

O social, o espacial e o político na pobreza e na exclusão: avaliação de iniciativas de regeneração de áreas urbanas em risco na cidade do Porto

Alves, Sonia

Publication date:
2010

Document Version
Early version, also known as pre-print

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):
Alves, S. (2010). *O social, o espacial e o político na pobreza e na exclusão: avaliação de iniciativas de regeneração de áreas urbanas em risco na cidade do Porto*. ISCTE, Instituto Universitário de Lisboa.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Departamento de Sociologia

O Social, o Espacial e o Político na Pobreza e na Exclusão.
Avaliação de iniciativas de regeneração de áreas urbanas 'em risco' na cidade do Porto.

Sónia Cristina Nunes Alves

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Doutor em Sociologia

Orientadora:

Doutora Maria Teresa Esteves Costa Pinto, Professora Auxiliar,
ISCTE-IUL

Co-orientador:

Doutor Flávio Paulo Jorge Nunes, Professor Auxiliar,
DGEO-UM

Julho, 2010

*Aos meus pais,
que com o seu exemplo me ensinaram a nunca desistir.*



Programa Operacional Ciência e Inovação 2010
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR

AGRADECIMENTOS

Já alguém escreveu que o principal interesse quando assumimos um novo desafio profissional é podermos-nos transformar em alguém diferente do que éramos. Um trabalho de investigação longo e centrado nas problemáticas da desigualdade e da desvantagem, com uma aproximação às áreas urbanas em crise, não pode deixar ninguém indiferente. O confronto com as dificuldades dos outros e com as nossas próprias dificuldades constituiu uma oportunidade única de aprendizagem e de crescimento interior. O contacto com o testemunho dos técnicos que trabalham nestes territórios, e com os cidadãos que vivem na primeira pessoa e diariamente as contrariedades que lhes estão associadas, tornaram possível esta dissertação. A todos eles o meu sincero agradecimento!

Agradeço também ao Departamento de Sociologia do ISCTE pelas condições proporcionadas para a concretização desta investigação.

Agradeço sobretudo aos meus orientadores. À Professora Teresa Costa Pinto, pelo estímulo, apoio e confiança que sempre depositou nas minhas capacidades de trabalho, assim como pelas suas críticas, sempre construtivas e enriquecedoras, que me deram ânimo para continuar. Ao Professor Flávio Nunes, agradeço não só a disponibilidade demonstrada para a troca de ideias, leitura e correcção de textos, como por ter sido um interlocutor e um amigo sempre presente ao longo das últimas décadas. Agradeço sobretudo pelo seu trabalho ter sempre constituído para mim um motivo de admiração e de inspiração.

Aos amigos que me acompanharam durante este percurso e com quem partilho a alegria das verdadeiras amizades, o meu mais sincero obrigada! Um especial agradecimento aos meus irmãos (do coração) Anabela Baldaque, Pedro Lourenço e Carlos Lourenço.

RESUMO

O presente estudo pretende contribuir para o debate sobre as relações dialécticas que se estabelecem entre ‘Território’, ‘Pobreza e Exclusão Social’ e ‘Políticas’, a partir da avaliação de iniciativas de regeneração dirigidas para áreas urbanas ‘em risco’ na cidade do Porto.

Após uma abordagem efectuada à ‘dimensão espacial e política’ da pobreza e da exclusão social, reflecte-se sobre as principais tipologias de áreas urbanas ‘em risco’, bem como sobre as iniciativas de regeneração urbana que têm vindo a ser desenvolvidas para reverter os principais factores responsáveis pelo declínio destas áreas.

A componente empírica desta investigação baseia-se na avaliação das iniciativas de regeneração urbana que têm sido dirigidas para duas áreas ‘em risco’ da cidade do Porto. Esta avaliação foi desenvolvida em torno de duas dimensões analíticas (‘Governância e Capacidades Institucionais’ e ‘Capital Social’), tendo permitido destacar o papel das opções políticas ao nível da condução das iniciativas e dos resultados alcançados. Por um lado, verificou-se que embora a criação formal de novos quadros de governância possa ser considerada condição necessária para o desenvolvimento de abordagens colaborativas mais inovadoras, o sucesso no funcionamento destes partenariados requer um forte comprometimento e apoio político. Por outro lado, constatou-se a importância da regulação dos usos do solo no domínio do planeamento urbano, quer ao nível da aplicação do princípio da miscigenação no campo das políticas de habitação, quer ao nível de um planeamento mais sustentável na provisão de habitação social e de equipamentos de uso colectivo.

Palavras-chave: Regeneração Urbana; Segregação Sócio-Espacial; Exclusão Social; Porto

ABSTRACT

Social, Space and Politics in Poverty and Exclusion.

Evaluation of urban regeneration initiatives in urban deprived areas in Oporto city.

This study aims at contributing to the debate on dialectic relationships that are established among ‘Territory’, ‘Poverty and Social Exclusion’ and ‘Political’, by evaluating regeneration initiatives focused on urban deprived areas in the city of Oporto.

After an approach to ‘the spatial and political dimension’ of poverty and social exclusion, we engage on the main types of ‘at risk’ urban areas, as well as on the urban regeneration initiatives that have been deployed to reverse the main factors responsible for decay in these areas.

The empirical part of this investigation is based on the assessment of the urban regeneration initiatives that have been applied in two ‘at risk’ Oporto city areas (Morro da Sé and Bairro de S. João de Deus). This assessment was made through two analytical dimensions (‘Governance and Institutional capacities’ and ‘Social Capital’). This approach allowed us to highlight the role of political options at the level of ‘initiatives deployment’ and ‘achieved results’.

On one hand, it was clear that while the formal creation of new governance frameworks may be considered essential in order to put more innovative and cooperative approaches in place, the success of these partnerships requires a strong commitment and political support. On the other hand, the importance of the regulation of ground usage at an urban planning level became apparent, both at the deployment of the miscegenation principle level, and at the level of a more sustainable planning while providing housing projects and collective equipments.

Key-words: Urban Regeneration; Socio-spatial Segregation; Social Exclusion; Oporto

ÍNDICE

	Pág.
Índice de Figuras	xi
Índice de Quadros	xii
Índice de Fotografia	xiv
Introdução	15
1. Pertinência e problematização do objecto de estudo	15
2. Modelo analítico, objectivos e questões de partida	20
1. A dimensão espacial da pobreza e da exclusão social	25
1.1. Da pobreza à exclusão social: conceitos e causas	25
1.1.1. A pobreza: análise de algumas definições e formas de medição	26
1.1.2. Os modelos explicativos da pobreza	29
1.1.3. A emergência e a elasticidade do conceito de exclusão social	32
1.1.4. Os discursos e atributos da exclusão social	34
1.1.5. Em síntese e em relação às causas da exclusão social	40
1.2. Os debates em torno da dimensão espacial da pobreza e da exclusão social	41
1.2.1. Os debates sobre a diferenciação e a segregação sócio-espacial	43
1.2.2. Os efeitos da segregação sócio-espacial e os 'efeitos de área' como parte integrante do problema da desvantagem	52
2. A dimensão política da pobreza e da exclusão social	59
2.1. - Os regimes de Estado-Providência e o carácter débil e fragmentado das malhas de protecção social da Europa do Sul	60
2.2 - As políticas de luta contra a pobreza e a exclusão social	70
2.2.1 - A importância dos discursos políticos no entendimento das causas e	71

na formulação das respostas para os problemas da pobreza e da exclusão social	
2.2.2 - Tipologias de intervenções públicas para superar a pobreza e a exclusão social	76
2.2.3 – A operacionalização das políticas de luta contra a pobreza e a exclusão social	81
2.3. - As estratégias de combate à segregação sócio-espacial e a favor da miscigenação social	83
2.3.1 As desvantagens do isolamento sócio-espacial e os pressupostos teóricos a favor da miscigenação social.	85
2.3.2 - Duas tipologias de objectivos associadas às políticas de ‘mix social’	88
2.3.3 – Resultados contraditórios da dispersão espacial da população pobre no âmbito de iniciativas de reestruturação de áreas urbanas críticas	94
3. As áreas urbanas ‘em risco’ e as iniciativas de regeneração urbana	99
3.1 - As áreas urbanas ‘em risco’: tipologias e padrões de integração sócio-espacial.	100
3.1.1 – A diversidade tipológica das áreas urbanas ‘em risco’	101
3.1.2 - Os principais factores e dinâmicas do declínio das áreas urbanas ‘em risco’	105
3.1.3 – Os métodos para a identificação das áreas urbanas ‘em risco’ e a relevância do ‘ <i>area targeting</i> ’ no âmbito da luta contra a pobreza e exclusão social	109
3.1.4 – A escala de intervenção mais adequada para as políticas dirigidas às áreas urbanas ‘em risco’	115
3.2 - As iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’	116
3.2.1 - A razão de ser e a evolução conceptual das iniciativas públicas dirigidas para as áreas urbanas ‘em risco’	117
3.2.2 - Os domínios e os modos de actuação preponderantes no âmbito das iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’	123
3.2.3 – O debate em torno dos efeitos negativos das iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’	130
4. A avaliação de iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’	135
4.1 - Os desafios associados à avaliação das políticas públicas em geral e das	136

políticas de regeneração urbana em particular	
4.1.1 – A avaliação de políticas públicas	136
4.1.2 – A avaliação de políticas de regeneração urbana	142
4.1.3 – A avaliação de iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’	144
4.2 – A grelha conceptual e metodológica orientadora do estudo empírico	149
4.2.1 - A avaliação das iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’ ao nível da governância e das capacidades institucionais	150
4.2.2 - A avaliação das iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’ ao nível do capital social dos grupos mais vulneráveis à exclusão social	154
4.2.3 - A selecção dos estudos-de-caso: o Bairro da Sé (Centro Histórico do Porto) e o Bairro de São João de Deus (Vale de Campanha)	159
4.2.4 - Os instrumentos de recolha/análise de informação e o desenho da amostra	161
 5. Avaliação das iniciativas de regeneração urbana dirigidas ao Bairro de São João de Deus e ao Morro da Sé	174
5.1 - Apresentação e caracterização dos estudos-de-caso	175
5.1.1 – As principais fases da evolução urbanística no Bairro de São João de Deus	177
5.1.2 – Alguns elementos de caracterização sócio-demográfica do Bairro de São João de Deus	185
5.1.3 – As principais fases da evolução urbanística do Morro da Sé	187
5.1.4 – Alguns elementos de caracterização sócio-demográfica do Morro da Sé	195
5.2 - Análise comparada das lógicas de intervenção pública para o Bairro São João de Deus e para o Morro da Sé	197
5.3 - Avaliação comparada dos impactos das iniciativas de regeneração urbana dirigidas ao Bairro de São João de Deus e ao Morro da Sé	205
5.3.1 – A Governância e as Capacidades Institucionais produzidas no âmbito das iniciativas de regeneração urbana	206
5.3.1.1 – O Projecto de Luta Contra a Pobreza do Bairro São João de Deus	208
5.3.1.2 – O Bairro São João de Deus no âmbito da iniciativa comunitária Urban II	217

5.3.1.3 – Os Projectos desenvolvidos no âmbito do Pobreza II e III no Morro da Sé	231
5.3.1.4 – A actuação, em curso e prevista, pela SRU - Porto Vivo para o Morro da Sé	240
5.3.1.5 – Uma reflexão comparativa entre o Bairro São João de Deus e o Morro da Sé	248
5.3.2 – O Capital Social produzido no âmbito das iniciativas de regeneração urbana	250
5.3.2.1 – O sentido das trajectórias de recomposição social no Bairro de São João de Deus e no Morro da Sé na sequência das estratégias de reestruturação urbanística implementadas	252
5.3.2.2 – Os principais factores de satisfação e de insatisfação face às transformações observadas no bairro e face aos novos bairros de realojamento	257
5.3.2.3 – A percepção dos residentes face ao modo como foram conduzidos os processos de realojamento e aos seus impactos ao nível da reconfiguração das redes sociais	264
5.3.2.4 – O impactos das acções desenvolvidas nos domínios da formação profissional/emprego e na esfera dos equipamentos e serviços sociais	269
5.3.2.5 – Síntese comparativa das implicações das iniciativas de regeneração urbana na qualidade de vida dos residentes e realojados	285
Conclusão	292
Bibliografia	306
Anexos	330
Guião 1. Guião de entrevista aos representantes ou actores institucionais	330
Guião 2. Guião de entrevista aos destinatários das iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’	334

ÍNDICE DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Modelo analítico da investigação	21
Figura 2. Critérios de selecção dos residentes entrevistados no Bairro São João de Deus e no Morro da Sé	167
Figura 3. Enquadramento geográfico do Bairro de São João de Deus e do Morro da Sé	176
Figura 4. Bairro de São João de Deus em Dezembro de 2008	185
Figura 5. Bairros de realojamento da população deslocada do Bairro São João de Deus	258
Figura 6. Repartição dos beneficiários, residentes no concelho do Porto, com processamento de prestações de desemprego, por escalão de rendimento e freguesia, em 2004	278

ÍNDICE DE QUADROS

	Pág.
Quadro 1. Tipos de regimes e de arquétipos de países identificados por Esping (1990)	63
Quadro 2. Proposta de tipificação das fases de construção do Sistema de Estado-Providência em Portugal (principais etapas)	67
Quadro 3. Protecção social por função em Portugal e na União Europeia, em 1996	69
Quadro 4. As políticas urbanas para reduzir a pobreza e a exclusão social	80
Quadro 5. Uma tipologia das áreas urbanas ‘em risco’	102
Quadro 6. Principais factores do declínio das áreas urbanas ‘em risco’	107
Quadro 7. Principais programas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’ no Reino Unido	126
Quadro 8. Modelos avaliativos de políticas públicas	138
Quadro 9. Grelha analítica de base à estruturação do guião das entrevistas às instituições	163
Quadro 10. Grelha analítica de base à estruturação do guião das entrevistas aos residentes nas áreas ‘em risco’	165
Quadro 11. Entrevistas realizadas aos actores institucionais das iniciativas de regeneração urbana para os dois estudos de caso	168
Quadro 12. Entrevistas realizadas aos destinatários das iniciativas de	171

regeneração urbana para os dois estudos de caso

Quadro 13. Iniciativas de regeneração urbana dirigidas ao Bairro de São João de Deus e ao Morro da Sé	198
Quadro 14 – As Perdas decorrentes da intervenção no Morro da Sé, segundo a opinião da população que aí permaneceu e da que foi realojada noutras áreas	285
Quadro 15 – Os Ganhos decorrentes da intervenção no Morro da Sé, segundo a opinião da população que aí permaneceu e da que foi realojada noutras áreas	286
Quadro 16. – As Perdas decorrentes da intervenção no Bairro de SJD, segundo a opinião da população que aí permaneceu e da que foi realojada noutras áreas	288
Quadro 17. – Os Ganhos decorrentes da intervenção no Bairro de SJD, segundo a opinião da população que aí permaneceu e da que foi realojada noutras áreas.	289

ÍNDICE DE FOTOGRAFIAS

	Pág.
Fotografia 1. 1ª fase de construção do Bairro São João de Deus	178
Fotografia 2. 2ª fase de construção do Bairro São João de Deus	178
Fotografia 3. 3ª fase de construção do Bairro São João de Deus, designada por ‘Património dos Pobres’	179
Fotografia 4. O núcleo de barracas construído nos anos 80 em redor dos blocos de habitação do Bairro São João de Deus	182
Fotografia 5. 5ª fase de construção do Bairro São João de Deus, designada por ‘Rosto Novo’ e financiada no âmbito do Projecto de Luta Contra a Pobreza	183
Fotografia 6. Toxicodependência no Bairro São João de Deus	215
Fotografia 7. Vazio urbano resultante da demolição de 28 blocos habitacionais no Bairro São João de Deus	254

INTRODUÇÃO

1. Pertinência e problematização do objecto de estudo

Nos últimos trinta anos a política social e urbana tem procurado ajustar-se de modo a responder a mudanças especialmente rápidas que têm ocorrido nas esferas da economia e do mercado, da reciprocidade e da família e da redistribuição do Estado (Musterd *et al.*, 1999; Mingione e Oberti, 2003; Murie e Musterd, 2004).

No campo académico e político estas mudanças têm vindo a suscitar novas formas de nomear e de explicar a desvantagem. Por um lado, os desenvolvimentos teóricos no campo da pobreza criaram uma nova abrangência de significados para o conceito, deixando este de ser usado apenas para referenciar as situações económicas da privação, para passar também, por proposta de alguns autores, a designar outro tipo de privações, como as sentidas nos domínios das relações sociais ou da participação política (Alcock, 1997; Capucha, 2005). Por outro lado, também o conceito de exclusão social, que é incorporado no léxico da política económica e social da Comissão Europeia nos anos 80 (Atkinson, 2000a), viria a alargar de forma significativa o leque dos factores explicativos da desvantagem sócio-económica (Costa, 1998). A par das explicações que se focam nas questões económico-distributivas e nas estratégias individuais ligadas a histórias de vida concretas¹, passam a mobilizar-se outro tipo de explicações, como as relacionadas com as atitudes e os comportamentos das instituições, analisando-se o modo como estas afectam o sistema de oportunidades e de constrangimentos dos indivíduos e das comunidades, e como determinam, em alguns casos, uma verdadeira recusa dos direitos de cidadania e dos valores de justiça e de solidariedade social (Barry, 1998; Burchardt *et al.*, 1999; Turok *et al.*, 1999).

¹ Ao nível das histórias de vida Burchardt *et al.* (1999) sublinham a importância da análise das influências exercidas pelos *stocks* do passado, ao nível do capital humano (associados à genética, à educação adquirida durante a infância ou às redes sociais do indivíduo) e do capital físico (associado, por exemplo, aos recursos de propriedade).

No âmbito deste debate, e sem questionar a origem extra territorial e estrutural dos princípios determinantes da precarização, um número crescente de autores tem aprofundado a investigação sobre as relações dialécticas que se estabelecem entre ‘território’ e ‘pobreza e exclusão social’; e entre esta dimensão – a dimensão espacial do social- e a ‘política’, procurando examinar de que modo os programas, que constituem um meio para atingir os objectivos mais vastos das políticas e, em particular, as suas diversas intervenções e projectos, afectam de uma forma desigual grupos e territórios (Clark, 1998; Healey, 1997; Gualini, 2001; Healey *et al.*, 2002; Butler e Hammond, 2003; Fraser, 2003).

Em relação aos estudos que se centram na dimensão espacial da pobreza e da exclusão social, estes analisam sob diversas perspectivas os mecanismos da diferenciação e da segregação sócio-espacial (Rooij e Musterd, 2002; Schnell e Ostendorf, 2002), bem como os dos ‘efeitos de área’² e das relações de causalidade que se estabelecem entre ambos, procurando observar como estes próprios mecanismos têm repercussões no incremento das divergências sentidas nas condições e nos modos de vida urbanos (Buck, 2001; Andersen, 2003; Lupton, 2003a, 2003b).

Estas reflexões têm incidido sobre as características físicas, sociais e simbólicas dos territórios como elementos não só descritivos mas também constitutivos e interpretativos da desigualdade e da desvantagem social (Atkinson e Kintrea, 2001b; Kearns e Parkinson, 2001; Parkes e Kearns, 2004), procurando estudar as dinâmicas sócio-territoriais nesses contextos como uma condição indispensável para a compreensão da sua evolução. Por exemplo, a este propósito, algumas investigações notam que embora a proximidade ‘entre iguais’, em contextos socialmente homogéneos de vizinhança, possa ser geradora de efeitos positivos de reciprocidade e de solidariedade social, associados a estratégias de ajuda mútua e de preservação ou afirmação de identidades -culturais, religiosas ou étnicas- (Borja e Castells, 1997; Musterd *et al.*, 1999), em contextos com uma forte desqualificação social e física, ela pode ser inversamente geradora de processos de estigmatização e de redução de auto estima, que são potencialmente criadores de comportamentos apáticos e desviantes (Fernandes, 1997; Van Kempen, 1997; Lupton, 2003b).

