
CIDADES, Comunidades e Territórios



Habitação Social na Área Metropolitana de Lisboa.

Tendências da gestão municipal contemporânea¹.

Isabel Pato², FCSH – Universidade Nova de Lisboa, Portugal

Margarida Pereira³, FCSH – Universidade Nova de Lisboa, Portugal

Abstract

The article starts by discussing the changes in the way of viewing social housing, emphasizing the importance of the “urban deprived areas” in contemporaneous urban politics. Secondly, considering statistical data, the article describes the social housing stock of Lisbon Metropolitan Area municipalities, regarding its spatial distribution and most recent evolution as well as the investment structure, focusing the analysis on the alienation of social housing stock. Additionally, the result of a survey applied to three metropolitan municipalities enables a deeper understanding of the nature of the alienation management strategy as a space- and time-discontinuous phenomenon.

Thirdly it develops a critical reflection about the most recent transformations of the municipal management of the “urban deprived areas” of municipal social housing in the context of Lisbon Metropolitan Area, claiming that there are two autonomous models of intervention: one centered in the “long-distance supervising” and another one, in the opposite direction, engaged in social and urban regeneration which increases the penetration of institutional state structures in specific contexts, through “Local Project Teams”.

Keywords: Municipal Intervention; Urban Deprived Areas; Municipal Social Housing; Dwelling Alienation; Lisbon Metropolitan Area.

1. Introdução

A habitação coloca interrogações específicas à dimensão espacial do Estado social. Independentemente da modalidade de habitação (pública ou privada) e dos mecanismos de colmatação das insuficiências daqueles que não têm capacidade financeira de aceder à habitação no mercado livre (habitação pública, apoio ao arrendamento), é ao Estado que compete a regulação na defesa de princípios de equidade social e de sustentabilidade no acesso à habitação. Nesta linha, a promoção do acesso à habitação a grupos desfavorecidos e

¹ As autoras agradecem a colaboração neste estudo da Câmara Municipal de Almada, da Câmara Municipal da Amadora e da Câmara Municipal de Odivelas.

² isabelpato@fcs.unl.pt.

³ ma.pereira@fcs.unl.pt.

o apoio ao arrendamento surgem como um cluster dentro da multiplicidade de tarefas que envolve o Estado Social na providência e na regulação.

Acompanhando as mudanças dos sentidos dados à noção de “habitação social”, o investimento em fogos de habitação social foi na história urbana do país desde o Estado Novo muito inconstante (Baptista, 2001). O investimento persistiu descontinuado e insuficiente após o 25 de abril. Numa primeira fase são apoiadas as cooperativas e a autoconstrução, e edificados os Planos Integrados da responsabilidade do Estado Central. Nos anos oitenta é adotada uma política keynesiana dirigida aos grupos mais desfavorecidos.

Ao longo da década de 1990, com a extinção do Instituto Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE)⁴ e a transferência de fogos da administração central para a administração local⁵, aumenta a responsabilidade dos municípios sobre a habitação social, que nas áreas metropolitanas é ainda reforçada pelo Plano Especial de Realojamento (PER). A insuficiência das políticas de habitação social das décadas precedentes acabou por constituir uma pressão para a construção de conjuntos habitacionais de grande dimensão depois de 1993, já na vigência do Programa Especial de Realojamento (PER).

No contexto atual o Estado central continua a deter uma pequena parte da habitação social. O processo de gestão da habitação social propriedade do Estado encerra contradições, que são hoje alvo de investigação (Caria, 2013). Porém, a análise dos processos de gestão da habitação social, ainda que indissociável das políticas nacionais de habitação e de habitação social em particular, orienta-nos sobretudo para a habitação social propriedade municipal. É a ela que este artigo se refere⁶, centrado na análise da evolução do parque e dos modelos de gestão dos bairros sociais na Área Metropolitana de Lisboa.

A tendência para a descentralização de fogos para o poder local é recente e enquadra-se na evolução da provisão de habitação social. Considerando as diferenças intraeuropeias relativas à construção e gestão do parque público municipal, já estudadas por outros autores (Dias, 1994; Guerra et al., 2001, Allen et al., 2004; CECODHAS, 2012), na Europa, nas últimas décadas, assiste-se à redução do Estado na provisão de habitação social e concomitante reforço do seu papel como regulador dos mecanismos de acesso à habitação, e a uma mudança dos processos interventivos, hoje orientados para a privatização do parque público e partilha de funções antes exclusivamente públicas, com novos parceiros semipúblicos ou privados. Trata-se de uma alteração na conceção das funções públicas que deu lugar à passagem do Estado provisor para o Estado providenciador e regulador. Segundo Bramley et al. (2004) esta evolução tem sido mais fortemente contestada nos países da Europa do Sul, onde se reivindica uma maior intervenção pública para acudir à persistência de numerosas famílias sem alojamento digno, em virtude da manutenção de elevadas taxas de pobreza e/ ou da fixação de imigrantes que colocam questões de inserção, incluindo ao nível da habitação.

Nos anos 1990, Ferrera (1996, 1997) identificou a persistência de cinco dimensões no modelo de Estado Social da Europa do Sul como “dimensões típicas” que o individualizam dos restantes modelos europeus e que correspondem: à proteção dualizada assente em transferências monetárias; à distribuição desequilibrada de proteção, seguindo os “riscos clássicos” marcados pela sobreproteção dos idosos e pela insuficiente proteção das prestações familiares e dos serviços à família e à habitação social e apoio ao alojamento; ao baixo grau de penetração das instituições públicas de proteção social que convive com o particularismo institucional e com um sistema de saúde pública universal. Estas cinco dimensões do Estado Social repercutem-se numa outra: a repartição desigual dos custos segundo grupos profissionais.

Mais recentemente, Batić (2011) insiste na ideia de que o modelo mediterrâneo se caracteriza por ser um estado rudimentar com uma forte polarização interna no que se refere aos benefícios, por uma fraca proteção, em termos

⁴ Organismo que juntamente com o Instituto Nacional de Habitação (INH) compõem hoje o Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) com a tutela da habitação social.

⁵ Entre 2004 e 2007, no âmbito da extinção do IGAPHE, dá-se a transferência do património da administração central para as autarquias. Cerca de ¼ do património daquele instituto foi vendido aos ocupantes (10 213 fogos), 1/3 permanece património do Estado Central, nas mãos do IHRU, e o restante foi atribuído às autarquias (16 435 fogos). Do total de fogos cedidos aos municípios pelo IGAPHE, 26% localizam-se no distrito de Lisboa (mais de 4 000 fogos) e 2 004 fogos no distrito de Setúbal. (Contributos para o Plano Estratégico de Habitação, Tendências Recentes: 45,46).

