



**ACESSO À HABITAÇÃO E  
PROBLEMAS RESIDENCIAIS  
DOS IMIGRANTES  
EM PORTUGAL**

JORGE MALHEIROS (COORD.)  
LUCINDA FONSECA (COORD.)

**48**

**SETEMBRO 2011**





# **ACESSO À HABITAÇÃO E PROBLEMAS RESIDENCIAIS DOS IMIGRANTES EM PORTUGAL**

**JORGE MALHEIROS (COORD.)  
LUCINDA FONSECA (COORD.)**

**CRISTINA LATOEIRA  
ANDRÉ CARMO  
ALINA ESTEVES  
MAFALDA ESTEVÃO  
JENNIFER MCGARRIGLE  
LUÍS MORENO  
SÓNIA PEREIRA  
JOSÉ COSTA RAMOS  
NUNO SERRA  
YASMINE TORRES**

**CONSULTORA  
SÓNIA ARBACI**

Biblioteca Nacional de Portugal - Catalogação na Publicação

Acesso à habitação e problemas residenciais dos imigrantes em Portugal / coord. Jorge Malheiros... [et al.]. - 1ª ed. ISBN 978-989-685-043-2  
I - MALHEIROS, Jorge Macaísta, 1966 - , e outros  
CDU 365  
332

PROMOTOR

**OBSERVATÓRIO DA IMIGRAÇÃO**

[www.oi.acidi.gov.pt](http://www.oi.acidi.gov.pt)

COORDENADOR OI

**ROBERTO CARNEIRO**

AUTORES

**JORGE MALHEIROS (COORD.)**

**LUCINDA FONSECA (COORD.)**

**CRISTINA LATOEIRA**

**ANDRÉ CARMO**

**ALINA ESTEVES**

**MAFALDA ESTEVÃO**

**JENNIFER MCGARRIGLE**

**LUÍS MORENO**

**SÓNIA PEREIRA**

**JOSÉ COSTA RAMOS**

**NUNO SERRA**

**YASMINE TORRES**

EDIÇÃO

**ALTO-COMISSARIADO PARA A IMIGRAÇÃO**

**E DIÁLOGO INTERCULTURAL (ACIDI, I.P.)**

RUA ALVARO COUTINHO, 14, 1150-025 LISBOA

TELEFONE: (00351) 21 810 61 00 FAX: (00351) 21 810 61 17

E-MAIL: [acidi@acidi.gov.pt](mailto:acidi@acidi.gov.pt)

EXECUÇÃO GRÁFICA

**PROS – PROMOÇÕES E SERVIÇOS PUBLICITÁRIOS, LDA.**

PRIMEIRA EDIÇÃO

**750 EXEMPLARES**

ISBN

**978-989-685-043-2**

DEPÓSITO LEGAL

**337487/11**

**LISBOA, SETEMBRO 2011**

# ÍNDICE GERAL

NOTA DE ABERTURA	9
NOTA DO COORDENADOR	11
PREÂMBULO	15
<b>ACESSO À HABITAÇÃO E PROBLEMAS RESIDENCIAIS DOS IMIGRANTES EM PORTUGAL</b>	19
AGRADECIMENTOS	21
INTRODUÇÃO	23
<b>CAP.1. PERFIL DE IMIGRAÇÃO EM PORTUGAL</b>	27
1. NOTAS SOBRE CONCEITOS E FONTES	27
2. O PROCESSO DE MIGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA – UMA SÍNTESE	28
3. ORIGENS GEOGRÁFICAS, DEMOGRAFIA E CARATERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DA POPULAÇÃO IMIGRANTE	32
4. DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DA POPULAÇÃO ESTRANGEIRA EM PORTUGAL – TENDÊNCIAS E IMAGENS	44
5. CARATERÍSTICAS DOS IMIGRANTES E SUA IMPLICAÇÃO NO SETOR DA HABITAÇÃO – CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	54
<b>CAP.2. SETOR DA HABITAÇÃO EM PORTUGAL – RETRATO E POLÍTICAS</b>	57
1. A QUESTÃO DA HABITAÇÃO EM PORTUGAL: UMA REFLEXÃO INTRODUTÓRIA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E CONDIÇÕES DE ACESSO À HABITAÇÃO	57
2. O SETOR DA HABITAÇÃO EM PORTUGAL: CARATERÍSTICAS E ESTRATÉGIAS DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO	64
2.1. SINOPSE NACIONAL	65
2.2. OS CASOS DA GRANDE LISBOA, GRANDE PORTO E ALGARVE	69
2.3. O ACESSO À HABITAÇÃO EM PORTUGAL	72
2.4. OS STAKEHOLDERS E OS DIFERENTES NÍVEIS DE ADMINISTRAÇÃO	76

2.5. POLÍTICAS DE HABITAÇÃO E O PAPEL DO PLANO ESTRATÉGICO DE HABITAÇÃO	78
2.6. A POPULAÇÃO IMIGRANTE E A POLÍTICA DE HABITAÇÃO (PLANO ESTRATÉGICO DE HABITAÇÃO E AS MEDIDAS DOS PLANOS DE INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES I E II ORIENTADAS PARA ESTA PROBLEMÁTICA)	81
<b>CAP.3. A SITUAÇÃO DOS IMIGRANTES NO MERCADO DE HABITAÇÃO I: UMA ABORDAGEM GLOBAL À SITUAÇÃO EM PORTUGAL</b>	87
1. REGIME DE OCUPAÇÃO	87
2. CONDIÇÕES DE ALOJAMENTO – ELEMENTOS PARA UMA PERSPETIVA GERAL	95
3. DISCRIMINAÇÃO DE BASE ÉTNICA NO ACESSO AO MERCADO RESIDENCIAL DE ARRENDAMENTO – UM ENSAIO SOBRE A SITUAÇÃO NA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA	98
4. OS PROBLEMAS HABITACIONAIS DAS POPULAÇÕES IMIGRANTES – UMA SÍNTESE QUALITATIVA	108
<b>CAP.4. A SITUAÇÃO DOS IMIGRANTES NO MERCADO DE HABITAÇÃO II: UMA ABORDAGEM DA SITUAÇÃO NAS PRINCIPAIS REGIÕES DE DESTINO – ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA, ALGARVE E ÁREA METROPOLITANA DO PORTO</b>	115
1. A ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA	115
1.1. A IMIGRAÇÃO NA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA	115
1.2. PADRÕES GEOGRÁFICOS DA POPULAÇÃO IMIGRANTE RESIDENTE NA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA	119
1.3. ACESSO À HABITAÇÃO E CONDIÇÕES DE ALOJAMENTO DOS IMIGRANTES NA AML	134
1.4. NOTAS CONCLUSIVAS	143
2. O ALGARVE	145
2.1. A POPULAÇÃO ESTRANGEIRA NO ALGARVE: DINÂMICA E PADRÕES GEOGRÁFICOS	145
2.2. O MERCADO HABITACIONAL NO ALGARVE: ASPETOS REGIONAIS E LOCAIS	151
2.3. O MERCADO HABITACIONAL E OS IMIGRANTES NO ALGARVE: UMA LEITURA RELACIONAL	157
3. A ÁREA METROPOLITANA DO PORTO	162
3.1. OS CIDADÃOS ESTRANGEIROS RESIDENTES NA ÁREA METROPOLITANA DO PORTO	162
3.2. ACESSO À HABITAÇÃO E REGIME DE PROPRIEDADE	169

<b>CAP.5. IMIGRAÇÃO E POLÍTICA RESIDENCIAL AO NÍVEL LOCAL: EXPERIÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS DE CASCAIS E DO SEIXAL</b>	177
1. CASO DE CASCAIS	178
2. CASO DO SEIXAL	185
3. SÍNTESE CONJUNTA E NOTAS CONCLUSIVAS	192
<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b>	197
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	207
<b>ANEXOS</b>	213

# LISTA DE TABELAS

Tabela 1. População estrangeira segundo as principais nacionalidades, em 2009	35
Tabela 2. Evolução das mulheres na população estrangeira, de 2007 a 2009	37
Tabela 3a. Evolução do número de estrangeiros, por região portuguesa, 1998-2009	46
Tabela 3b. Distribuição regional dos estrangeiros em Portugal, 1998-2009 (estrutura percentual)	47
Tabela 3c. Taxas de variação do número de estrangeiros, entre 1998-2001, 2001-2007 e 2007-2009	47
Tabela 3. Estrutura de base das famílias clássicas por nacionalidade do elemento de referência na família	39
Tabela 4. Percentagem da população estrangeira na população total residente por regiões, em 2009 (%)	50
Tabela 5. Distribuição dos principais grupos de estrangeiros por regiões portuguesas, 2009 (%)	53
Tabela 6. Alojamentos segundo a forma e regime de ocupação, em 2001	68
Tabela 7. Regime da ocupação das residências habituais, em 2001	73
Tabela 8. Proporção da população residente em alojamentos clássicos próprios, por nacionalidade, em 2001	88
Tabela 9. População a residir em alojamentos clássicos arrendados e subarrendados, segundo a nacionalidade, em 2001 (%)	88
Tabela 10. População estrangeira a viver em alojamentos clássicos arrendados, segundo os escalões de renda e a nacionalidade, em Portugal, em 2001	90
Tabela 11a. População residente em alojamentos clássicos próprios, segundo a nacionalidade, em 2001 (%)	93
Tabela 11b. População residente em alojamentos clássicos arrendados e subarrendados, segundo a nacionalidade, em 2001 (%)	94
Tabela 12. População a residir em alojamentos não clássicos, segundo a nacionalidade e o sexo, em 2001 (%)	96
Tabela 13. População a residir em alojamentos familiares clássicos sobrelotados, segundo a nacionalidade, em 2001 (%)	97
Tabela 14. População a residir em alojamentos familiares sobrelotados, segundo a nacionalidade, 2001 (%)	98
Tabela 15. Número de contactos realizados por perfil	100
Tabela 16. Referências exclusivas para brasileiros, no contacto telefónico	102
Tabela 17. Referências exclusivas para portugueses, no contacto telefónico	102
Tabela 18. Perguntas exclusivas para brasileiros, no contacto telefónico	103
Tabela 19. Perguntas exclusivas para portugueses, no contacto telefónico	104
Tabela 20. Perguntas exclusivas para brasileiros, nas visitas	104
Tabela 21. Perguntas exclusivas para portugueses, nas visitas	104
Tabela 22. Referências exclusivas para africanos, no contacto telefónico	105
Tabela 23. Referências exclusivas para portugueses, no contacto telefónico	106
Tabela 24. Perguntas exclusivas para africanos, no contacto telefónico	106



Tabela 25. Perguntas exclusivas para portugueses, no contacto telefónico	106
Tabela 26. Perguntas exclusivas para africanos, nas visitas	106
Tabela 27. Perguntas exclusivas para portugueses, nas visitas	106
Tabela 28. Importância dos cidadãos estrangeiros na população residente, 1960-2009 (%)	116
Tabela 29. Dinâmicas residenciais em três espaços intra-metropolitanos da AML: evolução entre 1991 e 2001 (%)	121
Tabela 30. População estrangeira por município na AML, 1991-2001 (valores absolutos e percentuais)	123
Tabela 31. Índices de segregação para a Área Metropolitana de Lisboa, por freguesia, em 1991 e 2001	134
Tabela 32. Condições de habitação dos principais grupos de imigrantes residentes na AML em 2001 (% da população residente)	137
Tabela 33. Cidadãos estrangeiros residentes na AML segundo o regime de ocupação e a nacionalidade, 2001	140
Tabela 34. Cidadãos estrangeiros residentes na AML segundo os escalões de renda e a nacionalidade, em 2001	142
Tabela 35. Evolução da população estrangeira na Região do Algarve, 1991-2001	146
Tabela 36. Distribuição da População Estrangeira pelos concelhos da Região do Algarve, em 2001	148
Tabela 37. Distribuição da População Estrangeira pelos concelhos da Região do Algarve, segundo as principais nacionalidades, em 2001	150
Tabela 38. Percentagem de população que reside em alojamentos familiares clássicos sobrelotados segundo a região de origem, em 2001	158
Tabela 39. Evolução da população nascida no estrangeiro na Área Metropolitana do Porto, segundo as principais regiões de origem, em 1991 e 2001	163
Tabela 40. Distribuição dos cidadãos estrangeiros pelos municípios da Área Metropolitana do Porto, 2001	166
Tabela 41. Distribuição dos cidadãos estrangeiros por municípios da Área Metropolitana do Porto segundo as principais nacionalidades, em 2001	169
Tabela 42. Regimes de propriedade segundo os principais grupos de nacionalidades na AMP, em 2001	171
Tabela 43. Distribuição da população estrangeira por escalões e renda mensal segundo os principais grupos de cidadãos estrangeiros na AMP, em 2001	172
Tabela 44. Distribuição da população estrangeira residente na AMP segundo o ano de construção da habitação, em 2001	173
Tabela 45. Alojamentos de portugueses e de pessoas nascidas no estrangeiro com infraestruturas básicas segundo as principais origens geográficas	174
Tabela 46. Distribuição da população estrangeira a residir na AMP segundo a existência de água no alojamento, em 2001	175
Tabela 47. Habitação e imigração nos municípios de Cascais e do Seixal – caraterísticas básicas (parte 1)	194
Tabela 47. Habitação e imigração nos municípios de Cascais e do Seixal – caraterísticas básicas (parte 2)	195

# LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Evolução do número de estrangeiros legalizados (todas as categorias)	31
Figura 2. Distribuição percentual de população estrangeira nas regiões portuguesas, 1998-2009	45
Figura 3. Taxa de crescimento do número de alojamentos (países seleccionados), 1981-2001	65
Figura 4. Taxa de variação de alojamentos e agregados familiares, de 1970 a 2001	66
Figura 5. Variação da estrutura dos alojamentos clássicos em Portugal, segundo a forma e regime de ocupação, 1981 - 2001	67
Figura 6. Proporção de alojamentos vagos, em 2001	69
Figura 8. Preço da habitação por NUT III (1 <sup>o</sup> Trimestre de 2007)	71
Figura 9. Habitação social construída entre 1986 e 2005 (n <sup>o</sup> )	74
Figura 10. População estrangeira residente em Portugal segundo os continentes de origem: distritos de Lisboa e Setúbal, 1975-2009	117
Figura 11. Evolução do número de residentes estrangeiros na cidade e na Área Metropolitana de Lisboa (%)	122
Figura 12. Número de cidadãos estrangeiros e duplos nacionais por 1.000 habitantes, 2001	125
Figura 13. Número de cidadãos dos PALOP por 1.000 habitantes, em 2001	127
Figura 14. Número de brasileiros por 1.000 habitantes, em 2001	129
Figura 15. Número de cidadãos da UE15 por 1.000 habitantes, 2001	132
Figura 16. Número de estrangeiros por 1.000 habitantes na Região do Algarve, em 2001	147
Figura 17. População estrangeira que reside em alojamentos clássicos e não-clássicos com água canalizada no interior do alojamento, Algarve, em 2001	158
Figura 18. População estrangeira a residir em alojamentos familiares clássicos, segundo a época de construção, Algarve, em 2001	159
Figura 19. População estrangeira a residir em alojamentos familiares clássicos, segundo o regime de propriedade, Algarve, em 2001	160
Figura 20. População Estrangeira que reside em alojamentos familiares clássicos segundo o valor de arrendamento, Algarve, em 2001	161
Figura 21. Número de estrangeiros por 1.000 residentes na Área Metropolitana do Porto, em 2001	165
Figura 22a. Distribuição da população estrangeira no município de Cascais, por grandes macro-regiões de nacionalidade, em 2001	179
Figura 22b. Distribuição da população estrangeira na Grande Lisboa, por grandes macro-regiões de nacionalidade, em 2001	179

# NOTA DE ABERTURA

A situação da habitação num país é um forte indicador do estado de arte da igualdade numa sociedade, estando as políticas nesta área dependentes não só da visão e ideologia dos estados, quanto ao ordenamento do território, realojamento ou regulamentação do mercado da habitação, mas também (fator não menos relevante) da sua capacidade financeira para intervir, nomeadamente junto das populações e zonas mais carenciadas.

Em Portugal, o mítico Art. 65<sup>º</sup> da Constituição da República Portuguesa de 1976, plasma o direito de todos a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.

Contudo, sabemos que a realidade ainda está distante da intenção utópica desta norma programática, pese embora os enormes progressos alcançados nos últimos 20 anos, nomeadamente com o notável impulso do Programa Especial de Realojamento (PER) ou, mais recentemente, do PROHABITA.

É aqui que surge a questão da habitação dos imigrantes e das suas especificidades que, naturalmente, está ao lado do emprego como sendo das primeiras prioridades a solucionar quando chegam ao país de destino. Aqui, comparando com os portugueses, correm riscos acrescidos de discriminação no acesso ao arrendamento ou no acesso ao crédito bancário, pela sua condição de estrangeiro, somado a uma menor capacidade financeira. Neste cenário, só lhes resta mesmo, por vezes, o recurso a habitações nas periferias urbanas em zonas associadas à pobreza e exclusão social.

O presente estudo tem o mérito de abordar a complexidade deste fenómeno à luz da história recente de Portugal e dos distintos ciclos migratórios que tivemos, de diferentes países de origem e/ou com várias realidades sociais e lançar o debate sobre quais as políticas de habitação que “estimulem maiores níveis de integração e diminuam os problemas de habitação que afetam os imigrantes”.

Hoje, a habitação é uma questão ainda mais desafiante para os decisores públicos atentos ao ciclo de recessão e austeridade ao nível da despesa do Estado que Portugal atravessa. Na verdade, a acrescer ao Plano Estratégico para a Habitação, o Centro Nacional de Apoio aos Imigrantes conta, há muito, com um Gabinete de Apoio à Habitação e o atual II Plano para a Integração dos Imigrantes (PII), com gestão do ACIDI e resultando dos compromissos de dez ministérios, preconiza algumas medidas inovadoras. Em concreto, sobre a responsabilidade do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), no segundo PII, estão previstas serem implementadas novas soluções de habitação social, o aperfeiçoamento do acesso aos mecanismos de apoio ao arrendamento ou a aposta em parcerias de reabilitação urbanas que apostem numa abordagem territorial com os moradores.

Uma palavra final de agradecimento à vasta equipa que participou neste estudo, coordenada pelo reconhecido saber e experiência de Jorge Malheiros e de Lucinda Fonseca.

## **ROSÁRIO FARMHOUSE**

ALTA COMISSÁRIA PARA A IMIGRAÇÃO E DIÁLOGO INTERCULTURAL

## NOTA DO COORDENADOR

O estudo agora publicado na Coleção do Observatório da Imigração contempla uma investigação inédita e, em larga medida, seminal de apoio à formulação informada da política pública. Intitulado *Acesso à Habitação e Problemas Residenciais dos Imigrantes em Portugal*, cobre uma temática cada vez mais instrumental para a efetivação do direito ao bem-estar físico, psíquico e espiritual das populações migrantes em qualquer latitude ou longitude do mundo.

A análise levada a cabo por uma equipa, coordenada por dois dos nossos mais conceituados investigadores em migrações, Jorge Malheiros e Lucinda Fonseca, aporta à nossa reflexão, importantes novidades concetuais, como é a chamada de atenção para que a temática extravasa a da mera nacionalidade dos indivíduos, uma vez que identifica questões de discriminação no mercado habitacional, que se associam essencialmente a problemas de “origem” ou de “cor de pele”.

Acresce que os autores transpõem, corajosamente, a zona de conforto da esfera analítica de investigação, para inventariar alguns dos mais gritantes problemas de habitação em Portugal que afetam as populações imigrantes, a saber:

- Um custo de habitação inacessível, sobretudo quando sustentado no crédito bancário, que é mais difícil de conseguir por parte dos imigrantes, os quais são, normalmente, incapazes de oferecer as contrapartidas em matéria de garantias reais ou de fiador aceitáveis pela banca;
- Um alojamento social que se encontra, ainda, afetado de um carácter minimalista, estando direcionado essencialmente para aqueles que vivem em bairros degradados e em processos de realojamento;
- Assim desenhada, a política de alojamento social dá resposta seletiva à primeira vaga de imigrantes dos PALOP, aquela que se encontrava já em Portugal aquando da definição dos programas de alojamento social, e lança para segundo plano as demais vagas de imigrantes;

- Uma manifesta escassez de oferta no mercado de arrendamento e dificuldades acrescidas das populações imigrantes no seu acesso, nomeadamente por discriminação racial, atribuição de rendas mais pesadas para recém-chegados, e/ou simples desconhecimento das dinâmicas do mercado habitacional.

Em ordem a solucionar estas questões estruturais, os autores recomendam duas estratégias fundamentais para a intervenção neste mercado: (a) reforçar as condições gerais de acesso à habitação; (b) implementar medidas específicas para superar desigualdades no tratamento entre estrangeiros e nacionais, no acesso à habitação.

O estudo não se coíbe de denunciar desajustes e défices ao nível da articulação entre os organismos governamentais responsáveis pelas diferentes políticas setoriais, reconhecendo uma evolução positiva do 1º PII para o 2º PII, no tocante à adequação e robustez das medidas neles insertas.

A original análise de campo, levada a cabo pelos investigadores, ilustra, particularmente, duas situações que configuram uma visível discriminação: o caso dos brasileiros (indisponibilidade para arrendar habitação, que vem normalmente associada a preconceitos de eventual utilização da casa arrendada para prostituição) e africanos (sistematicamente vítimas de rendas mais altas). Foi ainda identificada, neste exercício, a exigência de mais requisitos de base aos imigrantes em busca de habitação: exigência de fiador para arrendar a casa, e uma preocupação desproporcional com o respetivo estatuto legal.

No último capítulo do livro, os autores avançam com um grande número de recomendações, sólidas e bem fundamentadas, diga-se de passagem, para uma melhoria da política pública a curto e a médio-longo prazos. Nas medidas que tomam por alvo direto as atividades do ACIDI, importa registar atentamente algumas das recomendações avançadas pelos autores:

- Na vertente da habitação pública, adoção de incentivos robustos que estimulem a participação dos residentes, nomeadamente imigrantes, no processo de gestão do seu parque habitacional;

- Envolvimento ativo de mediadores (relevando, em especial, o papel que o Programa Escolhas e o Programa de Mediadores Ciganos poderiam desempenhar);
- Reforço de medidas de sensibilização da banca e de proprietários, para as práticas de discriminação que multiplicam, tomando os imigrantes como alvo;
- Desenvolvimento e descentralização das atividades do GAH (Gabinete de Apoio à Habitação), através de parcerias com autoridades locais e outros *stakeholders*, nomeadamente através da rede de CLAIIs.

Apenas nos ocorre acrescentar duas ideias.

Uma primeira, vem inspirada no modelo de acolhimento canadiano. Neste país de imigração, os residentes recém-chegados, podem encontrar tudo o que necessitam de saber, transparentemente, na internet em sítios especificamente desenhados para os orientar. Neles, podem aceder: aos direitos e deveres que lhes assistem como compradores ou arrendatários de habitação, às condições de mercado habitacional, nomeadamente, no que toca a preços e a cláusulas contratuais a que devem dar maior atenção, às análises comparadas de legislação entre o país de origem (China, Índia, Paquistão, Argentina, Europa, África, etc.) e o país de destino (Canadá), aos bancos e avaliação de ofertas de crédito a imigrantes, às possibilidades de acesso a casa por parte de imigrantes indocumentados, e assim por diante.

A segunda ideia, consiste no fomento da criação de uma associação do tipo da do apoio ao microcrédito (uma espécie de ANDC) para disponibilizar fiadores ou superar a exigência de garantias reais para imigrantes destituídos, na linha das boas práticas e excelentes exemplos que acumulámos em Portugal nesta matéria.

Em conclusão, estamos em presença de mais um estudo levado a cabo por investigadores que nos merecem uma palavra de sentido respeito e de profunda gratidão pela qualidade, esforço e competência, colocados ao serviço da recolha de evidência sobre imigrantes, com base em

investigação robusta como é seu timbre.

Ao menos, um pilar essencial da pirâmide de Maslow, aquele que consagra o direito elementar de todos os seres humanos a um abrigo digno, ver-se-á, a partir de agora, melhor compreendido, quanto às condições concretas da sua salvaguarda em Portugal.

A malha humana e solidária de Portugal, em tempo de crise, fica assim melhor compreendida e estudada, numa das vertentes sobre a qual essa crise tem efeitos mais devastadores: a população imigrante que se abriga entre nós.

**ROBERTO CARNEIRO**

COORDENADOR DO OBSERVATÓRIO DA IMIGRAÇÃO



# PREÂMBULO

A Habitação constitui um eixo essencial para o bem-estar. Embora todos reconheçamos isso, a maioria de nós não consegue, porventura, sequer imaginar a preocupação e o desalento de não ter uma casa, com condições e dignidade, onde possamos chegar ao final de um dia de trabalho.

Por isso, este importante estudo promovido pelo Observatório da Imigração mostra-nos que, não obstante o esforço que os sucessivos Governos vêm fazendo ao longo das últimas décadas, não nos foi ainda possível erradicar o problema da insuficiência de habitação social, por um lado, e de habitação para compra e arrendamento a custos reduzidos, que permita o acesso de todos a uma habitação com os elementos mínimos de bem-estar que se exigem num país como Portugal.

Fica também claro deste estudo o papel insubstituível que cabe à Administração Local na resolução destes problemas, sendo notável o trabalho que muitos autarcas do nosso país desempenharam ao longo das últimas décadas, transformando carências insustentáveis em realidades habitacionais.

Mas a insuficiência que persiste e que resulta também do agravamento das condições económicas nos últimos anos da última década é, como nos mostram os autores, particularmente visível na comunidade imigrante, que se depara com condições duríssimas no acesso à habitação, suportando muitas vezes situações difíceis de imaginar e que são aqui fielmente retratadas.

Uma das virtualidades da recolha e tratamento de informação que foram efetuados prende-se efetivamente com o conhecimento exaustivo que o estudo permite que tenhamos do perfil da imigração em Portugal e, em simultâneo, das políticas habitacionais seguidas ao longo do tempo, além da conjugação destas duas realidades.

Assim, conseguimos perceber a realidade existente como resultado dos diferentes fluxos migratórios que existiram no nosso país, mas também o impacto que estes e as políticas habitacio-

nais tiveram na distribuição dos imigrantes por concelho nos principais centros urbanos onde se congregam.

Num tempo em que as dificuldades da Administração Central e, em particular, da Administração Local – que lida mais diretamente com os problemas de carência habitacional – se avolumam e em que é cada vez mais difícil ter acesso a fundos comunitários para construção de habitação pública, os resultados e a percepção das carências não podem deixar de nos deixar apreensivos.

A capacidade de resposta da Administração está, efetivamente, limitada. Não obstante as medidas que foram já adotadas e as do II Plano de Integração de Imigrantes, que esperamos ver cumpridas no final da vigência do plano, temos, na atual situação económica, de ser muito cautelosos nas previsões que podemos fazer quanto a outros resultados.

Sem dúvida que a relação da Habitação com a Imigração é uma questão que tem de estar na nossa agenda, sobretudo quando consideramos ser a Imigração uma realidade incontornável para o futuro de Portugal e da Europa.

Teremos de saber aproveitar para a Imigração o impulso que está neste momento a ser dado ao mercado de arrendamento, garantindo aos imigrantes o acesso à habitação em igualdade de circunstâncias e efetivando – como a lei, de resto, já prevê – a condenação dos que negam esse acesso com fundamentos discriminatórios.

Considero, por isso, extremamente positivos os contributos dos autores deste estudo para a resolução desta problemática, que tem implicações no futuro de todos nós. Não só porque é pelo conhecimento profundo das questões que podemos aspirar a resolvê-las, mas também porque os autores avançam, no final do seu estudo, sugestões de ação que me parecem extremamente positivas e interessantes.

Se é certo que a nossa capacidade de atuação está limitada pelas circunstâncias que o país atravessa, a nossa determinação para encontrar solução para resolvermos os problemas é maior que nunca.

Neste particular, saúdo os autores deste estudo pelo contributo que dão para o conhecimento e

para busca de soluções que melhorem a integração dos imigrantes em Portugal e que consolidem o reconhecimento que alcançámos nas políticas de integração de imigrantes.

E termino, enfatizando que a Habitação é um dos vetores chave para a implementação de uma nova geração de políticas de Imigração, a par da língua, do trabalho e dos novos direitos cívicos e políticos.

**FELICIANO BARREIRAS DUARTE**

SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO DO MINISTRO ADJUNTO E DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES



# **ACESSO À HABITAÇÃO E PROBLEMAS RESIDENCIAIS DOS IMIGRANTES EM PORTUGAL**



# AGRADECIMENTOS

Os autores gostariam de expressar os seus agradecimentos a um conjunto de entidades e pessoas que tornaram possível a concretização deste trabalho, nomeadamente ao Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural e ao Observatório da Imigração. À Senhora Alta Comissária, Dra. Rosário Farmhouse, ao Coordenador do Observatório da Imigração, Dr. Roberto Carneiro, e à Coordenadora do Gabinete de Estudos e Relações Internacionais, Dra. Catarina Reis Oliveira, gostaríamos de agradecer o interesse demonstrado desde o início do projecto e o acompanhamento realizado ao longo da investigação.

Um agradecimento é também devido ao Eng. Jorge Martins e à Eng<sup>a</sup> Cristina Cordeiro do Banco Espírito Santo (BES), à Dra. Clara Domingos do Banco Português de Investimento (BPI) e ao Dr. Pedro Carvalho do banco Millenium BCP por gentilmente terem atendido os nossos pedidos de entrevista. O nosso muito obrigado abrange também a Associação Portuguesa de Promotores e Investidores Imobiliários (APPII), pelo cuidado colocado na resposta que enviou às nossas questões.

Nas instituições que contactámos, os nossos agradecimentos incluem necessariamente o Timóteo Macedo e os outros associados da SOLIM – Associação de Solidariedade Imigrante – que discutiram connosco as questões do acesso à habitação e nos prestaram informações fundamentais, bem como o Dr. Carlos Humberto de Carvalho, presidente da Área Metropolitana de Lisboa, e a Dra. Virgínia Ferreira de Almeida, do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), pela perspectiva de conjunto e pela identificação de pontos fortes e problemas que proporcionaram.

Nos municípios de Cascais e do Seixal não poderíamos deixar de mencionar, no primeiro caso, a inestimável colaboração da Arquitecta Isabel Gonçalves, responsável pelo Departamento de Habitação e Desenvolvimento Sócio-Territorial e, no segundo, toda a partilha de informação e experiência prestada pelas doutoras Anabela Pinho, chefe da Divisão de Habitação, e Helena Palacino, coordenadora do Gabinete de Cooperação e Desenvolvimento Comunitário.

Finalmente, o trabalho de campo na área do mercado de arrendamento privado não teria sido possível sem a preciosa colaboração daqueles que se dispuseram a efectuar os contactos com os arrendatários no domínio dos exercícios de simulação, designadamente a Carla, a Elisa, a Erica, a Iolanda, o Jefferson, a Katia, o Nasser, a Suelda, a Susana e o Tiago. A todos, o nosso muito obrigado.



# INTRODUÇÃO

Este documento corresponde a uma versão aprofundada e atualizada da contribuição portuguesa para o relatório final do projeto europeu “*Building Inclusion – Housing and Immigration Policies*”. Concluído originalmente em 2009, este estudo procura caracterizar os problemas de acesso à habitação e a situação residencial dos imigrantes em Portugal, tecendo ainda um conjunto de reflexões sobre as políticas que cruzam habitação e imigração e apresentando algumas recomendações neste domínio.

Concluído num período marcado por uma profunda crise económica e social e por um processo de transição, não só do fenómeno migratório para Portugal (final do ciclo intenso de chegadas que marcou o final dos anos 90 e o início do primeiro decénio do século XXI, marcado por um incremento nos retornos e uma estabilização do efetivo de estrangeiros, baseado na rotação de alguns imigrantes e no reagrupamento familiar de outros), mas também da própria informação disponível acerca deste e do setor da habitação (início das primeiras publicações de dados sobre o efetivo de estrangeiros por parte do SEF em 2009; realização dos Censos em 2011), o relatório acaba por refletir algumas lacunas e défices de informação inerentes a esta situação. Por um lado, uma parte substancial dos dados referentes à habitação e à situação habitacional dos imigrantes provém dos Censos de 2001, uma vez que se trata da fonte mais completa que cruza estrangeiros e situação residencial e a informação detalhada (excetuam-se os dados gerais sobre o efetivo demográfico e residencial) proveniente do Recenseamento de 2011 ainda não estava disponível à data de conclusão do presente documento. Por outro, as próprias unidades espaciais utilizadas pelo SEF ao longo dos anos (os distritos, com inclusão dos dados por concelho há apenas 2 anos), não coincidem com a organização da informação atualmente utilizada pelo INE (NUT e municípios), o que coloca desafios em termos de compatibilidade, sobretudo quando se utilizam séries temporais. Por último, a quase conclusão do realojamento da população residente em baracas nas áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa (que incluía uma proporção significativa de cidadãos oriundos dos PALOP e seus descendentes) recenseada em 1993 no âmbito do Programa

Especial de Realojamento (PER), associada ao crescimento do desemprego e ao agravar da crise no mercado imobiliário a partir de 2008-2009, vieram alterar as condições de acesso ao mercado residencial (sobre-endividamento das famílias e acréscimo das dificuldades em cumprir as obrigações inerentes aos empréstimos para compra de habitação; aumento das taxas de juro nos empréstimos para aquisição de habitação; retração da dinâmica do mercado imobiliário; quase desaparecimento da oferta pública de habitação; reforço dos discursos em torno da valorização do arrendamento e da reabilitação em vez da construção nova, etc.).

Em termos concretos, o presente estudo inclui cinco capítulos e a conclusão, apresentando os três primeiros uma visão global da realidade do país nos domínios da imigração e da habitação, e os dois últimos abordagens de carácter regional e local, respetivamente.

No que diz respeito ao conteúdo dos capítulos dedicados a todo o país, o primeiro descreve o processo migratório e as características básicas dos imigrantes em Portugal, realçando os elementos essenciais ao melhor entendimento das suas necessidades no domínio da habitação e as restrições enfrentadas no seu acesso. No segundo capítulo faz-se uma análise extensiva da política de habitação em Portugal e, num subcapítulo, analisa-se de forma sintética o cruzamento entre as políticas de habitação e as de integração de imigrantes, com base em alguns instrumentos-chave, designadamente o Plano Estratégico de Habitação e os dois Planos de Integração de Imigrantes

(2007-2010 e 2010-2013, atualmente em vigor). Por último, no terceiro capítulo, caracteriza-se a situação habitacional dos imigrantes em Portugal considerando-se três aspetos básicos – os regimes de propriedade, as condições habitacionais e o acesso à habitação, conferindo uma análise particular à questão da discriminação<sup>1</sup>. Adicionalmente, são apresentados vários elementos qualitativos recolhidos em entrevistas com diferentes agentes envolvidos no setor da habitação (Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana – IHRU, bancos comerciais, imigrantes

<sup>1</sup> Embora a avaliação empírica experimental da discriminação no acesso ao mercado residencial por parte de diferentes tipos de imigrantes tenha sido efetuada apenas na Área Metropolitana de Lisboa por motivos logísticos e de limitação de tempo, decidiu-se incluir esta componente no Capítulo 3, que tem um âmbito geral e não regional. Esta opção deve-se ao facto de se atribuir um forte carácter didático a este exercício que, pelo facto de ter sido aplicado na área onde se concentram mais imigrantes e onde os problemas habitacionais são mais evidentes, pode fornecer pistas para o que se passa noutras regiões e, também, servir de base para a implementação de testes semelhantes, porventura mais abrangentes, em regiões como o Algarve.

e associações de proprietários), tendo como objetivo uma melhor compreensão da situação dos imigrantes neste domínio, assim como das políticas e estratégias adotadas.

No quarto capítulo, dedicado à análise regional, a situação habitacional dos imigrantes na Área Metropolitana de Lisboa (AML), Algarve e Área Metropolitana do Porto (AMP) é descrita e analisada com maior detalhe, recorrendo-se, no processo interpretativo, a várias referências às políticas e aos mecanismos gerais de funcionamento do mercado habitacional, que depois se repercutem, de forma mais ou menos específica, ao nível regional. A escolha da AML e do Algarve baseou-se no facto de se tratarem dos principais destinos migratórios no território nacional, tendo o último conhecido um reforço significativo entre 2001 e 2007. Relativamente à AMP, embora o número absoluto e a proporção de estrangeiros sejam bastante mais reduzidos, o facto de se tratar da segunda área metropolitana do país, com problemas relevantes ao nível das carências habitacionais urbanas, dos bairros sociais e da concentração demográfica e urbanística, justifica, também, um olhar mais atento e direcionado. Note-se que a análise do caso da AML foi deliberadamente mais aprofundado do que os dois restantes, não apenas pela maior dimensão do fenómeno, mas também porque a problemática e as respostas a esta são mais antigas e possibilitam um processo de reflexão maior – apoiado na prática e nos diversos estudos já efetuados – que, naturalmente, pode ajudar a compreender melhor o que se passa nas outras regiões. De algum modo, o capítulo 5 funciona como uma extensão da análise imediatamente anterior, centrando-se em dois casos de estudo (municípios de Cascais e Seixal) que pretendem pormenorizar as problemáticas e refletir sobre as respostas específicas atualmente em curso e os desafios que a elas se colocam.

Por último, encerra-se o estudo com a habitual síntese conclusiva, a que se juntam algumas sugestões que visam contribuir para a implementação de políticas mais informadas.



# CAPÍTULO 1.

## PERFIL DE IMIGRAÇÃO EM PORTUGAL

### 1. NOTAS SOBRE CONCEITOS E FONTES

Com a finalidade de clarificar os pressupostos para esta investigação comparativa, é importante começar por definir os conceitos usados neste estudo.

No que respeita à informação proveniente de fontes secundárias, **a nacionalidade é o parâmetro primário para definir a população em questão**. Deste modo, exceto quando expresso de forma diferente, **entende-se por “imigrantes” todos os estrangeiros – indivíduos sem a nacionalidade portuguesa – a residir em Portugal**. O uso da nacionalidade prende-se com o facto de ser uma variável recolhida pelas principais entidades fornecedoras de dados sobre imigrantes, nomeadamente o Instituto Nacional de Estatística (INE) – instituição responsável pelos Censos – e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Existe, igualmente, alguma informação sobre o “local de nascimento” – nos dados provenientes dos Recenseamentos ou do Inquérito ao Emprego – que permitiria uma análise com base no critério da naturalidade (nascidos no estrangeiro). Contudo, o uso deste critério, que seria sempre mais complexo uma vez que não se encontra disponível noutras fontes de informação fundamentais como o SEF, coloca questões por exemplo, em relação aos indivíduos nascidos nas ex-colónias portuguesas, nomeadamente em Moçambique e Angola. Nestes casos, tornar-se-ia impossível diferenciar os milhares de migrantes portugueses retornados, dos milhares de imigrantes africanos. Por último, a possibilidade de se utilizar um critério baseado na etnicidade que englobaria, por exemplo, o local de nascimento e o local de nascimento dos pais não é viável, dadas as lacunas existentes nos dados estatísticos portugueses relativamente a séries longitudinais.

No entanto, uma vez que estamos cientes das limitações de uma análise sobre imigração e, em particular, sobre habitação dos imigrantes, baseada apenas nos “estrangeiros”, no processo de

recolha directa de informação, efetuado através de entrevistas, a distinção entre “estrangeiros” e “nascidos no estrangeiro” das principais nacionalidades acaba frequentemente por se diluir, até porque questões como o acesso à habitação social na Área Metropolitana de Lisboa envolvem nacionais dos PALOP, mas também muitos descendentes e africanos naturalizados, em muitos casos pertencentes à mesma família. Considerando que a discriminação assenta, basicamente, na “cor da pele” ou na “presumível origem geográfica”, e não na nacionalidade<sup>2</sup>, e que as condições habitacionais são partilhadas por todos os membros da família, independentemente da sua nacionalidade, a abordagem efetuada, embora mais centrada na “condição de estrangeiro”, ultrapassa, por diversas vezes, este conjunto de indivíduos, incluindo co-residentes ou estrangeiros naturalizados.

## 2. O PROCESSO DE MIGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA – UMA SÍNTESE

De importante país de emigração entre os anos 50 (sobretudo para o Brasil, mas também para outros países, como os Estados Unidos da América) e meados dos anos 70 (contribuindo para colmatar as necessidades do mercado de trabalho da Europa Central e do Norte, em particular da França e Alemanha), Portugal tornou-se, sobretudo nos dois últimos decénios, num país que combina recepção de imigrantes (dominante na maior parte dos anos 90 e no primeiro quinquénio do presente século) e emigração (registou um importante incremento nos últimos 4 ou 5 anos).

**2** Dadas as especificidades da Lei da Nacionalidade portuguesa entre 1981 e 2006, que se rege pelo princípio *jus sanguinis*, muitas das crianças de pais estrangeiros nascidas em Portugal não adquiriam a nacionalidade portuguesa. No entanto, era possível a obtenção da nacionalidade portuguesa em determinadas circunstâncias, assim como a naturalização de estrangeiros. Uma vez que todos estes processos eram considerados individualmente, em muitas famílias coabitantes de origem africana ou mesmo da Índia poderiam encontrar-se diferentes nacionalidades.

A primeira vaga de imigrantes foi constituída, fundamentalmente, por indivíduos oriundos dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), que começaram a chegar em número significativo entre 1975 e 1977, seguindo os movimentos migrató-

rios que se associaram à descolonização<sup>3</sup>. Não se tratou de uma migração económica, mas antes dominada por razões políticas relacionadas com a descolonização e a instabilidade dos novos estados independentes como Angola, Guiné-Bissau e Moçambique, embora este último nunca tenha sido uma das principais origens de imigração para Portugal.

Desde meados dos anos 80, esta vaga migratória foi aumentando de forma progressiva, sendo possível identificar uma certa diversificação, visível no aumento da presença de chineses, indianos e paquistaneses e, também, no maior crescimento relativo dos naturais da Guiné-Bissau entre o conjunto dos cidadãos provenientes dos PALOP. Em 1986, a entrada de Portugal na União Europeia (UE), no contexto de um processo de estabilização política e económica marcado pelas privatizações, reforço do investimento e progressiva expansão dos níveis de consumo das famílias, contribuiu para a mudança da imagem do país – agora associada à modernização, ao desenvolvimento e à “Europa Ocidental” – e, também, para o tornar mais atrativo para os trabalhadores estrangeiros. Adicionalmente, a entrada na UE significou um afluxo significativo de fundos europeus ao país, que visavam promover a convergência em relação aos padrões económicos e sociais médios da UE. Grande parte destes fundos foi investida na criação de infraestruturas, nomeadamente autoestradas, pontes, barragens, remodelações de aeroportos, tendo como consequência o aumento da procura de operários da construção, importante fonte de emprego para os imigrantes. Considerando todos estes aspectos, no início dos anos 90, assiste-se a uma mudança no saldo migratório português. Portugal torna-se, nesta fase, um país de imigrantes, embora a emigração não tenha cessado e as dimensões das comunidades portuguesas no estrangeiro fossem consideravelmente maiores que o número de imigrantes que se encontravam estabelecidos em Portugal – estimativa de cerca de 4 milhões de portugueses no início dos anos 90 versus 140.000 residentes estrangeiros em situação regular em 1993, respetivamente.

**3** Anteriormente, durante a segunda metade dos anos 60, assistiu-se a uma vaga migratória proveniente de Cabo Verde, correspondendo ao período de expansão da economia portuguesa que se seguiu às medidas políticas, iniciadas no ano 50, que privilegiaram a construção de infraestruturas e o desenvolvimento industrial, sobretudo na Área Metropolitana de Lisboa. A década de 60 foi, também, um período marcado por crescimento económico e abertura ao investimento estrangeiro (por exemplo, em 1960, Portugal é membro fundador da EFTA – *European Free Trade Association*). Esta dinâmica económica exigiu um aumento da mão-de-obra disponível e, àquela data, a oferta era algo reduzida, quer devido à emigração, quer devido ao envolvimento de um grande contingente de adultos jovens na guerra colonial. A solução passou pelo recrutamento dos primeiros trabalhadores cabo-verdianos, na altura ainda sob a lógica das políticas de migração colonial.

Depois do período de retração dos ritmos de crescimento económico da primeira metade da década de 90, por volta de 1995, Portugal retomou uma conjuntura económica favorável, claramente benéfica para a dinâmica de setores como o da construção civil – com grandes projetos como a EXPO 98 em Lisboa, a nova ponte sobre o Rio Tejo, a barragem de Alqueva no Alentejo, o metropolitano do Porto – ou os setores financeiro, da distribuição e do comércio. Neste contexto, as taxas de desemprego eram muito baixas (entre 4 e 5% no período entre 1998 e 2000), ao mesmo tempo que o nível médio de qualificação dos jovens portugueses aumentava e surgiam necessidades no mercado de trabalho que não eram colmatadas pela oferta interna. Assim, após 1998/99, surge uma nova fase migratória, associada a uma mudança súbita e significativa no ciclo migratório, marcada pela chegada de milhares de imigrantes provenientes, em larga medida, da Europa de Leste, em particular da Ucrânia, Rússia, Moldávia e Roménia, a maioria entrando ilegalmente no país. Em cinco anos, a comunidade ucraniana tornou-se um dos três maiores grupos nacionais de estrangeiros, juntamente com os cabo-verdianos e os brasileiros<sup>4</sup>. É também importante salientar que, a par dos imigrantes oriundos do Leste Europeu, se iniciou, nesta altura, uma segunda vaga de imigrantes brasileiros, distinta da que chegou entre os meados dos anos 80 e meados da década de 90, na medida em que incluía uma maior proporção de indivíduos menos qualificados e um número superior de mulheres.

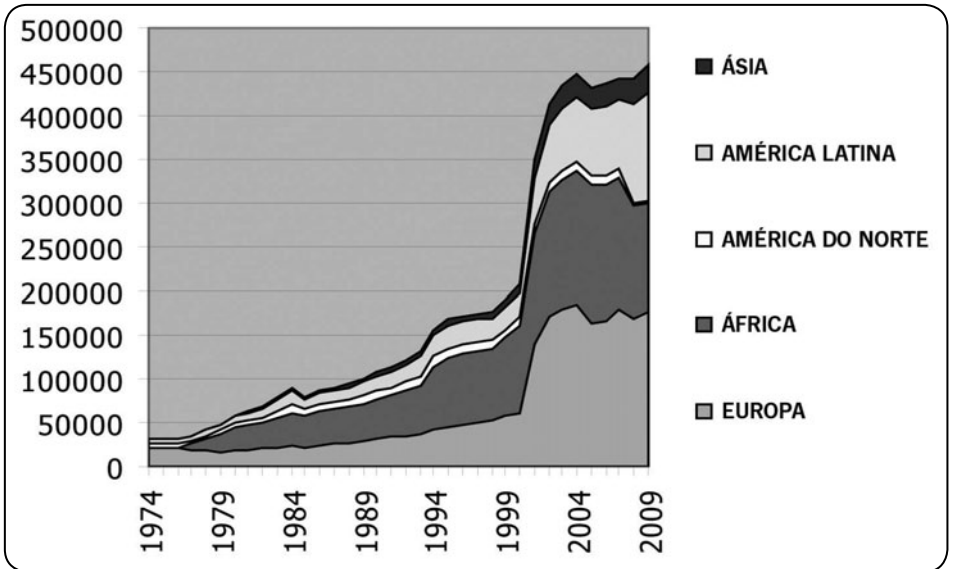
O aumento do número de estrangeiros registados em 2001 (Figura 1) é a consequência estatística da implementação do título de *Autorização de Permanência* ao abrigo das alterações introduzidas na Lei de Estrangeiros de 1998 pelo Decreto-lei nº4/2001 de 10 de Janeiro. Esta modificação permitiu a regularização de mais de 183.000 estrangeiros entre 2001 e 2004, a maioria prove-

niente de países do Leste Europeu (sobretudo Ucrânia, Rússia, Moldávia e Roménia) e do Brasil. Assim, o pico de 2001 representado na Figura 1 inclui imigrantes chegados a Portugal em anos anteriores, a maioria no ano 2000, mas também em 1999 e, nalguns casos, até antes.

<sup>4</sup> Contudo, é importante salientar que um número significativo de indivíduos de origem brasileira e cabo-verdiana a residir em Portugal obtiveram a nacionalidade portuguesa. Em 1998/99, cerca de metade dos indivíduos de etnia cabo-verdiana em Portugal tinham nacionalidade portuguesa (Embaixada de Cabo Verde/Geoideia, 1999). Desta forma, assumindo o critério da etnicidade ou origem geográfica, tanto os brasileiros como os cabo-verdianos suplantavam em número os ucranianos.



Figura 1. Evolução do número de estrangeiros legalizados (todas as categorias)



Fonte: INE e SEF (Ministério da Administração Interna).

Nota: Até 2000, apenas os estrangeiros com autorizações de residência; entre 2001 e 2004, estrangeiros com autorizações de residência e autorizações de permanência (título introduzido em 2001); entre 2005 e 2007, estrangeiros com autorizações de residência, autorizações de permanência renovadas e vistos de longa duração (exceto Vistos de Residência); em 2008 e 2009, estrangeiros com autorização de residência e vistos de longa duração (exceto Vistos de Residência).

Em Portugal, a conjuntura económica favorável chegou ao fim em 2002/2003, não sendo possível dissociar este fenómeno da significativa atenuação no ritmo de crescimento do número de estrangeiros que se observou a partir de 2003/2004. De facto, após este último ano, um novo ciclo migratório parece emergir. Por um lado, o número total de estrangeiros legalizados mostra sinais de estabilidade ou de crescimento muito lento. Por outro, dissipou-se a dinâmica que esteve relacionada com a chegada de centenas de imigrantes da Europa do Leste entre 1998 e 2002. O

agravamento do cenário económico e a redução das necessidades do mercado de trabalho são as principais causas da presente situação. Neste contexto, e comparando com o período 2000-2003, a reunificação familiar ganha importância como motivo para imigrar, o Brasil é a principal fonte de imigrantes e os nacionais dos PALOP readquiriram importância nos fluxos migratórios.

Em síntese, a transição de um país de emigração para um país de imigração, que se iniciou no caso de Portugal no início dos anos 90, definiu-se com mais clareza na viragem do século, quando a população estrangeira registada aumentou de 178.000 indivíduos em 1998 para aproximadamente 350.000 em 2001, e quase 450.000 em 2004. O crescimento do número de estrangeiros foi de 152% em 6 anos, especialmente concentrado no período entre 2000 e 2002, constituindo actualmente cerca de 4,2% do total da população residente e entre 5,5 a 6% da população ativa.

Por último, se após 2004 a contração e posterior estagnação da economia portuguesa são fundamentais para perceber o reduzido crescimento da população estrangeira, a contribuição desta para a dinâmica demográfica global de Portugal manteve-se significativa. Efetivamente, a importância dos estrangeiros na taxa de natalidade e na taxa de crescimento natural tem vindo a aumentar desde o início da presente década – se em 2003 os nados-vivos filhos de mãe estrangeira representavam cerca de 7% do total observado no país, já em 2009 este valor ascendia a 10,4%.

### **3. ORIGENS GEOGRÁFICAS, DEMOGRAFIA E CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DA POPULAÇÃO IMIGRANTE**

#### *Principais origens geográficas*

Em 2004, os brasileiros (66.721 indivíduos em situação regular), um grupo que se destaca pela sua importância em ambas as vagas migratórias (pré e pós-1999), já constituíam a maior comunidade estrangeira em Portugal e têm vindo a reforçar essa posição desde essa data. De facto, a comparação dos três principais grupos de estrangeiros – brasileiros, cabo-verdianos e ucranianos

– residentes em Portugal, permite identificar três tendências distintas. Na comunidade brasileira, observa-se um crescimento contínuo (66 721 indivíduos em 2004, 73.975 em 2006; 107.253 em 2008 e 116.583 em 2009), entre os cabo-verdianos, parece registar-se uma tendência para o decréscimo após 2006 (cerca de 68.163 neste ano; 51.839 em 2008 e 49.434 em 2009)<sup>5</sup>, e no caso do grupo ucraniano, após uma redução entre 2004 e 2006, verificou-se uma retoma do crescimento (de 42.765 em 2006 para 52.533 em 2008) seguida de uma estabilização (52.423 em 2009)<sup>6</sup>. Os brasileiros, cabo-verdianos e ucranianos representam, respetivamente, 25,5%, 10,8% e 11,5% dos estrangeiros com presença legal em Portugal, no ano de 2009. Neste mesmo ano, os angolanos (ligeiramente abaixo dos 6% do total de estrangeiros, verificando-se um declínio do seu número desde 2004, quando este era de 35.385 indivíduos) e os nacionais da Guiné-Bissau (uma comunidade de dimensão relativamente estável, representando um pouco mais de 5% do total de estrangeiros legalizados) mantiveram-se como países de origem de segundo nível, atrás das três primeiras nacionalidades. Ainda que sejam pouco relevantes no que concerne à análise da problemática da habitação, deve, ainda, referir-se as comunidades da União Europeia já consolidadas, como a inglesa, a alemã e a espanhola, uma vez que todas elas constituem importantes grupos de estrangeiros, neste caso concidadãos europeus, em Portugal. Nestes grupos encontram-se indivíduos aposentados (sobretudo provenientes do Reino Unido e Alemanha), profissionais independentes, peritos de empresas estrangeiras e de multinacionais e ainda estudantes.

Para além dos grupos de estrangeiros acima mencionados, é pertinente mencionar as comunidades chinesa, moldava e rome-

**5** Para além dos eventuais efeitos estatísticos associados à mudança da base de dados INE/SEF para a base de dados SI-SEF, em 2008, esta redução no stock dos nacionais de Cabo Verde em Portugal não significa, necessariamente, uma redução no efetivo dos indivíduos de origem cabo-verdiana residentes no país. Efetivamente, a alteração da Lei da Nacionalidade ocorrida em 2006 veio facilitar os processos de aquisição da cidadania portuguesa por parte dos estrangeiros residentes em Portugal, tendo-se verificado um acréscimo significativo do número de naturalizações, que atingiram o valor recorde de 25.500 em 2009 (sete vezes mais do que as ocorridas em 2006), sendo que os cidadãos dos PALOP, e em particular os cabo-verdianos, têm sido os principais beneficiários deste processo. Isto significa, provavelmente, que uma parte da redução do número de estrangeiros cabo-verdianos em Portugal se deve à naturalização destes indivíduos que, em consequência, saem da base de dados dos estrangeiros, embora continuem a residir no país.