² Que são definidos por Atkinson e Kintrea (2000, p.2) como “the independent, separable effects on social and economic behaviour which arise from living in a particular neighbourhood”. Refira-se que no leque de factores ou condições que têm vindo a ser identificados como podendo contribuir para a existência e intensificação de ‘efeitos de área’ têm vindo a salientar-se ‘as condições e as qualidades do contexto local’ e ‘os recursos do bairro’, afirmando-se que elas podem constituir simultaneamente uma causa e uma consequência agravante das desigualdades sociais (Friedrichs, Galster & Musterd, 2003).

No âmbito do estudo das áreas urbanas ‘em risco’³, e em particular dos processos e dos factores de constituição das imagens públicas negativas que lhe andam geralmente associadas (Pinto, 1994; Pinto e Gonçalves, 2000; Pinto, 2005), tem vindo a observar-se como a concentração e a interacção espacial de múltiplas problemáticas tende a inscrever-se, objectiva e subjectivamente, nas próprias trajectórias dos territórios, e no modo como estes vão sendo objecto de ciclos continuados de degradação e de perda de atractividade económica [para actividades produtivas legais] e social [para os agregados com poder de escolha no mercado de habitação] (Van Kempen, 2001; Andersen, 2002a; Stébé, 2002).

Do lado das políticas, o reconhecimento da profundidade e da complexidade destas dinâmicas -cumulativas e hereditárias-⁴, tem vindo a suscitar o lançamento de iniciativas de discriminação positiva para os bairros em crise, com vista a responder a problemas imediatos dessas áreas e, ao mesmo tempo, a estimular a criação de novas oportunidades de desenvolvimento. Distintas entre diferentes contextos territoriais e ao longo do tempo [acompanhando a própria diversidade das condições locais e o próprio entendimento que deles se vem construindo], estas iniciativas têm vindo a evidenciar diferentes condições de enquadramento político-administrativo, com repercussões para o seu próprio desenvolvimento.

Assim, em alguns países com uma maior tradição e experiência no desenvolvimento de políticas urbanas, estas iniciativas têm-se desenvolvido no interior de um domínio de intervenção com autonomia no campo das políticas públicas [a que se tem vindo a designar por ‘políticas de regeneração urbana’] cujo objectivo principal é o de trazer para as áreas que foram sujeitas a processos de declínio -económico, físico, social e ambiental-, melhorias sustentáveis nas suas condições de vida, através de uma visão e acção integrada para a resolução dos seus principais problemas (Roberts, 2000). A saber, “...*the regrowth of economic activity where it has been lost; the restoration of social function where there has been dysfunction, or social inclusion where there has been exclusion; and the restoration of environmental quality or ecological balance where it has been lost*”. (Couch & Fraser, 2003, p. 2)

³ Que em alguns contextos, como no francês, são designadas por ‘áreas urbanas sensíveis’, para evitar possíveis conotações depreciativas ou ideológicas e para enfatizar um desígnio operativo que lhes deve estar associado (Damon, 2004).

⁴ Na medida em que tendem a reproduzir-se entre gerações e ao longo do tempo.

Nos países onde não existe uma política de regeneração urbana explícita e onde não são dinamizados instrumentos e modelos de intervenção integrados para os problemas das áreas urbanas em crise⁵ (Atkinson, 2000a), o lançamento deste tipo de iniciativas tem suscitado maiores dificuldades na articulação e na coordenação de diferentes tipos de actores e de instrumentos financeiros, que tendem a estar espalhados por diferentes níveis e sectores da administração -central e local-, com base nas tradicionais dicotomias que se estabelecem entre programas dirigidos para ‘grupos’ e programas dirigidos para ‘áreas’ e/ou para domínios específicos de actuação (Kleinman, 1999; Morrison, 2000; Couch e Fraser, 2003)

Apesar desta discrepância de situações entre diferentes países, o desenvolvimento destas iniciativas ao nível internacional tem permitido identificar alguns domínios de actuação preponderantes no âmbito das iniciativas de regeneração urbana, e que Stewart (2001) agrupa em quatro grupos:

- i) o do estímulo à economia e ao emprego, em contextos onde a reestruturação económica levou à destruição de emprego tradicional e ao desajustamento entre as características da procura e da oferta de emprego [desenvolvendo-se medidas na área da formação profissional e do incentivo à atracção de investimento privado e criação de postos de trabalho];
- ii) o da renovação física e da melhoria das condições da habitação e da área de residência [desenvolvendo-se medidas de requalificação, de legalização de habitação clandestina, de construção de nova habitação para realojamento, de construção de redes de serviços públicos básicos -de transporte público, de água, de saneamento e de equipamentos de apoio às famílias, ...-];
- iii) o da melhoria das condições e das relações sociais, através do estímulo à interacção social e à organização comunitária [desenvolvendo-se medidas de apoio à recriação de hábitos comunitários, à capacitação dos actores, ao envolvimento comunitário, ...];
- iv) o do ‘compromisso político’, em que as autoridades públicas reconhecem a desconexão de algumas áreas aos mecanismos que garantem os direitos de cidadania e o acesso a bens e serviços públicos, procurando proceder a uma distribuição compensatória de recursos e a um maior escrutínio das decisões públicas (Stewart, 2001; Borja, 2003)

⁵ E de que são exemplo o Orçamento de Investimento para a Regeneração Urbana nos Países Baixos, o *Single Regeneration Budget* no Reino Unido ou a iniciativa comunitária *Urban*, que integram num mesmo instrumento financeiro diversas possibilidades de investimento em mais do que um domínio de actuação – habitação, económica, educação, emprego, ...

A par desta relativa simultaneidade de domínios de actuação prioritários, o desenvolvimento de iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’ ao nível internacional, tem vindo ainda a evidenciar uma relativa coincidência em termos da definição de princípios de política pública, que procuram ter uma vocação inovadora e reflectir uma concepção de governância urbana que enfatiza, no substantivo, o reconhecimento do carácter multidimensional, complexo e dinâmico dos problemas, e do ponto de vista operacional, a necessidade de reforçar os elementos de proximidade e de uma participação plural nas políticas urbanas, particularmente a dos destinatários das intervenções (Alves, 2001).

Em documentos de produção académica e política esses princípios ou ‘ideais’ de actuação são expressos através de um leque muito diversificado de conceitos, que para além de uma certa ‘juventude’ se caracterizam por uma falta de estabilidade semântica. Por exemplo, o de ‘inovação social’ (Moulaert *et al.*, 2003), de ‘integração estratégica’ (Healey, 1996), ou de ‘capacidade institucional dos territórios’ (Cars *et al.*, 2002), que procuram, em comum, sublinhar os benefícios da troca de informação, do diálogo e da confiança mútua no contexto de redes de trabalho, assim como os benefícios da criação de sinergias⁶ (European Comission, 1999) e da promoção de *empowerments* (Walters *et al.*, 2001).

Esta forte ênfase em formas mais colaborativas de governação, trouxe para o campo da avaliação das políticas públicas da regeneração urbana uma série de novos desafios epistemológicos e metodológicos, que têm tido como resposta a construção de quadros de avaliação mais holísticos. Estes procuram conciliar os benefícios das metodologias de avaliação positivistas⁷ com metodologias com maiores capacidades interpretativas, como são, por exemplo, as metodologias de avaliação participadas que, entre outras coisas, procuram, examinar as relações de poder que se estabelecem nas novas formas de governância urbana e os principais efeitos dessas acções na perspectiva dos que sentem de mais de perto esses efeitos: a população pobre que habita os territórios urbanos em crise e a população directamente envolvida na formulação e implementação destas iniciativas (Healey, 1997,

⁶ Neste contexto, a sinergia é o efeito de intervenções públicas que produzem impactos maiores do que a soma dos impactos que poderiam ser produzidas por intervenções individuais

⁷ Assentes predominantemente em procedimentos de verificação económica, de monitorização de despesas, de medição de *inputs* financeiros e de resultados, que procuram transmitir a ideia de que o avaliador e a realidade social são independentes e que, por conseguinte, a avaliação se desenvolve num vácuo social sem pressões ou influências exteriores, ou seja, sem *lobbyings* políticos, económicos ou sociais (Hambleton e Thomas, 1995).

1998; Murtagh, 1998, 2001; Diez, 2001; Koresawa e Konvitz, 2001; Madanipour *et al.*, 2001; Murtagh e Mckay, 2003).

O presente projecto de investigação procura aprofundar a reflexão em torno destes novos desafios que têm vindo a comandar a avaliação das iniciativas de regeneração urbana, procurando fazê-lo a partir da análise de alguns estudos de caso referentes a intervenções levadas a cabo no âmbito de áreas urbanas ‘em risco’ da cidade do Porto.

2. Modelo analítico, objectivos e questões de partida

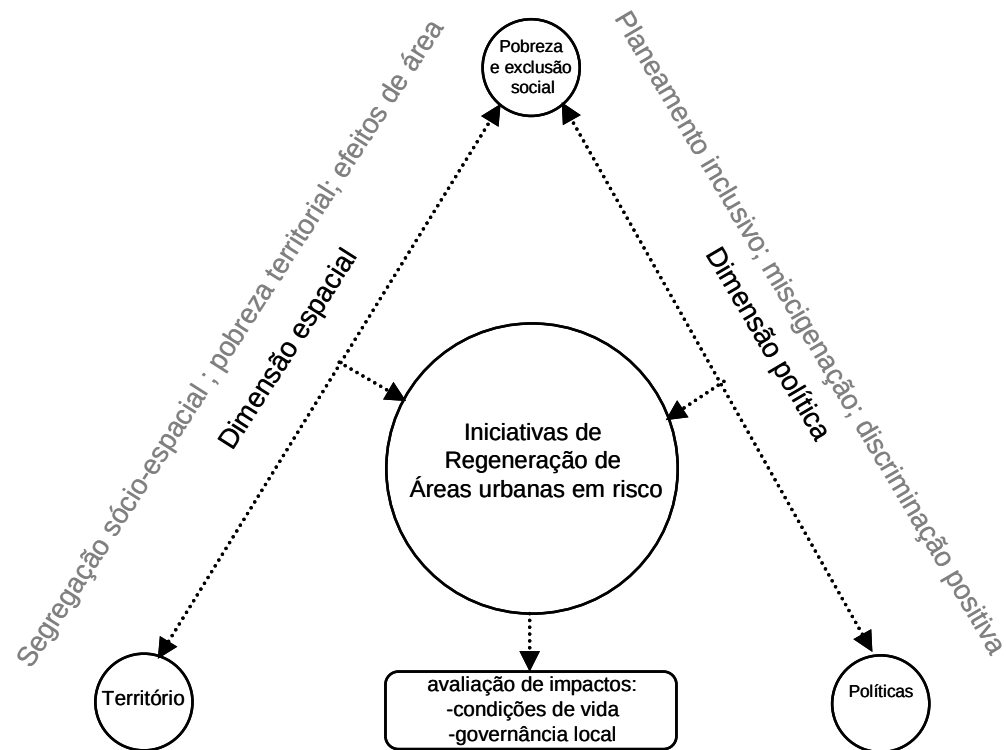
Para clarificar o modelo analítico, as questões de partida e os objectivos, gerais e específicos que norteiam esta investigação, apresenta-se uma esquematização gráfica (Figura 1) que não só expõe os três conceitos centrais deste estudo: o ‘território’, ‘as políticas’ e a ‘pobreza e a exclusão social’, mas também o modo como estes interagem em torno de três perspectivas de problematização teórica (que encontram a devida correspondência na estruturação por capítulos da tese). A saber:

- i) A dimensão espacial da pobreza e da exclusão social;*
- ii) A dimensão política (implicações da dimensão espacial da pobreza e da exclusão social na formulação de políticas públicas);*
- iii) A dimensão avaliativa (avaliação das iniciativas de regeneração dirigidas para áreas urbanas ‘em risco’)*

A primeira perspectiva de investigação -A dimensão espacial da pobreza e da exclusão social- (que corresponde ao Capítulo 1) é de natureza predominantemente teórica e visa discutir criticamente:

- a heterogeneidade de sentidos e de explicações associados aos modos de nomear e de explicar a desvantagem socio-económica de indivíduos e de territórios;
- a pertinência e relevância de uma abordagem territorial no estudo das problemáticas da desvantagem sócio-espacial;
- a importância de uma consideração interrelacionada dos processos da diferenciação e da segregação sócio-espacial e dos da pobreza territorial e dos efeitos de área;

Figura 1: Modelo analítico da investigação



A segunda linha de problematização, que corresponde ao Capítulo 2 e 3, constitui um momento de reflexão teórica em torno das implicações dos debates da dimensão espacial da pobreza e da exclusão social para o desenho e implementação de políticas públicas. A partir da revisão da literatura sobre a segregação sócio-espacial e os efeitos de área, reflecte-se sobre as diferentes formas de regulação e de intervenção no campo do planeamento e das políticas urbanas.

No *Capítulo 2* discute-se especificamente:

- os diferentes regimes de Estado Providência e o carácter débil e fragmentado das malhas de protecção social da Europa do Sul;
- os diferentes tipos de políticas de luta contra a pobreza e a exclusão social e a importância da coordenação estratégica como forma de organizar e de implementar a acção pública;
- a forte ambiguidade conceptual associada aos propósitos das iniciativas de intervenção urbana com objectivos sociais (de inclusão, de coesão, de integração, de justiça social, ...) e o modo como elas se tendem a repercutir em estratégias de actuação diversificadas, do ponto de vista das abordagens e das prioridades de intervenção;
- a importância da regulação dos usos do solo como forma de combater tendências de segregação sócio-espacial e a dificuldade de manter modelos de mix social ao longo do tempo;
- os dilemas associados às políticas de miscigenação sócio-espacial, no âmbito de estratégias de reestruturação urbana e de recomposição social dos territórios urbanos em crise, designadamente os de manutenção *versus* destruição das redes fortes que lhes estão associadas.

No *Capítulo 3* reflecte-se sobre a problemática das áreas urbanas em risco e das exigências que estão associadas ao nível da intervenção pública neste tipo de áreas. Começa-se por discutir a evolução conceptual e de propósitos associada à intervenção em áreas urbanas em risco, a diversidade tipológica que compõe este tipo de áreas e os principais mecanismos ou factores determinantes das suas espirais de declínio sócio-espacial. Do lado da intervenção, debatem-se os desafios operacionais associados à identificação de áreas urbanas em risco no âmbito de políticas de discriminação positiva de territórios em desvantagem, assim como os desafios de ordem mais organizacional e estratégicos associados à organização e implementação deste tipo de políticas

A *dimensão avaliativa* é a terceira perspectiva de problematização desta investigação, correspondendo ao Capítulo 4 do Plano de Trabalhos. Este capítulo incorpora uma componente de natureza mais teórica associada à discussão crítica das abordagens e metodologias tradicionais e mais recentes da avaliação de iniciativas de intervenção em áreas urbanas em risco. De seguida, e face aos que são os objectivos gerais e específicos da investigação empírica directamente relacionados com os estudos de caso que se apresentam no capítulo seguinte, constrói-se e operacionaliza-se uma grelha conceptual e analítica orientadora da investigação empírica.

No Capítulo 5, a partir da explicitação dos critérios subjacentes à selecção dos estudos de caso e ao enquadramento (socio-económico, geográfico, histórico, ...) destes territórios na cidade do Porto, lança-se a seguinte questão de partida que tem subjacentes duas dimensões essenciais de recolha e de tratamento de informação:

Quais os impactos das iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’ para o sistema de governância local e para as trajectórias e condições de vida dos seus residentes?

Procurando reconstituir os contextos específicos de desenvolvimento das iniciativas seleccionadas (o que está associado aos diagnósticos dos problemas e ao desenho e operacionalização das estratégias e dos quadros de governância formulados), procura-se a identificação dos factores determinantes do sucesso/insucesso deste tipo de iniciativas ao nível: i) dos quadros e práticas de governância; ii) e das trajectórias e condições de vida dos residentes.

A avaliação dos impactos das iniciativas de regeneração das áreas urbanas em risco, simultaneamente nestas duas dimensões, exige a concepção e o desenvolvimento de uma metodologia de investigação que articule diferentes modos de pesquisa, de recolha e de tratamento de informação. Destaca-se nomeadamente, a importância da:

- recolha e análise de documentos relativos aos programas e iniciativas em estudo;

- definição de um guião semi-estruturado para a realização de entrevistas em profundidade aos principais elementos da rede de actores envolvida no desenho e implementação dos programas e iniciativas em análise;
- definição de um guião semi-estruturado para a realização de entrevistas em profundidade aos destinatários das iniciativas (residentes nas áreas urbanas em risco).

O objectivo destas técnicas de pesquisa empírica é, como se disse anteriormente, um conhecimento mais aprofundado sobre os impactos das iniciativas de regeneração de áreas urbanas em risco nos dois domínios de avaliação:

1) Alterações provocadas nas formas de governância local, ao nível do trabalho em rede; das formas de relacionamento com os destinatários; da distribuição de poder dentro dos partenariados; e das capacidades de construção de agendas multidimensionais e de acção colectiva e estratégica.

Contribuíram estas iniciativas para um *empowerment* dos destinatários? Quais as distâncias/discrepâncias que se observaram entre os princípios que estruturam os discursos (políticos e técnicos) e as práticas que os concretizaram? Qual a percepção da rede de actores locais em relação ao funcionamento dos quadros institucionais criados para as iniciativas e às formas de relacionamento por eles suscitados?

2) Alterações provocadas nas condições e trajetórias de vida dos residentes.

Contribuíram estas iniciativas para um aumento ou redução dos constrangimentos dos grupos residentes mais vulneráveis? Que impactos tiveram estas iniciativas sobre as condições de vida objectivas e subjectivas dos residentes? Qual a percepção dos destinatários das iniciativas sobre o modo como foram afectados pelo seu desenvolvimento?

Com esta abordagem metodológica procura-se reflectir com base em aprendizagens desenvolvidas em contextos de intervenção prática, bem como a recolha de evidencias científicas que permitam, com uma maior segurança, propor recomendações para repensar a teoria e a prática da intervenção em áreas urbanas em risco em Portugal, esperando poder torná-las mais adequadas às necessidades/expectativas dos seus destinatários e mais sustentáveis ao longo do tempo.

CAPÍTULO 1. A DIMENSÃO ESPACIAL DA POBREZA E DA EXCLUSÃO SOCIAL

1.1. Da pobreza à exclusão social: conceitos e causas

Na primeira parte deste capítulo apresenta-se uma reflexão teórica em torno do debate que tem vindo a desenvolver-se sobre os dois conceitos mais usados para nomear as situações de desvantagem socio-económica: o de pobreza e o de exclusão social.

No âmbito desta revisão discute-se a heterogeneidade de sentidos associada a cada uma destas noções e argumenta-se que a sua elasticidade é responsável por uma certa 'intersecção' (Amaro *et al.*, 2001: 10) e, em alguns casos, mesmo justaposição de significados que torna os dois conceitos por vezes 'virtualmente indistinguíveis'⁸ (Todman, 2004: 4), o que parece questionar a ideia, defendida pela generalidade dos autores, de que os conceitos de pobreza e de exclusão social não são sinónimos, mas que correspondem a duas formas distintas de referenciar diferentes dimensões dos mesmos fenómenos sociais (Capucha, 2005).

Esta aproximação de significados é explicada pela crescente abrangência de sentidos que tem sido associada ao conceito de pobreza que, por proposta de alguns autores, deixa de referenciar exclusivamente as situações de privação económica para passar a considerar as situações de privação noutras esferas do quotidiano (como as da integração social), e para passar a enfatizar as suas características dinâmicas e de multidimensionalidade (Estivill, 2003; Alcock, 1997).

