

# Associativismo urbano e participação na cidade \*

Helena Vilaça

## I. INTRODUÇÃO

Com o presente trabalho, pretende-se dar conta de alguns aspectos de uma pesquisa em curso sobre associativismo e participação no meio urbano com especial incidência nas Associações de Moradores (A.Ms.) ainda hoje em funcionamento na cidade do Porto.

Abordaremos essa dimensão específica do associativismo urbano, o que virtualmente nos possibilitará a apreensão do envolvimento dos actores sociais em projectos colectivos, bem como os respectivos níveis de participação e intervenção.

Não nos propomos assim, através desta pesquisa, abarcar ou esgotar as diversas vertentes do associativismo e participação na cidade. Ficam de lado, por exemplo, o conjunto de associações e colectividades culturais-recreativas e desportivas espalhadas pelos vários bairros ou mesmo o movimento cooperativo na área da habitação. São também estes, sem dúvida, campos de observação fundamentais para o questionar da relação entre associativismo, formas de participação da sociedade civil e níveis de democratização.

## 2. O PERÍODO DE FUNDAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES

São do conhecimento geral a data e as principais condições de emergência das A.Ms.; apenas, pela necessidade de contextualização, iremos referir em breves traços a sua origem, desenvolvimento e institucionalização.

---

\* Uma versão reduzida do presente artigo foi apresentada na conferência «Novos cidadãos, cidade nova?», integrada nas Noites de Sociologia do Porto, Maio 1991.

A sua génese encontra-se nos movimentos reivindicativos do período 74-75, coincidindo assim com o derrube do regime do Estado Novo.

As lutas urbanas e nomeadamente o movimento popular apresentaram uma base social heterogénea e inter-classista o que constitui precisamente para Alain Touraine <sup>1</sup> uma das características dos movimentos sociais na sociedade moderna, isto é, um conjunto de lutas não integradas entre si e que acabam por dificultar a própria afirmação do movimento.

Em Lisboa as contestações desencadearam-se, primeiramente, nos bairros de lata com uma população na sua maioria proletária. Progressivamente o movimento começou a alargar a sua base social e concomitantemente a estender-se territorialmente, ao mesmo tempo que adquiria uma dimensão político-ideológica <sup>2</sup>.

No Porto, a situação é algo diferente. Para além da forte heterogeneidade social que lhe é própria, o movimento surgiu de forma disseminada e nos lugares onde já existiam tradições de luta ou formas organizativas <sup>3</sup>. O processo foi, nesta cidade, iniciado pelos moradores dos Bairros Camarários cujos protestos incidiam na degradação dos respectivos bairros e principalmente no regulamento repressivo a que estavam sujeitos.

A este movimento de contestação aderiram moradores que viviam em condições precárias, com destaque para os das ilhas e os das casas subarrendadas, dando origem de imediato às Comissões de Moradores (C.Ms.). O direito à habitação apareceu efectivamente como o tema central do discurso.

Para além destes elementos, já de certa complexidade em termos da sua constituição social, as lutas urbanas tiveram ainda, ao nível das suas reivindicações, um leque multifacetado de incidências, desde a habitação, os transportes, a saúde, o desporto, até aos equipamentos sociais e ao consumo colectivo em geral. No entanto — e como já foi referido —, o alojamento foi de longe a questão fulcral, visto tratar-se de um sector onde os problemas se vinham agravando há já algumas décadas.

---

<sup>1</sup> ALAIN TOURAINE admite que o movimento operário tenha sido a «última forma de movimento social que corresponde a um personagem histórico, uma classe social real», — ver, por exemplo, «Théorie et pratique d'une sociologie d'action», *Sociologie et Société*, vol. X, n.º 2, 1978, p. 169.

<sup>2</sup> VÍTOR MATIAS PEREIRA, «A cidade e o campo — uma leitura comparada do movimento social, 1974-75», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 18, 19 e 20, 1986.

<sup>3</sup> SÉRGIO LOPES, *État et «moradores» — le SAAL et les commissions de quartier à Porto (25 avril 1974 — 30 août 1976)*, Paris, ed. do autor, s.d..