**6** Relativamente às justificações para esta evolução do efetivo de nacionais da Ucrânia, para além do eventual efeito associado à alteração das bases de dados utilizadas pelo SEF, parece verificar-se, num primeiro momento, uma redução associada ao decréscimo nas entradas de trabalhadores e ao retorno de muitos dos que deixaram de ter trabalho em Portugal, parcialmente compensada, num segundo momento, por fluxos de entrada associados ao reagrupamento familiar, bastante importantes neste e noutros grupos oriundos da Europa de Leste.

na, todas a experimentarem um importante crescimento desde 2005 (os cidadãos chineses em Portugal passaram de 9.420 neste ano para 14.435 em 2009, enquanto os moldavos evoluíram de cerca de 15.500 para os 20.805 mencionados na Tabela 1). Contudo, o incremento mais significativo foi o dos cidadãos romenos que, em 2009, aparecem como o 4<sup>a</sup> maior grupo de estrangeiros instalado no país, tendo praticamente triplicado o seu efetivo entre 2005 e 2009, atingindo, neste último ano, 32.457 pessoas (Tabela 1). Para esta evolução, não certamente despidianda, contribuiu a alteração do seu estatuto de cidadãos de “países terceiros” para “cidadãos comunitários”, como consequência da adesão da Roménia à UE em 2007.

Fazendo uma sistematização para o ano de 2009 (Tabela 1), verifica-se que globalmente a população estrangeira encontra maior expressão percentual nos indivíduos oriundos da Europa de Leste (26,4%), incluindo-se neste grupo cidadãos comunitários, com destaque para romenos e búlgaros, imediatamente seguidos dos nacionais do Brasil (25,5%) e dos PALOP (25,2%). Os nacionais de países asiáticos (6,7%) e, sobretudo, de países africanos e latino-americanos de expressão não portuguesa, têm um significado bastante mais reduzido, ainda que, no primeiro caso, os grupos chinês e indiano tenham crescido nos últimos anos de forma a atingirem uma expressão relativamente importante.

**Tabela 1. População estrangeira segundo as principais nacionalidades, em 2009**

	Residentes Permanentes	Vistos Longa Duração emitidos	Vistos Longa Duração renovados	TOTAL
<b>Europa - total</b>	<b>176.433</b>	<b>367</b>	<b>128</b>	<b>176.928</b>
UE (25)	54.498	**	**	54.498
Reino Unido	16.373	**	**	16.373
Espanha	8.060	**	**	8.060
Alemanha	8.614	**	**	8.614
França	4.883	**	**	4.883
Holanda	4.577	**	**	4.577
Itália	4.499	**	**	4.499
Europa de Leste	120.196	360	122	120.678
Ucrânia	52.253	130	40	52.423
Moldávia	20.726	32	47	20.805
Roménia	32.457	**	**	32.457
Rússia	6.109	181	23	6.313
Bulgária	7.202	**	**	7.202
Bielorrússia	1.001	5	1	1.007
<b>África - total</b>	<b>120.223</b>	<b>1.975</b>	<b>1.629</b>	<b>123.827</b>
PALOP	111.560	1.879	1.599	115.038
Angola	26.292	215	265	26.772
Cabo Verde	48.417	589	428	49.434
Guiné-Bissau	22.404	727	541	23.672
Moçambique	3.305	17	23	3.345
São Tomé e Príncipe	11.142	331	342	11.815
República da Guiné	1.847	1	1	1.849
Marrocos	1.932	1	1	1.934
Senegal	1.773	3	5	1.781
<b>América Latina - total</b>	<b>121.752</b>	<b>419</b>	<b>416</b>	<b>122.587</b>
Brasil	115.882	363	338	116.583
Venezuela	2.169	0	0	2.169
<b>América do Norte - total</b>	<b>2.917</b>	<b>131</b>	<b>77</b>	<b>3.125</b>
Canadá	697	38	4	739
EUA	2.220	93	73	2.386
<b>Ásia - total</b>	<b>30.080</b>	<b>198</b>	<b>197</b>	<b>30.475</b>
China	14.373	39	23	14.435
Índia	5.734	91	48	5.873
Paquistão	2.696	3	2	2.701
Bangladesh	1.346	1	0	1.347
<b>Oceânia - total</b>	<b>258</b>	<b>25</b>	<b>2</b>	<b>285</b>
<b>Apátridas e Dupla Nacionalidade</b>	<b>79</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>79</b>
<b>TOTAL</b>	<b>451.742</b>	<b>3.115</b>	<b>2.449</b>	<b>457.306</b>

\*\* Não aplicável.

Fontes: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), Instituto Nacional de Estatística (INE) e Direcção Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas do Ministério dos Negócios Estrangeiros (DGACCP-MNE).

Nota: Os vistos de longa duração incluem vistos de trabalho, de estudante e vistos de estadia temporária.

### *Níveis de feminização*

Numa análise diacrónica, nos anos compreendidos entre 2007 e 2009, observa-se em geral, no conjunto total da população estrangeira, um crescimento do número de mulheres que é, de modo simultâneo, acompanhado por uma tendência para o enfraquecimento no ritmo de evolução. Esta circunstância é atestada quando se observa que, no par de anos 2008 e 2009, a variação se cifra nos 0,5%, face aos 2,7% registados entre 2007 e 2008 (Tabela 2). Em relação aos grandes grupos de países, os três anos de análise considerados não traduzem uma alteração de estrutura ao nível das situações mais e menos feminizadas. No primeiro caso, surge a América Latina (onde o Brasil é o país que mais se realça) e, no segundo, a Ásia, com destaque para os países da Ásia do Sul.

Centrando agora a análise no ano mais recente – 2009 – conclui-se que as mulheres correspondiam a 48,4% do total da população estrangeira em Portugal. As diferenças nas taxas de feminização entre as várias nacionalidades são evidentes e de salientar. Nos grupos com maior grau de diferença cultural em relação aos portugueses, e em que domina a presença de muçulmanos – comunidades oriundas do sul asiático (Paquistão e Bangladesh), África Ocidental (Senegal e República da Guiné) e Índia – a proporção de mulheres é sempre inferior a 30%. Em contraste, as comunidades brasileira, moçambicana, são-tomense, cabo-verdiana (todas com maior afinidade com Portugal), russa e bielorrussa constituem os grupos nacionais com maior proporção de mulheres, em relação aos homens. A este propósito, a Rússia, em contraste com a situação dos grupos oriundos da maioria dos estados vizinhos, é o país da Europa de Leste onde proporção de mulheres é maior (56,7% em 2009), sendo de frisar que, no seu conjunto, os imigrantes oriundos desta macro região se apresentam, efetivamente, sobre-masculinizados (as mulheres representam aproximadamente 44% do total).

**Tabela 2. Evolução das mulheres na população estrangeira, de 2007 a 2009**

	2007		2008		2009	
	N	% na pop. total do grupo	N.	% na pop. total do grupo	N.	% na pop. total do grupo
<b>Europa - total</b>	<b>79.558</b>	<b>44,4</b>	<b>75.488</b>	<b>45,0</b>	<b>80.368</b>	<b>45,5</b>
UE (25)	43.627	47,7	24.471	48,5	26.318	48,3
Reino Unido	11.140	47,2	7.467	48,6	7.964	48,6
Espanha	9.119	50,6	3.539	49,0	3.862	47,9
Alemanha	7.158	46,2	3.964	48,4	4.161	48,3
França	5.014	47,5	2.247	49,1	2.384	48,8
Holanda	3.036	46,1	2.045	46,9	2.148	46,9
Itália	2.379	39,7	1.444	36,9	1.693	37,6
Europa de Leste	34.602	40,8	50.251	43,5	53.277	44,3
Ucrânia	15.237	38,6	22.424	42,7	22.793	43,6
Moldávia	5.423	38,6	8.981	42,5	9.039	43,5
Roménia	8.087	42,2	11.599	42,3	13.945	43,0
Rússia	2.748	53,7	3.479	56,2	3.479	56,7
Bulgária	2.178	43,3	2.825	43,8	3.237	44,9
Bielorrússia	378	48,7	531	52,3	545	54,4
<b>África - total</b>	<b>63.811</b>	<b>43,1</b>	<b>60.965</b>	<b>47,8</b>	<b>58.710</b>	<b>48,2</b>
PALOP	60.387	44,2	58.442	49,3	56.164	49,6
Angola	15.118	46,2	13.916	50,4	13.361	50,3
Cabo Verde	28.850	45,1	26.735	52,1	25.618	52,4
Guiné-Bissau	8.178	34,5	9.462	38,8	9.018	39,3
Moçambique	2.691	47,4	1.928	57,2	1.893	56,9
São Tomé e Príncipe	5.550	52,2	6.401	54,6	6.274	54,6
República da Guiné	398	21,7	360	19,5	349	18,9
Marrocos	494	26,4	644	34,4	711	36,8
Senegal	301	15,5	397	19,2	350	19,7
<b>América Latina - total</b>	<b>38.253</b>	<b>52,1</b>	<b>60.794</b>	<b>53,8</b>	<b>55.002</b>	<b>59,9</b>
Brasil	34.520	52,0	57.494	53,8	64.159	55,2
Venezuela	1.536	48,0	1.255	53,1	1.166	53,8
<b>América do Norte - total</b>	<b>4.345</b>	<b>43,0</b>	<b>1.449</b>	<b>45,9</b>	<b>13.844</b>	<b>41,6</b>
Canadá	744	40,2	349	44,5	299	42,7
EUA	3.601	43,6	1.100	46,4	1.046	45,6
<b>Ásia - total</b>	<b>9.268</b>	<b>38,2</b>	<b>10.845</b>	<b>37,9</b>	<b>11.699</b>	<b>38,6</b>
China	4.551	43,6	6.230	46,7	6.815	47,3
Índia	1.217	29,7	1.270	23,0	1.334	23,1
Paquistão	570	24,0	598	21,9	640	23,7
Bangladesh	296	25,1	420	26,6	345	25,6
<b>Oceânia - total</b>	<b>275</b>	<b>46,9</b>	<b>143</b>	<b>53,0</b>	<b>124</b>	<b>47,7</b>
<b>Apátridas e Dupla Nacionalidade</b>	<b>130</b>	<b>44,8</b>	<b>38</b>	<b>44,2</b>	<b>32</b>	<b>40,5</b>
<b>TOTAL</b>	<b>195.640</b>	<b>44,9</b>	<b>209.722</b>	<b>47,6</b>	<b>219.779</b>	<b>48,4</b>

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

## *Estruturas Familiares*

O padrão de migração dos cidadãos estrangeiros que chegam a Portugal assemelha-se ao de outros países da União Europeia. Muito frequentemente, é o elemento masculino da família que sai do país de origem por motivos laborais, deixando a companheira e os filhos, num processo migratório inicialmente planeado como temporário. A transição para um estatuto de legalização permanente no país anfitrião permite a reunificação familiar e dá continuidade ao fluxo migratório, sendo atualmente este o principal modo de entrada na União Europeia (Fonseca *et al.*, 2005). Contudo, no presente, observa-se também o aumento da migração de casais sem filhos e de mulheres imigrantes não acompanhadas. É o caso dos fluxos migratórios provenientes das Filipinas, República Dominicana ou mesmo Cabo Verde, a maioria com destino a Itália. O aumento da proporção de mulheres no total da população imigrante, verificada em muitos países, resulta não só dos processos de reunificação familiar, mas também da crescente feminização dos fluxos laborais de que é exemplo o fluxo migratório do Brasil para Portugal.

Em Portugal, a dimensão média das famílias de estrangeiros residentes é semelhante à das famílias portuguesas, embora se encontrem diferenças quando se analisam os grupos por nacionalidade.

As famílias portuguesas são constituídas, em média, por 2,81 pessoas. As famílias oriundas da Europa têm em média um número inferior de indivíduos – 2,10 pessoas por família. Neste grupo, é importante distinguir as famílias oriundas da União Europeia com um número médio de 2,31 pessoas, das provenientes da Europa do Leste com uma média ligeiramente inferior, de 1,95 indivíduos por agregado familiar (Tabela 3).

Estes valores podem interpretar-se como resultantes da presença de casais mais idosos sem filhos e de famílias monoparentais, que se encontram no país por motivos profissionais ou académicos. A estes juntam-se os imigrantes do Leste Europeu que se encontram ainda numa fase incipiente do processo migratório.

As famílias dos nacionais dos PALOP são de maiores dimensões em relação à média nacional, com cerca de 3,29 indivíduos. Refira-se que as famílias de origem cabo-verdiana e são-tomense



são as que incluem um maior número de indivíduos – 3,51 e 3,5 membros, em média, respetivamente. A sua presença em Portugal, desde há longa data (década de 70), e a estabilidade da sua rota migratória, contribuem para a existência de processos de reunificação familiar e consequente aumento do número de elementos do agregado familiar. Igualmente, a cultura africana tem subjacente a tradição de famílias mais numerosas, não apenas pelo seu alargamento a outros parentes não diretos, como tios e primos, que se tornam co-residentes, como pela natureza das relações conjugais, caracterizadas por uma maior flexibilidade na troca de parceiros, com consequências ao nível do aumento do número de filhos (Fonseca *et al.*, 2005).

As famílias oriundas da China têm dimensões sobreponíveis às provenientes dos PALOP. Distinguem-se pelo facto da reunificação familiar acontecer numa fase inicial do processo migratório e de esta decisão ser tomada pela família no momento da partida.

**Tabela 3. Estrutura de base das famílias clássicas por nacionalidade do elemento de referência na família**

Nacionalidade	População total	Número total de famílias	Tamanho médio
<b>Total</b>	<b>10.255.526</b>	<b>3.650.757</b>	<b>2,81</b>
Portuguesa	9.933.853	3.531.349	2,81
Estrangeira	229.577	86.140	2,67
<b>Europa</b>	<b>63.299</b>	<b>30.087</b>	<b>2,10</b>
UE	42.706	18.511	2,31
Outras	19.205	10.982	1,75
Bulgária	521	268	1,94
Rússia	1.783	1.009	1,77
<b>África</b>	<b>121.474</b>	<b>37.386</b>	<b>3,25</b>
PALOP	118.056	35.876	3,29
Angola	40.196	12.539	3,21
Cabo Verde	45.630	13.006	3,51
Guiné Bissau	17.364	5.868	2,96
Moçambique	4.874	1.688	2,89
S Tomé e Príncipe	9.992	2.775	3,60
<b>América</b>	<b>38.204</b>	<b>15.799</b>	<b>2,42</b>
América do Norte	3.410	1.441	2,37
América Latina	34.794	14.358	2,42
Brasil	29.770	12.657	2,35
<b>Ásia</b>	<b>6.249</b>	<b>2.726</b>	<b>2,29</b>
China	2.336	752	3,11
Índia	1.497	712	2,10
Paquistão	835	504	1,66
<b>Oceânia</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>3,50</b>

Fonte: INE, Censos 2001 *in* Fonseca *et al.* (2005).

Considerando as características sociais e culturais de algumas comunidades, torna-se relevante a menção ao facto destes valores médios poderem ocultar situações diversas, como as das famílias africanas ou chinesas, cujo tamanho médio pode variar entre famílias unipessoais (numa fase inicial após a chegada) e famílias constituídas por mais de cinco elementos.

Pode concluir-se, contudo, que existe uma tendência no sentido do crescimento do número de famílias estrangeiras à medida que se vão estabilizando os percursos migratórios e a decisão de viver nos países de destino assume uma natureza mais permanente. Após este momento, o processo de reunificação familiar inicia-se e a segunda geração de imigrantes já nasce em território nacional. É significativo que, em 2009, o número de nascimentos de mães estrangeiras representasse mais de 10% do número total de nascimentos em Portugal, um número claramente superior ao da percentagem de estrangeiros residentes legalizados nessa altura (cerca de 4,2%).

#### *Literacia e inserção no mercado de trabalho*

O grupo de estrangeiros que requereu, pela primeira vez, autorizações de residência em Portugal, em 2006, tinha níveis de literacia superiores aos da população portuguesa. Em 2006, quase 40% dos indivíduos dos grupos acima mencionados possuía um grau técnico ou universitário. Este facto revela a sobre-qualificação da mão-de-obra estrangeira que chegou a Portugal, dado que a maioria dos trabalhadores imigrantes encontram emprego em segmentos pouco qualificados do mercado de trabalho, em setores como a construção, a limpeza doméstica, a restauração ou o comércio a retalho. Contudo, alguns estudos (Carneiro *et al.*, 2006) identificaram processos de ascensão profissional entre os trabalhadores estrangeiros, que se revelam mais ou menos demorados em função do grau de especialização, das oportunidades existentes no setor de inserção e da própria conjuntura económica.

A análise por nacionalidades permite concluir que os imigrantes da América do Norte e da UE15, sobretudo os provenientes de Espanha e Itália, são os mais qualificados, sendo que mais de 40%

dos indivíduos têm graus universitários. Os imigrantes oriundos do Leste Europeu também apresentam níveis elevados de qualificação, embora as habilitações técnicas tenham mais expressão em relação às universitárias e a percentagem de indivíduos apenas com o ensino primário ou secundário seja maior que entre os imigrantes da União Europeia e da América do Norte.

Os níveis de qualificação entre os brasileiros são inferiores, sendo que a maioria dos indivíduos que se candidatou à primeira autorização de residência no ano de 2006 tinha completado o ensino primário ou secundário e 20% tinham níveis de habilitações literárias técnicas ou universitárias. Estes dados confirmam os níveis médios mais baixos de escolarização da segunda vaga migratória de imigrantes brasileiros para Portugal já identificados em investigações anteriores (Peixoto et al., 2005; Malheiros, 2007).

Os imigrantes com os níveis mais baixos de qualificação são os oriundos dos continentes africano e asiático, reflectindo percentagens elevadas de iliteracia na origem, que ronda os 15% em Cabo Verde, Guiné-Bissau, República da Guiné, Senegal, China e Bangladesh, e a reduzida fatia da população detentora de graus de qualificação técnica e universitária, por vezes abaixo dos 10%, como ocorre em Cabo Verde, Guiné-Bissau, República da Guiné e China. Nestes grupos, os moçambicanos e, em menor extensão, os marroquinos e os nacionais do Bangladesh – que apresentam uma estrutura polarizada de qualificações – são a exceção, uma vez que a proporção de indivíduos com graus técnicos e universitários atinge valores entre os 17% e 19% do total de imigrantes que formularam o primeiro pedido de autorização de residência no ano de 2006 (INE/SEF).

Infelizmente, não existem dados precisos sobre o número real de trabalhadores estrangeiros presentes na economia portuguesa. Contudo, a base de dados dos Quadros de Pessoal do então Ministério do Emprego e da Solidariedade Social (MTSS) que regista os trabalhadores das empresas privadas e do setor público (só não inclui o emprego doméstico, os trabalhadores por conta própria e os patrões), indica a existência de 178.386 trabalhadores estrangeiros em 2008, num total de cerca de 3.272.000 trabalhadores registados, representando cerca de 5,5% da força de trabalho, valor que se mantém relativamente estável desde 2005.

A população estrangeira inserida no mercado de trabalho não se encontra distribuída de modo uniforme pelos vários ramos de atividade. Tomando novamente como referência os Quadros de Pessoal do ex-MTSS, os estrangeiros encontram-se sobre-representados em categorias profissionais como os serviços pessoais e vendedores (6,6%), os trabalhadores agrícolas (10,6%), a construção e indústria transformadora (6,2%) e os trabalhadores não qualificados em geral (11,9%). Deteta-se, pois, uma concentração em atividades de baixa qualificação ou caracterizadas pelo seu prestígio social reduzido (por exemplo, agricultura ou construção civil), frequentemente marcadas pela instabilidade, seja pelo seu carácter sazonal (agricultura; certos ramos dos serviços associados ao turismo, por exemplo), seja pelas fortes variações conjunturais a que estão sujeitas (por exemplo, construção).

Embora tradicionalmente polarizada entre as profissões altamente qualificadas (gestores, directores, profissionais liberais) e tarefas pouco ou nada qualificadas (sobretudo na construção civil, limpeza doméstica ou industrial e hotelaria e restauração), a estrutura da participação dos imigrantes no mercado de trabalho português tem-se vindo a alterar, assistindo-se ao aumento relativo do segundo grupo (a este propósito, ver Oliveira e Pires, 2010: 17-19). De acordo com os Quadros de Pessoal, em 2008, aproximadamente 54% dos trabalhadores estrangeiros estavam empregados na agricultura, construção civil e indústria transformadora e atividades não qualificadas em geral, enquanto este valor era de cerca de 36% para os trabalhadores portugueses.

As estruturas de inserção dos diferentes grupos de estrangeiros no mercado de trabalho são naturalmente distintas, podendo ser analisadas, quer com base nos Quadros de Pessoal do ex-MTSS, quer com base na informação relativa à caracterização dos estrangeiros que, anualmente, solicitam as suas primeiras autorizações de residência (INE/SEF).

Os cidadãos da União Europeia (15) possuem um padrão específico de inserção, caracterizado por uma presença significativa nas atividades mais qualificadas. Apenas como exemplo, os gestores e directores de empresas, profissionais independentes e trabalhadores qualificados e altamente qualificados representavam cerca de 60% dos imigrantes provenientes destes países que pediram as primeiras autorizações de residência em 2006.

Já os cidadãos oriundos do Leste Europeu, e especialmente os africanos, estão sobre-representados nos segmentos menos qualificados do mercado de trabalho. No que diz respeito a estes últimos, a maioria inicia a sua atividade laboral como trabalhadores pouco qualificados (cerca de 40%) e concentram-se, sobretudo, no setor da construção civil. A par destas ocupações, apenas algumas profissões pouco especializadas dos ramos dos serviços e do comércio a retalho, frequentemente ocupadas por mulheres, têm alguma relevância na estrutura laboral dos recém-chegados dos PALOP. Nas comunidades provenientes da Europa de Leste, a concentração no setor da construção civil é idêntica, ou mesmo ligeiramente superior, à dos cidadãos dos PALOP. No entanto, a sua representatividade nas profissões não qualificadas é inferior, o que pode ser atribuído à posse de níveis de formação e educação formal mais elevados. Os altos níveis de formação técnica deste grupo são certamente relevantes para a sua importância em ocupações relacionadas com transportes e equipamentos.

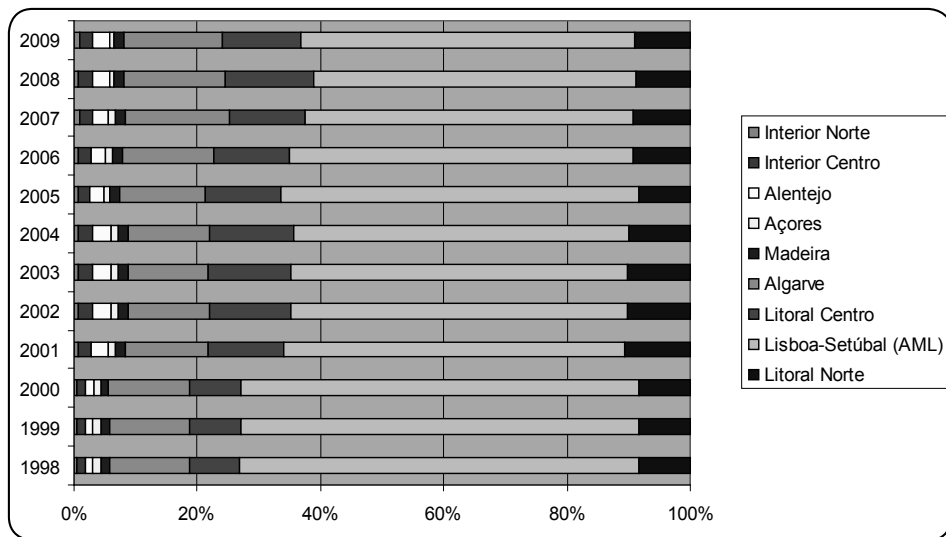
Por último, os imigrantes de origem brasileira apresentam uma distribuição profissional mais diversificada, com razoável equilíbrio entre profissões não qualificadas, tarefas na construção civil e ocupações semi-qualificadas nos serviços e comércio a retalho. A principal diferença entre a comunidade brasileira e os grupos provenientes do Leste Europeu e dos PALOP é a sua sobre-representação no setor terciário, com destaque para os serviços semi-qualificados no comércio e nos serviços (em 2008, de acordo com os Quadros de Pessoal, cerca de 30% dos brasileiros registados, trabalhavam neste tipo de atividades, valor apenas ultrapassado por chineses e bangladechianos e que excedia em quase 10 pontos percentuais o valor global dos cidadãos estrangeiros). O conhecimento da língua portuguesa e a imagem subjacente de “pessoas abertas e bons comunicadores” contribuem para esta vantagem relativa dos brasileiros no acesso a empregos no comércio a retalho, restaurantes e cafés.

## 4. DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DA POPULAÇÃO ESTRANGEIRA EM PORTUGAL – TENDÊNCIAS E IMAGENS

A população estrangeira residente em Portugal encontra-se sobretudo concentrada nos distritos de Lisboa e Setúbal<sup>7</sup>, mesmo considerando a redução relativa que ocorreu entre 1998 e 2009. A sua concentração numa unidade geográfica que corresponde, grosso modo, à Área Metropolitana de Lisboa (AML) é originalmente o resultado das primeiras vagas contemporâneas de imigrantes dos PALOP que, na segunda metade da década de 60, foram recrutados como mão-de-obra para satisfazer as necessidades da expansão industrial e dos projetos de construção em curso nesta área, no contexto do modelo económico da altura, que privilegiou o investimento na AML. Este primeiro grupo de imigrantes africanos, sobretudo cabo-verdianos, viu-se significativamente alargado em meados dos anos 70, aquando do processo de descolonização. Mais uma vez, a sua concentração dá-se na Área Metropolitana de Lisboa, tirando partido dos benefícios das redes sociais já estabelecidas e, também, das oportunidades de emprego do maior e mais diversificado mercado regional de trabalho do país.

<sup>7</sup> Estes distritos incluem os 18 municípios da Área Metropolitana de Lisboa (AML) e 11 municípios que não lhe pertencem. Infelizmente, até 2008, os únicos dados estatísticos significativos sobre população estrangeira por município eram recolhidos nos Censos, datando a última informação disponível de 2001. O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras atualiza anualmente os dados referentes às Autorizações de Residência, Autorizações de Permanência e renovações de Vistos de Longa Duração, mas, até 2008, estes encontravam-se geograficamente agregados ao nível do distrito. Dado que o essencial deste trabalho foi executado até 2008/2009 e que os municípios da AML concentram 90% da população dos distritos de Lisboa e Setúbal, assumimos, por motivos práticos, estas unidades espaciais como equivalentes à AML.

**Figura 2. Distribuição percentual de população estrangeira nas regiões portuguesas, 1998-2009**



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Se a concentração dos imigrantes na Área Metropolitana de Lisboa estabilizou, ou mesmo aumentou, durante os anos 80 e na primeira metade da década de 90, o período associado ao “pico migratório” ocorrido entre em 1998/1999 e 2001/2002 foi claramente marcado por alguma dispersão geográfica dos imigrantes dentro do território português. A Figura 2 e as Tabelas 3a, 3b e 3c mostram a tendência de dispersão ocorrida neste período e confirmam que o principal crescimento relativo entre 1998 e 2001 ocorreu em regiões periféricas (especialmente o Alentejo e o Interior Norte), até então relativamente imunes à imigração. Para além destas regiões, ainda neste período, há que referir o importante crescimento do stock de estrangeiros no Litoral Centro, espaço que prolonga algumas das características do norte da AML e, em menor grau, do sul da AMP, a par da capacidade de atração regional de Coimbra e da área de atividades comerciais, logísticas

e industriais de Leiria, de Aveiro e dos espaços envolventes. A atração exercida sobre o trabalho estrangeiro, particularmente nítida no período 1998-2001, mas também importante após 2007, advém da diversidade do tecido económico, menos assente na construção civil e obras públicas, no turismo e em indústrias intensivas em mão-de-obra do que noutras regiões. Isto permite, apesar da crise económica que persiste no país desde 2003, à qual a região não é obviamente imune, e que se intensificou após 2008, a manutenção de alguma oferta de emprego, com características diversificadas.

**Tabela 3a. Evolução do número de estrangeiros, por região portuguesa, 1998-2009**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Total</b>	<b>178.137</b>	<b>191.143</b>	<b>207.607</b>	<b>350.877</b>	<b>413.502</b>	<b>434.352</b>
Interior Norte	912	930	1.028	2.302	2.847	3.028
Interior Centro	2.328	2.580	2.864	7.639	9.793	10.161
Alentejo	2.168	2.402	2.712	9.704	12.408	12.903
Açores	2.581	2.560	2.584	4.284	4.718	4.817
Madeira	2.266	2.369	2.532	5.551	6.872	7.205
Algarve	23.105	24.904	27.127	47.155	54.015	56.686
Litoral Centro	14.674	15.834	17.549	42.887	55.111	58.445
Lisboa-Setúbal	115.340	123.792	133.975	194.019	225.209	236.827
Litoral Norte	14.763	15.772	17.236	37.336	42.529	44.280
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Total</b>	<b>449.016</b>	<b>415.934</b>	<b>420.189</b>	<b>435.736</b>	<b>440.277</b>	<b>454.191</b>
Interior Norte	3.144	2.822	3.149	3.552	3.486	3.909
Interior Centro	10.428	7.979	8.658	9.611	9.320	9.625
Alentejo	13.262	9.345	9.945	10.848	12.165	12.402
Açores	4.980	4.208	4.508	4.830	3.740	3.534
Madeira	7.580	6.231	6.736	7.222	7.201	7.105
Algarve	59.730	57.983	62.276	74.335	72.165	73.277
Litoral Centro	60.472	51.148	51.789	53.062	62.981	57.215
Lisboa-Setúbal	244.231	241.118	234.421	232.337	230.848	246.107
Litoral Norte	45.189	35.100	38.707	39.939	38.371	41.017

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Nota: Para 1998-2000, apenas o número de autorizações de residência; para 2001-2004, número de autorizações de residência e acumulação progressiva de autorizações de permanência emitidas em cada ano; para 2005-2007, número de autorizações de residência, autorizações de permanência emitidas em cada ano e número de vistos de longa duração renovados a cada ano (exceto vistos de residência); para 2008-2009, número de autorizações de residência e número de vistos de longa duração renovados a cada ano.



**Tabela 3b. Distribuição regional dos estrangeiros em Portugal, 1998-2009 (estrutura percentual)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Interior Norte	0,51	0,49	0,50	0,66	0,69	0,70
Interior Centro	1,31	1,35	1,38	2,18	2,37	2,34
Alentejo	1,22	1,26	1,31	2,77	3,00	2,97
Açores	1,45	1,34	1,24	1,22	1,14	1,11
Madeira	1,27	1,24	1,22	1,58	1,66	1,66
Algarve	12,97	13,03	13,07	13,44	13,06	13,05
Litoral Centro	8,24	8,28	8,45	12,22	13,33	13,46
Lisboa-Setúbal	64,75	64,76	64,53	55,30	54,46	54,52
Litoral Norte	8,29	8,25	8,30	10,64	10,29	10,19
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Interior Norte	0,70	0,68	0,75	0,82	0,79	0,86
Interior Centro	2,32	1,92	2,06	2,21	2,12	2,12
Alentejo	2,95	2,25	2,37	2,49	2,76	2,73
Açores	1,11	1,01	1,07	1,11	0,85	0,78
Madeira	1,69	1,50	1,60	1,66	1,64	1,56
Algarve	13,30	13,94	14,82	17,06	16,39	16,13
Litoral Centro	13,47	12,30	12,33	12,18	14,30	12,60
Lisboa-Setúbal	54,39	57,97	55,79	53,32	52,43	54,19
Litoral Norte	10,06	8,44	9,21	9,17	8,72	9,03

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

**Tabela 3c. Taxas de variação do número de estrangeiros, entre 1998-2001, 2001-2007 e 2007-2009**

	Taxa variação anual média 1998-2001	Multiplicação 1998-2001	Taxa variação anual média 2001-2007	Multiplicação 2001-2007	Taxa variação anual média 2007-2009	Multiplicação 2007-2009
<b>Total</b>	<b>32,3</b>	<b>1,97</b>	<b>4,0</b>	<b>1,24</b>	<b>2,1</b>	<b>1,04</b>
Interior Norte	50,8	2,52	9,1	1,54	5,0	1,10
Interior Centro	76,0	3,28	4,3	1,26	0,1	1,00
Alentejo	115,9	4,48	2,0	1,12	7,2	1,14
Açores	22,0	1,66	2,1	1,13	-13,4	0,73
Madeira	48,3	2,45	5,0	1,30	-0,8	0,98
Algarve	34,7	2,04	9,6	1,58	-0,7	0,99
Litoral Centro	64,1	2,92	4,0	1,24	3,9	1,08
Lisboa-Setúbal	22,7	1,68	3,3	1,20	3,0	1,06
Litoral Norte	51,0	2,53	1,2	1,07	1,4	1,03

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

O período 2001-2007 é, a partir de 2003/2004, marcado por um processo de retração económica com consequências claras ao nível, primeiro da redução do efetivo de estrangeiros em Portugal e, posteriormente, do seu crescimento lento, com tendência para a estabilização. Em termos regionais, as menores dinâmicas de crescimento são agora observadas em regiões periféricas (Alentejo, Açores e, em menor grau, Interior Centro – Tabelas 3a, 3b e 3c) mas, também, na Área Metropolitana de Lisboa e no Litoral Norte, cuja sustentabilidade do modelo económico urbano-industrial, bastante assente no recurso intensivo a mão-de-obra com baixas qualificações, foi particularmente afetado pela concorrência externa, agravando o impacto da crise geral na Região Norte. Note-se que no próprio Litoral Centro se observou uma redução importante no ritmo de crescimento da população estrangeira – que, efetivamente, sofreu um declínio entre 2004 e 2007 – passando a ter, neste período, uma dinâmica idêntica à do conjunto do país.

Entre 2002 e 2007, o Algarve emerge como a região portuguesa que apresenta maior crescimento absoluto e relativo do número de estrangeiros (Figura 2 e Tabela 3a), o que tornou as questões relativas a esta população, sobretudo no que se refere aos cidadãos não comunitários, muito mais relevantes nesta região. Note-se que a grande importância do Algarve como recetor de estrangeiros neste período não pode ser considerada surpreendente, uma vez que esta foi a região que melhor conjugou as componentes em que assentou a dinâmica económica portuguesa até ao despoletar mais intenso da crise, em 2008: especulação imobiliária e construção civil, alguma dinâmica dos serviços, com destaque para os segmentos financeiros, e turismo. Num período em que os impactos da crise se faziam sentir de forma mais intensa noutras regiões (por exemplo, Norte Litoral, Região Centro, própria AML), a conjuntura acima referida acabou por favorecer, porventura circunstancialmente, o Algarve.

A persistência do setor agrícola, em particular no Alentejo, onde há a tradição dos grandes latifúndios, somada a alguma agricultura empresarial de sucesso, constitui fonte de atração para alguns trabalhadores imigrantes, embora a população estrangeira desta região se concentre, sobretudo, nos principais centros urbanos (Fonseca, 2007). No entanto, mesmo considerando o seu crescimento, o número de estrangeiros nas regiões mais periféricas do continente é ainda baixo, não apenas em termos absolutos mas também em relação à população residente.

Entre 2007 e 2009, todas as regiões analisadas, com exceção do Alentejo, protagonizaram uma multiplicação de população estrangeira inferior à registada nos dois períodos anteriores, verificando-se mesmo uma redução do número de estrangeiros nos Açores, na Madeira e mesmo no Algarve. Face a esta panorâmica, algumas tendências relativas ao processo de distribuição regional dos estrangeiros em Portugal no actual contexto de retração económica e crescimento lento, que se deve prolongar por alguns anos, parecem emergir: em primeiro lugar, algumas regiões periféricas, com destaque para o Interior Centro e os Açores, parecem estar a perder a capacidade para atrair imigrantes, havendo que confirmar se o crescimento (importante em termos relativos) do número de estrangeiros no Alentejo e no Interior Norte é sustentável nos próximos anos. Em segundo lugar, o esgotamento dos modelos económicos do Norte Litoral e, mais recentemente, da Madeira e do Algarve, com a forte contração do segmento imobiliário e da construção, aliado a algumas dificuldades experimentadas pelo turismo, parecem estar, também, a refletir-se na redução do emprego dos estrangeiros com consequências ao nível da redução, ou muito fraco, crescimento do número de estrangeiros. Finalmente, o Litoral Centro e a própria AML parecem voltar a emergir como regiões com maior dinâmica de atração, mesmo que esta seja mais limitada do que no passado, como demonstra, por exemplo, o facto da AML concentrar, atualmente, cerca de 54% dos estrangeiros do país quando em finais do século passado chegava quase aos 2/3 (Figura 2 e Tabela 3b). Perante estas indicações, e considerando que, em situações de crise, a tendência para a divergência das regiões tende a ser a norma, poder-se-á estar perante um novo processo de reconcentração lenta dos imigrantes na AML e na área litoral que se prolonga entre esta e o Vouga (regiões do Oeste, Lezíria do Tejo, Baixo Vouga, Pinhal Litoral). Contudo, isto carece de confirmação nos próximos anos, até porque o número de imigrantes no Alentejo não se reduziu nos últimos anos e as próprias tendências de evolução do Algarve e do Norte Litoral – onde o distrito do Porto se destaca, sendo a quarta maior área de residência de estrangeiros em Portugal, atrás dos distritos de Lisboa, Setúbal e Faro – não parecem estar estabilizadas.

A análise do peso dos estrangeiros no total da população residente nas várias regiões de Portugal faz realçar a posição específica do Algarve, onde aproximadamente 16,3% dos residentes são não nacionais (Tabela 4). Esta elevada proporção, resulta da associação do recente e significativo

aumento do número de imigrantes da Europa de Leste e do Brasil à presença, já importante, dos indivíduos oriundos da Europa Ocidental, muitos com mais de 65 anos de idade, que procuram o Sol e as condições ambientais do Algarve para passar os anos da reforma. A Área Metropolitana de Lisboa (distritos de Lisboa e Setúbal) que, como referimos, concentra mais de 50% do total de estrangeiros residentes no país, é a outra região com uma proporção de população estrangeira superior à média nacional (7,4% contra 4,3% - Tabela 4).

Nas restantes regiões, a proporção de estrangeiros é sempre inferior à média nacional. No entanto, na Madeira, Litoral Centro e Alentejo, estes valores situam-se em torno dos 3%, sendo superiores aos observados nos Açores, no Centro Interior e nas regiões do Norte do país, onde o peso da população estrangeira corresponde a valores localizados entre 1 e 1,5% do total (Tabela 4).

**Tabela 4. Percentagem da população estrangeira na população total residente por regiões, em 2009 (%)**

Regiões	Total estrangeiros	Pop.2011	% Estrangeiros
Interior Norte	3.909	343.643	1,14
Interior Centro	9.625	735.046	1,31
Alentejo	12.402	439.092	2,82
Açores	3.534	246.102	1,44
Madeira	7.105	267.938	2,65
Algarve	73.277	450.484	16,27
Litoral Centro	57.215	1.848.270	3,10
Lisboa-Setúbal (AML)	246.107	3.315.842	7,42
Litoral Norte	41.015	2.909.436	1,41
<b>PORTUGAL</b>	<b>454.189</b>	<b>10.555.853</b>	<b>4,30</b>

Fontes: SEF e INE, Censos de 2011.

Em suma, esta análise da dinâmica regional da população estrangeira permite realçar os seguintes aspectos:

- A Área Metropolitana de Lisboa (distritos de Lisboa e Setúbal), que perdeu capacidade relativa de atração entre finais do século passado e 2007, representa ainda a maior concentração residencial de imigrantes em Portugal (cerca de 55%) e, no presente contexto de crise e reestruturação económica do país, parece posicionar-se, novamente, como um dos principais espaços de atração, tanto relativa, como absoluta;
- A região do Algarve reforçou muito a sua posição como segundo destino mais importante de imigração (em 2009, aproximadamente 16% dos estrangeiros residiam aqui, constituindo, também, cerca de 16% do total dos residentes), misturando cidadãos comunitários, numa lógica de imigração de reformados e estrangeiros que procuram o Sol e as condições ambientais do Algarve, e muitos trabalhadores africanos, brasileiros e da Europa de Leste. Face a um certo esgotamento do modelo de crescimento económico dominante nos últimos decénios e à forte redução no ritmo de incremento do número de estrangeiros observado após 2007, colocam-se algumas dúvidas relativamente à evolução do número de imigrantes nos próximos anos;
- O Litoral Centro tem vindo a emergir como terceira maior área recetora, e a sua população estrangeira, que quase quadruplicou entre 1998 e 2007, registou um crescimento relativo claramente superior à média nacional entre 2007 e 2009;
- A região do Litoral Norte, que inclui a Área Metropolitana do Porto com exceção do município de Espinho, constitui ainda um destino com importância em termos do número absoluto de imigrantes (sobretudo, na área do Porto), mas o peso do número de estrangeiros no total dos residentes e a taxa de crescimento global no período 2001-2009 foi sistematicamente inferior à média nacional;
- As regiões periféricas de Portugal continental são destino de imigrantes desde 1998 e partilham ainda uma pequena proporção do total da população estrangeira; o seu maior crescimento

relativo observou-se no Alentejo e no Norte Interior (ambos como uma capacidade de atração relativa relevante) que, apesar disso, continua a ser a região do continente português com o número mais reduzido de estrangeiros residentes;

- O número de estrangeiros na Madeira é igualmente baixo, mas o seu ritmo de crescimento entre 1998 e 2007 foi bastante significativo, tendo apenas sido suplantado pelo observado no Interior Norte e no Algarve, região com a qual, de algum modo, partilha a tendência para a redução observada após 2007;
- Após o período entre 1999 e 2003, pautado por grandes projetos de construção, o número de imigrantes nos Açores decresceu, levando a que esta região seja, atualmente, aquela que tem o menor número de estrangeiros do país e a proporção mais baixa desta população. Note-se que a taxa de variação registada tem sido bastante baixa, tornando-se mesmo negativa após 2007, como já tinha acontecido entre 2004 e 2005 (Tabela 3a).

Obviamente, as dinâmicas regionais apresentadas não decorrem, em todos os casos, do comportamento dos mesmos grupos de imigrantes. Como seria de esperar, a AML é caracterizada por uma sólida componente de migrantes já estabelecidos associado à presença de longa data dos cidadãos provenientes dos PALOP, cuja maioria se concentra nesta região (mais de 80% dos indivíduos deste grupo residem na AML – Tabela 5). No entanto, a população estrangeira da AML também inclui importantes contingentes de outros grupos de imigrantes que, em muitos casos (excetuam-se os cidadãos europeus), representam cerca de metade dos respetivos grupos nacionais em Portugal. Desta forma, a composição por nacionalidades existente na AML continua a manter uma clara sobre-representação dos cidadãos dos PALOP, apesar da importante diversificação das origens dos estrangeiros residentes na região, com destaque para os não europeus.

O Algarve, segunda região de destino do país, concentra a maioria dos europeus da União Europeia, o que confirma a importância da lógica migratória assente no “Sol e reforma”. Esta região é, depois da AML, o principal destino para os cidadãos da Europa Central e Oriental, que constituem o maior grupo de estrangeiros não-UE.

O Litoral Norte e o Litoral Centro são regiões de destino com significado para brasileiros e chineses (embora muito abaixo da AML), sendo de destacar, no último caso, a importância dos Europeus de Leste, sobretudo dos ucranianos, cujo número se aproxima do observado na AML.

As percentagens dos vários grupos de estrangeiros são bastante mais reduzidas em todas as outras regiões portuguesas, sendo contudo de destacar a maior dispersão dos europeus, em particular os provenientes da UE25 e, também, dos chineses.

**Tabela 5. Distribuição dos principais grupos de estrangeiros por regiões portuguesas, 2009 (%)**

	Interior Norte	Interior Centro	Alentejo	Açores	Madeira	Algarve	Litoral Centro	Lisboa -Setúbal	Litoral Norte
Europa - total	1,10	2,69	4,31	0,71	2,25	27,61	16,56	35,49	9,27
UE 25	1,39	2,13	3,57	1,44	4,41	36,58	11,96	26,16	12,37
Europa Central e Oriental	0,91	2,94	3,51	0,45	1,30	22,46	22,43	35,69	10,30
Roménia	0,85	1,73	5,51	0,15	1,18	24,42	11,06	50,35	4,74
Ucrânia	1,0	3,7	3,2	0,5	1,3	19,9	26,2	31,9	12,1
Moldávia	0,64	1,30	4,77	0,20	0,90	30,33	13,15	44,58	4,14
Outros da Europa	1,74	4,18	3,48	2,03	5,97	30,97	11,54	27,03	13,05
África - total	0,36	1,17	0,72	0,59	0,41	6,43	5,41	79,88	5,03
PALOP	0,33	1,14	0,68	0,59	0,31	5,56	5,08	81,77	4,55
Angola	0,41	1,00	0,50	0,21	0,23	3,94	6,17	81,38	6,16
Cabo Verde	0,33	1,47	0,92	1,05	0,23	6,73	4,11	80,93	4,23
Guiné-Bissau	0,14	0,31	0,27	0,26	0,69	6,94	4,62	83,69	3,10
América - total	0,88	2,02	2,42	1,05	1,75	10,87	13,57	56,01	11,42
Brasil	0,84	1,98	2,46	0,75	1,12	10,81	13,03	57,88	11,14
Ásia - total	1,42	3,03	2,85	0,83	1,35	9,93	14,36	52,39	13,85
China	2,03	3,60	3,35	1,02	1,47	9,00	16,34	45,10	18,10
Outros Países	0,29	1,76	3,81	0,88	5,28	25,22	14,37	40,47	7,92

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

## 5. CARATERÍSTICAS DOS IMIGRANTES E SUA IMPLICAÇÃO NO SETOR DA HABITAÇÃO – CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Os grupos migratórios mais consolidados em Portugal, em particular os cidadãos dos PALOP, encontram-se mais concentrados na Área Metropolitana de Lisboa, sobretudo em bairros periféricos compostos numa parte significativa por habitação social, resultantes, em larga medida, do processo de realojamento das famílias que viviam em bairros de barracas, progressivamente demolidos entre meados da década de noventa e meados da década de 2000. Atualmente, os núcleos de barracas são em número relativamente residual, dada a implementação do programa PER<sup>8</sup>, embora ainda se mantenha um pequeno número de pessoas com necessidades de realojamento. Os imigrantes oriundos dos PALOP encontram-se significativamente representados entre a população realojada ao abrigo deste programa (20% dos indivíduos registados no levantamento do PER de 1993 eram cabo-verdianos e cerca de 12% eram oriundos de Angola, São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau) mas, uma vez que a imigração proveniente destes países continuou após 1993, apoiando-se nas redes migratórias já constituídas e mantendo a sua concentração na AML, observou-se algum processo de substituição dos nacionais dos PALOP residentes em barracas nesta região. Efetivamente, o número dos cidadãos nesta situação era aproximadamente o mesmo em 2001 e em 1991, não obstante os realojamentos PER (Malheiros e Vala, 2004b).

Como concluído da análise anterior, este grupo de imigrantes, em relação aos grupos de outras nacionalidades, tem os níveis mais baixos de instrução e de qualificação, inserindo-se frequentemente nos segmentos socialmente subvalorizados e menos remunerados do mercado de trabalho

(tarefas não qualificadas na construção civil, serviço doméstico, limpeza industrial, etc.). Por último, a taxa de fecundidade é superior à das mulheres portuguesas (Valente Rosa *et al.*, 2003) e o número de famílias monoparentais femininas é igualmente elevado, frequentemente incluindo um número superior a três menores no agregado familiar.

**8** O PER (*Programa Especial de Realojamento*) foi lançado em 1993 com o objetivo de erradicar os bairros de barracas dos municípios das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto. Tratou-se de uma iniciativa do governo, implementada pelo Instituto Nacional de Habitação (INH), através de um acordo assinado com as autarquias. Ao longo de 15 anos, a maioria da população residente nos bairros de barracas das áreas metropolitanas foi realojada em habitações públicas.



Tendo em conta estes aspectos, as políticas de habitação deverão considerar a necessidade de:

- Conclusão dos processos de realojamento, por forma a que estes abranjam os imigrantes que chegaram após o levantamento do PER de 1993 e, também, situações específicas de particular degradação que exijam realojamento (por exemplo, o núcleo de Vale de Chicharos, no concelho do Seixal);
- Desenvolvimento de programas flexíveis de reabilitação de velhos edifícios públicos degradados e de áreas de construção clandestina (sobretudo na AML, mas também no Algarve e noutras regiões) que servem de habitação a comunidades de nacionais dos PALOP;
- Assegurar que as oportunidades de alojamento em bairros de habitação social sejam iguais para todos os residentes, nacionais e estrangeiros;
- Alterar os sistemas de crédito, evitando as tendências especulativas e aumentando a eficácia dos mecanismos regulatórios.

No que diz respeito às novas vagas imigratórias, especialmente em relação aos brasileiros e aos nacionais dos países do Leste Europeu, verificou-se uma deterioração das suas condições de alojamento durante os anos 90 (Malheiros e Vala, 2004a; Arbaci e Malheiros, 2010). Tal facto resulta da falta de capacidade do mercado imobiliário para fazer face às necessidades e características destes dois grupos, nomeadamente criando um leque de oferta mais alargado e acessível dentro do mercado de arrendamento e, eventualmente, uma oferta mais específica no domínio das residências coletivas, que poderão ser úteis nos períodos iniciais de transição e nos casos de migração temporária ou sazonal.

Desta forma, a análise do setor imobiliário deverá considerar a necessidade de:

- Criar fatores de estímulo à dinâmica do mercado de arrendamento como alternativa à aquisição de casa própria, o que poderá ser particularmente pertinente no caso dos indivíduos mais jovens ou dos imigrantes recém-chegados;

- Associar futuros esquemas de recrutamento de trabalhadores a determinadas dimensões do processo de integração, como o acesso à habitação, que poderão incluir o uso de casas desabitadas (eventualmente sujeitas a um processo de reabilitação que envolva os próprios imigrantes quando estes têm atividade na construção civil) ou residências coletivas.

## **CAPÍTULO 2.**

# **SETOR DA HABITAÇÃO EM PORTUGAL – RETRATO E POLÍTICAS**

### **1. A QUESTÃO DA HABITAÇÃO EM PORTUGAL: UMA REFLEXÃO INTRODUTÓRIA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E CONDIÇÕES DE ACESSO À HABITAÇÃO**

Ao longo das últimas décadas, a sociedade portuguesa assistiu a transformações profundas no domínio da habitação, que estabelecem não só um conjunto de padrões dominantes nas formas de acesso ao alojamento, como se refletem igualmente nos modos de crescimento e organização dos espaços urbanos.

Na perspetiva das políticas públicas de bem-estar, a questão da habitação foi sempre, ao longo de quase todo o século XX português, uma questão crítica. Para além da implementação tardia e imperfeita das políticas sociais subjacentes à matriz do Estado Providência, que apenas conheceriam um consistente reconhecimento institucional depois da revolução de Abril de 1974, o setor da habitação assumiu sempre um lugar periférico e residual nas políticas públicas, incomparavelmente inferior – tanto na importância atribuída, como na afectação de recursos públicos – a domínios como os da educação, saúde ou segurança social.

Efetivamente, Portugal partilha com outros países da Europa do Sul, nomeadamente, com a Espanha e a Grécia, um modelo de estado de bem-estar social, por alguns autores designado como rudimentar, que é caracterizado por um nível reduzido de intervenção pública no domínio da habitação. No âmbito deste modelo, a oferta de habitação foi sempre dominada pelo setor privado, realidade a que se soma o facto da oferta pública ter um carácter residual, destinando-se exclusivamente a franjas específicas da população que, ou trabalham no setor público, ou possuem níveis de solvência tão baixos que não têm a possibilidade de aceder ao mercado privado

(grupo absolutamente dominante nas décadas mais recentes). Por esta razão, o mercado de arrendamento destes países nunca assumiu um carácter integrado, uma vez que a oferta pública de habitação nunca incorporou uma lógica idêntica à da oferta privada, não competindo, por isso, com esta (Arbaci, 2002). Outra característica do setor habitacional destes países consiste na valorização dos bens imóveis (terreno e edifícios) como património, processo que favoreceu a afirmação da opção da habitação própria, sobretudo a partir dos anos 80, fortemente ancorada na expansão da concessão de crédito bancário. No entanto, a compra de terrenos e a construção de habitação, frequentemente ligada a processos informais de divisão da propriedade fundiária e à construção clandestina, contribuiu também para responder às necessidades residenciais dos migrantes internos (ao mesmo tempo que lhes garantia o acesso a património) que, nos anos 60 e 70, se dirigiam para os principais centros urbanos, com destaque para Lisboa.

Retomando o contexto específico português, com exceção de um curto período de menor moderação orçamental, em finais dos anos setenta, o setor da habitação nunca teve significativa expressão no quadro dos investimentos sociais públicos em Portugal, ao contrário do que sucedeu na generalidade dos países europeus que, sobretudo no pós-guerra, empreenderam políticas muito relevantes de promoção direta de habitação. Em Portugal, de acordo com dados de 2003, apenas 3,3% do parque habitacional corresponde a alojamentos construídos pelo Estado, num claro contraste com a situação verificada nos países do Norte da Europa (CET-ISCTE *et al.*, 2008), onde em regra se atingem valores próximos e até superiores a 20%.

Até início dos anos noventa, a intervenção pública no setor habitacional enquadrou-se, claramente, no paradigma da produção direta de alojamentos, cuja escassez expressa os valores anteriormente referidos. No conjunto dos distintos contextos sociais e políticos que constituem o século XX português, o papel do Estado na questão da habitação centrou-se apenas nas situações mais graves de carência habitacional, não contemplando a possibilidade de implementar uma política de habitação com um alcance mais universal e estruturante, na linha das ideias afetas aos regimes de Estado Providência social-democrata e conservador-corporativo, que têm caracterizado muitos países europeus (Arbaci, 2002).

Os escassos níveis de promoção pública direta de alojamentos refletem igualmente a quase inexistência de políticas fundiárias em Portugal, numa clara e persistente demissão das instâncias públicas em intervir nas questões da propriedade. Incapacitando duradouramente a criação de condições favoráveis a um incremento da acessibilidade à habitação por parte da generalidade dos agregados familiares, a ausência de políticas públicas relevantes e consistentes constitui igualmente um fator explicativo da dificuldade em implementar processos firmes de ordenamento das cidades e de regulação do seu crescimento.

