sociedade e território

20

AS PESSOAS NÃO SÃO COISAS QUE SE METAM EM GAVETAS

Ficha Técnica

Responsáveis pela coordenação do Dossier:

António Fonseca Ferreira
Isabel Guerra
Maria João Freitas

Impressão:
Litografia Ach. Brito

Tiragem:
2.500 exemplares

Edição:
Edições Afrontamento
Rua Costa Cabral, 859
4200 Porto

Capa:
Gil Maia

N.º de edição: 501
Depósito legal: 36316/90

REVISTA APOIADA PELO

INSTITUTO DA BIBLIOTECA NACIONAL E DO LIVRO

Este número foi parcialmente subsidiado pela Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica

Sumário

Número 20 / Abril 1994

Neste Número 3

Dossier: As pessoas não são coisas que se ponham em gavetas

António Fonseca Ferreira 8
Habitação Social: Lições e Prevenções para o PER

Isabel Guerra 11
As Pessoas Não São Coisas que se Ponham em Gavetas

Michel Bonetti 17
Revalorisation des Quartiers en Crise: de la Réhabilitation à la Gestion Urbaine Intégrée

Maria João Freitas 26
Os Paradoxos do Realojamento

Teresa Costa Pinto 36
A Apropriação do Espaço em Bairros Sociais: O Gosto pela Casa e o Desgosto pelo Bairro

Filomena Cassis / Albano Pereira 44
Utilização do Espaço de Habitar: Satisfação Residencial – Bairro do Bugio

Teresa Abrantes 50
«Efeitos Perversos» dos Bairros Sociais: Observações e Sugestões

Maria João Quedas 55
Expectativas Habitacionais e Coexistência Espacial de Grupos Étnicos: Inquérito à População Mal Alojada do Concelho de Loures

Hortense Lopes Maia 63
Representações da Pobreza: Proximidade Geográfica e Distância Social

António J. M. Baptista Coelho 71
É Preciso Integrar a «Habitação Social» na Continuidade Urbana

Estudos

Marielle Christine Gros 80
«Pequena» História do Alojamento Social em Portugal

Júlio Dias 91
Tendências das Políticas Europeias Quanto aos Modelos de Habitação Social

António Reis Cabrita 101
Abordagem Crítica à Informação Técnica de Apoio à Habitação

Paula Almeida 110
Habitação: a Produção de um Conceito

Jorge Luís Filipe 117
Regionalizar: Ainda Vale a Pena?

Jorge Luís Filipe 119
Autarquias, Derramas e Juros

Bibliografia

Maria João Quedas 124
Bibliografia Temática sobre Habitação Social

As Pessoas não são Coisas que se Ponham em Gavetas

Isabel Guerra

1. O ESTADO DAS CIDADES

A crise das cidades é, hoje, cada vez mais identificada na sua origem com os «bairros degradados», social e urbanisticamente desintegrados da malha urbana. Estes bairros são largamente considerados os responsáveis pela criminalidade, venda da droga e insegurança urbana.

Torna-se necessário questionar e aprofundar as bases/fundamentos desta situação, de forma a não perspectivar o futuro repetindo os maus exemplos do passado.

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer o fracasso das propostas socio-arquitectónicas dos bairros sociais dos anos 60 e 70, do tipo Chelas ou «plano integrado». Fracasso não apenas no modelo arquitectónico (pese embora o reconhecimento do extremo cuidado e boa intenção dos projectistas), mas também das soluções urbanísticas – na densificação, na desintegração e no inacabamento dos projectos (exteriores e equipamentos nunca feitos), nas normas de atribuição dos fogos (centralizadoras e burocráticas), etc[1], etc.

Em segundo lugar, é preciso ter presente que a população hoje mal alojada tem características sociais bem diferentes – e bem mais gravosas – do que a população deficientemente alojada dos anos sessenta. De facto, aumentaram os fenómenos de exclusão social pela dificuldade crescente de assimilação da população com estas características ao nível do mercado de trabalho. Simultaneamente, aumentaram os fenómenos de emigração, provocando uma crescente heterogeneidade cultural nos bairros, pese embora a manutenção de uma grande homogeneidade social. Por fim, mas de uma extrema importância pelos impactos que produz, os anos 80 e 90 viram aumentar de forma exponencial os fenómenos de venda e consumo da droga nos bairros mais marginalizados.