A situação que, em termos habitacionais, antecedeu o 25 de Abril teve como pano de fundo um conjunto de carências que os esforços do fim do antigo regime mal conseguiram atenuar. Segundo refere António Fonseca Ferreira estima-se à data um défice de 600 000 alojamentos<sup>4</sup>. Para além de insuficiente, o parque habitacional encontrava-se muito degradado, acabando por viver cerca de um quarto da população em «bairros de lata, ilhas, prédios antigos, fogos superlotados ou sem condições de habitabilidade»<sup>5</sup>. A produção habitacional não respondia de forma alguma às necessidades, salientando-se ainda o facto de se destinar essencialmente a camadas médias e altas. O sector público tinha aqui uma fraca participação, abaixo dos 10%.

Com o 25 de Abril, assiste-se a um «fenómeno de descompressão colectiva», a uma conquista de autonomias até então inexistentes, enfim a uma perda (transitória) por parte do Estado da sua vocação centralizadora<sup>6</sup>. Numa situação de mobilização generalizada da sociedade civil que não se limitava ao meio urbano nem a estas áreas de contestação, lembramos, como mais um exemplo, os problemas no mundo do trabalho — o Estado procurou adaptar-se à conjuntura revolucionária mas carecendo sempre de órgãos de mediação que objectivassem a sua relação com a sociedade civil. Entre as tentativas de mudança efectuadas, uma das mais marcantes é a da criação do SAAL, corpo técnico especializado com vista a apoiar, através das autarquias, as iniciativas populares a nível da habitação.

A relação entre os movimentos populares e o Estado pautou-se, assim, por uma certa ambiguidade — e complexidade — face a um leque de lutas que ora entravam em ruptura com o aparelho do Estado, ora recorriam aos seus parâmetros institucionais e normativos no intuito de legalizarem e consolidarem as suas reivindicações. Por outras palavras, parece legítimo afirmar-se que o período se caracterizou por uma actuação ambivalente entre as esferas da «legalidade revolucionária» e da «legalidade democrática»<sup>7</sup>.

No que respeita às C.Ms. esta fase (74-75) corresponde à sua institucionalização e passagem a A.Ms.. Especialmente as populações

---

<sup>4</sup> A. FONSECA FERREIRA, *Por uma nova política de habitação*, Porto, Afrontamento, 1987, p. 66.

<sup>5</sup> *idem*, p. 66. Sobre a situação do sector da habitação no regime pós 25 de Abril consultar p. 66 c segs.

<sup>6</sup> A. TEIXEIRA FERNANDES, «Descentralização e teoria do Estado», Universidade do Porto, *Revista da Faculdade de Letras*, série de Filosofia n.º 5-6. 2.ª série, 1988-1989, pp. 1-3.

<sup>7</sup> BOAVENTURA SOUSA SANTOS, *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto, Afrontamento, 1990, p. 32.

da área de intervenção do SAAL/Norte manifestaram-se sensíveis à necessidade de legalização, tendo optado pela forma jurídica de «associação de moradores» e conseqüentemente acabando por recusar outras possibilidades como, por exemplo, a de transformação em «cooperativa de habitação económica»<sup>8</sup>. Só no Porto, constituíram-se como associação de moradores cerca de 35.

Deste período de institucionalização constou também, obrigatoriamente, a elaboração de estatutos onde apareciam formulados os fins a que se propunham as associações. Apesar de algumas variantes ao nível de uma ou outra alínea, quase todos os estatutos partilham de quatro objectivos principais que transcrevemos de seguida:

- a) melhoria das condições de habitação dos seus associados;
- b) defesa dos interesses dos associados perante as autarquias locais (Câmara Municipal e Junta de Freguesia), os diversos órgãos do governo e todas as demais entidades públicas e privadas;
- c) desenvolvimento do espírito associativo dos associados através de actividades de índole cultural, recreativa, social, sanitária, económica e de apoio à infância;
- d) criação de uma cooperativa de consumo aberta a não associados.

