

## Intervenções Face à Exclusão Social Urbana:

*Uma Luta Inglória?*<sup>1</sup>

Isabel Guerra\*

**R**esumo : Esta reflexão interroga as intervenções na luta contra a pobreza, questionando os seus resultados e apelando aprofundamentos quer do conhecimento dos problemas quer da coragem das decisões políticas. Partindo das experiências consideradas inovadoras na luta contra a pobreza no contexto do Conselho da Europa, a autora resume as dimensões que os projectos internacionais já têm como adquiridas e propõe, para o caso português novos desafios tais como, maior participação ao nível da cidade, renovação da administração pública de forma a aproximá-la dos cidadãos, evitar uma intervenção estigmatizadora sobre espaços já penalizados e o aprofundar novas metodologias de acção.

*Palavras-chave: luta contra a pobreza e exclusão social urbana; projectos de intervenção urbana; participação dos cidadãos na cidade.*

### Introdução

O drama desta reflexão é ser igual a milhares de outras que se estruturam da mesma forma, fazem o mesmo diagnóstico, sugerem as mesmas propostas. O pensamento sobre o exclusão social ecoa, as soluções repetem-se, os resultados parecem irrisíveis face à onda crescente de exclusão social das cidades. O que é que não estamos a ver? Porque é que toda a nossa boa vontade dá resultados desproporcionais aos gastos? Porque é que, em Portugal, não se consegue inovar e ir mais rápido?

Esta reflexão desenvolve-se em 4 movimentos:

– a importância – e a visibilidade – do espaço urbano nos fenómenos de exclusão.

- os paradoxos da intervenção ao nível da exclusão social urbana.
- as virtualidades dos projectos e a detecção das inovações.
- algumas notas sobre os contextos de mudança.

### Cidades e Exclusões Sociais

O crescimento urbano, e sobretudo metropolitano, é a grande aventura do final do milénio. De facto, 70% a 80% da população mundial está “arrumada” em contextos dominados pela urbanidade, mesmo que alguns de entre eles sejam territórios “rurais”. Na Europa, estão recenseadas 3560 aglomerações e apenas um milhar nos Estados Unidos e no Japão. A população europeia vivendo nestas aglomerações é de

\* Prof.ª Associada de Sociologia do ISCTE. Investigadora-Coordenadora do CET.

<sup>1</sup> Documento de trabalho escrito no âmbito do projecto dirigido pelo CESIS intitulado “Contextos e Dinâmicas da Pobreza Urbana nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto – O papel da intervenção sócio-urbanística no combate à exclusão social”, 2001.

237 milhões de pessoas, o que significa que  $\frac{3}{4}$  da população europeia vive em cidades de mais de 10 000 habitantes, ou seja uma taxa de urbanização superior em 30% à dos Estados Unidos. Em Portugal, quase metade da população habita nas duas grandes regiões metropolitanas de Lisboa e Porto.

As cidades ocupam assim, um lugar central e têm um papel relevante na organização e transformação dos países do continente europeu. No essencial, o futuro dos países, das suas economias e das legitimidades governativas, dependem, em larga medida, do que se passa nas cidades. Estas concentram, os fluxos de mercadorias, os capitais de informação, as instâncias de decisão e de regulação, etc. e aí se manifestam os mecanismos de democracia política e de justiça social.

As transformações económicas vêm provocando mudanças substanciais nas cidades, que passam a ser sujeito de uma nova ordem económica, a que temos chamado globalização. São profundas as transformações não só nas formas de organizar a produção mas também de distribuir as mais valias. O que acontece é que agora temos a certeza de que o paradigma anterior do entendimento do subdesenvolvimento, como uma etapa atrasada da modernização, estava errado. Continuamos a produzir cada vez mais riqueza e, simultaneamente, cada vez mais pobreza. Não se pode, pois, pensar separadamente os problemas, posto que é a própria modernização que produz ao mesmo tempo integração/exclusão, riqueza e pobreza, redes internacionais e fragmentação no interior das cidades.

A modernização globalizada não se restringe à esfera das relações económicas mas expande-se a todos os níveis da vida social e à esfera dos valores que dão sentido às trajetórias e às identidades dos grupos sociais e pessoas. Isso significa que não apenas vivemos profundas modificações nas instâncias e modos de produzir, de organizar o trabalho ou a intervenção pública, mas também, nas famílias, nas solidariedades locais, nos vínculos e contratos sociais que articulam a trama e o tecido social que estão em grande mutação. Alteram-se os valores, fragilizam-se as instituições de integração social, multiculturalizam-se os referenciais e, com a crise produtiva, emerge a crise do sujeito e a crise das instituições tradicionais de inserção social.