⁶ Ainda que as dimensões em análise se suportem em informação referente à habitação social considerando todo o parque público (propriedade do Estado, dos municípios e de IPSS).

de rendimento mínimo, privilegiando a família como unidade base da solidariedade. Tradicionalmente há uma divisão entre “pessoas altamente protegidas” (trabalhadores do estado) e um amplo universo de pessoas desprotegidas (trabalhadores precários, jovens e desempregados de longa duração). Segundo a mesma autora, o nível de exercício do setor da proteção social é muito baixo e ineficiente na redução da pobreza da parte vulnerável da sociedade.

Nos últimos anos a dualização do sistema tende a atenuar-se com a flexibilização do código laboral e a política de cortes salariais e, mais recentemente, através dos cortes nas pensões do setor público. Em simultâneo, amplia-se o número de pessoas menos protegidas. Esta situação não pode dissociar-se da problemática da habitação, sobretudo quando o parque de habitação social não responde a todas as necessidades sociais.

O conceito e as políticas de habitação social portuguesas apresentam particularidades que as aproximam dos restantes países da Europa do Sul, onde é baixo o peso dos alojamentos de habitação social no total de alojamentos (que em 2008 variava entre 4% na Itália, 3,3% em Portugal, quase 2% em Espanha e 0% na Grécia, onde até à adesão à UE não existia habitação social) (CECODHAS, 2012). O peso residual da habitação social⁷ explica-se pela combinação de duas políticas específicas. Por um lado, a criação do Regime de Apoio à Aquisição de Habitação Própria e Permanente (RAAHPP), em 1976, através do qual o Estado canalizou para a procura os apoios financeiros destinados a estimular o mercado e a proporcionar o acesso à habitação às famílias de classe média e média alta. Por outro lado, a política intervencionista dos Planos Integrados evoluiu para um modelo de transferência da competência de provisão e gestão do parque de habitação pública do Estado central para os municípios. Nas áreas metropolitanas o PER reforçou este processo de descentralização, colocando nos municípios a responsabilidade de desencadear, elaborar e implementar ou acompanhar a execução dos projetos e de os financiar parcialmente. Neste sentido, o reforço do papel dos municípios foi duplo porque o PER em si mesmo aumentou o parque de habitação social que lhes compete gerir.

Na Área Metropolitana de Lisboa (AML) o número de fogos de habitação social mais que duplicou entre 1973 e 2011. No período de execução do PER e até ao último Censo (1995 - 2011), os contratos de habitação social aumentaram 25%.

O lançamento do PER surge quando na Europa se assiste à generalização da venda dos imóveis, ligada à retração dos meios públicos para a manutenção e gestão. Este processo foi iniciado no Reino Unido e assentou na privatização de serviços anteriormente exercidos pelo estado. A prática de privatização levou à externalização de funções sobre as quais o estado aumenta e modifica a regulação. No quadro das tendências evolutivas das políticas de habitação social identificadas na Europa (Bramley et al., 2004; Allen et al., 2004; EUROPOLITICS, 2011; CECODHAS, 2012), o PER (1993-2003) aparece, pois, como uma política em contra corrente, explicada pela urgência na erradicação de bairros de habitação precária (Pereira e Pato, 2013a). De facto, a projeção internacional da Área Metropolitana de Lisboa (e também do Porto) contribuiu para a aceleração de processos de regeneração urbana há muito traçados para as metrópoles.

Para empreender projetos localizados de “regeneração urbana”, o bairro (ou a zona) ganha uma importância crescente como unidade de governação, tal como a escala municipal. Nalguns países a formulação política de bairros como objeto de intervenção pública prioritária foi pensada no quadro de uma política pública empenhada na correção das desigualdades de oportunidades.

As novas tendências da gestão observadas em Portugal são influenciadas pelas orientações da União Europeia para intervir em “áreas urbanas deprimidas”, inscritas em princípios de governança impostos para a elegibilidade nas candidaturas aos fundos comunitários e pelos modelos de intervenção vigentes em países com uma organização estatal próxima, como França (Pato, 2011).

O princípio da discriminação positiva ganha importância e legitimidade política na definição de estratégias de combate à desigualdade de oportunidades, e orienta a intervenção pública para a territorialização e para um

⁷ Os países do sul contrastam na habitação social arrendada com os países nórdicos (que rondam os 18%) e com os 18% e os 17% do Reino Unido e França respetivamente. Na Alemanha a habitação social para arrendamento é pouco expressiva (4,6%) depois de uma política de alienação de fogos do Estado para o setor privado.

conjunto de instrumentos universais e voluntaristas, que operam com base na promoção de parcerias locais. Os bairros afirmam-se como objeto político, quer na produção estatística, quer na formulação da intervenção municipal.

2. O parque de habitação social da AML

Este ponto caracteriza o parque social atual da AML em comparação com o nacional, destacando o contributo do PER no aumento do parque habitacional da metrópole e a estrutura de um investimento insuficiente. Através da análise desta estrutura é demonstrado que a alienação se afirma como uma estratégia na gestão do parque de habitação social municipal, muito concentrada nos concelhos da AML.

Segundo os dados do Inquérito à Caracterização da Habitação Social (INE, 2011), no país a habitação social representa 2% do parque habitacional, mas na AML o valor sobe para 3,6%. No mesmo ano existiam no país 118 570 fogos dos quais 52 119 na AML, onde os edifícios total ou parcialmente propriedade dos municípios passaram de 4 321 em 1973, para 6 341 em 1995, e para 9 039 em 2011⁸. Na vigência do PER são construídos 2 420 edifícios de habitação social, o que corresponde a cerca de 25% do edificado existente em 2011. A repartição da habitação social por município é muito variável.

Quadro 1a. Edifícios de habitação social (N) por localização geográfica e regime de propriedade (Grande Lisboa)

	Propriedade Total do município	Propriedade Parcial do município	Total de edifícios
Grande Lisboa	5375	1983	7358
Amadora	251	50	301
Cascais	383	122	505
Lisboa	3695	1144	4839
Loures	443	108	551
Mafra	28	3	31
Odivelas	14	58	72
Oeiras	279	162	441
Sintra	153	156	309
V. Franca de Xira	129	180	309

Fonte: INE, Inquérito à Caracterização da Habitação Social (2011).

⁸ Nem todos os bairros construídos após 1995 se inscrevem no PER porque estes valores se reportam ao país. Mas é interessante verificar que muitos fogos inicialmente contratualizados no âmbito do 226/Acordos de Colaboração (instrumento para a promoção de habitação municipal) foram depois de 1993 renegociados pelos municípios como forma de tirar partido das condições vantajosas à execução do Programa, nomeadamente o “oleamento” dos processos que permitiu aos municípios operacionalizar os projetos; a conjuntura de fraca contenção da dívida pública e em que havia disponibilidade financeira da Administração Central especificamente comprometida com o Programa. (cf. Relatório 3 dos Contributos para o Plano Estratégico de Habitação, 2008-2013:29, 30).