No âmbito dos debates sobre estas duas problemáticas, e em particular nos que têm vindo a ser produzidos em torno da exclusão social, discute-se a forma como os vários discursos produzidos sobre este fenómeno e as suas causas têm vindo sistematicamente a construir e a reconstruir um objecto científico. Este parece ser caracterizado por uma complexidade que advém das múltiplas perspectivas com que pode ser analisado, argumentando-se que a

⁸ Analise-se a este propósito o título usado na publicação dos resultados alcançados por uma das principais investigações sobre o tema em Portugal "Exclusão Social - Factores e tipos de pobreza em Portugal" de Almeida *et al.* (1992).

exclusão social não deve ser explicada por referência a uma única causa, mas à interacção de um conjunto interligado de factores que sistematicamente bloqueiam o acesso de indivíduos, agregados e comunidades a uma vida digna em sociedade.

1.1.1. A pobreza: análise de algumas definições e formas de medição

O conceito de pobreza precedeu historicamente o de exclusão social, tendo sido criado para designar as situações de privação ou de escassez de recursos económicos (Rodrigues *et al.*, 1999), que impedem o acesso a um conjunto de bens e de serviços que são considerados essenciais em sociedade (ao nível alimentar, de abrigo, de saúde ou, por exemplo, de educação). O conceito de pobreza surge assim associada à ideia de um reduzido nível de bem-estar de indivíduos, agregados familiares e grupos sociais afectados pelo fenómeno.

Segundo Giddens (2000b) os primeiros estudos sobre o tema tiveram a sua origem na tradição anglo-saxónica, especialmente em contexto britânico e durante o século XIX, tendo essas investigações focado a análise das condições de vida dos mais desfavorecidos, procurando, através de uma observação directa, analisar os modos de vida das comunidades urbanas em desvantagem e proceder à definição de limiares económicos para distinguir os modos de vida marcados pela pobreza e pela não pobreza. Desde então têm-se acumulado muitas reflexões sobre esta problemática, podendo referir-se a existência de duas tradições clássicas no estudo da pobreza, e que são, como refere Capucha (2005), a tradição sócio-económica e a culturalista, que na actualidade começam a encontrar-se com vantagens evidentes para a compreensão do fenómeno.

A tradição sócio-económica, que parece dominar ainda hoje a agenda da investigação científica sobre a pobreza (Capucha, 2005), inscreve-se na tradição da análise dos conceitos clássicos de pobreza relativa/absoluta e pobreza objectiva/subjectiva, importando por isso referenciar, ainda que de uma forma breve, os significados destes conceitos e algumas das suas formas específicas de medição do fenómeno.

No que respeita às noções de ‘pobreza objectiva’ e ‘pobreza subjectiva’, importa notar que as principais distinções entre os conceitos se referem eminentemente às metodologias usadas para a sua medição: no primeiro caso recorre-se exclusivamente a indicadores de rendimento

ou de consumo dos indivíduos ou agregados familiares, procurando-se uma medição objectiva e indirecta do fenómeno com base nas necessidades básicas do indivíduo (Ferreira, 2005; Branco e Gonçalves, s.a.); no segundo recorre-se a medições subjectivas através da aplicação de inquéritos de opinião e de entrevistas, que procuram conhecer a percepção da população sobre as suas condições de vida e sobre outras questões que lhes estão associadas, como sejam as relativas à percepção das principais causas da pobreza, ou das atitudes e comportamentos que esta desencadeia (Silva, 1989; Maia *et al.*, 1992; Costa *et al.*, 1999a, 1999b).

É no âmbito da avaliação objectiva da pobreza que tem vindo a usar-se as categorias de ‘pobreza absoluta’ e de ‘pobreza relativa’. A primeira procura desenvolver uma abordagem universalista às necessidades básicas dos indivíduos (partindo, por exemplo, da definição de uma dieta alimentar capaz de satisfazer as suas necessidades energéticas), definindo-se assim a pobreza como uma situação de privação económica que impede a "satisfação" das “necessidades básicas” de indivíduos e de agregados familiares. Embora esta definição procure ser 'universal' ao nível da definição dos recursos necessários à sobrevivência de qualquer indivíduo, tem vindo a ser reconhecida a sua natureza arbitrária, em função de juízos de valor, morais e políticos (Giddens, 2000b, Capucha, 2005). Efectivamente os níveis mínimos necessários à satisfação das necessidades básicas dos indivíduos (traduzidos em termos de um valor monetário ou de consumo) pode ser orientado para níveis mais restritos (situando-se perto da sobrevivência) ou para valores médios, mais próximos dos padrões de vida da sociedade a que o individuo pertence.

Por seu lado, o conceito de ‘pobreza relativa’ procura identificar as situações de privação económica por comparação com os padrões de vida dominantes em sociedade, podendo, neste caso, a pobreza ser considerada um indicador e uma medida de desigualdade do sistema social (Giddens, 2000b: 343). Para que tal seja possível, ao nível político, é definido um limiar de rendimento abaixo do qual se considera que um indivíduo ou família se encontra em risco de pobreza. No contexto da União Europeia convencionou-se definir a linha de pobreza no valor correspondente a 60% da mediana do rendimento por adulto equivalente de cada país (em Portugal, em 2007 este valor correspondia a 364 euros, correspondendo-lhe uma extensão de pobreza relativa equivalente a 19% do total da população). O conceito de pobreza relativa tem vindo a permitir uma análise comparativa da extensão e composição social da pobreza entre os vários Estados Membros ao longo do tempo (veja-se a este propósito Eurostat, 2005 e Ferreira, 1993, 2005).

O facto do conceito de pobreza considerar apenas uma privação financeira global, não permitindo analisar a privação económica ao nível dos vários domínios das condições de vida do indivíduo, tem levado em diversos países ao desenvolvimento do conceito de desvantagem, e à criação de índices que procuram identificar a população que experimenta situações de desvantagem em múltiplos domínios da suas condições de vida, ou em um único domínio, mas de uma forma severa (Henriques, 2006). Nos países onde existe uma maior tradição no desenho e redesenho destes índices (por exemplo no Reino Unido), os resultados alcançados ao nível da análise do afastamento em relação aos padrões de vida médios em sociedade (nos domínios da habitação, emprego, educação, etc.) constituem um critério de redistribuição de financiamentos públicos, particularmente no âmbito de programas e políticas que procuram combater a desvantagem (Bramley *et al.*, 2000; Alcock, 2004).

No que respeita ao conceito de ‘pobreza subjectiva’, como já se disse, este baseia-se na avaliação que os indivíduos fazem das suas próprias condições de vida, embora possam também avaliar um conjunto mais vasto de questões, como a da identificação do limiar de rendimentos necessário para os afastar de uma situação de pobreza, bem como a identificação das causas essenciais que lhes parecem justificar encontrarem-se nessa situação⁹.

Nas últimas décadas, particularmente depois da difusão do conceito de exclusão social no seio das instituições comunitárias europeias, observou-se uma tendência para os discursos da pobreza passarem, por proposta de alguns autores, a incorporar uma compreensão mais dinâmica, pluridimensional, estrutural e inclusive política do fenómeno da desvantagem socio-económica (Estivill, 2003:22, referindo Alcock, 1997; Capucha, 2005). A perspectiva mais abrangente de compreensão e de definição do fenómeno por parte destes autores, determine que ele passe, progressivamente, a deixar de se restringir à dimensão eminentemente económica da privação, para passar a considerar outro tipo de privações, em outros domínios, como os das relações sociais e institucionais. Nesse sentido pode afirmar-se que o conceito de pobreza deixa de se delimitar ao campo da quantificação económica, que

⁹ Os estudos realizados sobre as causas percepcionadas da pobreza (desenvolvido pelo Euro-Barómetro e referido por Paugam *et al.*, 2002), mostram que em Portugal (48%), Dinamarca (47%), UK (43%) e Irlanda (41%) a pobreza é vista predominantemente como o resultado das características individuais dos afectados, ao contrário da Suécia (69%), Finlândia (66%) ou França (59%) onde as causas identificadas para explicar a pobreza têm eminentemente uma natureza estrutural. Outros autores têm vindo ainda a observar que a avaliação subjectiva das condições de vida depende não só das circunstâncias actuais dos inquiridos como das suas expectativas em relação ao futuro, sendo estas, por sua vez, influenciadas por experiências do passado e pela influência dos grupos de referência (Pinto, 2005).

era tradicionalmente usado para identificar os estatutos sociais mais desvalorizados -os marginalizados clássicos- (Rodrigues *et al.*, 1999), para passar a considerar outro tipo de privações, nos domínios culturais (como o da infoexclusão), político ou relacional (Capucha, 2005; Costa, 1998). Defendendo que a pobreza é uma privação múltipla que ocorre em diversos domínios das necessidades básicas, incluindo as dimensões materiais e imateriais, estes autores afirmam que na condição do pobre, podem coexistir fenómenos sociais muito diferenciados, tais como o preconceito ou a discriminação que podem ser geradores de afastamento e de isolamento social (Abrahamson, 2003; Lawson e Wilson, 2002). Neste sentido, a pobreza enquanto fenómeno pluridimensional passa a ser explicada por referência a diferentes causas que ocorrem nas transformações da esfera da integração económica, mas que ocorrem também na esfera das relações sociais dentro de famílias e comunidades, e que explicam muitas das vezes a origem e a persistência de situações de marginalidade e de isolamento social (Gallie *et al.*, 2003).

1.1.2. Os modelos explicativos da pobreza

Nos últimos anos tem ganho relevância a discussão das causas essenciais da pobreza (Spicker, 2002; Hoz, 2001). No âmbito desta discussão tem vindo a desenvolver-se uma reflexão acerca dos discursos que são produzidos para interpretar e explicar a pobreza e a desigualdade socio-económica (Alcock, 1997), reconhecendo-se a influência que é exercida a este nível por um conjunto vasto de sistemas (educação, mercado de emprego, família, ...) e de interações sociais que influenciam os valores e as ideias e juízos de valor dos indivíduos sobre o tema. Por outro lado, tem vindo a reconhecer-se que as ideologias da pobreza são o produto da história e das circunstâncias correntes, que influenciam o modo como são entendidas e como são representadas socialmente as situações da desvantagem (Alcock, 1997).

A partir da revisão da literatura Spicker (2002) identifica quatro escolas de pensamento que, para explicarem as situações da pobreza, identificam factores causais muito discrepantes.

Um primeiro conjunto de explicações, designadas por individualistas ou patológicas, procura fundamentar as situações de privação económica por referência às características morais e comportamentais dos indivíduos pobres, sublinhando que a pobreza é o resultado da preguiça, da falta de adequação pessoal ou de outro tipo de *handicap* pessoal (Todman, 2004). Estas

teorias explicam a privação económica como o resultado de fragilidades individuais, como podem ser os valores, as normas ou os comportamentos de alguns indivíduos, que determinam um desigual acesso aos meios de produção e de distribuição de riqueza. Desenvolvidas no seio de um paradigma conservador anglo-saxónico, estas explicações culpabilizam os indivíduos pela sua situação sócio-económica (Thorns, 2002).

Um segundo grupo de teorias, designadas por familiares, sugere que a pobreza ocorre em resultado de processos de herança genética ou por efeito da educação, através de processos de transmissão inter-geracional que podem ser responsáveis por ciclos de desvantagem em algumas comunidades. Estas teorias que tendem a culpabilizar as famílias pelas situações de pobreza dos indivíduos, defendem que a existência de famílias inadequadas (com baixas aspirações) pode ser responsáveis pela interiorização da desvantagem sócio-económica nos valores e nas atitudes das crianças, que em adultos podem ser responsáveis pela sua reprodução.

Um terceiro grupo de explicações, designadas por sub-culturais, argumenta que a pobreza é um padrão de comportamento que emerge de circunstâncias e não por escolhas pessoais. Em torno destas teorias tem vindo a desenvolver-se um conjunto de ideias, como as associadas à ‘cultura da pobreza’ (nos anos 60) ou de *underclass* (nos anos 80) (Massey e Denton, 1993, 1993). Segundo Alcock (1997:32) o trabalho de Murray é, no campo académico, um dos melhores exemplos de uma longa tradição da abordagem patológica da pobreza, ao culpabilizar os benefícios concedidos pelo Estado na criação de uma cultura de dependência que atrai alguma população ao status de *underclass* (por exemplo as mães solteiras que escolhem os benefícios sociais em vez das responsabilidades laborais ou do casamento); ou seja promovendo uma cultura de desvantagem e de dependência que é transmitida de geração em geração e que está na origem de grupos sociais sem esperança no futuro e totalmente dependentes aos subsídios¹⁰

Um quarto grupo de explicações enquadra-se no âmbito de um paradigma estrutural, defendendo que a pobreza é um produto da sociedade e sobretudo de uma sociedade dividida e desigual quanto ao *status* social e ao poder. A este propósito Alcock (1997) afirma que a pobreza é o resultado de complexas forças sociais, como as acções de classes e de instituições

¹⁰ Refira-se, a este propósito, que os argumentos da tradição patológica nos estudos da pobreza (associada a ideia de uma cultura da pobreza e de subsidio dependência) têm vindo a ser usados para a justificar o recuo de muitas políticas sociais.

que interagem dentro de uma particular ordem social e económica, e que vão, ao longo do tempo, criando e recriando as circunstâncias em que vive a população e os pobres em particular.

Em suma, enquanto as explicações individuais e familiares procuram justificar a pobreza com alegados problemas morais e culturais da população afectada pelo fenómeno, procurando culpabiliza-los¹¹ pela produção e reprodução intergeracional da pobreza; as teorias estruturais criticam esta tendência patologista, argumentando que as origens da pobreza devem ser encontradas em factores mais poderosos da sociedade, designadamente nos que se ligam à lógica de funcionamento do sistema produtivo, do mercado de trabalho, do sistema de educação e de formação, ou do sistema de distribuição de rendimentos e do poder na sociedade (Capucha, 2000). De acordo com estas teorias, os processos de precarização económica e de isolamento social de alguns grupos na sociedade, devem ser explicados por referência aos processos de mudança em diversas esferas da sociedade (do emprego, da família e da acção do Estado), defendendo que os factores determinantes da desigualdade e da desvantagem socio-económica têm origem em esferas que se encontram para lá do controlo da população afectada pelo fenómeno.

De entre os trabalhos que têm vindo a contribuir para o desenvolvimento de uma abordagem mais compreensiva da pobreza, importa salientar também os de Amartya Sen (1992) que desenvolve a noção de 'capacidades individuais' (entendidas como um conjunto de competências e de aptidões interrelacionadas -como as do ser ou as do saber fazer-) cujo desenvolvimento é indissociável das oportunidades que os contextos -social, económico e cultural- exercem sobre os esforços que os indivíduos têm de desenvolver para atingirem os seus propósitos pessoais, o que se repercute, como nota Pinto (2005) na existência de diferentes possibilidades de escolha entre diferentes formas de vida, e em diferentes graus de bem estar e de satisfação (Pinto, 2005).

¹¹ Refira-se que no âmbito de uma investigação sobre o fenómeno dos sem-abrigo na cidade de Lisboa, Pereira et al. (1999) referem que as duas atitudes tradicionais da população portuguesa em relação à mendicidade e caridade são, por um lado, a de tolerância e piedade em relação aos que são vítimas de deficiências físicas ou aos que são idosos e doentes e, por outro, a de condenação e de castigo em relação aos que deambulam pelas ruas e que são olhados como vadios, preguiçosos ou potenciais criminosos, explicando estas orientações com uma lei de 1947 que vigorou em Portugal até 1976, que proibia a mendicidade e promovia um serviço para a reprimir. Uma opinião coadjuvada por Costa (1998) que afirma que embora o olhar sobre a pobreza tenha mudado ao longo do tempo, não nos libertámos totalmente destas tendências classificativas dos pobres: em merecedores e não merecedores.

A abordagem das capacidades, que tem vindo ser usada para diferentes propósitos (como a avaliação de pobreza, dos direitos humanos ou do desenvolvimento humano) tem por isso associada um conjunto de tipologias de capacidades específicas, cuja selecção e peso relativo deve ser definido, como nota o autor, através de processos de discussão/participação pública em contexto específicos: "It would be a mistake to build a mausoleum for a 'fixed and final' list of capabilities usable for every purpose and unaffected by the progress of understanding of the social role and importance of different capabilities" (Sen, 2004: 77).

Em função dos recursos colectivos e da natureza de cada sociedade, em termos das suas "características culturais e institucionais, o nível de recursos/constrangimentos económicos em termos de provisão pública de serviços, a qualidade da educação, dos cuidados de saúde, da habitação, os serviços sociais disponíveis, bem como o grau de acesso a estes bens e serviços", os cidadãos experimentam assim diferentes níveis de satisfação em relação à sua qualidade de vida (Pinto, 2005: 113).

1.1.3. A emergência e a elasticidade do conceito de exclusão social

Desde os anos 70 que a Comissão Europeia tem vindo a jogar um papel importante na introdução do tema da pobreza na agenda internacional e dos seus Estados Membros (Henriques, 2006), sendo que nos anos 80, sob presidência de Jacques Delors, e enquanto decorre a segunda fase do 'Programa Experimental de Luta Contra a Pobreza', introduz e institucionaliza o conceito de 'exclusão social' no léxico da política económica e social da União Europeia. Entre os objectivos que terão estado subjacentes a esta decisão conta-se a necessidade de acautelar possíveis conflitos de interesses com alguns dos seus Estados Membros, sobretudo com alguns dos mais poderosos e que defendiam que a pobreza tinha sido reduzida a um estado residual e que desapareceria com o progresso e crescimento económico (Blanco, 2005); assegurando, por esta via, uma melhor aceitação dos projectos de investigação e de intervenção que a Comissão pretendia promover neste domínio (Atkinson, 2000a). Com a introdução deste conceito surgem novos debates na agenda europeia, em torno de temas como os da solidariedade, dos direitos de cidadania ou das relações sociais e dos mecanismos da integração social como garantes da coesão social.

Embora o conceito de ‘exclusão social’ tenha vindo a ser criticado pela sua natureza ambígua e elástica, que tem permitido entendimentos muito diferenciados desta problemática e servido uma grande variedade de propósitos políticos (Levitas, 1998; Silver, 1994), a fecundidade analítica que lhe anda associada deve ser sublinhada, bem como a relevância das suas implicações ao nível da construção de políticas (Atkinson, 2000b).

Neste secção, reconhecendo como propõe Capucha (2005) que a polissemia associada ao conceito não é fruto apenas de uma apropriação ambígua e imprecisa do senso comum mas sobretudo da influencia exercida pelos valores e ideologias na construção social deste objecto científico, propõe-se uma análise do conceito que percorre formas diferenciadas de entendimento do fenómeno (e só algumas vezes complementares), sublinhando-se a relevância desta análise à luz do reconhecimento que os discursos não traduzem apenas diferentes abordagens de aproximação e de explicação dos fenómenos, mas sobretudo uma forma de estruturar, legitimar e exercitar o poder (através, por exemplo, da definição de estratégias específicas de actuação no âmbito desta problemática) ¹².

Argumenta-se assim a necessidade de uma melhor reflexão em torno dos discursos que têm vindo a competir entre si para explicar os processos de exclusão social, notando que eles têm implicações políticas concretas, por exemplo, ao nível do desenho de políticas gerais ou das que se dirigem concretamente a combater estas problemáticas. O interesse pela análise dos discursos em torno dos processos e das causas da exclusão social, assenta na importância que tem o entendimento destas realidades para influenciar a forma como são desenhadas as políticas para as combater¹³.

¹² Por exemplo, como entender as políticas que promovem a ghetização de algumas categorias sociais em risco, ou que publicitam as mais espectaculares formas cumulativas de desvantagem, distraindo a atenção das tendências gerais de aumento das desigualdades na sociedade e do aumento dos problemas de desemprego e de desestruturação familiar? (Silver 1994). Ou, como entender os discursos em que a ênfase é colocada nos grupos minoritários como responsáveis pela sua situação de desvantagem, ignorando outros grupos de população excluída e um aumento geral de desigualdades na sociedade (Levitas 1996)?