Estamos perante uma população rejuvenescida, maioritáriamente desintegrada de todas as esferas do social – das culturas dominantes na sociedade portuguesa ao emprego, habitação, bens de consumo, etc, – e que dificilmente aceitará de forma passiva essa situação tal como o fizeram os «rurais» recém-imigrados para a cidade na década de sessenta.

Não parece útil continuar a pensar nos programas de realojamento como se todo o problema fosse financeiro e urbanístico. 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.

Do ponto de vista social, os «efeitos perversos» da concentração espacial de uma população socialmente homogénea, (mesmo que muitas vezes culturalmente heterogénea) provocaram um crescimento exponencial de comportamentos desviantes e de estigmas sociais que desencadearam, por sua vez, respostas violentas e um clima de insegurança urbana bem recente, desta forma generalizável, no caso de Lisboa.

Os moradores destes bairros sentem com intensidade este estigma social não porque assumam, em si individualmente um estatuto de desviante, mas porque interiorizaram essa imagem pública socialmente desvalorizada atribuindo-a a determinados elementos do próprio bairro. Pela assimilação que é feita entre o bairro e os seus habitantes, habitar nesses bairros é arriscar a imagem de se ser marginal, delinquente, indesejável. O desejo de escapar a este estigma social é, para muitas famílias, um esforço suplementar que tem consequências importantes nos seus comportamentos e investimentos no bairro.

No entanto, estudos feitos em Portugal[2] manifestam bem como, nas situações de realojamento, ao gosto pela casa (normal para quem vem de

1. Terá que nos ser perdoado o facto de não podermos deixar de criticar que, ainda, hoje, os técnicos das ciências sociais, nomeadamente os sociólogos urbanos, estejam arredados (totalmente ausentes) dos projectos de construção ou de reabilitação dos alojamentos de iniciativa pública.

2. Ver pesquisas do Centro de Estudos Territoriais em Loures, Lisboa, Almada.

uma barraca) se contrapõe o desgosto pelo bairro. O bairro é criticado por alguma «má vizinhança», insegurança e demasiada intimidade nas interacções locais que perturbam a intimidade de cada família. O desgosto pelo bairro advém mais destas razões sócio-culturais a que os habitantes se mostram extremamente sensíveis, do que das más condições de conservação dos fogos e edifícios, das deficientes condições de apresentação do espaço público ou carência de equipamentos.

Acrescente-se a este diagnóstico o completo esquecimento, salvo raras excepções, por parte do Estado e outras instituições responsáveis (Ex-Fundação Salazar, IGFSS, etc) e autarquias dos «bairros sociais». A «política desenvolvimentista» da nossa época valoriza os equipamentos «nobres», de grande porte e evidência, a «requalificação» dos espaços centrais e não um olhar sobre os guetos. Mais ainda, a indefinição sobre as responsabilidades ao nível das políticas habitacionais e da gestão dos bairros do ex-FFH entre a administração central e autarquias fez votar ao abandono a maioria destas «cidades dos pobres» quando era evidente que só um esforço conjugado tornaria possível uma intervenção adequada[3].

Mas as dinâmicas sociais não perdoam, Lisboa pagará bem caro os programas de realojamento densificados que se têm vindo a implementar.

2. OS QUESTIONAMENTOS ACTUAIS SOBRE O DIREITO À CIDADE

O «direito à cidade» e o combate à exclusão social e, portanto, o lugar dos moradores e dos cidadãos põe-se, nos anos 90, de forma radicalmente diferente.

Nos anos 70, o modelo participativo, apoiado em Portugal por uma revolução democrática prenhe de legitimidade, testemunhava a «energia» de uma «sociedade civil» mesmo quando frequentemente as «classes médias» tomavam o papel mais activo.

Os anos 80 viram aumentar o desemprego e a dualização da sociedade o que teve como efeitos o acentuar dos fenómenos de segregação sócio-espacial. Os «movimentos urbanos» da década anterior são substituídos pela «desordem urbana» que, em alguns países, toma formas de violência desconhecidas até então.

Em Portugal, a pobreza tornou-se um mote político e mais tarde os Projectos de Luta contra a Pobreza tornaram-se um símbolo da importância dada pelo poder aos «excluídos». Pelo mesmo processo, a «exclusão social» adquire honras de cidadania – os «pobres» existem e são reconhecidos pelas instância públicas, tornando-se cada vez mais difícil ignorá-los.

