

# Segregação territorial, conhecimento estatístico e governação urbana. Leitura foucaultiana dos casos de França e de Portugal

Territorial segregation, statistical knowledge and urban governance. A Foucauldian approach to the cases of France and Portugal

Isabel Pato  
Margarida Pereira

## Resumo

O artigo resulta de uma reflexão sobre as estatísticas oficiais produzidas para o conhecimento da segregação territorial, desenvolvidas nas últimas décadas em França e Portugal. Parte-se da ideia de que as preocupações de base e as metodologias adotadas na produção do conhecimento estatístico traduzem as mudanças epistemológicas e políticas que caracterizam o planeamento e a intervenção urbana. Primeiro discute-se o conceito de segregação territorial, e, em seguida, analisa-se, numa abordagem foucaultiana, as relações entre o conhecimento estatístico e o exercício de poder. As estatísticas são olhadas como uma tecnologia de governabilidade ao serviço da governação urbana dirigida a territórios urbanos segregados, que se revela empenhada no controle e visibilidade como estratégia política.

**Palavras-chave:** segregação territorial; bairro social; estatística; governação urbana.

## Abstract

*This article is the result of a reflection on the official statistics produced for a better understanding of the territorial segregation that has developed in the last decades in France and Portugal. The point of departure is the idea that the main concerns and the methods adopted in the construction of the statistical knowledge reflect the epistemological and political changes that characterize urban intervention and planning. Firstly, the concept of territorial segregation is discussed, and then, using a Foucauldian approach, the relations between statistical knowledge and the exercise of power are analyzed. Statistics are perceived as a technology of governability in the service of urban governance, focusing on segregated urban territories. This technology is deeply committed to control and public visibility as political strategies.*

**Keywords:** territorial segregation; council states; statistics; urban governance.

## Introdução

No momento em que nos países da União Europeia se formulam as escolhas na afetação dos fundos financeiros comunitários para 2014-2020 e que as orientações da Comissão Europeia reforçam a necessidade de direcionar o investimento para a inclusão social e o combate à pobreza (CE, 2011), ganha importância a avaliação dos resultados da intervenção pública dirigida às famílias e aos cidadãos mais desfavorecidos do ponto de vista econômico e, por isso, abrangidos no plano do direito pela proteção social em matéria de habitação.

Essa avaliação é tanto mais pertinente quanto mais cresce o interesse dos Estados pelas políticas territorializadas como resposta à ineficácia dos sistemas clássicos de proteção social das populações mais pobres, relacionada com a retração do Estado social imposta pelas políticas do défice (Delcourt, 2008).<sup>1</sup>

Essa reflexão parte da ideia de que as preocupações de base e as metodologias adotadas na produção do conhecimento estatístico para a determinação do “estado de segregação” traduzem as mudanças epistemológicas e políticas que caracterizam o planeamento e a intervenção urbana.

Tendo como casos de estudo França e Portugal, o artigo procura responder a duas questões de partida. A primeira parte da premissa de que a classificação estatística é uma forma de definição do objeto a ser governado, dentro de um campo próprio de poder e política. Nesse sentido, se a designação produz a categoria (categorias de pessoas, categorias de territórios), quais as concepções

de segregação que revelam os diagnósticos estatísticos efetuados em cada um desses países? A segunda prende-se com a relação entre conhecimento estatístico, como um domínio do conhecimento político, cuja produção é atravessada por processos de governabilidade que arquitetam a governação. Nessa linha questiona-se: o que revela a evolução do conhecimento estatístico produzido em cada um dos países sobre as formas de governação dos territórios segregados?

O artigo está organizado em duas partes. A primeira é dedicada à relevância da produção estatística na governação e às exigências que as transformações do funcionamento do Estado (territorializado) colocam a essa forma de conhecimento. Procura-se explicitar em que medida as estatísticas podem revelar a contemporaneidade do diagnóstico de Foucault (2007) quando examina a evolução do regime de governação centrado na disciplina, característico dos séculos XVII e XVIII, para o regime de governação que visa a segurança, centrado nas técnicas de vigilância, de diagnóstico e de transformação dos indivíduos incluídos numa série: a “população”. No essencial, trata-se, portanto, de identificar no presente os “controles reguladores” (Foucault, 1976, in Cunha, 2009) próprios da governação das áreas urbanas segregadas em cada país. A segunda parte integra uma análise da evolução das formulações do conceito de segregação, colocando a ênfase nos territórios marcados por processos de segregação do tipo *filtering down*. O intuito é demonstrar as relações entre a produção do conhecimento estatístico e as preocupações que marcam a agenda política em cada país.

Por fim, interpelam-se aquelas formulações e os sentidos implícitos aos resultados da produção estatística adotados em França e Portugal para a identificação e caracterização dos espaços segregados. Examina-se, em concreto, a evolução dos indicadores considerados e divulgados, incluindo sua referenciação espacial, seguindo a hipótese de que os indicadores selecionados para o “retrato da segregação” servem e expressam uma racionalidade política específica na qual ganha importância o controlo das populações e a visibilidade da própria intervenção.

## As estatísticas como tecnologia de governabilidade

A política contemporânea confronta-se com uma complexidade de processos, problemas e projetos que impõem transformações no funcionamento das redes e atores da intervenção territorializada. As políticas económicas, sociais e de segurança elaboram-se por referência a territórios específicos na natureza e escala (os bairros problemáticos, as freguesias,<sup>2</sup> as áreas urbanas para a reconversão urbanística, os bairros de realojamento...). A intervenção territorializada apela à responsabilização das entidades estatais e parceiros de trabalho na partilha alargada de estratégias e recursos de intervenção. É no território, no local, que os problemas terão de ser resolvidos, e é próximo das populações que se deve atuar, de modo concertado, articulado e preventivo, preconizando-se, assim, os princípios da subsidiariedade, da transversalidade e complementaridade, da integração e da multidimensionalidade e

da inovação (Innerarity, 2002). Dessa forma, o aparelho de Estado orienta-se para os “serviços de proximidade”, para a particularização, e chama a sociedade civil a ser parte ativa da sua própria governação. A consubstanciação das políticas sociais inspiradas nessas orientações implica uma transformação na forma de condução da economia política, global e situada.

O processo de governação nas políticas territorializadas desafia o aparelho estatal a encontrar formas de relação entre os subsistemas parciais da governação. Segundo Innerarity (2002), para realizar esta transição o Estado deve ser capaz de empreender, pelo menos, três mudanças nos processos de governação: passar de uma ordem hierárquica para uma ordem heterárquica; promover a conexão comunicativa ao invés da autoridade direta; e definir e implementar a intervenção a partir de uma composição policêntrica em alternativa a uma posição central.

A territorialização da intervenção não significa o declínio da política central de Estado, mas o fim de uma forma específica de política que se vê substituída por outra. Os interesses dos Estados não desaparecem nesse multiplicar de níveis de territorialidade, mas sofrem uma ampla modificação. As políticas territorializadas exigem um programa político novo, no qual o exercício do princípio da “unidade política” na governação passa a ser central e segue fundamentalmente duas vias: uma, fazendo uso das tecnologias de governabilidade que apelam à participação de múltiplos intervenientes que se introduzem na política local para servir formas especificamente locais de gestão.<sup>3</sup> É, no fundo, a expressão da lógica heterárquia e da policentralidade que caracteriza a função política contemporânea num

crescente apelo à racionalização das opções e práticas. A outra via para o exercício do princípio da “unidade política” na governação mobiliza a coordenação e a supervisão estatal que, sem seguir um sentido descendente clássico, tende a acentuar a centralização e a normalização, tirando partido de processos subtis “da técnica política” (Innerarity, 2002).

