

(Des)Construir a Descentralização pensando a implementação de medidas de política social habitacional e seus reflexos nos modos de vida da população local

Marta Mucha

Resumo:

Partindo da problematização do processo de descentralização das políticas sociais, designadamente numa das suas áreas mais prementes e mais exigentes como é a da habitação, procura aqui dar-se conta das principais conclusões de um estudo de caso realizado com duas orientações essenciais: por um lado, analisar a forma como tem evoluído a dinâmica de concepção e implementação de medidas de política social habitacional, por parte das diversas instâncias do poder político com responsabilidades na matéria; por outro, averiguar o seu impacto nas sociabilidades, representações e nas relações das populações residentes entre si e com as respectivas instituições promotoras e/ou gestoras dos referidos espaços de habitação social.

As ambiguidades existentes em matéria de legislação e as dificuldades de articulação entre entidades do poder central e do poder local envolvidas na concretização das medidas e projectos em questão, bem como, a incapacidade de envolvimento com as comunidades locais, em nada têm contribuído para a melhoria da qualidade de vida da população residente nos espaços de habitação social e para a ampliação da sua autonomia e possibilidade de gestão activa dos referidos espaços, antes contribui para a manutenção de um estatuto de subcidadania dos seus habitantes em contextos de exclusão e auto-exclusão.

Palavras-chave: habitação social; sociabilidades; representações; exclusão social.

Considerações Iniciais

O presente artigo procura abordar criticamente o processo de descentralização das políticas sociais, designadamente na área da habitação, e seus reflexos no aumento bem estar e da qualidade de vida da população local, tomando como objecto de análise o desempenho dos órgãos do Poder central e/ou local e os residentes nos espaços de habitação criados e geridos por aqueles.

Com o duplo objectivo de, por um lado, verificar em que moldes tem decorrido a implementação de medidas de política social habitacional, por parte das diversas instâncias com responsabilidades na matéria (em concreto o I.G.A.P.H.E. e as Autarquias); por outro lado, averiguar o seu impacto nas representações e nas relações das famílias residentes entre si e destas com as respectivas instâncias encarregues da gestão dos seus habitats de residência, foi levada a cabo uma investigação de que aqui se procura dar conta.

1. As dificuldades de descentralização em matéria de política social...

Assumindo a descentralização, em curso no nosso país desde dos anos 80, como a gradual partilha de responsabilidades político-administrativas por via da delegação de competências e funções concentradas até então no Estado, cria-se a expectativa de um maior intervencionismo por parte das autarquias e de um maior envolvimento das comunidades locais na vida pública. Contudo, "a expansão do leque de actividades do Poder Local português tem vindo a desenrolar-se num processo marcado por fortes doses de ambiguidade.(...) O Poder Central não procurou (...) redefinir de forma clara e precisa, o campo de actuação autárquica, pelo que dois tipos de situações, ou, se quisermos, oscilações, se vieram a registar"¹. Em primeiro lugar, há que referir que a transferência de competências político-administrativas (com tudo o que isso significa em termos de investimentos materiais e humanos) não terá sido acompanhada da correspondente transferência de suporte financeiro (aumentando a legitimidade do Poder Local, mas dificultando a sua viabilidade financeira). Em segundo lugar, de certa forma em consequência do primeiro, pode constatar-se uma descoincidência entre competências legais ou explícitas e competências assumidas sem explicitação jurídica. A autonomização progressiva do Poder Local faz-se através de um esforço para capitalizar dinâmicas de negociação que, permanentemente, aquele desenvolve procurando dilatar o seu grau de discricionariedade e accionando uma rede de relacionamentos não só a título formal, mas também informal com o intuito de fortalecer o acesso a e influência sobre as entidades do Poder Central.

As fragilidades estruturais do Estado português, que o colocam numa situação semiperiférica no panorama das sociedades europeias², tornam-se

¹ Fernando RUIVO, *Poder Local e Exclusão Social*, Coimbra, Edições Quarteto, 2000, pp.133-134.

² Nas palavras de Boaventura Sousa Santos, "as sociedades semi-periféricas no contexto europeu caracterizam-se por uma descoincidência articulada entre as relações de produção capita-

(Des)Construir a descentralização pensando a implementação de medidas de política social...

mais pronunciadas em matéria de políticas sociais, entendidas aqui como conjunto de medidas que visam fornecer suporte de natureza material e financeira, por parte do Estado central e/ou local em áreas prioritárias como a educação, o emprego, a saúde, a assistência social e também a habitação, que será objecto da nossa reflexão. A opção pelo aprofundar da pesquisa no âmbito das políticas sociais de habitação apoia-se em duas razões de fundo: uma de ordem política, pelo facto de constituir uma das áreas mais exigentes no que toca o planeamento, o investimento técnico-financeiro, a coordenação político-institucional e a implementação de medidas e programas no enquadramento que acabámos de referir; outra de ordem social, pelo facto de corporizar um direito essencial ao bem estar individual e colectivo e ser condição *sine qua non* de realização de um conjunto de outros direitos fundamentais para a qualidade de vida em sociedades como a nossa.

No fundo, trata-se de garantir a todos os indivíduos a posse de um conjunto de instrumentos que lhes permita, não apenas sobreviver enquanto seres individuais, mas viver em sociedade assumindo cada um o seu estatuto de cidadão de uma colectividade. A noção de *cidadania*, procura plasmar essa capacidade de cada participar na vida da comunidade e das instituições que a representam, usufruindo os seus direitos e exercendo, de modo activo, os seus deveres. Porém, Barbalet sublinha que, "a expansão da cidadania no Estado Moderno é ao mesmo tempo a marca de contraste das suas realizações e a base das suas limitações. A generalização da cidadania moderna através da estrutura social significa que todas as pessoas, como cidadãos, são iguais perante a lei e que portanto, nenhuma pessoa ou grupo é legalmente privilegiado. E, no entanto, a concessão de cidadania para além das linhas divisórias das classes desiguais parece significar que a possibilidade prática de exercer os direitos (...) que constituem o status do cidadão não está ao alcance de todos que os possuem. (...) os que são desfavorecidos pelo sistema de classes não podem participar, na prática, na comunidade da cidadania à qual legalmente pertencem como membros."³ As políticas sociais procuram, justamente, condensar o tipo de apoios que o Estado está em condições de oferecer no intuito de reduzir as desigualdades provocadas pelos défices de cidadania que separam os cidadãos daqueles que, neste enquadramento, podem ser designados de sub-cidadãos.

lista e as relações de reprodução social", *cit in* Boaventura S. SANTOS, *O Estado e a Sociedade em Portugal*, Porto, Edições Afrontamento, 1990, p.109. Países nesta situação acabam por ter modos de vida e hábitos de consumo mais próximos dos países centrais mas níveis de produtividade mais próximos dos países periférico no quadro global de desenvolvimento socio-económico.

