão da propriedade da terra que está na origem desta diferenciação. Os bairros de génese ilegal referem-se à alteração não autorizada do uso do solo (rural-urbano) através da constituição e venda económica de parcelas de loteamento sem licença municipal. Salgueiro (1977, p.29) havia tratado esta problemática, emergente ainda antes das independências, versando sobre os *Bairros Clandestinos na Periferia de Lisboa*, identificando-os como “conjuntos perfeitamente definidos, segregados das restantes malhas construídas”. Nestas vastas bolsas as construções eram tendencialmente precárias (as barracas) ou, havendo maior investimento,

de alvenaria. As redes de infraestruturas básicas eram na maioria inexistentes, dependentes da intervenção pública local quando justificada por falta de higiene ou evidentes carências sociais (Lobo e Craveiro, 2017). Após 1974, com a chegada africanista (e depois outros) e o reforço do (sub)arrendamento, a construção nestes espaços adensou-se (Mendes e Sá, 2017; Malheiros e Fonseca, 2011).

Os bairros degradados autoproduzidos em solo alheio materializam estratégias diárias de apropriação como forma de acesso à habitação. Na região de Lisboa, pela sua grande expressão física (sensivelmente 16,5 hectares e 6.000 pessoas), destaca-se o bairro Cova da Moura (Amadora), habitat de muitos cabo-verdianos, por contraste, por exemplo, com o modesto bairro de Santa Marta de Corroios (Seixal) (cerca de 2,5 hectares e 400 pessoas), ocupado sobretudo por são-tomenses. No primeiro caso, um maior investimento nas habitações (de diversos pisos) e alguma intervenção governamental, iniciada no final da década de 1970, ao nível das infraestruturas básicas, por resposta às reivindicações da Comissão de Moradores, juntamente com a criação de duas associações locais<sup>22</sup>, têm melhorado a vida urbana no bairro inclusive em termos recreativos e socioculturais (Raposo e Jorge, 2017). Em Santa Marta, os investimentos físicos têm sido maioritariamente bloqueados, limitando a margem de manobra dos moradores no que se refere às suas precárias condições de habitabilidade<sup>23</sup>. Num e noutro contexto, com maior anúncio ou sem publicitação, a política dos dois governos locais tende a privilegiar a demolição do edificado.

Para além das diferenças ligadas ao título e uso do solo identifica-se ainda a ocupação de edificação privada. O bairro da Jamaica (Seixal), habitado sobretudo por são-tomenses, em 2004 era o lar de 152 famílias (473 indivíduos, afirma Santos, 2012). Os seus edifícios verticalizados (até 8 pisos), ordenados em sensivelmente 5 hectares, foram ocupados em fase de construção após falência do promotor no fim dos anos 1980, conservando-se paredes no tosco e sem as infraestruturas projetadas. Contudo, os moradores fizeram múltiplas puxadas, inclusive cobradas pela empresa Energias de Portugal (EDP) (por contador de obra/prédio), assim como diversas intervenções de melhoramento no exterior e nos apartamentos, tendo o comércio informal, as hortas urbanas e a criação

<sup>20</sup> Presidente da Associação de Refugiados Portugal, no debate público *Quando a Luz se Apaga*.

<sup>21</sup> Instituto Nacional de Estatística e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

<sup>22</sup> O Clube Desportivo, em 1983, e a Associação Cultural Moinho da Juventude, em 1984.

<sup>23</sup> Segundo técnico municipal (9 de Fevereiro 2017).

de animais despontado para subsistência dentro da comunidade. Apesar da precariedade, os fogos devolutos após os realojamentos de 2003 na Cucena foram reocupados por outros imigrantes (Nós Por Lá, 2012).

### *Espaços racionalizados*

As políticas e práticas públicas e público-privadas de (re)alojamento apontadas para controlar o acesso dos imigrantes (e alguns portugueses de parques recursos) ao espaço e à habitação, ficaram aquém das suas muitas carências e alegadas intenções de as colmatar. Encerrado o Serviço de Apoio Ambulatório Local (processo SAAL), em 1976 (Bandeirinha, 2007), foi sobretudo depois de 1990, em contexto neoliberal, que se conceberam novos instrumentos de promoção do espaço habitacional. Destaca-se o Programa Especial de Realojamento (1993) com 32% das operações a atingir africanos (Malheiros e Mendes, 2007; Malheiros e Fonseca, 2011, p.54), atualizado por versões igualmente segregadoras e insustentáveis (Amilcar *et al.*, 2011). Em certos países de origem, como identifica Viegas (2015), os realojamentos massivos configuram práticas excludentes ainda mais acentuadas.