Desde os anos 80 que se assiste, em todas as grandes cidades europeias, a um aumento das disparidades sociais, fenómeno aliás mais ou

menos reconhecido por todos, fruto de uma diversidade de fenómenos económicos e sociais:

- Mutação do sistema económico com a mundialização dos mercados e a emergência da nova economia com a marginalização crescente de grupos sociais de menor “empregabilidade”;
- Transformação das estruturas públicas (instâncias supra-nacionais, descentralização, etc.) com impactes nas formas de intervenção;
- Desenvolvimento de fenómenos migratórios que desarranjam as identidades nacionais e lhes trazem novos contributos culturais, mas também políticos e económicos;
- Mudanças nas estruturas sociais, e nas formas de organização familiar e fenómenos de individualização e de enfraquecimento dos laços familiares;
- Agravamento do fosso, material e simbólico, entre os mais pobres e classes médias-altas com consumos ostensivos.

As realidades históricas, sociais e culturais, jogam um importante papel nas configurações concretas que assume o processo global de modernização e no delineamento das possibilidades



Foto de Elisabete Lopes

de superação do mal-estar por ele desencadeado. Hoje, acredita-se que é esta complexidade dos processos de desenvolvimento o que gera processos contraditórios de integração/exclusão; trabalho e desemprego (ou desocupação); segurança e desprotecção. As transformações envolvem oportunidades e riscos, benefícios e incertezas que atingem diferentemente os vários grupos sociais inseridos nas cidades. A sua localização espacial não é indiferente, pois o próprio espaço pode contribuir para aprofundar as dimensões de exclusão social. A segregação social e espacial vem frequentemente em conjunto, e os modos de socialização negativa, de precariedade das condições de vida urbana, aprofundam as dimensões de pobreza e de exclusão social.

A cidade é assim, cada vez mais, uma cidade dual, fazendo emergir problemas urbanos específicos e inúmeras desigualdades sociais que coexistem nesse meio. A crescente mobilidade do capital gera novas variáveis de competitividade económica que tem a ver com a qualidade de vida local e do espaço urbano. São fracturas que emergem de forma nova, diferente e bem mais diversificada do que a tradicional oposição entre capital e trabalho. São, por um lado, os migrantes não integrados e crescentemente “guetizados”, são, por outro os trabalhadores de empregos estáveis e razoavelmente remunerados e o grande exército de empregados temporários. São ainda as diferenças culturais, de modos de vida e de consumo que separam as classes médias das restantes.

Está ainda por se perceber porque é que essas fracturas têm tanta visibilidade pública, se é devido ao mal-estar destas populações amarradas a um “destino de classe” irremediável, ou se é devido aos estragos que fazem sobre a cidade. Mas o que se constata é que o “*stress* urbano” está a obrigar a uma profunda reestruturação do espaço e do próprio modo de vida das classes médias: condomínios fechados, segurança privada, centros recreativos de forte selectividade social, abstenção de sair só, ou sair a partir de determinadas horas, etc.

É nesse contexto que se coloca o novo desafio para a administração local para a qual os modelos de política social keynesianos pressupunham uma relação estável com o trabalho. Reconhecendo-se o importante papel que as cidades desempenham no desenvolvimento das sociedades actuais e no “clima social” em geral, é indiscutível o reconhecimento da importância que as políticas públicas sociais deverão desem-

penhar com vista a evitar a fragmentação interna das cidades. Mas, quais têm sido os resultados dessas políticas?

## **Os Paradoxos da Intervenção Urbana**

A ONU, no quadro da preparação da cimeira do Habitat II em Istambul, em Junho de 1996, assumiu como sua preocupação o futuro das cidades ao lado das questões de segurança e ambiente. A OCDE, através do seu grupo encarregado das questões urbanas, sublinhou também a “nécessité d’évaluer l’interdépendance des problèmes économiques, sociaux, physiques et environnementaux dans les villes et de formuler une politique urbaine d’ensemble” (OCDE, 1994: 2). A NATO também se interessou sobre esta temática, lançando, em 1994, um grupo de trabalho encarregado de estudar a situação das zonas urbanas desfavorecidas e avaliar a pertinência das políticas levadas a cabo para minorar as situações de precariedade. Finalmente, são conhecidas as inúmeras acções concretizadas no âmbito da Comissão Europeia quer ao nível dos estudos quer dos fundos estruturais, incluindo mesmo uma vertente urbana no 5º Programa Quadro de Desenvolvimento – PCRD.

Há mais de uma década que diversos países europeus têm vindo a ensaiar novas estratégias de revitalização urbana multisectorial fazendo apelo a uma grande diversidade de organismos públicos e privados: Política da Cidade em França, Renovação social e Política das Grandes Cidades na Holanda, Renovação e Desafios à Cidade (City Challenge et Single Regeneration Budget) no Reino Unido, etc. Outros países comprometeram-se mais tarde, já durante os anos 80: Dinamarca, Finlândia, Bélgica e Suécia. Em Portugal temos assistido a algumas medidas dispersas, pouco integradas, mas como o mesmo espírito. Integrar, Renovação Urbana, URBAN, etc.