Na genealogia do estado moderno Foucault (1995, 2007) detém-se sobre o aparecimento, na viragem do século XVI para o século XVII, de uma descrição de conhecimento requerido pelos que governam completamente nova. O soberano deve conhecer não apenas a lei, mas também os elementos que constituem o estado. O conhecimento (*savoir*) necessário é o conhecimento das coisas, que compreende a “realidade do estado”, precisamente o que na época se chamou “estatísticas” (Foucault, 2007, p. 236).

Com o surgimento do Estado Moderno, a “população” analisada com base nas séries estatísticas assume-se, em definitivo, como objeto político “unificador”. Porém, a partir da década de 1970, este objeto deixa de ser exclusivamente pensado como objeto de governação forjado nas séries estatísticas, para passar a ser a base para a generalização das lógicas atuariais de gestão próprias das companhias de seguros e de todas as instituições que recorrem ao cálculo do risco.

As estatísticas assumem um papel “legislativo intelectual” (Bauman, 1992, in Haggerty, 2001, p. 44), uma capacidade que “envolve o direito de ditar as regras a que o social deverá obedecer”, e cuja autoridade “foi legitimada pelo reconhecimento do melhor julgamento, de um conhecimento superior garantido pelo próprio método da produção estatística”. Os

especialistas do “social” pretenderam modelar o comportamento fazendo uso das normas estatísticas e da intervenção, que trabalhavam ao nível societal.

Com uma mesma linguagem (aparentemente) neutra e conhecimento especializado, a estatística serve a avaliação da implementação política pondo em prática as políticas auditáveis. A retração dos recursos dirigidos às políticas sociais e urbanas, a generalização de formatos rígidos de contratualização público-privado entre Estado e entidades e entre Estado e cidadão, ou ainda a tendência para o espartilhamento das macroinstituições estatais em “autonomização” surgem em estreita relação com o crescente recurso à lógica atuarial.

A política auditável rege-se pela avaliação mensurável dos *inputs* e *outputs* e sobrestima a consecução de objetivos mensuráveis (Strathern, 2000). A produção de categorias estatísticas não é independente das políticas auditáveis, contribuindo as estatísticas para sustentar a ideia, comum entre os liberais, de que existem domínios autônomos que obedecem a leis e tendências próprias.

Nos dois países, as políticas auditáveis tendem a atravessar todos os domínios da intervenção pública, desde a ação social, ao ensino, passando pela saúde, segurança e outros domínios que extravasam o estritamente económico que esteve na sua gênese. São a base para a negociação de meios, incluindo os simbólicos. A partir delas se constroem os *rankings* de escolas, se negociam e alocam meios, se promovem patentes, se sustenta a continuidade do financiamento de projetos.

Como defende Foucault (2007) a propósito das instituições, dos procedimentos, das análises e reflexões, dos cálculos e táticas que

permitem exercer formas complexas de poder, os procedimentos que suportam a produção e divulgação do conhecimento estatístico (sistemas teóricos, aparelho administrativo que realiza a coleta, meios de divulgação...) são parte do conjunto de tecnologias de governamentalidade que traduzem um regime específico de governação (Foucault, 1995, 2007). A estatística apoia a generalização da lógica auditável, base dos sistemas desenhados para a supervisão e o controlo.

Antes de analisarmos o papel desempenhado pelas estatísticas no plano da racionalidade política e das práticas contemporâneas da governação liberal (Haggerty, 2001; Durão, 2008b), designadamente na unificação do poder e do Estado (territorializado), impõe-se uma análise das relações entre as concetualizações académicas e políticas do conceito de segregação.

## Mensuração da segregação territorial: da questão académica à questão política

Na acepção geográfica, o conceito de segregação é acompanhado pelos adjetivos “espacial” ou “urbana”. A segregação é um processo e estado de separação de grupos sociais distintos que se manifesta na constituição de áreas de fraca diversidade social, separadas por limites claros entre cada área e as que a envolvem (Ascher, 1998). Como um estado da condição urbana ou como processo, a segregação tem sido sobretudo olhada como resultado das desigualdades sociais prévias, considerando-se que uma sociedade é tanto mais inigualitária

quanto mais marcadas são as fronteiras espaciais que separam os diferentes grupos que a constituem (Harvey, 1996). A relativa homogeneidade da composição social interna a cada área, e distinta das áreas envolventes, leva a que muitas vezes o conceito de segregação seja adjetivado de social, projetando os efeitos da segregação e subestimando os processos que estão na base da organização espacial que a gera.

A evolução do sentido dado ao conceito de segregação não pode ser desligada da doutrina e da prática urbanística (Caldeira, 2000; Bauman, 2005). Assim se explica que no pós-guerra dominasse um corpo doutrinário empenhado no provimento das técnicas industriais e urbanísticas que sustentou o movimento moderno, promotor de um modelo de urbanização funcionalista do tipo zonal, enquanto hoje a segregação seja entendida também como o resultado de uma intervenção mais pontual ligada aos processos de privatização e de especialização do espaço urbano (Barata Salgueiro, 1998, 2000, 2001).

No artigo *Études sur la Banlieue*, escrito em 1950, Pierre George<sup>4</sup> demonstra que o conhecimento geográfico participou ativamente na construção do modelo de habitat do movimento moderno. A geografia, como as restantes ciências sociais, foi então impelida a contribuir para a sustentação da política voluntarista de um Estado empenhado num modo específico de provisão de habitação caracterizada pela normalização e pela grande volumetria que marcaria desde então a periferia das cidades (Viellard-Baron, 2001, p. 90). Em França, os *grands ensembles* dos anos 1950 resultam de uma política centralizada, fundada na urgência de responder a um défice habitacional

premente e abraçada pelos grandes construtores que, respeitando as exigências governamentais de quantidade, rapidez e economia em matéria de construção, prefiguraram a cidade do amanhã: a cidade fundada sobre a racionalidade, a standardização e os valores coletivos. A mesma relação entre o conhecimento científico produzido e o modelo progressista pode ser ilustrada a partir do relatório Denvers (1958), da responsabilidade do ministério da construção francês, que concebeu a política de habitação como um ramo específico da política industrial – a construção civil – baseado no tríptico “*industrialisation, typification, répétitivité*”.

É importante explicitar as condições nas quais, em França, ocorreu a defesa desse modelo de habitat. Para acolher a mão de obra convidada a reconstruir o potencial econômico das grandes infraestruturas de um país destruído pela guerra, foram construídas soluções provisórias para albergar essa mão de obra, tanto pelo Estado como por iniciativa dos próprios, incluindo-se nesses últimos os célebres *bidonvilles* dos emigrantes portugueses (ver a esse propósito Carvalho, 2008). França sofreu uma verdadeira política urbana de pós-guerra, cujos resultados urbanísticos estão hoje incorporados nas cidades do país. Das 17 cidades francesas com mais de 50.000 habitantes, 15 foram fortemente atingidas pelos bombardeamentos, deixando dezenas de milhares de famílias desalojadas. Às necessidades de realojamento colocadas pelos bombardeamentos, cresceu um aumento da procura ligada à entrada de população migrante. A aposta no alojamento no período do pós-guerra explica que entre 1953 e 1965 se tenham construído 2/3 dos *grands ensembles*<sup>5</sup> (Vieillard-Baron, 2001).