¹³ Por exemplo, e como veremos, estas podem estar mais focadas nos processos e nas agências ou mais nos grupos sociais e nas áreas em risco, o que, segundo alguns autores (por exemplo Tornquist, 2004), são abordagens que tendem a gerar uma estigmatização adicional a essas comunidades, sendo importante perceber melhor as desigualdades existentes entre os vários grupos na sociedade e não apenas entre um grupo e o resto da sociedade.

1.1.4. Os discursos e atributos da exclusão social

É sobretudo nos anos 90, numa altura em que aumentam as preocupações com os efeitos sociais das mudanças em curso na economia e na sociedade¹⁴ (Musterd et al., 1999), e em que aumentam as preocupações com os temas da desigualdade e da desvantagem¹⁵, que se vulgariza no contexto da União Europeia o conceito da exclusão social suscitando novas formas de abordagem ao tema da desvantagem socio-económica.

Embora sem suscitar consensos, nem em torno dos benefícios associados à sua emergência no discurso social europeu, nem à sua definição, a interpretação deste conceito viria a oscilar entre duas interpretações e tradições diferentes: a britânica que explica as situações de desvantagem por referência às características morais e comportamentais dos indivíduos (Todman, 2004); e a francesa que, concebendo a sociedade como uma hierarquia de colectividades ligadas por direitos e obrigações mútuos, explica os processos de exclusão social como o resultado de falhas que ocorrem nas esferas da integração social, por exemplo associadas a uma desigual distribuição de poder (Musterd e Ostendorf, 1998; Room, 1999)

Se no primeiro caso a exclusão social é entendida eminentemente como o resultado da não participação no mercado de trabalho, devido à falta de aptidões individuais, colocando deste modo o emprego como um elemento central do processo da inclusão social; já no segundo caso a exclusão social é entendida como uma recusa mais geral em termos dos direitos de cidadania, considerando-se que estes direitos não se referem apenas à participação no mercado de trabalho, mas também aos direitos de acesso à educação, saúde, protecção judicial, participação política, etc. (Somerville, 1998).

No debate sobre os discursos que competem entre si para a explicação dos processos de exclusão social, as tipologias identificadas por Silver e Levitas (o primeiro num esforço de sistematização do debate internacional, o segundo analisando os discursos produzidos apenas

¹⁴ Associadas ao declínio de actividades económicas tradicionais, aos efeitos da modernização tecnológica no desemprego e na desqualificação profissional de amplos segmentos da população (Blanco, 2005), e também às transformações na sociedade, associadas ao aumento das famílias monoparentais, de divórcios, de consumo de drogas e da fragilização de alguns laços sociais que conferem coesão à sociedade (como os da solidariedade) (Musterd et al., 1998). Todas estas tendências em curso ajudaram a ampliar os riscos de pobreza e de exclusão social (Gaspar et al., 1998).

¹⁵ A um nível restrito estes temas são objecto de debate pela Direcção-Geral com competências na área do emprego, a um nível mais geral desenvolvem-se esforços no sentido da harmonização das estatísticas sobre estes temas na União Europeia e do lançamento de estudos de investigação científica (enquadrados, por exemplo, no Observatório da Exclusão Social, criado para monitorizar as tendências e as políticas neste campo), bem como na criação de programas para combater a pobreza e a exclusão social (Room, 1999).

no contexto da política social britânica¹⁶) têm vindo a ser particularmente considerados, pela forma como são detectados os valores e as ideologias de quem reflecte sobre estas questões na forma como esses discursos são produzidos (Murie e Musterd, 2004; Watt e Jacobs, 2000).

Silver (1994, referenciado em Todman (2004) sugere que há três perspectivas de enquadramento e de entendimento do conceito de exclusão social que derivam de filosofias diferentes e mesmo opostas, e que servem uma variedade de propósitos políticos. Este autor identifica três paradigmas de entendimento do conceito: o de solidariedade; o de especialização; e o de monopólio. O primeiro liga-se à noção francesa de ‘solidariedade’ e enfatiza a noção de colectividade, segundo esta perspectiva a exclusão social é entendida como uma quebra de teias estruturais e é considerada um produto das sociedades pós-modernas, em que as questões essenciais deixam de ser as da hierarquia ou da desigualdade para passarem a ser as da segregação horizontal e de recusa de uma cidadania plena¹⁷. O segundo, liga-se ao individualismo liberal anglo-saxónico, de acordo com esta perspectiva, desenvolvida no seio de um paradigma liberal, são enfatizadas as questões da pobreza e da desigualdade, e a desvantagem é explicada como o resultado de comportamentos desviantes de indivíduos. O terceiro baseado nas relações de ‘poder e de hierarquia’, é desenvolvido pelas ideologias da social-democracia europeia, segundo esta perspectiva as relações de poder hierárquicas (de desigualdade), bem como as da exploração económica e do monopólio exercido pelos grupos mais poderosos são identificados como as principais causa de exclusão¹⁸.

Num trabalho recente sobre o contexto político britânico, Levitas (1998) identifica três discursos que correspondem a três abordagens do uso do conceito de exclusão social no âmbito da política social daquele país: a abordagem redistributiva; moral; e a integracionista.

¹⁶ Note-se que o mérito da conceptualização destes autores é o de providenciar um quadro teórico para interpretar o significado política e ideológico dos discursos que têm vindo a ser produzidos sobre os processos de exclusão social, devendo notar-se que eles se diferenciam entre si pelas causas essenciais que identificam como responsáveis por estes processos.

¹⁷ É no âmbito desta perspectiva de entendimento do conceito, que diversos autores defendem que a situação de exclusão social é uma desvantagem geral em diversos domínios -por exemplo, em termos de trabalho, educação, formação, recursos financeiros e políticos ou contactos sociais-, e que o processo de exclusão constitui, em si mesmo, uma situação de recusa dos direitos de cidadania que viola os valores de justiça e de solidariedade social (Barry, 1998; Van Kempen, 2001).

¹⁸ A natureza estrutural e histórica dos processos de desigualdade é referida por diversos autores para quem a exclusão social é o produto das desigualdades que atravessam a sociedade, desigualdades nomeadamente no poder de controlo, de articulação e acumulação de bens e serviços, recursos e recompensas na sociedade (Rodrigues et al., 1999; Silva, 2005). Estes autores defendem assim que a explicação dos processos de exclusão social não pode ser reduzida à explicação de fenómenos individuais ou à simples agregação de situações individuais, mas que deve ser encontrada na própria sociedade Rodrigues et al., 1999:65)

O discurso redistributivo coloca a ênfase na pobreza económica considerando-a uma das principais causas da exclusão social (implicando este discurso uma redução radical das desigualdades e uma redistribuição de recursos e poder na sociedade). O discurso da moral relaciona o conceito de exclusão social com o de *underclass* (usado para referenciar os grupos que se situam na base da estrutura económica e que, por terem desenvolvido o seu próprio estilo de vida, se tendem a separar do resto da sociedade), revelando preocupações com a moralidade e o comportamento destes grupos. À semelhança das ideias defendidas por Charles Murray, este discurso tende a enfatizar as responsabilidades dos indivíduos que são vítimas da exclusão social, esta visão, muito mediatizada, apresenta a *underclass* ou a população socialmente excluída como culturalmente distinta da maior parte da sociedade, tendendo a enfatizar as tendências criminosas dos mais jovens ou a cultura de irresponsabilidade e da dependência aos subsídios de mães solteiras no Reino Unido. Por fim, o discurso social integracionista coloca a ênfase na importância da integração no mercado de trabalho e do trabalho remunerado como forma de promover laços e responsabilidades sociais¹⁹. Focando-se demasiado no trabalho remunerado, este discurso ignora as desigualdades na estrutura de salários e a existência de um grupo significativo de população com trabalho não remunerado.

Procurando agora abordar os vários atributos com que tem sido caracterizada a exclusão social, Room (1999) destaca o da multidimensionalidade, referindo que a introdução do conceito de exclusão social viria a permitir a consideração de indicadores em domínios que não eram considerados até aí, permitindo uma análise entrelaçada das causas e dos processos da desvantagem (Estivill, 2003; Glennerster *et al.*, 1999). Por exemplo, a exclusão social inclui tanto aspectos de distribuição como relacionais: se é verdade que o poder económico é quase sempre um factor que condiciona o acesso a bens e serviços que são críticos para o bem-estar, defendendo a generalidade dos autores que a pobreza seja considerado um indicador chave da exclusão social (Capucha *et al.*, 2005); também é verdade que há no entanto outros factores, que não os financeiros, que condicionam a inclusão social, como, por exemplo, o direito de voto associado ao direito de cidadania.²⁰

¹⁹ Este discurso enfatiza a importância da participação dos cidadãos no mercado de emprego, devendo o indivíduo demonstrar vontade de participar através de uma procura activa de emprego e do seu envolvimento em esquemas de formação.

²⁰ Efectivamente, se no debate da pobreza o foco dominante é a privação económica ou a falta de recursos, no da exclusão social considera-se predominantemente o processo que dificulta a inclusão e que envolve a estigmatização no acesso ao emprego; a resposta das instituições; os preconceitos e a discriminação, constituindo estes factores de ruptura nas relações sociais (Room, 1999).

Também Costa (1998) refere que a exclusão social tem uma natureza multidimensional porque pode ser suscitada por eventos muito distintos, e envolver diferentes instituições e grupos sociais como agentes e objectos de exclusão, podendo ainda ter expressão em múltiplas dimensões ou domínios da vida do indivíduo, grupos sociais ou comunidades. A este respeito importa referir que investigações de vários autores têm vindo a comprovar que a exclusão numa dimensão pode estar positivamente correlacionada com a exclusão noutros domínios, existindo relações de causalidade entre elas²¹ (Almeida *et al.*, 1992; Costa *et al.*, 1999a). A medição do conceito em vários domínios tem de resto mostrado que podem existir diferentes experiências e graus de exclusão social, daí alguns autores preferirem falar de “exclusões sociais”, em vez de “exclusão (Costa, 1998).

Deste modo, a exclusão social ocorre quando indivíduos ou grupos estão impedidos de participar num ou mais dos sistemas sociais que garantem a integração social (Atkinson, 2000a:1041). É a quebra nas teias sociais que ligam os indivíduos às várias esferas de integração da sociedade (os sistemas do mercado de trabalho, de protecção social do Estado, da comunidade, ...) que criam a exclusão social²², podendo ser identificadas diversas situações e processos que estão na sua origem (decisões de política urbana, processos de reestruturação económica, processos de estigmatização nas formas de higienização e alocação da população pobre, etc...).

Outros atributos recorrentes em qualquer discussão sobre a exclusão social, são os da relatividade, de agência e de dinâmica (Atkinson, 1998). O de relatividade refere o facto da exclusão social ser um fenómeno que não pode ser analisado de uma forma isolada, mas por referência ao padrão médio de vida da sociedade em que o indivíduo se insere num determinado momento (Atkinson, 1998; Richardson e Le Grand, 2002). Neste sentido e como é referido por Costa (1998), a noção de exclusão implica a existência de um contexto de

²¹ A forma como diversos tipos de desvantagem se podem encadear e correlacionar, de uma forma repetitiva e continua, até desencadear processos de exclusão social tem vindo a ser objecto de diversos projectos de investigação que procuram explorar a dinâmica associada a esses factores, particularmente dos que são responsáveis por processos de entrada e saída da exclusão.

²² Castel (1990) identifica 3 espaços sociais consoante a distribuição dos riscos da exclusão social: um primeiro corresponde a uma "zona de integração, segurança e estabilidade", correspondendo à situação ideal típica da população com trabalho, protecção social e uma relação sólida, familiar e de vizinhança. Embora neste grupo possam existir grandes desigualdades sociais, estas não supõem uma ameaça para a estabilidade social; um segundo corresponde a uma "zona de vulnerabilidade, precariedade ou instabilidade", correspondendo este espaço a uma zona de fragilidade, caracterizado pela insegurança das relações laborais precárias e pela inadequação de suportes familiares e sociais; um último espaço corresponde a uma "zona de exclusão ou de marginalização" caracterizando-se por uma saída do mundo do trabalho, e por ausência de mecanismos de protecção e de solidariedade social. O isolamento vivido (em resultado da falha de todos os mecanismos de inserção - do emprego, das redes de protecção do estado, da família e da vizinhança) é responsável por formas extremas de pobreza, que evidenciam muitas vezes situações de forte irreversibilidade.

referência do qual se é ou se está excluído e é ele que define uma maioria da população incluída e uma minoria de população excluída.

Uma definição de exclusão social que pega claramente nas ideias de relatividade é a de Burchardt et al. (1999:29) que, no âmbito de investigações desenvolvidas no *Center for the Analysis of Social Exclusion* que desde 1996 analisa a problemática na *London School of Economics*, afirmam que uma pessoa é socialmente excluída quando, por razões que estão fora do seu controlo, está impedida de participar nas ‘actividades normais’ da área geográfica em que reside. Estes autores definem uma tipologia de ‘actividades normais’ que abrange: ⁱ⁾ as do consumo -a capacidade aquisitiva de produtos e serviços em quantidade e qualidade suficiente, por exemplo, alimentares, de saúde, educação, ...-; ⁱⁱ⁾ as da produção ou da participação em actividades económica e socialmente valorizadas (por oposição à situação que corresponde a estar fora do mercado de emprego, ou estar numa situação de precariedade no emprego, com menos direitos e piores remunerações) (Capucha *et al.*, 2005); ⁱⁱⁱ⁾ e as do envolvimento político (por exemplo em processos de decisão à escala local ou nacional) e da interacção social (com a família, amigos e comunidade). Estes autores defendem que é possível identificar para cada uma destas actividades um limiar mínimo de participação. Esta é uma definição que seria mais tarde confrontada com as visões pessoais de indivíduos directamente ligados à experiência da exclusão social, mediante estudos de Richardson e Le Grand (2002) que viriam a concluir a validade deste conceito na perspectiva das pessoas afectadas pelo fenómeno.

Sendo a exclusão social uma recusa de participação nas actividades normais da sociedade (de consumo, poupança, produção, política e social) por factores que escapam ao controlo do excluído (Case, 2001), fica então em evidência nesta definição um outro atributo do conceito de exclusão social, o de agência. Nesta concepção afirma-se que a exclusão social implica um agente ou agentes, sublinhando-se o facto dos processos de exclusão social não actuarem no vácuo, mas em contextos que podem estar para lá do controle do indivíduo (Todman, 2004; Turok *et al.*, 1999). Veja-se por exemplo, as políticas de recrutamento de entidades empregadoras no domínio do mercado de trabalho (Turok *et al.*, 1999).

A este propósito Turok *et al.* (1999) defende a necessidade de no campo das políticas públicas e do planeamento em particular se proceder à identificação de quem são esses agente(s) e dos domínios em que estes operam a exclusão. Mesmo no caso das situações habitualmente

descritas como de exclusão voluntária ou de ‘auto exclusão’, é preciso avaliar o que é verdadeiramente voluntário ou o que é produto de um número limitado de opções individuais (Le Grand, 2003). A este propósito Rodrigues *et al.* (1999a) afirmam que o excluído, por se encontrar fora dos universos materiais e simbólicos, sofre a acção de uma espiral crescente de rejeição que culmina na incorporação de um sentimento de auto-exclusão.

Uma outra característica que tem vindo a ser associada ao conceito de exclusão social é o do carácter dinâmico e intergeracional destes processos. A este propósito tem vindo a afirmar-se que a exclusão não é uma circunstância, é um processo dinâmico que pode reproduzir-se de geração em geração, por influência de valores, representações e modos de agir e de pensar que se vão reproduzindo de pais para filhos, afirmando-se que as trajectórias de vida e as circunstâncias que ocorrem nas esferas individual ou familiar afectam as expectativas de desenvolvimento e as próprias capacidades do indivíduo: de produção, poupança, moral, auto-estima, relacionamento ou nas suas possíveis atitudes face a comunidade (Turok *et al.*, 1999)²³.

A questão da multidimensionalidade associada à da dinâmica tem vindo a sublinhar os efeitos cumulativos da acção conjugada de diferentes situações e processos de desvantagem ao longo do tempo, referindo-se os impactos desses efeitos cumulativos na criação de ciclos viciosos de desvantagem, em que os processos e os efeitos da exclusão social são, eles próprios, vistos como um factor adicional explicativo da exclusão social²⁴ (Gallie *et al.*, 2003).

²³ A este propósito a Social Exclusion Unit enfatiza o modo como as oportunidades das crianças são fortemente afectadas pelas circunstâncias de vida dos seus pais, nomeadamente pelo seu rendimento e local onde vivem (ODPM, 2004), falando a este propósito de uma “exclusão social hereditária”. Por sua vez, numa investigação recente acerca dos sem-abrigo de Lisboa e das causas da falta de domicílio fixo desses indivíduos, Pereira e Silva (1999) identificam um conjunto de experiências, acontecimentos ou trajectórias de vida que, em comum, têm o facto de conferirem fragilidade e promoverem itinerários evolutivos de ruptura e marginalização social.

²⁴ Deste modo defende-se que a natureza relacionada ou interconectada dos processos de desvantagem requerem soluções igualmente multidimensionais, para reverter os ciclos viciosos de declínio instalados.

1.1.5. Em síntese e em relação às causas da exclusão social

“A exclusão só se explica a partir de um encadeamento de factores de natureza relativamente distinta que convergem, de forma até certo ponto contínua e repetitiva, no nível de vida de pessoas, grupos e territórios” (Estivill, 2003:42). Deste modo é complexa a tarefa de identificação das causas que geram ou reforçam os processos de desvantagem sócio-económica, bem como a identificação das potenciais relações de causalidade que se estabelecem entre elas.

A este propósito tem vindo a afirmar-se que embora a exclusão, como produto social, seja cada vez mais visível, a natureza entrelaçada e complexa das forças e dos factores que a produzem parece mais difícil de desemaranhar (Estivill, 2003), sobretudo porque existem diferentes processos e diferentes perspectivas que permitem explicar o fenómeno (Thorns, 2002).

No actual debate sobre as causas da exclusão parecem prevalecer dois factores explicativos centrais: o que destaca a reorganização estrutural das sociedades nos países de economia capitalista avançada (Estivill, 2003); e o que enfatiza a recusa do direito de cidadania a grupos sociais discriminados por práticas institucionais injustas (Somerville, 1998; Thorns, 2002).

A primeira explicação referencia as modificações económicas globais e os impactos da reestruturação dos mercados de trabalho, ao nível do desemprego (particularmente de longa duração); da proliferação de contratos de natureza precária e de duração limitada; e do incremento das diferenciações na sociedade (Thorns, 2002). Nesta perspectiva tem-se vindo a afirmar que a exclusão social é um fenómeno estrutural que se inscreve numa trajectória histórica de desigualdades sociais, que pressupõe um desigual poder de disposição ou de controlo sobre bens e serviços, recursos e recompensas. Desta perspectiva, estas desigualdades seriam reforçadas por processos de reconversão e modernização das empresas e de flexibilização e precarização das relações de trabalho, mas também o recuo das respostas do Estado-Providência no contexto de teorias neoliberais.

A segunda explicação, enfatiza os processos de estigmatização causados por legislação restritiva ou opressiva e por atitudes e práticas de discriminação institucional, baseadas em questões raciais, de género, de orientação sexual, de idade, de deficiência ou outras, que se

repercutem numa desigual oportunidade no acesso ao mercado de trabalho ou a serviços públicos (Thorns, 2002). Enfatiza, por conseguinte, os contextos e os mecanismos de regulação social, económica, política e cultural que limitam a participação plena na sociedade de determinados indivíduos ou grupos, criticando as atitudes e comportamentos de natureza discriminatória²⁵.