Parece claro o facto de a habitação figurar como primeiro objectivo, apresentando-se ainda, pelo menos nesta fase inicial e para a quase totalidade das A.Ms., como questão prioritária. Embora não sendo expresso de forma explícita, a prossecução desse objectivo tinha como consequência generalizada o realojamento dos associados, uma vez que a «melhoria das condições de habitação» não poderia ser viabilizada por outro meio que o da construção de novas casas.

### 3. PROCESSO DE EVOLUÇÃO — BALANÇO DE UMA EXPERIÊNCIA

Em 1976, o Estado, ao procurar reafirmar a sua autoridade, procede à marginalização do movimento social, desmobilizando-o, bem como às forças políticas que o apoiavam/manipulavam<sup>9</sup>, extinguindo o

---

<sup>8</sup> Sobre as associações de moradores do Porto e o processo SAAL/NORTE ver MÁRIO BROCHADO COELHO, «Um processo organizativo de moradores (SAAL/NORTE)», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 18, 19 e 20, 1986.

<sup>9</sup> B. SOUSA SANTOS, *o. c.*, pp. 31 e 32.

SAAL, órgão que anteriormente se pretendia de mediação mas que acabou por permanecer periférico em relação ao aparelho do Estado.

A extinção do SAAL, as alterações legislativas, o fim da concessão de verbas às A.Ms. em 1977, inviabilizaram muitos projectos ou não permitiram a completa exequibilidade de outros.

Algumas A.Ms. desapareceram, outras cumpriram parte da sua missão, construindo casas para a população local (geralmente, não conseguindo abranger a totalidade): outras transformaram-se em cooperativas e anularam o sentido inicial da representatividade do bairro; em alguns casos foi abandonada, definitivamente, a questão da habitação passando-se à direcção, promoção ou gestão de actividades de carácter social (equipamentos), cultural-recreativo ou desportivo.

Concretamente temos o seguinte saldo: cerca de 15 foram extintas; 19 funcionam como A.M., das quais 15 construíram bairros; 2 transformaram-se em cooperativa de habitação.

#### 4. PARA UMA TIPOLOGIA DAS A.Ms. EM 1991

Depois de um percurso tangencial por questões merecedoras de um desenvolvimento mais aprofundado, mas impossibilitadas de terem aqui lugar por condicionalismos que, antes do mais, se prendem com a centralidade do próprio tema, iremos voltar à questão inicial que é a de analisar o associativismo urbano enquanto elemento de participação e de dinamismo na cidade.

Para isso, e com base no trabalho de investigação que temos vindo a desenvolver, tentaremos avaliar e tipificar, muito provisoriamente — mesmo assim não estando isento de alguns riscos —, as A.Ms. de acordo com as seguintes linhas analíticas: cumprimento dos principais objectivos contemplados nos estatutos (onde a habitação ocupa, sem dúvida, o primeiro lugar); capacidade e dinamismo dos dirigentes; mobilização e adesão da população às iniciativas; relação com o poder; concepção do papel da instituição; e, por último, o grau de satisfação que os dirigentes revelam face ao trabalho desenvolvido. Conscientes de que ficam por explorar e aprofundar vectores importantes como as características da base social de suporte e relação que mantêm com os dirigentes, ou ainda a delimitação e percepção do território e respectiva dimensão simbólica, será atribuída especial relevância, à relação que as associações mantêm com o poder, a qual é protagonizada pelos seus dirigentes, e à concepção do papel que esses mesmos actores sociais manifestam.

Deste modo, julgamos ser possível — assumindo riscos como os de uma agregação exagerada — construir três tipos de situações ao nível das A.Ms. que subsistiram ao longo destes dezassete anos e que, de acordo com as linhas de análise enunciadas, classificaremos como situações de insucesso, situações de sucesso relativo e por último situações de sucesso propriamente dito.