É aliás, a propósito do URBAN que a Comunidade Europeia edita, em 1994, um texto importante intitulado “Programa de Acção para um Desenvolvimento Urbano Sustentável na União Europeia”(vide bibliografia). Esse texto insiste na necessidade em construir estratégias para o desenvolvimento da cidade reforçando simultaneamente quatro dimensões: a prosperidade económica e o emprego, a igualdade de oportunidades e a inserção social, o ambiente urbano, o governo da cidade e a capacidade local para agir. Sugere-se a intervenção através de pro-

jectos que estructurem acções de desenvolvimento urbano, apoiadas na integração vertical e horizontal dos actores que intervêm sobre o território urbano na perspectiva de melhores formas de governo das cidades.

As noções de “território” e “projecto” emergiram no centro de iniciativas várias de intervenção de reforço da coesão social da cidade. O território urbano foi considerado como revelador das tensões sociais, e o projecto o vector de transformação. Doravante, território e projecto vão a par no vocabulário de técnicos e políticos e estão no centro de intervenções “de baixo para cima” que pretendem não apenas resolver os problemas sociais mas estar na base da renovação da acção pública. Esta renovação caracteriza-se por abordagens integradas que se enraízam num trabalho de paciência e utopia, tecida pelos actores locais. São projectos, situados em territórios bem localizados, com actores claramente identificados, que accionam as sinergias através de uma lógica de resolução de problemas.

É neste contexto, que, na última década, por toda a Europa, se foi desenvolvendo de forma diferente uma política da cidade <sup>2</sup>, baseada em novos pressupostos que fundamentalmente poderemos resumir, pois estão hoje publicamente aceites e são considerados, pelo menos teoricamente, “politicamente correctos”:

- Integração das acções num contexto de desenvolvimento integrado, considerando a diversidade das dimensões económicas, sociais, culturais, etc.

- Accionamento de estruturas de parceria, de configurações variáveis, e com forte apelo à participação dos próprios interessados, grupos-alvo das acções. Neste contexto um apelo à parceria público/privado e à inserção dos vários níveis da administração – nacional, regional, local;

- Recusa das lógicas “de cima para baixo” e reivindicação das lógicas “de baixo para cima” assentes num conceito de “desenvolvimento local” cuja máxima é a satisfação das necessidades locais com o aproveitamento dos recursos locais;

- Aproveitamento dos projectos para alargar as base de uma “democracia participativa” e o desenvolvimento de novas formas de “regulação social” mais solidárias e eficazes (*empowerment* e cidadania);

- Defesa de planeamento e avaliação de resultados de forma tão científica quanto possível em nome da eficácia, eficiência e equidade na distribuição dos sempre escassos recursos.

Mas estes consensos estão longe de nos acalmarem. Estas palavras bonitas correspondem mais a um desejo do que a uma realidade. Os mais conscientes de entre nós, têm medo que o nosso próprio discurso nos aquiete e que nos esqueçamos que a solidariedade pode ser só conversa piedosa, a integração pode ser justaposição de um discurso de poder, a multidimensionalidade é frequentemente «tudo ao molho

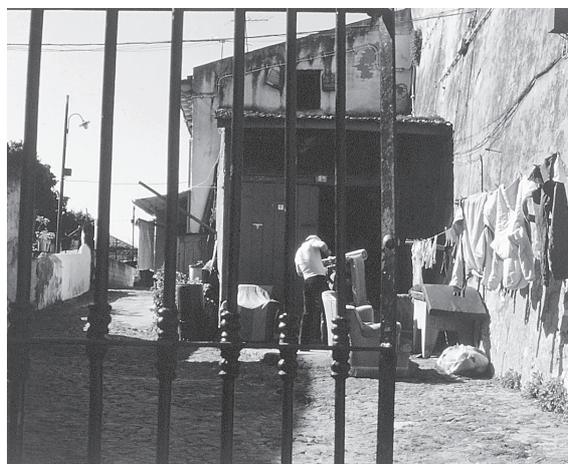


Foto de Alexandra Castro

e fé em Deus», e que a participação pode ser uma profunda manipulação dos mais vulneráveis.

Interrogamo-nos ainda, com algum mal estar, sobre alguns paradoxos que têm forte impacto, não apenas nas formas de pensar, mas também nas formas de agir. Esta inquietação permanente parece saudável se não for paralisante e assenta nalguns questionamentos para os quais não temos, ainda, resposta:

- Como é possível resolver localmente problemas que são gerados estruturalmente? Aprendemos que devemos intervir sobre a causa dos problemas, mas essa génese raramente está representada nos níveis locais em que se desenhavam as intervenções. Assim, como resolver a contradição entre o estrutural e o conjuntural, entre o global e o local?