Relativamente ao uso do solo e às práticas espaciais, a Lei das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (1995) fez incidir sobre os (com)proprietários a responsabilidade de reconversão urbanística, desresponsabilizando os demais atores, nomeadamente o governo e os loteadores (Raposo e Valente, 2010). Através desta legislação, antigos parcelamentos rústicos podem passar oficialmente a urbanos sendo as construções clandestinas legalizáveis, com base num processo burocrático de reconversão urbanística e fundiária. Após a reconversão, estes espaços habitacionais de génese ilegal consolidados passariam a integrar malhas urbanas infraestruturadas, beneficiando da plena urbanização e sua urbanidade. Apesar desta lei configurar uma importante mudança de paradigma, onde instrumentos técnicos e legais procuram cobrir práticas de intervenção (incluindo quotidianas), tratou-se apenas de um regime excecional que visa, por um lado, a plena reconversão (oficial) urbanística e, por outro, contrariar práticas quotidianas duradouras conflitantes com o ordenamento do território em geral. Contudo, como identifica Raposo (2017), o documento legal de 1995 apresenta diversas fragilidades (também

os sucedâneos), gerando constrangimentos práticos, como a intervenção territorial fragmentada, para além de administrativos, como a dificuldade de cumprir prazos. Acresce que a produção do espaço habitacional ilegal persiste em Portugal.

O Programa Especial de Realojamento (PER), com custos controlados, dirige-se a habitantes de bairros autoproduzidos em terrenos ocupados, sobretudo nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, servindo para os erradicar em pouco tempo. Porém, como recorda Cachado (2013), as expectativas dos intervenientes que visavam a melhoria habitacional das comunidades atingidas foram tão profusas quanto os vários equívocos inerentes ao programa. Os mais vaticinados apontavam a excessiva construção e concentração demográfica, pobreza económica, problemas e conflitos sociais e a pesada burocracia processual do Estado, sendo estes fatores argumentados à luz do insucesso das experiências europeias passadas. Por outro lado, os moradores que se fixaram nestes bairros depois da ratificação do diploma, e cujas casas não foram assinaladas no levantamento de 1993, não são elegíveis para efeito de realojamento, tendo este critério levado ao despejo de várias famílias, muitas destas constituídas por africanos e seus descendentes, agora sem teto, nomeadamente nos bairros precários do 6 de Maio e Santa Filomena autoproduzidos no município da Amadora, nas décadas de 1970/80 respetivamente.

No entanto, novos caminhos e horizontes estão em esboço na contemporaneidade. Incentivada pela Associação Habita<sup>24</sup>, com o apoio de grupos de extensão universitária, como o Gestual<sup>25</sup>, a visita da Relatora Especial das Nações Unidas para a Habitação Condigna a Portugal, que apresentou um relatório crítico ao Concelho de Direitos Humanos (Farha, 2016), recolocou o debate sobre a habitação na agenda parlamentar portuguesa. Visando a criação de uma nova geração de políticas mais inclusivas, o Grupo de Trabalho das Políticas de Habitação, Crédito Imobiliário e Tributação do Património Imobiliário<sup>26</sup> (2016), fala em reabilitação urbana sustentável, arrendamento a custos acessíveis, proteção das famílias vulneráveis e relançamento de novas políticas de habitação social.

Relativamente a programas nacionais de referência, a Iniciativa (piloto de qualificação) Bairros Críticos (2005)<sup>27</sup>, configurou um ensaio de qualificação destes territórios, como por exemplo na Cova da Moura (Vasconcelos, 2007),

<sup>24</sup> Apresentação em <http://www.habita.info/>.

<sup>25</sup> Grupo de Estudos Sócio-territoriais Urbanos e de Ação Local da Faculdade de Arquitetura (Universidade de Lisboa). Apresentação em <http://www.gestual.fa.utl.pt/>.

<sup>26</sup> Constituído no âmbito da coligação parlamentar de esquerda apoiante do Governo Socialista em funções. Esta conta com o Bloco de Esquerda, Partido Comunista Português e Partido Ecologista Os Verdes.

<sup>27</sup> Presidência do Conselho de Ministros, *Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos: Resolução do Conselho de Ministros nº 143/2005, de 2 de Agosto*, Lisboa: D.R. Portugal, 1.ª Série, n. 172.

todavia foi alvo de críticas e suspenso em 2012. À escala de Lisboa, o programa municipal Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (BipZip), ativo desde 2011, foca-se na participação cidadã em bairros vulneráveis em termos sociais e urbanos (Roseta, 2013).