Dois interessantes paradoxos têm acompanhado a história das políticas públicas de habitação. Por um lado, a perplexidade de constatar que a persistência de situações relevantes de carência habitacional vai de par com continuados níveis mínimos de intervenção pública no setor. Por outro, a constatação de que, apesar do crescimento praticamente nulo da população portuguesa nas últimas décadas, este não teve correspondência na evolução do número de alojamentos, que tem vindo a crescer a um ritmo constante, superando largamente a necessidade de habitação que o número de agregados familiares existente faria supor. Mesmo tendo em consideração os processos de fragmentação familiar associados à emergência de novos modelos de família, que vêm caracterizando a sociedade portuguesa (famílias mononucleares ou agregados compostos por apenas uma pessoa com origem num processo de recomposição da família, por exemplo), o crescimento do número de alojamentos continua a ser bastante mais elevado do que o das famílias.

Relativamente à primeira questão, que confronta a capacidade de provisão de alojamento com níveis reduzidos de promoção habitacional pública, as dinâmicas e estratégias subjacentes ao conceito de sociedade-providência encerram um potencial explicativo relevante. Isto é, à semelhança de outras sociedades do sul da Europa, em que as formas de solidariedade de matriz pré-moderna, endógena, local e comunitária, assentes em relações de entreajuda, proximidade e vizinhança, têm subsistido ao longo do tempo, verifica-se em Portugal uma notável capacidade em resolver de forma autónoma um conjunto de problemas e necessidades, atenuando o impacto da insuficiência do Estado e das políticas públicas. No setor habitacional, a forte e persistente relevância da construção através de promoção direta e inclusive através de processos de auto-

construção constituem, porventura, as expressões mais emblemáticas desta capacidade social em conviver com políticas habitacionais minimalistas, orientadas para a resolução das carências mais flagrantes de alojamento.

Por sua vez, o desfasamento significativo entre os níveis de produção de alojamentos e a evolução das necessidades sociais de habitação, estimadas através do aumento moderado no número de agregados familiares nas últimas décadas, sublinha o facto de as lógicas de crescimento do parque habitacional não se encontrarem estritamente subordinadas ao crescimento demográfico, mas antes a processos de acumulação de renda fundiária e imobiliária, que relevam o peso da propriedade nas dinâmicas da economia e do crescimento urbano português. Com efeito, se compararmos a evolução da população e do número de famílias com a produção de alojamentos entre 1950 e 2001, verificamos que a um acréscimo da população situado em cerca de 22% e dos agregados familiares em cerca de 78%, corresponde um aumento no número de fogos situado em cerca de 150%, ou seja, à triplicação do número de alojamentos existente em meados do século passado. Mesmo entre 2001 e 2011, não obstante se verificar uma maior aproximação dos ritmos de crescimento de famílias e alojamentos, enquanto as primeiras aumentaram 11,6%, os segundos sofreram um incremento superior a 16% (INE, Censos de 2011), o que atesta a manutenção de lógicas especulativas associadas à valorização da “construção nova” em detrimento da “reabilitação” do edificado.

O elemento mais marcante das políticas de habitação desenvolvidas em Portugal a partir da década de noventa, que corresponde a uma mudança profunda na natureza e no impacto das opções públicas no setor, ajuda contudo a compreender as razões que permitiram a confluência das dinâmicas anteriormente referidas, relativas por um lado à mobilização das capacidades das famílias na provisão de alojamento e por outro ao incremento da acessibilidade ao parque habitacional edificado. Com efeito, a mudança das políticas habitacionais públicas, do princípio do “apoio à pedra”, através da promoção direta de alojamento social, para o princípio de “apoio à pessoa”, através do incremento do acesso ao crédito à habitação, transformaram substancialmente o quadro da situação habitacional e das políticas públicas de alojamento (Serra, 2002).

Para além da mudança de orientação das políticas públicas de habitação, no sentido de fortalecer e ampliar os mecanismos de apoio à pessoa, designadamente através da bonificação do crédito, regista-se igualmente uma descida sem precedentes das taxas de juro em meados da década de noventa, a que acresce a abertura da concessão de crédito à generalidade das instituições bancárias. O aumento do número de contratos realizados para aquisição de casa própria registaria então, a partir daqui, um crescimento absolutamente vertiginoso. Se entre 1950 e 1990 o número de hipotecas de prédios urbanos nunca superou o valor anual de 50 mil, no ano 2000 rondava já os 200 mil, sendo superior, em 2005, a 250 mil fogos. Através do acesso ao crédito bancário, parecia finalmente concretizar-se o direito constitucional à habitação.

Não surpreende, por isso, que o regime de habitação própria se tenha definitivamente convertido na forma dominante de ocupação do alojamento. Com efeito, se em 1950 cerca de quatro em cada 10 agregados familiares residia em alojamento arrendado, em 2001 o arrendamento passa a ser a forma de ocupação de apenas 20% dos agregados familiares, refletindo um aumento muito significativo do regime de casa própria. No início do século XXI, três em cada quatro agregados familiares habitam em casa própria, valor que em 1950 se limitava a 50%. Esta “revolução da casa própria” decorre, em larga medida, das políticas de abertura ao crédito e expressa, também ela, o significado e a importância ontológica que a propriedade assume na sociedade portuguesa.

A opção pelo acesso ao crédito e pela aquisição de casa própria não significa necessariamente uma “modernização” nas estratégias de bem-estar da sociedade portuguesa, que significasse uma superação das formas de provisão de alojamento subjacentes às capacidades e ao dinamismo da sociedade-providência. Trata-se, antes, de redireccionar e moldar essas mesmas capacidades e energias a um novo campo de oportunidades para a solução da questão habitacional, decorrente da maior acessibilidade do mercado. Neste processo, os apoios informais, inscritos nas redes de solidariedades familiares, afetivas, de proximidade e vizinhança, apenas foram adaptados a novas lógicas de provisão de alojamento, sustentando o acesso à aquisição que as políticas públicas e o mercado tornaram mais acessíveis, ao bonificar o crédito e ao tornar tangível a oferta, através da descida das taxas de juro e do alargamento das instituições bancárias que concedem apoio à

aquisição de casa própria. É de salientar que o processo de transição operado, que passou de um acesso à habitação informal apoiado por redes familiares, ajustado às modificações no ciclo de vida (nascimento de crianças, períodos de emprego e desemprego, promoções, heranças, etc.), para um acesso à habitação de natureza formal, caracterizado por deveres rígidos e concretos, acabou por conduzir à multiplicação de potenciais problemas para os proprietários. Sendo o modelo actual muito menos ajustável às mudanças familiares e individuais, em contextos de crise, o quadro de renegociação com o banco pode assumir-se de difícil concretização e a possibilidade de perda de casa ou de deslocação para uma habitação de menor qualidade emergem com maior probabilidade.

Efetivamente, a profunda transformação do quadro de referência da habitação em Portugal, consubstanciado na massificação do acesso à condição de proprietário apoiado no acesso ao crédito, não está isenta de problemas. Em primeiro lugar, é importante sublinhar-se que a dívida das famílias portuguesas tem aumentado de forma preocupante, o que resulta dos custos decorrentes da aquisição de habitação. De facto, se no início da década de 90 o peso da habitação no orçamento familiar era de 12%, em 2000 este valor já atingia cerca de 30%, situação que se agravou nos anos imediatamente subsequentes com a subida das taxas de juro fixadas pelo Banco Central Europeu que, no presente, voltam a aumentar. Em segundo lugar, o incremento do acesso à habitação própria, através do recurso ao crédito bancário, não se traduziu num maior acesso à cidade e ao espaço urbano. A insuficiência e timidez das políticas de ordenamento urbano, a quase inexistência de políticas fundiárias e a incapacidade de regular as lógicas especulativas e rentistas do mercado imobiliário, traduziu-se em processos de suburbanização sem precedentes e numa segmentação sócio-espacial profunda dos espaços urbanos, com claras diferenciações de preço entre o centro e as periferias das cidades.

Em terceiro lugar, o acesso ao crédito estrangulou ainda mais o setor do arrendamento, já de si um setor crítico por razões de natureza social, económica e histórica, desfavorecendo o acesso a esta forma de ocupação a setores sociais mais carenciados ou com necessidades específicas. Em termos de política habitacional, gerou-se assim, recentemente, uma dualização da oferta. Por um



lado, abriu-se de modo significativo às classes médias o acesso à aquisição de casa própria. Por outro, manteve-se o traço minimalista da promoção direta, essencialmente através dos programas de realojamento, orientados para as classes mais desfavorecidas. Entre este dualismo, e para além das questões críticas que tanto um como outro domínio de intervenção colocam, gerou-se um certo vazio para as situações de solvência precária, situadas essencialmente ao nível das classes média-baixa, com destaque para os membros mais jovens deste grupo.

É neste âmbito, de resto, que deve equacionar-se a questão da habitação para as comunidades imigrantes, que encontram em Portugal um quadro de soluções e estratégias ainda bastante desadequado face às suas necessidades. Em virtude das dinâmicas imobiliárias especulativas e rentistas, o custo da habitação não se tornou, ao longo do tempo recente, mais acessível, mas apenas comportável, graças ao aumento do acesso das famílias portuguesas ao crédito bancário, que apresenta ainda, todavia, mais limitações para os imigrantes. Por outro lado, o alojamento social continua a assumir um carácter minimalista, estando ainda muito direccionado para o realojamento de população que vivia em bairros degradados nos principais centros urbanos. No que diz respeito aos imigrantes, isto significa que as respostas neste domínio abrangem, quase exclusivamente, cidadãos oriundos dos PALOP, que chegaram a Portugal na primeira vaga migratória. Por último, a escassez da oferta do mercado de arrendamento coloca igualmente dificuldades às comunidades e famílias imigrantes, sobretudo aquelas que chegaram em períodos mais recentes, acrescentando a circunstância das práticas de discriminação de que estas são alvo.

No quadro actual da questão da habitação em Portugal, a promoção do acesso ao alojamento para as comunidades imigrantes dificilmente se soluciona sem uma dupla estratégia. Trata-se, por um lado, de reforçar as condições gerais de acesso à habitação, combatendo as lógicas especulativas e rentistas e, nos casos em que forem identificadas necessidades específicas ou obstáculos no acesso de cidadãos estrangeiros à habitação, sugere-se a implementação de medidas específicas que permitam superar as carências detetadas, com o objetivo de dar igual tratamento a nacionais e a estrangeiros.

## 2. O SETOR DA HABITAÇÃO EM PORTUGAL: CARATERÍSTICAS E ESTRATÉGIAS DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO

O crescimento e a internacionalização da economia portuguesa, entre os anos 80 o início do presente século, tiveram uma influência marcante no modo como o território e a sociedade se desenvolveram. As dinâmicas ocorridas nos planos demográfico, económico e financeiro originaram novas formas de ocupação dos centros urbanos. As novas estruturas familiares, a longevidade da população, as mudanças no estilo de vida e nos padrões de consumo e a imigração para Portugal, são factores que, no seu conjunto, influenciam a organização da sociedade contemporânea, nomeadamente, em termos de fluxos, densidades demográficas e qualidade de vida da população. A expansão da construção civil que se verificou neste período foi, precisamente, uma consequência das alterações referidas, que foram fomentadas pelas estratégias da banca e dos agentes de promoção imobiliária, que procuraram gerar lucros a partir da necessidade e do desejo de aquisição de habitação. Assim, Portugal assistiu a um aumento considerável do seu parque habitacional, conhecendo as famílias uma rápida e significativa mutação na estrutura dos seus orçamentos, caracterizada pela canalização de rendimentos para a compra de casa própria, sendo esta vista como um investimento para a vida.

No entanto, este crescimento do parque habitacional, em larga medida expandido para além das fronteiras dos perímetros urbanos já existentes, não teve em conta o melhoramento necessário dos núcleos antigos dos centros urbanos. Estes perdem competitividade face a outras áreas onde predominam os novos alojamentos e, em muitos casos, as baixas rendas pagas pelos inquilinos idosos<sup>9</sup> e

o fraco investimento em renovação por parte dos proprietários têm levado à estagnação deste segmento no mercado, para o qual a via do arrendamento poderá ser uma oportunidade.

Neste capítulo apresentar-se-á, sucintamente, o estado atual do setor da habitação em Portugal. Para tal, recorreu-se a várias fontes de informação, com destaque para o Plano Estratégico de

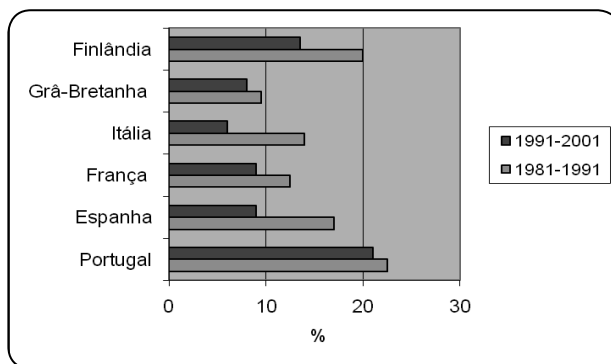
<sup>9</sup> O processo de congelamento de rendas, introduzido em Lisboa e no Porto, em 1943, e estendido a todo o território nacional em 1975, foi responsável, em larga escala, pelos baixos valores de rendas nos centros urbanos e que ainda hoje prevalecem. O processo gradual de atualização de rendas, implementado no final da década de 80, tem contribuído para a sucessiva redução no número de alojamentos com rendas reduzidas, apesar deste número ser ainda significativo.

Habituação, da responsabilidade do Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU)<sup>10</sup>, dado ser uma fonte de informação relativamente atual, completa e sistematizada.

## 2.1. SINOPSE NACIONAL

Desde a década de 1970 que a dinâmica do setor da habitação em Portugal se tem diferenciado, em grande parte, pelo aumento significativo do parque habitacional, que se reflete no facto das taxas de variação dos alojamentos terem oscilado entre 27% na década de 70, 21% nos anos 90 e 16,3% no subsequente primeiro decénio do século XXI. Apesar do ritmo de construção vir a diminuir progressivamente, Portugal, quando comparado com outros países europeus, registou valores bastante elevados (Figura 3). Note-se que o número de alojamentos quase duplicou entre 1970 e 2001, sendo o seu crescimento, nas quatro décadas situadas entre 1970 e 2011, sempre superior ao incremento registado no número de agregados familiares (Figura 4).

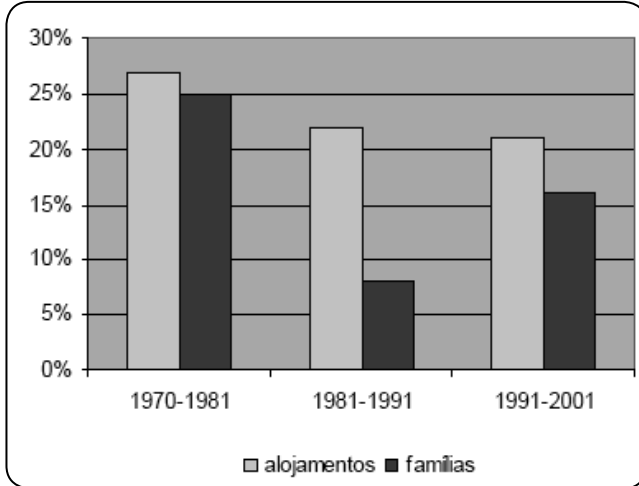
**Figura 3. Taxa de crescimento do número de alojamentos (países seleccionados), 1981-2001**



Fonte: IHRU, 2008b: 22.

**10** Note-se que o Plano Estratégico de Habitação nunca foi aprovado, funcionando apenas como um documento que fornece indicações e referências.

**Figura 4. Taxa de variação de alojamentos e agregados familiares, de 1970 a 2001**



Fonte: IHRU, 2008b.

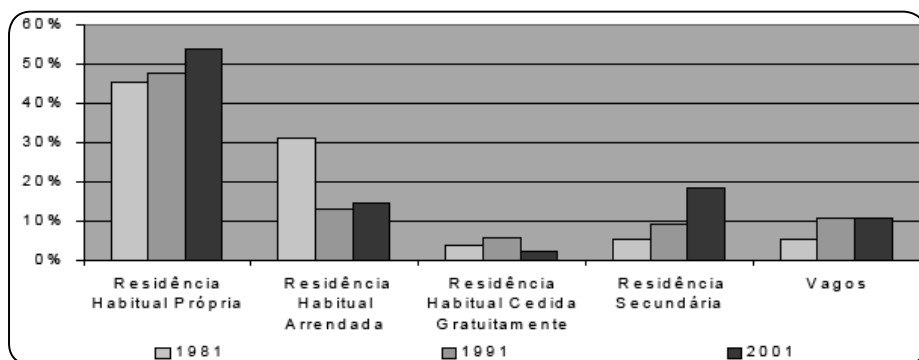
Entre os fatores que influenciaram o acentuado crescimento do parque habitacional português nos últimos decénios, parece-nos importante destacar os seguintes:

- Redução das taxas de juro e fácil acesso ao crédito bancário para a aquisição de habitação;
- Benefícios e apoios fiscais para proprietários;
- Aumento dos rendimentos familiares médios;
- Fraca dinâmica do mercado de arrendamento.

Estas mudanças nas condições de acesso à propriedade de habitação, potenciadas pelo fraco dinamismo do mercado de arrendamento muito marcado pelo congelamento das rendas, pelo

crédito bonificado à aquisição de casa própria e pela competitividade na oferta dos produtos financeiros, contribuiriam para a generalização da aquisição de habitação. O número de alojamentos clássicos ocupados pelos proprietários aumentou de 1,6 milhões, em 1981, para 2,7 milhões em 2001, enquanto o número de alojamentos arrendados diminuiu, durante o mesmo período, de um milhão para cerca de 740.000. A percentagem de segundas residências praticamente duplicou entre 1991 e 2001, abrangendo 18% dos alojamentos e afirmando-se como a mais elevada da Europa (Figura 5).

**Figura 5. Variação da estrutura dos alojamentos clássicos em Portugal, segundo a forma e regime de ocupação, 1981 - 2001**



Fonte: IHRU, 2008b.

Esta conjuntura, associada ao aumento do número de empresas de construção e de agentes imobiliários, explicava que, em 2004, o setor da construção civil contribuísse com 6,5% para o PIB e empregasse 10,9 % da população nacional.

O ritmo acelerado do crescimento do parque habitacional em Portugal, e o facto do crescimento das famílias não ter sido coincidente, originou a estagnação do mercado conduzindo, em todo o

país, a um número bastante significativo de habitações desocupadas (cerca de 11% em 2001 – Figura 5), que se agravou no contexto da crise imobiliária dos finais do primeiro decénio do séc. XXI. Embora muitas destas habitações estejam num estado avançado de degradação, sobretudo as que se localizam nas áreas mais antigas dos aglomerados urbanos, há um número significativo que se encontra no mercado, para venda ou para arrendamento. Esta última situação parece ter-se agravado nos últimos anos, quer pela perda de dinâmica do mercado imobiliário no presente contexto de crise, quer pela devolução de diversos alojamentos a entidades bancárias, por parte de proprietários que não conseguem cumprir o pagamento das suas hipotecas.

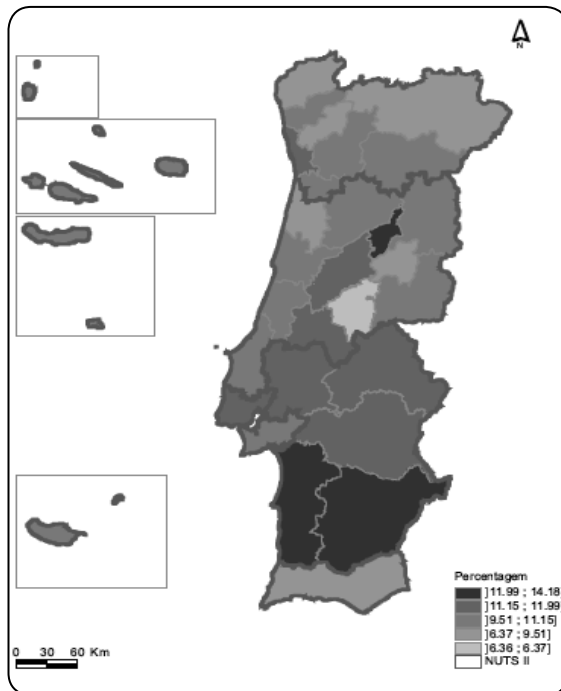
**Tabela 6. Alojamentos segundo a forma e regime de ocupação, em 2001**

	<b>Alojamentos</b>	<b>Residência Habitual</b>	<b>Sazonal</b>	<b>Vagos</b>	<b>Ocupação Própria</b>	<b>Arrendados</b>
<b>País</b>	<b>5.019.432</b>	<b>3.551.236</b>	<b>924.419</b>	<b>543.777</b>	<b>2.688.469</b>	<b>740.425</b>
Norte	3.115.157	1.182.065	255.800	1.677.292	870.230	263.066
Centro	945.322	625.186	223.398	96.728	534.693	74.772
Lisboa e Vale do Tejo	1.701.426	1.260.762	244.328	196.336	902.383	323.571
Alentejo	304.539	198.495	67.559	38.485	154.435	23.290
Algarve	276.093	144.040	106.195	25.858	109.035	28.269
Madeira	82.671	71.539	1.228	9.904	58.639	11.164
Açores	92.624	69.149	14.311	9.164	59.054	7.293

Fonte: IHRU, 2008b.

A maior parte das casas desocupadas localiza-se geograficamente nas regiões do Alentejo, Serra da Estrela, Grande Lisboa e Grande Porto. O maior número de alojamentos sobrelotados e em estado de degradação concentra-se nas duas regiões metropolitanas, designadamente nas áreas centrais das cidades de Lisboa e Porto (Tabela 6 e Figura 6).

Figura 6. Proporção de alojamentos vagos, em 2001



Fonte: INE, Censos 2001.

## 2.2. OS CASOS DA GRANDE LISBOA, GRANDE PORTO E ALGARVE

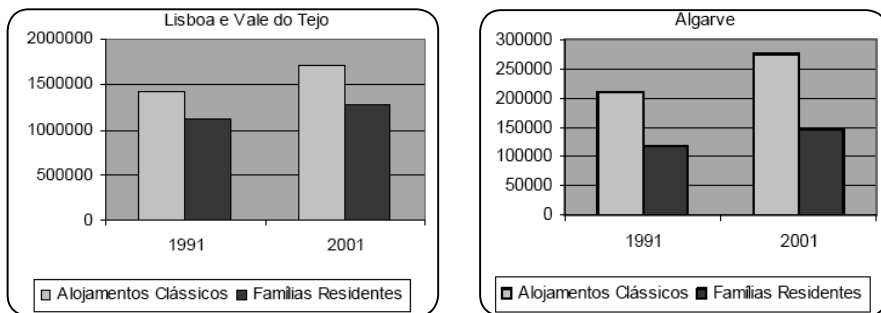
O território nacional apresenta algumas diferenças no que respeita à concentração, estado de conservação, taxas de ocupação e génese dos alojamentos.

No período compreendido entre 1970 e 2001, a densidade de edifícios construídos registou um acréscimo significativo na região do Algarve, nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e na faixa litoral compreendida entre estas duas últimas regiões. O Alentejo foi a região com menor intensidade na expansão das novas construções.

A região da Grande Lisboa assume-se como o território onde o equilíbrio entre o número de famílias e o número de alojamentos é maior. As freguesias centrais de Lisboa, assim como algumas outras localizadas nos concelhos de Cascais, Oeiras, Almada, Barreiro e Setúbal apresentam uma elevada densidade de alojamentos. Também na Região Metropolitana do Porto, as freguesias da cidade e as da periferia mais próxima do centro surgem como as mais densas. A percentagem mais elevada de alojamentos arrendados regista-se nos territórios centrais das principais áreas urbanas, sendo que estes correspondem, igualmente, aos que apresentam estados de conservação piores. O estado de conservação do parque habitacional é um problema que afeta, sobretudo, as duas grandes regiões metropolitanas, com cerca de 50% dos edifícios aí existentes a necessitarem de obras de conservação ou de reabilitação. Sublinhe-se, também, que ao nível da variável “casa própria”, a Área Metropolitana de Lisboa é a que apresenta os valores mais elevados, com os concelhos de Lisboa, Cascais, Oeiras e Odivelas a ocuparem as posições cimeiras no plano nacional.

A região do Algarve encontra paralelo com a da Grande Lisboa, apresentando custos de habitação elevados e uma taxa de segundas residências alta, predominantemente relacionada com o setor do turismo. Na região do Porto, apesar dos valores por m<sup>2</sup> serem ainda elevados, estão abaixo dos registados nas duas regiões antes referidas (Figuras 7 e 8).

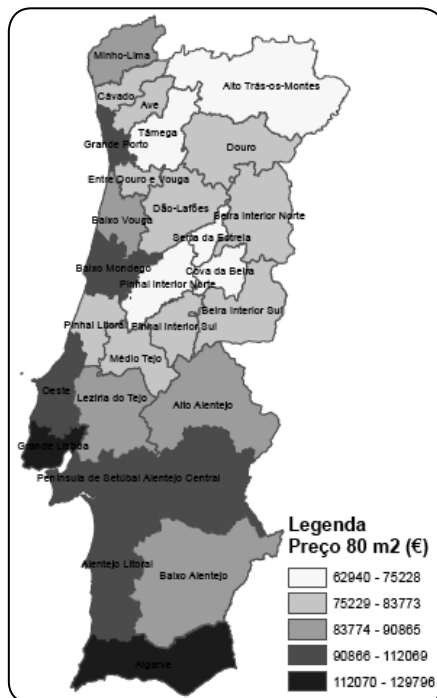
**Figura 7. Dinâmica habitacional e das famílias, por regiões, em 1991 e 2001**



Fonte: IHRU, 2008b.



Figura 8. Preço da habitação por NUT III (1º Trimestre de 2007)



Fonte: IHRU, 2008b.

Embora o parque habitacional tenha crescido nos anos recentes e o número de alojamentos seja significativamente maior do que o número de famílias, algumas áreas centrais apresentam níveis de sobreocupação elevados, com maior incidência nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. No Algarve, concelhos como Tavira, Olhão e São Brás de Alportel sobressaem pelo estado de degradação dos seus edifícios.

### **2.3. O ACESSO À HABITAÇÃO EM PORTUGAL**

Como foi referido anteriormente, o acesso à habitação em Portugal generalizou-se nas últimas décadas. Apesar de quase 20% da população em território nacional se situar abaixo do limiar de pobreza, cerca de 78% deste grupo tem acesso à propriedade imobiliária, tendo diminuído nos últimos anos o número de famílias pobres a residir em alojamentos arrendados. Este valor é superior à média nacional (73,4%) e ultrapassa em 20% a média europeia (58,3%).

O acesso facilitado ao crédito bancário para compra de casa conduziu, nos últimos anos, ao aumento dos encargos das famílias, assumindo custos mais elevados do que aqueles que efetivamente conseguem suportar. Já em 2005, a dívida representava 117% do rendimento disponível dos indivíduos. As famílias enfrentam, assim, situações de endividamento e de hipoteca, resultantes de despesas superiores às originalmente previstas. Este cenário tem sido agravado pelo aumento das taxas de juro e, sobretudo, pela redução dos rendimentos reais de muitas famílias, resultante de situações de desemprego, de cortes salariais efetivos ou do congelamento dos salários, incapazes de acompanhar o ritmo da inflação e os sucessivos agravamentos fiscais.

Os idosos, as famílias jovens, sobretudo de menores rendimentos, e alguns grupos específicos que incluem a maioria dos imigrantes de países terceiros, têm dificuldades em aceder ao mercado imobiliário privado para venda, dado o elevado preço das habitações observado no país e, em particular, em regiões como a Área Metropolitana de Lisboa ou o Algarve. As soluções de habitação, para estes grupos, são encontradas no mercado de arrendamento privado – informal e formal – em consequência da falta de oferta pública de habitação. É de notar que, em Portugal, apenas 3% do parque habitacional é propriedade pública, encontrando-se este, em larga medida, localizado nas Áreas Metropolitanas (cerca de 70% – INE, 2009 – Estatísticas da Habitação Social), principalmente na AML (43% do total nacional que ascendia a 116.386 fogos, de acordo com a mesma fonte) e, em particular, no município de Lisboa (possui quase 50% dos alojamentos públicos da respetiva área metropolitana).

Efetivamente, quando se observam os regimes de ocupação das residências habituais em Portugal

e na Europa, constata-se que o nosso país tem um volume de arrendamento social que ronda metade da média europeia, isto já considerando o incremento registado na segunda metade do decénio de 90 do século passado e nos primeiros anos deste, como resultado da construção de edifícios e fogos públicos no âmbito do Programa Especial de Realojamento (PER), estabelecido em 1993 (Tabela 7).

**Tabela 7. Regime da ocupação das residências habituais, em 2001**

	Total famílias %	Famílias Pobres %	Casais Jovens %	Agregados Idosos %
<b>Portugal</b>				
Aluguer mensal/Rendimento familiar (%)	9,3	14,5	15,4	7,5
Hipoteca mensal/Rendimento familiar (%)	32,3	66,2	39,5	40,0
Agregados com Hipoteca/Agregados em Propriedade	24,1	7,2	60,9	2,7
Pagamento da Habitação/Rendimento familiar-média sobre total de agregados	8,2	6,9	21,6	2,8
<b>Europa</b>				
Aluguer mensal/Rendimento familiar(%)	23,0	28,8	20,7	24,0
Hipoteca mensal/Rendimento familiar (%)	33,8	57,5	30,3	35,6
Agregados com Hipoteca/Agregados em Propriedade	40,7	24,4	73,8	7,5
Pagamento da Habitação/Rendimento familiar-média sobre total de agregados	16,9	20,2	19,2	9,6

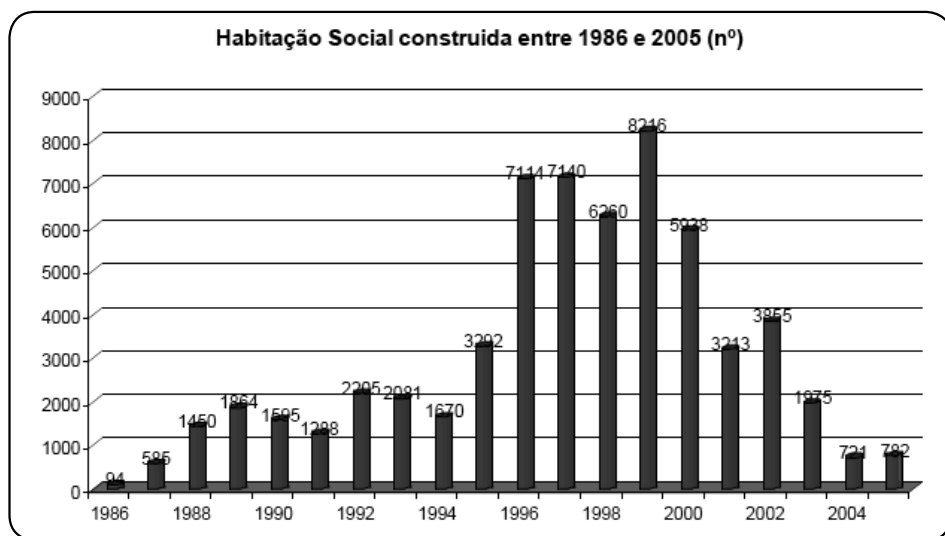
Fonte: IHRU, 2008b.

O PER foi um programa estrutural que assumia como *objetivo a erradicação definitiva de barracas existentes nos municípios das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, mediante o realojamento em habitações condignas das famílias que nelas residem*<sup>11</sup>. No âmbito do PER, implementado em parceria com os municípios metropolitanos, foram construídos,

11 D.L. 163/93 de 7 de Maio.

entre 1994 e 2005, 31.000 habitações. A taxa de construção de habitações, entre 1996 e 1999, rondou as cerca de 4.000/ano, atingindo o seu pico quantitativo em 1999 (Figura 9). Devido a este programa, a produção de habitação pública em Portugal manteve, durante a segunda metade da década de 90 e na viragem do século, níveis interessantes, mitigando, de alguma forma, a reconhecida falta de intervenção pública neste setor.

**Figura 9. Habitação social construída entre 1986 e 2005 (nº)**



Fonte: IHRU, 2008a.

Embora destinado exclusivamente a realojamento, o PER foi um importante instrumento de oferta de habitação social. Contudo, não foi suficiente para colmatar défices sentidos por outros grupos vulneráveis, como os idosos, os casais jovens, sobretudo de baixos rendimentos, e muitos imigrantes, que continuaram a enfrentar dificuldades, seja no acesso à habitação, seja nas suas condi-

ções de alojamento. Uma grande percentagem da população idosa vive no centro das cidades, em edifícios envelhecidos e degradados que, frequentemente, não cumprem normas elementares de salubridade e acessibilidade. Devido aos baixos valores das rendas, o interesse por parte dos proprietários em reabilitar os alojamentos é limitado, sendo que alguns destes não têm mesmo capacidade económica para realizar os necessários trabalhos de manutenção, o que dá origem a um deteriorar progressivo das condições de habitabilidade. Neste contexto, muitos edifícios mantêm-se parcial ou totalmente vazios, à espera de uma oportunidade para a realização de mais-valias (através da venda ou da reabilitação com venda posterior, ou arrendamento em novas condições), criando “apatia” no mercado e retardando os necessários processos de reabilitação dos centros das principais metrópoles.

Os jovens casais enfrentam dificuldades no acesso à habitação, devido à sua precariedade e frágil estabilidade profissional, o que origina mobilidade, quer entre empregos, quer nos locais de residência. Têm sido criados vários mecanismos de financiamento para jovens, como o Programa Porta 65, da competência do IHRU, que dá a possibilidade aos jovens de acederem ao mercado de arrendamento privado através de apoio financeiro.

A questão da mobilidade residencial, particularmente relevante para os casais jovens, é também muito significativa entre as populações imigrantes que, em virtude das suas características, enfrentam igualmente problemas no acesso a uma habitação condigna. Antes de mais, a expectativa do retorno num prazo relativamente curto leva os imigrantes a optarem, preferencialmente, e pelo menos nos primeiros anos de presença em Portugal, pelo mercado de arrendamento que, como vimos, é relativamente escasso, sobretudo no que respeita à oferta atual de alojamentos com rendas acessíveis. Adicionalmente, os preços elevados, que sofrem um agravamento pela condição de “imigrante” a que o grupo está sujeito, levam a que estes cidadãos partilhem a residência com colegas de trabalho ou familiares, reduzindo, assim, os custos com a habitação. Daqui decorre um incremento nas situações de sobrelocação dos alojamentos e, também, nas opções por uma residência encontrada no mercado informal, por vezes em bairros de barracas (sobretudo até finais da última década do século XX).

## 2.4 OS STAKEHOLDERS E OS DIFERENTES NÍVEIS DE ADMINISTRAÇÃO

A consolidação tardia do *welfare state* em Portugal ocorreu quando emergiam já sinais de uma conjuntura internacional desfavorável em toda a Europa, pondo a descoberto a necessidade de rever as políticas de habitação. A redução da disponibilidade financeira dos Estados, acompanhada pela emergência e consolidação de ideologias (neoliberalismo, terceira via entre os partidos socialistas) que valorizam o mercado em detrimento do estado e que estão empenhadas em promover a eficiência e a eficácia numa lógica meramente mercantil, levaram a uma revisão do tipo de intervenção pública que passou a desvalorizar a ação direta e a privilegiar o “planeamento”, a “regulação” e a “fiscalização”, enquanto funções principais.

Mais do que “produtor de novas habitações”, o Estado português assume o papel de regulador do mercado e promotor de mecanismos de acesso para famílias carenciadas. O Estado é o principal agente no que respeita à definição e aplicação de políticas de habitação, trabalhando em articulação com os municípios e organizações sociais, cooperativas e privadas. O Instituto de Habitação e de Reabilitação Urbana (IHRU) é a entidade responsável pela aplicação das políticas de habitação definidas pelo governo. No Plano Estratégico de Habitação, cuja aprovação nunca chegou a verificar-se, os municípios assumem um novo e importante papel na definição e execução destas políticas e são responsáveis pela “construção de novas habitações e gestão do actual parque habitacional” (IHRU, 2008b: 54). Apesar desta opção poder parecer inovadora, na verdade apenas amplia o processo de transferência das responsabilidades na implementação e gestão de habitação pública para os municípios, orientação já implementada desde a segunda metade da década de 80 (séc. XX).

A administração central tem sido responsável pela alienação e transferência do parque habitacional na sua posse e pelo apoio ao financiamento da habitação implementada pelos municípios, nomeadamente através do Instituto Nacional de Habitação (INH), agora designado como Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU). Através do actual IHRU, a administração central tem continuado a promover programas de apoio à reabilitação de habitações (RECRIA, REHABITA) e à construção de habitação pública (Programa Especial de Realojamento – PER; atualmente

PROHABITA<sup>12</sup>), além de continuar a gerir o seu próprio parque habitacional que, supostamente, um dia terá de ser transferido para os municípios ou para outras entidades.

A alteração de paradigma no setor da habitação e a revisão de políticas públicas conduziu a uma mudança na forma de intervenção do Estado. Segundo o documento *Contributos para Plano Estratégico de Habitação 2008/2013*, a revisão de políticas públicas implica (i) descentralização numa lógica de repartição de responsabilidades entre a Administração Central e as administrações locais; (ii) o desenvolvimento dos contratos que reequacionem o peso e as funções dos diversos actores; e (iii) a revisão da prestação de serviços ao nível da sua lógica organizacional e da sua cultura, adequando-a a uma sociedade mais centrada no consumidor, pragmática e eficaz (Cf. IHRU, 2008c:15).

A reformulação da intervenção do poder público redireciona as políticas de habitação para um aproveitamento do parque habitacional existente, assumindo as parcerias público-privado (entre municípios, entidades privadas e cooperativas) um papel essencial neste processo. O Plano Estratégico da Habitação aponta estas parcerias no sentido de valorizarem:

- Orientações para o mercado através da negociação de contrapartidas que permitam o acesso ao mercado privado de grupos de menor solvência;
- Orientação das políticas da oferta para a reabilitação do stock habitacional, abrangendo os públicos apoiados;
- O predomínio gradual do “apoio à pessoa” sob a forma de subsídios de acesso ao alojamento;
- Orientações de apoio público para grupos específicos carenciados;

**12** Em 2004, o PROHABITA – Programa de Financiamento para Acesso à Habitação – surge sob o pressuposto de resolução global das situações de grave carência habitacional de agregados familiares residentes no território nacional. Este programa, pelo facto de ter na sua base uma análise crítica dos programas de realojamento anteriores, torna evidente uma mudança no paradigma da Habitação Social, em particular com as alterações introduzidas na revisão de 2007. Destacam-se, das demais, o alargamento do “conceito de carência habitacional”, que deixa de contemplar apenas os casos de agregados a residir em barracas ou similares e a disponibilização de uma grande diversidade de opções de alojamento para agregados familiares carenciados, não perdendo, no entanto, a possibilidade de requalificação de bairros sociais degradados ou desprovidos de equipamentos.

- Orientações para um aumento de eficiência na gestão do parque público existente ou em construção;
- Intervenções na lógica do “desenvolvimento social urbano” nos bairros com maiores manifestações de exclusão.

O Estado passa, desta forma, a ser um agente com funções de regulador e não tanto de provisor, com uma atuação horizontal e transversal que permita uma coordenação e cooperação mais eficazes.

## **2.5. POLÍTICAS DE HABITAÇÃO E O PAPEL DO PLANO ESTRATÉGICO DE HABITAÇÃO**

Uma nova política de habitação e a mudança de paradigma neste setor constituem as linhas segundo as quais o *Plano Estratégico de Habitação 2008/2013* foi orientado. As mudanças que ocorreram na sociedade do ponto de vista cultural, social e económico, a mobilidade residencial e os novos hábitos de consumo, em conjunto com o quadro de procura habitacional, resultaram num conjunto de fatores que motivaram a classe política a repensar as políticas públicas neste domínio. O papel do Estado e o modo como este intervém, encontram reformulação neste plano, com o Estado a tornar-se a entidade que planeia, regula, acompanha e avalia o setor da habitação, embora também se afirme enquanto parceiro essencial de outras entidades interessadas (municípios, organizações sociais, cooperativas e setor privado).

Em conformidade com o *Plano Estratégico de Habitação (PEH)*, a missão principal da política de habitação deve ser a de “garantir a todos os cidadãos o acesso a uma habitação condigna, no parque público ou privado” (IHRU, 2008: 19). Em resposta ao grande número de famílias que estão, quer em situações de instabilidade financeira, quer a enfrentar dificuldades temporárias no acesso ao mercado, o PEH estabeleceu como objetivo fundamental: “*criação de condições de acesso ou de facilitação da entrada no mercado de habitação de grupos sociais que, pelas suas condições socioeconómicas, ou pela dinâmica do mercado privado de habitação, não conseguem*



aceder a uma habitação condigna” (IHRU, 2008d: 8). A fim de cumprir esta “missão”, quatro objetivos globais foram definidos:

- “1. Apoiar os grupos que enfrentam dificuldades no acesso ao mercado de habitação, regulando as dinâmicas habitacionais de modo a promover uma melhor harmonia entre a oferta e a procura;
2. Garantir o acesso à habitação com menores custos do que os praticados no mercado;
3. Garantir a articulação entre a política de habitação e as outras políticas setoriais, nomeadamente políticas sociais e as políticas de cidade;
4. Aumentar os níveis de eficiência e eficácia na gestão e financiamento da política de habitação”.

A Estratégia e o Modelo de Intervenção estão estruturados segundo cinco eixos de intervenção e 13 medidas. Os dois primeiros eixos refletem a opção pela interligação entre as políticas de habitação e as dinâmicas do mercado privado. Os eixos três e quatro, estão estruturados em torno da intervenção na habitação, gestão técnica e inovação. Por último, o eixo cinco sublinha a necessidade de planejar e avaliar as políticas públicas.

Considerando que, em termos quantitativos, as carências habitacionais foram, em certa medida, ultrapassadas, as políticas de habitação centram-se, agora, nas necessidades daqueles grupos que não têm acesso a alojamento condigno, assim como na reabilitação do parque habitacional existente, fatores importantes que concorrem para a emergência de um quadro de boas condições de vida e para a regeneração urbana.

Os vetores da estratégia propõem uma intervenção de conjunto, orientada para o meio envolvente e não apenas para a casa e para o indivíduo (passagem de uma *política de habitação* a uma *política de habita*). Há uma preocupação com as dinâmicas populacionais, a mobilidade geográfica e a promoção das áreas de baixa densidade. A orientação para uma avaliação qualitativa diferenciada, em detrimento de uma mais quantitativa e indiferenciada, favorece uma adaptação aos diferentes

perfis de necessidade. O Plano Estratégico centra ainda o seu modelo de intervenção numa resposta aos grupos carenciados e na diversidade e especificidade de necessidades por que estes vão passando ao longo do ciclo de vida.

Em síntese, pode assumir-se que a questão da habitação reforçou a sua relevância na agenda política nacional, após 2007. As propostas do Plano Estratégico da Habitação, parecem apontar alguns caminhos interessantes face aos conteúdos do paradigma que tem sido prosseguido. Críticas que foram apontadas recorrentemente às diferentes políticas pareceram “finalmente” ter sido tidas em conta. Assumindo os contributos para o Plano Estratégico de Habitação (PEH) como uma declaração de intenções, é de realçar a inclusão de princípios como a “passagem de uma política de Habitação Social a uma Política Social de Habitação”, contemplando novas situações de carência habitacional (de resto, já de alguma forma incorporadas nos princípios do PROHABITA), a passagem da “ajuda à pedra para a ajuda às famílias”, a integração de um modelo centrado no desenvolvimento do habitat (enquadramento da Política de Habitação na Política de Cidades) e a promoção de soluções integradas, visando a flexibilidade, mobilidade geográfica, económica, social e profissional.

O facto, amplamente criticado, de não ter existido uma estratégia propriamente dita para responder às necessidades de habitação de forma articulada e enquadrada num quadro mais amplo de políticas (cidades, ordenamento do território, transportes), que encare a habitação como um problema que transcende as esferas da construção e do “fornecimento de casa”, parece ter algum eco nas intenções contidas no PEH. Contudo, o progressivo aprofundamento da crise económica e social a partir de 2008, que atingiu significativamente os setores financeiro, da construção e do imobiliário, pode ter repercussões negativas sobre alguns dos desideratos do PEH. Por um lado, assumir os municípios como os pilares da implementação da “nova” política de habitação esbarra com os seus elevados níveis de endividamento e com as fortes restrições orçamentais a que vão estar sujeitos nos próximos anos, passando-se o mesmo com a administração central. Isto pode significar, também, que a capacidade para dar resposta a novas situações de carência habitacional será diminuta e que estas se podem agravar num quadro marcado pelo crescimento do

desemprego e das situações de incumprimento no pagamento de juros e empréstimos por parte dos proprietários. Adicionalmente, o eventual reforço da tentação neoliberal de passar o setor da habitação totalmente para a esfera do mercado (completa alienação do património público, quase desaparecimento do investimento direto público em nova construção e, sobretudo, reabilitação), pode contribuir para agravar as carências e as desigualdades neste domínio.

## **2.6. A POPULAÇÃO IMIGRANTE E A POLÍTICA DE HABITAÇÃO (PLANO ESTRATÉGICO DE HABITAÇÃO E AS MEDIDAS DOS PLANOS DE INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES I E II ORIENTADAS PARA ESTA PROBLEMÁTICA)**

Uma análise da estratégia definida para o setor habitação, no âmbito do Plano Estratégico de Habitação, para os anos 2008-2013, revela uma clara lógica universalista, que, como vimos, procura responder a diversos problemas (a necessidade de reabilitação do parque habitacional; o reforço de estratégias de regulação; a integração entre política urbana e política de habitação; o desenvolvimento do “apoio à pessoa”, assim como a criação de instrumentos que permitam que grupos carenciados acedam à habitação mais facilmente). O Estado conserva, nestas políticas, o seu estatuto de elemento central, mas é recomendada uma clara descentralização das competências no domínio da habitação, designadamente no domínio da promoção ou do apoio, reservando para a administração central funções relacionadas com planeamento, regulação e fiscalização. As parcerias entre o setor público e privado assumem um papel fundamental na reabilitação e regeneração de áreas urbanas e do parque habitacional nacional. Estas ações não devem ter apenas em consideração a habitação, mas o conjunto alargado de aspetos afetos à urbanização. Esta concepção das intervenções, para além de contribuir para melhorar o ambiente urbano e a qualidade de vida dos cidadãos, pretende ainda fomentar a integração das populações residentes. A referência feita pelo Plano Estratégico de Habitação à questão da mobilidade residencial é particularmente pertinente no caso de grupos marcados por maior instabilidade profissional, nos quais se incluem os imigrantes. Esta preocupação mostra uma intenção de criar mecanismos que permitam uma certa flexibilidade ao nível da escolha preferencial dos locais de residência, tendo em linha de conta as possibilidades ou as ofertas de emprego.

Apesar da abordagem universalista, o Plano Estratégico de Habitação, em particular nos primeiros três eixos, prevê algumas medidas orientadas para os imigrantes, enquanto parte das populações com necessidades habitacionais específicas.

A primeira medida dirigida a este grupo identifica-se no *Eixo 1 – Dinamização do Mercado de Arrendamento, Medida 1.2 – Desenvolvimento de modalidades de apoio ao arrendamento privado*. O objetivo passa por apoiar o acesso de famílias de baixos rendimentos, assim como famílias marcadas pela precariedade, ou por situações de trabalho flexível, ao mercado de habitação. Neste sentido, o Programa Porta 65, atualmente destinado aos jovens, prevê a iniciativa “Coabitação Apoiada”, orientada para o apoio a instituições com fins “assistenciais e de solidariedade social”, destinado ao alojamento coletivo para grupos populacionais com necessidades habitacionais específicas ou temporárias, a saber: os sem-abrigo, os idosos e os imigrantes. Desta forma, seria estimulada a oferta de alojamento aos imigrantes recém-chegados, bem como aos que estão inseridos em programas de imigração temporária, não necessitando estes grupos de recorrer, como atualmente, a alojamento em pensões ou a alojamento informal de baixa qualidade. Este tipo de medida deve, naturalmente, ser combinada com outras medidas, incluídas no âmbito de uma política eficaz de recrutamento e gestão dos fluxos imigratórios.

No *Eixo 2 - Dinamização da habitação a custos controlados, Medida 2.2 - Desenvolvimento de modalidades de apoio à aquisição e autoconstrução*, inclui apoio para o acesso à habitação por meios de compra formal, ou através da autoconstrução, nomeadamente em áreas rurais. Este pode afirmar-se como um modelo de transição entre o arrendamento e a aquisição de casa própria, no seio de grupos que tradicionalmente estão familiarizados com o modelo de autoconstrução, realidade na qual se incluem muitos imigrantes. Assim, existe um aproveitamento dos recursos existentes, incentivando a fixação de casais jovens ou imigrantes em espaço rural, diminuindo o risco de incumprimento do pagamento de hipotecas.

Por último, no *Eixo 3 - Reabilitação do parque habitacional privado e público, Medida 3.1 - Intervenção habitacional em áreas críticas no âmbito da Política de Cidades e Medida 3.2*

*Intervenção habitacional em imóveis degradados*, assumem como objetivo específico *melhorar as condições de habitabilidade e conforto de alojamentos em mau estado de conservação*, situação que afeta, com particular incidência, os idosos, os imigrantes e as pessoas doentes. Será concedido apoio a proprietários ou inquilinos carenciados, que não tenham capacidade financeira para realizar obras de reabilitação dos imóveis.

A *Medida 3.3 – Reabilitação do Parque Público* – merece igualmente uma referência. Esta medida assume um impacto potencialmente forte sobre os imigrantes e seus descendentes, com destaque para os naturais dos PALOP, designadamente na Área Metropolitana de Lisboa, onde a sobre-representação deste grupo em bairros sociais degradados é bastante significativa.

Uma comparação entre as medidas expostas no Plano Estratégico de Habitação (PEH) e as medidas específicas de habitação apresentadas no 1º Plano para a Integração dos Imigrantes 2007-2009 (PII) (medidas 14 a 21; ACIDI, 2007) revela alguns desajustes e evidencia défices ao nível da articulação entre os organismos governamentais responsáveis pelas diferentes políticas setoriais.

Assim, as medidas defendidas no 1º PII estavam centradas na habitação social (ver Anexo I) e davam prioridade à construção de novas habitações (medidas 14, 19 e, de alguma forma, também 15), enquanto o 1º Plano Estratégico colocava a tónica na requalificação, secundarizando as “novas construções” e afastando-se da perspectiva clássica dos “bairros sociais”. O 1º PII adotava, assim, uma perspetiva mais conservadora e de curto-prazo. Esta é, em parte, justificada à luz das carências habitacionais – o grande número de imigrantes em bairros degradados e barracas, a alta proporção de habitações superlotadas, etc. – que, no entanto, não impede que se lhe apontem limitações quer em termos estratégicos, quer do ponto de vista de uma articulação eficaz com uma eventual política de gestão de fluxos migratórios (que deve incluir medidas no âmbito de habitações coletivas como as co-residências). É de salientar que nenhuma das medidas apresentadas no 1º Plano para a Integração de Imigrantes abordava questões relativas à requalificação e reabilitação de áreas residenciais, quando é sobejamente reconhecido que alguns bairros de habitação social, onde existe uma elevada concentração de imigrantes, necessitam deste tipo de

intervenção<sup>13</sup>. Paralelamente, as novas vagas migratórias (de brasileiros, chineses, europeus de Leste e asiáticos do Sul) estão pouco representadas na habitação social, tendo poucas perspetivas imediatas de vir a residir neste contexto, o que os exclui de cerca de metade das medidas previstas no 1º Plano de Integração dos Imigrantes.

É, igualmente, de mencionar a medida 21 do 1º PII (Sensibilização para o efetivo cumprimento dos deveres contratualizados com os arrendatários do parque habitacional), que abre a possibilidade de se ajustarem eventuais problemas associados aos contratos de arrendamento, que também incluem as questões de incumprimento do pagamento de rendas, mas não só. No entanto, este tipo de medida, em vez de ser explicitada pela negativa, poderia combinar diversos aspetos fazendo, por exemplo, referência à implementação de uma gestão mais responsável das habitações e dos bairros, a par com iniciativas que estimulem a participação das pessoas (imigrantes incluídos) no processo de gestão do seu próprio parque habitacional, tal como vem mencionado na medida 3.4 do Plano Estratégico de Habitação.

Apesar das fragilidades acima referidas, existem três pontos, entre as medidas relacionadas especificamente com a habitação no 1º Plano de Integração dos Imigrantes, que merecem destaque:

i) A introdução de medidas que pretendem combater a discriminação no acesso dos imigrantes ao mercado habitacional, com especial atenção para o papel do sistema bancário, a que se deve acrescentar a promoção da igualdade nos mecanismos de apoio ao arrendamento e, de certa forma, o papel do Gabinete de Apoio à Habitação do ACIDI (Anexo I);

ii) A preocupação com a identificação de soluções para residentes em alojamentos PER (Programa Especial de Realojamento), que não são elegíveis no âmbito deste programa. Embora esta situação esteja já contemplada no PROHABITA, ela reveste-se

**13** Note-se que as intervenções de requalificação em bairros com populações imigrantes, designadamente aquelas desenvolvidas no âmbito da “Iniciativa Bairros Críticos” na Cova da Moura e no Vale da Amoreira, vêm mencionadas no Relatório Anual de Execução do PII - Maio de 2007-Maio de 2008. A inclusão de iniciativas de regeneração de carácter integrado, com a incorporação de ações físicas e imateriais, não está bem em sintonia com a forma como as medidas do domínio da habitação foram incluídas no Plano de Integração dos Imigrantes. É verdade que este plano teve o mérito de “forçar” as instituições da Administração Central a uma forma de atuação integrada, mas não conseguiu assumir uma “clara” visão da integração dos imigrantes, mostrando, inclusive, algumas fragilidades do ponto de vista técnico.

de caráter temporário (dois anos) e apenas serve para adiar o problema. As possibilidades mencionadas na medida 20 do 1º Plano de Integração dos Imigrantes devem ser exploradas;

- iii) A referência à necessidade de soluções de habitação social desenvolvidas em parceria com associações de imigrantes, instituições privadas de solidariedade social, ONG e cooperativas de habitação.