³ J. M. BARBALET, *A Cidadania*, Lisboa, Edições Estampa, 1989, p.13.

2. ... e a (sub)cidadania prevalecente entre a população local

A transformação profunda ocorrida no nosso país nos últimos vinte e cinco anos abalou as dinâmicas político-institucionais de produção de políticas, mas provocou também mudanças socioculturais profundas no plano da apropriação das políticas e seu impacto nas sociabilidades, representações e relações da população local com as instituições às diversas escalas - central e/ou local. Tratando-se de um processo de desenvolvimento muito profundo num curto espaço de tempo, não conseguiu evitar-se a emergência das designadas novas formas de pobreza, que incorporam traços do tradicional conceito de pobreza enquanto privação de recursos (materiais, financeiros, habitacionais) e do conceito de exclusão social enquanto ausência de laços (sociais e simbólicos) que permitam a cada um sentir-se parte do todo social. Esta *nova pobreza* está directamente relacionada com as alterações que os avanços económicos e tecnológicos produziram nos padrões de produção, de consumo e de organização da vida quotidiana, cujas marcas mais visíveis são o desemprego estrutural, a precariedade do emprego, a delinquência e outras formas de marginalidade particularmente notórias em espaços urbanos ou em vias de urbanização.

As grandes áreas metropolitanas, sendo fruto de processos de crescimento muito acelerado e pouco planeado quanto aos modos de ocupação do território, acabam por acolher grandes áreas residenciais 'sem alma', que funcionam como dormitórios. Em contextos de crescente necessidade de habitação, que face à sua escassez começa a transcender a pura e simples procura, acentua-se a premência de *oferta* pública de habitação como alternativa à oferta privada, papel desempenhado pelo Fundo de Fomento da Habitação (F.F.H.), criado em 1969 e extinto em 1982, quando a descentralização político administrativa no nosso país começa a dar os primeiros passos nesta matéria. Para largas camadas da população - fruto do êxodo para as grandes cidades e que lutam com imensas dificuldades de integração social, qualificação escolar e profissional e sem capacidade para equilibrar o orçamento familiar - as possibilidades de auto-construção ou aquisição de habitação própria tornam-se extremamente remotas. Nesta circunstância, impõe-se a intervenção estatal não só por motivos económicos, mas também como garante do equilíbrio e justiça sociais. No fundo, "a decisão estatal de intervir no campo da habitação tende a fazer-se no limite da sua inevitabilidade devido aos elevados custos económicos. Só perante a evidência da insolubilidade, dentro da lógica de funcionamento do mercado, os poderes públicos são levados a agir a propósito do problema do «alojamento operário condigno», procurando obviamente controlar os custos sociais da hipotética revolta de uma imensa massa popu-

(Des)Construir a descentralização pensando a implementação de medidas de política social...

lacional..."⁴. Concebidos para dignificar a qualidade de vida das populações aí realojadas, os espaços de habitação social acabam por revelar-se 'muralhas' dentro das quais se reproduzem os baixos níveis de escolaridade, a fraca qualificação socioprofissional, a inércia sociocultural e a sujeição às lógicas da força política responsável pela gestão dos espaços, cujos habitantes têm dificuldade em libertar-se do ciclo vicioso da pobreza e da exclusão. O que tem sido feito no intuito de capacitar esta população, possibilitando a sua emancipação de um estado de subcidadania, traduzido essencialmente na falta de consciência e de vontade de exercer os seus direitos e deveres de participação cidadã na gestão do seu habitat e na dinamização da sua comunidade de residência? Foi o que tentámos saber com a nossa incursão no terreno...

3. Um breve enquadramento empírico metodológico...

Debruçando-nos sobre Área Metropolitana do Porto e, dentro desta, sobre um dos seus concelhos mais populosos, como é o caso de Valongo, encontram-se iniciativas públicas de habitação social correspondentes a dois períodos proeminentes da intervenção neste âmbito, durante os últimos vinte e cinco anos. Num primeiro momento, bairros sociais construídos nos fins dos anos 70, sob a alçada do F.F.H. após negociações desenvolvidas entre a Câmara Municipal de Valongo (C.M.V.) e a Secretaria de Estado da Habitação, ainda no período áureo do intervencionismo do Poder Central, quando a descentralização se colocava tão só como hipótese. Após a extinção do organismo promotor, nem a autarquia nem a maioria dos moradores dos espaços em questão se mostraram disponíveis para assumir a gestão do edificado e a mobilização dos residentes para a manutenção do espaço físico e da dinâmica social local, tendo esse desafio ficado a cargo da delegação habitacional do norte do I.G.A.P.H.E., instituto criado para gestão das rendas e para reabilitação socio-urbanística dos bairros sociais e que se encontra em fase de liquidação na sequência da dinâmica de descentralização. Num segundo momento, a partir de meados dos anos 90, foram sendo construídos um conjunto de empreendimentos habitacionais inseridos no Programa Especial de Realojamento (P.E.R.), promovido pela autarquia com o apoio do Instituto Nacional de Habitação (I.N.H.), no sentido de realojar famílias residentes em barracas, casas abarracadas e outras habitações degradadas do espaço concelhio. Este programa constitui uma das melhores experiências em termos de mudança de atitude das entidades promotoras face às necessidades e expecta-

⁴ Luís V. BAPTISTA, "Cidade e políticas sociais de habitação", in *Cidade e Habitação Social*, Oeiras, Celta Editora, 1999, p.8.

tivas das populações abrangidas pelas medidas de erradicação de habitação degradada e de realojamento, embora a sua concretização frustasse, em muitos casos, o optimismo daqueles que viram nele, a oportunidade de se cortar com a mentalidade ‘autista’ que subjaz à implementação de soluções habitacionais do tipo H.L.M., com uma concentração muito grande de pessoas em áreas espacialmente segregadas, com má qualidade de construção e uma estética que incentiva a exclusão.

Neste enquadramento, foram seleccionados dois espaços de habitação social representativos destes dois momentos de produção e implementação de medidas de política social habitacional – o bairro das Pereiras e o empreendimento de Outrela – de onde foi retirada uma amostra não probabilística por quotas, em função da dimensão dos agregados familiares, num total de 62 famílias. Estas foram submetidas a um inquérito por questionário, cujos principais resultados foram cruzados com depoimentos importantes de agentes ligados a entidades do Poder Central e do Poder Local responsáveis pela promoção e/ou gestão de cada um dos espaços de habitação social envolvidos na investigação. Foram também registados os testemunhos de nomes do meio científico que se têm debruçado sobre estas questões, com o objectivo de tentar perceber melhor as lógicas de produção de políticas e de negociação de competências às várias escalas do meio político institucional e, simultaneamente, explorar mais a fundo as lógicas de apropriação do alojamento, de desenvolvimento de sociabilidades no seu seio e de relacionamento entre as comunidades locais e as entidades gestoras dos espaços habitacionais que são o seu habitat de residência e vivência quotidianas.