Quando a maioria dos países europeus lança programas de requalificação social e urbana dos bairros degradados em prol de um processo de «desenvolvimento social urbano», Portugal contínua a ver os problemas da carência de alojamento tal como vê as auto-estradas, ou seja, um problema de financiamento e de betão. Não se enquadram os programas de realojamento em políticas urbanas pertinentes que incluam o conhecimento e a participação daqueles para quem se destinam os imóveis e são, necessariamente, os principais interessados.

Na Europa, e porque a cidade se transformou hoje num «lugar civilizacional», a complexificação das variáveis do desenvolvimento e o aumento dos fenómenos de segregação urbana conduziram à ideia (admitida publicamente ou não) dos fracassos da actual forma urbana, praticamente ingovernável. As iniciativas mais consistentes tenderam a integrar as acções isoladas numa «política da cidade», baseada em novos pressupostos que a experiência anterior permitia retirar. O contexto parecia tornar mais fácil essa opção que ainda não chegou a Portugal, fundamentalmente, por dessolidariedade entre a administração central e local mais do que por ausência de consensos e de expectativas.

Vale a pena referir alguns dos pressupostos que estão hoje presentes nessa «política da cidade» e que parecem ser razoavelmente consensuais[4]:

- aceita-se que se torna necessário uma visão sistémica, integrada, sobre a cidade e que conhecer as partes não é conhecer o todo e inversamente;
- adere-se (os decisores e uma larga franja da opinião pública) aos mitos e às disciplinas da descentralisação com a sua dupla perspectiva, de reconquista das identidades territoriais e de promoção das elites eleitas contra as elites burocráticas e/ou tecnocráticas;
- defende-se a necessidade de uma alteração, tornada política pela necessidade, da redistribuição do poder e da riqueza sob pena de uma violência urbana descontrolada;
- recusa-se uma planificação tecnocrática e de gabinete e defende-se uma metodologia de planeamento estratégico em proveito de uma «utopia consensual», de partenariado e de participação que se traduziria numa disciplina contratual com conteúdos mais ou menos consistentes;
- acredita-se que há uma simplicação, abusiva e arbitrária, do entendimento dos problemas e dos processos que informa a maioria das políticas públicas e que se traduz na sua desadequação face às expectativas e necessidades dos cidadãos e consequente ineficácia[5].

3. O PER é uma porta que se abre, mas a «crise fiscal» das autarquias irá tornar difícil o esforço financeiro necessário face às necessidades e irá assistir-se a mais um «lavar de mãos» do MHOP a quem compete definir uma indispensável política de habitação nacional e não fazer «pacotes».

4. Ver o desenvolvimento crítico destes pressupostos, para a França, em Jean-Michel BELORGEY, 1993, *EVALUER LES POLITIQUES DE LA VILLE*, Comité d'Evaluation de la Politique de la Ville, Paris.

5. Apesar destes pressupostos há, em todos os quadrantes políticos, hesitações sobre a vocação e a capacidade do Estado em assegurar o papel de garante das diferentes categorias de funções colectivas e dos direitos fundamentais que devem estar presentes na cidade.

Defende-se, pois, uma política de cidade que parta de uma ideia de acção integrada no quadro de uma abordagem concertada entre o Estado , as autarquias e os diferentes parceiros locais, o que implica abandonar a lógica do *guichet*, de programas sectoriais tradicionais, para seguir uma metodologia de projecto, onde as operações levadas a cabo se encadeiam numa estratégia de conjunto onde cada um dos actores (eleitos, representantes do Estado, serviços locais, associações e representantes dos utentes e dos habitantes) têm um papel específico.

Um esforço de aprofundamento das metodologias de acção e a oportunidade gerada por algumas experiências mais inovadoras permitiram novas formas de intervenção urbana e o ensaio de novos métodos.