Quadro 1b. Edifícios de habitação social (N) por localização geográfica e regime de propriedade (Península de Setúbal)

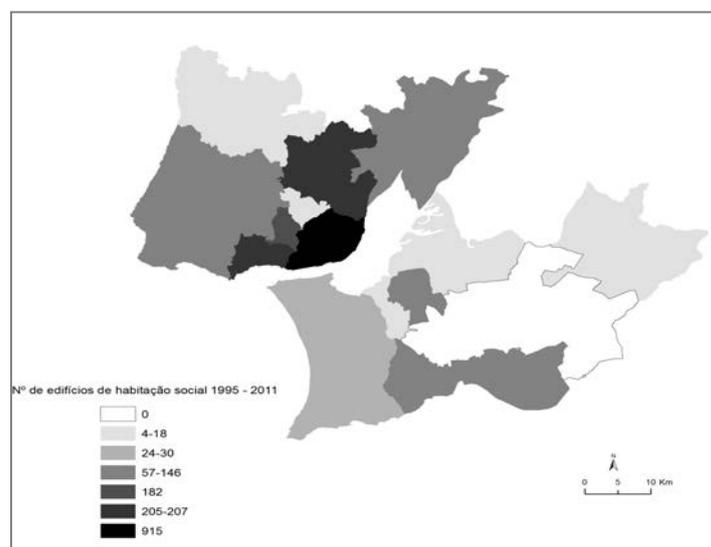
	Propriedade Total do município	Propriedade Parcial do município	Total de edifícios
Península de Setúbal	1058	674	1732
Alcochete	5	21	26
Almada	445	95	540
Barreiro	36	99	135
Moita	131	98	229
Montijo	45	53	98
Palmela	28	0	28
Seixal	172	8	180
Sesimbra	39	28	67
Setúbal	157	272	429

Fonte: INE, Inquérito à Caracterização da Habitação Social (2011).

Os municípios da AML detêm 36% do parque público nacional quando se mede o peso com base no total de edifícios de habitação social e quase 44% quando se mede o peso da AML no total de fogos do país. O PER reforçou o peso da habitação social propriedade dos municípios⁹ (quadros 1a e 1b) e o padrão de distribuição da habitação social na metrópole (figuras 1 e 2).

O impacto da execução do PER na oferta de habitação pública foi mais elevado nos municípios que já registavam um rácio elevado de fogos de habitação social face ao total de fogos, ou seja Lisboa, Oeiras, Loures e Amadora.

Figura 1. Edifícios de habitação social construídos entre 1995 e 2011 na AML

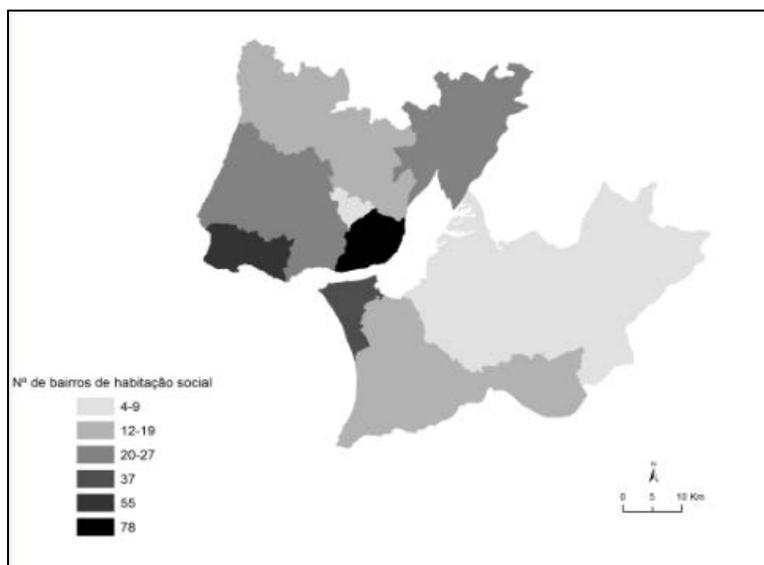


Fonte: Pereira e Pato, 2013a (Inquérito à Caracterização da Habitação Social <http://www.ine.pt>).

⁹ Portugal distingue-se no conjunto dos Estados membros da UE pelo elevado peso da habitação social propriedade municipal para arrendamento. Este peso está ligado ao PER (e às opções de promoção direta) mas também à transferência do património do IGAPHE para as autarquias realizada na década de 1990.

De acordo com a fonte que vimos citando (Inquérito à Caracterização da Habitação Social, INE, 2011), 88% dos edifícios de habitação social construídos durante a vigência do PER na AML estão localizados na Grande Lisboa e 43% no município de Lisboa. Este apresenta o rácio mais elevado de fogos sociais por 1 000 fogos (93), seguindo-se Almada (48), Oeiras (42), Setúbal e Amadora (36) e Loures (27).

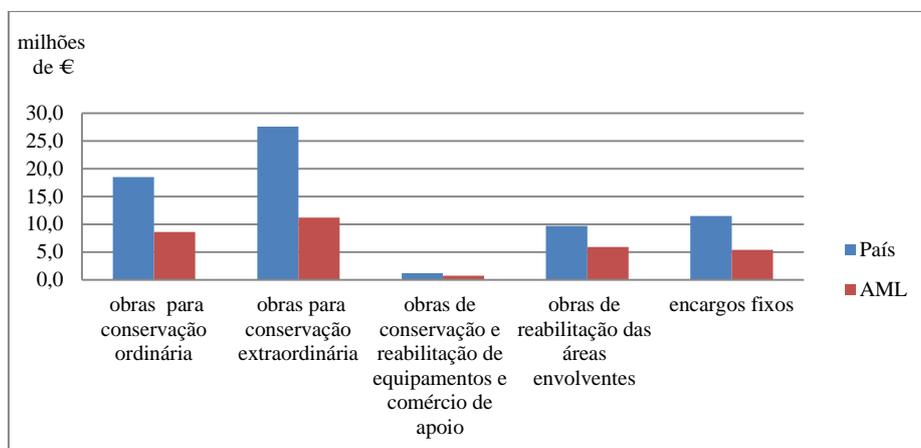
Figura 2. Bairros sociais por município na AML em 2011



Fonte: Pereira e Pato, 2013a (Inquérito à Caracterização da Habitação Social <http://www.ine.pt>).

Considerando os encargos em 2011 (figura 3), verifica-se que a despesa total com obras efetuadas no parque de habitação (para conservação ordinária e extraordinária, de reabilitação, para obras de conservação e reabilitação de equipamentos e comércio de apoio ao parque de habitação social, de reabilitação das áreas envolventes) e encargos fixos ultrapassou os 68 milhões de euros no País, e os 31 milhões na AML (46%).