### Reflexão cruzada

Os espaços auto/co-produzidos em caso de emergência são, adotando a linguagem reflexiva de Lefebvre (2000, p.43), espaços vividos e/ou de representação “[...] *liés au côté clandestin et souterrain de la vie sociale*”<sup>28</sup>. Relativamente aos refugiados na Europa contemporânea, são exemplo expressivo os campos de admissão precários onde práticas de produção e transformação espacial miram a inclusão social no seu espaço prático. No entanto, estes espaços sociais tendem a ser erradicados. Por outro lado, a criação de espaços políticos de reclusão, também estes indicados como campos de refugiados, tem gerado resistências. Em caso de chegada e/ou impasse na Europa, estes imigrantes não conseguem permanecer nestes campos ou, pelo contrário, são obrigados a ficar em detenção. No que se refere à diáspora africana em Portugal, após 1975, a produção do espaço social em solo de outrem tem sido erradicada e/ou reconvertida em terra própria de acordo com lógicas de racionalização do Estado. *O Direito à Cidade* é, em todos os casos, negado estando, principalmente, relacionado com o (não ter) direito a chegar, o (não ter) direito ao lugar em países estrangeiros e/ou terrenos alheios. Uns e outros migrantes, “diferentes” e carenciados, são tendencialmente excluídos do (e/ou no) cenário urbano Europeu e da sua sociedade urbana em construção e em profunda transformação.

Os espaços oficiais concebidos para casos de permanência são produzidos segundo as lógicas próprias da sua representação e do sistema político-económico que as norteia. No que se refere à produção habitacional direcionada para os refugiados esta é concebida para sustentar o sistema capitalista dominante, reforçando a diferenciação existente. Quando esta produção é insuficiente, como ocorre na Suécia, têm surgido tensões motivando a expulsão destes migrantes. Já em Portugal, um país economicamente débil, o seu acolhimento é pretendido, contudo pouco concretizado. E quando é efetivado aponta para padrões de dispersão em meios rurais tendencialmente mal-aceite pelos sujeitos visados. Paradoxalmente, as lições da diáspora africana

no país reconhecem a tendência de agrupamento e de autoprodução nas áreas metropolitanas. Também mostram os impactes segregadores e excludentes das mais recentes políticas e práticas de realojamento coercivo em grande escala. Por estes motivos, esboça-se uma nova e inovadora geração de políticas habitacionais com base em críticas no presente para a construção de um melhor futuro. A estratégia considera intervenções pontuais inclusivas baseadas na participação das comunidades locais, numa aproximação ao *Direito à Cidade* como um todo, ou seja, simultaneamente produto e obra. Permanece, porém, neste quadro, por explorar a ideia da sua plena concretização enquanto efeito do cruzamento entre produção de espaços sociais (dos imigrantes, africanos de língua portuguesa e refugiados) e espaços políticos (da governação europeia, particularmente a portuguesa) e suas permeabilidades, numa aproximação à coprodução de espaços de inclusão.

### Referências bibliográficas

- Amílcar, A.; Carreiras, M.; Malheiros, J. (2012), *Problemas e Desafios Emergentes da Habitação Social: Uma Reflexão sobre a (in)Sustentabilidade da Habitação Pública*, Actas da 1.ª Conferência de Planeamento Regional e Urbano & 11.º Workshop APDR - Território, Mercado Imobiliário e Habitação, Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Arango, J. (2016), "A Través del Mediterraneo: Tragédia de los Refugiados y Crisis de la EU", em J. Arango, R. Mahía, R.; D. Moya e E. Sánchez-Montijano (org.), *El Año de los Refugiados*, Barcelona: CIDOB, pp. 30-55.
- Bandeirinha, J. A. (2007), *O Processo SAAL e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974*, Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Cachado, R. A. (2013), "O Programa Especial de Realojamento. Ambiente Histórico, Político e Social", *Análise Social*, 206, XLVIII (1º), pp. 134-152.
- Cardoso, A., Perista, H. (1994), "A Cidade Esquecida: Pobreza em Bairros Degradados de Lisboa", *Sociologia – Problemas e Práticas*, n.º 15, pp. 99-111.
- Chamma (2016), *Learning from Calais the Jungle: An Interview with Architecture for Refugees*, Barcelona: UIC. Disponível em: <http://masteremergencyarchitecture.com/2016/10/20/learning-from-calais-the-jungle-an-interview-with-architecture-for-refugees/> [Cons. 8/02/2017]
- Deutsche Bank (2015), *Influx of Refugees: An Opportunity for Germany*, Frankfurt: Deuts-

<sup>28</sup> “[...] ligados ao lado clandestino e subterrâneo da vida social” (tradução livre pela autora).

che Bank.