Para alguns autores, como Costa (1998) que referencia Castel (1990), a exclusão social é a fase extrema de um processo de marginalização e este um percurso descendente, ao longo do qual se verificam sucessivas rupturas na relação do indivíduo com a sociedade. Segundo este autor, é no nível de desligamento extremo deste processo que ocorre uma ruptura das ligações do indivíduo com as redes sociais, sobretudo com as mais imediatas, designadamente com a família -que é designado na literatura por desfiliação (Mingion e Oberti, 2003), e com as mais alargadas, como as instituições do estado. Entendido como um “processo” ou como o “ponto de chegada”, a exclusão social tem vindo a ser explicada como um percurso altamente complexo ao longo do qual se vão “fazendo desligamentos”, enfraquecendo relações, operando rupturas face a um conjunto de sistemas sociais, o que vai afastando e “inferiorizando” pessoas, grupos, comunidades e territórios (Estivill, 2003:20; Atkinson, 2000a; Khakee *et al.*, 1999).

Podendo abarcar situações tão diversas como o desemprego, o emprego inseguro, a falta de habitação ou a habitação degradada, as situações de elevado endividamento, de baixos níveis de instrução, de um acesso limitado a serviços essenciais, situações de falta de saúde ou de respeito de direitos sociais (Parkinson, 1998), a exclusão social é responsável por situações mais ou menos graves de isolamento social e de afastamento às estruturas formais e institucionais da economia, Estado e sociedade (Somerville, 1998).

1.2. Os debates em torno da dimensão espacial da pobreza e da exclusão social

Nesta segunda parte deste capítulo faz-se uma nova aproximação à problemática da pobreza e da exclusão social mas agora de uma perspectiva eminentemente territorial, argumentando-se

²⁵ A este propósito alerta-se para a importância de avaliar os impactos das políticas que, podendo ter origem a diferentes escalas, tendem a ter impactos significativo ao nível local do ponto de vista da exclusão. Por exemplo as políticas de renovação urbana que desalojam população pobre, ou as políticas de realojamento que criam espaços monofuncionais segregados e que descriminem minorias étnicas e os mais fragilizados.

a relevância desta abordagem (territorializada) para um melhor entendimento dos problemas de natureza relacional, multidimensional e complexa da desigualdade e da desvantagem.

Considerando que os processos da pobreza e da exclusão social são fundamentalmente problemas de desintegração caracterizados pela recusa ou ausência de participação na vida social e económica das comunidades (Alcock, 2004), importa efectivamente considerar qual o papel dos contextos locais do quotidiano na definição da estrutura de oportunidades dos indivíduos. No fundo, como alguns autores (Reis, 2006; Capucha, 2000) têm vindo a salientar, é pertinente discutir "o que valem os territórios" nos processos e nos fenómenos sociais (Reis, 2006: 17), pois considera-se que mais do que um cenário onde se desenrolam ou manifestam os factos e os processos sociais, o território é uma variável que toma uma parte activa nesses processos, devendo, por isso, ser entendida como um elemento constitutivo e interpretativo dos sistemas e das relações sociais.

Esta perspectiva analítica, que defende uma maior ambição interpretativa do papel do território na formação das estruturas e das dinâmicas sociais contemporâneas (Reis, 2006), contribui, de certo modo, para o desenvolvimento de um pensamento espacial sobre os processos sociais.

Uma procura que tem vindo a ser feita por vários cientistas sociais.

Por exemplo, na teoria da estruturação social de Giddens (2000a), defende-se que a estrutura é simultaneamente condição e resultado da acção e insiste-se na importância de uma melhor consideração das *"intersecções do tempo-espaço"* uma vez que elas *"se encontram envolvidas em toda a existência social de maneira essencial"* (Giddens, 2000a:12). Nota-se ainda que as práticas sociais são sempre actividades *situadas* e que os lugares não podem ser descritos apenas em termos das suas propriedades físicas e humanas, mas que requerem a consideração dos seus modos de utilização na actividade humana e do seu papel em processos estruturais (como os da reestruturação económica global e local) (Giddens, 1995). No âmbito destas teorias o contexto local é interpretado como o resultado da acção e da interacção de dinâmicas sociais geradas localmente (que partem da motivação e capacidade individual e colectiva dos actores) com processos sociais e estruturais mais vastos (sociais, económicos, políticos), considerando-se que estes afectam, por sua vez, as possibilidades de desenvolvimento e da integração.

Nesta perspectiva de análise, diversos autores têm vindo também a sublinhar a importância das abordagens institucionais (ou institucionalistas), na medida em que estas permitem melhor compreender as transformações territoriais em curso ao mapearem a morfologia do poder e enfatizarem as suas ordens relacionais (Reis, 2006). É nesta perspectiva que autores como (Cars *et al.*, 2002; Gualini, 2002; Healey, 2002) reconhecem a importância de dar atenção à complexidade e diversidade dos contextos de governância²⁶.

Se o problema da exclusão social deve ser entendido como um problema relacional e não só de distribuição de recursos, em que os padrões sociais e comportamentais só podem ser explicados pela consideração da configuração e organização das pessoas e da estrutura social num determinado espaço-tempo (Giddens, 2000a), então importa procurar examinar o papel do contexto local nos processos de definição dessas oportunidades de integração social²⁷. Defende-se desta perspectiva que a origem da desvantagem socioeconómica não deve ser procurada apenas nas macroestruturas da economia e da acção do Estado, mas também no nível territorial mais local que é, por exemplo, o da interpretação e da implementação de políticas que condicionam as oportunidades de integração de grupos e de territórios, em particular dos que evidenciam uma maior vulnerabilidade à pobreza e exclusão social.

Procurando participar nestes debates, a reflexão que a seguir se desenvolve, estrutura-se em duas partes. Na primeira, procede-se a uma revisão do debate sobre as causas e os processos da diferenciação e da segregação sócio-espacial, que aqui são entendidos como um reflexo e um factor da desigualdade socioeconómica. Na segunda, discutem-se as teorias sobre os efeitos da concentração espacial da pobreza e da exclusão social e a hipótese de que os 'efeitos de área' são uma parte integrante dos problemas da desvantagem socioeconómica.

1.2.1. Os debates sobre a diferenciação e a segregação sócio-espacial

A sociedade humana é uma organização complexa que se caracteriza estruturalmente por duas formas básicas de diferenciação. No plano horizontal, está sujeita a um espaço físico que é diverso e descontínuo, em consequência de factores físicos e da acção dos grupos sociais no

²⁶ A governância é aqui entendida como um processo através do qual as sociedades e grupos sociais gerem os seus assuntos colectivos (voltaremos a este assunto).

²⁷ A este propósito, Henriques (2006) sublinha que há boas razões para considerar contextos de acção e interacção local, mesmo nos estados mais centralizados (como o português).

espaço ao longo do tempo. Por sua vez, no plano vertical, obedece a formas de organização que se regem por normas de comportamento que estabelecem hierarquias de direitos e de valores e em relação às quais se estruturam formas específicas de relacionamento (Ordóñez e Alvarado, 1991). Estas duas formas de diferenciação sócio-espacial são condicionadas por diversos factores que afectam as circunstâncias materiais e simbólicas dos territórios e da vida social (Giddens, 2000b), como é o caso da desigual repartição da riqueza e dos rendimentos - que afecta a divisão da sociedade em estratos ou classes que correspondem a diferentes posições dentro do sistema social- e pela própria 'diferenciação espacial' que é, segundo (Rémy e Voyé, 1992), e no contexto urbano, acima de tudo, uma diferenciação entre colectivos, que resulta da organização e estruturação da cidade em torno de bairros com modos de vida e funções diversas.

A organização das cidades em unidades colectivas relativamente distintas, estruturadas por inúmeros processos localizados de agregação e de separação, em que as linhas de divisão social e económica se inscrevem, de uma forma mais ou menos acentuada, no próprio espaço geográfico (Grafmeyer, 1994), tem vindo a ser objecto de investigação em diversos domínios científicos (da geografia à sociologia ou à antropologia), os quais têm procurado analisar a divisão social do espaço urbano através de metodologias e abordagens teóricas diversas²⁸.

Algumas destas abordagens têm demonstrado que apesar da diferenciação e da desigualdade serem qualidades inerentes à sociedade e à cidade, tendo existido em todas as épocas históricas e sociedades, constituem, no entanto, fenómenos preocupantes quando, no âmbito das mudanças estruturais em diversas esferas da integração sócio-económica (Economia, Estado, Família) e da própria cidade (face às suas dinâmicas de crescimento), se traduzem em formas da fragmentação sócio-espacial mais intensas.

Foram precisamente essas formas, intensas, de fragmentação urbana e de desigualdade socioeconómica entre diferentes bairros dentro de uma mesma cidade, que suscitaram os primeiros estudos e teorias sociológicos sobre a vida urbana, os designados estudos ecológicos, desenvolvidos pela 'Escola de Chicago', que procuraram olhar a cidade como um

²⁸ Por exemplo, Silvana (2001) percorrendo os textos que contribuíram para a criação de um pensamento antropológico sobre o espaço destaca os autores clássicos da escola francesa (com especial destaque para Durkheim) que, em textos publicados no final do séc. XIX, definem o espaço como uma realidade social indissociável dos laços estabelecidos com a sociedade que os habita, definindo-o também como uma representação colectiva (portanto ao nível da dimensão das representações que exprimem a coisa colectiva), material e dinâmica. A autora nota ainda que a morfologia (materialidade), as práticas e as representações são três dimensões mediadas pelo espaço, mas independentes e não necessariamente coincidentes.

laboratório onde se podiam analisar os processos sociais²⁹ (Savage e Warde, 2002). Num contexto urbano marcado por elevados níveis de desigualdade (Chicago) estes primeiros estudos, de Robert Park, Ernst Burgess, Roderick McKenzie, evidenciam já o interesse pela identificação de enunciados que pudessem explicar a organização social do espaço em função de variáveis socioeconómicas, ou do ciclo de vida dos agregados, procurando especificar as ligações entre a diferenciação interna da cidade e os seus processos de crescimento. A selecção e a competição pelos melhores lugares em função das características dos espaços e das capacidades de escolha dos indivíduos são alguns dos temas analisados pelos estudos ecológicos, que desenvolvem uma explicação predominantemente empírica destes fenómenos (Giddens, 2000b).

Na actualidade, e "não obstante os discursos da igualdade, são os fundamentos da desigualdade que são mais encontrados na sociedade, nomeadamente na prática quotidiana do sistema económico ou em outros mecanismos do próprio sistema social, como a tradição, ideologia e a cultura" (Ordóñez e Alvarado, 1991:27). Esses mesmos fundamentos, da desigualdade, são também encontrados na própria estruturação dos espaços, particularmente nos espaços urbanos³⁰, onde as questões sociais se transformam também em questões urbanas, suscitando, entre outras coisas, um desigual acesso ao solo, à habitação, e aos recursos públicos da sociedade.

Os sentidos diferenciados do conceito de segregação urbana

Difundido nos estudos de urbanismo a partir dos anos 50 e sobretudo dos anos 70, o conceito de segregação substituiu as designações de 'separação' e de 'divisão' que eram usados no início do século XX, para assinalar as oposições sócio-espaciais que se começavam a verificar entre o centro e a periferia, o espaço de trabalho e de residência, e os bairros atractivos e desfavorecidos (Stébé, 2002:76). Embora este conceito começasse por ser usado de uma forma neutral, para salientar a separação dos grupos sociais no espaço geográfico em função de variáveis como a classe social, o ciclo de vida dos indivíduos ou a sua etnia, o próprio

²⁹ Embora os métodos estatísticos de análise ecológica fossem criticados por encararem o espaço de uma perspectiva reducionista (como uma tradução de variáveis demográficas, estruturais ou económicas), desenvolvendo agendas dedutivas e modelos a-espaciais, eles viriam também a suscitar o desenvolvimento de estudos etnográficos de comunidades (por exemplo de comunidades imigrantes), influenciando estudos subsequentes que viriam a permitir repensar criticamente o entendimento de conceitos clássicos da sociologia urbana, como o da segregação urbana (Pecqueur et al., 2003).

³⁰ para onde os processos de urbanização transportaram, na proporção directa da sua dimensão e aceleração, um conjunto de oportunidades mas também de problemas (Domingues, 2003).

desenvolvimento dos estudos sobre o tema viria a suscitar o desenvolvimento de um leque mais abrangente de conteúdos associados à sua utilização (Fortuijn *et al.*, 1998).

Stébé (2002: 77) destaca três: ⁱ⁾ o da separação residencial das categorias sociais no espaço geográfico em função de critérios como o estatuto socioprofissional, a origem étnica ou religiosa; ⁱⁱ⁾ o do desigual acesso a serviços e equipamentos e ⁱⁱⁱ⁾ o da referência aos espaços guetizados ou 'relegados' na cidade.

O *primeiro* sentido de utilização do conceito é dominante nas investigações que utilizam índices e metodologias diversificadas para identificar os níveis e padrões de separação dos grupos sociais no espaço geográfico³¹, e os principais factores explicativos dos níveis e padrões identificados. No âmbito destes estudos, a segregação urbana é olhada como a expressão da diferenciação sócio-espacial e como o resultado da interacção entre a diferenciação social e distância espacial (Andersen, 2003).

O *segundo* sentido da utilização do conceito tem estado menos associado às distâncias sócio-espaciais entre grupos e mais à questão do acesso diferenciado dos diversos grupos sociais aos bens materiais e simbólicos que satisfazem as necessidades humanas. De uma perspectiva weberiana, o conceito tem sido associado ao debate da desigual distribuição de recursos no espaço geográfico e ao debate dos efeitos que podem resultar dessa desigualdade.

O *terceiro* sentido de utilização do conceito (complementar aos anteriores) refere a problemática da relegação sócio-espacial. No âmbito destes processos discutem-se os efeitos da composição social, material ou simbólica dos territórios para as oportunidades de integração sócio-económica dos indivíduos, por exemplo em termos de mobilidade social, tanto no sentido descendente como no ascendente da estrutura de classes, dentro ou entre gerações.

³¹ O desenvolvimento de comparações internacionais sobre o tema tem vindo a mostrar que uma área pode ser simultaneamente equilibrada do ponto de vista da composição sócio-espacial de um determinado grupo (étnico ou religioso) e esta corresponder a um padrão de concentração espacial, verificando-se que a maior parte da população de um grupo minoritário reside nessa área (Van Kempen *et al.*, 1998); ou que algumas cidades com elevados níveis de segregação étnica podem ter um reduzido valor de imigrantes; ou ainda que cidades com um baixo índice de segregação étnica pode ter um elevado níveis de segregação étnica de comunidades específicas, como o a da população Bangladesh na cidade de Londres (Rooij *et al.*, 2002). Diversos autores têm vindo a criticar o fraco nível de desagregação da informação estatística em alguns contextos, notando que este é um factor que impede que sejam captados os níveis e padrões de segregação social dentro de unidades geográficas menores (Torres, 2004). Os estudos desenvolvidos sobre o tema têm vindo ainda a salientar a influencia exercida pelo tamanho das unidades espaciais sobre os níveis de segregação identificados, mas também a variação dos resultados em função das variáveis seleccionadas e as escalas utilizadas.

No âmbito destes debates tem vindo a lançar-se a hipótese de que as áreas de residência podem ser responsáveis por efeitos - independentes e adicionais- sobre a trajectória de vida dos seus residentes, passando-se a conferir uma maior relevância às questões da desigualdade e da diferenciação sócio-espacial, nomeadamente das condições e dos modos de vida urbanos.

Nesta linha de argumentação ganham especial relevância os debates acerca dos efeitos de uma fragmentação (que é social mas também espacial, cultural ou simbólica) para uma redução da coesão social; para a erosão de capital social na cidade; ou para uma redução de mobilidade entre fragmentos, com repercussões num incremento da diferenciação sócio-espacial e da disparidade de objectivos, valores e identidades na sociedade. É desta perspectiva que o carácter social das áreas urbanas (por exemplo do gueto e do enclave de luxo) é visto como uma expressão da desigualdade estruturada da sociedade e uma expressividade dos processos de segregação urbana. A emergência destes espaços tem vindo ainda a ser entendida como um indicador de uma crescente polarização sócio-espacial³² e como um possível factor que pode contribuir para um aumento de resultados divergentes na cidade, por exemplo ao nível educativo ou da criminalidade entre os vários fragmentos urbanos.

Voltaremos a esta questão adiante, para já importa considerar os resultados alcançados por algumas investigações teórico-empíricas que têm procurado responder à questão de quais são as causas da segregação urbana, reconhecendo-se (como atrás se fez referência) que estas dependem de diversas variáveis como a escala, o contexto e o(s) grupo(s) específicos que constituem o *focus* da análise.

³² *Estatisticamente* o conceito de polarização social tem vindo a ser interpretado como uma mudança na distribuição uni-modal de variáveis (de rendimento, de ocupações, ...) para uma distribuição bi-modal, em que se alarga a proporção da população situada no topo e na base da pirâmide, em detrimento dos que se situam no meio (O'loughlin *et al.*, 1996). *Espacialmente* este processo de polarização das estruturas de ocupação e de rendimento, argumentam alguns autores, tende a repercutir-se numa crescente divisão ou dualização interna das cidades (Fainstein, 2002). O modelo teórico da “cidade global” desenvolvido por Sassen enfatiza os efeitos da transição económica em curso (no sentido de uma maior terciarização da estrutura económica) para um aumento da dualização ou bipolarização da estrutura social das grandes metrópoles, que, ao nível espacial, se manifesta em grandes contrastes: de um lado os bairros chiques e gentrificados do pólo favorecido da classe de serviço global, o pólo de um proletariado terciário, constituído por todas as categorias de trabalhadores pouco qualificados, mal pagos e com empregos precários.

As investigações empíricas de outros autores não apoiam as teses dualização do sistema urbano. Por exemplo Préteceille (2003), com base em trabalhos desenvolvidos no contexto parisiense, critica o reducionismo destas teses, defendendo que a realidade é muito mais complexa, menos dicotómica, e mais marcada por uma gama variada de situações e de níveis de desigualdades urbanas (Para um maior aprofundamento ver Préteceille, 2003).

As origens diferenciadas dos processos da segregação urbana

No debate sobre os factores da segregação sócio-espacial, têm-se salientado forças produzidas a escalas muito diversas -desde a global, à nacional e local- e em processos de natureza complexa e interdependente (van Kempen e Marcuse, 1997; van Kempen e Özüekren, 1998). Sobre os factores explicativos da divisão social do espaço urbano têm vindo a colocar-se em evidência a interacção de diversos factores, podendo ser destacados três hipóteses básicas. As que explicam os processos de segregação sócio-espacial com base em factores que ocorrem à escala global (demográficos e económicos); em factores políticos (as praticas sociais e institucionais); e, com menor relevância, em factores individuais, sendo segundo esta perspectiva a divisão sócio-espacial entendida como o resultado de uma escolha pessoal.

No âmbito das explicações que defendem a influência de processos e de transformação que ocorrem à escala global e que contribuem para a localização diferencial de grupos sociais no espaço geográfico, importa salientar os ⁱ⁾ de ordem demográfica, associados a fluxos da imigração internacional de longa distância que criam "ambientes locais globalizados e interpenetrados por populações e estilos de vida" (Borja e Castells, 1997:69); ⁱⁱ⁾ e os de ordem económica, associados aos processos de globalização e de reestruturação dos processos de produção e polarização das estruturas de ocupação e rendimento, nas sociedades de capitalismo avançado (Hamnett, 1994; Hamnett, 1998; Atkinson, 2000b). No âmbito destas teorias, a separação dos grupos no espaço residencial (designadamente dos grupos de imigrantes minoritários) em relação ao resto da população é o resultado de processos que ocorrem à escala global e do efeito conjugado, ao nível local, de escolhas e de possibilidades económicas de agregados e colectivos de população e de agentes -privados, públicos, institucionais-.