4. Alguns traços da intervenção nos e da apropriação dos espaços de habitação social

4.1 A Transição para o bairro/empreendimento e luta contra a pobreza e a exclusão

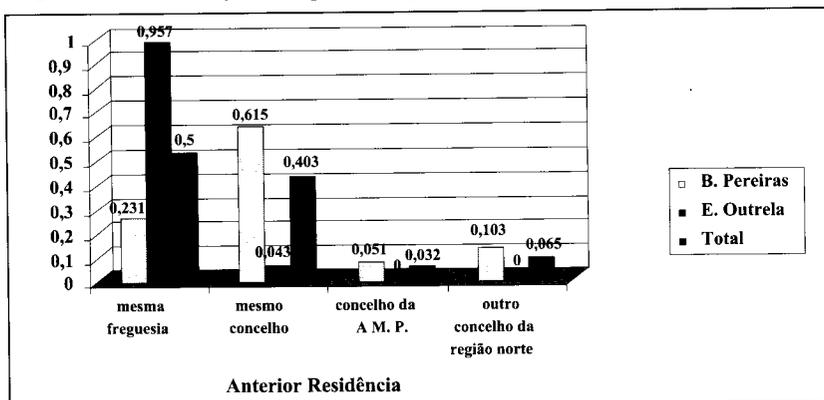
Quanto à questão de fundo que nos ocupa – *a implementação de medidas de política social de habitação num contexto local e seu impacto nas representações e nas relações das populações e destas com os órgãos de poder promotores das referidas medidas* – é indubitável que estamos perante duas realidades sociais diferentes, embora não antagónicas. Desde logo, importa frisar que o bairro das Pereiras e o empreendimento de Outrela têm ‘idades’ muito díspares, o que acaba por se reflectir nos instrumentos e estratégias de acção das entidades responsáveis pela sua promoção e gestão, bem como nas

(Des)Construir a descentralização pensando a implementação de medidas de política social...

formas de estar de agir e de interagir dos moradores dos respectivos espaços e, conseqüentemente, na vivência mais ou menos prolongada destes últimos e participação mais ou menos activa na sua transformação.

Há já alguns anos, Isabel Guerra afirmava que "o problema do realojamento é, antes de mais, um problema social e não um problema de edifícios, tudo isto porque as pessoas não são coisas que se ponham em gavetas."⁵ A observação dos dois espaços socio-habitacionais em causa mostra, claramente, uma evolução na forma como foram e são encarados os processos de selecção e encaminhamento das famílias para os espaços central e/ou local, marcada pela crescente preocupação em dar prioridade às situações mais críticas, sem ignorar a importância das raízes territoriais, sociais e simbólicas.

Gráfico 1 – Distribuição da População segundo a Localização da Anterior Residência



Como se pode ver no gráfico anterior, a preocupação de realojar nos espaços habitacionais população endógena, ou seja, população cuja anterior residência se situe no próprio local ou na própria freguesia, está muito mais presente em Outrela do que em Pereiras. O valor geral relativo a essa categoria – 50% dos agregados familiares inquiridos – esconde uma grande diferença entre o peso que tem no empreendimento (95,7%) e no bairro social (23,1%), o mesmo acontecendo com a categoria relativa ao concelho de Valongo – com 40,3% das famílias envolvidas – em que essa disparidade ocorre no sentido inverso (Pereiras com 61,5% e Outrela com 4,3%). As restantes categorias reforçam estas tendências, ocultando os valores médios a inexistência de agregados familiares oriundos de fora do concelho no espaço habitacional mais recente, à semelhança do que acontece nos outros empreendimentos P.E.R. de Valongo.

⁵ GUERRA, Isabel, "As pessoas não são coisas que se ponham em gavetas", in *Sociedade e Território*, n.º20, 1994, pp. 10 – 16.

"O que é preciso? Do nosso ponto de vista, construir equipamentos de pequena dimensão e o realojamento ter sempre em atenção as relações de vizinhança já existentes entre moradores, ou seja, se realojarmos uma família e houver mais duas ou três famílias com algum parentesco, procuramos realojar-los no mesmo empreendimento, o mesmo acontecendo com vizinhos.(...) Os órgãos autárquicos têm conhecimento, por um lado, da área geográfica do seu concelho, têm também conhecimento da sua população, logo, sabem também quem são os eventuais necessitados de habitação... Mas muitas vezes não conseguem adequar aquilo que consideram ser o ideal face às políticas existentes ..."

Vereador da Habitação da C.M.V., pp. XVI - 2/6

Outro dos critérios orientaram a selecção e realojamento no empreendimento de Outrela, prende-se com a situação económica carenciada dos agregados e a extrema degradação das respectivas habitações, num claro combate a situações de pobreza e miséria extremas por parte do Poder Local. Porém, o critério da endogeneidade geográfica é aquele que melhor parece ilustrar a preocupação em evitar a ruptura dos laços de sociabilidade – entre famílias, amigos, vizinhos – favorecendo a reprodução das cumplicidades e um melhor enraizamento no respectivo habitat.

A dinâmica de selecção e realojamento no bairro das Pereiras tem vindo a desenvolver-se numa perspectiva algo diferente pois, embora se dê prioridade a situações familiares de comprovada carência socio-económica, só em casos excepcionais se viabiliza o critério da endogeneidade da população a realojar. Com efeito, existe por parte do I.G.A.P.H.E. a convicção da inviabilidade de um tal critério já que, numa perspectiva de justiça social, seria de todo impossível responder à solicitação de alojamento de toda uma ‘segunda geração’, que é fruto dos realojamentos realizados há cerca de vinte anos, e que hoje começa a pensar em formar o seu próprio agregado familiar. Quanto à ‘primeira geração’ de realojados das Pereiras, apresenta alguns traços em comum com os que são hoje seleccionados no âmbito do P.E.R., embora de proveniências mais heterogéneas, senão vejamos:

"O I.G.A.P.H.E. serve uma orientação nacional, comum à Europa, de o Estado ser possuidor e impulsionador de habitação para as populações socialmente mais fragilizadas, no pressuposto de uma política de melhoria da sua qualidade de vida, a fim de as auxiliar a sair do círculo vicioso da pobreza e exclusão."

Chefe de Divisão do I.G.A.P.H.E.-Norte⁶

⁶ Afirmação retirada de um artigo redigido para o Jornal do I.G.A.P.H.E., Dezembro de 2001, p.17

(Des)Construir a descentralização pensando a implementação de medidas de política social...