A partir dos finais dos anos 1970 o movimento moderno, como referência conceitual e base programática da (re)construção da cidade, passa a ser muito contestado. A crítica que geógrafos, arquitetos e urbanistas endereçaram dirigia-se, num primeiro momento, à normalização dos modelos de habitat, em especial à arquitetura demasiado sumária,<sup>6</sup> porque resultante de empreendimentos confiados a um só promotor e à generalizada escassez no provimento de equipamentos. Fazia-se uso de modelos de determinação da segregação baseados na análise normativa e estatística e, conseqüentemente, na determinação da desproporção entre equipamentos e quantitativos populacionais a servir. Essa crítica começa a ter impactos políticos, verificando-se ainda na década de 1970 um abrandamento da construção de habitação social no ritmo e na escala volumétrica (Vieillard-Baron, 2001).

A partir dos anos 1980, à crítica formulada ao modelo zonal acresce outra, que resulta da análise da gestão dos bairros de habitação a custos controlados – HLM (*Habitation à Loyer Modéré*). Em França, esses estudos estão na base do que viria a constituir-se como a política de cidade<sup>7</sup> que, apesar de direcionada para a base construtiva (operações de demolição<sup>8</sup> e de reabilitação dos espaços públicos e de alojamentos em muitos bairros), se orientou também nessa fase para os processos de gestão.

Na mesma década, assiste-se à consolidação de um discurso político e acadêmico orientado para a “crise das periferias”. Para responder à “crise das periferias” surge, em 1982, a *Commission nationale pour le développement social des quartiers* (CNDSQ) que sucedeu ao dispositivo *Habitat et Vie Social* de 1977 (Tissot, 2007). Nesse país, e de

certo modo duas décadas depois em Portugal, a produção científica orienta-se para métodos de análise mais próximos dos contextos, procurando aferir os efeitos dos dispositivos paliativos entretanto criados para territórios e populações (a política de cidade).

De certo modo, essa viragem acompanhou a procura de novas formas de olhar e de intervir sobre os bairros segregados. Num colóquio organizado em Bordéus pelos centros de estudos associados à rede *Perimetro* (ver Pato, 2008), a geógrafa Marie-Christine Jaillet, participante ativa desse movimento, lembra que na maioria dos encontros de investigadores sobre as periferias urbanas organizados em França nos anos 1980 se constatou a impossibilidade de sustentar o modelo centro-periferia para explicar os processos geradores e perpetuadores das desigualdades sociais.

A centragem na periferia<sup>9</sup> reorientou o estudo da polis no seu conjunto. A crescente interdependência entre espaços ativada pela “compressão do espaço” (Harvey, 1989) sustenta-se também na reestruturação e polinucleação metropolitana. O território perde o atrito (Harvey, 1989; Ascher, 1998) e o modelo centro-periferia, o significado explicativo. Em alternativa, a geografia seguiu duas linhas explicativas: a que se debruça sobre as dinâmicas de transformação metropolitana e destaca os processos de autonomização da periferia; e a que inscreve a segregação numa lógica de rede assente na mobilidade (Lussault, 2003, p. 831). A geografia passa a interessar-se já não apenas pela produção urbana, mas também pela legitimação dessa produção através dos processos de apropriação.

Nos últimos anos, a tónica tem sido colocada na própria intervenção. Se a construção política dos bairros sociais em Portugal e dos bairros genericamente designados HLM ou *cités* se revela diferente, possuindo França uma formulação política muito mais elaborada e articulada, em ambos os países dominam nesses espaços residenciais populações em situações de desfavorecimento que têm justificado a continuidade de uma intervenção pública territorializada. Entre os dispositivos para a formulação das formas de intervenção, as estatísticas são fundamentais para sustentar o processo decisório de definição dos “territórios” alvo de medidas de discriminação positiva e montar a máquina infraestrutural que dê corpo àquela intervenção.

A natureza distinta e os níveis de formulação política e de intervenção nas áreas urbanas segregadas nos dois países é, desde logo, evidente na produção estatística que envolve a caracterização dos territórios e populações segregadas. Sem prejuízo dessa diferenciação, em ambos os países a análise da segregação ocorre através de uma combinação de duas das três análises propostas por Lussault (2003) para determinar o “estado de segregação”: a seleção de indicadores que permitam a leitura “externa” e a avaliação e quantificação da segregação “interna”. Mas a seleção de indicadores (das leituras interna e externa) seguem evoluções distintas e traduzem potencialidades e limitações específicas inerentes à própria tecnologia estatística, indissociáveis das formulações políticas mais comuns em cada país.

Começemos pelo caso francês.

## França: as estatísticas na avaliação de uma política de cidade (desenhada como) integrada

Desde o aparecimento, em 1945, do Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE), a ligação entre essa entidade e os ministérios foi uma realidade, mas só em 1991, com a criação do Ministério da Cidade, se configura dentro do INSEE o programa "Villes", especificamente voltado para o estudo das áreas segregadas. Esse programa traduziu-se no lançamento de um inquérito de escala nacional sobre os bairros-alvo da política de cidade. Através deste inquérito (financiado pelo mundo da ciência e da administração), pretendeu dotar-se a política de cidade de uma legitimidade assente quer em convicções sociais quer na autoridade administrativa. O inquérito beneficiou da experiência adquirida ainda nos anos 1980 no âmbito de estudos realizados nas aglomerações de Lyon, Reims e Orléans (Tissot, 2007).

Esses estudos foram desencadeados após o lançamento, em 1984, do programa Développement Social des Quartiers, mas sua gênese está ligada à iniciativa levada a cabo pela associação ATD-quart monde que pretendeu recensear a "nova pobreza". Essa iniciativa começou por incidir sobre a realização de fóruns regulares sobre o tema, alargando-se posteriormente à produção estatística. De fato, em 1991, essa associação conquista o apoio financeiro do Estado e das regiões, assim como da Caisse d'Allocation Familiales (CAF), do Commissariat Général du Plan (CGP) e da Direction Départementale de l'Équipement. São

produzidas duas monografias locais que, não permitindo medir as desigualdades e compará-las com entidades idênticas (indivíduos e territórios), impulsionaram a mudança do objeto central em análise, através da estatística da segregação, que passa da "pobreza" para os "territórios da pobreza".

A trajetória da produção estatística sobre a segregação traduz, no caso francês, parte da lógica política que acompanhou a reforma dos bairros, inscrita na reforma do próprio Estado. O militantismo "social", ilustrado por associações como a ATD-quart monde, é abandonado, para se encarar a produção estatística ao serviço da ação pública, agora em nome da "modernização dos serviços públicos". No quadro dessa modernização, as delegações regionais do INSEE visaram adaptar a produção estatística às especificidades da procura de potenciais clientes. A reforma da administração constituiu assim uma oportunidade para impor outras formas de fazer mais "eficazes", designadamente para as funções de supervisão e controle da intervenção polinucleada.

As preocupações em foco levaram à seleção de indicadores tradutores de "deficiências cumulativas" e à progressiva referenciação espacial desses dados aos bairros do programa Développement Social des Quartiers das aglomerações atrás referidas. Esta análise constituiu a base para a legitimação política da seleção dos "bairros sensíveis", uma vez que, até aos anos 1990, esses territórios foram selecionados em "função do conhecimento dos parceiros locais" (Tissot, 2007, p. 120).

Nesta trajetória, a produção estatística reforça a categoria de "bairro" como objeto e como método de estudo, ampliando a análise quantitativa de indicadores econômicos e

sociais caracterizadores das respectivas populações. A utilização de indicadores referenciados ao bairro e às aglomerações (progressivamente estandardizada para a França metropolitana), realizada em 1996, resulta no destaque das especificidades daqueles territórios, em contraste com os respectivos municípios e conurbações urbanas.<sup>10</sup> Nessa primeira fase, os indicadores escolhidos resultam da aplicação dos dados do recenseamento de 1990 para os bairros da política de cidade, entretanto referenciados nas cartas 1/25000 do Institut Géographique National (IGN).