#### 4.1. As situações de insucesso

Trata-se de C.Ms. que se institucionalizaram em A.Ms. mas que não construíram casas para os moradores nem conseguiram criar qualquer actividade cultural ou social com continuidade. Quando muito, têm em funcionamento uma pequena sede com um bar. Consideram os objectivos, a que inicialmente se propunham, utópicos e inatingíveis, todavia, e até ao momento, ainda não os alteraram ou reconverteram. Acusam a antiga base social de apoio de desinteressada ou simplesmente deixaram de ter contacto com ela. Como as iniciativas são reduzidas ou nulas também são praticamente inexistentes os contactos com a autarquia local. Os dirigentes lamentam a forte interferência partidária sofrida pela associação na sua fase inicial, fase da qual não participaram — o que significa que os dirigentes de então se afastaram.

#### 4.2. As situações de sucesso relativo

Nesta situação estão as associações que conseguiram atingir o seu principal objectivo, a construção de casas para realojar os moradores, mas que na actual situação, vão unicamente gerindo a sua sobrevivência. Apenas um ou dois elementos, geralmente ligados ao período de fundação, asseguram o seu funcionamento, tendo a seu cargo, para além do serviço do bar instalado na sede, a recepção das rendas das casas — o que corresponde às amortizações mensais enviadas ao Instituto Nacional de Habitação (INH) — e a contabilidade geral da A.M.. Referem o desinteresse e fraca mobilização da população ou evidenciam uma ligação nostálgica ao passado e uma visão fatalista e concorrencial do poder. Consideram-se órgãos marginais, enfatizando a crença de que só o Estado detém o poder, excluindo dele os seus cidadãos <sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Luís CAPUCHA, «Associativismo e modos de vida», *Sociologia — Problemas e Práticas*, n.º 8. 1990, p. 32.

#### 4.3. As situações de sucesso

Encontramos aqui as A.Ms. que conseguiram a prossecução dos seus principais objectivos: a construção de casas. Estão igualmente aqui aquelas que, não enveredando pela habitação, alteraram os seus estatutos tornando-os adequados ao seu campo de possibilidades — é o caso das associações que não se dedicaram à habitação mas criaram um trabalho de carácter social ao serviço dos moradores da sua área de intervenção. A maioria, porém, conseguiu realojar, em parte significativa, as suas populações em bairros novos e, paralelamente, desenvolveu um conjunto de actividades:

- algumas, com carácter permanente — actividades sociais (centro de dia para a terceira idade, creche, infantário), desportivas, cooperativas de consumo, entre outras;
- outras, de tipo pontual, com um âmbito essencialmente cultural-recreativo, como as festas de aniversário da Associação, Natal, Carnaval, os espectáculos com grupos de baile, as noites de fado vadio,...

Nestes casos de sucesso, aparecem dois tipos de direcções. No primeiro, designado de continuidade em relação ao passado, há uma rotatividade de elementos com a preocupação subjacente de integrar, nos corpos directivos, um ou dois indivíduos minimamente envolvidos no período de fundação. No segundo tipo, as direcções são formadas por dirigentes novos, na sua dupla acepção: idade e ausência de ligação a anteriores mandatos.

Apesar das diferenças constatadas em termos das lógicas de constituição das direcções, tal facto parece irrelevante ao nível das práticas e atitudes correspondentes a cada tipo de direcção.

De uma forma geral, os dirigentes manifestam distanciamento relativamente ao passado — período de 74-76 — facto que se traduz na frequência com que asseveram a despartidarização da Associação.

As actividades que organizam, mobilizam a maior parte da população. Com um contacto que continua a ser forte, afirmam constantemente a ideia de que são todos vizinhos de longa data e se conhecem uns aos outros, desde a infância. Esta proximidade, por outro lado, é geradora de conflitos e mesmo de fracções dentro do grupo de moradores.

5. O QUE SÃO NA CIDADE AS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES

— as situações de sucesso —

Depois deste esforço de tipificação, focaremos de seguida o último tipo exposto, salvaguardando, desde já, que este sucesso deverá ser correlacionado com o próprio ciclo de vida da organização. É óbvio que as A.Ms. aqui consideradas se encontram ainda numa fase de institucionalização ou num momento de renascimento depois de um período de decadência ou quase extinção e, por tudo isso, também este «sucesso» pode ser considerado «relativo», questão essa que deixaremos por agora em aberto.