Por último, merece referência a necessidade de uma reflexão em torno de uma iniciativa que o Gabinete de Apoio à Habitação do ACIDI concretizou, não tanto porque não conseguiu satisfazer o objetivo previamente definido (o Gabinete acompanhou 255 pessoas em 2008 e 150 em 2009, sendo que o objectivo eram 500 anualmente), mas essencialmente devido à possibilidade de aumentar os níveis de eficiência e eficácia dos serviços que presta (ACIDI, 2008). O objetivo de fazer o acompanhamento diário de duas pessoas pode ser considerado como pouco ambicioso. O desenvolvimento de parcerias, tirando proveito deste serviço, já referido no Relatório Anual de Execução do Plano para a Integração dos Imigrantes, bem como com a descentralização e a desconcentração deste serviço para outros pontos de atendimento tanto do ACIDI (CLAIL – Centro Local de Apoio à Integração dos Imigrantes), como de autoridades locais (serviços municipais de habitação) pode revelar-se mais eficaz do que aquele que vigorou no quadro do 1º PII.

O II Plano para a Integração dos Imigrantes 2010-2013, no que respeita à área de intervenção que discute a habitação, vê subtraídas algumas medidas de natureza diversa (Medidas 16, 18, 19 e 20), cuja justificação parece assentar em pressupostos diferentes. No caso das medidas 19 e 20, o desaparecimento é justificado pelo final do processo de realojamento, enquadrado pelo PER, sendo de realçar que a medida 41 do II PII enfatiza, de modo correto, a necessidade de se manter aberto o mercado de habitação social para os imigrantes (Anexo II), até porque persistirão alguns problemas de realojamento que ainda não terão sido resolvidos. Relativamente à medida 19, orientada para a sensibilização da banca e para a criação de oportunidades iguais no acesso ao crédito, o sucesso das medidas implementadas no âmbito do 1º PII terá tornado desnecessária a sua manutenção.

Paralelamente, este novo Plano para a Integração dos Imigrantes apresenta uma nova medida baseada em projetos integrados de intervenção social (Medida 45 – Anexo II), que procuram “implementar parcerias de reabilitação urbana que apostem numa nova abordagem territorial com os moradores, incluindo as comunidades imigrantes”. Tal medida vem suplantar a fragilidade identificada no plano anterior, onde era reconhecida a ausência de intervenções que sugerissem e envolvessem a reabilitação de áreas residenciais, designadamente, de bairros de habitação social cuja presença de comunidades de imigrantes é notória.

É, pois, importante considerar os diferentes contextos territoriais, sobretudo aqueles que justificam uma intervenção especial (decorrente de ambientes marcados pela debilidade económica, social e urbana), abarcando um conjunto desejavelmente mais diversificado de destinatários, no qual estão, naturalmente, incluídos os imigrantes. Neste contexto, teria sido interessante corrigir (ou complementar) a atual medida 44, substituindo a perspetiva negativa que já estava presente no 1º PII, por uma perspetiva mais positiva, orientada para a promoção da participação e o envolvimento de todos os grupos de residentes na gestão dos bairros.

Por último, a supressão da medida 16 do 1º PII (Criação de Gabinetes de Apoio à Habitação) terá tido origem, como tivemos oportunidade de comentar, no relativo insucesso do Gabinete de Apoio à Habitação do ACIDI. Contudo, parece-nos que seria desejável manter uma medida no domínio do Apoio à Habitação, centrada na lógica da sensibilização, da mediação e do acompanhamento, mas num quadro descentralizado, que toma como atores centrais as autarquias.

De qualquer modo, e não obstante algumas críticas, o conjunto de medidas proposto no 2º PII no domínio da habitação, parece ter reforçado a perspectiva estratégica (por exemplo, a incorporação explícita da componente de reabilitação; manutenção – ou mesmo intensificação – da atenção conferida ao arrendamento), estando, provavelmente, mais ajustado ao quadro de políticas de habitação que é desejável implementar em Portugal.



# CAPÍTULO 3.

## A SITUAÇÃO DOS IMIGRANTES NO MERCADO DE HABITAÇÃO I: UMA ABORDAGEM GLOBAL À SITUAÇÃO EM PORTUGAL

Apesar de alguns dos problemas referentes à habitação das populações imigrantes já terem sido anteriormente abordados, pelo menos de forma indireta, neste capítulo pretende-se efetuar uma análise mais sustentada destas questões. Apesar deste focar a situação contemporânea no que diz respeito ao regime de ocupação e aos problemas relacionados com a habitação, apresentar-se-á, por vezes, uma análise diacrónica da década de 90 do século XX. Infelizmente, a inexistência de dados posteriores a 2001 sobre as condições habitacionais dos imigrantes limita a realização de uma atualização do quadro quantitativo. Contudo, a combinação da informação estatística do Recenseamento de 2001 com a informação recolhida nas entrevistas efetuadas permite a projeção da caracterização para o presente, apesar da falta de informação quantitativa.

### 1. REGIME DE OCUPAÇÃO

Tal como foi mencionado, a tendência observada nos últimos 25 anos tem sido de um progressivo aumento da proporção de pessoas com habitação própria, apoiada por uma estratégia baseada na concessão de crédito relativamente barato, praticada pelos bancos e instituições financeiras e com o apoio dos poderes públicos<sup>14</sup>. Em resposta a este processo, o número de pessoas proprietárias de uma habitação aumentou entre 1981 e 2001, ultrapassando os 77% em Portugal, e chegando aos 67,5%

**14** O governo interveio neste processo, baixando as taxas de juro dos empréstimos à aquisição de habitação, através da disponibilização de importantes subsídios a quem desejasse adquirir a sua habitação. Com efeito, o investimento público direto no setor da habitação centrou-se, até há 4 ou 5 anos, essencialmente, no apoio à aquisição de casa própria através da bonificação do crédito – por exemplo, em 2002 o volume do investimento público destinado a apoiar a aquisição de habitação, alcançou os 767 milhões de Euros, um montante que representou mais de 80% do investimento público total no setor (PEH, 2008, vol.2).

e 70,5% nas duas áreas metropolitanas (Tabela 8). Nestas duas regiões, o arrendamento, apesar da sua importância decrescente, tem uma expressão mais forte, devido a vários fatores como o impacto da antiga lei de congelamento das rendas, a maior oferta de habitação promovida pelos poderes públicos e a maior mobilidade da população, justificando o recurso ao mercado de arrendamento.

**Tabela 8. Proporção da população residente em alojamentos clássicos próprios, por nacionalidade, em 2001**

	Portugal	Grande Porto	AML	Algarve
Total	76,68	67,46	69,45	75,41
Portugal	77,14	67,50	70,45	76,67
UE15 (sem Portugal)	70,67	62,68	54,59	78,70
PALOP	52,68	44,59	53,88	32,06
África (outros)	50,27	53,30	41,36	44,74
Brasil	37,63	53,00	28,44	27,22
Europa de Leste	23,93	29,11	20,02	18,20
EUA e Canadá	81,02	72,86	61,31	85,55
Ásia	36,88	35,95	35,99	55,90

Fonte: Censos 2001, dados não publicados.

**Tabela 9. População a residir em alojamentos clássicos arrendados e subarrendados, segundo a nacionalidade, em 2001 (%)**

	Portugal	Grande Porto	AML	Algarve
Total	19,98	29,23	27,96	20,12
Portugal	19,55	29,21	26,99	19,02
UE15 (sem Portugal)	25,01	32,43	41,65	17,66
PALOP	44,50	50,53	43,95	63,01
África (outros)	45,62	43,05	55,82	61,40
Brasil	57,11	42,86	66,92	64,03
Europa de Leste	61,07	62,97	69,62	63,84
EUA e Canadá	15,22	24,16	34,69	9,72
Ásia	59,88	63,90	60,73	40,06

Fonte: Censos 2001, dados não publicados.

No que diz respeito ao regime de ocupação do alojamento da população imigrante não ocidental, há diferenças significativas entre estes e a situação dominante dos cidadãos portugueses. Com efeito, o único grupo de imigrantes não ocidentais em que a propriedade da habitação tem uma expressão ligeiramente maior do que o arrendamento é o conjunto dos PALOP, e esta situação não se encontra nas regiões do Grande Porto nem no Algarve. Asiáticos, brasileiros e europeus de Leste, em particular, recorrem ao mercado de arrendamento, apresentando os dois últimos grupos percentagens de habitação própria particularmente baixas na Área Metropolitana de Lisboa e no Algarve (Tabelas 8 e 9).

Uma análise detalhada segundo as principais nacionalidades confirma estes resultados, mostrando que as vagas mais recentes de trabalhadores migrantes (ucranianos, moldavos, romenos, paquistaneses e, em menor grau, brasileiros) optam, em grande medida, pelo mercado de arrendamento. Esta situação é mais visível na Área Metropolitana de Lisboa (em todos os casos anteriormente mencionados a proporção de pessoas em regime de arrendamento na AML é mais elevada, comparativamente à percentagem de indivíduos no mesmo regime em todo o país), o que permite salientar o papel desta região como porta de entrada para imigrantes, funcionando igualmente como plataforma de trânsito (em termos de distribuição e inserção de trabalhadores no mercado de trabalho, por exemplo) realçando, igualmente, os constrangimentos ao nível do mercado de habitação que os imigrantes têm de enfrentar (por exemplo, como tivemos oportunidade de ver, os elevados preços médios, quando comparados com a maioria das regiões do país, visível na Tabela 10).

**Tabela 10. População estrangeira a viver em alojamentos clássicos arrendados, segundo os escalões de renda e a nacionalidade, em Portugal, em 2001**

	População total	< 99,76€		99,77€ a 199,52€		199,53€ a 399,03€		≥ 399,04€	
		Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Total	90.803	15.609	17,19	12.114	13,34	40.455	44,55	22.625	24,92
EU 15	12.194	1.945	15,95	1.588	13,02	3.827	31,38	4.834	39,64
PALOP	39.714	10.434	26,27	5.341	13,45	18.012	45,35	5.927	14,92
África (outros)	1.705	130	7,62	247	14,49	819	48,04	509	29,85
Brasil	17.739	993	5,60	1.718	9,68	9.055	51,05	5.973	33,67
América Latina	1.416	166	11,72	275	19,42	632	44,63	343	24,22
Europa de Leste	11.009	908	8,25	2.341	21,26	5.212	47,34	2.548	23,14
EUA e Canadá	814	119	14,62	91	11,18	239	29,36	365	44,84
China / Índia / Paquistão	2.180	189	8,67	113	5,18	1.054	48,35	824	37,80
Ásia (outros)	628	59	9,39	47	7,48	222	35,35	300	47,77

Fonte: Censos 2001, dados não publicados.

No que respeita aos valores mensais das rendas, os dados mostram que, frequentemente, os imigrantes não ocidentais, em média com salários mais baixos do que os imigrantes da UE e mesmo que a maioria dos cidadãos portugueses, se encontram sub-representados nos escalões de renda mais económica, comparativamente aos cidadãos da União Europeia e, em particular, aos portugueses. Apesar dos valores referentes aos cidadãos portugueses não constarem na Tabela 10, os dados para as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (ver capítulo seguinte) mostram precisamente este aparente paradoxo, ou seja, os imigrantes com os salários mais baixos, principalmente integrados nas vagas mais recentes (europeus de Leste, brasileiros e asiáticos), tendem a pagar rendas mais altas do que os cidadãos portugueses e da UE15.

Um olhar mais atento aos diversos grupos constantes da Tabela 9 confirma que, especialmente os brasileiros e os asiáticos (seguidos pelos europeus de Leste), apresentam proporções muito baixas nos dois escalões de renda mensal mais baixa e que estão bastante acima da média dos cidadãos estrangeiros nos dois escalões mais elevados.

Esta situação parece confirmar as reduzidas oportunidades que as vagas mais recentes de imigrantes têm quando entram em contacto com o mercado de habitação português. A oferta tem favorecido, por um lado, a aquisição de habitação, limitando a dinâmica do mercado de arrendamento (que é o mais interessante para os recém-chegados e que planeiam ficar apenas temporariamente, pelo menos numa fase inicial do processo migratório), contribuindo simultaneamente para o aumento dos preços. Por outro lado, o carácter recente da imigração limita o acesso aos programas públicos de realojamento, onde a prática de rendas sociais ajustadas aos orçamentos das famílias contribui para baixar os valores pagos.

As diferenças entre os cidadãos dos PALOP (claramente sobre-representados nos dois escalões mais baixos de renda mensal), por um lado, e a situação dos cidadãos asiáticos, brasileiros, e em menor escala dos europeus de Leste, por outro, salientam a presença mais antiga dos cidadãos dos PALOP e a sua mais elevada representação, não só no mercado privado de rendas mais baixas, mas também no mercado de habitação social. Com efeito, para além da população portuguesa, os nacionais dos PALOP e, em particular, os pertencentes aos grupos migratórios mais antigos (por exemplo, os cabo-verdianos) são os maiores beneficiários dos programas públicos de realojamento, associados a processos de eliminação de bairros de barracas<sup>15</sup> que ocorreram por todo o país, mas especialmente nas duas áreas metropolitanas e, em particular, na região de Lisboa.

Para além destes processos, situações específicas de exploração no setor da habitação, associadas a processos de “filtering down” que ocorrem em algumas áreas antigas não nobilitadas, principalmente no centro histórico de Lisboa (por exemplo, Anjos, Arroios, Socorro) podem, eventualmente, contribuir para as elevadas rendas mensais pagas pelos grupos mais recentes de imigrantes. Apesar destes processos precisarem de uma investigação mais profunda, é importante salientar que, de acordo com os Censos 2001, as proporções de indivíduos do Leste Europeu e asiáticos a residir em alojamentos construídos antes de 1960 (26% e 27%, respetivamente), eram mais elevadas comparativamente aos cidadãos nacionais na mesma situação (aproximadamente

**15** Tal como será referido no capítulo 3.2, os cidadãos dos PALOP em geral e os cabo-verdianos e santomenses, em particular, encontravam-se sobre-representados em bairros de barracas em 2001.

20%). Isto mostra como as oportunidades do mercado de habitação, e eventualmente as estratégias residenciais, se alteraram entre a primeira vaga de imigração (principalmente composta por cidadãos dos PALOP) e a segunda vaga migratória. Enquanto, no primeiro caso, os processos de autoconstrução praticados nos anos 70 e 80 do século XX nos espaços urbanos periféricos, particularmente na AML, originaram ou alimentaram alguns bairros de barracas e pseudo-clandestinos (como a Cova da Moura na Amadora, por exemplo), com más condições de habitação e custos relativamente baixos, poucos anos mais tarde as vagas migratórias mais recentes apresentam uma distribuição geográfica mais dispersa e encontram-se direcionadas para a oferta formal (e informal) de habitação já edificada, o que inclui os stocks de habitação antiga e não-renovada dos centros das cidades, assim como as vivendas, ou partes de casa, em áreas periurbanas das metrópoles e noutras pequenas e médias cidades. Aparentemente, como estratégia para aumentar os seus lucros, alguns senhorios cobram rendas elevadas, frequentemente sem contrato de habitação<sup>16</sup>, aos inquilinos estrangeiros que optam por estratégias de sobre-ocupação do alojamento com o intuito de reduzirem os custos individuais.

Considerando a informação disponível, se as opções habitacionais registaram alterações entre as duas vagas migratórias, as condições de habitação não melhoraram para os imigrantes mais recentes (ver capítulos seguintes, particularmente o referente à Área Metropolitana de Lisboa), que apresentam um acesso mais limitado ao mercado de habitação português, pagando também valores mais elevados pelo alojamento.

Para além destas questões, um outro aspeto relevante refere-se às relativamente elevadas proporções de imigrantes, especialmente das vagas migratórias mais recentes, que não residem em alojamentos arrendados ou subarrendados, ou que não são proprietários das suas habitações.

Com efeito, ao passo que os valores relativos acumulados dos portugueses que arrendam ou compram uma casa a nível nacional são superiores a 96%, estas cifras são ligeiramente superiores a 95% no caso dos brasileiros e aproximadamente de 85% entre os europeus de Leste. Uma análise mais exaustiva da região do Algarve, onde a imigração

<sup>16</sup> Segundo a entrevista efetuada no Banco Espírito Santo (Janeiro de 2009), "(...) os imigrantes partilham a sua habitação com compatriotas e o contrato de arrendamento está no nome de um deles ou nem sequer existe um contrato".

registou taxas de crescimento significativas entre finais dos anos 90 e 2007 e o volume de empregos sazonais é relativamente elevado (nas atividades de lazer e turismo ou até na construção civil), revela uma tendência de proporções mais elevadas de imigrantes de países não-ocidentais a arrendarem o seu alojamento (com exceção dos ucranianos) e, especialmente, de “outras situações”, que incluem a residência em casa de família ou amigos, em pensões ou em locais providenciados pelos empregadores. A situação dos cabo-verdianos e dos guineenses no Algarve ilustra bem esta questão, pois as percentagens de pessoas destas nacionalidades residindo em regimes menos clássicos de habitação, e especialmente em situações de arrendamento, são muito mais elevadas comparativamente a outras regiões do país (Tabelas 11a e 11b).

**Tabela 11a. População residente em alojamentos clássicos próprios, segundo a nacionalidade, em 2001 (%)**

	Portugal	Grande Porto	AML	Algarve
Portugal	77,14	67,50	70,45	76,67
Angola	54,69	45,46	55,21	40,17
Cabo Verde	49,98	34,88	51,90	29,78
Guiné-Bissau	49,12	47,58	51,86	15,09
São Tomé e Príncipe	56,11	42,75	57,73	44,57
Brasil	37,63	53,00	28,44	27,22
Ucrânia	22,15	17,69	16,67	14,04
Rep. Moldova	15,97	16,22	15,08	10,57
Roménia	18,28	15,69	14,86	19,03
Índia	40,49	55,56	39,05	42,11
Paquistão	22,18	10,00	22,04	27,27
China	34,82	28,33	37,97	53,85

Fonte: Censos 2001, dados não publicados.

**Tabela 11b. População residente em alojamentos clássicos arrendados e subarrendados, segundo a nacionalidade, em 2001 (%)**

	Portugal	Grande Porto	AML	Algarve
Portugal	19,55	29,21	26,99	19,02
Angola	42,55	50,80	42,47	55,08
Cabo Verde	46,87	51,43	45,93	65,36
Guiné-Bissau	48,66	50,91	46,39	80,74
São Tomé e Príncipe	41,58	52,90	40,32	42,39
Brasil	57,11	42,86	66,92	64,03
Ucrânia	59,74	69,68	70,36	64,09
Rep. Moldova	68,85	78,38	75,16	70,60
Roménia	70,43	70,59	75,95	68,14
China	62,36	71,67	58,35	40,83
Paquistão	76,94	90,00	77,01	72,73
Índia	56,34	44,44	58,03	57,89

Fonte: Censos 2001, dados não publicados.

De uma forma sumária, da análise das formas de ocupação e de acesso ao alojamento dos vários grupos de imigrantes de países não ocidentais, é importante sublinhar o seguinte:

- O modelo dominante de acesso à habitação nos últimos 25 anos, baseado na promoção da habitação própria, limita as oportunidades dos imigrantes adquirirem uma casa, especialmente no caso das vagas de imigrantes laborais mais recentes que apresentam baixos níveis de solvência. Com efeito, alguns bancos assumem que a concessão de crédito a cidadãos estrangeiros é mais difícil comparativamente a indivíduos nacionais, devido aos elevados riscos associados aos primeiros<sup>17</sup> e também à sua instabilidade profissional e ao valor mais baixo dos contratos formais de trabalho;

- Os cidadãos dos PALOP, cuja presença na sociedade portuguesa está mais consolidada, apresentam sinais mais claros de ajustamento ao modelo atrás mencionado, tal como é visível pelo aumento da percentagem de proprietários na década de 90

**17** "Numa situação de crise ou de incapacidade para pagar o empréstimo contraído, um cidadão português não foge para outro país... ou se foge, tende a regressar mais tarde. Pelo contrário, os imigrantes regressam aos seus países de origem..." (entrevista com o BES).



(Malheiros e Vala, 2004a; entrevistas com gerentes bancários do BES, do BPI e do Millennium BCP), e que é muito mais elevada do que entre os cidadãos brasileiros, europeus de Leste e até asiáticos (Tabela 11a). Contudo, o relativamente pequeno aumento de proprietários do alojamento e a sua significativa presença no programa de realojamento PER, especialmente na Área Metropolitana de Lisboa, onde representavam aproximadamente 20% da população recenseada para realojar em 1993 (valor muito mais elevado que o seu peso relativo na população do país), tornam os problemas de habitação da população dos PALOP muito claros;

- Entre os imigrantes oriundos de países não ocidentais, e particularmente entre os chegados nas vagas mais recentes, o arrendamento é uma forma de ocupação do alojamento muito relevante. Este facto aponta para a necessidade de uma intervenção política neste domínio, de modo a estimular e a regular melhor a oferta, nomeadamente porque os imigrantes – especialmente os europeus de Leste, asiáticos e, em menor número, os brasileiros – tendem a pagar, em média, rendas mais altas que os nacionais;
- As percentagens de imigrantes que recorrem a regimes menos clássicos de ocupação do alojamento, residindo em casa de amigos e familiares, em pensões ou em instalações providenciadas pelos patrões, nomeadamente na região do Algarve, sugerem que as políticas de integração podem eventualmente beneficiar da oferta de habitação coletiva apoiada, tal como apresentado no Programa Porta 65, mais concretamente na secção Porta 65 – coabitação apoiada.

## **2. CONDIÇÕES DE ALOJAMENTO – ELEMENTOS PARA UMA PERSPETIVA GERAL**

A análise dos valores da população a residir em barracas mostra uma clara sobre-representação de cidadãos estrangeiros de países terceiros (de fora da UE) neste tipo de habitação, especialmente os cidadãos dos PALOP (cabo-verdianos, santomenses e guineenses) e, em menor proporção, os elementos do sexo masculino dos países do Leste Europeu (Tabela 12).

**Tabela 12. População a residir em alojamentos não clássicos, segundo a nacionalidade e o sexo, em 2001 (%)**

	H+M	H - Homens	M - Mulheres
Estrangeiros	4,5	5,1	3,8
Portugal	0,7	-	-
UE15	0,9	0,9	0,9
Europa de Leste	7,0	8,5	2,3
PALOP	7,9	8,5	7,2
Cabo Verde	12,6	13,7	11,5
Guiné-Bissau	7,9	9,6	5,2
Angola	3,5	3,3	3,6
São Tomé e Príncipe	12,0	12,1	11,9
Moçambique	1,8	1,8	1,9
Brasil	1,1	1,5	0,7
Índia, Paquistão, China	1,2	1,4	0,9

Fonte: INE, Censos 2001.

A sobre-representação dos cidadãos dos PALOP em bairros de barracas é mais relevante na Área Metropolitana de Lisboa e sofreu uma redução relativa significativa nos últimos 15 anos, devido ao impacto positivo do Programa Especial de Realojamento (PER) na melhoria das condições de habitação (Malheiros e Vala, 2004a). Apesar de tudo, de acordo com os resultados dos recenseamentos portugueses, o valor absoluto de cidadãos dos PALOP a viver em alojamentos abarracados na AML estabilizou entre 1991 e 2001. Esta situação, aponta para a etnicização dos bairros de barracas e de alguns bairros de habitação pública onde decorreram vastos processos de realojamento.

Este aumento dos cidadãos dos PALOP em bairros de barracas, que são agora em número bastante menor do que em 2001 devido aos realojamentos finais do programa PER na maior parte dos municípios metropolitanos, deve-se ao recurso a redes informais baseadas na família e nos amigos, por parte dos imigrantes, que sucessivamente chegam e tendem a instalar-se em alojamentos providenciados por familiares ou conhecidos. Naturalmente, as limitadas oportunidades do mercado de habitação também restringem os novos imigrantes a estas soluções de reduzida qualidade habitacional, promovendo o desenvolvimento de “bairros étnicos” ou, mais exactamente, de agrupamentos de pessoas com desvantagens sociais.

Devido ao elevado preço das rendas, os imigrantes tendem a partilhar apartamentos ou outros tipos de alojamento, de modo a reduzir os custos individuais (Tabelas 13 e 14). Isto resulta em altos níveis de sobrelotação entre os imigrantes de países não ocidentais, com particular destaque para os europeus de Leste, cidadãos dos PALOP (particularmente os cabo-verdianos e guineenses) e grupos asiáticos (especialmente paquistaneses e chineses). As modalidades de sobrelotação parecem assumir distintas formas: no caso dos cidadãos dos PALOP, com a exceção parcial dos guineenses, a sobrelotação deve-se, em grande medida, à grande dimensão das famílias, frequentemente adotando uma lógica de família extensa, ou à partilha do alojamento por mais do que uma família. Já no caso dos grupos migratórios mais recentes (europeus de Leste, paquistaneses, chineses e guineenses), a sobrelotação é frequentemente o resultado da coabitação de grupos de elementos do sexo masculino<sup>18</sup> que não têm, necessariamente, laços familiares entre si. Apesar disto, a recente tendência de reunificação familiar no seio de alguns destes grupos irá requerer reajustamentos habitacionais que representarão novos desafios para estas famílias.

**Tabela 13. População a residir em alojamentos familiares clássicos sobrelotados, segundo a nacionalidade, em 2001 (%)**

	Portugal	Grande Porto	AML	Algarve
Total	23,10	26,47	24,74	24,17
Portugal	22,65	26,46	23,15	23,57
UE15 (sem Portugal)	14,95	14,52	14,60	10,88
PALOP	60,91	48,88	64,22	62,64
África (outros)	42,93	37,13	52,54	43,62
Brasil	42,54	28,88	51,43	52,70
Europa de Leste	62,99	54,76	64,97	64,80
EUA e Canadá	13,65	17,47	11,90	9,95
Ásia	56,10	46,07	70,79	50,31

Fonte: Censos 2001, dados não publicados.

**18** Em alguns casos, os grupos são constituídos por elementos de ambos os sexos, mas é frequente existir uma maior presença de elementos do sexo masculino.

**Tabela 14. População a residir em alojamentos familiares sobrelotados, segundo a nacionalidade, 2001 (%)**

Nacionalidade	Portugal	Grande Porto	AML	Algarve
Portugal	22,65	26,46	23,15	23,57
Angola	59,92	49,54	65,85	56,86
Cabo Verde	59,96	52,76	60,51	65,42
Guiné-Bissau	67,04	46,97	68,21	70,95
São Tomé e Príncipe	68,90	60,14	70,68	55,43
Brasil	42,54	28,88	51,43	52,70
Ucrânia	68,37	76,53	68,93	70,98
Moldávia	65,99	75,68	68,93	68,45
Roménia	65,16	35,29	69,97	63,50
China	67,61	51,85	70,79	39,47
Paquistão	77,82	50,00	79,18	27,27
Índia	54,29	56,66	50,72	69,23

Fonte: Censos 2001, dados não publicados.

É importante referir que a sobrelotação é mais elevada na Área Metropolitana de Lisboa e no Algarve (Tabelas 13 e 14), o que está de acordo com as formas mais precárias do regime de ocupação descritas no ponto anterior. Com efeito, a maior representação de imigrantes temporários e de imigrantes em transição nestas duas regiões reforça opções habitacionais transitórias, que normalmente resultam em condições habitacionais mais precárias e em níveis mais elevados de sobrelotação.

### **3. DISCRIMINAÇÃO DE BASE ÉTNICA NO ACESSO AO MERCADO RESIDENCIAL DE ARRENDAMENTO – UM ENSAIO SOBRE A SITUAÇÃO NA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA**

Entre Março e Maio de 2009 realizou-se, no âmbito do presente estudo, um exercício experimental destinado a testar a ocorrência de discriminação no acesso à habitação, no mercado de arrendamento.

mento privado. Este exercício inspirou-se na metodologia desenvolvida por Bovenkerk (1992) para a Organização Internacional do Trabalho, inicialmente para candidaturas a emprego, mas passível de extrapolar para outras áreas da vida social, incluindo o acesso à habitação. Esta metodologia consiste em definir pares de candidatos<sup>19</sup>, no caso em estudo potenciais arrendatários, que são constituídos por um candidato nacional e outro estrangeiro, com características idênticas, à exceção da origem nacional e/ou étnica.

No trabalho realizado incluíram-se duas origens estrangeiras (africana e brasileira) para testar potenciais diferenças de tratamento em função da origem regional, e também diferentes perfis – homens sozinhos; mulheres sozinhas; casais; amigas (apenas para o par brasileiras / nacionais) e amigos (apenas para o par brasileiros / nacionais) – com o objetivo de identificar outros fatores potencialmente geradores de discriminação, designadamente o género, a situação familiar (famílias vs. solteiros) e o número de arrendatários (sozinhos vs. amigos). O estatuto socioprofissional e a idade dos participantes neste exercício foram definidos *a priori* e foram idênticos para todos: jovens entre os 22 e os 30 anos, licenciados, empregados em profissões de estatuto médio (técnico de informática, assistente em consultório de dentista, estagiários de Geografia e Psicologia, mediadora no CNAI) com salários mensais entre 800 e 1.000 euros. A área geográfica abrangida foi constituída pelo distrito de Lisboa e os vários pares foram distribuídos por diversos concelhos nas margens norte e sul do Tejo.

Os contactos foram, inicialmente, feitos por telefone. Os candidatos estrangeiros são identificáveis pelo seu sotaque (mais forte no caso dos brasileiros e mais suave no caso dos africanos). A alguns destes foi dado seguimento através da realização de visitas às casas. Realizou-se um total de 90 contactos telefónicos e de 25 visitas presenciais às casas contactadas, com a seguinte distribuição por perfil (Tabela 15):

**19** No contexto desta investigação experimental, por “par”, entendem-se duas pessoas (ou dois grupos de duas pessoas, quando se trata de simular situações de casal ou de amigas/os), pertencentes a grupos étnicos ou nacionais distintos, que contactam, separadamente, os mesmos arrendatários, relativamente aos mesmos alojamentos e no mesmo período, inquirindo-os acerca da possibilidade e das condições para arrendar a mesma unidade habitacional.

**Tabela 15. Número de contactos realizados por perfil**

	<b>Perfil</b>	<b>Telefone</b>	<b>Visitas</b>
1	Sozinha Brasileira	11 contactos	4 visitas
2	Sozinho Brasileiro	6 contactos	2 visitas
3	Amigas Brasileiras	7 contactos	2 visitas
4	Amigos Brasileiros	7 contactos	1 visita
5	Casal Brasileiros	11 contactos	3 visitas
	<b>Sub-total</b>	<b>42 contactos</b>	<b>12 visitas</b>
6	Sozinha/Sozinha com filho Africanos	32 contactos	7 visitas
7	Sozinho Africano	3 contactos	1 visita
8	Casal Africanos	13 contactos	5 visitas
	<b>Sub-total</b>	<b>48 contactos</b>	<b>13 visitas</b>
	<b>Total</b>	<b>90 contactos</b>	<b>25 visitas</b>

Definiu-se também à partida um conjunto de questões que os candidatos teriam que abordar no contacto telefónico e nas visitas, para que as conversas tivessem um carácter e duração semelhante e, também, para que as respostas fossem comparáveis entre os vários perfis. Foi ainda decidido que os contactos telefónicos efetuados por cada par não poderiam ser feitos com mais de 48 horas de diferença e as visitas com mais de 72 horas, com o objetivo de garantir contextos idênticos, assegurando, por exemplo, que os imóveis contactados não fossem arrendados no espaço de tempo que decorresse entre um contacto e o outro.

Nos contactos telefónicos verificou-se um maior número de diferenças no tratamento dado a portugueses e estrangeiros, comparativamente com as visitas. Estas diferenças incluíram distinções na disponibilidade para alugar a casa, nas condições oferecidas relativamente ao aluguer da casa (renda, necessidade de fiador, entrada e caução solicitadas) e, ainda, nas questões colocadas aos potenciais arrendatários. No momento das visitas, as distinções foram menos visíveis, o que poderá indiciar que os telefonemas constituem um importante processo de 'triagem' de potenciais interessados, principalmente no caso dos brasileiros. Identificam-se, a seguir, as principais diferenças no tratamento dado a brasileiros e portugueses e a africanos e portugueses, ao que se segue uma síntese das principais diferenças indicadas.

## **Brasileiros versus Nacionais**

O acesso dos brasileiros ao arrendamento de habitação em Portugal parece comparar-se desfavoravelmente com o acesso de nacionais, sendo isso visível logo à partida, no momento dos contactos telefónicos (Tabelas 16 e 17). A restrição ao acesso revela-se desde logo por uma maior indisponibilidade para arrendar casas a brasileiros (houve cinco situações, correspondentes a 12% dos contactos desta origem, em que os brasileiros receberam a indicação de que a casa “tinha sido alugada”, quando esta se encontrava disponível para os portugueses<sup>20</sup>). Os valores de renda indicados ou a menor disponibilidade para negociar com brasileiros constituíram, também, uma barreira adicional para os potenciais arrendatários desta origem (cinco situações em que uma renda mais favorável foi indicada aos portugueses). Curiosamente, a necessidade de apresentar um fiador foi mais evidente no caso dos portugueses do que dos brasileiros (quatro e um caso, respectivamente). Também o valor da entrada e caução exigidas aos portugueses foi superior ao dos brasileiros em cinco casos (contra dois casos na situação inversa). Estas duas últimas situações, que parecem penalizar mais os portugueses, podem ser interpretadas, por um lado como resultado da falta de confiança dos arrendatários em fiadores apresentados por brasileiros, o que os leva a considerarem-nos dispensáveis e, por outro, a considerarem, eventualmente, que estes imigrantes teriam maior dificuldade em pagar cauções elevadas. Contudo, esta interpretação carece de aprofundamento em estudos mais sistemáticos, com maior número de casos.

**20** Houve apenas um caso em que a situação inversa se verificou: foi dada ao português, que fez o primeiro contacto, a indicação de que o imóvel já “tinha sido alugado” e ao brasileiro não.

**Tabela 16. Referências exclusivas para brasileiros, no contacto telefónico**

Perfil <sup>2</sup>	Já alugado	Exigência de fiador a brasileiros	Renda mais alta a brasileiros	Entrada e caução superior a brasileiros
Sozinha Brasileira	1*		1	
Amigas Brasileiras	2		1	
Sozinho Brasileiro		1*2		
Amigos Brasileiros				2*1
Casal Brasileiros	2		3	

\* Não conseguiu marcar visita: proprietário não voltou a ligar e não atendeu chamadas.

\*1 Ofereceram-se para negociar os meses de entrada/caução com o português.

\*2 Disse ao português que com referências não seria necessário fiador.

**Tabela 17. Referências exclusivas para portugueses, no contacto telefónico**

Perfil	Já alugado	Exigência de fiador a portugueses	Renda mais alta a portugueses	Entrada e caução superior a portugueses
Sozinha Brasileira		2		2
Amigas Brasileiras		1		2
Sozinho Brasileiro			1	
Amigos Brasileiros	1			
Casal Brasileiros		1		1

As questões que foram colocadas pelos senhorios/mediadores imobiliários no momento do contacto telefónico (Tabelas 18 e 19) apresentam, também, diferenças em função da origem dos potenciais arrendatários, que constitui um indício de que aqueles são sensíveis a esta distinção. No caso dos brasileiros, sobressai a preocupação com o número de pessoas que irão habitar a casa (seis casos, cerca de 14% dos contactos desta origem, e mais evidente no caso das mulheres que se apresentaram como sozinhas) e, também, o requisito de apresentação de visto/documentação, que aponta para dificuldades acrescidas para imigrantes que não tenham o seu estatuto regularizado. A inquirição sobre o número de anos de residência em Portugal foi, também, evidente (quatro casos). Relativamente

<sup>21</sup> Tanto no caso do confronto de brasileiros vs. portugueses, como no confronto de africanos vs. portugueses, o perfil dos pares é sempre indicado pelo par de etnia não lusa.



aos portugueses, destacou-se a questão da atividade exercida (estudante ou trabalhador). Em ambos os casos, a profissão desempenhada foi também mencionada (em três situações com brasileiros e duas com portugueses), constituindo este o elemento caracterizador comum a ambas as origens mais vezes apontado.

Por sua vez, no momento das visitas (Tabelas 20 e 21), não foram evidentes diferenças substanciais ao nível das condições de arrendamento (apesar de se ter verificado maior margem para negociação da renda e de entrada com portugueses, uma situação em cada), distinguindo-se mais a natureza das questões colocadas. Uma vez mais, no caso dos brasileiros, foi notória a preocupação com o número de residentes que iriam coabitar a casa e o número de anos de residência em Portugal. No caso dos portugueses, destacou-se, ainda, a questão relativa ao local de residência atual.

Ainda relativamente à imagem dos brasileiros no mercado de arrendamento, são de destacar as seguintes referências indiciadoras de estereótipos associados a imigrantes desta origem: “Os brasileiros gostam de morar com muitos na mesma casa” (um contacto telefónico feito por brasileiro no perfil sozinho brasileiro) e, ainda, “Não alugo a brasileiros, eu sei como eles são, podem levar-me tudo numa noite... Já fiquei entalado uma vez com brasileiros” (referido no contacto telefónico de portuguesa no âmbito do perfil sozinha / sozinha africana com filho).

**Tabela 18. Perguntas exclusivas para brasileiros, no contacto telefónico**

Perfil	Para quantas pessoas / se ia morar sozinho	Há quantos anos a morar em Portugal	Tem visto / documentação	Profissão
Sozinha Brasileira	4	1	2	2
Amigas Brasileiras	1		1	1
Sozinho Brasileiro		3	1	
Amigos Brasileiros	1			
Casal Brasileiros			1	

Nota de leitura: considerou-se, em cada caso, apenas as questões que foram colocadas a uma das origens, em cada contacto (telefónico ou visita), mas não à outra, por se considerar correspondente a tratamento diferenciado.

**Tabela 19. Perguntas exclusivas para portugueses, no contacto telefónico**

Perfil	Trabalha ou Estuda	Profissão
Sozinha Brasileira		1
Amigas Brasileiras		
Sozinho Brasileiro		
Amigos Brasileiros	1	1
Casal Brasileiros	1	

**Tabela 20. Perguntas exclusivas para brasileiros, nas visitas**

Perfil	Se ia morar sozinho	Há quantos anos morava em Portugal	Tem Filhos	Profissão
Sozinha Brasileira				
Amigas Brasileiras				
Sozinho Brasileiro	2	1		
Amigos Brasileiros	1			
Casal Brasileiros		1	2	1

**Tabela 21. Perguntas exclusivas para portugueses, nas visitas**

Perfil	Profissão	Estuda / trabalha	Onde moram / vive em casa dos pais
Sozinha Brasileira			
Amigas Brasileiras			
Sozinho Brasileiro			
Amigos Brasileiros	1		
Casal Brasileiros	1	1	3

## **Africanos *versus* Nacionais**

O acesso à habitação de africanos, comparativamente com nacionais equivalentes, não parece ser marcadamente mais desfavorável. No momento dos contactos telefónicos, as diferenças registadas são pouco evidentes, o que poderia resultar de uma maior impossibilidade de identificação da origem africana apenas pelo sotaque (Tabelas 22 e 23). Contudo, também no contexto das visitas,

apenas num dos casos se destaca a indicação de uma preferência explícita pelos portugueses. Numa destas, o dono da casa indicou claramente ao casal português que lhes daria preferência face ao casal anterior (de origem africana).

Nos contactos telefónicos verificaram-se duas modalidades de tratamento diferenciado mais notórias: o número de casos em que a indicação de uma renda mais alta foi dada aos africanos (incluindo disponibilidade para negociar a renda) superou ligeiramente o de portugueses em situação equivalente (quatro e três, respetivamente) e o tom da conversa telefónica – três situações em que os africanos indicaram ter sido recebidos com antipatia e os portugueses com simpatia.

No caso dos africanos nota-se, também, uma preocupação com as questões relativas à nacionalidade (que indicam que, pelo menos em alguns casos, o interlocutor desconfiou que não se tratava de portugueses) e com o fiador e, no caso dos portugueses, com características individuais mais específicas relativas à profissão, local de residência e situação familiar (Tabelas 24 e 25).

Por sua vez, no momento das visitas, sobressaem também perguntas mais específicas relativas à situação de estrangeiro, como a nacionalidade e o número de anos de residência em Portugal, sendo comuns as referências à situação profissional, tanto para portugueses como africanos. Não se verificou a indicação de condições de arrendamento diferenciadas no momento da visita (Tabelas 26 e 27).

**Tabela 22. Referências exclusivas para africanos, no contacto telefónico**

<b>Perfil</b>	<b>Renda mais alta para africanos</b>	<b>Tom antipático para africanos</b>
Sozinha / Sozinha Africana c/ Filho	4*	
Sozinho Africano		
Casal Africanos		3

\* 2 dos quais correspondentes a disponibilidade para negociar a renda com os portugueses.

**Tabela 23. Referências exclusivas para portugueses, no contacto telefónico**

Perfil	Renda mais alta para portugueses	Entrada/Caução mais alta para portugueses
Sozinha / Sozinha Africana c/ Filho	2	2
Sozinho Africano		
Casal Africanos	1	

**Tabela 24. Perguntas exclusivas para africanos, no contacto telefónico**

Perfil	Nacionalidade/ é portuguesa	Tem fiador
Sozinha / Sozinha Africana c/ Filho	2	1
Sozinho Africano		
Casal Africanos		

**Tabela 25. Perguntas exclusivas para portugueses, no contacto telefónico**

Perfil	É solteira	Que idade tem a criança	Casa só para si	Onde mora	Trabalha em Lisboa	Já foi assaltada em Sintra
Sozinha / Sozinha Africana c/ Filho	1	1	2	2	1	1
Sozinho Africano						
Casal Africanos						

**Tabela 26. Perguntas exclusivas para africanos, nas visitas**

Perfil	Trabalha	Onde Trabalha	Nacionalidade	Casa só para si	Consegue pagar a renda sozinho	Há quantos anos mora em Portugal
Sozinha / Sozinha Africana c/ Filho	2	2	3	1	1	
Sozinho Africano						
Casal Africanos			1			1

**Tabela 27. Perguntas exclusivas para portugueses, nas visitas**

Perfil	Trabalha/Estuda
Sozinha / Sozinha Africana c/ Filho	
Sozinho Africano	
Casal Africanos	1

## Comentários finais

Tratando-se de um exercício hipotético, não é possível avaliar questões como: quanto tempo a mais demora um/a estrangeiro/a (nos vários perfis) a encontrar uma casa para arrendar, comparativamente com um/a nacional nas mesmas condições? Os estrangeiros têm maior dificuldade do que os nacionais em concretizar arrendamentos de acordo com as suas preferências? Têm que fazer maiores concessões para conseguir um arrendamento? São mais vulneráveis a arrendamentos precários? Esta análise seria mais facilmente realizável através de um processo de monitorização de uma amostra de nacionais e estrangeiros (com perfis idênticos) em processos reais, de procura de casa.

No entanto, ainda assim, o exercício de simulação permitiu a verificação de algumas hipóteses de discriminação que haviam sido avançadas no momento da realização das entrevistas, designadamente o receio da sobrelotação das casas por parte dos imigrantes brasileiros. Adicionalmente, permitiu identificar alguns obstáculos que os estrangeiros poderão enfrentar no processo de arrendamento de casa e que não são extensíveis aos portugueses: por exemplo, a necessidade de apresentar um fiador português, com residência em Portugal (aconteceu em três casos), ou a preocupação com o estatuto jurídico do imigrante (houve casos em que perguntaram se o imigrante tinha visto/documentação, indiciando que os imigrantes em situação irregular poderão encontrar dificuldades acrescidas no aluguer de casa).

Conclui-se que, efetivamente, uma maior proporção de estrangeiros estará sujeita a discriminação no acesso à habitação, comparativamente com os nacionais, sobretudo no caso dos brasileiros, com eventual destaque para as mulheres. Efetivamente, a questão da sobrelotação e o preconceito relativamente à eventual utilização de apartamentos para prostituição (mais associados aos brasileiros) parecem emergir como motivos de discriminação mais fortes no acesso à habitação do que a questão racial, ainda detetada, embora de forma mitigada, no caso dos pares que envolviam africanos<sup>22</sup>.

**22** Por exemplo, numa das visitas do perfil sozinha / sozinha africana com filho, o senhorio disse à portuguesa: “não quero aqui «pretos» nem brasileiros”, apesar de depois, pelo menos aparentemente, ter ligado à candidata africana “a perguntar e insistindo para que ficasse com a casa”.

Contudo, os níveis globais de discriminação parecem menos intensos do que à partida se pressunha, verificando-se que o exercício efetuado acabou por chamar a atenção para a existência de fatores adicionais de discriminação a atuar no mercado de habitação, que se combinam e interatuam com a origem geográfica e etnicidade dos potenciais arrendatários. Entre estes, parecem evidenciar-se a idade (os mais jovens terão maiores dificuldades), ser estudante ou trabalhador e a profissão. Poderá admitir-se que, quanto mais baixo o estatuto ocupacional, tendencialmente, maior será a discriminação, nomeadamente porque este poderá ser utilizado como indicador da capacidade de pagamento da renda; aliás houve três casos (dois com brasileiros e um com africanos) em que os donos da casa procuraram certificar-se de que os potenciais inquilinos teriam disponibilidade financeira para suportarem sozinhos a renda da casa. Esta constatação conduz-nos à necessidade de se considerar que a probabilidade de ocorrência de mecanismos de discriminação múltipla será superior à de processos de discriminação simples (baseados numa só característica, por exemplo, a origem), que poderão combinar género, circunstâncias individuais e familiares, origem nacional, marcadores de pertença étnica, idade e estatuto socioprofissional. Adicionalmente, coloca-se a hipótese de que a discriminação, com base na etnia ou na origem geográfica, se acentue nos casos em que os imigrantes pertencem a grupos sociais mais desfavorecidos (perfil não testado na presente simulação), o que aponta para um binómio discriminatório clássico: a discriminação racial e a discriminação social interpenetram-se e acentuam-se mutuamente. Contudo, também o reforço da sustentação empírica desta hipótese exigiria um estudo mais aprofundado.

#### **4. OS PROBLEMAS HABITACIONAIS DAS POPULAÇÕES IMIGRANTES – UMA SÍNTESE QUALITATIVA**

Para além da análise essencialmente de carácter quantitativo e documental efetuada até agora, a informação recolhida nas entrevistas institucionais exaustivas (ver Anexo V) forneceu uma visão adicional, complementar e enriquecedora sobre a situação e os problemas dos imigrantes no mercado da habitação em Portugal.

No que diz respeito ao realojamento, tanto a SOLIM (associação de imigrantes) como o IHRU fizeram referência à situação daqueles que foram excluídos do processo PER por terem chegado depois de 1993, no contexto da reunificação familiar:

*“Aqueles que chegaram sozinhos após o ano de 1993 não têm direito a casa pública. E também aqueles que chegaram antes de 1993 estão ainda a viver em apartamentos T0, mesmo quando já há outros membros da família coabitantes” (entrevista à SOLIM, Novembro 2009).*

Embora alguns dos mecanismos atualmente existentes já incluam soluções para o problema dos “excluídos do PER”, e nalguns dos municípios da AML tenham sido feitas tentativas para implementar medidas específicas, a maioria destas tem um carácter temporário (por exemplo, o PROHABITA prevê o realojamento destas pessoas apenas por um período de dois anos) ou ocorrem após forte pressão e exigências da população imigrante dos bairros de barracas.

Como resposta para este problema, a SOLIM sugeriu a atualização do levantamento do PER de 1993 com o envolvimento das organizações de imigrantes existentes nos bairros onde se registaram atrasos nos programas de realojamento (municípios de Amadora, Loures, Odivelas, Cascais, Seixal e Barreiro – IHRU, 2008c). A cooperação mais próxima com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) poderá, também, ser útil na clarificação de situações de reunificação familiar e permitir assim a inclusão de membros recém-chegados nas listas de espera para o realojamento, ou nas listas de espera para a obtenção de habitações maiores, no caso das famílias que já habitam em alojamentos públicos. Refira-se que, ao longo dos últimos dois anos, foi possível resolver algumas destas situações com recurso ao PROHABITA ou a medidas específicas implementadas pelas autarquias, ainda que se tenham verificado, e ainda se mantenham, casos de exclusão.

Por último, os entrevistados chamam a atenção para a necessidade de considerar o realojamento numa perspetiva mais abrangente, que inclua não só a habitação como também o espaço público, os equipamentos, a acessibilidade e os espaços de comércio e serviços. De facto, a construção de bairros adequados, não só quanto ao espaço físico, mas também com significado em termos de identidade e relações sociais, pressupõe a inclusão de espaços que promovam o encontro pessoal

dos diferentes grupos de indivíduos neles presentes e, também, a satisfação de necessidades práticas do quotidiano, como a obtenção de bens de primeira necessidade, a existência de cafés, cabeleireiros, etc.. No fundo, trata-se da já mencionada perspetiva de passar de uma lógica de “construir habitação” a “produzir habitat”.

*“Os municípios tendem a não juntar os realojados com os outros residentes. Poderiam fazê-lo, mas optam por colocá-los separados em áreas distantes e isoladas, sem rede pública de transportes. Esta situação não agrada às pessoas (...). Um dos erros dos bairros de habitação social é a ausência de equipamentos e de lojas no seu interior; não existe um centro. As pessoas são colocadas em caixas e então tudo explode, abusam do espaço...o que fortalece o conflito” (entrevista com SOLIM).*

Tendo em conta esta perspetiva, a promoção das interacções sociais e étnicas através da dispersão geográfica da habitação social, assim como o uso de princípios arquitetónicos em relação às dimensões dos edifícios (preferencialmente com menos de quatro andares e sem elevador; limitação do número de blocos construídos juntos para prevenir o “gigantismo”), e às suas características (por exemplo, evitar o isolamento dos bairros de habitação social) foram mencionados como exemplos de bom urbanismo a ser utilizados aquando da construção das novas habitações sociais.

Em relação aos bairros sociais já existentes (bairros de habitação social), quatro pontos foram salientados:

- A criação de estruturas organizativas *in situ*, com uma estratégia ambulatória, contactando diretamente os moradores nos espaços do bairro e nas suas casas. O uso de mediadores e a sua presença nos bairros de forma sistemática foi referida como podendo contribuir para mitigar potenciais conflitos e ajudar a aumentar o sentimento de pertença e a preservação do bairro. “A gestão do bairro é crucial para o sucesso dos bairros de habitação social. Alguém com um bom perfil organizativo e que esteja próximo da população moradora é essencial para a manutenção do bairro (...). Desta forma deverá ser possível a resolução de problemas imediatos e existir capacidade interventiva para colocar soluções rápidas no campo. O mediador deve criar uma gestão de proximidade” (entrevista com IHRU);



- Os moradores, nomeadamente os imigrantes, deverão ser envolvidos no realojamento e nos processos de organização, através da presença de instituições que os representem;
- O respeito pelas regras constantes dos contratos, por parte dos moradores, deverá ser enfatizado, nomeadamente quanto ao pagamento das rendas nos prazos estipulados. Contudo, como estas práticas requerem disciplina e a criação de novos hábitos, as exigências feitas pelas autoridades públicas devem ser firmes e incorporar preocupações didáticas e pedagógicas. Nos bairros de barracas, uma larga percentagem de residentes não paga rendas mensalmente e a necessidade de um planeamento mensal de despesas é menos necessária. Nos alojamentos de habitação social, os moradores vêem-se forçados a assumir responsabilidades mensais regulares (em relação ao pagamento da renda) e a adquirir uma disciplina que não é fácil, e que deve ser estimulada pelas autoridades locais responsáveis pela habitação social. Há ainda a considerar que os elevados níveis de mobilidade geográfica entre os imigrantes resultam em grandes períodos de ausência (até três a quatro meses), com consequência no atraso no pagamento da renda, o que dá origem a penalizações como o aumento das mensalidades. Esta situação requer mais aprofundamento e, eventualmente, a implementação de medidas criativas mais ajustadas (flexibilização formal de prazos ou pagamento trimestral ou semestral, por exemplo);
- A degradação física e social de muitos bairros de habitação social torna necessário o desenvolvimento de projetos integrados de requalificação. O programa “Bairros Críticos” parece ser um exemplo interessante neste domínio, nomeadamente no caso do Vale da Amoreira (Município da Moita, AML), ou no caso do Bairro do Zambujal (concelho da Amadora, AML), sendo importante o processo de alargamento desta iniciativa a novas áreas geográficas. Fica a expectativa de que a atual política pública, excessivamente norteadada pelo princípio dos cortes orçamentais, não venha a colocar em causa, mais ainda, os bons princípios desta iniciativa, e as possibilidades do seu alargamento.

Para além dos aspetos específicos relacionados com a construção de habitação social, requalificação e gestão, os entrevistados salientaram os elevados valores das rendas, na maioria das áreas urbanas, como um claro impedimento à presença de imigrantes no mercado da habitação. O mercado de arrendamento deverá ser estimulado através dos programas Porta 65 e PROHABITA, em associação com estratégias públicas (por exemplo, incentivos fiscais), que apoiem o arrendamento social privado. A isto, poderemos acrescentar um melhor uso do acervo habitacional público em cidades como Lisboa e Porto, que pode eventualmente ser aumentado nestes e noutros municípios com a aquisição de mais casas, tirando proveito da atual crise no setor do imobiliário. Desta forma, poder-se-ia reforçar a oferta de alojamento público inserido na malha urbana já consolidada e reforçar a capacidade de intervenção pública no mercado de arrendamento.

As cooperativas de habitação poderão constituir uma alternativa interessante a ser explorada pelos imigrantes, nomeadamente pelos grupos das vagas migratórias mais recentes. Contudo, até ao momento, o número de imigrantes que aderiram a este sistema é francamente baixo (entrevista com SOLIM).

Outros constrangimentos que todos os intervenientes com alguma capacidade de intervenção no mercado imobiliário enfrentam dizem respeito à burocracia e ao consumo de tempo que lhe está subjacente. Os entrevistados sugeriram a implementação de estratégias para acelerar os processos de licenciamento e ajuda local aos imigrantes no domínio da habitação.

Por fim, o aspeto da discriminação de imigrantes no acesso ao mercado imobiliário foi enfatizado por todas as partes entrevistadas, o que está de acordo com os resultados de estudos prévios sobre este tema (NUMENA, 2006) e, também, com as conclusões do ensaio experimental efetuado no âmbito do presente estudo e relatado no capítulo anterior. Encontram-se processos discriminatórios em três domínios: i) mercado de aquisição de habitação privada; ii) mercado de arrendamento privado; iii) acesso à habitação pública.