Segundo esta perspectiva de análise as desigualdades ao nível do estatuto económico dos indivíduos tendem a materializar-se em reagrupamentos residenciais relativamente homogéneos, que expressam as desigualdades a-espaciais existentes na sociedade, baseadas em linhas de divisão profissional ou económica (Charron e Shearmur, 2005). As polarizações sócio-espaciais têm vindo assim a ser encaradas como um processo espacial complexo ligado às desigualdades existentes na sociedade (de estrutura económica ou de prestígio social) e no próprio espaço urbano, por exemplo ao nível do funcionamento do mercado imobiliário ou da distribuição espacial de emprego. Nesta abordagem a questão já não é somente o modo como as diferenças sócio-económicas se plasnam em padrões espaciais -aspecto largamente tratado

pelos chamados modelos positivistas de representação e análise-, mas como os modos de funcionamento do mercado imobiliário ou as restrições económicas se repercutem no acesso ao mercado de habitação e, por essa via, se repercutem na atribuição de diferentes localizações, tipos e qualidades de alojamento aos grupos sociais consoante o seu poder socio-económico (van Kempen e Özüekren, 1998; Salgueiro, 2001; Savage e Warde, 2002).

De acordo com esta linha de argumentação afirma-se que o principal processo gerador da segregação residencial nas cidades é a apropriação das melhores localizações residenciais pelas categorias com maiores rendimentos, a qual determina preços fundiários e imobiliários excludentes para as categorias com rendimentos inferiores. "É o princípio desta hierarquização dos preços fundiários e imobiliários que produz, em primeira instância, a hierarquização das posições sociais dos espaços residenciais, conduzindo, ao final da cadeia, à concentração dos mais pobres e mais desvalorizados" (Préteceille, 2003:9).

Sendo a segregação o resultado da acção do sector privado, ao nível dos mercados do solo e de propriedade, é também resultado das políticas urbanas, uma vez que são estas que regulam a intervenção dos privados (ao nível do ordenamento e planeamento da estrutura urbana³³, por via do controlo de terrenos e da regulação dos usos do solo), bem como regulam a intervenção em áreas específicas, como a da habitação, através da regulação da distribuição dos diversos tipos de alojamentos, ou da programação de investimentos directos ao nível da construção de habitação social ou de projectos de requalificação urbana, mas também de investimentos indirectos, por exemplo através de taxas e incentivos espacial e socialmente selectivos.

No âmbito das responsabilidades, directas ou indirectas do Estado nos processos de composição e de recomposição social, material e simbólica do tecido urbano (Herbert e Thomas., 1990), tem vindo a notar-se como as decisões de política urbana revelam capacidades para induzir processos de valorização ou de desvalorização de áreas, e como estes podem incrementar ou minimizar as desigualdade sócio-espaciais.

Embora sem considerar o planeamento como a principal causa da diferenciação sócio-espacial, diversos autores têm vindo a reflectir sobre algumas das suas responsabilidades na

³³ Os planos de urbanização configuram as operações que intervêm na produção do espaço: apropriação do solo, urbanização, edificação, construção, criação de infra-estruturas, eles procuram controlar a intervenção e desenvolvimento dos usos do solo, procurando organizar as actividades e os usos no território.

criação e perpetuação desses processos (Turok et al., 1999; Buck et al., 2005), criticando as decisões e práticas institucionais de discriminação da administração (Salgueiro, 2001; Madanipour *et al.*, 2001; Andersen, 2003)³⁴, por exemplo, através de planeamento e integração sócio-espacial de bairros de habitação social monofuncionais com uma fraca qualidade urbanística e localização na cidade (Hall, 1988; Alves, 2007).

Na literatura tem vindo, de resto, a reconhecer-se a relação existente entre a redistribuição e regulação dos Estados ao nível nacional, por exemplo, nos domínios da habitação ou da segurança social, e a extensão dos problemas da polarização social e urbana (Musterd e Ostendorf, 2003). A este respeito tem vindo a afirmar-se que, regra geral, são os Estados com uma menor provisão de habitação social e com esquemas redistributivos mais moderados, os que evidenciam os valores mais elevados de desigualdades sócio-económicas e de segregação espacial baseada na situação socioprofissional do indivíduo (Rooij e Musterd, 2002). Nestes casos, como refere (Musterd *et al.*, 1999), existe um maior risco do indivíduo desempregado terminar num segmento de baixa qualidade do mercado de habitação contribuindo para diferenciações na estrutura social. Os processos de regulação da pobreza, ao nível local de produção social do espaço urbano, são então vistos como factores fundamentais na explicação das desigualdades sociais e económicas que se observam na cidade, e que se caracterizam muitas das vezes por fragmentos que ganham na disparidade e perdem na coerência (Borja, 2003).

Finalmente, um outro grupo de explicações para as causas da segregação considera a intencionalidade da segregação ou do afastamento dos grupos sociais, procurando debater o papel das preferências e das escolhas residenciais dos agregados familiares no processo de segregação, ou, por outras palavras, a hipótese da segregação poder reflectir um desejo de categorias ou grupos sociais se afastarem, preferindo viver em enclaves étnicos, sociais, religiosos, ou outros³⁵.

No âmbito deste debate, sobre o peso das preferências e das possibilidades de escolhas residenciais no processo de segregação, tem vindo a introduzir-se a questão controversa da

³⁴ Os níveis de desigualdade e de segregação das cidades europeias é mais reduzido do que o das cidades da América do Norte, onde, por exemplo, são mais frequentes as áreas mono étnicas de grande dimensão (Musterd et al., 1998). No contexto europeu, os índices de segregação mais elevados têm vindo a ser identificados nas cidades com contextos socio-económicos mais liberais, onde é menor a regulação do Estado Providência ao nível das desigualdades socio-económicas.

³⁵ Note-se como em muitas cidades podem ser encontrados padrões étnicos sem correspondência com a pobreza.

natureza forçada ou voluntária da segregação urbana, por exemplo entre grupos minoritários, notando-se a difícil separação do que é separação e afastamento por parte dos grupos dominantes e do que é desejo de agregação espacial por parte de grupos minoritários.

A este propósito Torres (2004) afirma que segregação urbana é sobretudo um processo ‘relacional’ que existe quando um grupo se segrega ou é segregado, sendo, por vezes, difícil qualificar a natureza, forçada ou voluntária, dessa segregação. Borja e Castells (1997) preferem falar da existência de um ‘duplo processo de segregação’ entre as várias minorias étnicas e o grupo étnico dominante e entre as minorias étnicas entre si, que é resultante, por um lado, de processos de discriminação cultural, económica e social de que sofrem as minorias; e, por outro, de reacções defensivas específicas que reforçam esse padrão de segregação social. Um exemplo desse duplo processo de segregação sócio-espacial é o dos ciganos semi-nómadas que procuram nas localizações residenciais periféricas uma diminuição da interferência e do controlo social das agências, mantendo desse modo uma separação cultural relativamente à população não cigana (Sibley, 1998). Uma separação que tem vindo, simultaneamente, a ser promovida por decisões e práticas institucionais de afastamento sócio-espacial desse grupo étnico, normalmente com o objectivo de minimizar tensões e conflitos sociais (Sibley, 1998). A segregação sócio-espacial dos ciganos é assim resultante de um conjunto de decisões voluntárias, baseados em preferências da comunidade (Borja e Castells, 1997) e de decisões impostas pelos poderes políticos e forças económico-sociais (Stébé, 2002).

A literatura vem assim a descrever a agregação social como um processo que pode ser predominantemente voluntário e que se pode basear em decisões e preferências dos indivíduos e agregados familiares com vista a estratégias de protecção, ajuda mútua ou afirmação da natureza específica de culturas ou etnias (Borja e Castells, 1997), a par da segregação como um produto da exclusão e de relegação por parte das estruturas do poder político, económico ou social.³⁶

³⁶ Guerra (2002) explica o referido processo de “relegação” como um fenómeno, ou processo, que resulta de políticas de diferenciação negativa que procuram “colocar à distância” grupos sociais desacreditados e desencorajados, por situações e experiências marcadas pela exclusão social, como sejam o não acesso ao trabalho ou ao consumo. Situações essas que lhes outorgam um escasso interesse económico, social e político face ao sistema social (Borja *et al.*, 1997).

1.2.2. Os efeitos da segregação sócio-espacial e os 'efeitos de área' como parte integrante do problema da desvantagem

O interesse pelo tema da segregação sócio-espacial tem vindo a incluir, para além da tradicional medição das distâncias e das proximidades entre diferentes grupos sociais no espaço geográfico, o interesse pela análise dos efeitos, positivos e negativos, que são originados pela separação física dos grupos sociais e em particular pela concentração espacial de população pobre em alguns territórios.

De entre as muitas questões que têm vindo a ser colocadas no âmbito destes estudos³⁷, destaca-se a da influência dos contextos locais -de residência- para condicionar (de uma forma positiva ou negativa) as oportunidades de integração socio-económica dos indivíduos e comunidades, na esfera do emprego, do acesso às redes de apoio social, ou a bens e serviços públicos -nos domínios da saúde, da educação, ou, por exemplo, dos transportes- (Fitoussi *et al.*, 2004).

Com estas novas abordagens que têm vindo a ser desenvolvidas no campo dos estudos da desigualdade socio-económica, os processos de pobreza e de exclusão social, que vinham sendo explicados por causas eminentemente estruturais, situados ao nível macro -do funcionamento dos sistemas económico, cultural e político-, passam também a ser explicadas por factores que se situam ao nível micro -dos indivíduos e das suas redes sociais - e a um nível meso, dos grupos e dos bairros³⁸, passando a examinar-se de uma forma mais aprofundada os elementos contextuais que podem actuar a estes níveis e contribuir para a reprodução ou transformação das estruturas sociais que levam à pobreza e à exclusão social (Henriques, 2006).

No âmbito do debate sobre as características dos contextos territoriais que influenciam a estrutura de oportunidades dos indivíduos, têm vindo a ser identificados vários elementos

³⁷ O território de residência pode interferir nas oportunidades de vida dos agregados familiares? A vivência em determinados bairros pode exacerbar os problemas da pobreza e afectar as oportunidades de vida da população? (Van Kempen, 1997; Atkinson *et al.*, 2004). Os bairros em desvantagem devem ser encarados como importantes factores de desvantagem? (Friedrichs *et al.*, 2003: 797). Os territórios podem ser considerados uma causa agravante das desigualdades que excluem? (Portas, 2005).

³⁸ Note-se que a centralidade conferida ao território não é nova nas teorias sociais, mas se é certo que se assiste a “*spatial turn*” nos estudos sociológicos e culturais (Hubbard *et al.* 2004), esta tem vindo a ser particularmente visível no campo dos estudos da pobreza e da exclusão, por razões que se prendem com o aumento da heterogeneidade social, da etnicidade e da diversidade de identidades sócio culturais nas grandes cidades (Schnell *et al.*, 2002), particularmente quando esta anda associada a um aumento das situações de pobreza e de segregação sócio espacial (Broadway *et al.*, 1998).

responsáveis por vários tipos de ‘efeitos de área’, isto é, por vários tipos de efeitos que resultam do simples facto de se viver numa determinada área (Atkinson e Kintrea, 2001a, 2001b, 2004). De entre esse vasto conjunto de efeitos, analisar-se-ão primeiramente os que são designados na literatura por efeitos do 'espaço' (físico/geográfico) e, seguidamente, os de 'composição social'.

O primeiro grupo de efeitos são relativos às características do contexto local e independentes dos atributos da sua composição social, relacionando-se antes com: ⁱ⁾ *a localização do bairro na cidade e com a sua conexão a outras áreas*, e os efeitos que daí decorrem a são determinados pelas características de desenho da rede rodoviária e pela dotação de transportes públicos; ⁱⁱ⁾ *as características do ambiente construído*: ao nível da qualidade habitação (em termos do tipo, densidade, qualidade construtiva e arquitectónica dos alojamentos, tipologias e diversidade de regimes de ocupação) e do espaço público (em termos de usos do solo, de estrutura, desenho e forma urbana, ou, por exemplo, níveis de integração ou isolamento face à envolvente urbana); e com ⁱⁱⁱ⁾ *as possibilidades de acesso a recursos colectivos* -nos domínios da educação, saúde, ou lazer-.

No âmbito da discussão dos efeitos de área, Atkinson e Kintrea (2001a) afirmam que os mais óbvios ‘efeitos de bairro’ são os que decorrem da menor qualidade e disponibilidade de serviços em alguns territórios, porque eles condicionam as possibilidades de acesso a bens e serviços considerados essenciais em sociedade e também a normal coexistência de grupos no espaço. Referindo-se em particular às áreas urbanas 'em desvantagem' estes autores notam que nestes bairros o isolamento social tende a ser construído sobre o isolamento físico, que é o resultado da falta de um correcto planeamento urbano (Alves, 2007).

Uma afirmação que é corroborada por Salgueiro (2001: 191) para o contexto da Região de Lisboa, onde, a partir da análise conjunta das características espaciais do edificado, dos alojamentos e dos agregados familiares, observa que “as áreas de concentração de populações mais desfavorecida são no geral duplamente marginalizadas, pelas localizações afastadas ou dotadas de pequena acessibilidade, pela má qualidade urbanística e pelas diferentes condições de vida que oferecem”, referindo-se aos bairros de barracas e de habitação clandestina abarracada, aos edifícios velhos e degradados do centro, bairros de construção ilegal, mas também aos grandes bairros de habitação de promoção pública (Salgueiro, 2001).

Um segundo tipo de ‘efeitos de área’ resulta da ‘composição social’ dos territórios, sendo estes efeitos designados por alguns autores como ‘efeitos de classe’ (Grafmeyer, 1994), que são, de um modo geral, suscitados por atitudes e comportamentos de indivíduos que influenciam as atitudes e os comportamentos de outros indivíduos através de processos socialização³⁹ e de redes sociais. Para a explicação dos modos de actuação destes processos, importa começar por referir introdutoriamente que a socialização é a dimensão que se refere à interacção (visual ou verbal) entre pessoas num mesmo local e à ideia de que as pessoas, por via dessa interacção, podem adoptar atitudes e comportamentos dos outros, por exemplo, por via da aceitação de normas do grupo e por mecanismos de tipo epidémico ou de contágio social (Brannstrom, 2004). Estas teorias têm subjacente a ideia essencial de que o comportamento e as atitudes dos indivíduos podem mudar pelo contacto com os modelos de comportamento dos pares, por exemplo por contágio, ou devido aos modelos da socialização colectiva, que são exercidos pelos adultos sobre a população jovem através de papéis de supervisão ou de modelo (Lupton, 2003b).

Embora se possa considerar que os processos de socialização procedem das redes sociais, estas, por envolverem a comunicação de informação e de recursos, têm vindo a ser discutidas separadamente, do ponto de vista, por exemplo das suas características de densidade, de intensidade ou de diversidade da sua estrutura nodal. De entre as várias teorias que vêm sendo discutidas sobre a análise das redes sociais importa destacar as desenvolvidas por Granovetter, que embora destacando os benefícios que podem emergir das redes fortes (nomeadamente em termos de apoio social em tempo de necessidades), destaca “a força dos laços fracos”, porque sendo assentes em múltiplos contactos e contactos mais diversificados, podem oferecer melhores perspectivas em termos de acesso a informação e recursos comunitários, podendo assim favorecer a própria integração e dinamização dos contextos locais. É nesta perspectiva que Kleinman (1999) vem notando como os bairros habitados por população pobre e com várias vulnerabilidades à exclusão social (culturais, socioeconómicas, políticas, ou outras) tendem a evidenciar redes sociais muito circunscritas ao bairro que,

³⁹ No âmbito destes estudos têm vindo a ser identificados vários subconjuntos de processos de socialização como o ‘das normas sociais’ (que depende da existência de massa crítica antes que as normas influenciem os outros); ou o da ‘socialização selectiva’ (que é um tipo específico de socialização em que os vizinhos não são todos igualmente afectados, por exemplo os alunos que abandonam a escola influenciam os colegas da mesma idade, mas não têm impacto noutros residentes). Brannstrom (2004) opta ainda por distinguir os processos de socialização primária (de herança social que se transmitem de geração em geração) dos de socialização secundária, exercidos durante o crescimento da criança pelos grupos de pares e das redes sociais, notando-se que é neste último (e particularmente durante a adolescência) que as áreas de residência têm um significado mais importante, influenciando a escolha dos grupos de pares e das redes sociais, que têm efeitos na adopção de normas, valores e comportamentos (embora estes sejam também influenciados pelo capital cultural e de escolaridade dos indivíduos).

através de uma interação diária muito circunscrita localmente, tende a favorecer a adoção (por processos de contágio social) de atitudes e de comportamentos que se caracterizam por um nivelamento por baixo ao nível das expectativas de integração.

Para além da acção dos efeitos produzidos pelas características e recursos do bairro e pelos atributos da sua composição social, é preciso também considerar os que emergem de dinâmicas económicas exteriores ao bairro mas que exercem aí a sua acção de uma forma diferenciada (Musterd e Ostendorf, 2003), revelando capacidades para restringir fortemente as hipóteses de integração socio-económica dos indivíduos.

Um primeiro grupo de processos, que vêm sendo descritos na literatura por '*spatial mismatch*', referem-se, de um modo muito simplificado, má adequação local existente entre a oferta e a procura do emprego, devido à fraca acessibilidade de alguns bairros (em distância absoluta, ou mediada por redes de transportes públicos) a oportunidades de emprego adequadas para a estrutura de competências dos residentes⁴⁰.

Um outro conjunto de processos, que tem vindo a ser referido como importante para condicionar o acesso às oportunidades económicas (de acesso ao mercado de trabalho, ou de capitalização de investimentos económicos), mas também aos direitos sociais de cidadania é o da 'reputação de um lugar', defendendo-se que os efeitos de área são também produto dos discursos de uma ideologia normativa que constrói como problemáticas algumas categorias sociais e territoriais. Nesse sentido os estereótipos e discursos negativos construídos por algumas áreas e grupos poderiam favorecer processos de estigmatização externo, devido a alguma ou a várias das suas características, de composição social, ambientais, históricas ou urbanísticas. Reflectindo sobre as atitudes de discriminação em relação à população pobre ou aos territórios⁴¹.

Em relação aos resultados alcançados pelos estudos sobre os 'efeitos de área', importa começar por referir, que eles têm vindo a suscitar alguma controvérsia pela identificação de resultados nem sempre muito convergentes. Assim enquanto alguns estudos qualitativos empíricos, que procuram relacionar as características da composição social e física do lugar

⁴⁰ Para um maior aprofundamento ver Alves (2007).

⁴¹ No âmbito deste debate, sobre os processos de discriminação social, alguns documentos começam já a falar de processos de discriminação baseados no código postal, que dificultam, por exemplo o acesso ao mercado de trabalho ou de crédito (ODPM, 2004).

com resultados sócio-económicos e com a construção de identidades e de formas de relacionamento social, têm vindo a afirmar a existência de importantes ‘efeitos de área’ em áreas urbanas em risco (Glennister *et al.*, 1999; Lupton, 2003b), já os que têm vindo a ser alcançados por abordagens quantitativas de extensas bases de dados individuais, com base nas quais analisam a trajectória residencial, educativa e profissional dos indivíduos ao longo do tempo, têm vindo a concluir a existência de ‘efeitos de área’ moderados (Musterd e Andersson, 2006).

Se os primeiros estudos têm vindo a ser criticados por desenvolverem abordagens excessivamente focalizadas no bairro (que é analisado como uma realidade isolada face à envolvente), não considerando suficientemente o facto das fronteiras do bairro não serem fixas nem as mesmas para todos os grupos, variando em função de circunstâncias económicas específicas, profissionais, ou outras (Lupton, 2003b), já os estudos quantitativos desenvolvidos em países onde estão disponíveis bases estatísticas que permitem a sua medição, como na Suécia, têm vindo a identificar valores pouco expressivos de ‘efeitos de área’, nomeadamente em contextos caracterizados pela existência de moderados níveis de segregação urbana, particularmente quando comparados com os contextos de hiper segregação de algumas cidades americanas.