Essa maneira de descrever os bairros desenha novas formas de interpretação, de diagnóstico e de ação sobre o território. Os bairros passam a ser um objeto de conhecimento para destacar a amplitude das diferenças entre eles e o restante território, com implicações na legitimação da política de cidade, que se afirma definitivamente como política de Estado em 1991. A análise evolutiva, destacando o período 1990 e 1999, é parte desse processo.

Já neste milênio, equaciona-se pela primeira vez a possibilidade de delimitação de novas áreas a integrar na política de cidade a partir dos dados do INSEE. Ou seja, considera-se a possibilidade de rever e/ou alargar o número de territórios abrangíveis pela política de cidade a partir de uma análise georreferenciada. Mas a dificuldade de contemplar na análise os bairros não referenciados como *ilot*<sup>11</sup> da política de cidade para os quais as delegações regionais do INSEE não procederam à desagregação da informação, assim como a dificuldade de utilizar os dados de outras administrações com capacidade de coleta, colocou entraves a essa opção.

Técnicos ou teóricos, os obstáculos à estandardização dos métodos de análise e seleção dos territórios e do tratamento da informação mantêm o conhecimento estatístico totalizador<sup>12</sup> ao nível dos grandes números, que permitem legitimar a política de cidade e de algum modo contrapor as representações mediáticas demasiado presas a sintomas (como os motins). Os números, construídos para e a partir da arte da governação (Foucault, 2007), acabaram por servir apenas como “ferramenta de convicção” caracterizadora de uma “entidade [que se pretende] objetiva” (Tissot, 2007). Ou seja, a produção estatística com a estandardização nacional possível acabou por não servir para a delimitação de bairros, permitida apenas a avaliação quantitativa de uma política concebida de maneira clássica para atuar sobre objetos homogêneos. Nesse sentido, para alguns, a produção estatística é também inapropriada para a pretendida avaliação da política de cidade (Tissot, 2007).

No que toca aos indicadores extraídos dos dados coletados pelos recenseamentos gerais, esses traduzem os problemas julgados constitutivos na descrição administrativa dos bairros: população e povoamento, pobreza e precariedade, habitat e mercado de alojamento, escolaridade e formação, emprego e vida cívica (Tissot, 2007; Vieillard-Baron, 2001). Para além desses, o conjunto de indicadores especificamente considerados para o desenvolvimento dos “retratos de bairro” integra a percentagem de estrangeiros. Esse indicador mostra que a descrição estatística não foi indiferente à ênfase na fratura social e à orientação política para a implementação de medidas para a coesão social e territorial, muito ligadas à natureza

pretensamente problemática da “eticização” dos “bairros sensíveis” (Benveniste, 2005, Vieillard-Baron, 2005; Body-Gendrot e Withol de Wender, 2007).

O estudo desenvolvido em Lyon já considerava a presença de estrangeiros como uma “deficiência cumulativa” dos bairros. Mas é nos dados não publicados (*Fiches de profil des quartiers de la Politique de la Ville*) que se reflete a valorização política da estrutura étnica dos residentes dos bairros. Nessas a desagregação dos estrangeiros é apresentada por grandes grupos (magrebinos, europeus da UE, europeus de fora da UE, ...). Todos os indicadores destas *Fiches* são desagregados por categorias de estrangeiros.

Em 2004, é criado o *Observatoire National des ZUS (Zones urbaines sensibles)*, sob a alçada do Ministério da Cidade. O objetivo foi a avaliação da evolução das desigualdades sociais e diferenças entre as ZUS e outras zonas da cidade, considerando as transformações residenciais e urbanísticas, na saúde, no sucesso escolar e mobilização de políticas públicas. Esse organismo é responsável pela elaboração do relatório anual da política de cidade a apresentar à Assembleia Nacional. Desde então, nas estatísticas publicadas surgem novos indicadores ligados ao insucesso escolar e à delinquência juvenil, mantendo-se o desdobramento dos indicadores por taxa de estrangeiros, com exceção dos dados relativos ao insucesso escolar, para o qual se opta pela percentagem de crianças com progenitores estrangeiros.

A inclusão desses novos indicadores revela uma mudança de perspectiva diante da raiz dos problemas, com ressonâncias na forma de intervenção. Os problemas da escolaridade e da delinquência anunciam o

retorno do papel central dos *Conseils locaux de sécurité*, a primeira entidade com competências de atuação territorializada na política de cidade, apelidados de *Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance* (CLSPD) desde 2002 (Pato, 2011). Os bairros voltam a ser olhados como territórios dotados de problemas intrínsecos geradores de sentimentos ansiogénicos, desta feita ligados à juventude em desvio.

A alternância entre a designação “bairro sensível” e “bairro em dificuldade”, que marca a literatura e o discurso político nos anos 1990, evidencia a tensão que contrapõe a perspectiva que atribui ao território as “causas dos seus défices” e a perspectiva que coloca a tônica nas insuficiências estruturais reveladas nos contextos. Com a ênfase na delinquência juvenil e na pequena criminalidade, legitima-se o recuo do Estado social materializado no corte financeiro da ação social, fortemente baseada na ação das associações locais, e no avanço de uma governação performativa de um regime de segurança (Foucault, 2007).

## Portugal: significados políticos de uma mensuração (setorial) da segregação territorial

À luz da produção estatística para a leitura da segregação desenvolvida em França, a definição estatística da segregação em Portugal apresenta especificidades ligadas a dois fatores fundamentais: a natureza dos territórios segregados e o cariz setorial que continua a dominar ao nível do Estado central a perspectiva analítica e interventiva sobre esses territórios.

No que respeita à realidade urbanística dos territórios segregados, é necessário considerar duas dinâmicas que têm sido estudadas, ora em simultâneo ora individualmente, em função de objetivos específicos dos seus impulsores: os bairros sociais e os bairros de habitação precária, ausentes nas publicações oficiais divulgadas. No que refere aos bairros sociais importa ter presente que a lógica do realojamento que esteve na sua gênese dotou-os de características diferentes dos bairros HLM em França, onde, apesar de tudo, desde os anos 1970 se manteve uma maior diversidade socio-ocupacional.<sup>13</sup>

Em Portugal, nem sempre a habitação social se destinou aos mais pobres. A intervenção do Estado Novo (1926-1974) pretendia suprir tanto carências de habitação para esse grupo (ainda que de forma residual), como permitir a fixação de quadros médios em áreas específicas do país (com destaque para as atuais metrópoles de Lisboa e Porto), e para o povoamento de áreas rurais, através dos colonatos. Os diferentes programas de promoção de habitação social incrementados estão profundamente ligados às modificações políticas e socioeconômicas que atravessaram a sociedade portuguesa no século passado. Guerra et al. (2001) identificam quatro fases distintas na política de habitação social em Portugal, com lógicas e estratégias de intervenção diferentes. Dessas fases destacamos três ocorridas depois da “revolução” de abril de 1974 na sequência da qual se restaura a democracia:

1) após o 25 de abril, o Estado intenta uma mudança através da substituição dos mecanismos de mercado por uma estatização da ação, tanto central como local. Em ambos os casos, pela primeira vez, integra nas iniciativas

de promoção de habitação tanto cooperativas como associações de moradores. Neste período implementam-se os Planos Integrados (áreas de expansão urbana de grande dimensão e elevada densidade que configuravam “cidades novas”), os empréstimos às Câmaras (que devido a fortes constrangimentos financeiros se revelaram mais uma medida de mudança política do que um efetivo instrumento de promoção habitacional) e o Programa de Auto-Construção (que concedia vantagens fiscais às famílias de fracos rendimentos que desejassem construir a habitação);