Os espaços que constituem objecto da investigação em causa *são a prova de que o esforço providencial do Estado – Central, inicialmente, Local, posteriormente – apenas conseguiu colmatar grandes manchas de pobreza extrema, subsistindo sentimentos de exclusão e de auto-exclusão* que afectam a vida familiar e comunitária dos seus habitantes. A integração possível tem sido construída com base numa maior inserção da habitação de carácter social na malha urbana e numa mais frequente dotação dessas áreas com serviços e equipamentos que proporcionem uma melhoria efectiva da qualidade de vida dos residentes. No entanto, a reabilitação, efectuada no plano do edificado e de equipamentos disponibilizados, é acompanhada da manutenção de uma sub-cidadania predominante entre os habitantes, com raízes na falta de informação produzida e divulgada de forma insuficiente por parte das entidades com competência neste âmbito, em simultâneo com uma incapacidade crónica para a capitalização dessas informações e desses equipamentos postos à disposição dos habitantes. Assim, quer por efeitos da tradição, quer por efeitos da recente selecção, a habitação de carácter social continua a aglutinar um tecido social caracterizado por níveis de iliteracia, níveis de consciência e participação cívica, níveis de formação e empenho escolar e profissional que contribuem para a maior propensão à marginalidade e à exclusão, apesar da lenta superação da pobreza material e financeira.

4.2 Das distâncias e desarticulações entre entidades e populações alvo...

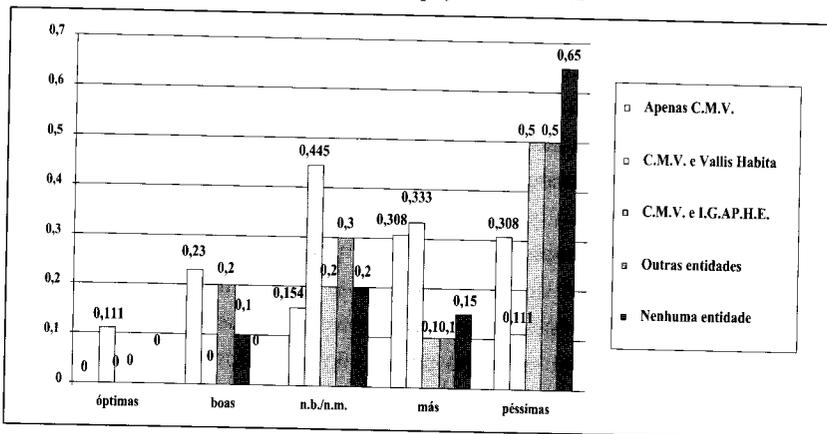
Esta é uma batalha muito difícil se não se puder contar com a colaboração dos próprios cidadãos realojados na manutenção do seu habitat e no envolvimento da comunidade local. Comentando a postura das entidades com responsabilidades de promoção e gestão habitacional, Bonetti sublinhava que: "a finalidade visada é, em geral, a melhoria das condições de habitabilidade, que passam pela reabilitação do edificado e pela criação de novos serviços quando, do nosso ponto de vista, não existe verdadeiro desenvolvimento social (...) senão o que visa o desenvolvimento das capacidades dos habitantes."⁷ Estes, à medida que o tempo passa, vão identificando as medidas de política social de habitação, de que são objecto, mais como um meio de obtenção de dividendos políticos por parte das diversas instâncias – seja Poder Central ou o Poder Local – do que como um fim em si mesmo – que se tra-

⁷ Michel, BONETTI, "Revalorisation des Quartier en Crise: de la réhabilitation à la gestion urbaine intégrée", in *Sociedade e Território*, n.º20, 1994, p.20.

duza na melhoria efectiva e duradoura das condições de vida das famílias envolvidas. Um gradual distanciamento entre actores residentes e agentes do Poder político-intitucional vai-se aprofundando, ao ponto de raramente sabermos *quem é* o responsável por o quê no que toca a iniciativas de intervenção no bairro/empreendimento, a que se acrescenta uma avaliação profundamente negativa dos desempenhos das entidades responsáveis mais visível nas Pereiras do que em Outrela, por efeitos de longevidade.

No gráfico que se segue, só entre os inquiridos que realçam o trabalho conjunto da C.M.V. e da Vallis Habita há uma maioria que recusa fazer qualquer apreciação acerca da intervenção daqueles organismos (nem boas/ nem más), o que demonstra alguma inércia no que toca o acompanhamento da acção de âmbito local (44,5%). Quanto aos que assinalam qualquer uma das outras categorias, concentram-se sobretudo entre aqueles que não hesitam em considerar péssima a actuação das respectivas entidades locais e/ou centrais, excepção feita àqueles que julgam não ter existido qualquer tipo de intervenção, o que não deixa também de ser péssimo (65%), pelo menos na óptica dos residentes que assim expressam o desagrado pelo abandono a que se sentem votados. Para este veredicto geral tão negativo terá contribuído uma certa indefinição de responsabilidades, bem como a diminuta celeridade dos processos de intervenção, mesmo quando aquelas estão relativamente bem definidas.

Gráfico 2 – Apreciação Geral das Intervenções das Diversas Entidades com Acção no Respectivo Espaço Habitacional



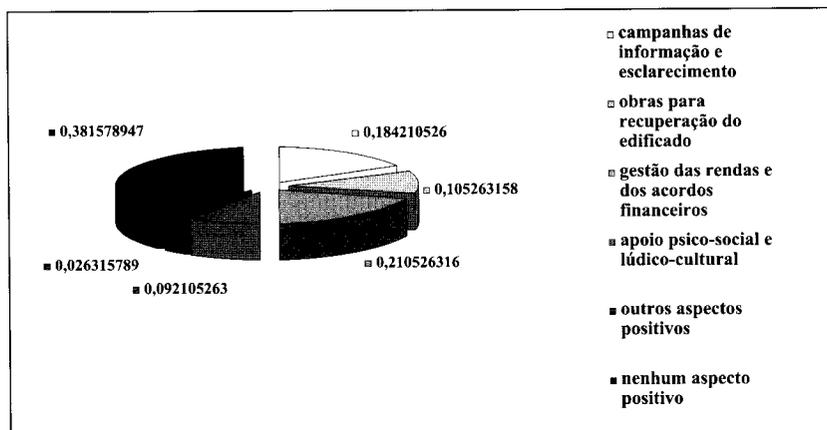
De seguida serão apresentados aqueles aspectos que os agregados familiares inquiridos, em representação dos núcleos habitacionais, julgam ser os mais positivos e os mais negativos do desempenho das entidades responsáveis pela gestão e manutenção dos espaços residenciais, aspectos esses que ajudam

(Des)Construir a descentralização pensando a implementação de medidas de política social...

a testemunhar a importância da sua apropriação e da gestão das sociabilidades a eles referenciadas. Os espaços de habitação social em causa não foram apenas promovidos em épocas e por entidades diferenciadas, são também quotidianamente apropriados e transformados por habitantes que têm as suas próprias necessidades, aprovando algumas iniciativas e atitudes da respectiva entidade gestora e reprovando outras, sentindo-se muitas vezes frustrados por não terem um papel mais activo no processo de gestão do seu espaço.