- O que significa efectivamente participação em grupos de grande vulnerabilidade? Se considerarmos a participação como um processo,

<sup>2</sup> Mais desenvolvida em França através do conceito – e prática – do “desenvolvimento social urbano” levou mesmo à criação de um Ministério da Cidade (Ministère de la Ville). Esta “política das cidades” tomou formas diferentes.

assumimos dois corolários: i) – o poder não se retira a uns para se dar a outros mas é uma relação social; ii) que pode ser definida como a procura do maior benefício para o maior número de pessoas. Entende-se então que é legítimo assumir uma dimensão de suporte/ajuda às formas de expressão e de comunicação dos grupos sociais mais fragilizados. Isso tem uma base científica ou política? Isso tem um método? Por onde se começa, como se faz?

– Como assegurar que estou efectivamente a *empower* os grupos e não a “colonizá-los” numa *bricolage* ética com muito poucos fundamentos políticos? O que é efectivamente o *empowerment* em contextos de multiculturalidade? Como se traduz a complementaridade entre uma democracia eleitoral e uma democracia participativa e a procura de novos espaços de poder de uma sociedade mais activa? Como participam aqueles que, por definição, são *desempowered*? Como se mede essa capacidade de *empowerment*: pela capacidade de participarem nos nossos projectos? Pelo desenrascanso dos seus projectos? Como temos a certeza de que a participação não é ser a manipulação dos mais vulneráveis, pese embora toda a nossa boa-vontade?

– Como se passa de um projecto individual a um projecto colectivo e como grupo social? Isso significa que se se conscientizam como grupo social – passam de “não força social” a “classes perigosas”? Desejamos apenas a sua inserção individual?

– Temos capacidade de entendimento de projectos tão diversos, multiculturalmente tão complexos? E a multiculturalidade, temos capacidade de a entender? Como temos a certeza de que as formas de implicação e de participação são efectivamente geridas com liberdade e oportunidade pelo grupo-alvo? Como podemos ler essa outra cultura com os códigos da nossa cultura? Como garanto que estas actividades não são apenas uma forma de sossegar a minha consciência (burguesa) culpabilizada?

## Inovação nas Formas de Intervenção Urbana

A nossa participação num grupo de trabalho do Conselho da Europa sobre políticas sociais inovadoras nas cidades<sup>3</sup> levou-nos a contactar

com projectos de intervenção que visavam a inserção socio-urbanística de populações com dificuldades<sup>4</sup>. Deste trabalho gostaríamos de salientar algumas das reflexões que decorrem da análise dos vários projectos, consideradas sobretudo, à luz do contexto português.

O guião de inquirição enviado aos estados membros para darem conta dos projectos que consideravam inovadores serve, de alguma forma, de monitorização das dimensões que se consideram inovadoras nos projectos de intervenção urbana nos nossos dias.

Guião de inquérito: Políticas sociais inovadoras nas cidades (Jacquier, 2000)

Identificação do projecto

– Nome, data de início, de fim, contactos...

Uma abordagem multisectorial

– Problemas prioritários identificados,  
– Objectivos  
– Domínios de intervenção seleccionados  
– Características inovadoras do projecto  
– Razões do seu lançamento

Uma abordagem de parceria

– Lista dos parceiros associados (suas características: público privado, instituições, empresas, etc.)

– Parceiros-motores

– Papel e lugar das autoridades locais

– Conteúdo do acordo de parceria

– Modo de gestão da parceria (comité director...)

Uma abordagem territorializada

– Formulação do projecto

– Métodos de trabalho

– Características dos territórios urbanos de implantação (económicas, demográficas,, físicas, socioculturais, etc.)

Uma abordagem participativa

– Grupos-alvo e características das pessoas implicadas (número, qualificação, competências)

– Formas de participação e de implicação

– Métodos utilizados para reforçar o poder de indivíduos ou grupos

Uma abordagem que mobiliza novos recursos

<sup>3</sup> Este grupo de trabalho organizado pelo Conselho da Europa funcionou entre 1996 a 1999 e editou um relatório que vem citado na bibliografia. O trabalho pretendia fazer recomendações aos estados-membros para melhor os fenómenos de inserção social nas cidades.

<sup>4</sup> Dos cerca de 40 estados membros responderam 18: 10 são países membros da União Europeia (Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Portugal) podendo ainda juntar-se países próximos como a Noruega e a Suíça. Responderam ainda o Chipre, Croácia, Lituânia, República Checa, Roménia e Turquia. Foram analisados cerca de 55 projectos dos quais 2 de Portugal.