Figura 3. Despesa efetuada no parque de habitação social em Portugal e na AML em 2011 (milhões de euros)



Fonte: Inquérito à Caracterização da Habitação Social (2011), <http://www.ine.pt>, Quadro de base extraído em 10 de Setembro de 2012, tratamento das autoras.

Os bairros sociais correspondem a “áreas urbanas deprimidas” com um fraco investimento. A estrutura do investimento é muito semelhante entre o país e a metrópole. Na AML é maior o peso das despesas com as intervenções de requalificação de espaço público (29% na AML contra 24% no país) e de obras no comércio e equipamentos (3,5% do total na AML contra 2,8% no país), destacando-se ainda a metrópole no peso das obras de requalificação do espaço público (com mais de 61% dos 9,7 milhões). Dos 9070 fogos reabilitados¹⁰ no país, 3270 localizam-se nos municípios da AML (36%). Mas, apesar do maior peso da AML no conjunto do país na requalificação do espaço público, equipamentos e comércio e habitação e número de fogos com obras de conservação, este investimento tem sido aí insuficiente revelando alguns bairros um estado de degradação acentuado.

No País, para além das autarquias e das cooperativas, os proprietários e gestores de habitação social são algumas IPSS, não especificamente vocacionadas para a promoção de habitação social (com destaque para a Santa Casa da Misericórdia e a Fundação Pedro V). Os bairros podem ainda ser propriedade de cooperativas, mas nestes casos tendem a configurar-se como um pequeno conjunto ou um único edifício. Há ainda casos de bairros do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS). O papel dos organismos gestores com estatuto de IPSS deve-se essencialmente a razões históricas e não está estudado.

Segundo o relatório da CECODHAS para 2012: “[t]hey usually provide social dwellings in specific territories or for specific vulnerable populations. There are no private landlords acting on a for-profit basis involved in social housing provision” (op.cit.: 68).

A AML representa cerca de 78% da despesa global realizada nos bairros sociais e de 48% do total de receitas provenientes das rendas de habitação social. De facto 34,6 milhões dos 71,6 milhões de euros de receitas de rendas provêm dos 383 bairros sociais recenseados na AML pelo Inquérito à Caracterização da Habitação Social (INE, 2011). A diferença entre o montante de receitas efetivamente cobradas e as despesas globais é positiva com o conjunto de municípios da Grande Lisboa a conseguir um aumento do passivo à custa de uma receita extraordinária de mais de 9,3 milhões de euros provenientes da alienação de habitação social.

Quadro 2. Peso da receita de venda de fogos de habitação social na despesa e receita global, em 2011

NUTS 2002	Despesa global		Receita da cobrança de rendas de habitação social		Receita de venda de fogos de habitação social	
	(€)	%	(€)	%	(€)	%
Portugal	40912040	100	71 569 883	100	13 220 908	100
AML	31874877	78 (100)	34 594 289	48 (100)	9 327 839	71 (100)
Grande Lisboa	27627514	87	30 213 515	42	9 086 640	69
Península de Setúbal	4247363	13	4 380 774	6	241 199	2

Fonte: Inquérito à Caracterização da Habitação Social (2011), <http://www.ine.pt>, Quadro de base extraído em 10 de Setembro de 2012.

¹⁰ Fogos intervencionados com obras de conservação ordinária e extraordinária, desde 2009, o ano de referência do Inquérito à Caracterização da Habitação Social (INE, 2001).

Os 9,3 milhões de euros de receita relativa à venda de fogos de habitação social representam 71% da receita da venda em todo o país (13 milhões de euros). O fenómeno é mais expressivo na Grande Lisboa, de onde provêm 69% das receitas da AML, em contraponto aos 2% da Península de Setúbal (quadro 2). Esta discrepância ocorre também nas receitas provenientes do arrendamento.

A alienação de fogos tem sido uma estratégia das autarquias, tecnicamente justificada como uma medida de promoção de comprometimento com a conservação da casa e engajamento com o bairro. Existe também a expectativa de resolver (ou externalizar) a gestão de conflitos de vizinhança associados à manutenção.

Os dados coletados junto dos municípios analisados permitem apurar que em 2012 a rotatividade das famílias foi de 0,6% em Almada, tendo sido atribuídos 38 fogos camarários (correspondendo a trocas, desdobramentos e atribuições). Na Amadora, o parque habitacional no quadro do PER continua em expansão e em 2012 a rotatividade foi mais elevada porque 80 famílias (3,8%) encontraram alternativa habitacional e abandonaram o parque público. Aqui o processo de alienação de fogos não tem expressão, já que os fogos libertados se destinam a famílias beneficiárias do PER.

Em Odivelas não se prevê a alienação de fogos nos próximos anos, mas “[e]m 2004-2005 foi empreendido um processo de alienação de fogos através do qual se perspetivou dar a hipótese aos munícipes de adquirirem a sua própria casa, bem como a intenção do município em reduzir os encargos municipais com a manutenção do parque habitacional. Foram então alienados cerca de 200 fogos”. Num futuro próximo num dos municípios está programada a alienação de 3% do parque habitacional municipal (68 fogos), seguindo as condições estabelecidas no regulamento para alienação de fogos municipais, ou seja, após apresentação de propostas superiores a 50% dos fogos que constituem o prédio.

A informação publicada e recolhida junto dos municípios revela a consolidação da tendência de venda de fogos como estratégia de cativação de recursos. O processo de alienação ganha expressão numérica, mas tende a ser espacialmente pontuado e temporalmente descontinuado. Os municípios encontram dificuldades em alienar fogos em bairros com uma estrutura de ocupação dominada por famílias pobres. A falta de capacidade de resposta dos municípios em matéria de habitação social favorece a criação/ consolidação de bolsas de pobreza (Pereira e Pato, 2013a).

A tendência para a privatização do parque de habitação pública (CECODHAS, 2012) acompanhou a expansão do modelo neoliberal na Europa e o recuo do Estado Social em muitos países revela-se em Portugal neste processo de alienação. A venda de património residencial público responde às exigências da política de défice, num momento de desinvestimento reconhecido, o que tem gerado tensões já previstas desde a década de 1990. O estudo sobre a Política de Habitação nos Estados membros da União Europeia (European Commission, 1996) identifica um problema de insustentabilidade financeira da habitação social em Portugal, mas os dados do Inquérito à Caracterização da Habitação Social (2011) revelam uma alteração desta realidade, o que levanta a questão: até que ponto esta inversão está relacionada com a municipalização da gestão do parque habitacional público?

3. Ampliação dos instrumentos de planeamento e gestão de bairros sociais

Perante a concentração de populações com baixos rendimentos e níveis de desemprego persistentemente altos, o modelo social europeu prevê esquemas de proteção em critérios de discricionariedade de pessoas, grupos e territórios (Couch et al., 2003). O princípio da reposição da igualdade de oportunidades que legitima a discriminação positiva contribui para a naturalização de uma política com elevados níveis de discricionariedade (Kesslassy, 2004).