2) entre os anos 1980 e o início dos anos 1990, a intervenção estatal adota uma lógica keynesiana dirigida aos grupos mais desfavorecidos. Contudo, os resultados foram marcados pela insuficiência quantitativa, com o peso relativo da habitação social no parque imobiliário português a baixar entre 1973 e 1993. A lógica de atuação que acabou por prevalecer foi a do incentivo à aquisição de casa própria no mercado privado dirigida a famílias com capacidade de recurso ao crédito;

3) em 1993 surge o Programa Especial de Realojamento (PER) para as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, destinado a conceder às autarquias apoio financeiro para construção ou aquisição de habitações dirigidas ao realojamento de famílias residentes em habitações precárias (barracas), sob a forma de benefícios fiscais e parafiscais e de financiamento bonificado.<sup>14</sup>

Na base do desenho territorial e financeiro do PER esteve o recenseamento das necessidades de realojamento realizado junto dos municípios entre 1991 e 1992. Mas a morosidade na implementação do programa e a perpetuação das estratégias de fixação em bairros

de habitação precária das famílias mais pobres tornou o PER desajustado às necessidades reais em cada bairro. Esse desajustamento gerou inúmeras ações de protesto e de resistência ao desalojamento.<sup>15</sup>

A estrutura do PER colocou os municípios no centro da ação, em contraste com a lógica centralizadora que caracterizou a política de habitação social até então. Mas, no que mais diretamente se refere à problemática em discussão, a lógica do realojamento revelou a prevalência de uma perspectiva setorial centrada na habitação no plano da intervenção do Estado, mesmo quando diversos autores continuam a questionar o teor "social" da política de habitação social (Queiroz e Gros, 2002).

Até 1995, a produção estatística para a caracterização da habitação social seguia uma lógica tecnocrática orientada para a inventariação e o controle financeiro. Assim se explica em parte a degradação física a que chegaram alguns bairros propriedade do então Instituto de Gestão e Alienação do Patrimônio Habitacional do Estado (IGAPHE).<sup>16</sup> Ou seja, o nível de degradação dalguns desses bairros, e de outros propriedade de instituições de caráter público-privado, dão conta do fraco investimento político e financeiro na habitação social.

A partir de 1995 (e na sequência do PER) dá-se uma ampliação da estatística produzida, que passa a integrar novos indicadores, desagregados à escala do concelho e capazes de traduzir as dinâmicas de crescimento ocorridas no final da década de 1990 nesta matéria.<sup>17</sup> Já na primeira década do milênio, o conjunto de indicadores revela novas preocupações, mais ligadas à monitorização das transações financeiras entre o Estado, via autarquias, e as famílias.<sup>18</sup> Porém, ao contrário da realidade

francesa, persistem até hoje lacunas no plano da produção estatística para a caracterização da realidade sociourbanística aliada a essa forma de alojamento. Essa diferença não pode ser dissociada da delegação nos municípios da função de formulação e priorização política de programas integrados capazes de pôr em relação as diferentes dimensões da vida das populações.

De fato, enquanto em França, desde os finais dos anos 1970, a política de cidade persiste como política de Estado para a intervenção territorializada em áreas de concentração de populações desfavorecidas, em Portugal só em 2005, com a Intervenção "Bairros Críticos", o Estado central assume uma política voluntarista expressamente dirigida à componente sociourbanística. Essa política teve um caráter experimental (abrangendo apenas três bairros, dois na área metropolitana de Lisboa e um na área metropolitana do Porto) e não foi capaz de impulsionar uma política de Estado assumidamente integrada.

Porém, na sequência da Iniciativa "Bairros Críticos", em 2010, é lançado o Inquérito à Caracterização da Habitação Social (2009, 2011) que introduz a categoria estatística de "bairro social". No documento metodológico que acompanha o referido inquérito pode ler-se: "A presente operação estatística resulta da colaboração entre o INE e o Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) e tem como principal objetivo a recolha de informação de base para a caracterização do parque habitacional com vocação social em Portugal". (Inquérito à Caracterização da Habitação Social, Documento Metodológico, 2010, p. 8). Esse inquérito resulta de uma operação-piloto de levantamento do patrimônio público com

vocação social lançado pelo IHRU, em 2008. É iniciado em 2010, com uma periodicidade anual, e tem como ano de referência 2009. Destina-se a analisar a situação da habitação social em Portugal, por município, no que se refere à:

- caracterização do parque de habitação social que considera o número de bairros ou núcleos habitacionais, número e idade dos edifícios, e o número e tipologia dos fogos existentes;
- forma de ocupação do parque de habitação social, descrita pelo tipo de ocupação, número de contratos existentes e efetuados e número de fogos atribuídos por tipo de atribuição;
- receita e despesa do parque de habitação social, incluída nas últimas a despesa com o edificado, a conservação de equipamentos e de estabelecimentos comerciais e ainda nas intervenções nos espaços públicos envolventes;
- reabilitação, que integra o número de fogos reabilitados, a despesa prevista e gastos efetivos, entre outros.

A incidência sobre os domínios físico e financeiro e a periodicidade da coleta revelam preocupações específicas com os bairros sociais que merecem uma análise. Em primeiro lugar, o inquérito representa a adoção de uma perspectiva que extravasa o domínio do edificado habitacional, considerando os equipamentos, comércio e espaço público. Encontramos aqui o eco do célebre artigo de Isabel Guerra “As pessoas não são coisas que se ponham em gavetas” (Guerra, 1994) que retrata o “gosto pela casa e o desgosto pelo bairro” sentido pelos habitantes dos bairros sociais, assim como das orientações para a construção de bairros sociais avançadas por Fonseca Ferreira um ano após a criação do PER (Fonseca Ferreira, 1994).

Em segundo lugar, o recenseamento de bairros classificados como Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU)<sup>19</sup> nos diferentes municípios expressa a incorporação política da preocupação com a realidade urbanística ligada aos elementos de uso coletivo. Um e outro permitem reunir informação potencialmente sustentadora de uma priorização em termos de intervenção.

Por outro lado, a periodicidade anual adotada revela uma estratégia de avaliação e monitorização adaptada às aceleradas dinâmicas de transformação da oferta de habitação social, tanto no que se refere aos alojamentos disponibilizados pelos municípios, como aos investimentos financeiros associados ao PER.

Ao contrário da realidade francesa, esse inquérito não permite nem a identificação nominal nem a referenciação espacial, quer dos bairros sociais quer dos casos específicos das áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística. Nas estatísticas oficiais, o bairro social individualiza-se, mas é mantido como indivíduo estatístico anônimo indexado a um concelho. À semelhança do que se passa nas estatísticas da criminalidade recolhidas nas esquadras, nas estatísticas oficiais produzidas para caracterizar o “estado de segregação” a informação não é tratada com a finalidade de se transformar em conhecimento local, mas antes como um “produto para consumo externo e político” (Durão, 2008b).

Ainda em relação com a espacialização, e considerando as variáveis contempladas nos recenseamentos gerais (em especial à população e à habitação), a produção estatística em Portugal permite diagnósticos sociais e econômicos referenciáveis aos bairros sociais relativamente detalhados, aglutinando os dados

sociodemográficos recolhidos à escala da subseção<sup>20</sup> estatística. Mas essa análise encerra limitações que nos afastam das possibilidades do caso francês, pois não existe uma exata correspondência entre os indicadores desagregados à subseção e os disponibilizados ao nível do concelho. Essa incompatibilidade analítica compromete a quantificação da segregação “interna” e “externa”. Em todo o caso, a investigação urbanística e social, quer académica quer das instituições tutelares, não se tem debruçado sobre as possibilidades que a informação caracterizadora dos défices estruturais ligados ao perfil socioeconómico das populações residentes nos bairros sociais que as estatísticas oficiais já hoje oferecem.