No primeiro caso, o principal problema mencionado relacionava-se com o acesso ao crédito bancário. As instituições bancárias parecem ser mais relutantes na concessão de crédito a imigrantes,

apesar da existência de algumas trajetórias positivas estimuladas pelo ACIDI através de *workshops* abertos, dirigidos à banca. Segundo a SOLIM e outras fontes, os bancos recusam garantias estrangeiras e mesmo estrangeiros naturalizados, preferindo “portugueses brancos”:

*“É necessário que se trate de um cidadão português por nascimento, não poderá ser um português naturalizado” (entrevista com SOLIM).*

Deve referir-se que esta situação parece ter sido, de algum modo, mitigada, devido ao efeito positivo das campanhas de sensibilização dirigidas ao setor bancário e, eventualmente, a dois aspetos de carácter mais estrutural, decorrentes do efeito da crise que se sente no mercado imobiliário. Por um lado, os problemas com o crédito têm levado os bancos a dificultar, de forma mais ou menos generalizada, o acesso a este, o que aproxima, pela negativa, nacionais e estrangeiros. Por outro lado, o facto de a procura por habitação ter diminuído transformou os imigrantes, ainda muito concentrados no mercado de arrendamento, mas com necessidades de mudança de alojamento, sobretudo nos casos de reagrupamento familiar, num público potencialmente comprador a que os atores do mercado imobiliário parecem estar a dar maior atenção<sup>23</sup>.

Em relação ao mercado de arrendamento privado, é possível obter vários testemunhos de proprietários que recusam o arrendamento a imigrantes, em particular aos de origem brasileira, mas também a indianos ou africanos (ver capítulo anterior sobre este assunto). Quanto aos primeiros, as mulheres brasileiras parecem ser alvo de uma discriminação específica, porque é assumido que se tratam de prostitutas que pretendem transformar em bordéis os alojamentos arrendados.

Por último, a discriminação institucional tem por base o Decreto-Lei nº50/77 de 11 de Agosto (que regulamenta as condições para atribuição de habitação social), onde está expresso que os candidatos a habitação social têm de ser “cidadãos nacionais adultos”. Apesar de esta disposição ter sido ignorada na aplicação do PER e denunciada nas declarações e documentos elaborados pelo ACIME/ACIDI e IHRU sobre o direito de estrangeiros regularizados ao acesso à habitação social, alguns municípios da AML invocaram o disposto no Decreto como argumento para o recusar. Esta norma jurídica, apesar de não

**23** Por exemplo, em 2010, a AECOPS estava a efetuar um estudo sobre a população imigrante e as suas necessidades, capacidades e interesses no âmbito da habitação.

ter um significado social efetivo, deverá ser corrigida para que o quadro jurídico formal que regula o acesso à habitação pública se ajuste às leis anti-discriminação e às práticas sociais correntes.

# **CAPÍTULO 4.**

## **A SITUAÇÃO DOS IMIGRANTES NO MERCADO DE HABITAÇÃO II: UMA ABORDAGEM DA SITUAÇÃO NAS PRINCIPAIS REGIÕES DE DESTINO – ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA, ALGARVE E ÁREA METROPOLITANA DO PORTO**

### **1. A ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA**

#### **1.1. A IMIGRAÇÃO NA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA**

A presença de cidadãos estrangeiros na Área Metropolitana de Lisboa (AML), é um dos traços mais marcantes na evolução e na alteração da composição demográfica e social desta região nos últimos 30 anos. Com efeito, a internacionalização da economia portuguesa, juntamente com o aumento da importância do setor dos serviços e com a expansão dos setores da construção civil e das obras públicas, estimulou a importação de mão-de-obra estrangeira para responder às necessidades do mercado de trabalho nacional.

Sendo a Área Metropolitana de Lisboa o principal centro de atividade económica e de emprego do país, esta região tem assumido um protagonismo crescente enquanto pólo de atração de trabalhadores estrangeiros, que procuram auferir salários mais elevados comparativamente aos dos seus países de origem e, simultaneamente, proporcionar melhores condições de vida às suas famílias. Se a razão fundamental para o início dos fluxos migratórios é, predominantemente, de natureza económica, a sua manutenção é possível através de processos de reunificação familiar e do desenvolvimento de redes de apoio dos indivíduos da mesma origem, que, gradualmente, se instalam e consolidam no país de acolhimento.

Devido à proximidade cultural, histórica e linguística, os principais grupos de imigrantes que fixaram residência na Área Metropolitana de Lisboa são oriundos de países que faziam parte do império colonial português em África (PALOP) e do Brasil. Desde os meados dos anos 60 do século XX que cidadãos dos territórios ultramarinos portugueses, nomeadamente cabo-verdianos, têm sido recrutados para trabalhar nas principais obras públicas e construção civil na região de Lisboa. Nessa altura, a presença de cidadãos europeus e norte-americanos era bastante reduzida, sendo essencialmente constituída por espanhóis, principalmente da Galiza, membros do corpo diplomático, quadros superiores de empresas e respetivas famílias, assim como alguns brasileiros e americanos, cuja presença se explicava pelos fluxos migratórios de contra-corrente da emigração portuguesa para a América (Fonseca, 1999).

No Recenseamento da População de 1960, os habitantes estrangeiros representavam apenas 0,3% da população total residente em Portugal, ao passo que a Área Metropolitana de Lisboa apresentava um valor três vezes superior, acolhendo mais de metade dos cidadãos estrangeiros residentes no país (Tabela 28).

**Tabela 28. Importância dos cidadãos estrangeiros na população residente, 1960-2009 (%)**

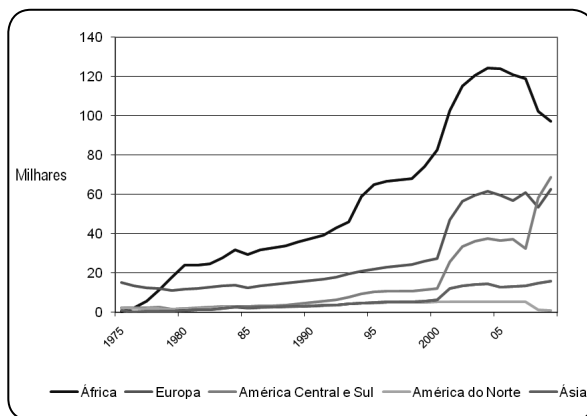
	1960	1981	1991	2001	2009
Portugal	0,3	1,1	1,1	2,2	4,3
Área Metropolitana de Lisboa	1,0	1,8	1,8	4,7	8,2
Área Metropolitana de Lisboa no total do país	52,0	41,9	42,8	55,5	51,1

Fontes: Recenseamentos da População, Instituto Nacional de Estatística (INE); Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (Portal de estatística) <http://sefstat.sef.pt/distritos.aspx> (acedido em Abril de 2011).

O fluxo de entrada de imigrantes cresceu consideravelmente na segunda metade dos anos setenta, após a independência das colónias portuguesas, tornando-se a Área Metropolitana de Lisboa a principal região de residência dos cidadãos estrangeiros em Portugal. Podemos identificar duas ordens de razões: por um lado, Lisboa era o principal aeroporto de chegada de voos internacionais e, por outro, a dimensão e as oportunidades existentes no seu mercado regional de trabalho, formal e informal, facilitavam o acesso ao emprego, mesmo para os imigrantes indocumentados.

Apesar da possibilidade de adquirirem a nacionalidade portuguesa, milhares de cidadãos dos PALOP chegados nesta década, fizeram crescer muitíssimo o valor dos residentes estrangeiros de origem africana. Nos decénios seguintes, o seu papel na geração de novos fluxos migratórios, por motivos laborais e de reunificação familiar, com a mesma base geográfica de origem e grandes semelhanças culturais, sociais, profissionais e étnicas, revelar-se-ia de grande importância (Fonseca, 1999; Figura 10).

**Figura 10. População estrangeira residente em Portugal segundo os continentes de origem: distritos de Lisboa e Setúbal, 1975-2009<sup>24</sup>**



Fonte: Estatísticas Demográficas, Instituto Nacional de Estatística (INE); informação disponível no sítio Web do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

Nota: os valores entre 2001 e 2009 incluem cidadãos estrangeiros portadores de vários tipos de documentos autorizando a sua presença em Portugal: autorizações de residência, autorizações de permanência, vistos de longa duração e respetivas prorrogações.

Entre os indivíduos oriundos das antigas colónias africanas, os cabo-verdianos foram sempre a maior comunidade, seguidos dos angolanos e dos guineenses. O crescimento e a modernização da economia portuguesa na segunda metade dos anos

<sup>24</sup> A população residente nos distritos de Lisboa e Setúbal constitui uma boa aproximação ao cálculo da população da Área Metropolitana de Lisboa, porque em 2001 dezoito dos seus municípios concentravam 91,9% das pessoas residentes nos dois distritos.

80, após a adesão de Portugal à UE, estimulou a intensificação dos fluxos migratórios de carácter económico<sup>25</sup>. Este ciclo de enorme investimento público nas áreas dos transportes, infraestruturas rodoviárias (estradas, autoestradas e vias rápidas) e equipamentos públicos, e o investimento privado no setor terciário e na construção civil, assim como a abertura da economia portuguesa ao investimento estrangeiro, encontraram resposta para as enormes necessidades de mão-de-obra na importação de trabalhadores estrangeiros que o mercado de trabalho português não conseguia suprir (Malheiros, 2001). Os imigrantes originários dos PALOP foram incorporados em setores de atividade com baixas remunerações e pouco exigentes em termos de qualificações. Os homens conseguiram empregos na construção civil e nas obras públicas, enquanto as mulheres obtiveram trabalho nos serviços domésticos, limpezas industriais, restaurantes e hotéis. É também nesta altura que Portugal acolhe um novo fluxo migratório do Brasil, composto por profissionais altamente qualificados e orientado para profissões com elevados níveis remuneratórios.

Apesar da crise que afetou Portugal na primeira metade dos anos 90 do século passado, o número de cidadãos estrangeiros aumentou, essencialmente devido a duas campanhas de regularização extraordinária, que trouxeram, à luz das estatísticas, imigrantes já presentes em Portugal mas que se encontravam em situação irregular. Na segunda metade dos anos 90, o novo impulso da economia portuguesa, embora a um ritmo muito mais brando do que o observado entre 1986 e 1990, continuou a alimentar os fluxos de entrada no país, sendo Lisboa a principal área de residência da população estrangeira (Fonseca e Malheiros, 2003). Para além do aumento da proporção de não-nacionais em Portugal, o Recenseamento de 2001 mostra, igualmente, um reforço da concentração de cidadãos estrangeiros na Área Metropolitana de Lisboa.

No final do milénio, as principais origens geográficas dos imigrantes documentados, presentes em Portugal ainda eram os PALOP, notando-se contudo a chegada de uma segunda vaga de brasileiros, com níveis de qualificações inferiores aos do fluxo da segunda metade dos anos 80 (Peixoto e Figueiredo, 2007). A sua inserção no mercado de trabalho seguiu de muito perto o padrão dos

imigrantes africanos, com a ligeira diferença de uma presença mais notória nos subsectores que implicam contacto com o pú-

**25** Entre 1986 e 1990, o PIB registou um crescimento médio anual de 5,6%, bastante acima da média da U.E. (Fonseca e Malheiros, 2003).



blico (comércio e serviços). No termo do decénio, um notável número de imigrantes vindos de países do Leste Europeu chegou a Portugal (ucranianos, moldavos, russos, romenos, entre outras nacionalidades), entrando, na sua maioria, com vistos Schengen, mas que, na verdade, faziam parte de um importante fluxo migratório laboral.

A aplicação da Convenção de Schengen em 1995, permitindo maior liberdade de circulação dentro da UE, e a simultânea cessação da consulta prévia para a emissão de vistos a cidadãos da Europa Oriental, são os dois elementos mais importantes para compreender a chegada deste novo fluxo migratório a Portugal (Malheiros e Baganha, 2001). O Decreto-Lei 4/2001 de 10 de Janeiro, estabelecendo a possibilidade de os estrangeiros regularizarem a sua situação legal até Novembro do mesmo ano, mediante a apresentação de um contrato de trabalho válido, um procedimento semelhante ao que iria ser adotado nos processos de regularização seguintes, pode ter reforçado a procura de Portugal enquanto país de destino<sup>26</sup>. Do ponto de vista territorial, verificava-se uma concentração de trabalhadores na Área Metropolitana de Lisboa, resultante da vantagem desta região na diversificação dos investimentos públicos e privados (Fonseca e Malheiros, 2003).

A partir de 2005 observa-se uma redução acentuada do número de nacionais de países africanos, resultante da diminuição dos fluxos migratórios e, também, do aumento das aquisições de nacionalidade portuguesa. Contudo, continuou a aumentar o número de residentes estrangeiros oriundos de países asiáticos e da América Central e do Sul, sobretudo do Brasil, pese embora os efeitos da crise económica.

## **1.2. PADRÕES GEOGRÁFICOS DA POPULAÇÃO IMIGRANTE RESIDENTE NA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA**

Em termos da distribuição geográfica, em 2001, os estrangeiros residentes na Área Metropolitana de Lisboa estavam ligeiramente sobre-representados na margem norte do rio (79,2%),

<sup>26</sup> O “Acordo Lula” foi assinado em 2003 entre Portugal e o Brasil, com validade até 2008, e destinou-se a regularizar a situação dos cidadãos brasileiros. Em 2004, 53.200 pessoas tinham entregue a respetiva documentação, naquele que ficou conhecido pelo “Processo dos CTT”, com a emissão de documentos de residência até 2006, ano em que o processo administrativo foi simplificado.

comparativamente à margem sul (20,8%), pois 73,2% da população total residente na AML vivia a norte do Tejo, ao passo que 26,8% residia na Península de Setúbal. Contudo, esta diferença era ainda mais notória em 1991 do que em 2001, quando 82,2% da população estrangeira residia na margem norte, comparativamente a 74,6% da população total, sugerindo uma certa convergência de padrões. Estes valores escondem, no entanto, as especificidades de cada grupo, já que os brasileiros estão representados em proporções quase idênticas à população total na margem norte (73,3%) e na margem sul (26,7%), enquanto a população oriunda do continente asiático e da UE15 está muito mais sobre-representada na margem norte (86,9% e 85,9%, respetivamente) do que na margem sul (13,1% e 14,1%, respetivamente). Os cidadãos dos PALOP estão numa posição intermédia comparativamente aos grupos já referidos, com 78,4% dos residentes a viverem nos concelhos da Grande Lisboa e 21,6% na Península de Setúbal (Fonseca *et al.*, 2008).

Uma das principais características da população estrangeira da região de Lisboa é a suburbanização das suas áreas de residência. Este facto, é claramente visível na Tabela 29, adaptada do trabalho de Malheiros e Vala (2004a), que traduz as dinâmicas residenciais dos cidadãos estrangeiros entre os dois últimos momentos censitários (1991 e 2001) em três coroa da AML, nomeadamente o centro, a primeira coroa suburbana e a coroa periférica, também designada área peri-urbana. Esta tabela, para além de mostrar alguma mobilidade da população estrangeira, retrata o crescimento urbano geral da Área Metropolitana de Lisboa. Isto é claramente observável na perda de população da cidade de Lisboa e no subsequente crescimento das áreas peri-urbanas, seguidas pelos municípios da primeira coroa suburbana. A população estrangeira segue, de um modo geral, esta tendência global, sugerindo que os seus padrões residenciais são influenciados pelo desenvolvimento urbano da região no momento em que chegam, como sejam, maior densidade e crescimento mais elevado dos residentes dos PALOP, nos subúrbios mais antigos, e crescimento mais intenso dos nacionais de países do Leste europeu na área peri-urbana. Apesar deste aumento nas periferias da Área Metropolitana, importa salientar, também, a relevância do centro enquanto área de acolhimento de imigrantes em geral, comparativamente à população portuguesa, já que todos os grupos de nacionalidades estrangeiras registam um aumento, apesar de ligeiro, na sua presença na área central da cidade, no período em análise, em particular os europeus de

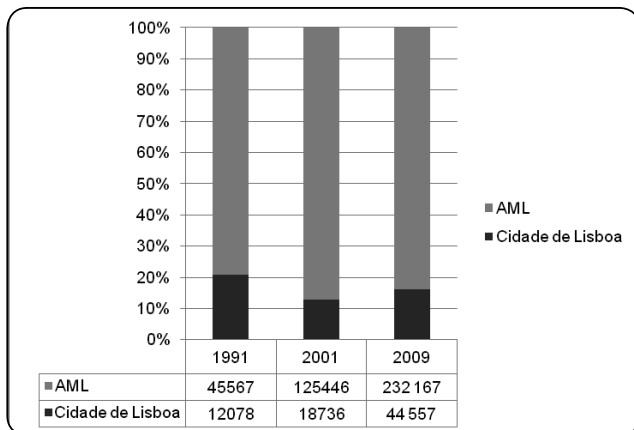
Leste e os asiáticos. A tendência para a fixação de imigrantes na área central de Lisboa acentuou-se ao longo da última década, registando-se entre 2001 e 2009 um aumento do peso percentual da população estrangeira residente na cidade, relativamente ao total da Área Metropolitana (Figura 11). Deste modo, a imigração tem constituído um importante fator de revitalização demográfica da cidade, contribuindo para atenuar os efeitos do declínio e do envelhecimento demográfico que se tem verificado nas últimas três décadas.

**Tabela 29. Dinâmicas residenciais em três espaços intra-metropolitanos da AML: evolução entre 1991 e 2001 (%)**

Nacionalidade	Cidade de Lisboa	Áreas suburbanas	Áreas peri-urbanas	Varição total
Total	-14,9	12,4	14,5	5,6
Portugal	-17,1	7,0	11,6	1,4
UE – 15	16,8	21,6	41,7	22,2
Europa de Leste	1563,0	3275,7	6735,5	3137,0
PALOP	67,5	249,2	196,4	214,2
Cabo Verde	21,2	122,2	137,8	105,9
Guiné-Bissau	153,5	430,1	532,0	389,0
Angola	146,0	560,4	321,6	451,4
S. Tomé e Príncipe	76,3	413,4	130,3	336,4
Moçambique	20,2	31,8	55,2	31,8
Brasil	107,4	275,7	1057,6	282,2
China, Índia, Paquistão	67,5	249,2	196,4	214,2
Paquistão	303,7	640,3	2700,0	490,5
Índia	430,4	208,6	15,8	259,0
China	590,7	79,3	500,0	155,3
Ásia – Outros	199,2	87,7	95,7	118,9

Fonte: Recenseamento da População, 2001 (dados não publicados) *in* Malheiros e Vala (2004a).

**Figura 11. Evolução do número de residentes estrangeiros na cidade e na Área Metropolitana de Lisboa (%)**



Fonte: Fonseca *et al.*, 2011.

A suburbanização da imigração é ainda mais evidente se atentarmos no crescimento populacional ao nível do município (Tabela 30). Com efeito, Sintra, um concelho suburbano localizado na margem norte do Tejo, tornou-se em 2001 o concelho com maior concentração de cidadãos estrangeiros na AML, ultrapassando Lisboa, que apresentava o valor mais elevado em 1991. Apesar deste facto, é preciso notar que, embora em termos absolutos Lisboa possua nessa data o segundo valor mais elevado de cidadãos estrangeiros residentes, a proporção dos não-nacionais na população total (3,3%) é bastante mais baixa do que a da AML (4,7%), num contexto de considerável perda de população. Este facto relaciona-se, em primeiro lugar, com a dinâmica do mercado de habitação, nomeadamente os elevados preços da habitação reabilitada e uma reduzida oferta de habitação para arrendar no centro da cidade (Malheiros e Vala, 2004a), que conduziu à intensa ocupação residencial dos subúrbios.

Sintra é, igualmente, o município que registou o maior crescimento de população estrangeira residente no último período intercensitário (entre 1991 e 2001), pois passou de 1,2% do total da

população para 6,5%. Nos municípios vizinhos da Amadora (7,1%) e Loures (6,7%), apesar da população estrangeira ser menor em termos absolutos, é mais visível em termos relativos e representa um maior peso percentual na população total (7,1% e 6,7%, respetivamente). A população estrangeira residente nestes dois concelhos também cresceu substancialmente entre os censos de 1991 e 2001. O aumento da população estrangeira residente nestas áreas está principalmente relacionado com a disponibilidade de habitação a custos mais económicos e com elevada acessibilidade, já que os bairros onde residem os imigrantes localizam-se, sobretudo, ao longo da via rápida IC19 e da linha de caminho de ferro Lisboa-Sintra.

**Tabela 30. População estrangeira por município na AML, 1991-2001 (valores absolutos e percentuais)**

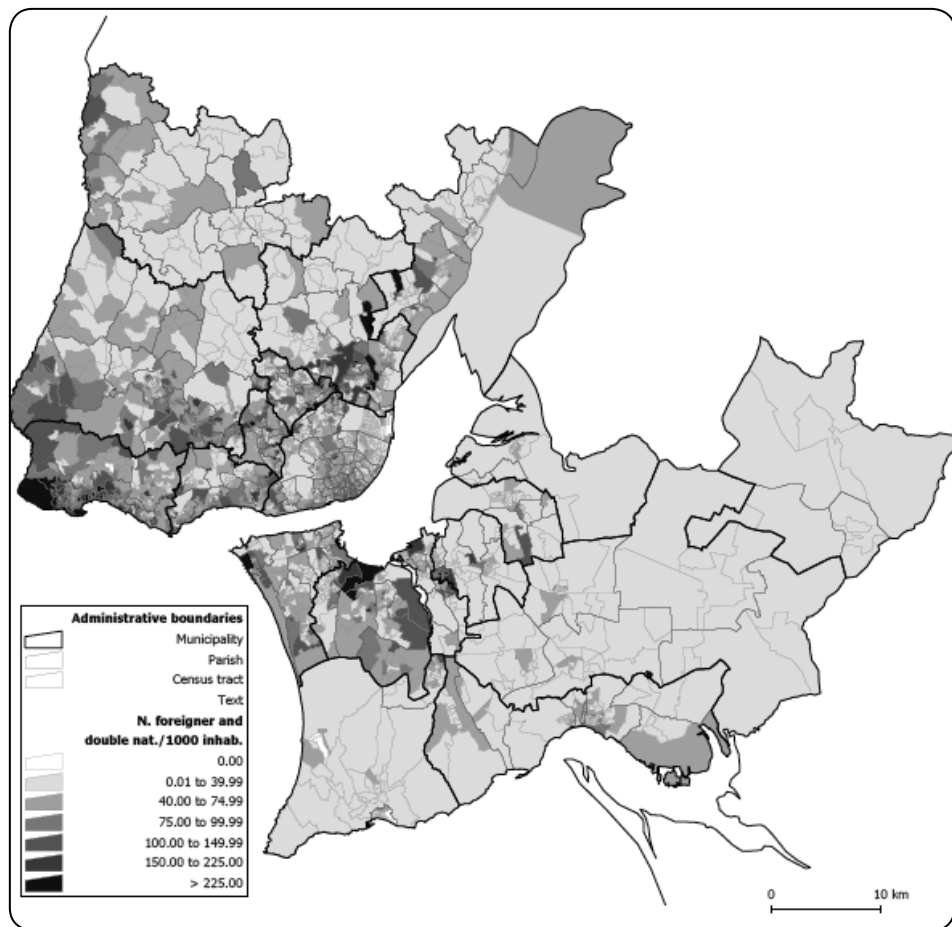
	1991			2001		
	População total	População estrangeira	% dos cidadãos estrangeiros na população total	População total	População estrangeira	% dos cidadãos estrangeiros na população total
<b>AML</b>	<b>2.520.708</b>	<b>45.567</b>	<b>1,8</b>	<b>2.661.850</b>	<b>125.446</b>	<b>4,7</b>
<b>Margem Norte</b>	<b>1.880.215</b>	<b>37.441</b>	<b>2,0</b>	<b>1.947.261</b>	<b>99.304</b>	<b>5,1</b>
Cascais	153.294	6.264	4,1	170.683	10.276	6,0
Lisboa	663.394	10.802	1,6	564.657	18.736	3,3
Loures	192.143	3.712	1,9	199.059	13.430	6,7
Mafra	43.731	256	0,6	54.358	1.808	3,3
Oeiras	151.342	4.795	3,2	162.128	7.334	4,5
Sintra	260.951	3.144	1,2	363.749	23.470	6,5
Vila Franca de Xira	103.571	1.586	1,5	122.908	4.321	3,5
Amadora	181.774	5.088	2,8	175.872	12.511	7,1
Odivelas	130.015	1.794	1,4	133.847	7.418	5,5
<b>Margem Sul</b>	<b>640.493</b>	<b>8.126</b>	<b>1,3</b>	<b>714.589</b>	<b>26.142</b>	<b>3,7</b>
Alcochete	10.169	51	0,5	13.010	185	1,4
Almada	151.783	2.406	1,6	160.825	6.798	4,2
Barreiro	85.768	774	0,9	79.012	1.939	2,5
Moita	65.086	1.221	1,9	67.449	3.123	4,6
Montijo	36.038	177	0,5	39.168	691	1,8
Palmela	43.857	289	0,7	53.353	844	1,6
Seixal	116.912	1.952	1,7	150.271	7.973	5,3
Sesimbra	27.246	171	0,6	37.567	739	2,0
Setúbal	103.634	1.085	1,0	113.934	3.850	3,4

Fonte: Fonseca *et al.*, 2008.

Outras importantes áreas de residência na AML, igualmente na margem norte, são os concelhos de Cascais, que em 1991 constituía a segunda maior área de concentração de população estrangeira, e Odivelas. Nestes municípios, a população não-portuguesa representava respetivamente 6% e 5,5% do total de habitantes em 2001. Na margem Sul do Tejo, Seixal e Almada são os concelhos com maior número de residentes estrangeiros. Ao nível de bairro, estes municípios apresentam algumas concentrações de imigrantes, nomeadamente *clusters* de cidadãos brasileiros e dos PALOP.

Estes padrões espaciais são claramente identificados na Figura 12, onde se pode observar com maior pormenor a presença de elevadas concentrações de população estrangeira na área ocidental dos concelhos de Cascais e Sintra e na Costa do Estoril, ao longo dos eixos ferroviários entre Sintra, Lisboa e Vila Franca de Xira, e nos bairros de realojamento nas áreas nordeste de Odivelas e Loures. Apesar da sua mais reduzida presença na margem Sul, a população estrangeira encontra-se concentrada em determinados territórios, principalmente os que apresentam maior acessibilidade a Lisboa, por via da auto-estrada A2 e da Ponte 25 de Abril, e na área junto à costa.

Figura 12. Número de cidadãos estrangeiros e duplos nacionais por 1.000 habitantes, 2001



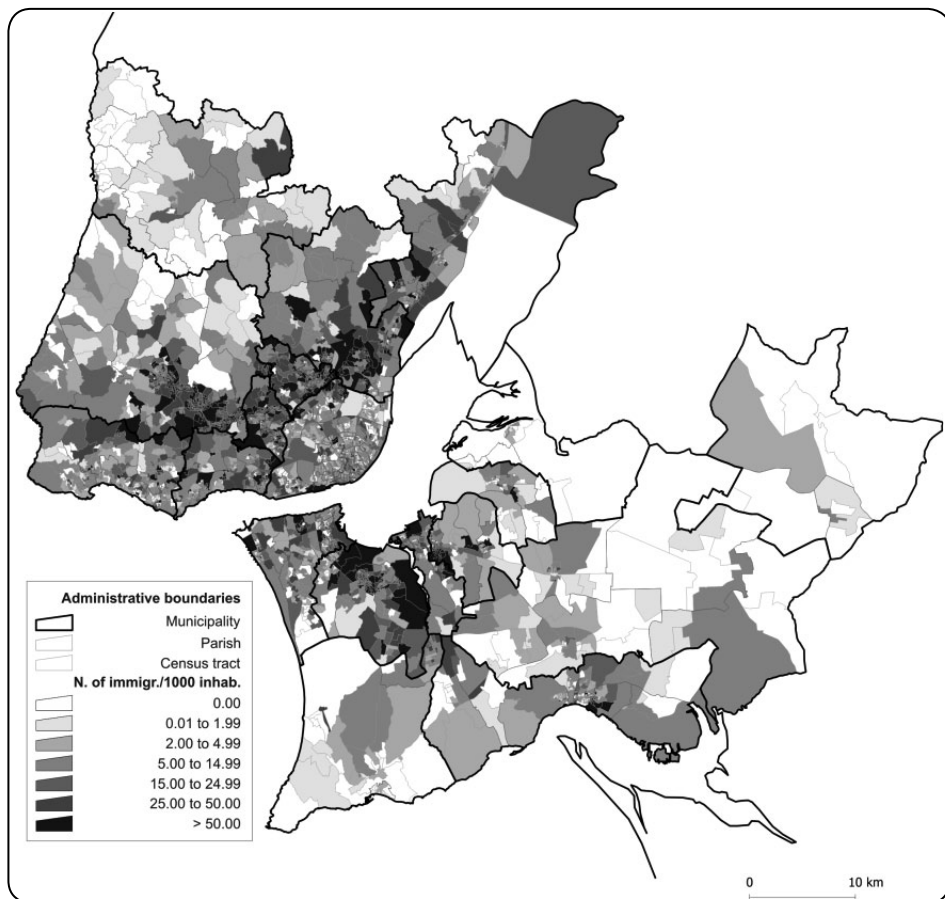
Fonte: Fonseca *et al.*, 2008.

Dentro deste padrão residencial geral, é possível identificar nítidas diferenças entre os vários grupos de nacionalidades. Os padrões residenciais dos nacionais dos PALOP permaneceram bastante estáveis ao longo dos 10 anos do período inter-censitário 1991-2001. Efetivamente, apesar do processo de realojamento ter beneficiado muitos imigrantes<sup>27</sup>, também reproduziu áreas de concentração de algumas nacionalidades. Os nacionais dos PALOP apresentam um claro padrão periférico e consideráveis níveis de agregação, visíveis na Figura 13. Os bairros com uma elevada presença destes imigrantes formam um arco à volta da cidade de Lisboa, com dois prolongamentos, um para Leste em direção aos bairros carenciados e de realojamento em Odivelas e Loures, e um segundo prolongamento em direção à Amadora, Oeiras e Sintra, ao longo da linha de caminho de ferro. As áreas de concentração mais elevada encontram-se no concelho de Loures, onde a população de nacionalidade dos PALOP representa em algumas freguesias mais de 10% dos residentes. Na margem Sul do rio, a maior concentração de pessoas destas origens encontra-se nas freguesias de Vale da Amoreira (no concelho da Moita, com 13,5% da população total), Caparica (em Almada) e Amora (no município do Seixal).

**27** Em 1991, 24% da população dos PALOP residia em alojamentos não-clássicos, valor que se reduziu para 9% em 2001.



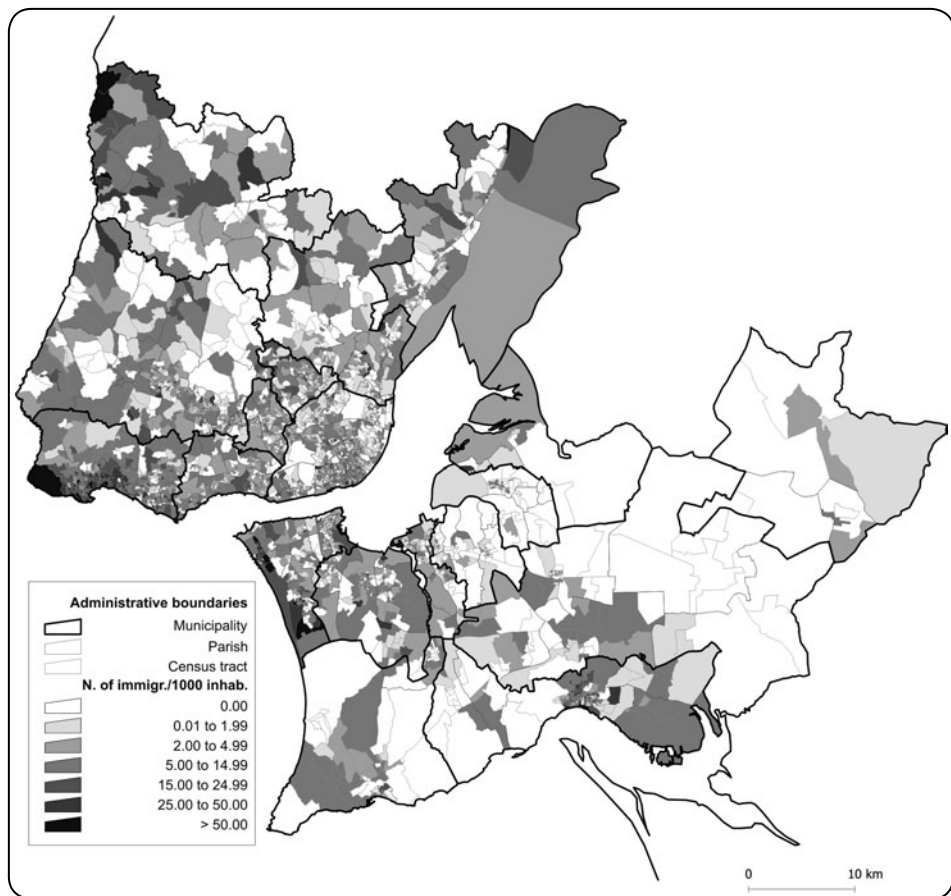
Figura 13. Número de cidadãos dos PALOP por 1.000 habitantes, em 2001



Fonte: Fonseca *et al.*, 2008.

Em contraste com os nacionais dos PALOP, os brasileiros apresentam um padrão residencial muito mais disperso e menos consolidado, consequência da sua composição socioeconómica mais heterogénea e do eventual acesso mais fácil ao mercado de habitação (Malheiros e Vala, 2004a). Os locais onde os brasileiros se encontram mais concentrados correspondem a áreas costeiras, mas é importante salientar que são poucas. A sua presença pode ser explicada em grande medida pelo emprego em unidades hoteleiras e de restauração. Em termos absolutos, em 2001, a maior concentração ocorria em Cascais, onde os brasileiros representavam 2,5% da população total. Contudo, em termos relativos, a vila piscatória da Ericeira apresentava a maior proporção de brasileiros (7%, comparativamente a 0,6% da população da AML), seguida pela Costa de Caparica (5,5%), uma estância balnear na margem sul do Tejo, e pelo Estoril (2,5%), no concelho de Cascais (Figura 14).

Figura 14. Número de brasileiros por 1.000 habitantes, em 2001



Fonte: Fonseca *et al.*, 2008.

Os europeus de Leste, largamente ausentes da AML em 1991, apresentam padrões residenciais muito dispersos em 2001 (correspondem a menos de 1% da população de cada um dos concelhos da AML e 0,27% da população desta área metropolitana), encontrando-se bem representados em freguesias rurais localizadas longe das áreas urbanas. Apesar do seu reduzido valor absoluto, constituem a maior comunidade estrangeira residente no concelho de Maфра. A seguir a este concelho, em termos de importância relativa, surgem os municípios do Montijo, Alcochete, Cascais e Sintra. Em valor absoluto, os quantitativos mais elevados (aproximadamente 1.300) encontram-se em Lisboa e Sintra. Apesar da sua sub-representação a nível municipal em Lisboa, encontram-se sobre-representados nos bairros históricos do centro da cidade, onde vivem em pensões, quartos subarrendados e apartamentos partilhados.

Os imigrantes originários de países asiáticos constituem um grupo muito pequeno (0,12% da população total da AML) e apresentam o mais elevado nível de concentração de todos os grupos de estrangeiros. Estão largamente representados na cidade de Lisboa, apesar de também haver núcleos importantes nos concelhos que compõem a primeira coroa suburbana, nomeadamente em Loures, Oeiras e Amadora. Embora estes grupos sejam muito reduzidos e nunca representem mais de 2,2% da população residente em freguesias, a segregação residencial nota-se ao nível micro-territorial, pois tendem a juntar-se em algumas seções estatísticas.

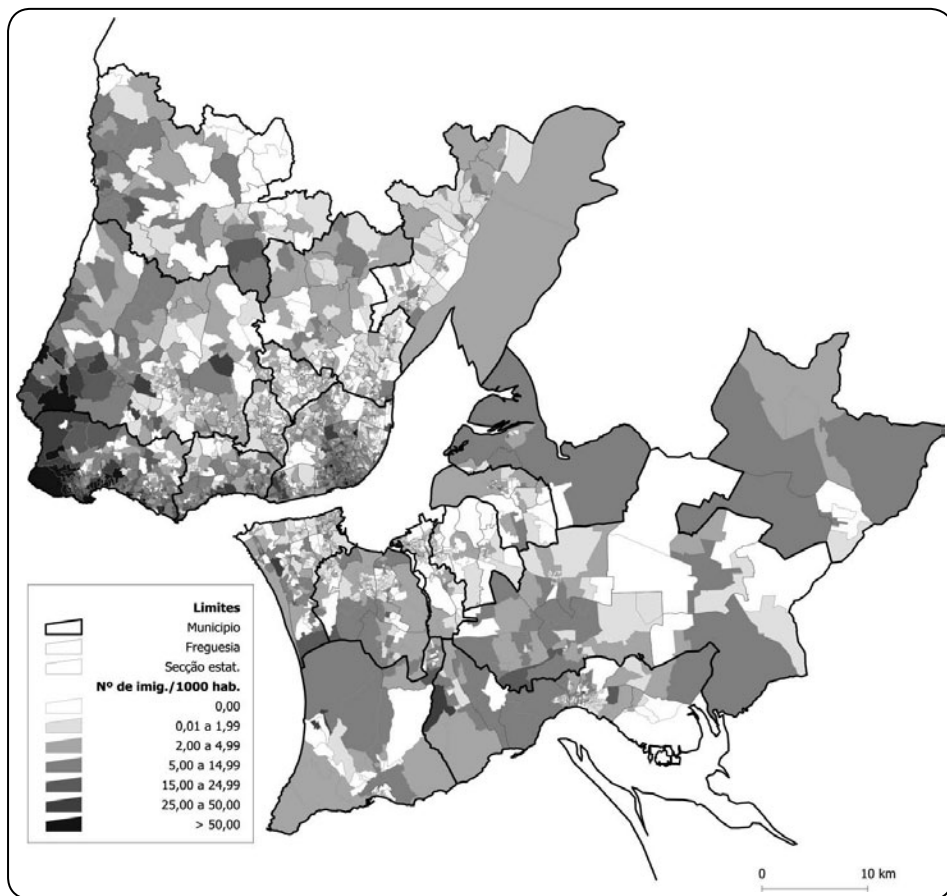
A nacionalidade chinesa tem pouca expressão mas está bem representada no centro da cidade de Lisboa e nos bairros históricos, em áreas de elevada densidade comercial. Este padrão geográfico está diretamente relacionado com o desenvolvimento de negócios de base étnica criados por esta comunidade. São particularmente visíveis no eixo Martim Moniz/Av. Almirante Reis e áreas adjacentes ao centro da cidade e noutros locais de elevada concentração de comércio e serviços, nomeadamente Alvalade e a zona ribeirinha, desde a Baixa até Alcântara.

No caso dos indianos e paquistaneses, juntamente com os moçambicanos de origem étnica indiana, presentes em Portugal desde o processo de descolonização, a sua sobre-representação, comparativamente à média da AML, é evidente nas freguesias da primeira coroa suburbana na

margem norte do Tejo, nomeadamente nos municípios de Loures e Odivelas. Na Península de Setúbal, os núcleos mais importantes de asiáticos encontram-se no concelho de Almada.

Os cidadãos da UE15, na sua maioria de Espanha, França, Reino Unido e Alemanha, apresentam padrões residenciais distintos dos imigrantes laborais. Quando comparados com o seu peso percentual na AML (0,46%), encontram-se sobre-representados na zona costeira de Cascais e em algumas freguesias do concelho de Sintra e nas áreas mais prestigiadas, de habitação mais dispendiosa e de melhor qualidade, da cidade de Lisboa (Figura 15).

Figura 15. Número de cidadãos da UE15 por 1.000 habitantes, 2001



Fonte: Fonseca *et al.*, 2008

Apesar do amplo leque de escolha da habitação a adquirir ou arrendar, resultante da sua elevada capacidade económica, estes imigrantes tendem a privilegiar as áreas onde residem conterrâneos seus. Assim, para além das características morfológicas do tecido urbano, a qualidade da oferta da habitação, a beleza paisagística e outros fatores positivos oferecidos pela Costa do Estoril e por outras áreas de elevado prestígio social na cidade de Lisboa, habitadas por imigrantes dos países desenvolvidos, há também fatores históricos e culturais, relacionados com a presença antiga de pessoas destas nacionalidades nestas áreas. No caso do Estoril e de Cascais, a presença dos primeiros residentes britânicos e alemães data do último quartel do século XIX (Cavaco, 1983).

### ***A evolução dos padrões de segregação residencial***

Ao nível da freguesia, é importante salientar em primeiro lugar que em 2001 nenhuma nacionalidade apresenta níveis de segregação particularmente elevados, de acordo com o respetivo índice (Tabela 31). O grupo dos cidadãos de origem asiática evidencia os mais elevados níveis de concentração comparativamente a outros grupos (PALOP, EU-15 e Europa de Leste), com o valor de 0,42, denotando níveis moderadamente elevados de segregação. Logo a seguir, temos o grupo de cidadãos da UE15 que, segundo este índice, apresentam baixos níveis de concentração ao nível de freguesia (0,39). O grupo de nacionais dos PALOP encontra-se mais disperso no território que os da UE15 (0,35). Contudo, quando as diversas nacionalidades são separadas, encontram-se os mais elevados níveis de segregação por nacionalidade de toda a AML. Os nacionais de São Tomé e Príncipe (0,49) e da Guiné-Bissau (0,45) apresentam níveis moderadamente elevados de concentração. As restantes nacionalidades, nomeadamente os europeus de Leste e os brasileiros estão ainda mais dispersos pelo espaço, com valores muito baixos de concentração, apenas ligeiramente mais altos que os da população portuguesa.

**Tabela 31. Índices de segregação para a Área Metropolitana de Lisboa, por freguesia, em 1991 e 2001**

Nacionalidade	1991	2001	Diferença
Portugal	0,25	0,21	- 0,04
PALOP	0,36	0,35	- 0,01
Mozambique	0,37	0,27	- 0,1
Angola	0,30	0,35	+ 0,05
Cabo Verde	0,45	0,37	- 0,08
São Tomé e Príncipe	0,50	0,49	- 0,01
Guiné-Bissau	0,51	0,45	- 0,06
Brasil	0,33	0,27	- 0,06
Europa de Leste	0,59	0,29	- 0,3
EU-15	0,39	0,39	0
Ásia	0,52	0,42	- 0,1

Fonte: Recenseamentos da População 1991 e 2001, tratamento próprio.

Se analisarmos o período inter-censitário, os níveis de segregação medidos pelo respetivo índice (IS) registaram uma redução em quase todos os grupos de nacionalidades, mas muito em particular entre os europeus de Leste (de 0,59 em 1991 para 0,29 em 2001), asiáticos e moçambicanos (menos 0,1 em ambos os casos). É importante notar que, para o grupo dos europeus de Leste, este resultado não é significativo, pois o valor do IS para 1991 reporta-se sobretudo ao pessoal do corpo diplomático residente em Lisboa nessa altura, ao passo que o valor de 2001 está relacionado com a vaga migratória de trabalhadores que chegou a Portugal no final da década de noventa. A única exceção é constituída pelos angolanos, cujos níveis de segregação, apesar de baixos, aumentaram ligeiramente.

### **1.3. ACESSO À HABITAÇÃO E CONDIÇÕES DE ALOJAMENTO DOS IMIGRANTES NA AML**

As alterações ocorridas no mercado de trabalho português atraíram, por um lado, profissionais altamente qualificados para desempenhar funções de gestão e chefia no crescente número de empresas transnacionais com representações em Portugal, mas também trabalhadores que aceitam



trabalhos menos qualificados. Enquanto os empregos do primeiro grupo foram, essencialmente, ocupados por cidadãos da UE e da América do Norte, cuja mobilidade é facilitada pelos recrutamentos feitos no seio das empresas e pela circulação no Espaço Schengen, os nacionais dos PALOP, os brasileiros da “segunda vaga” e os europeus de Leste, que chegaram no virar do século, ocuparam lugares na construção civil e nas obras públicas, hotelaria, restauração, e limpezas domésticas e industriais. Esta dualidade do mercado de trabalho reforçou processos de polarização social caracterizados pelo aumento das desigualdades entre trabalhadores. Temos, por um lado, os que desempenham tarefas altamente qualificadas e bem remuneradas, com uma sólida relação contratual com a entidade empregadora, e por outro lado os trabalhadores com ligações ao mercado de trabalho mais frágeis e precárias, auferindo baixos salários (Fonseca e Malheiros, 2003; Esteves, 2004). Estas desigualdades no mercado de trabalho têm um reflexo bem visível no acesso dos cidadãos estrangeiros aos diversos tipos de habitação disponíveis para compra ou arrendamento.

Os imigrantes laborais procuram habitualmente uma habitação temporária em pensões, alojamento cedido pelos empregadores, casas partilhadas com conterrâneos ou colegas de trabalho, estando habitualmente à procura de uma habitação de carácter permanente, associada ao processo de reunificação familiar. A concentração de imigrantes das vagas mais antigas na Área Metropolitana de Lisboa tornou a situação dos imigrantes recém-chegados ainda mais difícil no que diz respeito ao acesso a uma habitação a custo compatível com o seu rendimento. De forma semelhante ao que ocorreu com os trabalhadores portugueses oriundos das áreas rurais, que nas décadas de cinquenta e sessenta do século XX se fixaram em Lisboa, as primeiras vagas de cabo-verdianos conseguiram encontrar alojamento em quartos arrendados nos bairros históricos da cidade de Lisboa, e também nos espaços marginais do centro tradicional, numa área com forte tradição da presença de cidadãos africanos, entre os bairros de Santos e São Bento. Alguns destes imigrantes residiram igualmente em contentores, nos estaleiros das obras onde trabalhavam (Fonseca, 2009).

Num contexto em que a habitação disponível para arrendamento era extremamente rara e as rendas praticadas eram relativamente elevadas, os processos de reunificação familiar ou de

constituição de novas famílias, devido a alterações no ciclo de vida, levaram estes imigrantes a procurar soluções alternativas no mercado informal de habitação, recorrendo à autoconstrução de alojamentos precários (barracas ou habitações abarracadas), em bairros de génese ilegal nos subúrbios de Lisboa, localizados principalmente no município da Amadora. Assim, os imigrantes recentemente chegados ficaram confinados aos mercados de arrendamento e subarrendamento privados, coabitação com familiares, colegas de trabalho e amigos, ou aos bairros de barracas e outras formas de alojamento precário. Isto deveu-se, não apenas às limitações de oferta do setor de habitação pública, mas também às dificuldades que estes imigrantes têm em adquirir casa própria (Fonseca, 2009).

A Tabela 32, mostra a proporção de pessoas a residir em alojamentos não-clássicos, segundo as principais nacionalidades. Os dados demonstram que os imigrantes, principalmente os oriundos dos PALOP (especialmente de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe) e da Europa de Leste, estão largamente sobre-representados neste tipo de alojamentos, comparativamente à população portuguesa e aos cidadãos da UE15. Para os brasileiros e asiáticos, a percentagem de residentes em alojamentos não-clássicos é apenas ligeiramente superior à da população portuguesa.

**Tabela 32. Condições de habitação dos principais grupos de imigrantes residentes na AML em 2001 (% da população residente)**

Nacionalidade	Alojamentos não-clássicos	Habitação arrendada	Habitação social arrendada	Alojamentos arrendados por menos de 99,76 €	Habitação própria	Habitação própria com pagamento de hipoteca	Alojamentos sobreletados	Alojamentos abaixo dos padrões aceitáveis	Alojamentos partilhados (+/- família)
<b>Total</b>	<b>1,4</b>	<b>30,4</b>	<b>4,4</b>	<b>17,6</b>	<b>69,6</b>	<b>33,1</b>	<b>24,7</b>	<b>1,3</b>	<b>2,3</b>
Portugal	1,1	29,4	4,2	18,1	70,6	33,8	23,2	1,2	1,8
UE – 15	0,7	45,3	1,1	7,9	54,7	31,8	14,6	0,9	5,8
Europa de Leste	4,7	79,6	1,8	5,0	20,4	11,6	64,9	2,5	41,4
PALOP	9,3	46,1	11,0	12,5	53,9	19,0	64,2	2,6	8,9
Cabo Verde	14,1	48,1	18,2	21,0	51,9	22,5	60,5	2,4	5,8
Guiné-Bissau	8,7	48,1	10,5	9,6	51,9	11,9	68,2	2,7	15,6
Angola	4,3	44,8	5,0	6,4	55,2	16,9	65,8	2,0	9,2
S. Tomé e Príncipe	13,0	42,3	9,4	11,1	57,7	26,3	70,7	6,8	8,5
Moçambique	2,6	41,5	9,6	11,3	58,5	21,1	47,1	0,9	5,4
Brasil	1,3	71,7	1,7	3,1	28,3	11,0	51,6	1,3	23,0
China, Índia e Paquistão	1,3	65,3	3,3	5,4	34,7	18,3	65,7	2,3	31,7
Paquistão	2,0	78,0	1,8	3,3	22,0	11,7	79,2	3,7	51,9
Índia	1,7	61,0	6,2	9,2	39,0	22,8	70,8	2,8	28,2
China	0,2	62,0	0,9	2,4	38,0	17,6	50,7	0,9	22,3

Fonte: Malheiros e Vala, 2004a (os valores incluem o município de Azambuja).

Uma análise mais detalhada revela, igualmente, que os cidadãos dos PALOP e dos países da Europa de Leste que não têm acesso a um alojamento clássico recorrem a diferentes estratégias residenciais, em resultado do seu estatuto legal, da fase em que se encontram no ciclo migratório, da sua inserção no mercado de trabalho e do padrão de distribuição pelo território nacional. Assim, para os nacionais das antigas colónias africanas, as barracas constituíram o tipo de alojamento precário mais frequente. Entre os cidadãos dos países do Leste da Europa, pelo contrário, o recurso a alojamentos familiares improvisados (garagens, celeiros, telheiros), alojamentos móveis e alojamentos em locais não identificados é mais frequente (Fonseca, 2009).

Os alojamentos não-clássicos, nomeadamente as barracas, estão muito concentrados na AML. De facto, segundo os Censos de 2001, 60,1% da população a residir em barracas e 45,3% dos habitantes a viver em todos os tipos de alojamentos não-clássicos residiam nesta região (Fonseca *et al.*, 2002).

Não obstante, deve salientar-se o contributo do Programa Especial de Realojamento (PER) para a melhoria das condições de vida dos imigrantes documentados, nomeadamente dos PALOP: em 1991 mais de 20% dos nacionais deste grupo de países residia em barracas ou noutro tipo de habitação degradada, mas passados 10 anos, em 2001, este valor tinha baixado para menos de 10%. Apesar desta evolução, registou-se um aumento de 22% em termos absolutos devido aos contínuos fluxos migratórios e ao crescimento natural destas comunidades.

No caso dos imigrantes chegados nas novas vagas, o PER teve pouco impacto nas suas condições de habitação, pois o programa só incluía famílias e indivíduos abrangidos pelo levantamento feito em 1993. Portanto, na última década do século XX, o número total de cidadãos estrangeiros a residir em alojamentos não-clássicos nos municípios da Grande Lisboa e Península de Setúbal (as duas NUT III que compõem a AML) aumentou aproximadamente 30% (Malheiros e Vala, 2004a).

Tal como referido anteriormente, a oferta pública de habitação para arrendamento é relativamente limitada, e em 2001 o número de alojamentos de habitação social arrendados representava apenas 8,8% do total de alojamentos arrendados no país, sendo 11,3% na AML. Neste contexto, é importante frisar que, na Região de Lisboa, a proporção de cidadãos dos PALOP a residir em alojamentos de habitação social era mais de duas vezes e meia o valor da população portuguesa em condições idênticas (11,1% e 4,2% respetivamente), subindo para 18,2% no caso dos cabo-verdianos. As proporções correspondentes para os brasileiros e europeus de Leste eram, em ambos os casos, inferiores a 2%, situando-se em 3,3% no caso dos asiáticos (Fonseca, 2009). Por outro lado, os africanos são também os imigrantes que têm um estatuto legal mais estável e já tiveram oportunidade de melhorar a sua situação económica, apresentando, por isso, uma maior proporção de pessoas com habitação própria. Os brasileiros e os europeus de Leste procuram fre-

quentemente habitação nos mercados de arrendamento e de subarrendamento de apartamentos, partilhando o alojamento com co-étnicos (Fonseca *et al.*, 2005).

Tal como já foi referido, o acesso dos imigrantes à propriedade da habitação, mesmo dos indocumentados, é limitado, não só devido aos seus baixos rendimentos, mas também pelas barreiras que têm de enfrentar quando procuram aceder ao crédito bancário para aquisição de casa própria. A precariedade dos seus empregos, comparativamente à média dos cidadãos portugueses, e a instabilidade da sua permanência no país, especialmente quando não possuem estatuto de residente permanente, são vistos pelas instituições bancárias como fatores acrescidos de risco de incumprimento do pagamento dos empréstimos e dos respetivos juros. Assim, os bancos impõem condições de pagamento difíceis de cumprir para grande parte das famílias imigrantes, nomeadamente a necessidade de apresentar um fiador. Além disso, alguns bancos aceitam apenas fiadores portugueses (NÚMENA, 2003; entrevistas com associações de imigrantes).

A distribuição da população residente em alojamentos familiares clássicos, de acordo com o regime de ocupação e os principais grupos de nacionalidades (Tabela 33), permite observar que os cidadãos dos países do Leste europeu, seguidos dos brasileiros, são os que apresentam as mais baixas proporções de habitação própria (20% e 28,4%, respetivamente), evidenciando uma clara relação entre o acesso à propriedade e o momento de chegada e o tempo de permanência em Portugal. Se observarmos as comunidades com uma presença mais antiga, por exemplo os cidadãos dos PALOP, a percentagem de proprietários ronda os 54%, pois o maior tempo de permanência permite não só situações laborais com vínculos contratuais mais estáveis e, consequentemente, um acesso ao crédito para aquisição de habitação mais facilitado, mas também um conhecimento mais detalhado do próprio mercado de habitação. São precisamente os nacionais dos PALOP que apresentam a mais elevada proporção de encargos com o pagamento da hipoteca de todas as nacionalidades consideradas (64,8%).