As orientações da política europeia para intervenção sobre as “áreas urbanas deprimidas” assentam num modelo de governança que funciona como condição para a implementação de políticas de discriminação positiva.

Ganham importância e legitimidade política as estratégias de combate à desigualdade de oportunidades orientadas pelo princípio da territorialização, por um lado, e um conjunto de instrumentos universais e voluntaristas operando com base em parcerias locais, por outro. Neste processo, os bairros afirmam-se como objeto político, impulsiona-se a produção estatística e formalizam-se novos modelos de intervenção municipal.

As orientações da política europeia para a intervenção em “áreas urbanas deprimidas” apontam para a focalização territorial e para uma transformação nas práticas do planeamento e do próprio estado no sentido da descentralização de responsabilidades para os agentes locais, e para os municípios em particular, e da participação cívica dos cidadãos e utilização das redes e parcerias para atingir objetivos comuns (Rodrigues, 2005: 26,27).

No âmbito da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, que estabelece o quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos municipais, as políticas municipais para os bairros sociais envolvem pelo menos três competências municipais: a) o planeamento do território, através da elaboração de instrumentos de planeamento (artigo 64.º, n.º2 a)); b) a criação, construção e gestão de instalações, equipamentos, serviços, redes de circulação, de transportes, de energia, de distribuição de bens e recursos físicos integrados no património municipal ou colocados, por lei, sob a administração municipal (idem, n.º2, alínea f) e c)) a participação na prestação de serviços a estratos sociais desfavorecidos ou dependentes, em parceria com as entidades competentes da administração central e prestar apoio aos referidos estratos sociais, pelos meios adequados e nas condições constantes de regulamento municipal (idem, n.º4, alínea c)).

Esta organização jurídica está relacionada com a orgânica municipal. Usualmente são os pelouros da habitação ou da ação social que detêm a gestão e a promoção de iniciativas nestas áreas. Noutros países, com maior capacidade interventiva, a ação em “bairros prioritários” autonomizou-se política e tecnicamente, como é exemplo o caso francês, através das MOUS (Maîtrises d’Ouvres Urbaines et Sociales)¹¹.

No desenho da configuração político-administrativa da gestão das “áreas urbanas deprimidas, Portugal foi influenciado pelas orientações da União Europeia para a intervenção em “áreas urbanas deprimidas”. Desde logo o Programa Urban, uma iniciativa para o desenvolvimento económico sustentável destas áreas. O Programa foi implementado em meados da década de 1990. Em 1999 o Urban I deu lugar ao Urban II, que promove o desenho e implementação de modelos inovadores para a regeneração económica e social de áreas urbanas deprimidas¹². A experiência construída no quadro do Urban, do Equal ou mesmo do Integrar, foi fundamental na consolidação de práticas de trabalho em parceria. A metodologia de intervenção centrada nas parcerias locais influenciou também o modelo de gestão adotado na Iniciativa Bairros Críticos¹³ (2005).

Nestes modelos, o princípio da territorialização política assenta numa lógica universalista e republicana, onde se privilegia a igualdades de oportunidades e legitima a discriminação territorial positiva. O bairro (ou a zona urbana) constitui a unidade de governação base. O facto de as competências municipais integrarem os domínios da habitação social e da provisão de equipamentos e serviços de combate à pobreza e exclusão e de provisão dos mais desfavorecidos (Pato, 2011), contribui para o reforço da escala municipal na intervenção política sobre estas áreas.

Na Europa, o encorajamento da cooperação e da participação da sociedade civil e das entidades empenhadas no solucionamento dos problemas das “áreas urbanas deprimidas” acompanha a definição das mesmas como objeto político. O fortalecimento do papel dos municípios e das cidades no combate às desigualdades levou ao reforço

¹¹ Em França, nos finais dos anos 1990, as Maîtrises d’Ouvres Urbaines et Sociales (MOUS) integraram o organigrama das communes, numa primeira fase na dependência dos departamentos de planeamento e urbanismo (Pato, 2006). A medida que a política de cidade ganhou importância política e financeira e que a intervenção sobre o edificado foi conseguida com forte interferência dos bailleurs (organismos privados responsáveis pela provisão de habitação social, amplamente apoiados pelo Estado), ou que as intervenções de fundo sobre o edificado passam a ser pensadas sob a lógica do Grand Projet de Ville. Nalguns municípios, as MOUS evoluem de organismo “intramunicipal” (deslocalizado ou não) na dependência do pelouro do planeamento, para pelouros autónomos que têm a cargo a requalificação dos bairros da política de cidade.

¹² São 6 os projetos portugueses Urban I e Urban II. Dois na AML de Lisboa e um no Porto foram enquadrados pelos Urban I e o mesmo número nas duas metrópoles beneficiaram dos programas Urban I e Urban II (União Europeia, 2003, Parceria com as cidades, A Iniciativa Comunitária Urban”, disponível em http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/cities/cities_pt.pdf).

¹³ Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2005, de 2 de Agosto publicada no DR, I Série – B, de 7 de Setembro de 2005.

dos objetivos da inclusão social e da igualdade de oportunidades na política europeia de cidades do final do século XX (Comissão Europeia, 2007) e no modelo social europeu (Batić, 2011). Os municípios vêm-se pressionados a organizar ou a trabalhar com redes de atores locais, capazes de assegurar a provisão dos serviços básicos, ao mesmo tempo que procuram criar condições para aceder aos financiamentos destinados à implementação de projetos em “áreas deprimidas”. As regras de financiamento europeias obrigam à existência de estruturas locais formais que se responsabilizem por uma ação em parceria, para as quais são contratualizadas funções inerentes ao exercício do Estado Social. O enfoque na inclusão e na correção de desigualdades influenciou as adaptações organizacionais empreendidas pelos diferentes Estados Membros para pôr em prática o princípio da subsidiariedade.

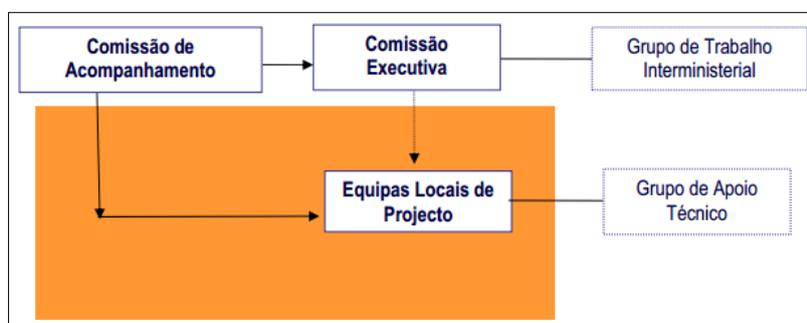
A antiguidade de parte do parque habitacional social e a degradação das condições urbanas e habitacionais, a visibilidade mediática, o aprofundamento da investigação e a pressão das populações, concorreram, a par destas orientações, para aumentar o interesse político pelas áreas urbanas deprimidas, que deu lugar à Iniciativa Bairros Críticos (2005).