São 3 as principais inovações que se perspectivaram:

a) a integração das acções que partem de um entendimento sistémico da realidade social («fazer localmente, pensar globalmente»);
b) uma intervenção que integre o urbano, o económico e o social;
c) a defesa de novas formas de participação e de partenariado.

a) A integração das acções: uma análise sistémica e uma intervenção localmente decidida

Um elemento comum parece estar subjacente às diversas actividades daqueles que se reivindicam de novas formas de intervenção social: uma acção integrada e globalizante. De inúmeras formas se encontra a mesma ideia: se as políticas sociais clássicas fracassaram face ao problema da exclusão, é porque elas funcionaram num esquema sectorial decidido longe do lugar onde o problema se colocava. As acções foram conduzidas de forma segmentada e centralizada, ignorando as especificidades locais e a diversidade com que se manifestam, e se vivem, os mecanismos de exclusão. Cada problema é encarado de forma isolada como se nada tivesse a ver com outro, quando é sabido que numa população que sofre de exclusão social os *handicaps* são múltiplos e reforçam-se mutuamente. Se não for possível entender as lógicas que unem os diversos problemas não se poderá erradicar os processos causadores da exclusão social que afectam estas populações.

As novas linhas de intervenção reivindicam-se da teoria da complexidade que recusa uma análise linear do real e questionam o modo de produção da acção pública nas suas formas clássicas: a divisão das tarefas através de um recorte técnico do objecto de intervenção, a determinação unilateral do conteúdo da acção, etc. Estas críticas enfatizam os *déficits* de comunicação, prejudiciais à eficácia da acção. Assim, a uma intervenção sectorial deve suceder-se um método global de intervenção que toma em conta os problemas de forma global sem os separar artificialmente. Simultaneamente, é preciso atender à especificidade da forma como se colocam os problemas nos contextos locais.

Uma análise integrada deve ser contextualizada através dos dinamismo regionais e locais onde se insere: este é o segredo do «agir localmente, pensar globalmente».

O desafio que se coloca é intervir no nó estruturador (sendo, portanto necessário identificá-lo) que une os problemas acumulados, reforçados por uma gestão individualista. Por exemplo, pretende-se considerar a diversidade dos problemas que afectam um bairro degradado no seu conjunto: deficiente manutenção, degradação dos espaços, vida associativa conflitual, desemprego, insegurança, deficiente formação profissional, etc. Cada problema parece insolúvel se tomado separadamente, mas colectivamente talvez seja possível «juntar» os «nós e os laços» numa intervenção positiva[6].

Esta defesa de intervenção integrada tomou, por vezes, o cariz de fórmula mágica porque, sendo o ovo de Colombo não é suficiente «dizê-lo para fazê-lo». Nem é suficiente juntar numa mesma equipa os olhares sectoriais para, necessariamente, se entender globalmente os problemas.

Uma intervenção integrada e global faz apelo a um entendimento sistémico da realidade que afasta definitivamente o modo de raciocínio clássico das ciências sociais que atribui aos problemas uma causalidade. Porque «um problema tem mil causalidades», trata-se de entender a diversidade de variáveis que estruturam uma situação e entender a complexidade dos laços que as unem.

b) Uma intervenção que integre o urbano, o económico e o social

As acções contra a exclusão social têm como quadro privilegiado a cidade e nela, e nos seus bairros, se deve integrar uma política da cidade.

A rearticulação entre o urbano (o bairro, mas também a cidade), o social e o económico é o grande desafio da intervenção integrada.

Na actual situação sócio-económica portuguesa esta rearticulação poderia ser a pedra de toque de um novo programa de realojamento social.

Trata-se de pensar o espaço e os modos de vida da população em simultâneo e integradamente, inserindo no *habitat* em construção espaços de formação (por exemplo, os integrados nas actividades de construção civil que a própria construção do bairro irá exigir[7]), de trabalho (pequenas empresas de comércio e/ou oficinas), de convívio

6. Exemplo deste tipo de intervenção são as «régies» de bairro em França. Atribuindo a manutenção do bairro – por concessão – a uma associação de moradores sem emprego e inactivos (jovens, mulheres domésticas, reformados, etc) faz-se deles agentes de manutenção do bairro, reinserindo-os económica e socialmente como cidadãos.

7. A criação de empresas de «locais» que cumprem determinadas tarefas, como a pintura, a electrificação, etc, visam associar o combate ao desemprego com tarefas produtivas indispensáveis à construção do novo bairro.

(equipamentos de desporto e de lazer) e fazendo, desde o primeiro momento, a população ficar implicada por algumas destas tarefas.