**Tabela 33. Cidadãos estrangeiros residentes na AML segundo o regime de ocupação e a nacionalidade, 2001**

Países / continentes	População residente	Habitação própria				Habitação arrendada			
		Nº	%	Com hipoteca	% com hipoteca	Nº	%	Pública	% Pública
Cidadãos estrangeiros	119.358	57.148	47,9	34.379	60,2	62.210	52,1	10.440	16,8
UE15 (sem Portugal)	11.939	6.517	54,6	2.725	41,8	5.422	45,4	228	4,2
PALOP	72.009	38.795	53,9	25.149	64,8	33.214	46,1	9.359	28,2
Outros de África	1.775	735	41,4	418	56,9	1.040	58,6	47	4,5
Brasil	16322	4.642	28,4	2.845	61,3	11.680	71,6	192	1,6
Outros da América Latina	1.055	590	55,9	339	57,5	465	44,1	9	1,9
Europa de Leste	6.822	1.364	20,0	592	43,4	5.458	80,0	68	1,2
EUA e Canadá	1.202	737	61,3	267	36,2	465	38,7	22	4,7
China, Índia, Paquistão	3.150	1.093	34,7	515	47,1	2.057	65,3	95	4,6
Outros da Ásia	986	393	39,9	160	40,7	593	60,1	42	7,1

Fonte: Recenseamento da População, 2001 (dados não publicados)

Assim, apesar do fraco dinamismo do mercado de arrendamento e da generalização do acesso à habitação própria por parte das famílias portuguesas, o arrendamento é, para os imigrantes recém-chegados, o regime mais comum de acesso à habitação (Fonseca, 2009). Entre os nacionais dos países do Leste europeu e os brasileiros, os valores percentuais de arrendamento de uma habitação são extremamente elevados (respetivamente 80% e 71,6%), seguidos do grupo constituído pelos chineses, indianos e paquistaneses (65,3%), outro grupo que registou um acentuado crescimento recente de efetivos. Concomitantemente, o peso do arrendamento entre os cidadãos dos PALOP é bastante inferior (46,1%), mostrando que uma presença mais longa permite, a algumas famílias, passar do mercado de arrendamento para o segmento da aquisição própria.

Se observarmos a repartição dos cidadãos estrangeiros residentes na AML, segundo os escalões de renda em 2001 (Tabela 34), 41% paga uma renda mensal que oscila entre 199,52 e 399,03

euros, mas os diversos grupos de nacionalidades apresentam diferenças muito substanciais, que importa analisar. Mais de 65% dos cidadãos americanos e canadianos e 60% dos nacionais da UE15 inserem-se no escalão de renda mensal mais elevada (maior ou igual a 399,04 euros), mostrando a sua elevada capacidade económica, fruto da sua posição no mercado de trabalho e dos respetivos valores salariais.

Quanto aos nacionais dos PALOP, grupo em que a inserção no mercado de trabalho é feita frequentemente nos níveis de salário mais baixo, associado a vínculos mais frágeis com as entidades empregadoras, o montante de renda mais comum encontra-se no escalão intermédio, entre 199,52 e 399,03 euros (43,8%). Contudo, se adicionarmos os dois escalões inferiores (renda igual ou inferior a 99,75 euros e renda compreendida entre 99,76 e 199,51 euros), encontramos 39,5% destes cidadãos, o que mostra a sua limitada capacidade económica em suportar a renda de uma habitação.

Os brasileiros encontram-se na sua maioria no escalão 199,52 e 399,03 euros (46,2%), e um valor ligeiramente inferior enquadra-se no escalão mais elevado, o que poderá indicar, por um lado, que o esforço financeiro do pagamento mensal da renda é suportado por diversos indivíduos que coabitam em regime de alojamento partilhado (23% residem em alojamentos partilhados por mais de uma família; Tabela 32) e, por outro, a presença de profissionais mais qualificados, chegados no final dos anos 90, e com capacidade económica para arrendar uma habitação mais dispendiosa.

Relativamente aos cidadãos chineses, indianos e paquistaneses, mais de 46% paga uma renda mensal igual ou superior a 399,04 euros e 40,1% insere-se no escalão imediatamente abaixo. Esta disponibilidade financeira para custear valores tão elevados, poderá estar relacionada com a partilha de habitação por várias famílias ou conterrâneos sem laços de parentesco, estratégia frequentemente adotada por imigrantes recém-chegados, cujo esforço de poupança é elevado. Este mesmo grupo apresenta uma elevadíssima percentagem de pessoas a residir em alojamentos sobrelotados ou partilhados por mais de uma família (Tabela 32). O desconhecimento das características do mercado de habitação, a indisponibilidade de alojamentos consentâneos com os

rendimentos dos imigrantes e a própria situação indocumentada de alguns cidadãos, conduzem a estas situações.

**Tabela 34. Cidadãos estrangeiros residentes na AML segundo os escalões de renda e a nacionalidade, em 2001**

Países / continentes	=<99,75 Euros		99,76 - 199,51 Euros		199,52 - 399,03 Euros		>= 399,04 Euros		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Cidadãos estrangeiros	11.620	19,9	5.337	9,1	23.928	41,0	17.448	29,9	58.333	100,0
UE15 (sem Portugal)	941	18,9	343	6,9	698	14,0	2.991	60,1	4.973	100,0
Europa de Leste	345	7,3	483	10,2	2.149	45,3	1.771	37,3	4.748	100,0
PALOP	8.980	28,4	3.509	11,1	13.863	43,8	5.297	16,7	31.649	100,0
Outros de África	81	8,2	69	7,0	422	42,6	419	42,3	991	100,0
Brasil	505	4,6	613	5,6	5.051	46,2	4.754	43,5	10.923	100,0
Outros da América Latina	40	9,5	28	6,7	134	32,0	217	51,8	419	100,0
EUA e Canadá	65	15,6	19	4,6	61	14,6	272	65,2	417	100,0
China, Índia, Paquistão	171	8,7	92	4,7	790	40,1	918	46,6	1971	100,0
Outros da Ásia	59	10,9	40	7,4	147	27,2	295	54,5	541	100,0

Fonte: Recenseamento da População, 2001 (dados não publicados)

Além disso, os imigrantes enfrentam por vezes situações de discriminação étnica ou racial da parte de senhorios e agências imobiliárias que, devido a preconceitos, não os aceitam como inquilinos (ver subcapítulos 3.3 e 3.4, com referências a esta questão). Consequentemente, muitos são empurrados para o mercado informal de arrendamento, alugando quartos e partes de casa em edifícios velhos e degradados, com precárias condições de habitação e poucas infraestruturas, sendo presa fácil para senhorios e sub-proprietários desonestos, devido à ausência de um contrato que garanta os seus direitos enquanto locatários e sublocatários.

Apesar das necessidades de habitação não serem exclusivas da população estrangeira, não há dúvida que os imigrantes e as minorias étnicas pobres, principalmente os cidadãos indocumen-



tados, os desempregados e os que possuem um vínculo contratual mais precário com a entidade empregadora, são os grupos mais profundamente afetados por estas dificuldades. Além disso, o recurso a soluções precárias, disponíveis no mercado paralelo, traz ainda mais problemas aos processos de reunificação familiar e de regularização de indocumentados, pois em ambas as situações os imigrantes têm de provar que residem num alojamento adequado.

Para além das dificuldades comuns às famílias de baixos rendimentos, pode-se concluir que o acesso das famílias imigrantes a uma habitação condigna, a preços compatíveis com os seus rendimentos, mostra um conjunto de desvantagens adicionais resultantes do seu estatuto legal (no caso dos imigrantes em situação irregular), da ausência de uma rede de apoio social, principalmente no início do período de residência, falta de conhecimento sobre a forma de funcionamento do mercado formal e informal de arrendamento e, finalmente, algumas formas de discriminação.

#### **1.4. NOTAS CONCLUSIVAS**

O notável crescimento da imigração em Portugal, ocorrida no final do século XX, conjugado com os processos de reestruturação económica e mudanças sociais ocorridos na sociedade portuguesa, trouxeram alterações profundas na configuração espacial, social e étnica da AML.

As dinâmicas da fragmentação espacial, social e étnica foram reforçadas por um conjunto de fatores, como a consolidação dos fluxos migratórios oriundos dos PALOP nas décadas de 80 e 90 do último século, o desenvolvimento de novos fluxos migratórios com origem na China, Índia e Paquistão, assim como as vagas mais recentes do Brasil e Europa de Leste, e um alargamento das áreas de recrutamento a outros países africanos e asiáticos, num quadro político e institucional cada vez mais marcado pelos princípios da economia liberal, em que o setor público transfere muitas funções e atividades para a esfera privada.

A posição dos imigrantes no mercado de trabalho reflete-se na sua situação no mercado de habitação. Segundo dados do Recenseamento da População de 2001, as condições de habitação

dos nacionais dos PALOP melhoraram e, apesar de em menor proporção comparativamente aos portugueses, já estão bem representados entre os proprietários de habitação própria. Apesar desta melhoria e do facto de terem sido o grupo de cidadãos estrangeiros que mais beneficiou do processo de realojamento, ainda são o grupo de nacionalidades com a mais elevada percentagem de residentes em alojamentos não-clássicos. Outros grupos apresentam uma situação habitacional particularmente precária, mais especificamente os cidadãos do Leste Europeu, brasileiros e asiáticos, encontrando-se sobre-representados na categoria de alojamentos partilhados e sobrelotados, no setor privado de arrendamento. Para além dos imigrantes documentados, é importante não esquecer a situação do grupo relativamente vasto dos imigrantes em situação irregular, sobre os quais se conhece pouco.

Segundo os trabalhos de Malheiros e Vala (2004a e b), Fonseca (2004) e Fonseca *et al.* (2008), podemos concluir que:

- Na AML não existem áreas isoladas com concentração de um grupo étnico em particular;
- Os imigrantes apresentam um padrão de mobilidade residencial que acompanha as dinâmicas demográficas e o crescimento da AML, seguindo processos de suburbanização e crescimento peri-urbano. Apesar desta evolução, os bairros históricos em torno do centro ainda funcionam como uma plataforma de acolhimento temporário para muitos dos imigrantes recém-chegados, principalmente entre as comunidades mais pequenas;
- A tendência para a sobre-representação de imigrantes de países não-ocidentais em bairros com precárias condições de habitação, em alojamentos sobrelotados, carecendo de infraestruturas básicas, pode ser explicado pela sua situação económica e jurídico-política. Para além destes dois fatores, há que considerar os mecanismos de contactos em rede (*networking*), ativados no processo migratório e na inserção social e espacial no território de acolhimento e a transposição dos antigos residentes em barracas para novos empreendimentos de habitação social. Não devem ser ignoradas as atitudes discriminatórias da parte de alguns senhorios e agentes imobiliários, baseadas em motivos racistas ou xenófobos, ou fundadas

em estereótipos negativos, como a associação entre mulheres brasileiras e prostituição ou o receio de degradação da habitação devido à sobrelotação.

## **2. O ALGARVE**

### **2.1. A POPULAÇÃO ESTRANGEIRA NO ALGARVE: DINÂMICA E PADRÕES GEOGRÁFICOS**

De acordo com os Censos, o Algarve contava em 2001 com um total de 23.704 estrangeiros, que representavam, ao nível regional, 6% da população total residente. Se nos basearmos nos dados do SEF para a região, única informação disponível ao nível regional, posterior a 2001, relativa ao número de estrangeiros nas regiões portuguesas, constata-se, como de resto foi mencionado no primeiro capítulo, um crescimento intenso da população estrangeira ao longo da primeira década do presente século. De facto, verifica-se que esta quase triplica entre 2000 e 2007 – o número de estrangeiros regulares registado no primeiro ano passa de 27.127, para 74.335 (multiplicação do valor original por 2,74), observando-se nos últimos anos alguma estagnação em torno deste valor, que representava, em 2009, aproximadamente 16% da população residente total (ver Capítulo 1).

Face a este crescimento da importância dos estrangeiros no Algarve, com destaque para os não-comunitários, será interessante explorar, de forma sumária, este processo de evolução, tanto à escala regional como à escala concelhia. De facto, constata-se que a dinâmica demográfica produzida no Algarve nas últimas duas décadas se deve, em larga medida, ao impacto gerado pela presença crescente de imigrantes naquele território, cujas taxas de variação foram muito significativas, quer no decénio de 90 do século XX (sensivelmente 150%, ver Tabela 35), quer nos últimos 10 anos (aproximadamente 194% entre 1999 e 2009, de acordo com os dados do SEF). Considerando as diferentes origens dos imigrantes, devem destacar-se as comunidades dos europeus extra-comunitários (sobretudo europeus de Leste) e dos brasileiros, como aquelas que apresentaram crescimentos relativos mais significativos durante os anos 90 do século XX, o que contrasta com os europeus (UE12), cuja trajetória evolutiva se processou, neste período, num rit-

mo menos acelerado. No entanto, e considerando o mesmo período temporal, os europeus (UE12) ainda constituíam o grupo de estrangeiros com maior peso percentual na região do Algarve, em 2001.

**Tabela 35. Evolução da população estrangeira na Região do Algarve, 1991-2001**

	1991		2001		Taxa de Variação (%)
	N	%	N	%	
Total	343.565	100,0	395.218	100	15,03
Portugueses	331.906	96,6	365.552	92,5	10,14
Estrangeiros	9.498	2,8	23.704	6,0	149,57
UE (12)	5.543	1,6	10.778	2,7	94,44
Outros Europa	329	0,1	5.171	1,3	1.471,73
PALOP	1.304	0,4	4.114	1,0	215,49
Outros África	131	0,0	469	0,1	258,02
Brasileiros	372	0,1	1.851	0,5	397,58
Outros	1.819	0,5	1.321	0,3	-27,38
Mais de uma Nacionalidade/ Apátridas	2.161	0,6	5.962	1,5	175,89

Fonte: Censos, 2001

Com exceção da Área Metropolitana de Lisboa, o Algarve tornou-se, por via deste processo, o mais importante destino de imigrantes a nível nacional.

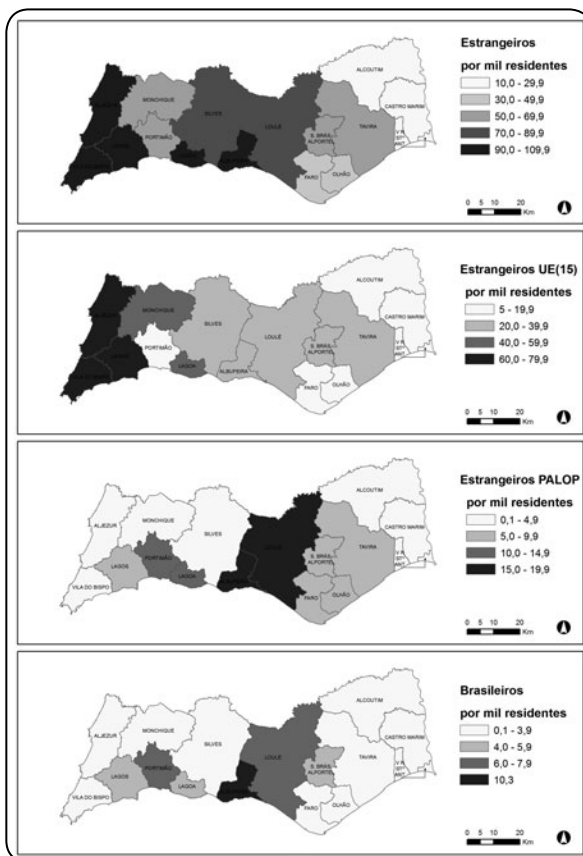
**28** Embora o SEF disponibilize dados sobre os estrangeiros, ao nível concelhio, desde 2008, a necessidade de manter, na medida do possível, uniformidade nas fontes, aliada à impossibilidade de se fazerem comentários diacrónicos com base nesta informação que, também não se pode cruzar com os dados relativos à habitação, basicamente disponibilizados ao nível concelhio nos Censos de 2001, levou-nos a optar por utilizar, para o caso dos concelhos, também os dados censitários relativos à população estrangeira. Refira-se que, apesar de à data de conclusão deste estudo já estar concluída a recolha dos dados dos Censos de 2011, a divulgação pública desta informação ainda se encontrava numa fase muito preliminar e generalista.

Em 2001<sup>28</sup> a importância relativa da região era, iniciada pelos valores elevados referentes ao número médio de imigrantes por 1.000 residentes, registado em concelhos como Aljezur, Vila do Bispo, Lagos, Lagoa e Albufeira. De modo inverso, os concelhos do sotavento algarvio (como Alcoutim, Castro Marim e Vila Real de Santo António), contavam com uma presença de estrangeiros bastante menos evidente.

No caso dos concelhos como Aljezur, Vila do Bispo, Lagos e, em

menor grau, Lagoa (Figura 16), a maioria dos estrangeiros possui um perfil mais ligado, por um lado, a atividades desportivas (por exemplo, comunidades instaladas ligadas ao universo do surf) e, por outro lado, a *sun-seekers* reformados, como evidencia o facto de se tratar, em larga maioria, de pessoas oriundas da União Europeia (Figura 16 e Tabela 36).

**Figura 16. Número de estrangeiros por 1.000 habitantes na Região do Algarve, em 2001**



Fonte: Censos, 2001

**Tabela 36. Distribuição da População Estrangeira pelos concelhos da Região do Algarve, em 2001**

	Total de População Residente Portuguesa	Total População Estrangeira	Distribuição concelhia de População Estrangeira (%)	% de Estrangeiros no total da População
Algarve	365.552	23.704	100,00	6,48
Albufeira	27.878	2.951	12,45	10,59
Alcoutim	3.694	63	0,27	1,71
Aljezur	4.771	474	2,00	9,94
Castro Marim	6.421	134	0,57	2,09
Faro	54.917	2.218	9,36	4,04
Lagoa	18.521	1.851	7,81	9,99
Lagos	22.776	2.221	9,37	9,75
Loulé	53.243	4.539	19,15	8,53
Monchique	6.593	352	1,48	5,34
Olhão	38.772	1.508	6,36	3,89
Portimão	41.661	2.533	10,69	6,08
S. Brás de Alportel	9.121	702	2,96	7,70
Silves	31.471	2.037	8,59	6,47
Tavira	23.468	1.256	5,30	5,35
Vila do Bispo	4.812	472	1,99	9,81
Vila Real de Santo António	17.433	393	1,66	2,25

Fonte: Censos, 2001

Já no caso de Albufeira, outro concelho com forte sobre-representação de estrangeiros e, ainda que em menor grau, Loulé (sobretudo Quarteira), os imigrantes dos PALOP e do Brasil dão contributos muito mais significativos para o total de população estrangeira, não obstante se continue a observar uma forte presença de cidadãos comunitários. Adicionalmente, os imigrantes dos PALOP e do Brasil também estão sobre-representados nos principais municípios urbanos (Portimão e Faro, com uma extensão à área contígua de Olhão, no caso dos nacionais dos PALOP), o que aponta para uma concentração destas comunidades de imigrantes em concelhos (Albufeira, Portimão, Faro) com bacias de emprego mais amplas e dinâmicas, onde os setores da hotelaria/restauração, dos serviços e da construção civil são mais robustos. Em contrapartida, as comunidades de concidadãos europeus mais antigas e consolidadas, em larga medida instaladas por motivos de carácter não económico, embora estejam representadas, de modo maioritário, em 2001, em

todos os municípios, destacam-se, particularmente, em concelhos menos urbanos localizados no barlavento algarvio (Aljezur, Vila do Bispo, Monchique).

Note-se que a composição da população estrangeira no Algarve tem-se vindo a alterar progressivamente, ao longo dos dois últimos decénios, o que significa que o perfil de imigrantes tem vindo a sofrer uma transformação substancial. Inicialmente, os imigrantes que escolhiam o Algarve para residir eram oriundos, sobretudo, dos países da União Europeia (UE12). Mais tarde, na sequência dos impactos produzidos por via dos processos de modernização económica e de reestruturação do sistema produtivo, baseados no desenvolvimento do setor terciário (Malheiros, 2005), com especial ênfase nas atividades ligadas ao turismo, a naturalidade dos imigrantes já não se restringe à UE12 (essencialmente reformados que beneficiam do favorável custo de vida, de equipamentos locais e regionais diversos e de um clima ameno). Esta realidade é, aliás, atestada quando se olha para os totais de população estrangeira a residir no Algarve em 1991 e 2001. Assim, na década de noventa, os indivíduos que procediam dos países da EU12 representavam cerca de 58% do total de imigrantes, tendo esse valor diminuído para 45% no ano censitário de 2001. Trajetória de sentido inverso é observável, por exemplo, para as comunidades oriundas dos PALOP que aumentaram de cerca de 13% para 17% no seio do universo total de imigrantes. Crescimentos mais significativos tiveram, contudo, brasileiros e imigrantes da Europa de Leste, ao longo das duas últimas décadas.

Relativamente a estes últimos, o nível de desagregação da informação utilizado não permite distingui-los dos outros europeus exteriores ao espaço da EU12, mas parecem evidenciar-se sobre-representações em alguns municípios do interior ou com área de costa pouco extensa (São Brás de Alportel, Silves ou Castro Marim), ainda que a sua importância seja igualmente significativa e maior em termos absolutos, nas principais áreas urbanas (Portimão, Faro) e, também, em Lagoa e Loulé.

Por fim, uma referência para o grupo de imigrantes provenientes da China, que marca a sua presença nas áreas urbanas de Faro e Portimão, mas sobretudo no município de Loulé (provavelmente na área de grande dinâmica turística da freguesia de Quarteira) e também em Vila Real

de Santo António, onde apresenta um peso percentual superior ao registado em todos os outros concelhos (cerca de 4%, ver Tabela 37).

**Tabela 37. Distribuição da População Estrangeira pelos concelhos da Região do Algarve, segundo as principais nacionalidades, em 2001**

	UE(12)		Outros Europeus		PALOP										Outros Estrangeiros				
	UE(12)	%*		%*	Total	%*	Angola	Cabo Verde	Mocam.	Guiné Bissau	S. Tomé e Príncipe	Brasil	%*	Índia	%*	China	%*		%*
Algarve	10.778	45,47	5.171	21,81	4.114	17,36	1.226	1.887	160	741	100	1.851	7,81	48	0,20	169	0,71	1.573	6,64
Albufeira	1.165	39,48	683	23,14	604	20,47	190	179	25	205	5	318	10,78	14	0,47	6	0,20	161	5,46
Alcoutim	24	38,10	13	20,63	16	25,40	6	8	2	-	-	8	12,70	-	0,00	-	0,00	2	3,17
Aljezur	396	83,54	48	10,13	7	1,48	2	1	3	1	-	15	3,16	-	0,00	-	0,00	8	1,69
Castro Marim	65	48,51	52	38,81	8	5,97	4	1	2		1	2	1,49	-	0,00	-	0,00	7	5,22
Faro	744	33,54	491	22,14	511	23,04	135	234	27	102	13	214	9,65	7	0,32	24	1,08	227	10,23
Lagoa	917	49,54	493	26,63	268	14,48	57	176	5	24	6	94	5,08	6	0,32	15	0,81	58	3,13
Lagos	1.479	66,59	342	15,40	168	7,56	83	54	13	4	14	127	5,72	6	0,27	11	0,50	88	3,96
Loulé	1.854	40,85	734	16,17	1.146	25,25	285	717	19	103	22	358	7,89	5	0,11	53	1,17	389	8,57
Monchique	273	77,56	41	11,65	9	2,56	1	-	3	5	-	12	3,41	-	0,00	-	0,00	17	4,83
Olhão	572	37,93	366	24,27	338	22,41	144	143	15	32	4	74	4,91	1	0,07	8	0,53	149	9,88
Portimão	785	30,99	640	25,27	538	21,24	177	175	29	129	28	329	12,99	4	0,16	29	1,14	208	8,21
S. Brás de Alportel	385	54,84	181	25,78	46	6,55	21	12	1	12	-	32	4,56	-	0,00	2	0,28	56	7,98
Silves	907	44,53	638	31,32	249	12,22	69	92	5	77	6	143	7,02	2	0,10	-	0,00	98	4,81
Tavira	648	51,59	288	22,93	183	14,57	45	88	11	38	1	89	7,09	1	0,08	5	0,40	42	3,34
Vila do Bispo	376	79,66	58	12,29	3	0,64	1	2	-	-	-	5	1,06	-	0,00	-	0,00	30	6,36
Vila Real de Santo António	188	47,84	103	26,21	20	5,09	6	5	-	9	-	31	7,89	2	0,51	16	4,07	33	8,40

Fonte: Censos, 2001



É possível destacar dois aspetos fundamentais, no que respeita às características das migrações na região do Algarve: i) a crescente diversificação dos lugares de origem dos imigrantes, com destaque para o Brasil, a Europa de Leste e, ainda que em menor grau, grupos como os chineses, os indianos ou mesmo outros africanos, como os marroquinos; ii) um aumento constante no número absoluto de imigrantes que chegam ao Algarve e, simultaneamente, um peso crescente destes ao nível da estrutura regional das comunidades de imigrantes a residir em Portugal.

## **2.2. O MERCADO HABITACIONAL NO ALGARVE: ASPETOS REGIONAIS E LOCAIS**

No contexto português, a região do Algarve tem sido, nos últimos anos, a que tem demonstrado o maior crescimento relativo no setor de habitação. Uma das razões por detrás desta tendência assenta na importância crescente do Algarve como principal destino turístico português, o que resultou na existência de um maior número de habitações sazonais. Naturalmente, esta realidade reflete uma profunda transformação no quadro socioeconómico regional. De facto, desde há muito que o Algarve alterou o principal enfoque em setores tradicionais, como a agricultura, a pesca e ou indústria transformadora, em particular desde os anos 60 do século XX, transformando-se no destino final de muitos nacionais e de milhares de estrangeiros, que o procuram quer para turismo, quer para viver (INE, 2003).

Neste contexto, assistiu-se na última década a uma expansão constante e sistemática do setor da habitação. Segundo os Censos de 2001, o Algarve contava com 276.093 alojamentos. Quando comparado com os Censos de 1991, verifica-se um crescimento absoluto de 64.804 alojamentos. Em comparação com o crescimento médio nacional, e considerando o mesmo intervalo temporal (ou seja, de 1991 a 2001) com um valor aproximado de 21%, o Algarve aumentou cerca de 31%. Assim, o Algarve cresceu cerca de 10% mais que Portugal (INE, 2003). Estes valores ilustram a dinâmica do setor imobiliário e da construção civil associada à região do Algarve que é, sem dúvida, mais forte do que a do país considerado no seu todo.

No que diz respeito às licenças de construção concedidas, é possível concluir-se que a maioria se

destina à construção de casas novas. Esta proporção é também maior no Algarve do que no resto do país. Por outro lado, a fatia de investimento atribuído para intervenções de natureza de ampliação, transformação e recuperação de alojamentos é sempre inferior às observáveis em Portugal e assume cada vez menos representatividade na totalidade das licenças de habitação. Assim, na região do Algarve, a maioria das licenças destinou-se, nos anos 90 e inícios da primeira década do século XXI, a novas construções e à requalificação das existentes (CCDR, 2002).

Em relação ao tipo de ocupação predominante dos alojamentos, o Algarve tem, a nível nacional, a maior percentagem de habitações correspondentes a residência não habitual, ou seja, regimes de habitação classificadas pelo INE como alojamento sazonal/secundário ou vago (CCDR, 2002).

No entanto, uma análise mais pormenorizada mostra que o crescimento do setor da habitação tem sido caracterizado por algumas assimetrias traduzidas, por exemplo, no facto do número de alojamentos ser muito mais expressivo nas zonas costeiras do que nas áreas do interior. Esta distribuição assimétrica da população está diretamente relacionada com os padrões de construção da habitação (INE, 2003). Além disso, a concentração do emprego, a criação de riqueza e as oportunidades de investimento contribuem, em conjunto, para maximizar o desigual padrão territorial de desenvolvimento económico. Assim, a rede urbana tem evoluído em direção a um sistema multipolar desequilibrado, que se estende em toda a linha costeira (CCDR, 2007a; CCDR, 2007b).

A assimetria regional é claramente visível quando se considera o número de habitações por km<sup>2</sup>. Com base neste indicador, é possível traçar uma distinção indiscutível entre as densidades do litoral e do interior. Assim, no primeiro caso, surgem valores acima das 250 habitações por km<sup>2</sup>, ao passo que no segundo esses valores são muito menores, totalizando, em várias freguesias, menos de 10 habitações por km<sup>2</sup> (CCDR, 2002). Esta análise, baseada na “densidade habitacional”, permite igualmente identificar dois tipos de concelhos, que definem áreas urbanas distintas: i) um correspondente à faixa costeira entre Lagos e Olhão, que engloba Lagos, Portimão, Lagoa e Albufeira e a área costeira de Silves, Loulé, Faro e Olhão; ii) o outro correspondente às áreas periféricas circundantes (CCDR, 2002).

Em suma, e de acordo com um estudo realizado pelo INE (2003), baseado numa análise comparativa a partir dos resultados dos Censos 1991 e 2001, é possível a extracção de algumas conclusões importantes. Em primeiro lugar, a região do Algarve, no que diz respeito ao setor da habitação, demonstra um forte dinamismo, se considerarmos as variações entre os diferentes indicadores. Veja-se, por exemplo, que o número de habitações tem aumentado significativamente e, como consequência, a “densidade habitacional” também. É possível reconhecer um aumento significativo do número médio de divisões por alojamento, assim como do número médio de alojamentos por edifício. Além disso, os edifícios cresceram em altura e o número de pisos por edifício também aumentou. Paralelamente, deteta-se uma tendência para a maior representatividade de alojamentos precários, acompanhada de um decréscimo dos alojamentos coletivos. Quanto aos padrões de ocupação, o número médio de residentes por alojamento seguiu uma trajetória de diminuição. Por conseguinte, a proporção de alojamentos sobrelotados também decresceu, tal como os alojamentos vagos disponíveis no mercado imobiliário. Por último, o valor médio mensal da renda dos alojamentos arrendados e outros custos associados aos alojamentos também sofreram acréscimos.

É interessante complementar o presente exercício de análise regional dos traços mais relevantes da dinâmica recente e das características do setor habitacional do Algarve, com alguns aspetos que se centram nas condições de habitação e na dinâmica à escala concelhia: i) dimensão; ii) estrutura; iii) tipo; iv) ocupação; v) custos, e vi) conservação e infraestruturas. Por se tratar de uma análise comparativa, baseada em dois momentos distintos (1991 e 2001) que permitem compreender, no caso dos cinco concelhos maiores, mais urbanizados e com mais população estrangeira do litoral da Região, aqui utilizados como referência (Albufeira, Faro, Portimão, Lagos e Loulé<sup>29</sup>), as principais mudanças ocorridas durante aquela década. Além disso, o recurso à contextualização sub-regional de alguns aspetos contribui para melhor interpretar a realidade da habitação na região algarvia. Embora a informação estatística

**29** Para além destes cinco municípios algarvios, apenas Silves tinha uma dimensão populacional acima dos 30.000 residentes, em 2001 (embora ocupasse a sexta posição, no que respeita ao número de estrangeiros residentes). Contudo, o facto de se tratar de um município com uma superfície extensa e uma faixa litoral muito reduzida – basicamente correspondente à área de Armação de Pêra – dota-o de características que o afastam dos outros cinco, incluindo-se também aqui Loulé que, com a sua extensão, era o concelho mais populoso do Algarve em 2001 e tinha uma faixa litoral relativamente extensa, que une o contínuo urbano que se inicia em Albufeira e termina em Faro-Olhão.

disponível se reporte a um decénio atrás, é através dela que se constrói um retrato mais detalhado do setor da habitação.

Começando por Albufeira, verifica-se que “a evolução dos padrões de ocupação mostra um progressivo movimento do litoral em direção ao interior, apresentando como principais consequências a degradação da imagem do litoral e a indiscriminada ocupação de solos com potencial agrícola” (CMA, 1994:30). Durante a década de noventa, assistiu-se a um aumento da densidade de alojamentos de 66,44%, acompanhado por um crescimento da densidade de edifícios em torno dos 44%. Por esta razão, em 2001, o número de alojamentos era de quase 209 por km<sup>2</sup> (CMA, 2004).

Devido a esta dinâmica, os edifícios existentes no concelho de Albufeira são tendencialmente recentes, não exibindo sinais de mau estado de conservação exterior, e em geral não necessitando, portanto, de qualquer tipo de reparação. Contudo, deve frisar-se o número crescente de alojamentos precários. Se em 1991 0,34% dos alojamentos em Albufeira eram tidos como precários, uma década depois esse valor cifrava-se nos 0,56%, correspondente a 155 alojamentos. Além disso, cabe também a Albufeira o primeiro lugar no ranking regional, tanto em termos do valor médio mensal da renda dos alojamentos arrendados (+56%), como na presença de alojamentos sobrelotados (+31%). Em termos de ocupação, a maioria dos alojamentos familiares existentes são de uso sazonal. No primeiro momento censitário, os alojamentos familiares representavam 43,26% do total, valor que aumentou para 54,39% em 2001 (correspondente a 15.819 alojamentos). Quanto ao regime de ocupação, a maioria dos alojamentos pertence a um ocupante-proprietário, sendo que, neste caso, também se registou um aumento significativo nos valores registados (68,34% em 1991; 74,44% em 2001).

O município de Faro conheceu, igualmente, um aumento do número de edifícios e de habitações entre 1991 e 2001 (6,27% e 25,43%, respetivamente), contando com aproximadamente 153 habitações por km<sup>2</sup>. Tal como em Albufeira, também aqui se verificou um aumento do número de alojamentos precários: se em 1991 se contabilizavam 149 alojamentos nesta situação, já em 2001 esse valor subiu para os 347. Esta situação é preocupante, designadamente do ponto de vista das

carências sentidas pela população residente. Por conseguinte, têm sido feitos alguns esforços para lidar com esta situação, nomeadamente, com a implementação de alguns programas, como o Plano Nacional de Acção para a Inclusão (2001-2003), que considera respostas territorializadas para situações de pobreza e exclusão, e o Programa Escolhas (criado em 2001), dirigido para a prevenção da criminalidade e para a inserção dos jovens no contexto específico de bairros (CLAS, 2004). Foi ainda criado um programa adicional, voltado especificamente para a resolução da problemática que afeta os alojamentos precários e que se materializou na construção de 315 alojamentos unifamiliares (158 destinados a realojamento e 157 para colocar no mercado de habitação a custos controlados).

Note-se que o concelho de Faro contava no seu perímetro territorial com um parque habitacional bastante envelhecido, tornando-o, desse modo, um dos municípios que a nível regional mais reclamava naquele domínio por necessidades de reparação. Além disso, no âmbito do Algarve, Faro também ocupa os lugares cimeiros em termos de custo médio de habitação. Em relação à ocupação, surge um padrão distinto, com a maioria das habitações a ser usada como residência habitual (ou seja, 70,57%), predominando a lógica do ocupante-proprietário. No entanto, embora em declínio, o mercado de arrendamento ainda representava em 2001 cerca de 28% das habitações existentes.

No contexto das variáveis associadas à habitação, a característica mais marcante de Loulé é o aumento bastante expressivo do número de alojamentos precários. Assim, em 1991, esse valor era de 95 habitações, tendo esse número mais do que duplicado em 2001, atingindo 247 habitações. Além disso, Loulé foi considerado, aquando do segundo momento censitário, como um dos concelhos mais caros para viver. Veja-se, a este propósito, por exemplo, que ocupava o segundo lugar no valor médio mensal da renda dos alojamentos arrendados e o quinto lugar no que respeita ao custo médio com a habitação. Além disso, o número médio de residentes por alojamento e a proporção de alojamentos sobrelotados ficaram acima da média regional. Entre 1991 e 2001, Loulé registou um aumento de quase 8.000 habitações de uso sazonal que, como resultado, e em termos de peso relativo, superaram os alojamentos de residência permanente. Quanto ao regime

de ocupação, o facto a sublinhar é o aumento do número de habitações disponíveis no mercado de arrendamento (16,97% em 1991; 19,56% em 2001).

Tal como os outros concelhos atrás analisados, Portimão também registou um aumento na densidade dos alojamentos e dos edifícios. Outro aspeto importante a ter em conta é o facto de que, embora em termos relativos tenha diminuído o número de alojamentos precários, em termos absolutos registou-se um aumento significativo. Deste modo, e concretizando, em 1991 existiam 139 alojamentos precários, subindo em 2001 para 174. Deve também fazer-se referência ao facto positivo de que, quando comparado com todos os outros concelhos da região do Algarve, Portimão foi aquele que apresentou os mais elevados níveis de conforto nos alojamentos. Por último, e considerando o período entre 1991 e 2001, não se registaram praticamente alterações na forma de ocupação, ou seja, as residências de uso habitual predominavam (cerca de 50%), seguidas pelas de uso sazonal (pouco mais de 36%). Por fim, e conservando a tendência apontada nos outros concelhos já analisados, a lógica dominante é a que se refere à ocupação pelo próprio, realidade extensível a mais de 73% dos alojamentos em 2001.

Finalmente, o município de Lagos, contíguo a Portimão, caracteriza-se por contar com um conjunto de alojamentos cujas características apontam para o facto de serem recentes, relativamente dispersos e bem equipados. Quanto aos alojamentos precários, e considerando o período de 1991-2001, conclui-se acerca de uma diminuição percentual dos mesmos, embora, em termos absolutos, se tenha passado o inverso. Lagos apresentou, também, um aumento na densidade dos edifícios e dos fogos, correspondente a mais de 5.000 novos alojamentos e 862 edifícios. Do ponto de vista programático, refira-se que o concelho de Lagos se empenhou no desenvolvimento de uma linha específica de ação, que lida diretamente com as questões da habitação e que se encontra vertida no Programa Rede Social, ao qual este concelho aderiu no ano de 2004. Assim, uma das principais prioridades passa por apoiar o investimento em habitações de renda controlada (CML, 2006). Em relação à forma de ocupação, existem similitudes com o concelho de Faro, sendo que a maioria dos alojamentos é de residência habitual. Quanto ao número de habitações de uso sazonal, registou-se um aumento. Ora, em 1991, e face ao número total de habitações,

contabilizavam-se 32,14% e, dez anos mais tarde, essa proporção subiu mais de 41%. No que se refere ao regime de ocupação, a maioria enforma a lógica de ocupante-proprietário, tendo Lagos mostrado um incremento relativo do número de alojamentos cuja entidade proprietária é o próprio e uma diminuição relativa do número de alojamentos arrendados.

Em síntese, e de uma forma global, estes concelhos partilham algumas realidades comuns, nomeadamente: i) forte dinâmica no mercado de construção, o que resulta em densidades progressivamente maiores de alojamentos/edifícios; ii) a importância dos alojamentos precários, que invariavelmente assumem, quer em termos absolutos, quer em termos relativos, uma proporção significativa; iii) o regime de proprietário é sempre predominante, o que demonstra a falta de alojamentos no mercado de arrendamento; iv) alguns concelhos desenvolveram esforços significativos para resolver os seus problemas de habitação (por exemplo, aderindo e desenvolvendo programas orientados para questões territoriais como as relacionadas com a habitação); v) a expressão muito significativa de habitações com uso sazonal.

### **2.3. O MERCADO HABITACIONAL E OS IMIGRANTES NO ALGARVE: UMA LEITURA RELACIONAL**

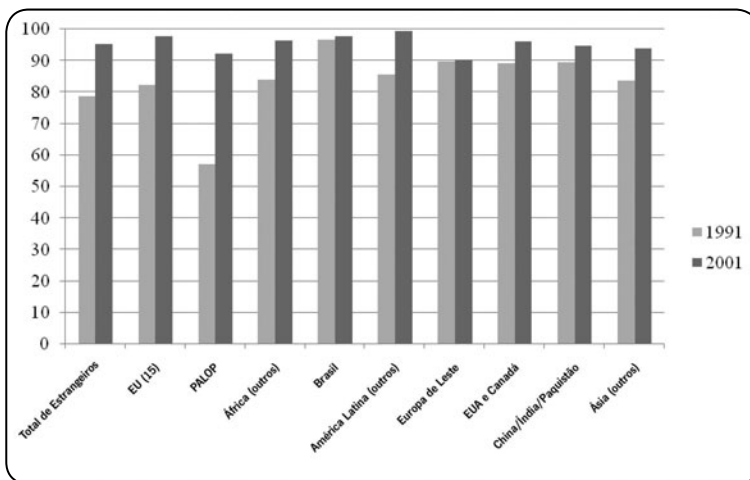
Centrando agora a análise na questão das condições de habitação, cruzando-a diretamente com a população imigrante, tentam-se identificar, com recurso a dados censitários de 1991 e 2001, os principais traços que suportam uma caracterização da região do Algarve que traduza as principais mudanças ocorridas durante este período. A leitura que resulta da Tabela 38 sustenta a ideia de que condições de habitação diferenciadas têm por base condições socioeconómicas distintas. Em 2001, a maioria da população que vivia em alojamentos sobrelotados era oriunda dos PALOP (62,64%) e dos países da Europa de Leste (64,80%). Em contrapartida, a percentagem de imigrantes da UE15 (10,88%), dos Estados Unidos da América e do Canadá (9,95%) que residiam em alojamentos sobrelotados era muito inferior à da própria população portuguesa (23,57%).

**Tabela 38. Percentagem de população que reside em alojamentos familiares clássicos sobrelotados segundo a região de origem, em 2001**

	Portugal	Algarve
<b>Total</b>	<b>23,10</b>	<b>24,17</b>
Portugal	22,65	23,57
EU(15)	14,95	10,88
PALOP	60,91	62,64
África (outros)	42,93	43,62
Brasil	42,54	52,70
Europa de Leste	62,99	64,80
EUA e Canadá	13,65	9,95
Ásia	56,10	50,31

Fonte: Censos 2001, dados não publicados

**Figura 17. População estrangeira que reside em alojamentos clássicos e não-clássicos com água canalizada no interior do alojamento, Algarve, em 2001**

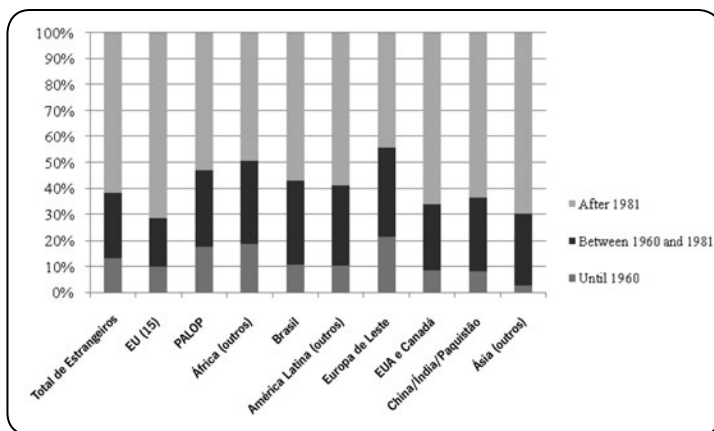


Fonte: Censos 2001, dados não publicados



A Figura 17 representa a evolução positiva que a região do Algarve conheceu, entre 1991 e 2001, no que diz respeito à existência de água canalizada no interior dos alojamentos, traduzindo, assim, as melhorias consumadas ao nível das infraestruturas de abastecimento de água. Atualmente, e independentemente da nacionalidade, mais de 90% dos alojamentos (em alguns casos, como é o exemplo do grupo América Latina e outros, cerca de 100%) têm acesso à água no seu interior. Mesmo os cidadãos dos PALOP, que partiram de uma situação pouco privilegiada em 1991, com apenas 57% dos domicílios a dispor de água canalizada, chegam a 2001 com um valor a rondar os 92%. Outro aspeto a considerar é o facto de a maioria dos imigrantes residentes no Algarve habitar em 2001 alojamentos que foram construídas após 1981 (Figura 18), o que reflete o caráter recente, quer das habitações, quer da imigração. Isto aponta para um quadro relativamente favorável em termos dos níveis gerais de conservação dos edifícios, não obstante o incremento, atrás mencionado, das situações de precariedade observado em muitos concelhos, entre 1991 e 2001.

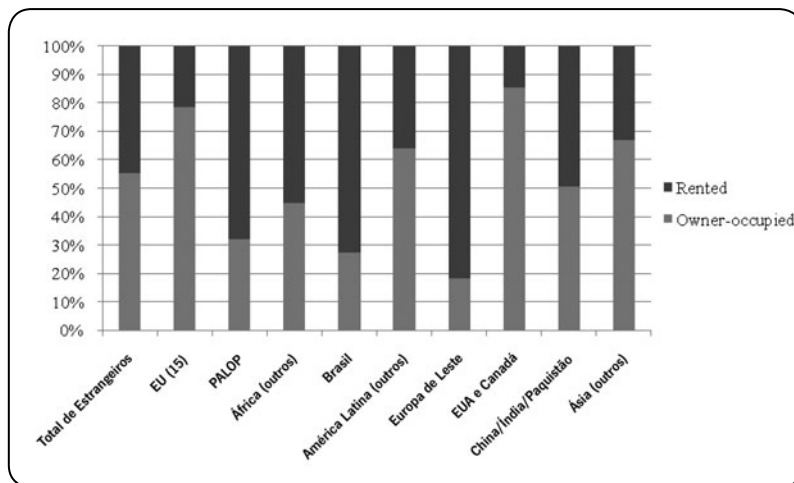
**Figura 18. População estrangeira a residir em alojamentos familiares clássicos, segundo a época de construção, Algarve, em 2001**



Fonte: Censos 2001, dados não publicados

Outro aspeto relevante a considerar, no âmbito da presente análise, reporta-se ao regime de propriedade (Figura 19). Constatase que os diferentes regimes de propriedade variam consoante o grupo de imigrantes considerado. Desta forma, a figura de proprietário predomina entre os imigrantes dos Estados Unidos da América e Canadá e os Europeus da UE15 (85,55% e 78,70%, respetivamente), realidade que se modifica totalmente quanto às populações dos PALOP (67,94%), Brasil (55,83%) e da Europa de Leste (81,81%), nas quais o regime de arrendamento predomina, como de resto se verifica no quadro geral do país.

**Figura 19. População estrangeira a residir em alojamentos familiares clássicos, segundo o regime de propriedade, Algarve, em 2001**

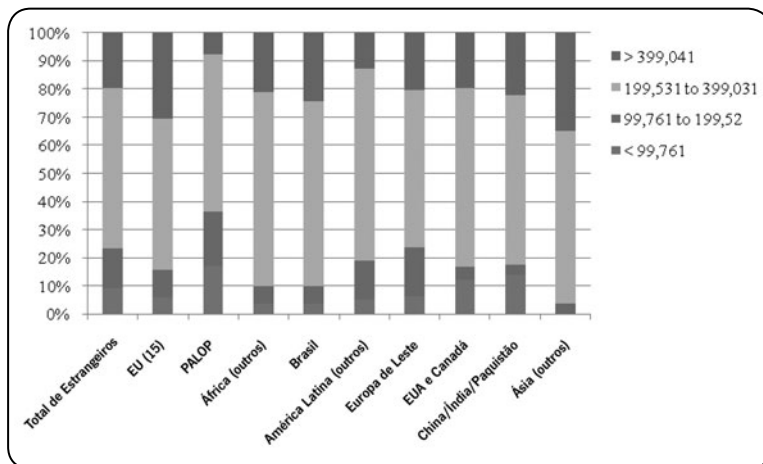


Fonte: Censos 2001, dados não publicados

Por último, conforme nos mostra a Figura 20, em 2001 a maioria dos grupos de imigrantes paga rendas que variam entre os cerca de 199 euros e os 399 euros. Se se considerarem as diferenças de poder económico, que vigoram entre os diferentes grupos de imigrantes, parece que o esforço

feito pelos cidadãos dos PALOP ou dos países da Europa de Leste é muito maior do que aquele protagonizado pelas populações da Europa UE15 e dos Estados Unidos da América e Canadá.

**Figura 20. População Estrangeira que reside em alojamentos familiares clássicos segundo o valor de arrendamento, Algarve, em 2001**



Fonte: Censos 2001, dados não publicados

À guisa de conclusão, devem destacar-se alguns tópicos fundamentais que emergem da realidade observável na região do Algarve. Um deles prende-se com a ideia de que, embora se tenham operado progressos no decurso da década de 1991-2001, alguns grupos de imigrantes estão ainda privados do acesso a uma habitação condigna, continuando a existir alojamentos precários e sobrelotados. Paralelamente, as entidades políticas com poder de intervenção no mercado habitacional devem levar em consideração a existência de distintos regimes de propriedade, adotados segundo os diversos grupos de imigrantes, que traduzem esforços desiguais ao nível dos encargos financeiros necessários para a manutenção de uma habitação. Por fim, uma referência aos

municípios de Albufeira e Faro, que ainda tinham, pelo menos até 2001, problemas significativos associados a alojamentos precários.

### **3. A ÁREA METROPOLITANA DO PORTO<sup>30</sup>**

#### **3.1. OS CIDADÃOS ESTRANGEIROS RESIDENTES NA ÁREA METROPOLITANA DO PORTO**

Tal como vimos no Capítulo 1.4 deste relatório, apesar de ser a segunda região do país ao nível da concentração global de população, a Área Metropolitana do Porto (AMP) caracteriza-se por apresentar um valor muito mais reduzido de cidadãos estrangeiros comparativamente à Área Metropolitana de Lisboa (AML) ou ao Algarve. Além disso, não registou, como tivemos oportunidade de ver no Capítulo 1, tendências significativas de aumento, ao contrário de outras regiões do país como o Algarve, o Alentejo, o Centro Litoral ou o próprio Norte Interior (em termos relativos). Devido a este facto, as características da habitação da população estrangeira apresentam algumas particularidades na AMP e os níveis de concentração, à escala do bairro, são claramente mais limitados. De facto, ao contrário do que se passa na AML, na AMP não encontramos bairros de baracas ou bairros de habitação social com elevadas percentagens de população imigrante (chega a ser 50% e mais, em diversos bairros da AML), nomeadamente dos PALOP. Com efeito, o elemento étnico não-luso mais representado nos bairros sociais do Porto corresponde à população cigana, e este grupo de cidadãos portugueses não é objeto de análise neste relatório.

A população estrangeira e a população nascida no estrangeiro a residir na AMP aumentaram regularmente desde o início da década de 90. Tomando como referência os cidadãos nascidos no estrangeiro em 1991 e em 2001 (Tabela 39), é possível observar que o crescimento relativo desta população é mais de cinco vezes superior ao dos nascidos em Portugal, no período inter-censitário, passando o seu significado, no total de residentes, de 3,3% para 4,2%. Os europeus

**30** Como a maior parte dos dados estatísticos usados nesta análise provêm do Recenseamento de 2001, a AMP considerada neste relatório corresponde a nove municípios (Espinho, Vila Nova de Gaia, Porto, Matosinhos, Maia, Valongo, Gondomar, Vila do Conde e Póvoa do Varzim), que integram a antiga Área Metropolitana do Porto e não aos 16 municípios que, presentemente, constituem a nova Grande Área Metropolitana do Porto.

de Leste são o grupo de cidadãos nascidos no estrangeiro que registou o maior crescimento, e os brasileiros e os cidadãos nascidos no estrangeiro com origem na UE15 registaram taxas de crescimento acima da média dos cidadãos nascidos no estrangeiro. Se associarmos isto ao crescimento relativamente limitado dos cidadãos nascidos nos PALOP, observamos que a AMP começou a acolher cidadãos estrangeiros de uma segunda vaga migratória (europeus de Leste, um elevado número de brasileiros com poucas qualificações, e alguns asiáticos) no final da década de 90, partilhando do processo que alcançou todas as regiões do país.

**Tabela 39. Evolução da população nascida no estrangeiro na Área Metropolitana do Porto, segundo as principais regiões de origem, em 1991 e 2001**

	1991		2001		Taxa de variação (%)
	Nº	%	Nº	%	
Total	1.167.800	100,0	1.260.680	100,0	8,0
Portugueses	1.129.511	96,7	1.208.026	95,8	7,0
Estrangeiros	38.289	3,3	52.654	4,2	37,5
UE(15)	7.581	0,6	12.321	1,0	62,5
PALOP	20.408	1,7	23.852	1,9	16,9
Brasileiros	4.327	0,4	6.529	0,5	50,9
Europeus de Leste	115	0,0	843	0,1	633,0
Outros	5.858	0,5	9.109	0,7	55,5

Fonte: Recenseamento da População 2001, INE (dados não publicados).

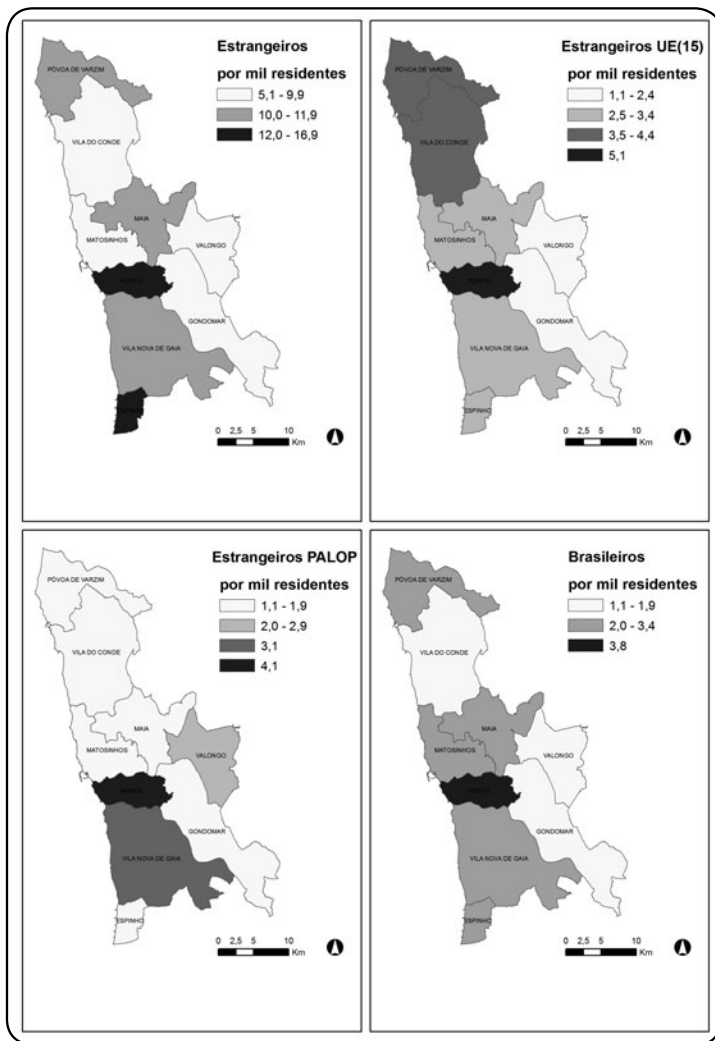
Considerando apenas os cidadãos estrangeiros, e tomando como referência os mais recentes dados para toda a região Norte Litoral (que compreende a AMP e a região do Minho), podemos observar que a população estrangeira passou de aproximadamente 15.000 pessoas em 1998 para cerca de 40.000 em 2007, o que evidencia um importante crescimento nos primeiros anos do século XXI. Contudo, tal como referido no Capítulo 1.4, o clima de estagnação económica ou de crescimento relativamente lento, associado a uma clara redução das oportunidades de emprego, que afetou claramente setores como a construção ou a indústria transformadora na região Norte

Litoral, conduziu à saída de vários trabalhadores imigrantes. Apesar do registo contínuo de novas chegadas, o valor máximo foi, aparentemente, alcançado em 2004, seguido de uma redução em 2005, de um incremento no ano seguinte e de uma certa estabilização a partir de 2007, com valores situados entre 39.000 e 41.000 (observado em 2009). Neste último ano, o peso da população estrangeira no Norte Litoral não chegava a atingir 1,5% dos residentes totais.