- Mobilização de recursos humanos (profissionais, voluntariado, etc.)

- Mobilização de recursos financeiros (financiamentos públicos e privados, fontes de recursos do próprio projecto, etc.)

Uma abordagem avaliável

- Métodos de avaliação utilizados

- Critérios de sucesso

- Consequências no final do projecto (integração no funcionamento normal, efeitos sobre as organizações participantes e outras...)

- Resultados não esperados

Diga-se em primeiro lugar que, apesar da diversidade das dimensões já referidas e que fizeram parte do “pano de fundo” da selecção dos projectos, a análise dos programas confirma a enorme diversidade das experiências e das políticas sociais nos diferentes países. Esta diversidade pode ser atribuída não apenas à história político-cultural destes países mas também às diferentes formas de organização do estado e das colectividades locais.

A maioria dos projectos decorrem numa grande diversidade de domínios de intervenção, assistindo-se à abertura dos campos tradicionais da acção social. De facto, poucos projectos se situam no campo tradicional de acção social – equipamentos de infância ou idosos, etc e poucos se dedicam apenas ao “social”. As dimensões económicas e culturais estão omnipresentes. São inúmeros os domínios de intervenção convocados com predomínio da cultura, desporto, saúde, actividades económicas, formação qualificante, prevenção da delinquência... domínios que são considerados estruturantes para aumentar as oportunidades e repensar as práticas sociais integradoras das cidades.

## **As Recomendações a Retirar para o Ensaio de Projectos Inovadores de Intervenção Social e Urbana**

Nestes projectos, tudo se passa como se o social não pudesse ser mais um objecto por si só colocando-se no centro de políticas específicas. A acção social, como aliás outras políticas sectoriais, precisa de se associar a outros vectores de intervenção e as políticas sociais, as políticas económicas, as ligadas ao emprego e à cultura, etc. emergem sem fronteiras.

Se algo nestes projectos se pode considerar inovador é a forma como reinterpreta a realidade “de baixo para cima” e reinventam formas de dar resposta não etiquetadas por serviços, não estereotipadas por técnicos adormecidos, não legisladas por decisores pouco preocupados. De alguma forma, a dimensão inovadora vamos encontrá-la na mestiçagem destes projectos: criação de interfaces entre actores e instituições, articulações entre respostas, pontos de mediação originais, aproveitamento de “nichos sócio-institucionais”. Estes projectos geram novas interações, estruturam novos espaços de acção, constroem novas respostas, dão origem a novos serviços e mobilizam novos actores. Eles opõem-se ponto por ponto à acção tradicional, fechada, burocrática, auto-suficiente, parcelar e surda.

Com estes projectos, pretende-se passar de uma oferta de respostas, ajudas ou prestações, isto é, de assistência que trata as pessoas individualizando-as, e numa ordem de exterioridade, para uma ordem onde os sujeitos têm identidades e necessidades individuais mas onde se lhes reconhece capacidade de acção prospectiva inseridos num processo de desenvolvimento de dimensão mais colectiva.

Nesta perspectiva, as políticas sociais inscrevem-se no campo das estratégias de desenvolvimento, integrado e participado. Por definição, isso exige abordagens multisectoriais, integradas e sistémicas.

Os questionamentos e recomendações que é possível retirar desta análise de projectos internacionais no âmbito das políticas de coesão nas cidades são inúmeras. Citemos, para o caso português, algumas delas:

a) Promover uma efectiva gestão participada na cidade não esquecendo o papel importante das colectividades locais para assegurar a equidade nas formas de apropriação.

Os projectos mais inovadores apresentam formas de uma *efectiva participação* dos cidadãos na vida da cidade. Participação, nas formas de organização das comunidades locais com uma clara descentralização de meios e de competências incluindo meios financeiros.

Estas formas de participação estão sobretudo ligadas à animação dos cidadãos, cujas características económicas e sociais, tradicionalmente os excluíam das verdadeiras formas de participação na cidade (emigrantes, mulheres, deficientes, etc).

Os organismos públicos e as colectividades locais parecem ter um papel fundamental nestas formas de democracia participativa por duas

ordens de razão. Em primeiro lugar, porque frequentemente são as instituições públicas as animadoras destas formas de organização e de participação gerando as condições diversificadas onde o *empowerment* dos grupos e dos cidadãos se pode desenvolver. Em segundo lugar, porque as colectividades públicas são a garantia de que as decisões e as acções não se limitam a certos grupos e a interesses de curto prazo. Essas instituições, espera-se, são também o garante da construção de um desenvolvimento sustentável e da equidade social nas formas de apropriação da cidade.