Algumas experiências já feitas mostram como se alteram de forma tão significativa os mecanismos de apropriação do bairro e da cidade quando a população se sente implicada[8].

c) Da «participação da população à implicação dos parceiros: por uma «pedagogia da responsabilidade» colectiva

Uma visão sistémica, integrada e complexa, faz procurar novos sentidos para a acção. Esta procura faz-se também através da crítica e substituição de conceitos centrais em torno das quais se organizava a acção tradicional.

Onde antes se considerava realizar uma acção de «integração» fala-se agora de «inserção», onde dantes se falava de «participação» fala-se hoje de «implicação».

É evidente que mudar de linguagem não traz nenhum efeito prático. No entanto, à primeira vista sinónimas, estas noções não traduzem as mesmas preocupações. Elas são fruto de uma análise que se pretende mais inovadora e sistémica já que a integração correspondia a uma visão mais sectorizada da acção e a inserção visa reorganizar os recursos para que estes correspondam melhor às necessidades.

Formalmente, inserção remete para inclusão no conjunto do que se encontra à margem. A diferença entre a noção de inserção e a de integração, é que esta última há mais de dez anos, que é identificada com a visão moralista de colocar «no bom caminho os desviados», enquanto que a noção de inserção designa mais a preocupação de os fazer emergir da sua condição de excluídos. Inserir é devolver uma margem de escolha a indivíduos que pensam nada ter a esperar da integração, confrontando as instituições com as formas de expressão desses grupos sociais gerando mediações entre os recursos das instituições e as necessidades dos indivíduos e grupos. «*A integração preparava para o emprego na sociedade. A inserção definir-se-á como a aprendizagem de um modo de emprego da sociedade para quem se encontra desamparado, excluído. A integração partia de uma ideia de sociedade normalizada em função da qual se tratava de desenvolver os meios de conformar os indivíduos a um objectivo geral e comum através de uma série de intervenções que tratariam sucessivamente e/ou separadamente tal ou tal parte do seu comportamento. A inserção parte do diagnóstico de uma dada população, procede à elaboração de um projecto, ajusta as prestações existentes em função dele, procura aumentar no seio de cada instituição a margem de escolha do indivíduo, para o apoiar no traçar do percurso para a concretização dos seus objectivos. Esta mudança de perspectiva alimenta as iniciativas em todos os domínios onde se fazem sentir as carências do modelo clássico de integração: a escola, a justiça, a polícia, o alojamento, o apoio social, etc*»[9].

A noção de participação merece também destaque, porque é, ainda hoje, fruto de grandes equívocos, e clarificar as águas dos novos conceitos é, inevitávelmente, abrir novos percursos.

Nos anos 60, a participação da população, se bem que desordenada e por vezes considerada demasiado conflitual, era, mais ou menos, evidente. Nos anos 70, as «lutas urbanas» pareciam tomar o lugar de um movimento operário mais desmobilizado e estar no centro de um conflito social que se queria alimentar nas oposições (entre senhorios e inquilinos; entre administração e populações, etc). Faziam-se, em todos os tons, apelos à participação, porque as populações pareciam fechadas na sua própria concha e o *metro-boulot-dodo* não disponibilizava para uma acção. Esta, quando surgia, tinha a forma de uma «violência urbana» virulenta.

O que poderemos reter da evocação da participação nos anos 60 e 70 é que esta noção estava indissoluvelmente ligada ao poder, considerado este como um ter – seja como um remédio (de um conflito de poder, redistribuindo «melhor» as possibilidades de decisão), seja como uma conquista (de poder político), seja como uma negociação ou como a ideia de uma partilha (autogestionária). Em qualquer destas perspectivas nunca se sai de um registo de causalidade linear do poder, de que ele é detido por uma única instância, e a questão central é a de saber quem o detém.

Nos anos 80, justificava-se a ausência de participação que se mantinha pelo «individualismo pós-moderno» que levava a um desinvestimento no social e a um contínuo «*déficit* de participação». Participação era ainda uma noção ligada a um movimento real de organização de populações e grupos, que se vai desvanecendo ao longo dos anos 80. Mais uma vez, é a realidade que faz repensar o conceito. Duas modificações, de aparência contraditória, vão marcar os anos 80. Por uma lado, nos anos 80 e 90 muitas destas associações de moradores (e outras) adquiriram legitimidade para serem consideradas como parceiros sociais. Entra-se numa nova fase de concepção da gestão urbana e dos movimentos associativos, claramente marcada por aquilo que se poderia chamar de «tendência autogestionária». Conhecendo de perto os problemas dos habitantes, estas associações são, de facto, interlocutores privilegiados.