A Iniciativa Bairros Críticos destina-se à qualificação de áreas urbanas que apresentam “fatores de vulnerabilidade crítica, através de intervenções sócio-territoriais integradas” (www.ihru.pt). Assume-se como instrumento da Política de Cidades e cobre a implementação de três Projetos¹⁴ integrados de “base sócio-territorial” alicerçados em sete premissas (www.ihru.pt): focalização no território; envolvimento e participação dos atores locais, na implementação mas também na conceção; mobilização de novas formas de financiamento; coordenação estratégica e parceria; sustentabilidade e durabilidade dos resultados, designadamente através da criação de redes que gerem sinergias e propiciem a racionalização de recursos; intervenções orientadas para a inovação e com capacidade de impacte estrutural; monitorização e avaliação.

O formato interministerial, que envolveu 6 ministérios¹⁵ e quase uma centena de entidades públicas e organizações/ associações locais, revela a dupla vertente (nacional e local/ urbana) que esta iniciativa pretendeu reivindicar. A implementação faz-se através do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU).

A Iniciativa Bairros Críticos não saiu da vertente experimental que esteve na sua origem, porque não se estendeu a outros bairros, mas a experiência resultante das práticas nos três bairros inspira hoje outras intervenções formuladas à escala municipal (Afonso et al., 2013). O modelo de gestão coloca no centro as parcerias institucionais e locais, e vai mais longe, criando as “Equipas Locais de Projeto” (figura 4). O modelo vê nestas equipas a possibilidade de reforçar as condições para uma ação multidimensional (urbana, social, cultural...) e descentralizada (em partilha de decisões e de recursos com as populações das áreas intervencionadas).

**Figura 4. Estruturas locais de intervenção descentralizada
(Iniciativa Bairros Críticos)**



Fonte: www.ihru.pt

¹⁴ Cova da Moura (Amadora), Lagarteiro (Porto) e Vale da Amoreira (Moita).

¹⁵ Ambiente, Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (coordenação); Trabalho e da Solidariedade Social; Administração Interna; Saúde; Educação; Cultura.

O modelo aposta na descentralização de responsabilidades para os agentes locais, na participação cívica dos cidadãos e na utilização das redes e parcerias para atingir objetivos comuns (Rodrigues, 2005), mas também na afirmação da vertente urbanística da intervenção.

Na sequência da Iniciativa “Bairros Críticos”, em 2010 é lançado o Inquérito à Caracterização da Habitação Social (2009, 2011). O documento metodológico que acompanha o inquérito refere: “A presente operação estatística resulta da colaboração entre o INE e o Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) e tem como principal objetivo a recolha de informação de base para a caracterização do parque habitacional com vocação social em Portugal” (Inquérito à Caracterização da Habitação Social, Documento Metodológico, 2010: 8). O inquérito resulta de uma operação piloto de levantamento do património público com vocação social lançado pelo IHRU, em 2008. É iniciado em 2010, com uma periodicidade anual, tendo 2009 como ano de referência. Destina-se a analisar a situação da habitação social em Portugal, por município, no que se refere à caracterização do parque de habitação social que considera o número de bairros ou núcleos habitacionais, número e idade dos edifícios e o número e tipologia dos fogos, à forma de ocupação do parque de habitação social, descrita pelo tipo de ocupação, ao número de contratos existentes e efetuados e número de fogos atribuídos por tipo de atribuição, à receita e despesa do parque de habitação social, incluído nas últimas a despesa com o edificado, a conservação de equipamentos e de estabelecimentos comerciais e ainda nas intervenções nos espaços públicos envolventes, e à reabilitação, que integra o número de fogos reabilitados, a despesa prevista e gastos efetivos, entre outros.

A incidência sobre os domínios físico e financeiro e a periodicidade da coleta revelam preocupações específicas com os bairros sociais que mereceram já uma análise. O inquérito introduz a categoria estatística de “bairro social”, o que representa a adoção de uma perspetiva que extravasa o domínio do edificado habitacional, considerando os equipamentos, comércio e espaço público (Pato e Pereira, 2013).

Até 1995 a produção estatística para a caracterização da habitação social seguia uma lógica tecnocrática apenas orientada para a inventariação do património e o controlo financeiro das despesas, omitindo variáveis indispensáveis à gestão. A partir daquela data, e na sequência do PER, dá-se uma ampliação da estatística produzida, que passa a integrar outras variáveis, desagregadas à escala do concelho e capazes de traduzir as dinâmicas de crescimento ocorridas no final da década de 1990 nesta matéria¹⁶. Já na primeira década do milénio, o conjunto de variáveis revela novas preocupações, mais ligadas à monitorização das transações financeiras entre o Estado, via autarquias, e as famílias¹⁷. Porém, persistem até hoje lacunas na produção estatística para a caracterização da realidade sócio-urbanística aliada a esta forma de alojamento. Esta limitação compromete a formulação e priorização política de programas integrados capazes de pôr em relação as diferentes dimensões da vida das populações (Pato e Pereira, 2013).

4. Tendências contemporâneas da gestão municipal dos bairros sociais na AML

As tendências contemporâneas da gestão dos bairros sociais são muito influenciadas pela fragilidade do investimento e pelas lógicas subjacentes às orientações da União Europeia, incluindo as exigências que coloca à intervenção local nas ações financiadas. Assim, é possível distinguir dois modelos de intervenção, simultâneos mas não articulados, na gestão destas áreas: o que sustenta a intervenção descentralizada, mais robusta porque dotada de meios de planeamento e gestão para a intervenção urbanística integrada e descentralizada; a gestão apoiada na supervisão à distância. O crescimento do número de bairros, a ampliação dos problemas sociais e do discurso mediático sobre os bairros (Pato, 2011) influenciam a natureza do modelo de gestão adotado.

¹⁶ São exemplo destas variáveis: o número de divisões, o número médio de divisões, a superfície habitável das divisões, o número de pavimentos, entre outros. Estas variáveis passam a estar referenciadas a fogos licenciados e a fogos concluídos.

¹⁷ Destacam-se as seguintes variáveis: número de contratos de compra e venda, montante financeiro envolvidos nestes contratos, valor médio dos prédios hipotecados, entre outros, todos desagregados por concelho.

Neste ponto concretizam-se as formas de gestão e limitações associadas a cada um destes modelos, sustentando que a escassez de iniciativas enquadradas no primeiro está ligada a constrangimentos múltiplos.