No entanto, estas formas de democracia par-



Foto de Alexandra Castro

ticipativa também coloca novas questões sobre o seu aprofundamento nas cidades:

– Os grupos de exclusão parecem necessitar de processos «preparatórios» de *self-empowerment* até serem capazes de atingir dimensões de acção colectiva. Como passar das dimensões de construção da identidade individual a uma identidade colectiva? É possível que grupos com traços identitários fragmentados e feridos (pelo desemprego, pela toxicod dependência...) possam conquistar identidades positivas nomeadamente nas formas de gestão das cidades?

– As formas de participação são sempre negociáveis? Até que ponto a democracia participativa é um compromisso cidadão/administração? É preciso ser contra-poder para manter a identidade e garantir a ausência de excesso de comprometimentos?

– Como garantir que as novas formas de gestão e de participação nas cidades incluem os excluídos e não se tornam cada vez mais a gestão das classes médias e dos seus próprios interesses? A sobre-representação das classes médias

nas formas de gestão da cidade podem excluir ainda mais os já excluídos?

– Quais são os limites desta democracia participativa ao nível das cidades? Já que não há uma relação linear simples entre os níveis local, regional e nacional como garantir o equilíbrio entre os interesses locais e a equidade geral da cidade?

Neste contexto, considera-se que o aprofundamento da democracia na cidade passa por:

– Uma efectiva descentralização das competências, dos poderes e dos financiamentos para os níveis mais próximos dos problemas e com uma efectiva participação dos habitantes:

– É preciso realizar um trabalho pedagógico de *empowerment* dos grupos sociais mais desfavorecidos para assegurar a sua presença nas decisões sobre a cidade;

– A representação dos habitantes deve ser renovada para não dar origem a novas estruturas permanentes de poder;

– As instituições públicas não podem ser demissionárias do seu papel de animadoras e de garantes da representação dos mais excluídos e dos seus problemas;

– A animação da democracia participativa, a equidade e o trabalho a longo prazo são a característica da intervenção das instituições públicas.

b) Reformar a administração pública e aproximá-la dos habitantes.

Algumas das experiências mais inovadoras vieram das tentativas para ultrapassar essa crítica, assaz generalizada na Europa, da burocracia, ineficácia e autarcia das instituições públicas, que afastam os cidadãos política, prática e simbolicamente, de uma prática de cidadania activa.

A complexidade e a diversidade das formas de viver a cidade, e de manifestação de necessidades face ao espaço urbano, estão no coração da reflexão sobre as novas formas de “governância urbana”, mais adaptadas aos sistemas complexos, aos constrangimentos dos recursos e às necessidades de eficácia, de transparência e de legitimidade da acção pública.

As políticas inovadoras na cidade são “políticas” de responsabilidade pública que exigem profundas reformas do aparelho da administração pública, a maioria das vezes herdado de sistemas político-administrativos anteriores, menos complexos, e onde se acredi-

tava que cada problema só tinha uma resposta (“one best way”), crença essa que fazia basear a sua legitimidade nessas respostas estereotipadas e não no jogo democrático.

Os projectos mostram as vantagens da redução da competitividade mútua entre colectividades locais e a possibilidade de organização cooperativa, quer para aumentar a colaboração parthenarial das regiões onde se integram, quer para socializar as experiências positivas de “governância urbana”.

Torna-se evidente que a maioria das inovações não vem através de processos de geração espontânea, mas através de processos construídos esforçadamente por actores locais, repousando sobre a elaboração de objectivos comuns – e aqui as administrações têm um papel fundamental.

As questões que se colocam à reforma da administração para o aprofundamento da democracia na gestão das cidades são, entre outras, as seguintes:

– Na maioria dos países a “divisão social do trabalho político” com a distribuição das competências entre os diferentes níveis (local, regional, nacional) não estão claras nem integradas e solidárias. A sucessiva descentralização de competências e de poderes para os níveis locais não conseguiram ainda estruturar “políticas locais integradas” (de saúde, de educação, de segurança social, emprego...)

– A organização solidária dos “poderes locais” é difícil devido à fragmentação das estruturas administrativas locais e à crescente competição entre cidades e regiões ;

No que se refere a uma maior proximidade entre os “poderes locais” e os cidadãos considera-se que o aprofundamento de uma democracia participativa na cidade deverá passar por:

– modernização e personalização das administrações locais através da descentralização integrada dos serviços e das informações para a proximidade dos habitantes;

– introduzir a vida quotidiana na discussão das políticas da cidade gerando “grupos de trabalho” para propostas concretas – necessidades das crianças, dos deficientes, e não apenas para a modernização económica ou mobilidade;

– partilha de tarefas com os grupos de cidadãos organizados devendo essa partilha ser acompanhada de descentralização de orçamentos (conceito de “orçamentos participados”) sem

influências políticas ou burocracias que impeçam os cidadãos de entender os mecanismos concretos da acção e as suas consequências;

– difusão alargada de informações de base sobre os serviços, os direitos e os deveres dos cidadãos;

– utilização de novas tecnologias para combater a burocracia e aproximar os cidadãos das administrações;

– criar centros de recursos para apoio às iniciativas dos habitantes.

c) Abordagens que mobilizem novos meios e novos recursos.