No que toca aos aspectos mais positivos deste balanço, é surpreendente que um dos aspectos mais apreciados seja, justamente, a forma de gestão das rendas e dos acordos financeiros (21,1%), sendo 14 das 16 referências provenientes das Pereiras, onde não só se têm praticado valores muito baixos, como também se tem verificado alguma benevolência face a eventuais incumprimentos, à semelhança do que acontece noutros bairros sociais da responsabilidade do I.G.A.P.H.E.. Um outro aspecto marcante reporta-se à satisfação com o tipo de campanhas de informação e esclarecimento desenvolvidas ao nível local (18,4%), sendo aquela nitidamente direccionada para o meio autárquico pois 10 das 14 referências têm a sua origem em Outrela. Todavia, os aspectos citados não deverão ocultar uma imagem predominantemente negativa dos organismos em questão.

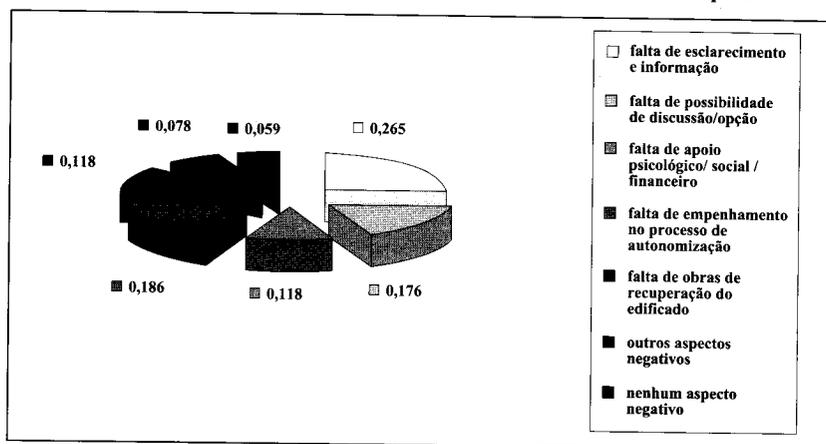
Gráfico 3 - Aspectos Mais Positivos do Desempenho das Entidades Responsáveis



Parece relevante acrescentar-se ao facto de mais de um terço das famílias inquiridas não reconhecerem qualquer aspecto positivo no desempenho dos organismos encarregues da gestão e manutenção do bairro/empreendimento (38,2%), o de haver uma maior tendência para apontar os aspectos negativos dos desempenhos. Quanto a estes, possuem quase todos um peso relativo

aproximado, destacando-se só a chamada de atenção para a falta de esclarecimento e informação dos moradores (26,5%), nomeadamente no que se refere às medidas políticas de que vão sendo alvo os espaços em questão. Entre estes contabilizam-se mais habitantes do bairro das Pereiras (22 casos) do que do empreendimento de Outrela (5 casos). Em segundo lugar, aparece a falta de empenhamento no processo de autonomização das comunidades locais (18,6%), igualmente mais visível no primeiro do que no segundo dos espaços residenciais, o que pode significar um maior descontentamento para com o Poder Central (15 casos) do que para com o Poder Local (4 casos). Finalmente, falta de oportunidades de discussão e opção perante as propostas das entidades competentes (17,6%) recolhe igual número de referências no bairro e no empreendimento (9 casos). Aspectos que a desejada descentralização político-administrativa deveria colmatar, mas que a disparidade entre a "law in books" e a "law in action", acaba por dificultar.

Gráfico 4 - Aspectos Mais Negativos do Desempenho das Entidades Responsáveis



Em espaços de habitação social intervencionados pelo Poder Central, pelo Poder Local ou por ambos, *o desenvolvimento de acções mais ou menos (des)articuladas entre estas duas instâncias de poder político-administrativo tem originado bastantes mudanças ao nível das condições de habitabilidade e de produção de condições propícias a uma melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes, mas as mudanças ao nível da apropriação das novas condições que começam a ser oferecidas e de superação de estigmas, alimentados pelos próprios e pelas comunidades envolventes, são bem mais lentas.* Tal acontece tanto nos bairros mais antigos como nos empreendimentos mais recentes que têm em comum a sensação de descontentamento, distância

(Des)Construir a descentralização pensando a implementação de medidas de política social...

e abandono atribuída à desarticulação entre as entidades gestoras e populações, bem como, a uma certa indefinição de competências entre Poder Central e Poder Local que origina lacunas e sobreposições.

4.3 Da instrumentalização das entidades do Poder Local em função das necessidades do Poder Central...

Os moldes em que tem sido desenhado e efectivado o processo de descentralização no contexto português, no âmbito concreto da política social de habitação, ajuda a explicar as duas anteriores conclusões. O contexto conceitual alvo da presente investigação confirma a tendência, de há muito reconhecida, para a formação de líderes carismáticos locais – consubstanciados no Presidente da Câmara e seu ‘núcleo duro’ de Vereadores – e sublinha a pertinência da concepção do quadro de negociações ao nível do Poder Local e entre este e o Poder Central como *um labirinto de relações reticulares entre as diversas instâncias do Poder*. Em cenários político-financeiros marcados pela austeridade, devido a uma crónica escassez de meios materiais e humanos, sentida quer pelos órgãos do Poder Local, quer pelas delegações regionais do Poder Central, só o recurso a alguma audácia e a alguma informalidade permitem ir imprimindo maior celeridade e eficácia a processos.

O estatuto secundário das questões habitacionais no universo das políticas sociais é uma ameaça constante ao arrastamento e agravamento das situações de carência e exclusão, apesar das ‘boas intenções’ da recente legislação sobre a repartição de poderes entre Local e Central nesta matéria. Procura demonstrar-se uma excessiva dependência do I.N.H., dos serviços centrais, das delegações regionais e, em última instância, da Secretaria de Estado da Habitação, que os obriga a afastarem-se mais da população do que o desejado à partida, gerando os referidos distanciamento e descontentamento.

"Portanto, quando estamos a falar do que a população espera de nós, espera: que façamos as obras rapidamente, uma parte dela espera que não cobremos rendas, uma parte dela espera que desçamos as rendas, sempre que tem uma alteração no seu rendimento pensa que vai ter uma diminuição de renda, o que não é necessariamente assim, quando pensam que vão ter uma descida, ainda por cima vão ter uma certa subida. Portanto, tudo isto é fonte de alguns atritos entre a população e o I.G.A.P.H.E.. É evidente que, em alguns aspectos há uma grande responsabilidade por parte do Estado, pelo facto de não ter havido um acompanhamento desde o início, levando a um agravamento dessas situações."