Se vamos evidenciar as associações bem sucedidas, não é por qualquer atitude de subavaliação de todas as outras, mas porque convém distinguir entre as que vão gerindo a sua sobrevivência e aquelas, com características organizacionais reforçadas, que asseguram uma maior capacidade de representação dos seus moradores, o que constitui, pelo menos virtualmente, um requisito a um maior grau de participação.

Neste sentido, tentaremos desenvolver os eixos analíticos, já apontados como os mais pertinentes: a concepção do seu papel e a relação com o poder político, considerando os dirigentes como actores privilegiados.

Estes agentes, ao referirem a importância que as suas acções têm no bairro e na cidade, apelam, antes de mais, para a sua legitimidade, afirmada mais pelo conteúdo das suas práticas, ou seja pela funcionalidade — é a ideia de que «mostram trabalho», «fazem coisas» —, do que por critérios de representatividade, que remeteriam para a base social que os elegeu<sup>11</sup>. Recorrem ainda a um tipo de legitimidade institucional, alegando que as A.Ms. são contempladas na Constituição da República, e afirmando que mesmo no caso de haver revisões constitucionais confiam que não serão afectadas, pois consideram-se uma clientela importante para o poder.

Relativamente à concepção do seu papel, os dirigentes sustentam que continuam a ter uma missão a desempenhar no bairro ou mesmo na cidade — advirta-se que a representação de território varia de associação para associação —, missão essa que terá de ser reconvertida. A este propósito, voltamos a lembrar que a maior parte dos estatutos, no

---

<sup>11</sup> Veja-se a propósito de legitimidade, o artigo de JUAN MOZZICAPREDO, ISABEL GUERRA, MARGARIDA FERNANDES e JOÃO QUINTELA «Modelos de gestão e de legitimidade no sistema político local português», *Sociologia — Problemas e Práticas*, n.º 6, 1989.

tocante aos objectivos, não foram alterados, embora muitos os considerem inadequados ou até utópicos. A necessidade de reconversão está presente na frase de um dirigente: «As A.Ms. tiveram um papel importante para a construção de casas e têm agora para a educação cultural dos moradores»; ou ainda na de outro: «Nós soubemos adaptarmo-nos às mudanças», o que significa perpetuarem-se para além do período de 74-76.

Este tipo de atitude é indissociável da sua concepção de poder político e da relação com ele estabelecida. Unanimemente afirmam que hoje não existe qualquer interferência partidária dentro da A.M., «isso é coisa do passado». Se, por um lado, se queixam de exagerado envolvimento e manipulação política, relativamente a esse período, por outro, dizem «se calhar sem isso hoje não tínhamos casas».

Mesmo aqueles elementos que estiveram fortemente implicados no movimento de 74-75 não se referem a esse período de uma forma saudosista — trata-se de algo que se foi sedimentando na memória colectiva e que hoje é lembrado com um sorriso —, conseqüentemente também não manifestam desencanto em relação ao presente, nem uma visão fatalista do poder. Possuem, antes, uma concepção «teatral» do poder político. No fundo, é um jogo em que eles também entram acabando por considerar-se — apesar da sua escassez de recursos — como um grupo de pressão.

A acção colectiva, é, hoje, caracterizada não pela reivindicação aberta mas pelo estabelecimento de múltiplas estratégias, que passam pela filiação partidária de um ou outro dirigente, pela insistência permanente, mas táctica, junto dos órgãos do poder autárquico, pelo convite ou simples aceitação de políticos de vários quadrantes no bairro ou nas instalações da A.M. em períodos de campanha eleitoral, ou então pela apresentação de uma boa imagem perante o exterior, traduzida, por exemplo, na limpeza do bairro e no impedimento — nem sempre conseguido — aos moradores de fazerem, por sua conta, grandes alterações nas fachadas das suas casas. Em todos estes casos, estamos perante situações onde são exploradas as respectivas contrapartidas, ou seja, estabelecidas as estratégias — por vezes bastante criativas — de alargamento ou de conquista do poder negociado das associações.