Parece ser de construir projectos que, pelas suas características mobilizem novos recursos – humanos e sociais, profissionais e financeiros mas também culturais.

A capacidade de fazer a harmonia entre “necessidades locais” e “recursos locais” não é um apelo à endogeneidade dos processos mas à adequação entre meios e objectivos e todos os recursos são bons se se acasalam com as necessidades locais. Não se pretendem projectos fechados, incapazes de modernização e de mobilização dos mais jovens.

Frequentemente suportados por agentes mais incomodados com a burocracia dos serviços e mais “militantes” na inovação, estes projectos repousam sobre a ruptura de rotinas e a recriação de modos operatórios que favorecem a emergência de uma renovação de actores, de profissões, de competências e de estatutos.

A maioria destes projectos repousa sobre a construção de uma nova relação entre técnicos e utentes o que supõe outras competências, outros comportamentos profissionais, outros sistemas de organização, etc. A mobilização dos recursos humanos tem como corolário a capacidade de gerar colectivos de trabalho, de reflexão e de acção reforçando o papel das pessoas face aos aparelhos burocráticos gerando novas lideranças locais. Nessa nova relação entre profissionais, e entre estes e os utentes, emergem novas competências e novas necessidades de formação e de discussão deontológica.

A mobilização de recursos financeiros torna-se, também, e cada vez mais um aspecto central, consumidor de tempo e exigindo competências cada vez mais técnicas. Os projectos em parceria supõem uma multiplicidade de fontes de financiamento que exigem muita energia administrativa.

Parece assim, ser de :

– Acentuar a importância das pessoas e dos colectivos de trabalho gerando formas de trabalho e reflexão conjunta e uma auto-avaliação permanente;

– Acarinhando o surgimento de lideranças locais diversificadas que se enraízem no local para além dos projectos;

– Apoiar as intervenções nas potencialidades e não nas fragilidades locais levando à exaustão a descoberta das inúmeras potencialidades que os actores, ditos excluídos, possuem;

– Não recusar recursos exógenos desde que se adequem aos projectos locais, gerando complicitades e solidariedades múltiplas fundamentadas em objectivos consensuais e negociados a médio prazo;

– Apoiar a co-produção de respostas e de serviços nomeadamente público, privado mas também entre gerações, entre comunidades geograficamente dispersas, etc.

d) Evitar o fechamento numa intervenção demasiado localizada.

A análise dos projectos tem vindo a salientar os riscos de uma abordagem demasiado localizada, cuja fundamentação comunitária e de “discriminação positiva” traz, frequentemente, consigo os estigmas desse fechamento. Para evitar esse risco é urgente aferir da capacidade de reprodução e de generalização do projecto, a sua capacidade de alargamento a territórios mais vastos e mesmo ao nível da cidade como um todo.

A questão das escalas destes projectos está ainda em aberto. Uma das grandes virtualidades destes projectos é a sua escala local, a sua proximidade com os problemas, a casuística das respostas que encontram, etc. Mas, ao mesmo tempo, há também uma universalidade e uma generalidade que lhe advém da justeza dos objectivos, da aplicação de metodologias próximas, etc.

Esta simbiose entre o “local” e o “global” tem vindo a chamar a atenção para a necessidade de:

– Construir referências comuns a toda a cidade e estruturar os projectos de forma não estigmatizada;

– Trabalhar, planear e agir por projectos cobrindo toda a cidade de uma miríade de projectos participados;

– Disseminar as práticas participativas e de gestão quotidiana da cidade, por bairros indiferentemente dos grupos sociais que aí se localizam.

e) Aprofundamento de novas metodologias de acção e de difusão de experiências inovadoras.

Faltam-nos metodologias de pesquisa-acção e de intervenção ao nível do desenvolvimento local para lidar com os novos (e velhos) problemas da cidade). Como acelerar as formas de inserção dos novos emigrantes na cidade? Como orientar a energia disponível dos jovens de forma positiva e atractiva? Como promover os novos papéis das mulheres? Como mobilizar as instituições da sociedade civil culturalmente tão diferentes? Como organizar e mobilizar os habitantes de forma democrática e eficaz ?