- Eurostat (2016), *Population on 1 January*. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00001> [Cons. 23/03/2017].

- Euronews (2016), *Suécia Quer Expulsar Entre 60 e 80 Mil Refugiados*, Euronews. Disponível em: <http://pt.euronews.com/2016/01/28/suecia-quer-expulsar-entre-60-e-80-mil-refugiados> [Cons. 23/03/2017].

- Farha, L. (2016), *Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-Discrimination in This Context: Mission to Portugal*, Human Rights Council.

- FARR – Flyktinggruppernas Riksråd (2015), *Good Advice for Asylum Seekers in Sweden*. Disponível em: <http://www.farr.se/sv/in-english/good-advice> [Cons. 30/11/2017]

- Frechaut, M. (2016), *O Acolhimento dos Refugiados em Portugal*, Ciclo de Conversas GESTUAL.

- Flinder (2016), *Interview*, Dezeen. Disponível em <https://www.dezeen.com/2016/03/09/interview-sophie-flinder-refugee-camp-calais-france-jungle-architects-planners/> [Cons. 9/05/2016].

- Frontex – European Border and Coast Guard Agency (2017), *Central Mediterranean Route*. Disponível em: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/> [Cons. 01/04/2017].

- Grupo de Trabalho das Políticas de Habitação, Crédito Imobiliário e Tributação do Património Imobiliário (2016), *Relato dos Trabalhos e Síntese das Conclusões (1º relatório)*. Disponível em: <http://www.ps.pt/wp-content/uploads/2016/11/GTHabita%C3%A7%C3%A3o-BE-Relatorio-2016-07-29-final.pdf> [Cons. 1/04/2017].

- Guterres, A. (2016), Keynote Speech, Vision Europe Summit.

- HKW – Haus der Kulturen der Welt (2016), *Civil Society 4.0 – Refugees and Digital Self Organization*, HKW. Disponível em: [https://www.hkw.de/en/programm/projekte/2016/civil\\_society\\_4\\_0/deklaration\\_civil\\_society/zivilgesellschaft\\_11\\_handlungsempfehlungen.php](https://www.hkw.de/en/programm/projekte/2016/civil_society_4_0/deklaration_civil_society/zivilgesellschaft_11_handlungsempfehlungen.php) [Cons. 15/03/2017].

- Leclerc, J.-M. (2016), *Calais: Le Seuil des 10.000 Migrants Franchi*, Le Figaro. Disponível em: <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2016/08/28/01016-20160828ARTFIG-00122-calais-le-seuil-des-10000-migrants-franchi.php> [Cons. 15/03/2017].

- Lefebvre, H. ([1968] 2009), *Le Droit à la Vil-*

*le*, Paris: Anthropos.

- Lefebvre, H. ([1974] 2000), *La Production de L'Espace*, Paris: Anthropos.

- Lefebvre, H. ([1970] 2003), *Urban Revolution*, Minneapolis/London: University of Minnesota Press.

- Lobo, M. C. e Craveiro, T. (2017, no prelo), "Origens do Processo em Portugal: os "Clandestinos"", em I. Raposo (coord), *Produção e Urbanização de Territórios de Génese Ilegal*, Lisboa: Caleidoscópio, p. 29-57.

- Malheiros, J.; Mendes, M. (coords) (2007), *Espaços e Expressões de Conflito e Tensão entre Autóctones, Minorias Migrantes e Não Migrantes na Área Metropolitana de Lisboa*, Lisboa: Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas.

- Malheiros, J. e Fonseca, L. (coords) (2011), *O Acesso à Habitação e Problemas Residenciais dos Imigrantes em Portugal*, Lisboa: Alto-Comissário para a Imigração e Diálogo Intercultural.

- Mendes, M. e Sá, T. (2017, no prelo), "O Espaço dos Residentes e Usuários dos TGI na AML: Perfis, Trajectórias e Percepções", em I. Raposo (coord), *Produção e Urbanização de Territórios de Génese Ilegal*, Lisboa: Caleidoscópio, p. 171-196.

- MIPEX – Migrant Integration Policy Index (2015), *How Countries are Promoting Integration of Immigrants*. Disponível em: <http://www.mipex.eu/> [Cons. 12/06/2016].