O confronto entre a realidade da produção estatística portuguesa e francesa que sustenta a identidade estatística dos bairros sociais, como medida específica da segregação, não ficaria completo sem uma referência à produção estatística local, por um lado, e às estatísticas produzidas pelo ministério responsável pelas forças de segurança que integram informação coletada ao nível local (esquadras de polícia) e informação judicial, por outro. Começando pelas primeiras, em Portugal estas são asseguradas pelos municípios e outras entidades coletoras, nomeadamente no âmbito dos Diagnósticos Sociais de Freguesia<sup>21</sup> ou de programas específicos desenvolvidos por “consórcios” de parceiros com intervenção na ação social nos bairros.

Nesses inquéritos levados a cabo a nível local (do município e freguesias), de que é exemplo o questionário que esteve na base do estudo sobre os níveis de satisfação diante do bairro desenvolvido há quase uma década no município de Loures (Câmara Municipal de

Loures, 2004), a seleção de indicadores revela a integração de preocupações políticas semelhantes às identificadas em França, designadamente quando se questionam os habitantes sobre a conflitualidade entre grupos, os espaços de conflito, a evolução da conflitualidade e os grupos responsáveis. Do mesmo modo, a questão étnica surge na caracterização da população inquirida, demonstrando sua pertinência política de fato, mesmo quando essa é deliberadamente subvalorizada no discurso político.

A produção estatística mostra que a ampliação da ação social sobre a tutela das Comissões Locais de Freguesia ou do Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI) não tem contribuído para uma maior articulação da intervenção pública territorializada como política de Estado. Porém, a prevalência na estatística da perspectiva setorial centrada na habitação não significa a inexistência de uma intervenção local tendencialmente mais integrada, pois essa ocorre com frequência à escala do município dentro da lógica das “novas políticas sociais” sustentadas em parcerias locais. A natureza da produção estatística oficial significa que a avaliação dessas formas territorializadas de intervenção não integra as prioridades políticas das últimas duas décadas.

Já atrás se referiu que a produção estatística local também incorpora a questão étnica, evitada nos grandes números das estatísticas oficiais. Essa inclusão acompanha a ampliação da intervenção pública e público-privada no domínio da ação social dirigida aos bairros. Nessa intervenção ganha centralidade, desde 2001, o ACIDI, contribuindo para a recorrente sobreposição entre bairros sociais e bairros de imigrantes. O peso da população com raízes na

imigração explica esta tendência, mas as consequências deste desenho institucional estão ainda por apurar, na medida em que o papel do ACIDI tem contribuído para adiar o debate que urge sobre a necessidade de articular numa política de Estado a intervenção integrada sobre os territórios (todos) segregados.

Isso porque a intervenção do programa Escolhas<sup>22</sup> dirigido aos "jovens dos bairros" da responsabilidade do ACIDI se caracteriza por uma arbitrariedade na seleção dos territórios-alvo da discriminação positiva, na medida em que o incremento de projetos de intervenção depende da capacidade de se formar no terreno um consórcio para a intervenção.

Finalmente, no que toca às estatísticas produzidas pelas forças de segurança, os resultados de um estudo realizado pelo Ministério da Administração Interna (2005) levou à identificação no universo de bairros sociais e de bairros de habitação precária dos "bairros perigosos", sem que fossem divulgados os critérios que sustentam a definição dos bairros inscritos na geografia do risco (Pato, 2011). Posteriormente, um outro estudo da autoria do mesmo Ministério (MAI, 2007) apelida os territórios-alvo de uma atenção especial da polícia de "bairros em risco". Nesse estudo, os critérios subjacentes àquela classificação são divulgados, resultando da combinação de um conjunto de indicadores: condicionantes arquitetónicas dos bairros, densidade populacional, número de residentes com antecedentes criminais, número de casos de desordem pública, número de agressões a elementos policiais e número de casos de crimes praticados por residentes (desses bairros) fora do bairro. Consoante esses valores são elevados/preocupantes, médios/significativos ou baixos/

raros, assim o bairro é classificado como de alto, médio ou baixo risco.

Esses estudos, apresentados através da imprensa, dão conta de duas tendências que marcam uma mudança da natureza da intervenção do Estado nesses territórios, tornando-se clara a prevalência da polícia como um dos "parceiros" da territorialização da intervenção: por um lado, a territorialização seletiva da ação policial, muito mais artilhada e aparatosa nos bairros (Durão, 2008a, 2008b; Wacquant, 2004; Cunha, 2008; Pato, 2011); por outro, o forte empenho da Polícia como macroinstituição em dar visibilidade a essa intervenção, numa lógica de *mise-en-scène* securitária reveladora da instauração de um regime de segurança (Foucault, 2007) já estudada por outros autores a partir de outros quadros teóricos (Wacquant, 2004; Durão, 2008b).

## Notas conclusivas

O artigo refletiu sobre as relações entre a produção estatística caracterizadora das áreas urbanas marcadas pela segregação territorial e a natureza das políticas de discriminação positiva que caracterizam a governação urbana contemporânea. Enquanto em França a produção estatística revela preocupações de avaliação da política de cidade orientada para uma intervenção territorial tendencialmente mais integrada, ao articular variáveis do domínio urbanístico e socioeconómico, em Portugal a produção estatística centralizada mantém o caráter setorial que tem marcado a intervenção pública definida a nível central. A centralidade da habitação na problematização da questão da

concentração da pobreza traduz a preocupação do controle por parte do Estado do processo de implementação do PER.

O conhecimento sobre a segregação espacial sustentado na análise de um conjunto de indicadores potencialmente reveladores dos contrastes entre os bairros e entre esses e os espaços envolventes (as comunas e aglomerações urbanas) desenvolvida no caso francês não se realiza em Portugal. Daqui decorre que a análise estatística da intervenção em matéria de habitação não foi suficiente para permitir empreender uma efetiva análise urbanística, designadamente por descurar a referenciação espacial dos bairros segregados. Trata-se, assim, sobretudo de empreender um controle à distância, baseado nos grandes números, uma vez que o tratamento da informação publicada não permite a construção de conhecimento local.

Simultaneamente, assiste-se ao aumento do interesse pelas estatísticas locais capazes de apoiar o processo de decisão política como resposta à necessidade crescente de coordenação e supervisão dos processos de intervenção territorializados, mas também como forma de dar visibilidade à intervenção municipal.

Finalmente, a introdução de indicadores na classificação dos bairros segregados, ligados não ao retrato estrutural da segregação, mas às características (julgadas) intrínsecas aos territórios em termos de composição étnica e (in)segurança, revela uma mudança no estilo de governação em ambos os países que segue duas tendências: instauração paulatina de um regime de segurança, tal como o conceitualiza Foucault (2007), ou seja sustentador de uma intervenção territorial seletiva (da Polícia, da

Escola<sup>23</sup>...) mais orientada para o controle e a repressão; e empenho na elaboração de um conhecimento estatístico totalizador que dá visibilidade ao *aparatus* estatal, e que se inscreve no jogo de transparência *versus* ocultação de informação para evitar a revelação pública de matérias sensíveis.

Essas conclusões autorizam a colocação de novas questões quando se pretende perspetivar formas de governação urbana capazes de intervir sobre a redução e/ou a diluição da segregação urbana. Uma primeira questão prende-se com a criação de instrumentos geoestatísticos que possam traduzir os efetivos défices estruturais que introduzem e perpetuam fragilidades nos territórios e populações segregadas, diante de outros territórios. Em ligação com a primeira, uma segunda questão declina mais diretamente da relação entre a produção do conhecimento estatístico e o exercício do poder e remete para o aprofundamento do conhecimento sobre os efetivos modelos de governação (da segregação) urbana à escala local, num momento em que se coloca a necessidade de reforço da coordenação e supervisão estatal.