Estas e outras questões são comuns a vários países no entanto, as formas de trabalho (e de reflexão) não permitem facilmente a difusão dessas experiências, das metodologias mais inovadoras e passíveis de adaptação apesar do número crescente de técnicos e de decisores que desenvolvem formas de entender e de agir sobre questões de tão grande complexidade.

Torna-se urgente aprofundar, sistematizar, e divulgar, metodologias e técnicas inovadoras que vão sendo produzidas nos vários campos de actuação. Algumas delas, são fruto de anos de experiência e de aferição de resultados, mas têm dificuldade em serem transmitidas em termos de generalização pois ao nível local dos projectos e a ocupação dos técnicos impede a sua sistematização.

Nos projectos estudados podem identificar-se alguns elementos de metodologia que parecem ser passíveis de generalização no âmbito da procura de novas formas de democracia na cidade:

– As novas formas de apropriação e de gestão democrática das cidades têm necessidade de espaços físicos, espaços de socialização e de interacção necessários à organização dos habitantes;

– As formas de trabalho devem assentar num compromisso público, expresso, dos “poderes locais” (e outros) de forma a afirmarem a legitimidade das novas formas de “governância urbana”;

– As metodologias de intervenção que se estruturam em torno de “projectos de cidade” (materiais e simbólicos), mais amplos e consensuais, têm maior sucesso;

– A utilização de novas tecnologias (sobretudo com públicos desvalorizados) parecem ter uma dimensão prática e simbólica importante;

– É preciso ter mecanismos de avaliação e de divulgação dos impactes das práticas ditas inovadoras;

– As redes (nacionais internacionais) são fundamentais para o debate, o estudo e aprofundamento das metodologias de pesquisa-acção bem como para a disseminação das metodologias mais inovadoras;

– A formação dos técnicos é essencial parecendo urgente gerar estruturas de formação contínua (incluindo ao nível universitário) e de supervisão, nacionais e internacionais para apoio aos técnicos e decisores que intervêm a este nível.

## Conclusão

Muito caminho se percorreu nestes últimos 10 anos, tendo-se gerado consensos sobre alguns dos pressupostos básicos da intervenção ao nível do reforço da coesão social na cidade. No entanto, sentem aqueles que estão no terreno que a distância entre a conceptualização e as práticas de terreno está ainda largamente por percorrer, e que, nesta fase, se torna necessário um salto qualitativo sob pena de se repetirem receitas.

Este salto qualitativo parece passar, a montante pelo comprometimento político do estado e colectividades locais no suporte sistemático a estas formas de intervenção tornando-as correntes e integradas em políticas locais inovadoras, a jusante, é necessário desenvolver, sistematizar, avaliar as metodologias que estão a ser utilizadas garantindo aos técnicos maior eficácia e control sobre as suas acções.

Mas esta passagem do projecto às políticas, e da militância a um compromisso de utopia científica, não é ainda suficiente, as contradições assinaladas inicialmente são o constrangimento

estrutural, e o limite, aos impactes destas intervenções.

A maioria dos problemas das cidades actuais, espelham contradições sociais profundas da sociedade moderna e, ainda, hoje parece difícil estruturar as boas intenções dispersas nestas intervenções em “políticas sociais integradas” de forte opção política e simbólica.

Aqueles que trabalham neste campo sentem, cada vez mais, que é preciso recusar o discurso ético e de princípios, sem envolvimento do político porque não há solidariedade sem justiça social. Diz o povo “de boas vontades está o inferno cheio”.

O nosso olhar está em mudança, já não acreditamos numa “harmonia natural” entre o desenvolvimento económico, as tecnologias, a inovação e a emancipação do indivíduo. Precisamos afirmar claramente que o desenvolvimento não está fomentando a coesão social. Parte substantiva das discussões sobre a relação entre o desenvolvimento das capacidades humanas e o desenvolvimento económico vai traduzir-se na repetição à exaustão de formação profissional ou no desenvolvimento de novas técnicas de gestão de recursos humanos ou ainda, no melhor dos casos, num discurso piedoso sobre a solidariedade face aqueles que foram expulsos do mercado de trabalho.

Nesse sentido, é preciso fomentar, a todos os níveis, uma maior coerência entre o que pensamos e o que fazemos, entre o que fazemos e o que queremos fazer. Entre outras coisas, o discurso dos princípios não pode substituir o confronto político, económico e moral, sobre as actuais condições de vida e de exercício da política social e isso exige decisões muito concretas...

---

## Bibliografia

OCDE (1994), *Projet de mandat du groupe chargé du projet sur les quartiers urbains défavorisés*. Documento Interno.

UNIÃO EUROPEIA (1999), *Sustainable Urban Development in the European Union: Framework for Action* - DG 16, Bruxelas.

JACQUIER, C. (2000), (coord), Conselho da Europa, *Les politiques sociales innovatrices et les villes*, CE, Estrasburgo.