Uma análise da distribuição dos cidadãos estrangeiros pelos municípios da AMP com base nos dados do Recenseamento da População de 2001<sup>31</sup>, mostra que esta população representava um pouco mais de 1% do total de residentes e que os dois maiores municípios da região (Porto e Vila Nova de Gaia) concentravam cerca de 55% do total de cidadãos estrangeiros, valor muito acima da proporção da AMP aqui residentes (aproximadamente 44%; ver Tabela 40).

**31** Lembramos que o Recenseamento de 2001 é a fonte estatística mais fidedigna sobre o número de cidadãos estrangeiros residentes ao nível de município. Além disso, apenas estes dados permitem uma análise da situação da habitação dos imigrantes a nível regional e local.

Figura 21. Número de estrangeiros por 1.000 residentes na Área Metropolitana do Porto, em 2001



Fonte: INE, Censos de 2001

**Tabela 40. Distribuição dos cidadãos estrangeiros pelos municípios da Área Metropolitana do Porto, 2001**

	População residente (Total)	Cidadãos estrangeiros (Total)	% por municípios	% dos cidadãos estrangeiros na população total
Área Metropolitana do Porto	1.260.680	13.619	100,00	1,08
Espinho	33.701	485	3,56	1,44
Gondomar	164.096	937	6,88	0,57
Maia	120.111	1.236	9,08	1,03
Matosinhos	167.026	1.360	9,99	0,81
Porto	263.131	4.200	30,84	1,60
Póvoa de Varzim	63.470	713	5,24	1,12
Valongo	86.005	598	4,39	0,70
Vila do Conde	74.391	668	4,90	0,90
Vila Nova de Gaia	288.749	3.422	25,13	1,19

Fonte: Recenseamento da População 2001, INE.

Para além dos municípios do Porto e Vila Nova de Gaia, os cidadãos estrangeiros estão também sobre-representados nos municípios litorais de Espinho (limite meridional da AMP) e Póvoa de Varzim (limite setentrional da AMP; ver Figura 21). Refira-se que, nestes concelhos, os grupos de estrangeiros sobre-representados são, de algum modo, distintos. Se na cidade do Porto, que corresponde ao maior local de fixação da AMP, se deteta uma maior diversidade, baseada numa presença mais significativa dos cidadãos da UE15 e dos africanos dos PALOP, já em Espinho são os nacionais de outros países, com destaque para a Venezuela, que justificam a elevada percentagem de estrangeiros, quando se faz a comparação com os outros municípios (Figura 21). No caso de Vila Nova de Gaia, destacam-se as sobre-representações relativas dos cidadãos dos PALOP e dos “outros europeus”, que correspondem, em larga medida, a cidadãos da Europa de Leste (Figura 21 e Tabela 40). Na Póvoa de Varzim, os destaques vão para os cidadãos da UE15 e, em menor grau, para os brasileiros.

Em síntese, uma análise mais detalhada da distribuição geográfica dos cidadãos estrangeiros



residentes pelos vários municípios da AMP aponta para os seguintes padrões (Tabela 41):

- Os cidadãos da UE15 estão sobre-representados na cidade do Porto, principalmente nas áreas com mais elevados padrões de qualidade de vida, como a Foz do Douro e Nevogilde, e também nos concelhos litorais a Norte da cidade do Porto como Matosinhos, Vila do Conde e Póvoa de Varzim (Rebelo e Paiva, 2006);
- O grupo constituído pelos “outros cidadãos europeus”, que inclui uma elevada proporção da segunda vaga de europeus de Leste, apresenta um padrão residencial marcado por alguma perifericidade, com uma clara sub-representação na cidade do Porto e uma sobre-representação em alguns dos municípios da primeira coroa suburbana (Gondomar e Vila Nova de Gaia) e da segunda coroa suburbana (Vila do Conde). Devido ao carácter relativamente periférico das áreas de concentração específica nestes concelhos (por exemplo, Serzedo em Vila Nova de Gaia ou Touguinhó em Vila do Conde), o padrão encontrado (periférico e relativamente disperso) mostra alguma semelhança com o identificado na AML e indica as limitadas oportunidades de acesso ao mercado privado de arrendamento das freguesias mais centrais e ao mercado de habitação pública em geral. Além disso, esta localização periférica pode estar associada à natureza do trabalho desenvolvido por estes imigrantes, nomeadamente no setor da construção, que requer elevados níveis de mobilidade e frequentes estadias fora da área central da AMP;
- No que respeita aos cidadãos brasileiros, as sobre-representações geográficas observam-se nos municípios costeiros a Norte do Porto, nomeadamente Matosinhos e Póvoa de Varzim. Além disso, concentrações de pequenas dimensões são visíveis em algumas freguesias centrais antigas e consolidadas dos concelhos do Porto, Vila Nova de Gaia e Maia (Rebelo e Paiva, 2006). Lembramos que também na AML foram identificadas concentrações de brasileiros nas áreas litorais (por exemplo, Costa da Caparica e Ericeira), assim como a tendência para uma crescente concentração em bairros antigos, com habitação relativamente barata, no centro da cidade de Lisboa (ex: Anjos e Arroios). Esta situação, influenciada pela diversidade

social interna da população brasileira, em particular no caso da AMP, onde familiares de antigos emigrantes portugueses para o Brasil se misturam com profissionais altamente qualificados e trabalhadores pouco qualificados mais representados na segunda vaga migratória oriunda deste país, aponta para as principais soluções de habitação que são mobilizadas pela mais recente vaga migratória deste grupo: arrendamento de habitação nas periferias litorais ou nos bairros consolidados no centro das cidade do Porto e de Vila Nova de Gaia, onde a habitação ainda não foi reabilitada;

- Os cidadãos dos PALOP estão sobre-representados na cidade do Porto e nos concelhos suburbanos circundantes (Vila Nova de Gaia, Valongo e Gondomar). Considerando que as concentrações geográficas no Porto ocorrem nas freguesias menos abastadas, podemos dizer que estamos em presença de um padrão menos disperso, que privilegia áreas com valores mais baixos no que toca aos indicadores sociais;
- Finalmente, os cidadãos indianos e chineses têm uma expressão territorial muito limitada e encontram-se concentrados na cidade do Porto e nos municípios que constituem a sua extensão imediata (Matosinhos e Vila Nova de Gaia), apesar de se encontrar uma sobre-representação de chineses em Espinho. Este último concelho, e em menor grau Póvoa de Varzim e Maia, registam sobre-representações de outros grupos estrangeiros, situação que aponta para a relevância de movimentos de contra-corrente relacionados com a antiga emigração portuguesa para países como a Venezuela ou os EUA.

**Tabela 41. Distribuição dos cidadãos estrangeiros por municípios da Área Metropolitana do Porto segundo as principais nacionalidades, em 2001**

	EU15		Outros europeus		PALOP										Outros estrangeiros				
	Total	%*	Total	%*	Total	%*	Angola	Cabo Verde	Mocambique	Guiné-Bissau	São Tomé e Príncipe	Brasil	%*	Índia	%*	China	%*		
Área Metropolitana do Porto	3.931	28,86	891	6,54	3.210	23,57	1.825	481	389	364	151	3.381	24,83	60	0,44	293	2,15	1.853	13,61
Espinho	111	22,89	31	6,39	60	12,37	42	2	15	0	1	108	22,27	0	0,00	28	5,77	147	30,31
Gondomar	220	23,48	80	8,54	283	30,20	192	19	25	32	15	250	26,68	0	0,00	9	0,96	95	10,14
Maia	358	28,96	78	6,31	193	15,61	94	31	37	11	20	342	27,67	0	0,00	4	0,32	261	21,12
Matosinhos	413	30,37	91	6,69	271	19,93	139	47	38	28	19	409	30,07	12	0,88	52	3,82	112	8,24
Porto	1.362	32,43	205	4,88	1.108	26,38	508	286	128	110	76	1.016	24,19	27	0,64	140	3,33	342	8,14
Póvoa de Varzim	241	33,80	21	2,95	92	12,90	62	7	20	2	1	193	27,07	0	0,00	18	2,52	148	20,76
Valongo	151	25,25	36	6,02	189	31,61	127	10	28	23	1	117	19,57	0	0,00	0	0,00	105	17,56
Vila do Conde	308	46,11	54	8,08	104	15,57	67	6	25	1	5	113	16,92	0	0,00	6	0,90	83	12,43
Vila Nova de Gaia	767	22,41	295	8,62	910	26,59	594	73	73	157	13	833	24,34	21	0,61	36	1,05	560	16,36

\* Percentagem no total de cidadãos estrangeiros.

### 3.2. ACESSO À HABITAÇÃO E REGIME DE PROPRIEDADE

Na AMP, a mudança para um mercado de habitação dominado pela habitação própria, seguiu o padrão geral ocorrido no país nas últimas três décadas, mesmo se a quantidade para arrendamento era ligeiramente maior na AMP do que no país ou na AML (ver, a este propósito, o capítulo 3.1). Além disso, o programa PER permitiu a construção de mais de 10 mil alojamentos na AMP, entre o final do milénio e 2006, contribuindo para reduzir os bairros de barracas e os núcleos de habitação degradada (as ilhas) em vários municípios. Apesar das taxas de execução do PER excederem 75%

na maioria dos concelhos da AMP em 2006, em Matosinhos e Vila Nova de Gaia os valores ficaram abaixo deste teto e, à data referida, ainda tinham de ser construídos aproximadamente 2.500 novos alojamentos ao abrigo do PER. Note-se que a Póvoa de Varzim apresentava a mais baixa taxa de execução da AMP (60%), mas o número total de edifícios ao abrigo do PER contratados neste município era relativamente baixo (menos de 500) e os concelhos do Porto e de Maia, com taxas de execução à volta de 75%, em 2006 ainda tinham de terminar 800 novas habitações no âmbito do programa PER.

Tendo em conta estas características do mercado de habitação, qual é a situação das comunidades estrangeiras neste domínio, na AMP?

No que diz respeito ao regime de propriedade (Tabela 42), detetamos que os cidadãos estrangeiros estão mais representados no mercado de arrendamento, comparativamente aos nacionais (45,89 % e 32,39%, respetivamente), como já mencionámos no Capítulo 3.1. As recentes vagas migratórias, que atualmente apresentam níveis relativamente baixos de heterogeneidade social e são essencialmente constituídas por pessoas que desempenham tarefas pouco qualificadas nos setores da construção, comércio a retalho, limpezas ou restauração (por exemplo, chineses e europeus de Leste), são as mais presentes no mercado de habitação arrendada.

Apesar de estarem abaixo dos valores observados para os europeus de Leste, chineses, indianos e paquistaneses, os brasileiros e os cidadãos dos PALOP também apresentam percentagens de residentes no mercado de arrendamento acima da população portuguesa e do total de cidadãos estrangeiros (Tabela 42). No primeiro caso, a existência de movimentos migratórios anteriores ao final do século passado, envolvendo familiares de antigos emigrantes portugueses, assim como a diversidade social interna da população, contribuem para explicar as opções em termos de mercado de habitação e explicam porque razão 53% dos brasileiros estão a adquirir as suas habitações na AMP.

Os cidadãos dos PALOP têm, em média, um menor poder de aquisição do que os brasileiros, mas a sua mais longa presença na AMP levou-os a assumirem um comportamento idêntico ao dos

portugueses, verificando-se muitas situações de desenvolvimento de percursos residenciais que envolvem a transição do mercado de arrendamento para o de aquisição, e do mercado informal para o mercado formal de habitação. De facto, é importante notar que os cidadãos dos PALOP são o grupo de estrangeiros com a maior percentagem de pessoas a comprar casa recorrendo às hipotecas bancárias (quase dois terços, o que fica muito acima da média de 50% para o total de cidadãos estrangeiros)<sup>32</sup>, situação que aponta para uma elevada taxa de esforço neste domínio. Além disso, os cidadãos dos PALOP são o único grupo não-português com uma presença visível no setor público de habitação arrendada (15,72%).

**Tabela 42. Regimes de propriedade segundo os principais grupos de nacionalidades na AMP, em 2001**

	População total	Própria				Arrendada			
		Total		Com hipoteca		Total		Habitação pública	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
População total residente	1.241.410	837.439	67,46			403.971	32,54		
População portuguesa total	1.227.798	830.073	67,61			397.725	32,39		
Total de cidadãos estrangeiros	13.612	7.366	54,11	3.646	49,50	6.246	45,89	425	6,80
UE15	3.821	2.395	62,68	944	39,42	1.426	37,32	71	4,98
PALOP	3.030	1.351	44,59	891	65,95	1.679	55,41	264	15,72
Outros de África	476	240	50,42	95	39,58	236	49,58	7	2,97
Brasil	3.334	1.767	53,00	1.027	58,12	1.567	47,00	56	3,57
Outros da América Latina	956	658	68,83	253	38,45	298	31,17	2	0,67
Europeus de Leste	648	191	29,48	91	47,64	457	70,52	3	0,66
EUA e Canadá	269	196	72,86	74	37,76	73	27,14	6	8,22
China/Índia/Paquistão	347	113	32,56	51	45,13	234	67,44	6	2,56
Outros da Ásia	124	58	46,77	20	34,48	66	53,23	1	1,52

Fonte: Recenseamento da População 2001, INE.

Tal como referido no estudo realizado por Rebelo e Paiva (2006), os imigrantes a residir na AMP têm hipotecas mais altas e pagam rendas mais elevadas do que a média dos portugueses. A

**32** Este facto está de acordo com as informações recolhidas nas entrevistas realizadas ao Banco Espírito Santo (BES), ao Banco Millennium (BCP) e ao Banco Português de Investimento (BPI).

análise da Tabela 43 confirma esta observação feita para o total nacional e mostra que as vagas mais recentes de imigrantes (brasileiros, europeus de Leste, asiáticos) estão sub-representadas nas classes de renda mensal mais baixa (abaixo de 99,76 Euros). Com a exceção dos europeus de Leste, todos os restantes grupos de cidadãos não pertencentes à UE15 se encontram sobre-representados na segunda classe mais elevada de renda mensal, situação que demonstra as dificuldades em aceder aos segmentos mais económicos do mercado de arrendamento e os esforços necessários para encontrar e manter uma habitação. Por último, deve referir-se que o elevado poder económico dos nacionais da UE15 justifica a presença de mais de 44% destes cidadãos no escalão de renda máxima: valores iguais ou superiores a 399,04 euros.

**Tabela 43. Distribuição da população estrangeira por escalões e renda mensal segundo os principais grupos de cidadãos estrangeiros na AMP, em 2001**

	População total	< 99,76€		Entre 99,77€ e 199,52€		Entre 199,53€ e 399,03€		≥ 399,04€	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Total de cidadãos estrangeiros	5.605	824	14,70	734	13,10	2.554	45,57	1.493	26,64
UE15	1.239	223	18,00	118	9,52	345	27,85	553	44,63
PALOP	1.524	317	20,80	228	14,96	789	51,77	190	12,47
Outros de África	186	13	6,99	41	22,04	91	48,92	41	22,04
Brasil	1.429	155	10,85	144	10,08	746	52,20	384	26,87
Outros da América Latina	222	29	13,06	40	18,02	114	51,35	39	17,57
Europeus de Leste	437	22	5,03	135	30,89	186	42,56	94	21,51
EUA e Canadá	65	8	12,31	3	4,62	30	46,15	24	36,92
China/Índia/Paquistão	234	11	4,70	6	2,56	153	65,38	64	27,35
Outros da Ásia	61	1	1,64	2	3,28	28	45,90	30	49,18

Fonte: Recenseamento da População 2001, INE.

### 3.3. CONDIÇÕES DE HABITAÇÃO

A chegada recente de muitos imigrantes explica a sua forte presença nos edifícios mais novos, construídos após 1981 (Tabela 44). Contudo, é relevante mencionar que as vagas mais recentes de imigrantes laborais (por exemplo, europeus de Leste e asiáticos) estão claramente sobre-re-

presentadas nos edifícios mais antigos. Tal como referido anteriormente, este aspeto aponta para processos de “filtragem descendente”, associados às migrações que ocorrem nas áreas menos abastadas e não-nobilitadas do centro da cidade, onde os senhorios tentam rentabilizar ao máximo os seus “antigos” bens fundiários, arrendando-os por preços relativamente elevados a cidadãos estrangeiros de países fora da UE15 ou a estudantes. No caso dos asiáticos, a proximidade aos locais de emprego (por exemplo, lojas e restaurantes localizados nas áreas centrais da cidade), pode também justificar uma maior presença em áreas urbanas mais antigas e centrais, caracterizadas pela existência de edifícios mais antigos.

Para além dos asiáticos e dos cidadãos do Leste Europeu, também os nacionais dos PALOP apresentam alguma sobre-representação nas habitações de construção mais antiga (Tabela 44). Apesar deste facto revelar as dificuldades que este grupo populacional enfrenta no acesso a determinados segmentos do mercado de habitação, mostra também o efeito positivo dos percursos residenciais mais longos dos cabo-verdianos, angolanos e outros, que conseguiram comprar a sua habitação no mercado privado, por vezes em áreas antigas e degradadas próximas do centro do Porto ou situadas na sua envolvente.

**Tabela 44. Distribuição da população estrangeira residente na AMP segundo o ano de construção da habitação, em 2001**

	Total	Antes de 1960		Entre 1961 e 1981		Após 1981	
	Nº	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Total de cidadãos estrangeiros	13.612	2.286	16,79	3.698	27,17	7.628	56,04
UE15	3.817	609	15,95	986	25,83	2.222	58,21
PALOP	3.030	601	19,83	898	29,64	1.502	49,57
Outros de África	439	71	16,17	112	25,51	256	58,31
Brasil	3.334	437	13,11	878	26,33	2.019	60,56
Outros da América Latina	956	135	14,12	270	28,24	551	57,64
Europeus de Leste	685	154	22,48	204	29,78	327	47,74
EUA e Canadá	269	21	7,81	72	26,77	176	65,43
China/Índia/Paquistão	357	127	35,57	107	29,97	123	34,45
Outros da Ásia	124	11	8,87	33	26,61	80	64,52

Fonte: Recenseamento da População 2001, INE (dados não publicados).

No que respeita às condições de habitação dos cidadãos estrangeiros residentes na AMP, os europeus de Leste parecem ser o grupo com a maior taxa de esforço, nomeadamente quando comparados com os portugueses. Olhando para a Tabela 45 (que respeita aos cidadãos nascidos no estrangeiro), a proporção de europeus de Leste a residir em alojamentos com as infraestruturas básicas (instalações sanitárias, instalações de banho, cozinha e água) é claramente mais baixa do que a proporção de portugueses, de pessoas nascidas no estrangeiro e de cidadãos estrangeiros nas mesmas condições.

**Tabela 45. Alojamentos de portugueses e de pessoas nascidas no estrangeiro com infraestruturas básicas segundo as principais origens geográficas**

	Portugueses	Total de pessoas nascidas no estrangeiro	UE15	PALOP	Brasileiros	Europeus de Leste	Outras pessoas nascidas no estrangeiro
Com casa de banho no alojamento	93,5	97,5	97,2	97,7	97,5	90,7	98,3
Com banheira ou duche	94,0	98,7	98,4	98,9	98,2	92,7	99,4
Com cozinha	98,0	97,0	96,0	97,3	96,6	92,9	98,0

Fonte: Rebelo, E. M. e Paiva, L.T. (2006) (dados extraídos do Recenseamento da População 2001, INE)

A situação dos cidadãos dos PALOP no domínio das infraestruturas básicas é aparentemente contraditória. Por um lado, a percentagem de pessoas aqui nascidas que são residentes em alojamentos com instalações sanitárias, banheira/chuveiro e cozinha, é mais elevada do que a percentagem de pessoas nascidas em Portugal; por outro lado, a percentagem de cidadãos dos PALOP a viver em alojamentos com água canalizada é a mais baixa de todos os grupos presentes na AMP (Tabela 46). Contudo, este aparente paradoxo é, provavelmente, explicado pelo facto da Tabela 45 se referir aos cidadãos nascidos nos PALOP e a Tabela 46 dizer respeito aos cidadãos estrangeiros dos PALOP. De facto, a primeira tabela inclui, para além dos africanos, a população lusa branca que nasceu em África e que veio para Portugal no período de descolonização nos meados da década de 70, ao passo que a segunda tabela apenas inclui os africanos. Devido a isto, a proporção



de pessoas com um elevado nível de contactos na sociedade portuguesa e pertencendo à classe média, ou até à classe média-alta, no primeiro grupo, é muito mais elevada do que no segundo, contribuindo para elevar as suas condições de habitação.

**Tabela 46. Distribuição da população estrangeira a residir na AMP segundo a existência de água no alojamento, em 2001**

	População total	Com água no alojamento	% com água no alojamento
População total residente	1.260.680	1.238.847	98,27
População portuguesa total	1.246.638	1.225.181	98,28
Total de cidadãos estrangeiros	14.042	13.666	97,32
UE15	3.931	3.819	97,15
PALOP	3.210	3.039	94,67
Outros de África	445	438	98,43
Brasil	3.381	3.346	98,96
Outros da América Latina	966	957	99,07
Europeus de Leste	743	713	95,96
EUA e Canadá	272	271	99,63
China/Índia/Paquistão	363	362	99,72
Outros da Ásia	129	125	96,90

Fonte: Recenseamento da População 2001, INE (dados não publicados).

Considerando todos estes aspetos, de entre as três regiões analisadas, a Área Metropolitana do Porto parece ser a região onde as diferenças entre as condições de habitação dos nacionais e dos imigrantes são menores. O caráter limitado da imigração e a natureza social mista de alguns grupos (brasileiros, por exemplo) são certamente fatores explicativos relevantes para a situação descrita.

Apesar dos menores níveis de desigualdade existentes nas situações residenciais de nacionais e estrangeiros na AMP, a análise desenvolvida também mostra que as vagas migratórias recentes (europeus de Leste, brasileiros com poucas qualificações e chegados recentemente) revelam

níveis de esforço crescentes para manter a sua habitação. De facto, têm de pagar valores mais elevados pela aquisição ou arrendamento da habitação, estando os alojamentos frequentemente menos equipados em termos de infraestruturas básicas, comparativamente aos dos cidadãos portugueses.

Estas provas de deterioração das condições de habitação entre as vagas recentes de imigrantes também se encontram em outras regiões de Portugal e requerem mais atenção na conceção de políticas de habitação. Na AMP, a conceção e implementação de políticas de habitação que sublinham as necessidades específicas dos imigrantes, estão praticamente ausentes. Contudo, os cidadãos dos PALOP, um grupo mais antigo de imigrantes sobre-representado em alojamentos não-clássicos, têm sido importantes beneficiários de programas públicos de realojamento, como o PER. Com efeito, os percursos residenciais dos imigrantes dos PALOP na AMP são bastante interessantes, pois apresentam algumas melhorias associadas a crescentes processos de aquisição de habitação (associados a taxas de esforço mais elevadas dos que as dos nacionais) e, também, a processos de transição de bairros de barracas e de outros tipos de habitação precária para habitação pública de carácter social. Apesar de tudo, e segundo os dados do Recenseamento de 2001, esta melhoria não evitou a sua ligeira sobre-representação em alojamentos sem infraestruturas básicas, como água canalizada. Eventualmente, o posterior desenvolvimento do programa PER, resolveu parte destas situações negativas, mas infelizmente não dispomos de dados estatísticos que o possam confirmar.

## **CAPÍTULO 5.**

# **IMIGRAÇÃO E POLÍTICA RESIDENCIAL AO NÍVEL LOCAL: EXPERIÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS DE CASCAIS E DO SEIXAL**

Com o intuito de obter uma perspectiva mais próxima e detalhada das experiências dos imigrantes no domínio residencial e, sobretudo, da leitura das problemáticas e das respostas desenvolvidas ao nível municipal, este capítulo efetua uma leitura sintética de dois casos de estudo da AML, um localizado na periferia sul (Seixal) e outro da periferia norte (Cascais). A opção pelo Seixal e por Cascais ficou a dever-se ao facto de ambos os municípios, com destaque para o Seixal, desenvolverem ações orientadas para o processo de integração dos imigrantes, possuindo ambos estudos recentes sobre as questões relativas a esta população. Adicionalmente, o peso da população imigrada é importante nos dois municípios (7% do total de residentes no Seixal, a percentagem mais elevada de todos os municípios da Península de Setúbal, o que corresponde a 11.603 pessoas, em 2009; 10,7% dos residentes em Cascais, num total de 21.943 indivíduos, no mesmo ano), e traduz situações contrastadas: uma população estrangeira dominada pelos residentes dos PALOP, apesar do crescimento dos nacionais da Europa de Leste e, particularmente, do Brasil, no caso do Seixal; uma população com origens mais diversificadas no que respeita a Cascais, onde os cidadãos da UE(15), os europeus de Leste, os africanos (com uma sobre-representação importante de guineenses) e os brasileiros (trata-se da segunda maior concentração deste grupo na AML, após a da Costa da Caparica), têm todos um peso significativo. Finalmente, tanto num caso como noutro, houve a necessidade de dar respostas a situações complicadas em termos residenciais (por exemplo, Bairro das Marianas ou do Fim do Mundo, em Cascais; situação ainda não resolvida do Bairro de Vale de Chicharos, no Seixal), que envolveram muita população imigrante, sobretudo dos PALOP, e exigiram soluções diversas, que resultaram num acumular de experiências enriquecedoras e didáticas.

## 1. CASO DE CASCAIS

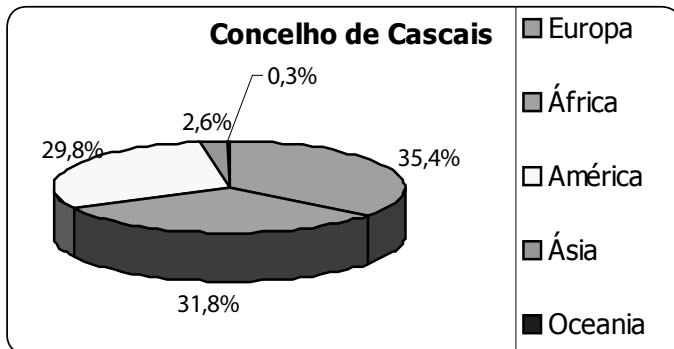
### População imigrante – quadro de referência

Em 2001, o município contava com 10.176 cidadãos estrangeiros, que representavam cerca de 6% da sua população.

Como evidenciam as Figuras 22a e 22b, o concelho de Cascais caracteriza-se pela diversidade da sua população estrangeira, uma vez que os europeus, muitos da União Europeia<sup>(15)</sup>, mas também muitos cidadãos da Europa de Leste, têm uma percentagem muito superior à observada para o conjunto da Grande Lisboa (AML-Norte), passando-se o mesmo com os brasileiros. Aliás, Cascais, e sobretudo a freguesia do Estoril, é uma das três maiores áreas de concentração de brasileiros de toda a Área Metropolitana de Lisboa, conjuntamente com a Costa da Caparica (Almada) e a Ericeira (Mafra).

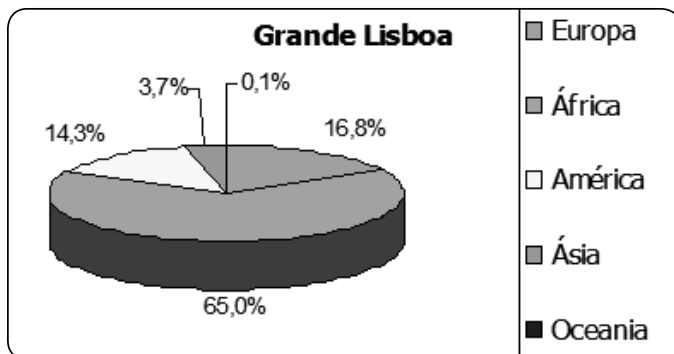
Relativamente aos cidadãos dos PALOP, apesar de representarem uma percentagem claramente inferior à observada no conjunto da Grande Lisboa, são muito significativos em número absoluto e aqueles que, de acordo com a informação cedida e a entrevista realizada no Departamento de Habitação e Desenvolvimento Sócio-territorial da CMC, mais carências habitacionais apresentam, estando bastante sobre-representados nos processos de realojamento.

**Figura 22a. Distribuição da população estrangeira no município de Cascais, por grandes macro-regiões de nacionalidade, em 2001**



Fonte: Câmara Municipal de Cascais/Geoideia (2007) – Caraterização da população imigrante no concelho de Cascais. CMC/Geoideia (dados: INE, Censo de 2001).

**Figura 22b. Distribuição da população estrangeira na Grande Lisboa, por grandes macro-regiões de nacionalidade, em 2001**



Fonte: Câmara Municipal de Cascais/Geoideia (2007) – Caraterização da população imigrante no concelho de Cascais. CMC/Geoideia (dados: INE, Censo de 2001).

Entre 2001 e 2011, o município de Cascais conheceu um crescimento populacional relevante no contexto da AML (+20,2%) que, no caso da NUT III Grande Lisboa, apenas foi inferior ao registado em Mafra. Para esta evolução, que deu origem a um efetivo populacional de 205.117 residentes<sup>33</sup>, terá tido alguma importância a população estrangeira, quer em termos indiretos (efeito na fecundidade e natalidade), quer diretos. De facto, o efetivo de estrangeiros no município mais do que terá duplicado entre 2001 e 2009, tendo a comunidade brasileira dado um contributo bastante relevante para este processo (serão cerca de um terço dos estrangeiros em situação legal, de acordo com dados do SEF de 2009). Em 2009, e de acordo com os elementos do SEF, a população estrangeira em situação legal a residir em Cascais atingia 21.943 pessoas, representando 10,7% dos residentes. A nacionalidade mais representativa correspondia aos brasileiros, sendo significativos os cabo-verdianos e os guineenses, os romenos, os ucranianos e os moldavos (no seu conjunto, estas eram as seis principais comunidades estrangeiras residentes no município) e, ainda, os ingleses e os alemães (representados entre os dez maiores grupos de estrangeiros do município). Esta situação ilustra dois dos aspetos mais originais deste município no contexto metropolitano:

- a) A polarização social e residencial da população estrangeira, marcada, por um lado, pela instalação, já de há muitas décadas, de muitos estrangeiros de classe média-alta e alta provenientes, sobretudo dos países da UE(15), mas também dos EUA e de outros países; e, por outro, de um número crescente de imigrantes menos qualificados do Brasil e dos PALOP;
- b) O facto de se tratar de uma das áreas preferenciais de instalação de brasileiros e guineenses na Área Metropolitana de Lisboa e, mesmo, no país.

**33** INE, Censos de 2011, dados preliminares.

## **Problemas habitacionais dos imigrantes no concelho – caracterização e respostas, no quadro das políticas habitacionais do município**

Como referido, os imigrantes que apresentam maiores problemas residenciais no concelho são os nacionais dos PALOP, com destaque para os oriundos da Guiné-Bissau e de Cabo Verde. Conforme referido na entrevista efetuada, como estes estavam sobre-representados nos três maiores bairros de barracas do concelho, com destaque para o Bairro das Marianas e o Bairro do Fim do Mundo, foram abrangidos pelas extensas operações de realojamento desenvolvidas desde finais dos anos 90, no âmbito do PER. Efetivamente, quase 15% dos recenseados no âmbito do PER de Cascais, em 1993, eram nacionais da Guiné-Bissau, detetando-se um valor quase idêntico para os nacionais de Cabo Verde (14,4%), a que se acrescentavam 4% de angolanos e 1% de são-tomenses. No seu conjunto, os cidadãos dos PALOP representavam mais de um terço dos indivíduos a realojar no âmbito do PER, o que confirmava os seus défices em termos de condições residenciais e a já mencionada sobre-representação nos bairros de barracas.

No caso do Bairro das Marianas, o maior aglomerado de barracas do município com 338 alojamentos e cerca de 1.700 habitantes, atualmente demolido, os nacionais da Guiné-Bissau (31,5%) e de Cabo Verde (23,4%) perfaziam mais de 50% da população residente. Já no Bairro do Fim do Mundo, cujo realojamento foi mais tardio e controverso, a população guineense ascendia a 36% do total de habitantes, um valor apenas abaixo dos nacionais de Portugal e muito superior ao de cabo-verdianos e angolanos (cerca de 5% cada). Note-se que este bairro funcionou como um espaço de instalação de muitos guineenses<sup>34</sup>, que chegaram após o recenseamento PER de 1993, o que os excluía formalmente do processo de realojamento, situação complexa, que deu origem a um processo reivindicativo dos residentes e que exigiu a identificação de respostas específicas por parte da autarquia. Estas basearam-se na realização de um levantamento extraordinário, realizado em 2008, das famílias ainda residentes em bairros de barracas do município e, no caso específico do bairro de

**34** Como refere o Relatório de Caracterização dos Imigrantes do Concelho (CMC/Geoideia, 2007), a imigração guineense aumentou a partir da segunda metade dos anos 90, vindo a consolidar-se a sua presença no município – através de reagrupamento familiar, nascimento de filhos em Portugal, chegada de migrantes laborais que são familiares dos já instalados –, o que permite perceber este aumento dos residentes nos bairros de barracas que, frequentemente, funcionam como espaços de acolhimento inicial ou imediatamente pós-inicial.

barracas do Fim do Mundo, do recurso ao PROHABITA para apoio ao realojamento das famílias cujas barracas estavam localizadas no terreno que foi destinado ao equipamento do Centro Social Paroquial da Boa Nova. Destes processos resultou o realojamento de imigrantes e famílias de imigrantes chegados após 1993, desde que os agregados envolvessem pessoas consideradas vulneráveis pelos critérios definidos pelo município (por exemplo, incluíssem crianças, idosos ou doentes). Daqui, decorreu a exclusão dos adultos chegados após o recenseamento de 1993, que vivessem isolados ou com outros adultos. Para estes casos, nunca foi encontrada uma solução no âmbito dos realojamentos (entrevista com SOLIM).

Face a esta realidade, a implementação dos realojamentos no âmbito do PER constituiu uma estratégia central da política habitacional do município entre finais dos anos 90 e 2008/2009. A estratégia de realojamento definida incorporou sete eixos estratégicos, sendo de destacar:

- O esforço de promover a participação das populações no realojamento, incorporando uma lógica “de base” que, de algum modo, se afastou dos processos associados às comissões de moradores, por vezes demasiado politizadas (entrevista com CMC). Refira-se que este processo nem sempre foi fácil e escorrito, tendo ocorrido momentos de tensão e de divergência de interesses. Contudo, o processo negocial possibilitou a resolução progressiva dos problemas das famílias vulneráveis não recenseadas no PER de 1993, ainda que nunca se tenha encontrado uma solução para os indivíduos adultos (entrevista com SOLIM);
- A opção de dispersar as unidades de realojamento (a dimensão média dos realojamentos é da ordem dos 40/50 fogos e os edifícios não têm mais de quatro pisos) e, também, as populações realojadas. “A integração social não é dissociável da integração urbana, o que implica a integração dos beneficiários na malha urbana” (entrevista com CMC);
- A incorporação do princípio da “escolha do local de residência por parte dos beneficiários, numa lógica de responsabilização”, aspeto considerado inovador por parte dos técnicos do município (entrevista com CMC). Isto resultou de um processo desenvolvido pela Câmara ao longo de oito a 12 meses, que permitiu identificar os locais preferenciais para residir, no



quadro da oferta existente, sobretudo localizada nas freguesias de Alcabideche e S. Domingos de Rana, e as motivações para a sua escolha (essencialmente proximidade aos locais de trabalho ou estudo).

Deste processo resultou o final dos bairros de barracas do município, estando os realojamentos praticamente concluídos (em Julho de 2011 faltava realojar 15 famílias). Nalguns casos, detetam-se situações problemáticas nos bairros de realojamento. Isto verifica-se no Bairro da Adroana, o maior bairro do concelho, que possui 129 fogos, e envolve famílias guineenses, cujo processo de integração se revelou bastante problemático (“famílias com problemas de domínio da língua portuguesa e, nalguns casos, de saúde, com um grande desfasamento cultural, com um grande desconhecimento do espaço urbano” – entrevista com CMC). Um outro caso é constituído pelo Bairro de Matos Cheirinhos, onde reside um outro conjunto de famílias mais vulneráveis.

Para além da resposta PER, outra opção consistiu na colocação no mercado de habitação, em 2008, de 400 fogos para venda a preços mais acessíveis. Isto foi efetuado com base num protocolo entre os promotores e a CMC, em que esta definiu critérios para a apresentação de candidaturas, não tendo sido necessário recorrer a concurso público. Esta opção permitiu contornar as limitações aos concursos públicos de habitação que, nos termos do já referido Decreto-Lei nº50/77, de 11 de Agosto, vedam o acesso a cidadãos estrangeiros (ou equiparados com os concidadãos da UE e os brasileiros).

### **Quadro habitacional e estratégias da autarquia**

As carências quantitativas e qualitativas de habitação parecem estar resolvidas no município, sendo o parque habitacional degradado pouco significativo, sobretudo quando comparado com os outros casos, como Lisboa ou o Porto (entrevista com CMC). Verifica-se também que, apesar da presente crise, não tende a ocorrer uma redução dos preços de mercado, mesmo que o tempo necessário para venda dos alojamentos seja, atualmente, maior. Adicionalmente, tem crescido a

oferta de habitações para arrendamento em todos os segmentos de mercado, normalmente com preços elevados para os padrões médios da AML, incluindo-se aqui as moradias (entrevista com CMC).

Apesar deste quadro, prevalecem problemas que, direta ou indiretamente, envolvem a questão habitacional e as populações imigrantes, nomeadamente:

- O mercado clandestino de arrendamento de anexos de moradias, sobretudo nas freguesias de São Domingos de Rana e de Alcabideche, frequentemente efetuados a imigrantes das vagas mais recentes – brasileiros e europeus de Leste, que, em muitos casos, pagam valores de renda elevados por alojamentos com condições relativamente limitadas. Note-se que estes grupos de imigrantes, acabam por não beneficiar dos programas públicos de habitação, até agora muito direcionados para o realojamento de bairros de barracas e outras situações precárias;
- A existência de situações de sobrelotação de alojamentos que envolvem imigrantes, com destaque para os brasileiros;
- A identificação de situações sócio-urbanísticas problemáticas nalguns bairros com sobre-representação de populações imigrantes, como é o caso da Adroana, de Matos Cheirinhos ou do Bairro Social do Fim do Mundo.

Adicionalmente, deve fazer-se referência aos casos dos indivíduos do sexo masculino que viviam em barracas e que não foram realojados no âmbito do PER. Embora muitas destas pessoas tenham conseguido resolver os seus problemas, e a questão já não tenha a visibilidade social de há dois ou três anos, subsistem casos em que estes imigrantes vivem em situações de forte precariedade residencial, que exigiriam a identificação de boas soluções.

Face à conjuntura existente e às influências que tem sobre o setor da habitação e, também, aos problemas detetados, as respostas municipais passam por:

- Elaborar o Plano Local de Habitação;
- Desenvolver estratégias inovadoras de acesso à habitação municipal (fogos que vão ficando devolutos e que são pertença da CMC), orientadas para os casos graves de carência habitacional, assentes num novo regulamento de atribuição de habitação recentemente concluído, que torna explícitos os critérios de acesso (sendo transparente em relação à possibilidade dos estrangeiros em situação regular poderem usufruir de habitação municipal) e que, entre outros aspetos, privilegia a atribuição direta e não o concurso público;
- Analisar os recentes conteúdos do Plano de Emergência Social, recentemente lançado pelo governo, e refletir acerca das medidas que envolvem habitação e imigração para, posteriormente, proceder à sua eventual operacionalização e implementação.

Para além destas respostas, a CMC mantém toda uma atividade de gestão dos bairros de habitação social municipal, que inclui uma vertente de intervenção social *in situ* importante, apesar de se verificar, em nossa opinião, uma capacidade de acção mais limitada, quando comparada com a situação de há algum tempo atrás.

## **2. CASO DO SEIXAL**

### **Dinâmicas demográficas e população imigrante – quadro de referência**

O concelho do Seixal é um dos mais populosos da Península de Setúbal (apenas suplantado, em número de habitantes, por Almada), tendo conhecido um processo de explosão demográfica entre 1960 e 1991, período em que foi um dos municípios que maior crescimento teve no país e na Área Metropolitana de Lisboa (a população residente quase duplicou entre 1960 e 1970, tendo triplicado entre 1970 e 1991) (CMS/CEG/ACIDI, 2011). Nas últimas duas décadas, a taxa de crescimento foi diminuindo progressivamente, situando-se a população residente atual em torno

dos 158.000 habitantes (INE, Censos de 2011). Para este crescimento, contribuíram migrantes internos, sobretudo nas décadas de 60 e 70, retornados das ex-colónias (segunda metade dos anos 70) e, nos últimos 20 a 30 anos, muitos imigrantes oriundos dos PALOP e, mais recentemente, do Brasil e da própria Europa de Leste.

Esta forte dinâmica demográfica reflete-se na juventude da população, sendo o Seixal “o segundo município mais jovem do distrito de Setúbal e o 12º a nível nacional” (CMS/CEG/ACIDI, 2011: 13).

No que respeita especificamente à população estrangeira, esta situava-se, como vimos no Subcapítulo 4.1, muito próximo dos 8.000 residentes em 2001 (Censos)<sup>35</sup>, representando 5,3% da população total, o que correspondia ao valor mais elevado de toda a Península de Setúbal. A composição desta população por origens geográficas é muito menos diversificada do que no caso de Cascais, sendo os nacionais dos PALOP absolutamente dominantes (representavam 77,4% do total em 2001), não obstante se ter verificado algum processo de diversificação nos últimos 10 a 12 anos, com a chegada de indivíduos de outras nacionalidades (por exemplo, em 2001, já se registavam cerca de 1.000 residentes brasileiros – o maior número, a seguir ao município de Almada – que correspondiam a aproximadamente 0,7% do total de residentes). Refira-se, ainda, que entre os nacionais dos PALOP se destacam os cabo-verdianos, os angolanos e os são-tomenses. Na verdade, se em Cascais se observa uma sobre-representação dos guineenses, no Seixal são os são-tomenses que se destacam, vivendo aqui, de acordo com os Censos de 2001, 16,4% dos indivíduos desta nacionalidade instalados na AML, valor apenas suplantado pelo registado no município de Loures. Note-se que estes são-tomenses registam algumas concentrações pontuais específicas, como a Quinta do Mocho (Terraços da Ponte) em Loures e o Bairro de Vale de Chicharos (Fogueteiro), no Seixal.

De acordo com os dados do SEF, em 2009 residiriam 11.033 estrangeiros em situação irregular no município do Seixal, confirmando-se como as comunidades nacionais mais relevantes os cabo-verdianos, os brasileiros, os são-tomenses, os angolanos e os guineenses<sup>36</sup>. Além disso, o

**35** Relembre-se que os estrangeiros residentes no concelho não chegavam a 2.000, em 1991 (Censos).

**36** O conjunto dos cidadãos dos PALOP correspondia a 57,5% dos residentes estrangeiros do município, em 2009.

Seixal partilhava com o município de Almada a posição de principal local de destino na Península de Setúbal.

### **Problemas habitacionais dos imigrantes no concelho – caracterização e respostas, no quadro das políticas habitacionais do município**

Os residentes oriundos dos PALOP apresentavam, tal como no caso de Cascais, muitas situações de défice habitacional, residindo muitos deles nos 49 núcleos de barracas e afins, que foram identificados no âmbito do PER municipal. Uma situação de vulnerabilidade específica é experimentada pelas famílias monoparentais femininas africanas que, ao “não terem o pai presente podem passar por muitas dificuldades, porque a mãe ganha geralmente pouco e quando está a trabalhar não pode acompanhar os filhos e faltam os familiares, que estão na terra, para darem apoio. Não há rede de apoio familiar.” (entrevista CMS).

Outro problema específico diz respeito aos homens imigrantes que vivem sozinhos ou em pequenos grupos e que evidenciam dificuldades na gestão do espaço doméstico. De resto, estas situações agravaram-se, de algum modo, nos últimos tempos, devido ao aumento do desemprego e da precariedade laboral, aparecendo misturadas com casos de alcoolismo, perda dos estatutos legais de imigrante e mesmo problemas de saúde (entrevista com CMS).

Um problema de alojamento grave que prevalece no município diz respeito ao Bairro de Vale de Chicharos, um conjunto de edifícios semi-acabados no Fogueteiro, ocupados essencialmente por famílias dos PALOP. O processo negocial que envolve o proprietário que adquiriu o terreno e os imóveis em 2000 e a Câmara Municipal do Seixal ainda está em curso, havendo o compromisso do primeiro em se responsabilizar pelo realojamento das famílias residentes, recenseadas em 1997. Até ao momento, este realojamento, que tem caráter urgente face aos problemas sociais e à precariedade dos alojamentos, ainda não está resolvido.

Relativamente aos imigrantes brasileiros (e aos imigrantes da Europa de Leste que residem no Seixal), e de acordo com as informações recolhidas na entrevista efetuada na Divisão de Habitação da C.M. do Seixal, as solicitações de apoio habitacional que apresentam são quase nulas. No entanto, estes apresentam dificuldades em aceder ao mercado de arrendamento formal, devido aos preços solicitados e, por vezes, à sua situação irregular, o que os leva, por exemplo, a procurar habitação precária nalguns bairros clandestinos do concelho. Um exemplo foi a Quinta do Silêncio que, em determinado momento, funcionou como “plataforma giratória” para alguma população brasileira. Deve referir-se que a estabilização das famílias imigrantes, associada a processos de consolidação dos empregos ou de constituição e/ou reagrupamento familiar, leva a que estas abandonem os locais mais precários e arrendem habitações de melhor qualidade ou procedam mesmo à aquisição de fogos no município (entrevista CMS). Contudo, os problemas associados à presente crise económica, que têm contribuído para a remigração de africanos ou o retorno de diversos imigrantes da Europa de Leste, vêm dificultar estas trajetórias positivas de mobilidade residencial.

Até momento bem recente, e para além do enorme esforço colocado pela C. M. do Seixal no processo de legalização e requalificação dos numerosos e extensos bairros clandestinos do concelho, a questão do realojamento foi um elemento central da política habitacional. Este incorporou duas estratégias essenciais:

- A instalação de população em dois bairros PER de iniciativa municipal: o Bairro da Cucena em Paio Pires e o Bairro Social do Fogueteiro, também conhecido como “Pátio Cigano”. No primeiro caso, trata-se de um bairro de grande dimensão (164 fogos), que junta população lusa, africana e cigana, detetando-se algumas tensões e incompreensões mútuas. Fica algo distante da malha urbana consolidada, embora as construções recentes estejam a contribuir para cerzir esta ao bairro e, em termos de perceção interna, aparece dividido em duas partes, o Bairro de Cima (percecionado como a pior área do ponto de vista sócio-urbanístico) e o Bairro de Baixo (entrevista com CMS). Já o Bairro Social do Fogueteiro tem muito menor dimensão (34 fogos), aloja sobretudo famílias de etnia cigana que já viviam em barracas

localizadas no mesmo sítio (não obstante se verifique uma progressiva tendência para a diversificação étnica, como prova o facto de as duas últimas famílias aqui realojadas serem africanas), e está integrado na malha urbana consolidada. De acordo com a CMS, as tensões e os conflitos são aqui significativamente menores.

Note-se que o processo de realojamento no Bairro da Cucena, ocorrido em Setembro de 2002, foi preparado de modo lento e cuidado, durante meses, visando identificar desejos e expectativas, assim como preparar as pessoas para a vida no novo contexto (entrevista com CMS);

- O recurso ao PER-Famílias que, como tivemos oportunidade de referir, possibilita o realojamento apoiado de famílias no mercado privado de habitação, podendo estas escolher a sua habitação, desde que respeitem determinados limiares orçamentais relativamente ao valor dos alojamentos. No Seixal, esta opção tem sido estimulada, contabilizando-se, até 2011, 90 famílias que a ela recorreram.

### **Quadro habitacional e estratégias da autarquia**

Não obstante o conjunto de respostas avançadas ao longo das últimas décadas pela autarquia no domínio residencial, subsiste um conjunto de problemas que envolvem défices habitacionais das populações imigrantes. Em termos sintéticos, aqueles que consideramos mais relevantes, correspondem:

- a) À situação de Vale de Chicharos, a exigir uma solução urgente de demolição, renovação e realojamento;
- b) À situação de Vale de Chicharos, a exigir uma solução urgente de demolição, renovação e realojamento;
- c) À situação de Vale de Chicharos, a exigir uma solução urgente de demolição, renovação e realojamento;
- d) À necessidade de completar os realojamentos PER ainda por efetuar, designadamente o bairro degradado de Santa Marta do Pinhal (Corroios), onde ainda residem 121 famílias, para além de 30 famílias residentes em dispersos (situação em Julho de 2011);

- e) Aos problemas sócio-urbanísticos detetados em bairros como a Cucena ou mesmo a Quinta da Princesa (bairro de promoção pública, onde vários alojamentos são propriedade dos ocupantes e os restantes do IHRU), que envolvem, quer situações de carência social dos habitantes (famílias mononucleares femininas de baixos recursos; desempregados), quer casos de conflito, relativo às práticas sociais e aos processos de apropriação do espaço, quer ainda atividades ilícitas como o tráfico de droga, nalguns locais associado à existência de grupos de delinquentes jovens;
- f) Às dificuldades de arrendamento de casas no mercado formal por parte dos imigrantes brasileiros, que conduzem a situações de precariedade residencial e de sobrelotação, frequentemente nos bairros clandestinos do concelho. De resto, na entrevista à CMS foi referido que “a aquisição de casa por parte de um estrangeiro é frequentemente feita em condições mais exigentes quando comparada com um luso. Contudo, isto ainda é mais difícil para um cigano. São os que se queixam mais de situações de discriminação” (entrevista à CMS);
- g) Aos problemas e necessidades específicas apresentados por imigrantes sós (ou em grupos de homens) do sexo masculino.

Deve referir-se que a situação de crise económica se traduziu num aumento das situações de precariedade laboral e de desemprego, o que tem contribuído para o incremento das situações de incumprimento, tanto no pagamento de rendas como no pagamento mensal à banca dos empréstimos para aquisição de casa própria.

“O mercado imobiliário está a sentir os efeitos da crise económica instalada. Existem situações de incumprimento nos pagamentos e de “entrega” das casas aos bancos, não só no Seixal como noutros municípios da Área Metropolitana. O aumento de solicitações de ajuda, neste domínio, à Divisão de Habitação da Câmara, aumentou significativamente em 2010 e ainda mais este ano. Há várias situações de despejo e os processos de execução por dívidas são hoje mais rápidos” (Entrevista, Divisão de Habitação da C.M.S).



Embora esta situação atinja, maioritariamente, famílias lusas com baixos recursos, ou mesmo da própria classe média, há também casos de famílias de origem imigrante nesta situação.

Face ao quadro existente, quer em termos conjunturais, quer no que respeita às próprias vulnerabilidades das populações imigrantes, a CMS definiu um conjunto de prioridades para dar resposta a estas problemáticas, procurando introduzir elementos inovadores. Neste sentido, as prioridades identificadas incluem, para lá da questão já antiga da reconversão de bairros clandestinos e da questão, mais atual, da valorização dos processos de reabilitação nas áreas centrais degradadas, o seguinte:

- a) A conclusão dos realojamentos efetuados ao abrigo do PER, com destaque para o caso do Bairro de Santa Marta do Pinhal, em Corroios. Neste domínio, continuará a ser incentivado o recurso ao PER-Famílias, como um instrumento interessante, que dá liberdade de escolha às famílias e possibilita uma dispersão das famílias com carências sociais e dos vários grupos étnicos. Embora na entrevista efetuada à CMS tenha sido mencionado que a dispersão dos imigrantes africanos não é um objetivo da política habitacional, até porque os problemas sociais existentes resultam da conjugação de múltiplos fatores (estigmatização dos bairros, condição de isolamento destes e défice de equipamentos e serviços – CMS/CEG/ACIDI, 2011) e há casos em que a concentração tem elementos benéficos, como a entreajuda dos residentes da mesma origem ou o desenvolvimento de identidades locais, com uma componente de apego ao bairro<sup>37</sup>, refere-se que a dispersão das populações carenciadas de origem africana pode facilitar a integração, inclusive porque os próprios parecem preferir realojamentos com níveis de concentração mais reduzidos;
- b) O acompanhamento e a gestão do património de habitação pública municipal, assegurando a sua qualificação e requalificação e, no caso de bairros mais problemáticos, como a Cucena, intensificando a intervenção direta junto das populações e das instituições locais, como as escolas, com o intuito de desenvolver sentimentos de responsabilização e de pertença

**37** Na entrevista, foram referidos exemplos de Santa Marta do Pinhal (bairro degradado) e da própria Quinta da Princesa (bairro de promoção pública, cuja gestão do património pertence ao IHRU).

- ça e, também, de atenuar estigmas, através da maior “abertura” dos bairros ao exterior;
- c) A resolução do problema de Vale de Chicharos, encontrando uma alternativa residencial para as famílias aqui residentes;
  - d) A implementação de uma solução de realojamento protegido, que abranja, por exemplo, a população masculina imigrante que vive só, ou em grupos de homens, e que seja caracterizada por elementos dos alojamentos coletivos ou da gestão e de certos serviços coletivos como a limpeza (processo em estudo, com análise de experiências desenvolvidas noutras autarquias – entrevista CMS);
  - e) Disponibilização de habitação para venda, a custos controlados, para jovens (Programa Municipal de Habitação Jovem), que podem incluir jovens imigrantes.