Enfim, num tempo em que é indispensável gerir a tensão entre a desnacionalização dos territórios das cidades (Brenner, 2010) e assegurar a equidade territorial (intra) urbana, como construir o conhecimento estatístico para a avaliação e a intervenção pública, assegurando que as estratégias de territorialização não passem de formas específicas de controle e repressão e/ou de ferramentas de suporte da transferência para a sociedade civil e parceiros sociais da função pública de garantia de justiça social?

### **Isabel Pato**

Licenciada em Geografia e Planeamento Regional; Mestre em Planeamento Regional e Urbano; Professora Doutora em Geografia Humana; Investigadora do e-Geo – Centro de Estudos em Geografia e Planeamento Regional da Universidade Nova de Lisboa. Lisboa, Portugal.

isabelpato@fcs.unl.pt

### **Margarida Pereira**

Licenciada em Geografia; Provas de Aptidão Pedagógica e Capacidade Científica em Geografia e Planeamento Regional; Professora Doutora em Geografia e Planeamento Regional, especialidade de Planeamento e Gestão do Território; Professora Associada do Departamento de Geografia e Planeamento Regional da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa; Investigadora do e-Geo – Centro de Estudos em Geografia e Planeamento Regional da Universidade Nova de Lisboa. Lisboa, Portugal

ma.pereira@fcs.unl.pt

## **Notas**

- (1) No conjunto de casos analisados na obra supracitada, são sobretudo os Estados com regimes de proteção universal menos fortes que mais territorializam a proteção social em territórios e grupos alvo (Delcourt, 2008).
- (2) Limite administrativo e político de menor dimensão em Portugal.
- (3) Ainda que as normas e normalizações postas em prática numa economia de poder específica tendam a sustentar-se nas organizações já existentes no terreno e/ou a gerar outras organizações muito próximas das primeiras.
- (4) *XII Cahier de la Fondation National des Sciences Politiques* que o geógrafo dirigiu (Vieillard-Baron, 2001, p. 90).
- (5) Em 1948, o número de alojamentos construídos para habitação social rondava os 40.000 e em 1959 os 320.000. A duração da construção por empreendimento médio passou no mesmo período de cerca de 3.500 horas para menos de metade – cerca de 1.250 horas (Pinson, 1992, in Vieillard-Baron, 2001). O mesmo autor cita vários estudos que questionaram a construção massiva de alojamentos diante da oferta de habitação a reabilitar e desocupada.
- (6) Entre a Lei de Prorrogação das ZUP (Zones Urbaines Prioritaires), em 1959, e a lei de orientação fundiária que institui as ZAC (Zones d'Aménagement Concerté), em 1967, a maioria dos grandes conjuntos habitacionais resultou em construções massivas, de que é exemplo a “*cité 4000*” na *Commune de Courneuve*, urbanização que veio alojar mais de 15.000 habitantes, cuja construção se fez por processos experimentais de prefabricação pesada.
- (7) A *politique de la ville* (aqui designada de política de cidade) não significa no sentido literal uma atuação dirigida a toda a cidade. Trata-se de uma política orientada para áreas específicas da cidade: os “bairros sensíveis”, definidos em função de problemas de alojamento, problemas ligados ao quadro físico, socioeconómico, de emprego, de escolaridade, de saúde, de segurança pública e de equipamentos.

- (8) Desde 1988 estimam-se cerca de 5.000 alojamentos demolidos por ano, o que corresponde a uma taxa de demolições (relativamente aos existentes) de 0,5%. A região parisiense concentra  $\frac{1}{4}$  do total de demolições da França metropolitana. O *Plan National de Renouvellement Urbain* (1999) previu a aceleração dos processos de demolição. O ministro da Cidade propõe chegar na década seguinte a valores entre os 10.000 e os 15.000. As demolições não são consideradas um “fim em si mesmo” nem um “ato de urbanismo negativo”, mas encaradas como a última solução, quando tudo o resto já tenha sido tentado sem sucesso (Vieillard-Baron, 2001).
- (9) Ainda Vieillard-Baron (2001) questiona a pertinência da associação da problemática dos “bairros” à periferia, alegando que, em 1994, antes da generalização dos *contrats de ville* da política de cidade, à parte da região parisiense, mais de metade dos bairros considerados sensíveis pertencem aos centros das cidades.
- (10) Uma conurbação corresponde a uma aglomeração formada pela união de vários centros urbanos inicialmente separados por espaços rurais (INSEE, Conceitos, <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/conurbation.htm>, acessado em 24 de setembro de 2012).
- (11) Unidade mínima territorial considerada na produção estatística em França.
- (12) Foucault (1975) propõe a oposição entre conhecimento individualizador e conhecimento agregador. Seguindo essa proposta, o primeiro preocupa-se com o conhecimento público acerca do objeto e é predominantemente lido através dos comportamentos de indivíduos estatísticos como entidades discretas, enquanto o segundo corresponde às estatísticas como contraponto agregativo necessário ao desenho das práticas e das possibilidades da governação liberal, mas também à reiteração da visão mundana da realidade dos bairros e dos modos de intervenção sobre os bairros.
- (13) Designadamente pela presença de profissionais de serviços beneficiaram de formação, tais como trabalhadores do comércio, prestadores de serviços especializados da restauração, vigilantes e trabalhadores em serviços pessoais de higiene e embelezamento. Essa tendência foi também identificada na análise da organização social em quatro metrópoles brasileiras – São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre – a partir da pesquisa realizada durante quinze anos no Observatório das Metrópoles (Lago e Mammarella, 2010).
- (14) O financiamento estatal contemplou apoios destinados à aquisição de terrenos, infraestruturação e construção. Dez anos mais tarde, em face do evidente desajustamento entre o PER e a realidade do setor da habitação, o regime jurídico deste programa é revisto e passa a integrar também a reabilitação.
- (15) Ver a este propósito o documentário *Via de Acesso*, de autoria de Nathalie Mansoux (2008).
- (16) Organismo que juntamente com o Instituto Nacional de Habitação (INH) compõem hoje o Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) com a tutela da habitação social.
- (17) São exemplos desses indicadores o número de divisões, o número médio de divisões, a superfície habitável das divisões, o número de pavimentos, entre outros. Para esses indicadores, passam a considerar-se os valores para os fogos licenciados e fogos concluídos.
- (18) Destacam-se os seguintes indicadores: número de contratos de compra e venda, montante financeiro envolvidos nestes contratos, valor médio dos prédios hipotecados, entre outros, todos desagregados por concelho.

- (19) As Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU) são definidas como áreas do parque de habitação social “em que a falta ou insuficiência de infraestruturas urbanísticas, de equipamento social, de áreas livres e espaços verdes, ou as deficiências dos edifícios existentes, no que se refere a condições de solidez, segurança ou salubridade, atinjam uma gravidade tal, que só a intervenção da Administração, através de providências expeditas, permita obviar, eficazmente, aos inconvenientes e perigos inerentes às mencionadas situações.” (Inquérito à Caracterização da Habitação Social, Documento Metodológico, 2010, p. 8).
- (20) Unidade mínima espacial nas estatísticas portuguesas, usualmente coincidente com um quarteirão urbano.
- (21) Os Diagnósticos Locais de Freguesia são a base para a intervenção das Comissões Locais de Freguesia, criadas em 2007. São compostas por um conjunto de entidades empenhadas na ação social local que se comprometem dentro do quadro da Lei a trabalhar em Parceria. A criação das Comissões Locais de Freguesia enquadra-se na tendência das novas políticas sociais de envolvimento da sociedade civil nos processos de governação passíveis de subsidiariedade.
- (22) Programa de âmbito nacional de incidência territorial, tutelado pela Presidência do Conselho de Ministros, e fundido no Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI) que visa promover a inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos socioeconômicos mais vulneráveis, particularmente dos descendentes de imigrantes e minorias étnicas, tendo em vista a igualdade de oportunidades e o reforço da coesão social (<http://www.programaescolhas.pt/apresentacao>).
- (23) Concretizada nos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária.