4.1. Experiências de planeamento e gestão de intervenções de reconversão descentralizadas

As ações concretizadas no quadro da Iniciativa Bairros Críticos foram desencadeadas em 2008 nos bairros da Cova da Moura (Amadora), Lagarteiro (Porto) e Vale da Amoreira (Moita)¹⁸. As Equipas Locais de Projeto elaboraram e implementaram os Planos de Ação e projetos que enquadraram a atuação dos parceiros. Estas iniciativas têm merecido alguma reflexão crítica produzida em estudos realizados sobre o bairro da Cova da Moura (Santos, 2008) e Vale da Amoreira (Guterres, 2012).

Mais recentemente, através do Programa Bairros de Intervenção Prioritária / Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP) da Câmara Municipal de Lisboa, são criados os Gabinetes de Apoio aos Bairros de Intervenção Prioritária (GABIP) em três territórios BIP/ZIP (Bairro Padre Cruz, Bairro da Mouraria e Bairro da Boavista). O Programa surge na continuidade da Iniciativa de 2005, em especial no que se refere ao funcionamento dos GABIP que, à imagem das Equipas Locais de Projeto, funcionam como “estrutura local de coordenação municipal”. Estes gabinetes têm financiamento comunitário no quadro de operações de Regeneração e Requalificação Urbana (Afonso et al., 2013).

A intervenção descentralizada (associada ou não à requalificação do edificado e dos serviços e infraestruturas) nos moldes da Iniciativa Bairros Críticos é pouco frequente na intervenção municipal portuguesa e o apoio cessou em 2011.

Aos constrangimentos financeiros acrescem a persistência, entre os diferentes parceiros da intervenção territorializada, de falta de conhecimento recíproco dos outros sistemas presentes e de capacidade de redefinição da sua própria auto-referência (Ittenarity, 2002). Ou seja, mesmo em alguns projetos munidos de meios para a descentralização, permanecem as dificuldades em intervir na alteração das condições de governança no contexto, associadas ao défice de enraizamento de uma cultura de democraticidade e o défice de modernidade na gestão e administração (pública e privada) (Rodrigues, 2005).

Noutros casos a alteração das prioridades municipais dá-se no sentido do fortalecimento da intervenção municipal, para as quais se encomendam (Roxo et al., 2013) ou desenvolvem estudos (Afonso et al., 2013).

4.2. Supervisão à distância

Na sequência da consolidação das parcerias locais, a conjuntura económica atual contribui para consolidar uma tendência de retirada das estruturas locais municipais dos bairros, tendência ligada ao processo de alienação de casas em curso.

O movimento de saída das estruturas locais (num País onde a presença nunca chegou a generalizar-se) não é apenas físico. A saída significa também aumento da distância entre as estruturas de poder e as populações. No caso dos bairros os municípios acolhem, apoiando, ou concorrem a projetos de intervenção, mas mesmo quando os ganham tendem a suportar-se nos parceiros locais. Restringem competências de intervenção direta, selecionando interlocutores e ativando a competência política de supervisão (Innerarity, 2002).

Numa perspetiva otimista, a supervisão resulta da negociação e abre a possibilidade de re-hierarquização no sentido de uma efetiva organização policêntrica (Innerarity, 2002:176). Mas a supervisão exercida processa-se sobretudo à distância, sem contribuir para a redefinição de fronteiras, nos meios e nos interesses, assim como para a proteção desses interesses contra outros mal fundados ou contra as ações de curto alcance.

¹⁸ Ver <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/ibc/>

Nos municípios inquiridos, os dados empíricos apontam para uma articulação com entidades externas dominada pela lógica da ação social. A delegação da liderança da gestão de proximidade no terceiro setor ou em entidades desconcentradas do Estado, ou ainda em consórcios resultantes de novos formatos de contratualização (que vão dos Contratos Locais de Segurança, aos consórcios do Programa Escolhas, entre outros), mantém a relação entre município e moradores muito circunscrita à edificabilidade e à gestão das relações de vizinhança. Nos casos analisados a entidade responsável pela gestão da habitação social realiza uma reunião anual com os moradores dos condomínios de prédios predominantemente municipais, promovendo outras reuniões cada vez que se “ativa” um programa específico de reabilitação ou de intervenção em espaço público imediato.

Os parceiros preferenciais são os mesmos que atuam noutros concelhos: as IPSS, com grande destaque para a Santa Casa da Misericórdia e a Segurança Social, com os quais se efetuam “atendimentos locais e visitas domiciliárias conjuntas” num dos municípios. As forças de segurança são também mencionadas como parceiros na intervenção territorializada, ainda que os domínios da governação que ocupam as parcerias sejam no discurso claramente limitados à habitação e ação social.

A excecionalidade dos projetos que sustentam o modelo de intervenção urbanística integrada e descentralizada (a partir das Equipas Locais de Projeto) não impede que os municípios recorram, de forma mais descontinuada, a algumas das suas estratégias. De facto, perante problemas urbanísticos e sociais reportados aos bairros sociais, normalmente com forte visibilidade mediática, as estruturas municipais (e centrais) respondem com celeridade, realizando um movimento de maior presença no terreno e de aproximação às populações e parceiros.

Porém, neste processo, o planeamento urbano municipal raramente é convocado. As respostas de “caráter urgente” tendem a associar sobretudo a polícia e a ação social localizada, incidindo sobretudo sobre os sintomas e não sobre as causas.

5. Notas para reflexão

As políticas municipais de gestão das “áreas urbanas deprimidas”, como as restantes políticas locais, foram influenciadas pelas orientações da União para a regeneração urbana (Couch et al., 2003) e para a inclusão de populações em situação de exclusão nestes processos de reconversão (EUROPOLITICS, 2011; Tásics, 2011).

Os instrumentos de planeamento e gestão mais recentes produzidos em Portugal assumem o bairro (ou zona) como entidade de governação. A intervenção pública nos bairros de habitação social assenta hoje fundamentalmente na criação e fortalecimento de parcerias locais vocacionadas para as “populações desfavorecidas”, envolvidas nos diagnósticos locais e na implementação dos planos de ação, cada vez mais ligados ao trabalho das redes de parceiros locais nos processos de “planeamento estratégico participado” orientado pelos princípios da governança (Rodrigues, 2005).

No modelo de intervenção alicerçado na supervisão, a gestão do parque habitacional social surge, na prática, como um subsistema do grande domínio da política de habitação local, enquanto a intervenção social se faz através de outros departamentos do organigrama municipal (ação social, educação, cultura, saúde). Nestes casos, os bairros continuam a não ser uma prioridade política no plano operativo e a maior parte dos municípios revela, inclusive, práticas dissonantes no tempo e no espaço, sobretudo em contextos de urgência.