São ainda de referir os contactos da CMS com a banca, no sentido de sondar as possibilidades de esta possibilitar o acesso de famílias com dificuldades e de famílias de imigrantes a alojamentos que estejam na sua posse (note-se que, como foi referido, têm aumentado as “devoluções” de fogos por incumprimento dos encargos dos empréstimos). Este processo, encontra-se ainda em estudo, assumindo-se que a CMS poderia ter um papel de intermediária entre a banca e os potenciais locatários ou compradores (entrevista com CMS).

### **3. SÍNTESE CONJUNTA E NOTAS CONCLUSIVAS**

Apesar das diferenças na composição da população imigrante e, por exemplo, no custo dos alojamentos (mais elevado em Cascais do que no Seixal), algumas das respostas essenciais aos problemas habitacionais que envolvem os imigrantes foram idênticas. Nestas, incluem-se a relevância dada à erradicação de barracas e ao realojamento PER, que envolveram esforços de acompanhamento da população a realojar e, de uma forma mais explícita em Cascais e mais mitigada

no Seixal, a implementação de estratégias de disseminação dos novos alojamentos e bairros pelos municípios, valorizando a promoção da mistura social e étnica.

Como complemento ao PER, ambas as autarquias procuraram criar condições para que várias famílias adquirissem habitação no mercado privado. No caso de Cascais, isto decorreu, essencialmente, de uma opção que, pelas suas características, possibilitou a ausência de concurso público e permitiu dar resposta à população imigrante que de outra forma ficaria excluída, baseada num protocolo entre os promotores e a CMC, que estabeleceu as condições de acesso aos alojamentos. Já no Seixal, o PER-Famílias tem sido o principal instrumento mobilizado.

Actualmente, a questão da erradicação das barracas está, em larga medida, resolvida, prevalecendo contudo algumas áreas no Seixal, com destaque para o Bairro de Vale de Chicharos (Tabela 47).

Já a questão da gestão e integração sócio-territorial dos bairros municipais, é um desafio que se coloca às duas autarquias. Embora não sejam mencionadas muitas situações particularmente graves de défice social, de conflitos e tensões sociais e de criminalidade, é reconhecida a existência de problemas em alguns bairros, com destaque para os de maior dimensão, que incluem, por exemplo, Cucena e Quinta da Princesa no Seixal (gestão do IHRU, no que respeita ao património habitacional público) e o Bairro da Adroana, em Cascais.

**Tabela 47. Habitação e imigração nos municípios de Cascais e do Seixal – características básicas (parte 1)**

	Cascais	Seixal
População estrangeira		
Valores globais (2001 e 2009)	10176 (2001); 21943 (2009)	7973 (2001); 11033 (2009)
Taxa de variação (2001-2009)	115,6%	38,4%
Caraterísticas fundamentais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diversidade das origens geográficas – UE(15), Europa de Leste, PALOP e Brasil;</li> <li>- Sobre-representação da população brasileira (sobretudo na área do Estoril) e da população guineense, no contexto da AML.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Claro predomínio dos imigrantes dos PALOP;</li> <li>- Comunidade brasileira importante, mas com números bastante inferiores aos dos imigrantes dos PALOP;</li> <li>- Sobre-representação da população são-tomense no contexto da AML.</li> </ul>
Principais problemas residenciais dos imigrantes		
Com origem nos PALOP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Com os portugueses, grandes beneficiários do realojamento PER (destaque para guineenses e cabo-verdianos);</li> <li>- Dificuldades de inserção social nalguns bairros municipais (desajuste cultural, pobreza e tensões);</li> <li>- Problema das situações de alguns adultos que foram excluídos do processo de realojamento, por terem chegado após 1993 e não se enquadrarem nos critérios de vulnerabilidade definidos pelo município;</li> <li>- Maiores dificuldades no acesso aos mercados privados de arrendamento e compra (situação legal, exigência de fiador, elevados custos da habitação no concelho).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Com os portugueses, grandes beneficiários do realojamento PER;</li> <li>- Défices de qualidade residencial significativos nos bairros de Santa Marta do Pinhal (Corroios), ainda a realojar no âmbito do PER e, sobretudo, nos edifícios semi-acabados de Vale de Chicharos no Fogueteiro;</li> <li>- Dificuldades de inserção social nalguns bairros municipais (desajuste cultural, pobreza e tensões);</li> <li>- Défices sociais específicos de diversas famílias monoparentais femininas;</li> <li>- Problema das condições sociais e de alojamento dos homens imigrantes sós (ou em grupos de indivíduos do sexo masculino);</li> <li>- Maiores dificuldades no acesso aos mercados privados de arrendamento e compra (situação legal, exigência de fiador), que se agravaram no presente contexto de crise.</li> </ul>
Com origem no Brasil e na Europa de Leste	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Situações de más condições habitacionais (por exemplo, anexos de moradias, partes de casa em bairros clandestinos) e de pagamento de rendas elevadas para as características dos alojamentos em diversas áreas do município;</li> <li>- Sobrelotação como forma de otimizar os custos e responder às rendas elevadas;</li> <li>- Maiores dificuldades no acesso aos mercados privados de arrendamento e compra (situação legal, exigência de fiador, elevados custos da habitação no concelho)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Situações de más condições habitacionais (por exemplo, anexos de moradias, partes de casa em bairros clandestinos) e de pagamento de rendas elevadas para as características dos alojamentos em diversas áreas do município;</li> <li>- Sobrelotação como forma de otimizar os custos e responder às rendas elevadas;</li> <li>- Problema das condições sociais e de alojamento dos homens imigrantes sós (ou em grupos de indivíduos do sexo masculino);</li> <li>- Maiores dificuldades no acesso aos mercados privados de arrendamento e compra (situação legal, exigência de fiador).</li> </ul>

**Tabela 47. Habitação e imigração nos municípios de Cascais e do Seixal – características básicas (parte 2)**

Estratégia e respostas municipais	Cascais	Seixal
Realojamento (Julho de 2011)	- Realojamento PER praticamente concluído (falta realojar 15 famílias)	- Realojamento PER avançado. Falta realojar 121 famílias do Bairro de Santa Marta do Pinhal em Corroios e 30 agregados familiares dispersos; - Encontrar uma solução para o B <sup>o</sup> de Vale de Chicharos.
Dispersão (mistura social e étnica)	- Estratégia preferencial e privilegiada no realojamento. Dispersão dos novos núcleos de habitação pública (exceção: B <sup>o</sup> Adroana)	- Embora seja considerado vantajoso, assume-se que a concentração é um fator que pode ser problemático em determinados contextos e que se associa a outras questões problemáticas (e.g. estigma, não integração na malha urbana...).
Intervenção sócio-territorial	- Presença nos bairros – mais atenuada do que no passado – e acompanhamento da gestão destes.	- No caso da imigração, há uma estratégia integrada, apoiada num serviço que é o Espaço Cidadania, sendo definidos anualmente objetivos de intervenção; - Relevância dada à gestão e acompanhamento dos bairros municipais; intenção de reforçar o acompanhamento direto junto dos bairros, necessidade de trabalhar em maior proximidade com instituições locais como as escolas e reconhecimento de que é necessário “abrir” e “integrar” melhor bairros como a Cucena e, de algum modo, a Quinta da Princesa.
Estímulos ao arrendamento	- Novo regulamento de atribuição de habitação, explícito quanto às possibilidades de acesso dos estrangeiros não comunitários em situação regular. Privilégio aos casos de grave carência habitacional, estudando-se a hipótese da atribuição se efetuar sem concurso público.	- Contactos com a Banca, no sentido de esta poder alienar algum do património habitacional que vem a acumular, arrendando-o a famílias com carências, incluindo-se imigrantes. CMS estabeleceria condições de acesso e faria de intermediária, mas o acordo seria estabelecido diretamente entre os interessados e os bancos. Solução em estudo.
Estímulos à aquisição a custos controlados	- Colocação de fogos no mercado para venda a preços mais acessíveis (experiência de 2008). Protocolo entre os promotores e a CMC, em que esta definiu critérios para a apresentação de candidaturas, não tendo sido necessário recorrer a concurso público.	- Programa Municipal de Habitação Jovem – disponibilização de habitação para venda a custos controlados destinada a jovens, que podem incluir imigrantes.
Outras respostas	Elaboração do Plano Local de Habitação	Estudo de uma solução de realojamento protegido, destinada a população masculina imigrante que vive só ou em grupos do sexo masculino, que inclui elementos de gestão e serviços partilhados.

Embora ambos os municípios tenham estratégias de intervenção que dão atenção aos problemas específicos dos imigrantes, estas têm mais relevância no desenho das políticas do Seixal, designadamente através do conjunto de iniciativas promovido no âmbito do Espaço Cidadania. Já no que respeita à intervenção sócio-territorial nos bairros públicos, os níveis de acção parecem ser semelhantes, embora o Seixal dê indicações de pretender desenvolver uma estratégia futura mais interventiva e pró-ativa (Tabela 47).

Por último, enquanto Cascais aposta em rever os regulamentos de acesso à habitação municipal, orientando o acesso para casos mais carenciados, e parece optar por uma intervenção integrada no domínio da habitação que será consubstanciada num plano municipal, o Seixal, sem referir a realização de um plano deste tipo, estabelece prioridades que incluem o final dos realojamentos, a questão de Vale de Chicharos e a melhoria nos processos de gestão e acompanhamento dos bairros municipais.

Tanto num caso como noutro, e embora de formas distintas, há um esforço para estabelecer parcerias (ou, pelo menos, auscultar) com a banca, que é grande proprietária de habitação, de forma a que esta possa contribuir para solucionar alguns dos problemas de habitação das populações residentes, incluindo-se aqui os imigrantes. Os promotores imobiliários também aparecem nesta estratégia de envolvimento de atores do setor privado, enquanto contributo para a implementação de soluções neste domínio (Tabela 47).

Por último, mencione-se a intenção do município do Seixal em desenvolver soluções de realojamento protegido, especificamente orientadas para os casos de imigrantes do sexo masculino, que vivem isolados ou em grupo.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Embora a imigração contemporânea em Portugal esteja, em primeiro lugar, associada à chegada das populações africanas no quadro do processo de descolonização de meados da década de 1970 e dos subsequentes conflitos políticos e militares que afetaram Moçambique, Angola e Guiné-Bissau, a segunda metade da década de 80 e a década de 90 foram caracterizadas por uma transição progressiva para uma migração de carácter laboral, que atingiu o seu pico no período de 1997/1998 – 2002. Até 2004, o número de estrangeiros aumentou significativamente, tendo-se dispersado por várias regiões portuguesas e apresentado origens geográficas diversificadas, nomeadamente por via da chegada de um elevado número de cidadãos da Europa de Leste (especialmente ucranianos, moldavos, romenos e russos) e, também, de uma vaga muito expressiva de brasileiros (com competências, de alguma forma, inferiores à vaga de imigrantes de meados da década de 80 e 90 e com um padrão de inserção no mercado de trabalho mais diversificado e menos qualificado – Peixoto e Figueiredo, 2007).

Após 2005, o agravar da situação económica está em sintonia com a significativa atenuação que se verificou no ritmo de intensificação dos fluxos de chegada, traduzindo-se isto numa tendência para o crescimento ligeiro do número global de estrangeiros residentes. Neste contexto mais recente, os movimentos por motivos laborais atenuaram-se, face a movimentos justificados por outras razões, como o reagrupamento familiar, para além de alguns grupos de imigrantes começarem a experimentar processos de retorno mais significativos (por exemplo, ucranianos, brasileiros) que, nalguns casos, são compensados por novas chegadas. A imigração lusófona parece estar, novamente, a reforçar o seu peso no conjunto dos estrangeiros (não obstante o crescimento do número de romenos e moldavos), e a lógica de dispersão dos imigrantes pelo território nacional parece hoje mais atenuada. Refira-se que, para além do importante crescimento relativo dos estrangeiros em regiões como o Alentejo ou mesmo o Interior Norte (onde o seu número global continua muito reduzido), o Algarve conheceu uma explosão muito significativa da população estrangeira entre 1998 e 2007, sendo hoje o segundo destino a nível nacional.

Os dois ciclos migratórios que se viveram até 2004/2005, nomeadamente o que teve início em meados dos anos setenta e início da década de 80, e que foi dominado pelos africanos oriundos dos PALOP, e o segundo (após 1997/98), em que os europeus de Leste e os brasileiros superaram os cidadãos dos PALOP, apesar destes nunca terem parado de chegar a Portugal, estimularam o funcionamento do setor habitacional em Portugal e, em particular, desafiaram a filosofia que subjaz à política de habitação dos últimos 10 anos. No que diz respeito aos imigrantes dos PALOP, os grandes problemas que enfrentaram estiveram – e nalguns casos, como vimos, ainda estão – relacionados com o seu agrupamento em determinados bairros de barracas, na sua maioria localizados na periferia de Lisboa. As primeiras chegadas de imigrantes, em meados dos anos 70, foram, do ponto de vista quantitativo, relativamente volumosas; paralelamente, a oferta do mercado imobiliário não mostrou capacidade de oferecer a estas populações um número suficiente de casas a preços acessíveis (quer para comprar, quer para arrendar). No seu conjunto, estes dois fatores proporcionaram a adoção de soluções de natureza informal que, em consequência, contribuíram – como aconteceu antes com os migrantes internos e também com alguns portugueses que retornaram para Portugal no âmbito da descolonização – para expandir os bairros de barracas nas décadas de 70 e 80.

O facto da imigração oriunda de Cabo Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Angola ter continuado nos anos 80 e 90, conduziu a um aumento progressivo, até ao início da década de 90 e sobretudo no contexto da AML, do número de cidadãos dos PALOP a viver em condições precárias de habitação (alojamentos sobrelotados, falta de infraestruturas básicas, como água canalizada em casa e outras).

Ao longo de todo este período, as políticas de habitação, tradicionalmente marcadas por um baixo nível de investimento financeiro por parte do Estado (em 2003 era responsável pela construção de menos de 4% do total do parque habitacional existente), passaram de um princípio limitado de “ajuda à pedra”, para um centrado na “ajuda à pessoa”, que se concretizou num forte apoio à compra de casa própria no mercado privado de habitação (sobretudo, mediante benefícios fiscais e bonificações de juros). Esta orientação política, ligada ao setor da habitação, conduziu, entre a década de 80 e 90,



a um aumento muito forte de compra de casa própria que, por sua vez, beneficiou da generalização de créditos bancários favorecidos por baixas taxas de juro, que no final da década de 90 chegaram a atingir oferta económica insustentável de taxas de juro 0, durante alguns meses.

Embora tal realidade indicie uma aparente democraticidade no acesso à casa própria, geraram-se, igualmente, um conjunto de efeitos perversos. Em primeiro lugar, contribuiu para reduzir a oferta de habitação em regime de arrendamento, o que dificultou o acesso à habitação por parte de populações que não encaixam num quadro de mercado orientado para a aquisição de habitação própria apoiada por empréstimos bancários, como é o caso da maioria dos imigrantes. Na verdade, o mercado de arrendamento é ligeiramente polarizado entre um importante (embora em regressão) parque habitacional envelhecido, de rendas bastante baixas (resultantes da lei do congelamento das rendas em vigência entre os anos 40 e 80, em Lisboa e Porto, e entre meados dos anos 70 e o decénio de 80, no resto do país) e um número crescente (mas relativamente reduzido em termos absolutos e face à oferta para venda, pelo menos até há dois ou três anos atrás) de habitações mais recentes (ou renovadas), com valores de arrendamento relativamente altos. Refira-se que os imigrantes recém-chegados – com exceção da primeira vaga dos cidadãos oriundos dos PALOP – são, não raras vezes, obrigados arrendar a preços relativamente elevados, como ficou demonstrado no Capítulo 4 do presente estudo, para as principais regiões de acolhimento. Com o objetivo de contornar as rendas altas, os imigrantes adotam uma estratégia de partilha de casas, multiplicando dessa forma situações de sobrelotação nos alojamentos, como se teve oportunidade de atestar, em particular na Área Metropolitana de Lisboa e no Algarve.

Um segundo efeito perverso está associado à reduzida flexibilidade do mercado privado (que contou com o apoio da banca comercial, através da concessão de empréstimos bancários), quando comparado com soluções precedentes adotadas (construção informal, rede familiar de apoio), por exemplo, pelos migrantes internos que se instalaram, nos anos 60 e 70, na Área Metropolitana de Lisboa e, embora em muito menor medida, também na Área Metropolitana do Porto. De facto, nas últimas duas décadas, o número de hipotecas veio aumentar substancialmente a taxa de endividamento de muitas famílias, levando-as a situações limite, no que diz respeito ao cumprimento dos

seus empréstimos bancários. Em situação de crise económica, como a presente, isto significou que as famílias diretamente afetadas (perda de emprego, redução salarial, renegociação indeferida de contrato, atrasos no pagamento dos salários) enfrentam enormes dificuldades para responder às obrigações contratuais com que se comprometeram com os bancos, sendo, eventualmente, obrigadas a vender as suas casas em condições desfavoráveis.

Um terceiro elemento, que é importante de salientar, diz respeito aos grupos de população que, no quadro das políticas de apoio à aquisição de casa própria, foram menos beneficiados: a população nacional pobre, os jovens das classes baixa e média-baixa e os imigrantes. De facto, estes grupos carecem frequentemente de um mínimo de capital que permita negociar empréstimos e, em alguns casos (por exemplo, os imigrantes e os ciganos), têm de enfrentar dificuldades adicionais associadas a fatores como a discriminação (ver Capítulo 3.3) ou a sua situação jurídica (migração irregular; benefício do estatuto de imigrante que, todavia, não corresponde ao estatuto de residência e, assim, impede a assinatura formal de contratos de habitação). Em muitas situações, os imigrantes experienciam significativas dificuldades no acesso à habitação e vêem-se forçados a confiar na oferta informal de arrendamento que, frequentemente, é praticada a preços de mercado relativamente elevados. Por último, os princípios políticos que têm fomentado a compra de casa própria, associados à construção de novos imóveis, têm contribuído, em todo o país, mas em especial nos concelhos suburbanos da Área Metropolitana de Lisboa (por exemplo, Sintra ou Sesimbra), e também no Algarve, para uma expansão muito significativa de um parque habitacional moderno. Este diagnóstico denuncia, de alguma forma, que a produção de habitação foi excessiva, quando comparada com o crescimento das famílias e com as suas efetivas carências e, também, que o investimento direcionado para a reabilitação de imóveis tem sido relativamente limitado, sobretudo quando se compara com o que acontece em outros países da União Europeia (entrevista com IHRU).

Centrando agora a análise no mercado público de habitação, é necessária a referência ao Programa Especial de Realojamento (PER), um programa implementado pelo governo, no início da década de 90, cujo objetivo assentava na erradicação de bairros degradados nas Áreas Metropolitanas

de Lisboa e Porto através de um importante processo de realojamento. Em 1996, o PER foi complementado com uma componente programática mais flexível, embora de menor dimensão, denominada PER-Famílias. Este programa foi responsável, no período de 1996-2000, por um crescimento relevante da produção de novas habitações públicas, minimizando as dificuldades que muitas famílias de classe baixa, assim como imigrantes dos PALOP e ciganos, enfrentam no acesso à habitação. Embora o programa não estivesse especificamente direccionado para as populações imigrantes e ciganas, o facto de estas estarem sobre-representadas nos bairros degradados acabou por determinar que, entre o total dos beneficiários, estes grupos fossem dos que mais retiraram vantagens do PER. Se o PER contribuiu para reduzir as dificuldades no acesso à habitação de algumas famílias, a sua operacionalização, feita em diversos casos através do modelo de grandes áreas habitacionais, não resolveu problemas urbanos e sociais sentidos pelos imigrantes e por outras famílias residentes em novos alojamentos de habitação social. Deste modo, e por um lado, muitos destes novos bairros sociais carecem de “elementos fundamentais de cidade” (lojas, serviços, etc.) e, geograficamente, ocupam territórios relativamente isolados, apartados das áreas urbanas consolidadas. Por outro lado, a sua estrutura rígida (edifícios altos, a não integração de espaços públicos, falta de espaços para o desenvolvimento de pequenas empresas) coarta a relação entre o espaço privado e público e torna a integração e o necessário controlo social (por exemplo, das mães sobre os filhos) mais complexos. Por último, a concentração de pessoas com problemas sociais (desemprego, abandono e insucesso escolar, etc.) em grandes áreas habitacionais, frequentemente desconetadas do tecido urbano circundante, reforça a exclusão social e os eventuais ciclos de privação, contribuindo para o aumento de tensões e a limitação dos processos de interacção social e de desenvolvimento de movimentos associativos de bairro. E sendo, neste contexto, a exclusão social a questão chave, a dimensão étnica surge como um elemento complementar da exclusão operada nos bairros<sup>38</sup>.

Tendo em conta a dinâmica e o perfil da imigração em Portugal, bem como as características do mercado imobiliário e as orientações políticas neste domínio, podem identificar-se, em termos de inserção no mercado habitacional, dois tipos de situações que envolvem imigrantes não-UE25:

**38** Sobre esta questão, ver Malheiros e Mendes (coords.) (2007).

- Os imigrantes dos PALOP, que chegaram numa fase precedente face a outros grupos, e que ainda estavam sobre-representados nos bairros degradados do início do século XXI. Embora enfrentem condições de habitação mais difíceis do que a população nacional, especialmente na Área Metropolitana de Lisboa e no Algarve, estes imigrantes têm experimentado, no decurso dos anos 90, importantes progressos que se ficam a dever tanto à sua importante participação no programa de erradicação de barracas PER, como à mobilidade social, que inclui diversos exemplos positivos de ascensão no modelo habitacional. Quanto a este último facto, várias famílias que integram indivíduos dos PALOP adotam um comportamento geral baseado na compra de casas e apartamentos no mercado privado, com recurso a empréstimos bancários, aumentando, de forma ampla, as suas taxas de endividamento. No entanto, é importante salientar que a redução das dificuldades de acesso à habitação por parte da população dos PALOP foi inferior, na década de 1990, à registada pelos cidadãos nacionais e que, simultaneamente, aquelas comunidades continuavam a estar sobre-representadas nos bairros degradados da Área Metropolitana de Lisboa, enfrentando situações de sobrelocação (com exceção da Área Metropolitana do Porto) e a viver em muitas casas que não cumprem critérios mínimos de habitabilidade;
- As vagas recentes de imigração provenientes do Brasil, da Europa de Leste e, em menor escala, da Ásia do Sul e da China. Estes imigrantes são tradicionalmente muito menos conotados com a tipologia de habitação social localizada, essencialmente, nas coroas periféricas de Lisboa (e, anteriormente, com a concentração em bairros degradados), embora as suas opções residenciais, associadas, em grande medida, ao mercado de arrendamento, expressem outros tipos de problemas. Em todas as regiões analisadas, o valor dos arrendamentos cobrado a estes grupos, para residências que, muitas vezes, são antigas e não apresentam boas condições de habitabilidade, é em média mais elevado do que o exigido aos cidadãos nacionais. Além disso, para fazer face às rendas relativamente elevadas, estes imigrantes partilham as residências com vários amigos, e muitas vezes com outras famílias, gerando níveis de sobrelocação que as estatísticas denunciam.

Apesar das evidências que revelam condições de alojamento mais difíceis para os grupos de imigrantes, em comparação com a população nacional, a questão da habitação nunca foi matéria prioritária no contexto das políticas de integração. Na verdade, as políticas de habitação assumiram, sobretudo em termos de intervenção direta, um caráter progressivamente residual, designadamente após os anos 80, cada vez mais orientado para os grupos, essencialmente nacionais, com fortes carências sociais, deixando ao mercado o resto da intervenção no setor (com o beneplácito e mesmo o apoio do estado). No entanto, alguns instrumentos de política, como o PER, geraram um importante impacto sobre os imigrantes, em especial os oriundos dos PALOP, não apenas porque contribuíram para mudar alguns dos princípios (por exemplo, o PER foi o primeiro a considerar implicitamente o direito dos estrangeiros em situação regular à habitação pública), mas também porque responderam às necessidades específicas de muitas famílias. Só após o início do ano 2000 é que a problemática da habitação, que envolve, como vimos, muitos membros das comunidades de imigrantes, começou a merecer uma atenção cada vez maior das estruturas políticas. Na sequência, por um lado, do I Plano de Integração dos Imigrantes (PII) que dedica um capítulo único a este tópico, e por outro, dos documentos que suportam o Plano Estratégico para Habitação (PEH - 2008), são referidos algumas vezes os imigrantes como um público que enfrenta necessidades específicas.

Tendo em conta (i) a orientação geral assumida pelo PEH, que se distancia das estratégias que favorecem a concentração ao nível da habitação social, e privilegia um princípio de reconstrução baseado na lógica de “ajuda à pessoa”, apoiado por parcerias público-privadas, pela descentralização das competências em matéria de política de habitação e pela discriminação positiva de ações de regeneração e reabilitação em vez de construção nova, bem como (ii) a perspetiva mais centrada, imediata e, de certo modo, conservadora do 1º PII (2007-2009) no domínio da habitação (conclusão do PER, “novas” soluções não-especificadas de habitação social envolvendo ONG e municípios, promoção de iniciativas anti-discriminação na banca comercial, algumas medidas que visem a integração de segundas gerações que vivem segregadas em áreas, etc.) e, numa lógica de atualização, os avanços introduzidos pelo 2º PII (2010-2012), designadamente no que respeita à perda da relevância antes concedida a respostas tradicionais, no âmbito do realojamen-

to, e à incorporação da dimensão regeneração, parece pertinente recordar, neste ponto, algumas orientações (já mencionadas em capítulos anteriores) que possam contribuir para o desenho de uma política de habitação que estimule maiores níveis de integração e diminua os problemas de habitação que afectam os imigrantes.

### **A) Medidas de curto prazo:**

- Terminar os processos de realojamento, quer os que ainda respeitam a situações PER, quer os que correspondem a outros casos (por exemplo, Vale de Chicharos), ampliando o atual espectro de respostas existentes, a fim de possibilitar a integração dos imigrantes chegados após o levantamento efectuado em 1993. Embora esta questão já esteja contemplada no PROHABITA, parece beneficiar apenas de uma validade temporária (só para dois anos) e sustenta unicamente o adiar do problema. As possibilidades mencionadas na medida 20 do I Plano de Integração dos Imigrantes (reforço das soluções alternativas para habitantes de aglomerados habitacionais intervencionados pelo PER, mas que não constem do recenseamento inicial) devem ser mais exploradas.
- Desenvolver, em bairros de habitação pública, estratégias de gestão responsáveis, através de incentivos mais robustos que estimulem a participação de residentes, imigrantes incluídos, no processo de gestão do seu parque habitacional e, também, através do desenvolvimento de sistemas contínuos de gestão local, com o envolvimento de mediadores (atente-se às experiências desenvolvidas por vários programas de parceria EQUAL e, eventualmente, ESCOLHAS), em bairros onde a população cigana e os imigrantes se encontram sobre-representados.

### **B) Medidas Estratégicas**

#### **B1 – Regeneração e reabilitação:**

- Implementar programas de regeneração de carácter flexível e integrado, em áreas habita-

cionais antigas e degradadas e em áreas de auto-construção, principalmente na Área Metropolitana de Lisboa, mas também no Algarve e, eventualmente, em outras regiões, onde exista uma concentração de imigrantes dos PALOP (continuação do processo de implementação e ampliação do programa “Bairros Críticos”);

- Prosseguir com as estratégias que visam o desenvolvimento de iniciativas específicas destinadas a reforçar as competências dos jovens imigrantes em bairros degradados (eventualmente através da incorporação destas iniciativas em programas de regeneração mais amplos);
- Implementar, numa lógica de parceria (proprietários, municípios, bancos), programas de regeneração do casco antigo das cidades (por exemplo, Lisboa e outros), envolvendo, eventualmente, a transição temporária de apartamentos para o município que, após a sua reabilitação e reintrodução no mercado, são devolvidos aos proprietários após o retorno do investimento público (alguns imigrantes podem ser envolvidos neste processo, assim como podem contribuir para a revitalização do centro das cidades).

## B2 – Mercado de Arrendamento:

- Criar condições para estimular a dinâmica do mercado de arrendamento, como uma alternativa interessante à casa própria, que envolvam concertação entre municípios, banca e proprietários, o que pode ser especialmente adequado para determinados grupos populacionais, tais como os jovens ou imigrantes recém-chegados;
- Estudar eventuais medidas que complementem o esforço bem sucedido do ACIDI no domínio da sensibilização dos atores, com destaque para a banca, para o combate à discriminação do acesso dos imigrantes ao mercado habitacional, tanto de compra como de arrendamento;
- Associar sistemas futuros de recrutamento laboral de imigrantes com componentes de integração, como seja a oferta de habitação, que pode envolver o recurso e usufruto de casas vagas em áreas rurais, assim como habitações coletivas.

### B3 – Medidas Experimentais:

- Desenvolver soluções de habitação social implementadas em parceria com associações de imigrantes, IPSS, ONG e cooperativas de habitação;
- Desenvolver, experimentalmente, respostas de alojamento integrado, com partilha de gestão e de serviços, para imigrantes do sexo masculino que vivam sós ou em grupos compostos por elementos do sexo masculino;
- Desconcentrar e descentralizar as atividades antes desenvolvidas pelos serviços do Gabinete de Apoio à Habitação do ACIDI, através do desenvolvimento de estratégias de parceria com as autoridades locais e outros parceiros (trata-se de uma solução que parece aumentar a eficácia das respostas e respeita os princípios da subsidiariedade e da resposta personalizada).



# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACIDI (2007), *Plano para a Integração de Imigrantes*, Resolução do Conselho de Ministros n.63-A/2007, Lisboa: ACIDI.

ACIDI (2008), *Relatório Anual de Execução Maio de 2007-Maio de 2008. Plano para a Integração dos Imigrantes*, Lisboa: ACIDI.

ARBACI, Sonia (2002), "Patterns of Ethnic and Socio-spatial Segregation in European Cities: are welfare regimes making a difference?", *Immigration and Place in Mediterranean Metropolises*, Metropolis Portugal, Lisboa: Luso-American Foundation, pp.83-115.

ARBACI, Sónia e MALHEIROS, Jorge (2010), "De-Segregation, Peripheralisation and the Social Exclusion of Immigrants: Southern European Cities in the 1990s", in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 36, n.º 2, Fevereiro 2010, pp.227-256.

BOVENKERK, Frank (1992), *Testing Discrimination in Natural Experiments: A Manual for International Comparative Research on Discrimination on the Grounds of "Race" and Ethnic Origin*, Geneva: ILO.

CARNEIRO, Roberto *et al.* (2006), *A Mobilidade Ocupacional do Trabalhador Imigrante em Portugal*, Coleção Cogitum, n.º20, MTAS.

CAVACO, Carminda (1983) *A costa do Estoril. Esboço geográfico*. Lisboa, Editorial Progresso Social e Democracia.

CCDR (2002), *PROT Algarve: um território com futuro*, vol. 2, Faro: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve.

CCDR (2007a), *PO Algarve 21*, Faro: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve.

CCDR (2007b), *PROT Algarve: um território com futuro*, vol. 1, Faro: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve.

CET-ISCTE, IRIC, A. Mateus e Associados (2008), *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação, 2008-2013*, Relatório 1 - Diagnóstico de Dinâmicas e Carências Habitacionais, Lisboa.

CMA (1994), *PDM – Relatório Síntese*, Albufeira: Câmara Municipal de Albufeira.

CMA (2004), *Relatório de Avaliação da Execução do Plano Director Municipal de Albufeira e de caracterização da evolução das condições económicas, sociais e ambientais*, Albufeira: Câmara Municipal de Albufeira.

CMC/Geoideia (2007), *População Imigrante no Concelho de Cascais – caracterização*, Cascais: Câmara Municipal de Cascais.

CML (2006), *Rede Social Lagos: Diagnóstico Social*, Lagos: Câmara Municipal de Lagos.

Conselho Local de Acção Social (CLAS) (2004), *Diagnóstico Social do Concelho de Faro*.

CMS/CEG/ACIDI (2011), *Estudo de Diagnóstico da Caracterização da População Imigrante e identificação dos seus Problemas e dos seus Contributos para as Dinâmicas de Desenvolvimento do Município do Seixal*, Seixal: Câmara Municipal do Seixal.

ESTEVES, Alina (2004), *Imigração e cidades. Geografias de metrópoles multi-étnicas – Lisboa e Washington D.C.*, Dissertação de Doutoramento em Geografia Humana, Universidade de Lisboa, (polic.).

FONSECA, Maria Lucinda (1999), “Immigration, social-spatial marginalisation and urban planning in Lisbon: challenges and strategies”, in *Metropolis International Workshop – Proceedings*, Lisboa: Luso American Foundation, pp.187-214.

FONSECA, Maria Lucinda (2004), “Dinâmicas de integração: estratégias e protagonistas”, in I Congresso Imigração em Portugal – Diversidade, Cidadania e Integração, 18/19 de Dezembro

2003, Porto, ACIME (Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas), pp.108-140.

FONSECA, Maria Lucinda (2007), "Territorial Insertion – urban planning, Regional Development and local attraction policies", in VITORINO, A. (ed.), *Immigration: opportunity or threat?*, FCG, Gulbenkian Immigration Forum, Lisboa: Principia, pp. 97-140.

FONSECA, Maria Lucinda (2009), *Condições de habitação e integração dos imigrantes em Portugal: desafios e políticas*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

FONSECA, Maria Lucinda *et al.* (2005), *Reunificação familiar e imigração em Portugal*, vol. 15 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIME.

FONSECA, Maria Lucinda, MALHEIROS, Jorge, ESTEVES, Alina e CALDEIRA, Maria José (2002), *Immigrants in Lisbon: routes of integration*, Lisboa: Centro de Estudos Geográficos (E.P.R.U. n.º 56).

FONSECA, Maria Lucinda e MALHEIROS, Jorge (2003), "«Nouvelle» immigration, marche du travail et compétitivité des régions portugaises", *Géographie, Economie, Société*, n.º5, pp. 161-181.

FONSECA, Maria Lucinda, MCGARRIGLE, Jennifer, MALHEIROS, Jorge e ESTEVES, Alina (2008), *Lisbon – city report*, GEITONIES Project, EU – FP7, polic.

IHRU (2008a), *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação, 2008-2013, Sumário Executivo para Debate Público - Abril de 2008*, Lisboa: IHRU.

IHRU (2008b), *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação, 2008-2013, Relatório 1 – Diagnóstico de Dinâmicas e Carências Habitacionais*, Lisboa: IHRU.

IHRU (2008c), *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação, 2008-2013, Relatório 2 – Políticas de Habitação*, Lisboa: IHRU.

IHRU (2008d), *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação, 2008-2013, Relatório 3 – Estratégia e Modelo de Intervenção*, Lisboa: IHRU.

INE (2003), *Evolução do Parque Habitacional da Região do Algarve na Década de 90*, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.

INE (2011), Censos 2011. *Resultados Preliminares*, Lisboa: INE.

MALHEIROS, Jorge (2001), *Arquipélagos Migratórios: Transnacionalismo e Inovação*, Dissertação para a obtenção do grau de doutor em Geografia Humana, apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, Lisboa (polic.).

MALHEIROS, Jorge (2005), “Migrações”, in MEDEIROS (coord.), *Geografia de Portugal: Sociedade, Paisagens e Cidades*, Oeiras: Círculo de Leitores, pp. 87-125.

MALHEIROS, Jorge (coord.) (2007), *Imigração Brasileira em Portugal*, Lisboa: ACIDI.

MALHEIROS, Jorge e BAGANHA, Maria Ioannis (2001), “Imigração ilegal em Portugal: padrões emergentes em inícios do séc. XXI”, in *Janus – Anuário de Relações Internacionais*. Lisboa: Edição Público e Universidade Autónoma de Lisboa.

MALHEIROS, Jorge e MENDES, Manuela (coords.) (2007), *Espaços e Expressões de Conflito e Tensão entre Autóctones, Minorias Migrantes e Não Migrantes na Área Metropolitana de Lisboa*, vol. 22 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIME.

MALHEIROS, Jorge e VALA, Francisco (2004a), “Immigration and City Change: The Lisbon Metropolis at the Turn of the Twentieth Century”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 30, n.º 6, pp. 1065-1086.

MALHEIROS, Jorge e VALA, Francisco (2004b), “A problemática da segregação residencial de base étnica – questões conceptuais e limites à operacionalização: o caso da Área Metropolitana de Lisboa”, *Revista de Estudos Demográficos*, n.º 36, pp.89-109.

NÚMENA (2003), *National Analytical Study on Housing*, RAXEN Focal Point for Portugal, NÚMENA; Research Centre on Human and Social Sciences.

OLIVEIRA, Catarina Reis e PIRES, Cláudia (2010), *Imigração e Sinistralidade Laboral*, vol. 41 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIDI.

PEIXOTO, João *et al.* (2005), *O Tráfico de Migrantes em Portugal: Perspectivas Sociológicas, Jurídicas e Políticas*, vol. 12 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIME.

PEIXOTO, João e FIGUEIREDO, Alexandra (2007), “Imigrantes brasileiros e mercado de trabalho em Portugal”, in MALHEIROS, Jorge (org.), *Imigração brasileira em Portugal*, Coleção Comunidades, n.º1, Lisboa: Observatório da Imigração/ACIDI, pp. 87-111.

REBELO, Emília e PAIVA, Luís Tiago (2006), *Planeamento Urbano para a Integração de Imigrantes*, vol. 18 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIME.

SERRA, Nuno (2002), *Estado, Território e Estratégias de Habitação*, Coimbra: Quarteto Editora.

VALENTE ROSA, Maria João *et al.* (2003), *Contributos dos Imigrantes na Demografia Portuguesa: o papel das populações de nacionalidade estrangeira*, vol. 4 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIME.



# ANEXOS

# ANEXO I

## Análise cruzada dos Eixos do Plano Estratégico de Habitação e das Medidas que integram o Plano para a Integração dos Imigrantes

Plano para a Integração dos Imigrantes (medidas - habitação)	14. Desenvolvimento e abertura do mercado de habitação social através das Autarquias	15. Novas soluções de habitação social, em parceria com Associações de Imigrantes, IPSS, outras ONGs e Cooperativas de Habitação	16. Criação de Gabinetes de Apoio à Habitação	17. Aperfeiçoamento do acesso aos mecanismos de apoio ao arrendamento	18. Sensibilização do sistema bancário para maior abertura ao acesso ao crédito bancário por parte de imigrantes	19. Conclusão do PER	20. Reforço das soluções alternativas para habitats de aglomerados habitacionais interveniados pelo PER	21. Exigência do cumprimento dos deveres contratualizados pelos beneficiários de programas de realojamento
Plano Estratégico – Eixos e Medidas								
Eixo 1 – Dinamização do Mercado de arrendamento								
M. 1.1 – Dinamização da oferta de arrendamento privado								
M. 1.2 - Desenvolvimento de modalidades de apoio ao arrendamento privado (extensão do Programa Porta 65)				X				
M. 1.3 - Aquisição pública de imóveis								
Eixo 2 – Dinamização da Habitação a Custos Limitados								
M. 2.1 - Aumento da oferta de habitação a custos controlados (para aquisição) e situações mistas (arrendamento e aquisição)	X	X				X?	X	
M. 2.2 - Desenvolvimento de modalidades de apoio à aquisição e autoconstrução					X			
Eixo 3 - Reabilitação do Parque Habitacional Privado e Público								
M. 3.1 - Intervenção habitacional em áreas críticas no âmbito da Política de Cidades								
M. 3.2 - Intervenção habitacional em imóveis degradados								
M. 3.3 - Reabilitação do parque público (PROHABITA 2007 – Regime Especial)								
M. 3.4 - Gestão eficaz e participada do parque público								X (perspetiva negativa)
Eixo 4 - Adequação e Inovação na Habitação								
M. 4.1 - Incentivo à experimentação habitacional extensiva								
M. 4.2 - Adequação dos alojamentos a necessidades especiais e emergentes								
Eixo 5 - Implementação e Monitorização das Políticas de Habitação								
M. 5.1 - Observatório de Habitação e Reabilitação Urbana								
M. 5.2 - Programa Local de Habitação								
Necessidades Específicas - Combate à discriminação no acesso ao mercado de habitação			X	X	X			



## ANEXO II

### Análise cruzada dos Eixos do Plano Estratégico de Habitação e das Medidas que integram o II Plano para a Integração dos Imigrantes

Plano para a Integração dos Imigrantes (medidas - habitação)	41. Desenvolvimento e abertura do mercado de habitação social em articulação com as Autarquias	42. Criação de novas soluções de habitação social, em parceria com Associações de Imigrantes, IPSS, ONGs e Cooperativas	43. Aperfeiçoamento do acesso aos mecanismos de apoio ao arrendamento	44. Sensibilização para o efetivo cumprimento dos deveres contratualizados com os arrendatários do parque habitacional do IHRU	45. Projetos integrados de intervenção social
Plano Estratégico – Eixos e Medidas					
Eixo 1 – Dinamização do Mercado de arrendamento					
M. 1.1 – Dinamização da oferta de arrendamento privado					
M. 1.2 - Desenvolvimento de modalidades de apoio ao arrendamento privado (extensão do Programa Porta 65)			X		
M. 1.3 - Aquisição pública de imóveis					
Eixo 2 – Dinamização da Habitação a Custos Limitados					
M. 2.1 - Aumento da oferta de habitação a custos controlados (para aquisição) e situações mistas (arrendamento e aquisição)	X	X			
M. 2.2 - Desenvolvimento de modalidades de apoio à aquisição e auto-construção					
Eixo 3 - Reabilitação do Parque Habitacional Privado e Público					
M. 3.1 - Intervenção habitacional em áreas críticas no âmbito da Política de Cidades					X
M. 3.2 - Intervenção habitacional em imóveis degradados					
M. 3.3 - Reabilitação do parque público (PROHABITA 2007 – Regime Especial)					
M. 3.4 - Gestão eficaz e participada do parque público				X (perspetiva negativa)	
Eixo 4 - Adequação e Inovação na Habitação					
M. 4.1 - Incentivo à experimentação habitacional extensiva					
M. 4.2 - Adequação dos alojamentos a necessidades especiais e emergentes					
Eixo 5 - Implementação e Monitorização das Políticas de Habitação					
M. 5.1 - Observatório de Habitação e Reabilitação Urbana					
M. 5.2 - Programa Local de Habitação					
Necessidades Específicas - Combate à discriminação no acesso ao mercado de habitação			X		

## ANEXO III

### GUIÃO DE ENTREVISTA GERAL (adaptado a cada caso, em contexto de entrevista)

N.º ENTREVISTA:	ENTIDADE:
NOME ENTREVISTADOR:	NOME DO ENTREVISTADO:
DATA:	LOCAL:
DURAÇÃO:	OBSERVAÇÕES:

A presente entrevista insere-se no âmbito de um estudo sobre **Acesso, Situação Habitacional dos Imigrantes e Políticas de Habitação em Portugal**, que está a ser desenvolvido pelo Centro de Estudo Geográficos da Universidade de Lisboa para o Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI) do Governo Português.

Em termos gerais, o estudo tem como grandes objetivos:

- Problematização da questão do acesso e das condições de habitação dos imigrantes;
- Caracterização da imigração para Portugal (fases, tipos de imigrantes e padrão geográfico de instalação);
- Breve retrato da situação da habitação em Portugal;
- Caracterização das condições de habitação dos imigrantes (elemento central de todo o estudo);
- Caracterização da habitação e imigração na Área Metropolitana de Lisboa.

## **Parte I - Caracterização Geral**

- I.1 – Como caracteriza, de modo geral, o mercado da habitação em Portugal (dinâmicas, estagnação, excesso de oferta...)? Refira as evidências dessa situação.
- I.2 – Considera que existe um número excessivo de casas desocupadas? Nas áreas urbanas ou rurais? Há solução para este problema?
- I.3 – Quais os problemas, diretos e indiretos, do mercado de habitação atualmente (aquisição – acesso ao crédito, crédito mal parado, etc. ... – e arrendamento – valores médios, actualizações, etc. ...)?
- I.4 – Deteta tendências especulativas no setor da habitação? Em que regiões do país e setores do mercado (segmentos de maior rendimento, de rendimento médio, etc. ...) estas são mais evidentes?
- I.5 – Entende que a aposta na reabilitação das áreas centrais das cidades pode ser uma solução para valorizar as cidades e resolver problemas de habitação? Porquê?
- I.5.1 – E esta política (de reabilitação) não dificulta o acesso da população de menores rendimentos a estes espaços, ocorrendo fenómenos de expulsão?
- I.6 – Em sua opinião, os Programas de Realojamento Público (por exemplo, PER) têm sido correctamente desenvolvidos? Porquê (problemas e aspetos positivos)?

## **Parte II – Habitação e imigração**

- II.1 – Em sua opinião, a situação residencial dos imigrantes (africanos, do leste, brasileiros) é melhor, igual ou pior do que a dos portugueses? Porquê?
- II.2 – Considera existirem diferenças nos procedimentos para ter acesso à habitação (aquisição e arrendamento livre) entre portugueses e imigrantes? Se sim, de que tipo?

- II.3 – Sendo o mercado de habitação de arrendamento em áreas degradadas do centro e das periferias a primeira opção de alojamento para as populações imigrantes, que estratégias poderiam ser adotadas para melhorar a relação oferta-procura?
- II.4 – Que consequências tem o processo de nobilitação das áreas centrais para as comunidades imigrantes que aí residem?
- II.5 – Os programas de realojamento recentes, designadamente o PER, apresentam um número importante de públicos imigrantes ou de origem imigrante como beneficiários. Considera que os imigrantes têm sido beneficiados no acesso a este tipo de habitação pública ou, pelo contrário, têm sido sujeitos a discriminação ou a um défice de soluções (por exemplo, há imigrantes que não têm direito a realojamento porque chegaram após 1993)?
- II.6 – Em sua opinião, as populações imigrantes têm dificuldade em adaptar-se às condições de habitação materiais (espaço da casa, edifícios, espaço público, etc. ...) e imateriais (arrendamento, regras de condomínio, etc. ...) proporcionadas pelos programas de realojamento? Se sim, quais são essas dificuldades? E acha que se poderia adaptar melhor os alojamentos de habitação social às características da população imigrante? Se sim, como?
- II.7 – Considera que a concentração espacial de população imigrante ou de origem imigrante em bairros de habitação social (ou outros) é problemática? Porquê?
- II.8 – Em síntese, indique dois ou três problemas fundamentais com que os imigrantes se debatem no domínio do acesso à habitação.

### **Parte III – Recomendações e medidas**

- III.1 – Considera que a intervenção do Estado em termos de regulação do mercado de habitação para compra tem sido adequada? Porquê?

- III.2 – Que medidas poderiam ser tomadas no domínio do mercado de arrendamento privado?
- III.3 – Qual a sua opinião acerca da promoção de políticas de mistura social e étnica (misturar pessoas de diferentes classes e grupos étnicos nos mesmos bairros)? Porquê?
- III.4 – Acha que se devia promover uma política ativa de dispersão residencial dos imigrantes que combata a concentração espacial? Como?
- III.5 – Em sua opinião, que modificações poderiam ser introduzidas na política de habitação social em Portugal?
- III.6 – Mencione medidas que considere pertinentes introduzir nas políticas de habitação para uma boa integração da comunidade imigrante na sociedade portuguesa.
- III.7 – Tem algumas sugestões de outras medidas de política habitacional que considere particularmente relevantes?

Muito obrigada pela sua colaboração.

## ANEXO IV

### GUIÃO DE ENTREVISTA ÀS AUTARQUIAS

N.º ENTREVISTA:	ENTIDADE:
NOME ENTREVISTADOR:	NOME DO ENTREVISTADO:
DATA:	LOCAL:
DURAÇÃO:	OBSERVAÇÕES:

A presente entrevista insere-se no âmbito de um estudo sobre **Acesso, Situação Habitacional dos Imigrantes e Políticas de Habitação em Portugal**, que está a ser desenvolvido pelo Centro de Estudo Geográficos da Universidade de Lisboa para o Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI) do Governo Português.

Em termos gerais, o estudo tem como grandes objetivos:

- Problematização da questão do acesso e das condições de habitação dos imigrantes
- Caracterização da imigração para Portugal (fases, tipos de imigrantes e padrão geográfico de instalação)
- Breve retrato da situação da habitação em Portugal
- Condições de habitação dos imigrantes (elemento central de todo o estudo)
- Habitação e imigração na Área Metropolitana de Lisboa

## **Parte I - Caracterização Geral**

- I.1 – Como caracteriza, de modo geral, o mercado da habitação (dinâmicas, estagnação, excesso de oferta...)? Refira as evidências dessa situação no município.
- I.2 – Considera que existe um número excessivo de casas desocupadas? Existe algum padrão espacial associado ao nível do município?
- I.3 – No contexto do mercado de promoção privada, existe um número relevante de novos fogos construídos que aguardam por venda? Se sim, é extensível a todos os setores habitacionais? Ao nível do município, em termos espaciais existe algum padrão?
- I.4 – Identifique quais os problemas mais relevantes (diretos e indiretos) que se fazem sentir atualmente no município ao nível do mercado de habitação (aquisição – acesso ao crédito, crédito mal parado, etc. ... – e arrendamento – valores médios, atualizações, etc. ...)?
- I.5 – Qual o “estado de arte” da política de habitação social no município? Há um programa de habitação ou linhas programáticas neste domínio?
- I.6 – Que importância assumem as AUGI no município? Considera a intervenção nestas um elemento fundamental da política de habitação?
- I.7 – Que Programas de Realojamento Públicos foram criados e desenvolvidos pelo município? (breve descrição, datas, impactos gerados, ...).
- I.8 – E ao nível da regeneração de espaço residenciais, o que tem sido feito e o que está planeado? A intervenção tem-se centrado apenas nas AUGI?

## Parte II – Habitação e imigração

- II.1 – Atualmente, e considerando a realidade do município, é mais adequado falar-se da existência de “bolsas” de imigrantes em bairros públicos e/ou de auto-construção precária ou de uma tendência marcada pela dispersão territorial? Ou uma mistura de ambas as situações?
- II.2 – Tem alguma percepção se as populações imigrantes no município se debatem com dificuldades residenciais acrescidas? Se sim, quais? (discriminação no acesso ao arrendamento, dificuldade de aceder à oferta pública...).
- II.3 – Os programas de realojamento recentes, designadamente o PER, apresentam, no município, um número importante de públicos imigrantes ou de origem imigrante como beneficiários? Considera que os imigrantes têm sido beneficiados no acesso a este tipo de habitação pública ou, pelo contrário, têm sido sujeitos a discriminação ou a um défice de soluções (por exemplo, há imigrantes que não têm direito a realojamento porque chegaram após 1993)?
- II.4 – Em sua opinião, as populações imigrantes têm dificuldade em adaptar-se às condições de habitação materiais (espaço da casa, edifícios, espaço público, etc. ...) e imateriais (arrendamento, regras de condomínio, etc. ...) proporcionadas pelos programas de realojamento? Se sim, quais são essas dificuldades? E acha que se poderia adaptar melhor os alojamentos de habitação social às características da população imigrante? Se sim, como?
- II.5 – Considera que a concentração espacial de população imigrante ou de origem imigrante em bairros de habitação social (ou outros) é problemática? Porquê? Pode referenciar algum caso no município?
- II.6 – No contexto da política habitacional concelhia, os imigrantes beneficiam de algumas medidas ou práticas específicas ou têm um tratamento generalista, idêntico ao dos restantes cidadãos?
- II.7 – Em síntese, indique dois ou três problemas fundamentais com que os imigrantes se debatem no domínio do acesso à habitação.



II.8 – Gostaria de referir, no contexto do município, algum exemplo(s) de sucesso em termos de integração habitacional dos imigrantes? E de práticas que correram menos bem e que podem funcionar como lições para o futuro, tem também algum exemplo?

### **Parte III – Recomendações e medidas**

III.1 – Considera que a intervenção do Estado em termos de regulação do mercado de habitação para compra tem sido adequada? Porquê?

III.2 – Qual considera ser a estratégia e/ou medidas a tomar por parte do município (neste caso, enquanto Estado) relativamente ao mercado de arrendamento privado? Sendo o mercado de habitação de arrendamento em territórios periféricos a primeira opção de alojamento para as populações imigrantes, que estratégias poderiam ser adotadas para melhorar a relação oferta-procura?

III.3 – Qual a sua opinião acerca da promoção de políticas de mistura social e étnica (misturar pessoas de diferentes classes e grupos étnicos nos mesmos bairros)? Porquê? Existem exemplos no município possíveis de serem referenciados?

III.4 – Acha que se devia promover uma política ativa de dispersão residencial dos imigrantes que combata a concentração espacial? Como? Existem exemplos no município possíveis de serem referenciados?

III.5 – Mencione medidas que considere pertinentes introduzir nas políticas de habitação para uma boa integração da comunidade imigrante na sociedade portuguesa.

III.6 – Qual a estratégia equacionada para a política de habitação no município? Pormenorize a mesma questão direcionada para a habitação social.

III.7 – Está em projeto e/ou desenvolvimento algum Plano Municipal de Habitação? Se sim, está

contemplado algum t3pico espec3fico que discuta em concreto as necessidades espec3ficas da popula33o imigrante?

Muito obrigada pela sua colabora33o.

## ANEXO V

### ENTREVISTAS – LISTA DE INSTITUIÇÕES CONTACTADAS E ENTREVISTADAS

INSTITUIÇÃO	EXECUÇÃO
Associação Nacional de Municípios Portugueses - ANMP	NÃO
Associação de Profissionais e Empresas de Mediação Imobiliária de Portugal - APEMIP	NÃO
Associação Portuguesa de Promotores e Investidores Imobiliários - API	SIM (resposta escrita)
Centro Nacional de Apoio ao Imigrante – CNAI-ACIDI	NÃO
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana – IHRU	SIM
Associação Solidariedade Imigrante – SOLIM	SIM
Área Metropolitana de Lisboa – AML	SIM
Banco Espírito Santo (BES)	SIM
Banco Millenium BCP	SIM
Banco Português de Investimento (BPI)	SIM
Câmara Municipal do Seixal (Divisão de Habitação)	SIM
Câmara Municipal de Cascais (Departamento de Habitação e Desenvolvimento Sócio-Territorial)	SIM







CO-FINANCIAMENTO DO FUNDO SOCIAL EUROPEU