## Referências

- ASCHER, F. (1998). *Metápolis, acerca do futuro da cidade*. Oeiras, Celta.
- BARATA SALGUEIRO, T. (1998). Lisboa, metrópole policêntrica e fragmentada. *Finisterra*. Lisboa, v. 32, n. 63, pp. 179-190.
- \_\_\_\_\_. (2000). Fragmentação e exclusão nas metrópoles. *Sociedade e Território*. Porto, n. 30, pp. 16-24.
- \_\_\_\_\_. (2001). *Lisboa: periferia e centralidade*. Oeiras, Celta.
- BAUMAN, Z. (2005). *Confiança e medo na cidade*. Lisboa, Antropos.
- BENVENISTE, A. (2005). “Trajectoires socio-résidentielles ou la force de la construction identitaires”. In: BEKKAR, R. (org.). *Ethnicité et Lien Social, politiques publiques et stratégies résidentielles*. Paris, L’Harmattan.
- BODY-GENDROT, S. e WITHOL DE WENDER, C. (2007). *Sortir des banlieues: pour en finir avec la tyrannie des territoires*. Paris, Autrement.
- BRENNER, N. (2010). A globalização como reterritorialização: o reescalamento da governança urbana na União Europeia. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 12, n. 24, pp. 535-564.

- CALDEIRA, T. (2000). *City of walls: segregation and citizenship in São Paulo*. Berkeley, University of California Press.
- CARVALHEIRO, J. R. (2008). *Do bidonville ao arrastão, media minorias e etnicização*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais.
- CE (2011). *Cities Of Tomorrow – challenges, visions, ways forward*. Disponível em <https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000047809/>. Acesso em: 24 set 2012.
- CUNHA, M. I. (2008). “O bairro e a prisão: a erosão de uma fronteira”. In: CUNHA, M. I. (org.). *Aqui e além da prisão, cruzamentos e perspectivas*. Lisboa, 90 Graus Editora.
- \_\_\_\_\_ (2009). “Disciplina, controlo, segurança: no rasto contemporâneo de Foucault”. In: FRÓIS, C. (org.). *A sociedade vigilante, ensaios sobre a identificação, vigilância e privacidade*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais.
- DELCOURT, L. (2008). Mobilisations dans le Sud face à la crise alimentaire. *Alternatives sud*, v. 15, n. 4, pp. 7-32.
- DURÃO, S. (2008a). *Patrulha e proximidade. Uma etnografia da polícia em Lisboa*. Coimbra, Almedina.
- \_\_\_\_\_ (2008b). *From transparency to criminal visibility in a street-level bureaucracy, the Portuguese Police*. Paper prepared for the EASA Biennial Conference. Experiencing Diversity and Mutuality. Ljubljana, Slovenia 26-30 agosto (texto cedido pela autora).
- FONSECA FERREIRA, A. (1994). Habitação social: lições e prevenções para o PER. *Sociedade e Território*. Porto, n. 20, pp. 8-10.
- FOUCAULT, M. (1975). *Surveiller et punir: naissance de la prison*. Paris, Gallimard.
- \_\_\_\_\_ (1995). “Governamentalidade”. In: MACHADO, R. (org.). *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro, Graal.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Security, territory, population, lectures at the Collège de France, 1977-78*. Hampshire, Palgrave Macmillan.
- GUERRA, I. (1994). As pessoas não são coisas que se ponham em gavetas. *Sociedade e Território*. Porto, n. 20, pp. 11-16.
- GUERRA, I.; COSTA PINTO, T. e MOURA, D. (2001). Políticas de habitação. *Revista Cidades, Comunidades e Territórios, CET/ISCTE*. Lisboa, n. 3, pp. 53-69.
- HAGGERTY, K. D. (2001). *Making crime count*. Toronto, University of Toronto Press.
- HARVEY, D. (1989). *The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*. Oxford and Cambridge, Blackwell.
- \_\_\_\_\_ (1996). *Justice, nature and the geography of difference*. Maiden, MA e Oxford, Blackwell.
- INNERARITY, D. (2002). *La transformación de la política*. Barcelona, Península.
- LAGO, L. C. e MAMMARELLA, R. (2010). Da hierarquia de classes à organização social do espaço intraurbano: um olhar comparativo sobre as grandes metrópoles brasileiras. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 12, n. 23, pp. 65-84.
- LUSSAULT, M. (2003). Entrée “Ségrégation”. In: LEVY, J. e LUSSAULT, M. (dir.). *Dictionnaire de la Géographie*. Paris, Belin.
- MAI (2007). *Modelo de integração de prevenção e intervenção policial em bairros problemáticos ou pontos quentes*. Ministério da Administração interna.

- PATO, I. (2008). Colóquio periferias urbanas, entre norma e inovação nas cidades da Europa do Sul. *Finisterra*. Lisboa, XLIII, n. 86, pp. 139-146.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Além cidade: controlo e visibilidade na gestão da pobreza, os casos da Quinta da Fonte e de Bacalan*. Tese de Doutoramento. Lisboa, IGOT-UL.
- QUEIROZ, M. e GROS, M. C. (2002). *Ser jovem num bairro de habitação social*. Porto, Campos de Letras.
- STRATHERN, M. (2000) (ed.). *Audit Cultures. Anthropological studies in accountability, ethics and the academy*. Oxon, Nova York, Routledge.
- TISSOT, S. (2007). *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie d'action publique*. Paris, Seuil.
- VIEILLARD-BARON, H. (2001). *Les Banlieues. Des singularités françaises aux réalités mondiales*. Paris, Hachette Supérieur.
- \_\_\_\_\_. (2005). "Les ethnies en banlieue: définition, représentation, imposition". In: BEKKAR, R. (org.). *Ethnicité et Lien Social, politiques publiques et stratégies résidentielles*. Paris, L'Harmattan.
- WACQUANT, L. (2004). *Punir les Pauvres. Le Nouveau Gouvernement de l'Insécurité Sociale*. Marseille, Agone.

## Filmografia

Via de Acesso, Nathalie Mansoux (2008).

## Fontes Estatísticas

- CÂMARA MUNICIPAL DE LOURES (2004). *Satisfação Residencial nos Bairros Municipais*. Loures, CML.
- INE (1991). Recenseamento Geral da População.
- INE (2001). *Recenseamento Geral da População*.
- INE (2009, 2011). *Inquérito à Caracterização da Habitação Social*.
- INE (2010). *Documento Metodológico do Inquérito à Caracterização da Habitação Social 2011*.
- INE (2011). *Recenseamento Geral da População*.
- INSEE (1990). *Recenseamento Geral da População*.
- INSEE (1990). *Fiches de profil des quartiers de la Politique de la Ville* (dados não publicados).
- INSEE (1999). *Recenseamento Geral da População*.
- INSEE (1999). *Fiches de profil des quartiers de la Politique de la Ville* (dados não publicados).
- L' A'URBA (2003). *Atlas de la Politique de la Ville*. Bordeaux. Agence d'urbanisme de Bordeaux.

Texto recebido em 26/set/2012  
 Texto aprovado em 5/nov/2012