Chefe de Divisão do I.G.A.P.H.E.-Norte, p. XIV - 11

"É assim, em termos de competências na área da habitação, é importante dizer que as autarquias não têm competências directas na área da habitação, elas têm competências na área da promoção do bem-estar, portanto as medidas de intervenção na área da habitação vêm por arrasto. Mas quem tem competências directas nas medidas de política de habitação é a administração central, é a administração central que define os programas, são eles que fazem as políticas. (...) segundo a legislação, não há competências específicas das autarquias na área da habitação, estas não têm poder legislador, têm poder executivo. (...) Todas as medidas de política de habitação implementadas ao nível local são provenientes do I.N.H.. Neste momento, é esse o organismo que tutela as medidas de habitação, como o P.E.R. e outras. Claro que também existe a Secretaria de Estado da Habitação! O I.N.H. depende directamente da Secretaria de Estado da Habitação e as autarquias dependem indirectamente da Secretaria de Estado da Habitação uma vez que têm uma relação mais próxima do I.N.H."

Chefe de Divisão da Acção Social e Habitação da C.M.V., p. XV - 2/4

Embora o quadro jurídico tenha evoluído no sentido da aquisição de novas competências por parte das autarquias, o avolumar das dependências face ao Centro tornam-se tão mais graves quanto mais elevadas são as dificuldades de obtenção de financiamentos, nomeadamente numa área de concretização e manutenção tão dispendiosa como é a da habitação. Aqui há que assinalar os esforços das entidades locais na concepção de estratégias de auto-financiamento, sendo a aposta na habitação a custos controlados uma das vias escolhidas no terreno concelhio que foi objecto de investigação. No fundo, trata-se de evitar que as entidades do Poder Local se tornem instrumentos ao serviço das autoridades do Poder Central o que, em matéria habitacional e apesar do esforço descentralizador, continua a acontecer num duplo sentido. Com efeito, a referida instrumentalização decorre nos termos salientados que estão bem patentes no relacionamento entre o I.G.A.P.H.E e algumas autarquias - que tendo bairros sociais implantados no seu território se transformam na 'voz institucional' legitimadora e defensora das necessidades e reivindicações da massa populacional aí residente, que de outra forma não conseguiria ter acesso efectivo a uma entidade excessivamente vinculada ao Poder Central. No entanto, decorre, até certo ponto, também da manutenção do papel legislativo concentrado no governo central, cabendo às autarquias locais tão só um papel executivo, como continua a acontecer em relação ao I.N.H., melhor dito, à Secretaria de Estado da Habitação - que continua a ter

(Des)Construir a descentralização pensando a implementação de medidas de política social...

a principal responsabilidade na concepção das linhas fortes de programas como o P.E.R. e outros, na sua viabilização em termos financeiros e humanos e na sua avaliação diagnóstica, processual e final. Assim, *no cerne da degeneração do processo de descentralização da estratégia de política social no âmbito da habitação está o processo de instrumentalização da esfera local por parte da esfera central, em matéria de promoção e/ou gestão habitacional, agravada pela crónica crise financeira do Estado que impede a concretização de muito do que está já definido em termos de legislação.*⁸

4.4 A busca incessante de uma 'verdadeira' política social de habitação: uma, integradora e a longo prazo

O arrastamento de dependências múltiplas em relação a instituições do Poder Central, a excessiva sectorização dos programas e a elevada burocratização dos mecanismos de implementação dos mesmos, prejudica a intenção política de descentralização das responsabilidades em matéria de habitação social, o que se reflecte de modo inegável na capacidade de abertura, de articulação e de acção concertada dos actores em presença. A este propósito diz o Vereador da Habitação da C.M.V.:

"Aquilo que eu entendo por descentralizar implica que deixe de haver uma dependência daquele epicentro [o Poder Central]. Por exemplo, para atribuir licenças de construção, é uma competência das Câmaras, de acordo com a legislação, com o P.D.M. e todo um conjunto de condições. Agora, eu pergunto: porque não é a Câmara a atribuir alvarás de funcionamento dos A.T.L.s? Porque não é a Câmara a ter um conjunto de competências exclusivas no âmbito da habitação social? Neste domínio há sobretudo uma delegação de responsabilidades sem correspondente delegação de recursos."

Vereador da Habitação da C.M.V.

Pensando no comportamento estratégico do Estado ao longo das últimas décadas, poder-se-á perguntar até que ponto não se terá optado por um modelo de intervenção algo perverso, que terá acabado por contribuir fundamentalmente para a deterioração das relações inter-institucionais e para a excessiva complexificação das formas de acompanhamento e gestão de alguns dos espaços de habitação social, nas suas vertentes urbanística e social. Note-se que:

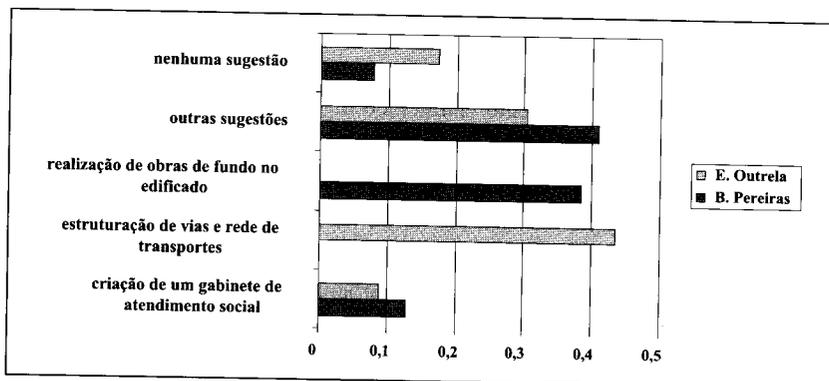
⁸ Vd. Selecção de Artigos retirados da Lei 159/ 99, de 14 de Setembro, em Anexo I.

"Portanto, digamos que o tempo do F.F.H. era o tempo em que o Estado Central construía habitação, mas com o advento do I.N.H. e do I.G.A.P.H.E. passa-se para uma política de construção local e não através do Estado Central. A grande viragem a esse nível data dessa época – 1987.(...)O que se passa é que, quando o I.G.A.P.H.E. foi criado, foi criado numa política de desaparecimento gradual do Estado enquanto promotor público de habitação. A ideia era desaparecer a habitação coordenada centralmente e passariam a ser os próprios a fazer a gestão ou as Câmaras, localmente. Claro que, se na altura tivessem pensado bem, saberiam que isso não era possível porque os que podiam fazê-lo eram poucos, mesmo entre os que podiam alguns não queriam comprar a habitação; o que viria a dar no que deu hoje, que é um património imenso de gestão com o Estado a assumir o papel de condómino maioritário de uma quantidade louca de condomínios."