- Nós Por Lá (2012), *Jamaica City*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=66AFP-VXwbNI> [Cons. 11/02/2017].

- OECD/EU – Organisation for Economic Co-operation and Development and the European Union (2015), *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*, Paris, OECD.

- Pereira, S.; Estevens, A.; Malheiros, J.; Matias, R.; Padilha, B.; Santinho, C.; Espírito Santo, I. e Baía, J. (2016), *Reforçar Políticas Públicas: Refugiados e Emergências na Habitação*, Le Monde Diplomatic. Disponível em: <http://pt.mondediplo.com/spip.php?article1098> [Cons. 17/05/2016].

- Possidónio, D. (2006), *Descendentes de Angolanos e de Luso-Angolanos na Área Metropolitana de Lisboa: Inserção Geográfica e Social*, Lisboa: ACIME.

- Raposo, I. (2012), "Bairros de Génese Ilegal: Metamorfoses dos Modelos de Intervenção", em M. Mendes, T. Sá, J.L. Crespo, C. H. Ferreira (coords.), *A Cidade entre Bairros*, Lisboa: Caleidoscópio, pp. 107-118.

- Raposo, I. (coord) (2017, no prelo), *Produção e Urbanização de Territórios de Génese Ilegal*

gal, Lisboa: Caleidoscópio.

- Raposo, I. e Jorge, S. (2017), “Qualificação de Bairros Peri-centrais Autoproduzidos em Lisboa e Maputo: Virtudes e Vicissitudes dos Processos”, *Espaços Vividos e Espaços Construídos*, Vol. 1, n.º 3, pp. 37-50.

- Raposo, I. e Valente, A. (2010), “Diálogo Social ou Dever de Reconversão? As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) na Área Metropolitana de Lisboa”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 91, pp. 221-235.

- Refugees Welcome (2017), *Refugees Welcome Housing*. Disponível em: <https://refugees-welcome.se/> [Cons. 19/04/2017].

- Reuters (2016a), *Germany Must Double Housing Spend to Address Refugee Influx, Says Minister*, Reuters. Disponível em: <http://uk.reuters.com/article/uk-europe-migrants-germany-housing-idUKKCN0UY1RD> [Cons. 17/05/2016].

- Reuters (2016b), *Germany Aims to Boost Housing Construction with Tax Incentives*, Reuters. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/europe-migrants-germany-housing-idUSL8N15C4BJ> [Cons. 17/05/2016].

- Roseta, H. (2013), *Mudar a Política de Habitação em Lisboa. Regras do Jogo, Caminho Feito, Novos Desafios*, Lisboa: Pelouro da Habitação da CML.

- Salgueiro, T. (1977), *Bairros Clandestinos na Periferia de Lisboa*, Finisterra, Vol. 12, n.º 23, pp. 28-55.

- Santinho, C. (2011), *Refugiados e Requerentes de Asilo em Portugal: Contornos Políticos no Campo da Saúde*, Tese de Doutoramento em Antropologia, Lisboa: ISCTE-IUL.

- Santos, D. (2012), *Conhecer e Intervir para Mudar a Jamaica*, Relatório para Obtenção do Grau de Mestre em Enfermagem, Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.

- SEF – Serviços de Estrangeiros e Fronteiras (2015), *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2015*, Oeiras: SEF. Disponível em: [https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa\\_2015.pdf](https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2015.pdf) [Cons. 12/01/2017].

- Somerville, P. e Steele, A. (eds) (2001), *Race, Housing and Social Exclusion*, Londres/Filadélfia: Jessica Kingsley.

- UNHCR – The United Nations Refugee Agency (2016), *Global Trends: Forced Displacement in 2015*, Geneva: UNHCR. Disponível em: <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf> [Cons. 12/01/2017].

- Varoufakis, Y. (2016), *And the Weak Suffer What They Must? Europe’s Crisis and America’s Economic Future*, New York: Nations Book.

- Vasconcelos, L. (2007), “Cova da Moura: Uma Experiência de Intervenção Sócio-Espacial

Participada”, *Inforgeo*, pp. 107-113.

- Viegas, S. (2015), *Luanda, Cidade (im)Previsível? Governação e Transformação Urbana e Habitacional*. Paradigmas de Intervenção e Resistências no Novo Milénio (Tese de Doutoramento em Arquitetura), Lisboa: FA-UL.

- Žižek, S. (2016), *A Europa à Deriva: A Verdade sobre a Crise dos Refugiados e o Terrorismo*, Lisboa: Objectiva.