Adaptadas a um novo contexto social e político, as A.Ms. reconverteram as suas iniciais reivindicações defendendo hoje aquilo que consideram ser os seus novos direitos. O direito à privacidade, presente na valorização da casa de cada um, mas simultaneamente um mínimo de organização como forma de representação dos interesses gerais da população perante o exterior. Outra vertente ainda a referir é a do papel de serviço que pretendem assumir na comunidade. Não reunindo,

por exemplo, os meios para a criação de determinados equipamentos sociais, estão dispostos a ceder espaço — no caso de o possuírem — à autarquia ou ao Centro Regional de Segurança Social (CRSS), responsabilizando-se eles pela gestão desses equipamentos. Outra forma de abertura é visível na intenção de disponibilizarem as suas instalações para uso público em termos de espectáculos culturais.

## 6. CONCLUSÃO

De acordo com alguns autores — cito principalmente Alain Touraine<sup>12</sup> — as novas representações de vida social passam, entre outras coisas pela valorização da privacidade e de identidades potencialmente geradoras tanto de condutas individuais como de acções colectivas. São acções colectivas no sentido em que são capazes de mobilizar recursos ideologicamente orientados, assumindo, como pressuposto, que o poder tem um carácter difuso e como tal está sempre presente em todas as esferas da vida social, não se restringindo à dimensão da ordem política<sup>13</sup>. Apesar da desigual distribuição do poder, ele é inerente aos vários agentes, o que permite alguma margem de manobra às colectividades no sentido de «agirem sobre si próprias»<sup>14</sup>. Remetemos, concretamente, para as situações expostas.

Ao nível das A.Ms., pelo menos das que alcançaram uma certa maturidade organizacional — e certamente seria necessário promover as condições para que todas as outras também o conseguissem —, há um esforço de intervenção/participação e uma procura de negociação, apesar de um posicionamento desigual<sup>15</sup>, que passa pela maximização dos seus escassos recursos. E se é assim, parece haver todas as vantagens, por parte do poder (local), em não as marginalizar, apoiando as suas iniciativas, que devem ser entendidas como uma complementaridade e não como actividades concorrenciais.

As suas acções devem ser, neste sentido, legitimadas enquanto provenientes de «organizações de base territorial» o que se cruza com

---

<sup>12</sup> ALAIN TOURAINE, *Le retour de l'acteur*, Paris, Fayard, 1984, p. 44.

<sup>13</sup> A propósito do carácter difuso do poder e da sua distribuição pelos vários agentes ver A. TEIXEIRA FERNANDES, *Os fenómenos políticos*. Porto, Afrontamento, pp. 44-58 e LUÍS CAPUCHA, *o. c.*, pp. 31 e 32.

<sup>14</sup> ALAIN TOURAINE, *o. c.*, pp. 66 e 67.

<sup>15</sup> RICHARD BALME, «La participation aux associations et le pouvoir municipal», *Revue Française de Sociologie*, XXVIII, 1987. Nesse artigo, o autor procura avaliar a capacidade de acção e formas de participação das associações locais em França, analisando o seu poder de negociação perante as autarquias.

uma outra questão — já aqui abordada — que & a da descentralização no sentido de heterogeneização e, mais do que isso, no debate mais lato da reconfiguração da própria democracia <sup>16</sup>.

Em suma, pretende-se demonstrar aqui que as A.Ms., e também as colectividades culturais, recreativas, desportivas, entre outras, são dos poucos sectores de participação na cidade. Além disso, o associativismo urbano surge como uma forma de organizar as populações e melhorar as suas condições de vida, tornando-as ao mesmo tempo autónomas e passíveis de representação perante o Estado e a autarquia <sup>17</sup>.

Através do associativismo, as populações conseguem fazer representar-se junto das organizações do poder, promovendo assim a democracia participativa e introduzindo uma correcção à democracia representativa.

---

<sup>16</sup> A. TEIXEIRA FERNANDES, «Democracia e Direitos Humanos», Universidade do Porto, *Revista da Faculdade de Letras*, série de Filosofia, n.º 4, 2ª série, 1987, pp. 10 e 11.

<sup>17</sup> LUÍS CAPUCHA, *o. c.*, p. 33.