A revisão da literatura permite contudo observar um amplo consenso em torno da dificuldade em distinguir o que são ‘efeitos da área’ de outro tipo de efeitos -individuais, parentais, ou estruturais- resultantes de processos que vão para lá do bairro (Galster, 2002; Friedrichs *et al.*, 2003), afirmando-se que os efeitos de área são difíceis de identificar porque se situam entre um vasto conjunto de processos que estão interrelacionados (Atkinson e Kintrea, 2001a).

Existe também consenso que os ‘efeitos de área’ não são os mesmos para todos os grupos⁴² (Van Kempen, 1997; Atkinson e Kintrea, 2004), nem, como tivemos oportunidade de referenciar anteriormente, para todos os contextos territoriais, dependendo, entre outras coisas, do seu nível de concentração de pobreza e de segregação sócio-espacial.

⁴² Dependem dos padrões espaciais de actividade diária (em termos de lazer, de actividade profissional, do uso de serviços - públicos e privados), assim como dependem das redes sociais, dentro e fora do bairro, em que está envolvida a população.

Alguns autores têm vindo ainda a defender a maior importância de outros factores, designadamente dos factores parentais e das condições estruturais⁴³, para a explicação das trajectórias individuais e de comunidades. Nesta linha tem vindo a afirmar-se que mais importante do que os efeitos de área são as desigualdades entre agregados, e dos efeitos parentais na transmissão intergeracional da pobreza. Em relação às condições estruturais macroeconómicas ou outras, que têm uma origem e dinâmica exterior ao bairro, tem vindo a afirmar-se que os seus efeitos se manifestam de uma forma relevante dentro do bairro, reforçando muitas das vezes as próprias dinâmicas de desvantagem que são internas aos problemas sociais e urbanísticos do bairro, nas áreas que concentram pobreza e exclusão social (Grafmeyer, 1994).

Em relação aos efeitos positivos e negativos da segregação urbana e em particular aos de uma composição social, como a referida anteriormente, marcada pela pobreza e por situações de elevada vulnerabilidade à exclusão social, é importante dizer que embora nestes territórios a segregação sócio-espacial seja a ser dominantemente olhada de uma forma negativa (Musterd e Ostendorf, 1998; Fitoussi *et al.*, 2004), que ela tem vindo também a ser olhada como o resultado de uma desejo voluntário de agregação social (Fonseca *et al.*, 2002; Malheiros, 2002; Musterd *et al.*, 1999) passando, deste modo, a ser encarada como um processo que tem associado vários efeitos positivos, como o desenvolvimento de diversas formas de solidariedade e de ajuda mútua (como o uso do frigorífico, empréstimo de dinheiro sem juros, da troca directa de produtos e de serviços -como de corte de cabelo, pintura de casas, etc.- ou a preservação ou afirmação de identidades - culturais, religiosas, étnicas- (Fortuijn *et al.*, 1998; Schnell e Ostendorf, 2002).

Outro dos efeitos benéficos associados a áreas de homogeneidade social é o de favorecer a existência de uma massa crítica necessária para justificar a criação de algumas de empresas e de serviços à população específicos, como, por exemplo, no caso de grupos étnicos, venda de produtos, de cabeleireiros, etc.

⁴³ Reflectindo sobre os factores estruturais que podem ser responsáveis por processos de empobrecimento dos bairros de residência, Le Galès (1998) aponta i) as transformações ao nível das estruturas do mercado de trabalho (mediante por exemplo processos de reestruturação económica que determinam por exemplo processos de desindustrialização, que promovem o aumento do desemprego e de insegurança no mercado de trabalho), mas também transformação ao nível das estruturas demográficas e familiares (que podem determinar uma crescente fragilização destas redes, por um aumento de divórcios e de famílias monoparentais e de agregados constituídos por apenas um elemento), mas também pelo retrocesso de políticas sociais e de redistribuição económica que podem não impedir o surgimento e ressurgimento da pobreza (Le Galès, 1998).

Embora a proximidade ‘entre iguais’ em contextos socialmente homogêneos de vizinhança, possa gerar efeitos positivos de reciprocidade e de solidariedade social, possibilitadas por redes e interações sociais frequentes que favorecem a manutenção de tradições e de culturas que não se baseiam nas normas e valores da sociedade dominante, em alguns casos, como tivemos oportunidade de referenciar anteriormente, ela pode ser geradora de processos de estigmatização, interna e externa, que podem criar comportamentos apáticos ou desviantes (Buck, 2001; Lupton, 2003b). Estas segregações podem ser ainda responsáveis por um aumento da disparidade de comportamentos na cidade, associada a uma redução da mobilidade e da comunicação entre espaços e grupos sociais e a um aumento do isolamento sócio-espacial e cultural (Vranken, 2001), uma vez que as redes e os contactos sociais tendem a ficar confinados à comunidade local, impedindo o contacto com oportunidades mais vastas (nomeadamente de emprego, de contacto com a classe política, com as instituições do Estado -serviços de provisão e gestão de habitação, escolas, saúde, ...-). Para terminar refira-se que a problemática dos efeitos negativos associados a áreas urbanas críticas tem vindo a ser defendida em vários documentos oficiais. Por exemplo no ‘Plano Nacional de Inclusão’ afirma-se que o crescimento ou a vivência numa zona afectada por carências múltiplas deve ser considerado um factor de risco, que pode intensificar a exclusão e a marginalização das pessoas em situação de pobreza. Noutros países, como no Reino Unido, o aumento da proporção de crianças a crescer em bairros sem emprego e com baixos rendimentos também é identificada como uma causa da exclusão social, particularmente quando a essas áreas se associam, em condições de geometria variável, uma combinação de problemas interligados como o desemprego, as baixas competências e rendimentos, uma discriminação injusta, fraca habitação, elevado níveis de criminalidade e de decomposição familiar (Odpm, 1998; Social Exclusion, 2004).

CAPÍTULO 2. A DIMENSÃO POLÍTICA DA POBREZA E DA EXCLUSÃO SOCIAL

No capítulo anterior fez-se uma revisão das definições e das problematizações teóricas desenvolvidas em torno dos conceitos de pobreza e de exclusão social⁴⁴, sublinhando-se a sua natureza sócio-económica, mas também relacional, institucional e simbólica. No âmbito desta revisão alertou-se para a necessidade de melhor compreender as dimensões que criam vulnerabilidade a grupos sociais e comunidades, argumentando-se que para isso é importante identificar não só os factores que se situam ao nível das estruturas e dos processos, mas também ao nível das trajetórias individuais, familiares e dos contextos de residência. No âmbito desta reflexão distinguiram-se também os factores que têm uma natureza mais objectiva dos que têm uma natureza mais subjectiva, e que se associam por exemplo às imagens e às representações sociais de grupos e territórios em risco, sublinhando-se o modo perverso como estas podem condicionar as oportunidades de integração sócio-económica desses indivíduos (Capucha, 2005).

O reconhecimento destes riscos e a própria existência de discursos pouco consensuais sobre as causas e os processos da desvantagem⁴⁵, levam-nos agora a sublinhar, ao longo deste capítulo, a utilidade de um olhar mais vigilante sobre estes discursos, e em particular sobre as implicações políticas que lhes estão associadas, nomeadamente em termos da estruturação, condução e legitimação de estratégias de luta contra a pobreza e a exclusão sócio-espacial.

A reflexão teórica desenvolvida em torno destas questões estrutura-se em três momentos. Na primeira parte discutem-se as diferenças (substanciais, em alguns casos) dos desempenhos do Estado-Providência em diversos países, explorando a tipologia, proposta por Esping-Andersen (1990), dos três modelos que visam assegurar o bem-estar social: o liberal, o social

⁴⁴ Na sequência do debate desenvolvido anteriormente, opta-se pela utilização simultânea dos conceitos de pobreza e de exclusão social, considerando-se que eles referenciam problemáticas de natureza diferenciada ainda que fortemente interligadas.

⁴⁵ Foi atrás sublinhada a influência exercida pelas ideologias e valores na construção dos discursos sobre estas problemáticas, muitas vezes carregados de mitos e de preconceitos, que, como refere Mia Couto (2005), à força de tanto serem repetidos tendem a parecer produzir sentido.

democrático e o corporativo. Avalia-se o modo como cada um deles tem associados diferentes níveis de desigualdade sócio-económica e de protecção social dos riscos da pobreza e da exclusão social, e assinala-se, em particular, a debilidade da malha de protecção social dos países mediterrânicos (onde se inclui o sistema de protecção social português), identificando-se algumas das suas principais especificidades. A saber: uma trajectória de formação recente do Estado-Providência nestes países; uma realidade caracterizada por *deficits* acumulados no plano económico e social; ou uma elevada tolerância e aceitação do fenómeno da desvantagem, que no seu conjunto justificam a existência de uma elevada extensão da pobreza e do fenómeno da desigualdade sócio-económica (Ferreira, 2008; Alves, 2008b).

Na segunda parte discute-se as políticas de luta contra a pobreza e exclusão social, políticas essas que estão sempre embebidas e condicionadas pelo modelo de Estado-Providência em que se enquadram, e pelos contextos de problemas (e de possibilidades) que procuram afrontar. Argumenta-se depois que estas políticas são condicionadas pelas visões existentes sobre as causas e os processos essenciais da desvantagem, estando por isso a sua formulação dependente dos quadros explicativos da pobreza e da exclusão social que forem mobilizados. Reflecte-se ainda sobre as principais tipologias de políticas, estratégias e princípios de acção que têm vindo a ser ensaiadas e implementadas com vista à erradicação ou pelo menos à atenuação da pobreza e da exclusão social.

Na terceira parte discutem-se os pressupostos científicos e os objectivos subjacentes às políticas de luta contra a segregação e a concentração sócio-espacial de população pobre e com vulnerabilidade à exclusão social, explorando os principais argumentos que têm vindo a ser defendidos no âmbito das estratégias de miscigenação sócio-espacial. Discutem-se, em particular, os resultados (controversos) que têm vindo a ser alcançados por iniciativas de miscigenação social desenvolvidas em áreas urbanas sensíveis.

2.1. - Os regimes de Estado-Providência e o carácter débil e fragmentado das malhas de protecção social da Europa do Sul

Com o objectivo de reflectir sobre os traços distintivos que caracterizam os sistemas de protecção social dos países do Sul da Europa, onde se inclui Portugal, analisa-se neste ponto, e num primeiro momento, a proposta tipológica de Esping-Andersen (1990) de classificação

dos sistemas de protecção social em três “regimes” de bem-estar social. Antes porém, importa começar por referir, que o Estado Providencia é uma invenção relativamente recente das sociedades humanas⁴⁶, que atingiu o seu zénite nos países da Europa Industrializada cerca de trinta anos depois da II Guerra Mundial (Pinch, 1997), numa altura em que os países da Europa do Sul davam os primeiros passos na criação deste sistema de protecção social a par do processo de transição para a Democracia Política (Capucha, 2005). O desfasamento temporal na formação dos Estados Providencia entre estes dois grupos de países tem vindo a ser explicado por factores de natureza política (associados à manutenção dos regimes ditatoriais nos países do Sul da Europa até aos anos 70); de natureza ideológica (associados à existência de elevados níveis de aceitação e de tolerância na sociedade face à desigualdade e à pobreza); e de natureza sócio-económica (associados à permanência de debilidades estruturais em domínios como a economia, a habitação ou a educação).

As diferenças histórias na construção e desenvolvimento dos regimes de Estado-Providência permitem explicar a existência de desiguais capacidades de regulação de riscos sociais entre os países europeus. O interesse por este tema levaria Esping-Anderson (1990) a desenvolver um estudo comparativo internacional (alargado a dezoito países⁴⁷), com o objectivo de estruturar uma tipologia de Estados-Providência que permitisse classificar e agrupar os diferentes modelos de protecção do bem-estar social. Para tal, o autor desenvolveu diversos procedimentos metodológicos:

- i) a identificação das grandes ideologias que informaram o desenvolvimento dos diversos modelos de protecção;
- ii) o desenvolvimento de conceitos e de princípios de natureza teórica que permitiriam agregar indicadores de análise, como seja o conceito de desmercantilização (criado por Polanyi, 1944) cuja operacionalização visou avaliar o grau segundo o qual os indivíduos e as famílias mantinham um nível de vida socialmente aceitável independentemente dos rendimentos auferidos na esfera do mercado (Silva, 2002);
- iii) e a selecção e análise de indicadores e dados estatísticos relativos aos programas de protecção social -programas de pensões de invalidez, sobrevivência e de velhice, de subsídios e de outras prestações sociais- (Allen, 2004).

⁴⁶ A noção de Estado-Providência é, como explica Allen (2004), uma construção teórica usada para medir a posição específica de cada país em relação à capacidade do seu sistema de protecção social apoiar o bem-estar dos agregados familiares e comunidades.

⁴⁷ O estudo empírico, comparativo, desenvolvido pelo autor incluiu, com excepção do Luxemburgo, dezoito países da OCDE, dos quais apenas cinco são países não europeus, sendo a Itália o único dos Estados da Europa mediterrânica a ser incluído na análise.

O bem-estar social resulta da interacção e do contributo simultâneo das trocas estabelecidas nas esferas do mercado, da reciprocidade e da redistribuição, sendo que Esping-Anderson procura avaliar, especificamente o papel do Estado-Providência, e em particular dos mecanismos de redistribuição para a garantia do bem-estar social.

Segundo Kesteloot (2002) e Musterd e Ostendorf (1998) a reciprocidade, a redistribuição e as trocas de mercado -que constituem as formas de integração socioeconómica em sociedade- diferenciam-se entre si pelo modo como os bens e os serviços são produzidos e trocados. As relações da reciprocidade desenvolvem-se entre membros da família e amigos; as da redistribuição são promovidas pelo Estado implicando a existência de mecanismos de redistribuição económica; e as do mercado são possibilitadas pela produção e troca de bens e de serviços, através dos mecanismos da oferta e da procura. Deste modo, as relações que o indivíduo estabelece com o mercado de trabalho, a família/comunidade e o Estado, determinam diferentes níveis de inclusão e de exclusão social.

Para Esping-Andersen (1990: 21-22) estamos na presença de um Estado-Providência quando "a service is rendered as a matter of right, and when a person can maintain a livelihood without reliance on the market". Este autor analisando as capacidades dos vários modelos de provisão de bem-estar social, mas também o tipo de estratificação e de desenho dos programas de protecção social, propõe uma estrutura tipológica constituída por três ideais-tipo de 'regimes de providência' ou de 'modelos de bem-estar social' (cf. Silva, 2002; Conceição, 2002): o modelo social-democrático que evidencia o maior nível de desmercantilização; o modelo liberal que apresenta o menor nível de desmercantilização; e o conservador que corresponde ao nível intermédio (Quadro 1).

No 'regime anglosaxónico ou liberal' são agregados os países que têm em comum um reduzido nível de desmercantilização, como por exemplo o Reino Unido e a Irlanda com o desenvolvimento de formas de protecção social fragmentadas e baseadas em baixos níveis de transferências monetárias, cujo acesso é feito, de uma forma restrita, mediante a comprovação de necessidades. Neste tipo de regimes, a provisão de bem-estar social pelo Estado restringe-se aos indivíduos com elevadas necessidades económicas, e salvaguarda apenas a garantia de mínimos de bem-estar material, a que estão associadas transferências económicas moderadas. Este tipo de regime caracteriza-se por isso pela existência de maiores riscos de desigualdade

socioeconómica e de riscos de pobreza e de exclusão social, podendo ser ainda responsável pela criação de algumas 'armadilhas' da pobreza (Silva, 2002).

Quadro 1. Tipos de regimes e de arquétipos de países identificados por Esping (1990)

Tipos de Regimes	Liberal	Conservador	Social-Democrático
Nível de desmercantilização	Reduzido	Médio	Elevado
Princípio de Estratificação	Liberal	Conservador	Socialista
Princípio subjacente ao desenho dos Programas	Residualista	Corporativista	Universalista
Países principais	Austrália Canadá USA	França, Alemanha, Itália, Áustria, Bélgica, Holanda, Luxemburgo	Noruega, Suécia, Dinamarca, Finlândia, Noruega

Fonte: Allen (2004)

O 'regime continental ou corporativo/conservador' caracteriza-se por um nível intermédio de desmercantilização. O nível de protecção social baseia-se essencialmente no estatuto profissional dos indivíduos e agregados familiares, estando os direitos sociais, com excepção dos da assistência social, fortemente condicionados pelo grupo profissional de pertença, sendo este um elemento essencial na determinação dos benefícios sociais e da própria regulamentação que rege esses benefícios. Os esquemas de protecção social procuram preservar o *status quo* e manter as formas de solidariedade preexistentes, verificando-se que o peso das transferências monetárias é particularmente elevado no caso dos programas de pensões de reforma (e em particular das que têm como fonte de financiamento as contribuições dos trabalhadores) e é débil no caso dos indivíduos sem uma carreira contributiva sólida.

O 'regime escandinavo ou social-democrático' é o que apresenta um maior nível de desmercantilização no acesso ao bem-estar social. Neste regime os direitos de protecção social derivam não da carreira contributiva dos indivíduos, mas dos próprios direitos de cidadania, procurando o Estado promover o princípio do acesso universal e da equidade às

prestações sociais do Estado e aos serviços de apoio às famílias⁴⁸ (Silva, 2002). A política de habitação social é prova disto nesses países, observando-se que o sector do arrendamento social lidera a estrutura do mercado habitacional, procurando as empresas municipais da habitação competir com as do mercado privado na produção de habitação de qualidade e a preços acessíveis (Arbaci, 2002).

No âmbito da literatura tem-se vindo a salientar as relações que se estabelecem entre os diferentes regimes de “Estado Providência” e de “Habitação” (Arbaci, 2002), notando como os primeiros têm associadas diferentes concepções do que é a “habitação” e do modo como esta deve ser providenciada – predominantemente pela esfera do mercado, do Estado, ou da família- e como a sua provisão se repercute em diferentes níveis de segregação socio-espacial, em função das condições específicas do sistema de habitação de cada país, nomeadamente ao nível da acessibilidade, disponibilidade e composição entre as diferentes tipologias de alojamento (Musterd et al., 1998), mas também de diferentes estratégias de regulação dos usos do solo e do mercado de habitação ao nível local que justificam de resto a existência de dissimilaridades entre cidades de um mesmo sistema de Estado Providência.

Por outro lado, considerando que a informação estatística utilizada por Esping-Andersen (1990) se refere aos anos 80, alguns autores têm vindo a questionar a persistência dos diferentes regimes de Estado-Providência identificados pelo autor na actualidade. Estudos mais recentes realizados sobre esta questão (Moreno *et al.*, 2002; Andreotti et al., 2001) têm vindo a afirmar a existência de um elevado nível de permanência no agrupamento dos países em torno desta proposta tipológica.

Efectivamente e não obstante alguns processos de ajustamento dos sistemas de Estado-Providência⁴⁹, observa-se contudo uma forte permanência das suas características essenciais, verificando-se que estas são o resultando de processos longos de estruturação (Silva, 2002). Assim, embora os desafios das transformações nas esferas do mercado e da família tenham

⁴⁸ Na classificação dos Estados-Providência há uma tradição na distinção das abordagens denominadas por Beveridge das designadas por Bismarck, sendo o principal aspecto diferenciador destes dois sistemas o modo como é feito o financiamento das despesas do sistema de protecção social. O modelo de Beveridge promove uma certa uniformidade ou equidade na provisão de benefícios, sendo a sua principal fonte de financiamento os impostos; o modelo Bismarck é mais fragmentado, estando o acesso aos benefícios sociais mais dependente da carreira contributiva dos indivíduos (Conceição, 2002).

⁴⁹ Por exemplo no âmbito do Modelo de Providência Escandinavo, tem vindo a observar-se a par da permanência de um elevado nível de transferências sociais e de provisão de serviços às famílias, uma maior ênfase colocada pelo Estado nestes países na provisão dos serviços de apoio às famílias e nas políticas de activação do emprego em detrimento das transferências monetárias directas para as famílias (Conceição, 2002).

vindo a requerer novas respostas e capacidades organizativas dos sistemas de protecção social do Estado, tem vindo a verificar-se que as conjunturas de mudança dependem fortemente das 'próprias características anteriores à mudança', sublinhando-se, deste modo, a relevância dos factores da 'path dependency', ou seja das trajectórias -históricas, socio-económicas, políticas-específicas a cada contexto nacional (Mingione, 2004).