Mas os anos 90 assistiram, em quase todos os países europeus, a formas desastrosas de participação na vida das cidades: jovens em revolta que assaltavam de motorizada o centro da cidade, mulheres em fúria que assaltavam supermercados, população autóctone que incendiava lares de emigrantes.

8. É o caso de experiências ensaiadas, em Portugal e em França, onde a população de forma organizada é responsável (rotativamente e de forma remunerada) pela limpeza e higiene do bairro. Experiências destas existem também a outros níveis, como, por exemplo, a segurança das escolas e outros equipamentos. São formas de «organização local» que aliam o trabalho remunerado, e portanto o combate ao desemprego, com tarefas socialmente úteis, permitindo reposicionar a articulação entre as funções sociais e económicas. A preparação para algumas destas tarefas através de acções de formação permite, ainda, uma elevação do nível cultural e de «socialização» da população.

9. J. DONZELOT e P. ESTEBE, 1992, *LE DEVELOPPEMENT SOCIAL: URBAIN: constitution d'une politique* (1982-1992), Comité D'Evaluation de la Politique de la Ville, Paris, p. 27.

A «anomia» a que se dizia assistir nos anos 80 dava lugar á «revolta urbana» numa cidade segregada em que nem uns (os «excluídos») nem outros (os «integrados») pareciam abrir mãos dos seus direitos e encontrar mediadores.

De um ponto de vista histórico, o termo participação tem as suas origens nas tentativas de reconciliação das relações entre capital e trabalho. Para alguns tratava-se de tornar o operário solidário com o destino da sua empresa, participando na sua gestão e no processo de acumulação. A defesa autogestionária tomou muitas formas, mas o que é importante reter é que estava em causa uma visão da sociedade, do poder político e económico.

A noção de participação remetia para um esquema linear de exercício do poder. A actual noção de implicação abre as portas às práticas fundadas no princípio da interacção entre as populações, os técnicos, os decisores e administradores para os quais as referências não são tanto o poder (a sua conquista, a sua partilha, a sua conservação), mas a acção em si mesma, ou seja, a resolução efectiva de problemas que são consensualmente identificados, porque são trabalhados no interior de mecanismos de comunicação entre todos os parceiros.

À partida, a alteração de noções – passar da participação à implicação – não parece trazer uma transformação significativa ao nível das formas de exercício da cidadania, talvez pareça mesmo uma restrição de objectivos democráticos. Apesar de tudo, em ambas as noções estamos perante a mesma evocação, ou seja, um apelo ao envolvimento dos cidadãos na acção pública.

É assim que a passagem da noção de participação à noção de implicação, sendo um corolário da passagem da integração à inserção, remete, sobretudo, para a criação de novas redes de comunicação e repartição de responsabilidades entre os cidadãos e as suas administrações.

Acrescente-se, por outro lado, que os grupos de excluídos «insistem» em ficar excluídos até dos mecanismos de participação por muito que se tente promover a participação[10]. A vida associativa, a reivindicação do poder, é um luxo a que não se podem permitir os que vivem na raridade do emprego, em alojamentos precários e degradados, na ausência de equipamentos mínimos de suporte às suas necessidades, enfim, nos limiares da pobreza numa sociedade da abundância.

Estes são problemas que não se resolvem pela participação. A participação ao nível dos grupos de grande exclusão social é uma *bricolage* do sistema, e é, frequentemente, um engodo. Nestas circunstâncias, não se participa senão em coisas concretas e estas necessitam de recursos mínimos para retirar alguns resultados positivos.

De facto, os problemas da exclusão social não se resolvem por boas vontades ou por decretos políticos. São problemas de grande complexidade e dimensão e exigem a colaboração de uma multiplicidade de instâncias, desde os moradores à administração (local e central), a outros parceiros sociais com recursos (empresas, escolas, justiça, etc).

Exige-se, assim, um novo modelo de acção que substitua o do modelo associativo tradicional. Esse modelo considera a reunião de esforços de todos os que se preocupam com a resolução desses problemas, de forma a traçar objectivos comuns (sejam quais forem as divergências noutros domínios da vida social).