Mas existem experiências que merecem ser estudadas. Deteta-se um aumento do interesse pela formulação política da intervenção municipal por parte de alguns autarcas, concretizado na encomenda e desenvolvimento de informação de base à decisão ou de planos estratégicos. Regista-se um reposicionamento político de alguns responsáveis autárquicos (de Setúbal e Lisboa, por exemplo) face aos bairros, que passam a constituir uma prioridade para a intervenção municipal.

Da análise realizada pode conclui-se que o processo de alienação de fogos está em crescimento e que se revela espacialmente pontuado e temporalmente descontínuo. Enquanto na Europa a sustentabilidade financeira da habitação social está no centro do debate das políticas de habitação, em Portugal a falta de sustentabilidade financeira dos bairros sociais não está traduzida nos números e carece de uma atenção redobrada, num momento em que a disponibilidade financeira dos municípios (e da administração central) se retrai ao investimento e se aumentam os valores das rendas.

BIBLIOGRAFIA

Afonso, J.C., Brito, M., Graça, M.S. (2013), “Processos participativos em planeamento urbano e habitacional: O Programa Local de Habitação (PLH) e os Bairros/Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP)”, Actas do 2.º Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono CIHEL “Habitação, Cidade, Território e Desenvolvimento”, Lisboa: LNEC.

Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T., Padovani, L. (2004), *Housing and Welfare in Southern Europe*, Oxford: Blackwell.

Batić, J. (2011), “Crisis of the Welfare State in the European Union”, *Megatrend Review*, Vol. 8 (2), pp. 141-168, Belgrade: Megatrend University.

Bramley, G., Munroi, M., Pawson, H. (2004), *Key issues in Housing: policies and a Markets in 21st-century Britain*, New York: Palgrave Macmillan.

Baptista, L. (2001), “Cidade e Políticas Sociais de Habitação: Armadilhas Conceptuais e Metodológicas”, *CIDADES, Comunidades e Territórios*, n.º3, número temático Habitação, CET/ISCTE, pp.71-81.

Caria, M.C. (2013), “Caminhos da Habitação Social”, Actas do 2.º Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono CIHEL “Habitação, Cidade, Território e Desenvolvimento”, Lisboa: LNEC.

Comissão Europeia (2007), “Quarto relatório sobre a coesão económica e social”, disponível em http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_pt.pdf.

CECODHAS (2012), “Housing Europe Report”, disponível em <http://www.housingeurope.eu/www.housingeurope.eu/uploads/file/HER%202012%20EN%20web21.pdf>.

Couch, C., Fraser, C., Percy, S. (2003), *Urban Regeneration in Europe*, Oxford: Blackwell.

Dias, J. (1994), “Tendências das políticas europeias quanto aos modelos de habitação social”, *Sociedade e Território*, n.º 20, pp. 91-100.

European Commission (2012), “Social Europe, Current challenges and the way forward, Annual Report of the Social Protection Committee”, disponível em <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9760&langId=en>.

European Commission (1996), “A Política de Habitação nos Estados Membros da União Europeia”, disponível em http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary_pt.htm.

EUROPOLITICS (2011), “UE Rethinks role of social housing”, *Europolitics*, Friday 16 December 2011, n.º 4328, disponível em http://www.union-habitat.eu/IMG/pdf/EU_rethinks_the_role_of_social_housing_-_EUROPOLITICS.pdf

- Ferrera, M. (1996), “The Southern model of welfare in social Europe”, *Journal of European Social Policy*, 6 (1), pp. 17-37.
- Ferrera, M. (1997), “Introduction générale”, in *Comparer les Systèmes de Protection Sociale en Europe du Sud: Rencontres de Florence, Mire, Rencontres et Recherches*, n.º3, pp. 15-25.
- Fonseca Ferreira, A. (1994), “Habitação Social: Lições e Prevenções para o PER”, *Sociedade e Território*, n.º 20, pp.8-10.
- Guerra, I., Costa Pinto, T., Moura, D. (2001), “Políticas de Habitação”, *CIDADES, Comunidades e Territórios*, n.º3, número temático Habitação, CET/ISCTE, pp.53-69.
- Guterres, A. (2012), “Uma política cultural e artística para o desenvolvimento territorial. O caso do Vale da Amoreira”, in M.M. Mendes, C.H. Ferreira, T. Sá, L. Crespo (coord.), *A cidade entre bairros*, Lisboa: Ed. Caleidoscópico / CIAUD, pp.75-84.
- INE (2011), Inquérito à Caracterização da Habitação Social.
- INE (2011), Censos.
- Innerarity, D. (2002), *La transformación de la política*, Barcelona: Península.
- Keslasy, É. (2004), *De la discrimination positive*, Paris : Bréal.
- Pato, I., Pereira, M. (2013), “Segregação territorial, conhecimento estatístico e governação urbana. Leitura foucaultiana dos casos de França e de Portugal”, *Cadernos Metrópole*, S. Paulo, Brasi: EDUC, Editora da Pontifícia Universidade Católica de S. Paulo, pp.77-97.
- Pato, I. (2011), *Além cidade: controlo e visibilidade na gestão da pobreza, os casos da Quinta da Fonte e de Bacalan*. Tese de Doutoramento, Lisboa: IGOT-UL.
- Pato, I. (2006), “Identités visibles et vécues des jeunes dans une cité d’habitat social : Saige-Formanoir à Pessac” *Sud-Ouest Européen*, n.º 22, Bordeaux, Pau et Perpignan: Instituts de Géographie des Universités de Toulouse, pp. 77-88.
- Pereira, M., Pato, I. (2013a), “Coesão Social e Cidade Segregada. Construção e gestão de bairros do Programa Especial de Realojamento na Área Metropolitana de Lisboa”, in Rio Fernandes, Cunha, Chamusca, (org.), *Atas do 1st International Meeting – Geography & Politics, Policies and Planning*, Porto: FLUP / CEGOT.
- Pereira, M., Pato, I. (2013b), “De Proprietário(s) a Desalojado(s): Mudanças em Tempo(s) de Crise”, *Actas do 2.º Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono CIHEL “Habitação, Cidade, Território e Desenvolvimento”*, Lisboa: LNEC.
- Rodrigues, W. (2005), “Planeamento e Governança Territorial. Uma Reflexão Sociológica a Partir do Terreno”, *CIDADES, Comunidades e Territórios*, n.º10, número temático Habitação, CET/ISCTE, pp.25-34.
- Roxo, A., Sanchez Carvalho, L., Gonçalves, J. (2013), “Setúbal Nascente, Visões no Tempo da Incerteza”, *Actas do 2.º Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono CIHEL “Habitação, Cidade, Território e Desenvolvimento”*, Lisboa: LNEC.
- Santos, C. (2008), *A (Re) Qualificação Sócio-Urbanística da Cova da Moura*, Dissertação de Mestrado, Lisboa: IUL-ISCTE.
- Tásics, I. (2011), “Governance challenges and models for the cities of tomorrow, Cities of tomorrow”, Issue paper commissioned by the European Commission.