Chefe de Divisão do I.G.A.P.H.E.-Norte, pp. XIV - 2/4

A história recente das formas de intervenção institucional, marcadas por boas concepções de partida, todavia minadas por grandes convulsões nos processos de implementação no terreno e, por consequência, frequentes alterações nas estratégias de articulação entre instituições e de colaboração com as populações acabam por traduzir-se em promessas de acompanhamento e melhoria das condições de vida não cumpridas, em deterioração das condições de habitabilidade até ao limite, em degradação das sociabilidades e incapacidade de auto-organização das famílias residentes e de reivindicação e exercício dos seus direitos e deveres numa lógica de participação cidadã.

Gráfico 5 – Sugestões de Intervenção à Entidade Promotora e Gestora do Respetivo Espaço Habitacional



(Des)Construir a descentralização pensando a implementação de medidas de política social...

Quanto a sugestões para futuras intervenções no bairro e no empreendimento, por parte do I.G.A.P.H.E. e da C.M.V., respectivamente, verificam-se algumas diferenças na definição de prioridades, não fazendo muito sentido analisar os dados no cômputo geral. Com efeito, a necessidade de estruturação de vias e redes de transportes é sentida com grande intensidade mas apenas pelos moradores de Outrela (43,5%), uma vez que Pereiras fica mesmo no centro da cidade, tendo bons acessos e rede de transportes públicos mesmo 'à porta'. Do mesmo modo, a urgência de realização de obras de fundo no espaço de habitação social é proposta apenas pelos moradores de Pereiras (38,5%), não constituindo uma prioridade para os moradores de Outrela, que aí residem há menos de sete anos. A criação de um gabinete de atendimento social é sugerida por 12,8% dos inquiridos no bairro e por 8,7% dos inquiridos no empreendimento. Embora menor, este último valor é surpreendente pelo facto do referido gabinete já existir desde a época de realojamento das famílias, sendo sintoma de um elevado nível de desinformação e de distância entre estas e as técnicas com intervenção no terreno. Inversamente, os agregados que não fazem qualquer sugestão às entidades responsáveis residem mais neste segundo espaço (17,4%) do que no primeiro (7,7%). Mas há muitas famílias que fazem outro tipo de sugestões, em Outrela (30,4%) e sobretudo em Pereiras (41,0%), entre as quais podemos destacar: melhor fiscalização das necessidades e das possibilidades económicas dos núcleos familiares residentes, destacamento de técnicos especializados para a constituição de condomínios formais, contratação de serviços de limpeza e ajardinamento do respectivo espaço habitacional, multiplicação das rondas ou criação de um posto de P.S.P. nos referidos locais núcleos de residência, entre outras propostas pontuais.

Algumas das propostas dos moradores comprovam o seu desconhecimento quase total relativamente àquilo que compete ao organismo responsável pela gestão do respectivo espaço habitacional, à necessidade de estabelecer parcerias e à complexidade das negociações da entidade com a população residente e daquela com outras instituições. Uma maior transparência e *feed back* entre os participantes nas dinâmicas de promoção/ apropriação habitacional – entidades e moradores - é fundamental para uma maior consciência do que é exigível e uma mais ampla tolerância face às inevitáveis adversidades que prejudicam a celeridade e inviabilizam propostas aparentemente exequíveis, evitando assim conflitualidades mesmo entre gestores e entre moradores.

No contexto actual, de descentralização mais aparente do que real, em matéria de política social de habitação, importa recordar as palavras de A.

Fonseca Ferreira, quando diz: "neste sector, como noutros da sociedade portuguesa, não é mais possível esperar que o futuro nos traga o passado. Não se podem resolver os problemas dos anos 90 com as ideias e os instrumentos dos anos 60.(...) a produção habitacional envolve uma multiplicidade de agentes, requer volumosos recursos institucionais e financeiros e interfere com diversos sectores económicos e sociais. Por isso a sua viabilização exige o levantamento e a caracterização das necessidades e dos recursos disponíveis; uma rigorosa definição de objectivos, em termos de prioridades sociais e das metas quantitativas, bem como das formas, instrumentos e meios de execução; e a compatibilização desses objectivos e dos recursos a utilizar na produção habitacional com os de domínios afins. Por outro lado, a eficácia da política habitacional «exige uma certa estabilidade temporal nas suas opções e instrumentos e no próprio contexto envolvente»."⁹ Às complexas exigências, no âmbito de planeamento e produção habitacional, pode acrescentar-se outra 'teia de exigências', no âmbito da gestão dos alojamentos e dos habitats que formam a sua envolvência, vertentes que justificam em pleno a necessidade de estruturação e implementação de uma política social de habitação. Todavia, a investigação quanto à forma de concretização das referidas vertentes e a auscultação de alguns pontos de vista valiosos nesta matéria, encaminham-nos para uma quarta conclusão, que é *da inexistência de uma verdadeira política de habitação em Portugal, muito menos de carácter Social (com s grande)*. Inversamente, perante a premência de intervenção no plano habitacional, não fosse este um direito essencial à sobrevivência e condição sine qua non de satisfação de um conjunto de outros direitos (e deveres), o Estado português tem ao longo da sua história recente agido numa lógica de 'tentativa/ erro' que se traduz, invariavelmente, numa sucessão de programas e medidas interessantes, em si mesmas, mas frequentemente fugazes em termos de duração, desarticuladas em termos de estratégias planeadas, recursos disponibilizados e objectivos visados pela intervenção e, finalmente, pouco fiscalizadas em termos de avaliação antes, durante e após a sua implementação. O clima de descoordenação e mesmo de alguma conflitualidade latente entre as diversas entidades do Poder Central e do Poder Local, que têm sob sua responsabilidade sectores específicos da habitação de carácter social produzida e gerida no nosso país, bem como a manutenção das comunidades residentes como meros receptáculos de medidas de reabilitação urbana e não como agentes de

⁹ António Fonseca FERREIRA, *Por uma Nova Política de Habitação*, Porto, edições Afrontamento, 1987, pp. 25/ 31.

(Des)Construir a descentralização pensando a implementação de medidas de política social...

transformação dos espaços em questão (por via de uma participação mais activa na dinâmica de concepção, concretização e avaliação das diversas medidas), parecem ser as principais marcas (em simultâneo causas e consequências) da inoperância ou inexistência de uma 'verdadeira' política social no domínio da habitação: *una* em si mesma, *articulada* com outras políticas sociais e *duradoura* em termos temporais.