Este dispositivo de «partenariado» distancia-se da concepção de poder tradicional[11] visto que as pessoas que o constituem estão em função das suas motivações, das suas competências específicas (face aos objectivos da acção), sem preocupação dos seus lugares hierárquicos.

Trata-se de criar estruturas funcionais, geradas em função de um projecto comum. Este tipo de organização permite a reunião de pessoas (como representação da instituição ou até a título pessoal) e de instituições muito diversas e não deverá ter separação entre os que decidem (os políticos) os que executam (os técnicos) e os que recebem (os cidadãos).

CONCLUSÃO

Uma maior sensibilização do governo e das autarquias para os problemas da habitação fazem levantar novas expectativas de que se encare de frente, e de forma inovadora, a degradação das cidades portuguesas a que temos vindo a assistir. Não se pode negar que a actual legislação portuguesa atribui ao Estado Central responsabilidades alargadas neste domínio. O papel do Estado no impulsionar de uma «política da cidade» inscreve-se no campo do desenvolvimento da solidariedade nacional que exige o combate às formas de segregação sócio-urbanística a que se assiste na sociedade portuguesa.

No entanto, considera-se que é preciso passar progressivamente de uma acção limitada à habitação e aos bairros a uma estratégia de desenvolvimento social urbano da cidade ou da aglomeração metropolitana mais global.

Como já se afirmou, a «política da cidade» repousa sobre a ideia de uma acção integrada levada a cabo numa acção concertada entre o Estado, as Autarquias e os diferentes parceiros locais. Todos os actores locais, sejam eles autarcas ou representantes dos movimentos associativos da população, estão de acordo na constatação de que a territorialização das acções implica um aprofundamento da concertação entre os parceiros.

Uma política de desenvolvimento sócio-urbanístico dos bairros deverá repousar num elo, con-

10. É preciso atender que isto é uma enorme frustração para aqueles que falavam de participação nos anos 60 e 70 e estão hoje no poder, onde sentem que não conseguem criar redes de comunicação com aqueles que estão na periferia do sistema.

11. É, óbviamente, atravessado pela «luta pelo poder» tradicional através das estruturas sociais exteriores às próprias estruturas de intervenção.

tratual e financeiro, que liga o Estado, a Autarquia, à instituição proprietária do bairro (quando for caso disso), a outros parceiros locais interessados (instituições de solidariedade, associações recreativas, etc) e moradores.

A primeira medida que permitirá o «enraizamento» de uma política de desenvolvimento sócio-urbanístico dos bairros é accionar uma gestão descentralizada, não burocrática, e desenvolver uma dimensão social da gestão. Esta medida exigirá dotar os bairros de uma pequena equipa de técnicos de manutenção e gestão quer através de processos de descentralização quer de novas admissões[12].

Torna-se necessário que qualquer projecto de intervenção tenha no centro das atenções a população para o qual é destinado. Trata-se, por um lado, de fazer enraizar as acções em necessidades concretas e claramente identificadas para a maioria das populações e para o qual há alguns recursos disponíveis. Esta opção metodológica é contrária a uma intervenção de grande monta, organizada com todos os pormenores à partida e que exige um tempo de negociação de recursos que não é compatível com uma população descrente e desmobilizada. A eficácia e a evidência estão, neste campo de discussão, relacionadas com a potencial legitimidade que a intervenção pode «ganhar» perante os moradores.

É importante que problema, ou população, a escolher como alvo da intervenção torne possível quebrar as tendências à sectorização e «exija» a articulação dos recursos e acções. Esta intervenção «global», que é sobretudo uma partitura em torno de um tema que desencadeia acções também sectoriais daqui para a frente integradas e interdependentes, tem o mérito de «reconstituir» perante os habitantes a unidade das instituições públicas.

A intervenção «global» repousa, assim, largamente na competência de cada intervenção sectorial e nas sinergias geradas pela integração dos olhares, dos recursos e das experiências que irão permitir níveis qualitativamente superiores de resposta.

12. A descentralização exige que os organismos proprietários dos bairros assumam integralmente as suas responsabilidades de proprietários e não descentralizem as crises e reivindicações para os técnicos locais, sem recursos ou capacidade de decisão. O Estado, as autarquias e os restantes organismos públicos proprietários de habitação não se podem eximir à sua função de proprietários e consequentes responsabilidades.