5. Considerações Finais

A dúvida que permanece é a de saber se é a descentralização político-administrativa, à priori assente numa boa definição, mas na prática de difícil concretização, que tem impedido a estruturação e aplicação de uma 'verdadeira' política social de habitação ou se, pelo contrário, é a ausência desta última que tem impedido a reunião das condições necessárias à prossecução bem sucedida da dinâmica descentralizadora, em matéria de habitação social. Certo é que ambas se encontram interligadas e se condicionam mutuamente, gerando um cenário de alguma descoordenação no meio institucional e consequente descontentamento no meio social residente nos espaços de habitação em causa, que continuam a ser alvo de auto e hetero exclusão. A substituição de uma lógica de reabilitação dos edificios e equipamentos, por uma lógica de revalorização do estatuto dos habitantes, por via da promoção de uma cidadania participativa e uma melhor articulação com as entidades responsáveis pela gestão habitacional, são estratégias que devem merecer atenção redobrada por parte de cientistas, técnicos e responsáveis políticos face aos novos referenciais de desenvolvimento social à escala local, nacional e supra-nacional.

Maia, 10 de Julho de 2003

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- BAPTISTA, Luís V., *Cidade e Habitação Social*, Oeiras, Celta Editora, 1999;
- BARBALET, J.M., *A Cidadania*, Lisboa, Edições Estampa, 1989;
- BONETTI, Michel, "Revalorization des Quartiers en Crise: de la réhabilitaton á la gestion urbaine intégrée", in *Sociedade e Território*, n.º 20, 1994, pp. 17 – 25;
- FERREIRA, António Fonseca, *Por uma Nova Política da Habitação*, Porto, Edições Afrontamento, 1987;
- FREITAS, M.ª João, "Os Paradoxos do Realojamento", in *Sociedade e Território*, n.º 20, 1994, pp. 26 – 35;
- GUERRA, Isabel, "As Pessoas não são Coisas que se Ponham em Gavetas", in *Sociedade e Território*, n.º 20, 1994, pp. 10 – 16;
- RUIVO, Fernando, *Poder Local e Exclusão Social*, Coimbra, Quarteto Editora, 2000;
- RUIVO, Fernando, *O Estado Labirintico: o poder relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*, Porto, Edições Afrontamento, 2000;
- SANTOS, Boaventura Sousa, *O Estado e a Sociedade em Portugal*, Porto, Edições Afrontamento, 1990;
- SERRA, Nuno, *Sociedade, Território e Estratégias de Habitação*, Coimbra, Quarteto Editora, 2002;
- SILVA, Manuela, COSTA, Alfredo Bruto da, *Pobreza Urbana em Portugal – um inquérito a famílias de habitat degradado nas cidades de Lisboa, Porto e Setúbal*, Lisboa, Departamento de Pesquisa Social da Cáritas Portuguesa, Janeiro de 1989.

ANEXO 1

Quadro 1 – Selecção de Artigos da Lei 159/ 99, de 14 de Setembro

Artigo 1.º

Objecto

A presente lei estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como a delimitação da intervenção da administração central e administração local, concretizando os princípios de descentralização administrativa e da autonomia do poder local.

Artigo 2.º

Princípios Gerais

1 – A descentralização de poderes efectua-se mediante transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, tendo por finalidade

(Des)Construir a descentralização pensando a implementação de medidas de política social...

assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional e promover a eficiência e a eficácia da gestão pública assegurando os direitos dos administrados.

2 – A descentralização administrativa assegura a concretização do princípio da subsidiariedade, devendo as atribuições e competências ser exercidas pelo nível da administração melhor colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade aos cidadãos.

3 – A administração central e a administração local devem coordenar a sua intervenção, no exercício de competências próprias, designadamente através das formas de parceria previstas no artigo 8.º de modo a assegurar a unidade na prossecução de políticas públicas e evitar sobreposição de actuações.(...)

Artigo 8.º

Intervenção em regime de parceria

1 – A administração central e as autarquias locais podem estabelecer entre si, sem prejuízo das suas competências próprias, formas adequadas de parceria para melhor prossecução do interesse público.

2 – Os contratos relativos ao exercício de competências municipais em regime de parceria estabelecem obrigatoriamente o modo de participação das partes na elaboração dos programas e na gestão dos equipamentos ou dos serviços públicos correspondentes, bem como os recursos financeiros necessários.

3 – A intervenção das autarquias locais no exercício de outras competências em regime de parceria deve ser objecto de diploma próprio do qual constará o regime contratual (...)

Artigo 13.º

Atribuições dos municípios

1 – Os municípios dispõem de atribuições nos seguintes domínios: a) Equipamento rural e urbano; b) Energia; c) Transportes e comunicações; d) Educação; e) Património, cultura e ciência; f) Tempos livres e desporto; g) Saúde; h) Acção social; i) Habitação; j) Protecção civil; l) Ambiente e saneamento básico; m) Defesa do consumidor; n) Promoção do desenvolvimento; o) Ordenamento do território e urbanismo; p) Polícia municipal; q) Cooperação externa.(...)

Artigo 24.º

Habitação

1 – Compete aos órgãos municipais: a) Disponibilizar terreno para a construção de habitação social; b) Promover programas de habitação a custos controlados e de renovação urbana; c) Garantir a conservação e manutenção do parque habitacional privado e cooperativo, designadamente através da concessão de incentivos e da realização de obras coercivas de recuperação dos edifícios; d) Fomentar e gerir o parque habitacional de arrendamento social;

e) Propor e participar na viabilização de programas de recuperação ou substituição de habitações degradadas, habitadas pelos proprietários ou por arrendatários.

Résumé:

En partant de la problématisation du procès de décentralisation des politiques sociales, nommément dans un de ses domaines les plus urgents et plus exigeants tel que celui du logement public, on cherche à vous présenter les principales conclusions d'un étude de cas réalisé sur deux orientations fondamentales: d'un côté, analyser de quelle façon est en train d'évoluer la conception et l'implémentation de mesures de politique social concernant le logement, par les diverses institutions qui on responsabilités en ce domaine; de l'autre côté, rechercher son impact dans les sociabilités, représentations et dans les rapports des habitants entre eux et avec leurs institutions de promotion et/ou gestion des habitats.

Abstract:

Questioning the decentralization process of social policy, namely one of its more pressing and more demanding areas as it is the housing policy, we try to present, here, the main conclusions of a case study carried through with two essential orientations: in one hand, to analyse in wich ways has evolved the conception and the implementation of social politic measures on housing, by the diverse instances of political power with responsibilities in this domain; on the other hand, to inquire its impact in the sociabilities, representations and in the relationships of the inhabitants themselves and with the respective instances that are in charge of promotion and management of their habitats.