Importa referir que alguns autores sem questionarem o valor heurístico dos 'ideais-tipo' propostos por Esping-Andersen (1990), têm vindo a sublinhar que o carácter genérico desta proposta tipológica impede a identificação dos aspectos particulares e diferenciadores de cada um dos sistemas (Silva, 2002). Tem sido por exemplo referido o modo como alguns países divergem dentro dos ideais tipo propostos por Esping-Andersen, argumentando-se que os Estados-Providência nunca são tipologias puras mas casos híbridos desses ideais tipo (Koopmans, 2008; Allen, 2004). No âmbito deste debate, o sistema do Estado-Providência italiano vem sendo referenciado como um caso híbrido que concilia simultaneamente características de mais do que um ideal tipo. Em causa o facto deste sistema exhibir uma forte tensão entre as abordagens liberais do mercado e as conservadoras, baseadas em programas sociais com desenhos perpetuadores da estratificação e das hierarquias sociais existentes (Allen, 2004). A situação de relativa ambiguidade do sistema do Estado-Providência italiano vem sendo explicada por alguns autores à luz da natureza demasiado etnocêntrica da abordagem desenvolvida por Esping-Andersen, argumentando-se que o conceito de desmercantilização se adaptaria mais à realidade dos países escandinavos (onde os mecanismos de substituição de rendimentos são o principal instrumento de garantia do bem-estar social) do que aos países do sul (onde o acesso ao bem-estar social se faz por um conjunto mais diverso e menos formal de mecanismos de integração socioeconómica, de que é exemplo os mecanismos de solidariedade familiar e das redes comunitárias locais⁵⁰).

A este respeito importa referir que o padrão de baixos níveis de redistribuição dos sistemas de Estado-Providência do Sul da Europa, tem vindo a suscitar o debate sobre a pertinência da integração destes países no regime corporativo proposto por Esping-Andersen ou alternativamente na criação de um quarto regime de Estado-Providência. O debate sobre o tema tem vindo a suscitar duas posições contrastantes na literatura.

⁵⁰ É esta a posição de Silva (2002) que sem questionar a pertinência dos instrumentos metodológicos desenvolvidos por Esping-Andersen, nomeadamente os de desmercantilização e de desfamiliarização, nota a falta de sensibilidade demonstrada pelos instrumentos desenvolvidos por Esping-Andersen para lidar com as especificidades dos sistemas do sul da Europa e com a complexidade dos factores que estiveram na sua origem.

Alguns autores defendem, na linha de Esping-Andersen, que os países da Europa Mediterrânica constituem versões pouco desenvolvidas do modelo corporativo devido à permanência nestes países de regimes ditatoriais até aos anos 70. Na sua opinião os países do sul partilham das características -organizacionais, institucionais e ideológicas- dos países que integram o regime corporativo, nomeadamente o papel da família e das associações não lucrativas na desmercantilização do bem-estar social, ou as dicotomias no acesso aos direitos sociais de acordo com o estatuto ocupacional dos trabalhadores (Andreotti *et al.*, 2001), defendendo por isso que devem ser incluídos numa mesma tipologia. A principal diferença para os defensores desta tese reside no total de gastos da percentagem de PIB nas políticas sociais, o que é explicado com o argumento de que os sistemas de Estado-Providência do Sul da Europa são versões pouco desenvolvidas do regime continental (Esping-Anderson 1999; Silva 2002; Powell *et al.* 2004). Defendem assim a ideia geral da existência, entre os países da Europa do Sul e Central, de "mais diferenças de grau do que de tipo" (Silva, 2002:48).

Uma posição diferente é partilhada por Andreotti *et al.* (2001), Moreno *et al.* (2002) e Allen, (2004), que defendem que entre os sistemas de Estado-Providência dos dois grupos de países -do sul da Europa (nomeadamente Grécia, Portugal, Espanha, Itália⁵¹) e do regime continental (França, Alemanha, Bélgica, Holanda)- existem mais diferenças do que similaridades, argumentando por isso a criação de um quarto modelo ou regime de bem-estar social. Esta posição é também defendida por Silva (2002: 49), que não concordando com as teses que defendem que os países do sul da Europa são uma versão pouco desenvolvida do modelo corporativo, defende alternativamente uma abordagem "histórico-institucional" que permita alargar o leque de escolhas e das opções, estruturais e normativas, de forma a perceber as especificidades deste modelo de Estado-Providência e dos desafios que se lhe colocam⁵².

⁵¹ A Itália, Espanha, Portugal e Grécia são agregadas num mesmo grupo por partilharem de características geográficas, físicas, políticas, económicas e sociais muito similares. Para um maior aprofundamento sobre as razões que justificam a pertinência da agregação destes países e não de outros da Europa mediterrânica, veja-se Silva (2002).

⁵² Andreotti *et al.* (2001) nota como muitas regiões, nomeadamente do Norte da Itália e da Espanha, têm em comum diversas características dos países Continentais (por exemplo a existência de um elevado nível de migração interna, um elevado nível de industrialização e proletarianização, e um auto emprego inovador e dinâmico). Nas palavras deste autor estas regiões mostram "como as características de um modelo podem coexistir com um elevado nível de desenvolvimento e como um modelo não representa necessariamente um sinal de atraso, mas apenas um diferente padrão de desenvolvimento" (Andreotti *et al.*, 2001:45).

A este propósito com o objectivo de salientar a trajectória de formação recente do Sistema de Estado-Providência em Portugal, apresenta-se, no Quadro 2, uma perspectiva diacrónica das suas principais etapas de formação.

Quadro 2. Proposta de tipificação das fases de construção do Sistema de Estado-Providência em Portugal (principais etapas)

Principais Etapas	Características
FASE INCIPIENTE do sistema da Segurança Social. Até meados dos anos 70 (fim do período de vigência do sistema ditatorial do Estado Novo).	Dominam as instituições de previdência dos organismos corporativos (Capucha, 2005), sendo que o sistema está longe de abranger todos os grupos e situações sociais (Guerreiro, 2000). Para além da protecção social dos contribuintes (empregadores e trabalhadores segurados), dominam as formas de regulação social formais, como as das redes de protecção social de tipo caritativo religioso (da Igreja Católica e de outras instituições particulares de solidariedade social), e as informais, ligadas às formas de solidariedade familiar e comunitária. A luta contra a pobreza não é uma prioridade política até esta altura, estimando-se uma extensão de pobreza de cerca de 40% da população total ⁵³ (Moreno <i>et al.</i> , 2002)
FASE DE CONSTRUÇÃO do sistema de Segurança Social. Inicia-se no período imediatamente a seguir à Revolução de 25 Abril de 1974. As medidas lançadas pelos governos visam "substituir a pluralidade de sistemas sectoriais de previdência e assistência por um sistema unificado de segurança social" (Guerreiro, 2002: 5). É criado o regime não contributivo da segurança social que define a extensividade da segurança social a todos os cidadãos portugueses. A Constituição da República de 1976, promulga as liberdades cívicas e os direitos sociais e laborais.	Entre outras medidas, no campo da política social, é criado o direito a uma pensão social para idosos; o direito a pensões e a subsídios de doença; o abono de família especial; ou a compensação por morte (para um maior aprofundamento ver Capucha, 2005). O desenho e implementação dos direitos de protecção social desenvolvem-se num contexto de crise económica internacional e de limitações ao nível dos recursos financeiros em Portugal, o que cria algumas dificuldades para a sua operacionalização. Todavia, é introduzida a pensão social e universalizado o direito à protecção para todas as pessoas que não estavam abrangidas por qualquer esquema de previdência. Assiste-se também a um alargar das medidas de protecção nas áreas da saúde e da educação, mediante o princípio da universalização dos direitos sociais, mas mantêm-se falhas importantes na luta contra a pobreza, nomeadamente as actuações ao nível da assistência social são particularmente escassas e fragmentadas.
FASE DE REORGANIZAÇÃO do sistema de Segurança Social (1984).	É lançada a lei que cria as bases da segurança social (estruturando a provisão da protecção em 3 níveis: o regime geral, o regime não contributivo e a assistência social (viria a ser revista em 2000, mas mantém os três componentes anteriores). As políticas contra a pobreza continuam a ser praticamente inexistentes.
FASE DA EUROPEIZAÇÃO DAS POLITICAS de luta contra a pobreza e exclusão social. Depois da adesão de Portugal à actual UE (em 1986) Portugal participa nos II e III Programas Europeus de Luta Contra a Pobreza.	A participação de Portugal no II Programa de Luta contra a Pobreza (lançado entre 1985 e 1989) possibilita "a troca de conhecimentos, a coordenação de acções e o desenvolvimento de equipas transnacionais para a aplicação de novos métodos de luta contra a pobreza" (Estivill, 2003: 45). A participação no III Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza permite o desenvolvimento, através de um enfoque que procura ser territorial e integrado, de projectos (nacionais e europeus) de intervenção em territórios em crise (Henriques, 2006). Os fundos de pré-adesão e os sucessivos QCA's permitiram uma enorme expansão do investimento público

⁵³ Estudos de Silva (1984), referidos por Estivill (2003) estimam que cerca de 43% dos portugueses viviam em situação de pobreza à data da Revolução, notando que o limiar de pobreza era na altura fixado em 75% do rendimento *per capita* (Estivill, 2003: 37).

	na consolidação do sistema nacional de saúde, do ensino público, dos equipamentos de apoio social, e da infra-estruturação urbana.
FASE DE MATURAÇÃO DO SISTEMA (a partir de 1996), sendo criado um conjunto mais sistemático de políticas sociais da Luta Contra a Pobreza e Exclusão Social em Portugal	O Sistema de Segurança Social evidencia um aumento do número de pensionistas, dos montantes das prestações e do leque dos riscos e situações cobertas. No âmbito da 'nova geração de políticas sociais' destaca-se o Rendimento Mínimo Garantido que é criado em 1996.

Fonte: elaboração própria

Para finalizar a reflexão desenvolvida sobre os diferentes regimes de Estado-Providência na Europa, importa referir, de uma forma não exaustiva, alguns dos principais elementos que caracterizam o regime Mediterrânico ou da Europa do sul, onde se integra Portugal, de modo a perceber o que tem sido o papel do Estado na protecção de riscos sociais, ou de outro modo, para entender os elevados níveis de desigualdade e de pobreza que se registam nestes países (Ferreira, 2008; Capucha, 2005). Segundo Moreno et al. (2002) esta realidade deve-se ao carácter pouco consistente e muito fragmentado das malhas de protecção social destes países, quer ao nível do Sistema de Segurança Social⁵⁴ quer ao nível de outros tipos de mecanismos de protecção social⁵⁵.

Os gastos em matéria de protecção social (em percentagem de PIB) dos sistemas de providência nestes países, a sua distribuição por domínios e o carácter mais ou menos estratificado das prestações sociais, são alguns dos elementos que importa considerar na avaliação do caso português, uma vez que, no seu conjunto, eles condicionam de forma importante o acesso dos diferentes grupos ao bem-estar social.

Em 1998, Portugal era o país da União Europeia com um menor gasto em percentagem do Produto Interno Bruto na protecção dos riscos sociais (23,4% face a uma média comunitária de 27,5%). Nas últimas décadas embora as despesas com a protecção social tenham vindo

⁵⁴ O Sistema da Segurança Social é uma das vertentes mais importantes dos sistemas de protecção social ⁵⁴ (Rodrigues, 1999). Trata-se de um instrumento muito importante para a redução da pobreza e das desigualdades, na medida em que promove uma redistribuição monetária de recursos a um nível horizontal (ajudando a combater as situações de pobreza que podem emergir no ciclo de vida dos indivíduos, associadas a contextos de doença, desemprego ou velhice, com base nas contribuições financeiras dos indivíduos feitas ao longo da sua vida) e ao nível vertical (procurando, com base em princípios específicos, corrigir desigualdades económicas e regular situações de pobreza, com a redistribuição de recursos dos que menos para os que mais precisam) (Alcock, 1997).

⁵⁵ Para além do Sistema de Segurança Social os sistemas de protecção social desenvolvem ainda uma acção importante ao nível da provisão de serviços e/ou de equipamentos públicos nos domínios da educação, da saúde, da habitação, dos transportes, do desporto, da cultura, da acção social, ou do emprego, procurando apoiar a população mais necessitada. Por exemplo, por via do sistema de educação são apoiadas as crianças com maiores carências económicas através da provisão de alimentação e de material escolar gratuito; mas outros auxílios são providenciados às pessoas com deficiência; aos desempregados de longa duração; aos toxicodependentes e outros grupos de população cuja integração se encontra fragilizada devido a situações de marginalidade social ou de discriminação.

progressivamente a aumentar (em 2001 os gastos do Orçamento Geral do Estado rondavam os 23,9% do PIB⁵⁶) e com este aumento o número de pessoas protegidas, contudo as redes de protecção social continuam a mostrar-se frágeis, evidenciando Portugal os maiores níveis de desigualdade e de extensão de pobreza na UE (para um maior aprofundamento ver Alves, 2008b).

Em Portugal, a desagregação das despesas sociais do Estado em função dos riscos sociais clássicos evidencia a existência de fortes desequilíbrios nas formas de protecção social, observando-se a maior protecção social dos idosos comparativamente a outras categorias sociais, a par de um fraco desenvolvimento das prestações e dos serviços às famílias e às políticas sociais de habitação⁵⁷ (Silva, 2002).

Não obstante as maiores despesas sociais (em percentagem de PIB) com as pensões de velhice e de sobrevivência (Quadro3), é importante também notar que os idosos são um grupo com uma elevada vulnerabilidade à pobreza em Portugal, o que se deve à juventude do sistema de protecção social em Portugal e à decorrente existência de um passado não contribuinte de muitos beneficiários. A existência de carreiras contributivas instáveis e reportadas a baixos salários, o peso da economia informal e a fuga aos impostos em Portugal, são outros factores que permitem explicar os baixos valores das pensões em Portugal.

Quadro 3. Protecção social por função em Portugal e na União Europeia, em 1996

Repartição das despesas*	Portugal	União Europeia
Despesas sociais em % PIB	21,6	28,5
Velhice e Sobrevivência	38,7	42,8
Saúde	26,8	21,7
Reabilitação	10,4	8,2
Desemprego	5,2	8,1

⁵⁶ "A despesa social situa-se entre 25 e 35 por cento do PIB nos países industrializados e entre 5 e 15 por cento do PIB em muitos países em desenvolvimento de médio rendimento (...) Embora os recursos gerados pelo crescimento económico sejam essenciais para assegurar uma redução contínua da pobreza, a experiência revela que o crescimento não reduz automaticamente a pobreza, sendo igualmente necessário implementar mecanismos de redistribuição dos rendimentos (tais como os sistemas de segurança social). De facto, países com os mesmos níveis de PIB *per capita* apresentam níveis muito diferentes de pobreza e um dos principais factores que influencia o nível de pobreza é a existência de um sistema de segurança social eficaz" (OIT, 2007, p. 4).

⁵⁷ É importante referir, com base em Moreno et. al (2002), que o nível e composição do gasto social português começa a aproximar-se em 2000 da média europeia.

Família	5	7,7
Doença	2,6	4,2
Administração	3,7	3,3
Habitação	0	1,9
Outras	7,1	0,6

* peso % no total da despesa

Fonte: Silva (2002) com base em dados da Comissão Europeia (2000)

As desigualdades estão presentes no sistema português de protecção social também no modo como as políticas de protecção social, de habitação, de saúde e de equipamentos de apoio à família abrangem de modo diferenciado as diversas categorias do tecido social, deixando algumas delas menos protegidas ou desprotegidas de todo (Capucha, 2005).

Pode dizer-se que em Portugal o sistema de protecção social está excessivamente vinculado às lógicas do mercado de trabalho e das economias (Madeira, 1996), observando-se que o mercado de trabalho e de protecção social são, em conjunto, responsáveis pela desprotecção de um vasto conjunto de pessoas que não participam na actividade produtiva (jovens, mulheres com dificuldades de acesso ao emprego, pessoas com deficiência), nem de esquemas de assistência social (na sequência da existência de benefícios altamente discricionários).

2.2 - As políticas de luta contra a pobreza e a exclusão social

Depois de reflectir sobre os diferentes regimes de Estado-Providência, o que nos ajuda a perceber como os diferentes níveis de protecção social do Estado condicionam diferentes capacidades de actuação ao nível das Políticas de Luta contra a Pobreza e a Exclusão Social, importa agora reflectir sobre essas políticas dirigidas para grupos e comunidades em risco, procurando-se explorar algumas das classificações que têm vindo a ser desenvolvidas no âmbito da avaliação destas políticas.

Procura-se aqui discutir a importância do papel do Estado na protecção dos riscos sociais, face à convergência de um conjunto de crises sociais e económicas a várias escalas, e que afectam um leque cada vez mais alargado de grupos sociais e territórios. Para isso parte-se de

uma tentativa de avaliar a influência dos discursos não só para a interpretação e explicação dos problemas da desigualdade e da desvantagem sócio-económica e espacial, mas também para o desenho e estruturação das políticas de luta contra a pobreza e a exclusão social (diversidade de objectivos e princípios de actuação). Segue-se uma tipificação das principais respostas que têm vindo a ser desenvolvidas no âmbito da luta contra a pobreza e a exclusão social, contrapondo as opções políticas de universalidade/*targeting* que têm vindo a ser desenvolvidas no âmbito destas iniciativas governamentais. Por fim, abordam-se alguns dos principais desafios da coordenação e da eficácia das intervenções dirigidas especificamente para o combate à pobreza e à exclusão em áreas urbanas críticas.

2.2.1 - A importância dos discursos políticos no entendimento das causas e na formulação das respostas para os problemas da pobreza e da exclusão social

O debate sobre as causas e os processos essenciais da pobreza e da exclusão social e sobre as implicações desses discursos para o desenho das políticas públicas neste campo de intervenção continua a ser, segundo Alcock (1997), um importante elemento do debate político e académico internacional.

Os discursos neste domínio (académicos e políticos) têm procurado efectivamente influenciar os processos de decisão política. Alcock (1997) refere, por exemplo, que esta era uma preocupação que já estava presente nos primeiros estudos da moderna investigação sobre a pobreza do século XIX, notando que os cálculos Booth e Rowntree sobre a extensão da pobreza em algumas cidades britânicas procuraram dar estatuto político a estas problemáticas e criar assim pressões governamentais no sentido da sua resolução. Por outro lado, e se os próprios sistemas de protecção social são o resultado de estruturas e de políticas com objectivos e prioridades que vão sendo moldados por discursos então deveremos sublinhar a centralidade dos discursos em todos os processos de decisão política.

Existe de facto, como se tem referido ao longo deste estudo, uma não neutralidade dos discursos, verificando-se que as ideologias, os pressupostos e os valores estruturam o desenvolvimento de explicações específicas sobre os problemas da desvantagem –social e espacial-, tendendo daí a imanar propostas de actuação política específicas (Musterd *et al.*, 1999). Tem vindo de resto a ser sublinhado o papel que os discursos jogam na estruturação

das imagens e representações sociais e o como estas influenciam a compreensão e a acção sobre a realidade. Na literatura têm, por exemplo, vindo a ser sublinhados os efeitos negativos de discursos e representações preconceituosos sobre grupos e territórios em risco (Capucha, 2005; Guerra, 2002a), e a reconhecer-se a capacidade dos discursos para promoverem a valorização ou a desvalorização dos estatutos sociais e territoriais.

A importância dos discursos tem vindo ainda a ser reconhecida ao nível definição dos problemas que requerem a intervenção pública. "O discurso determina aquilo que pode e que não pode ser pensado", sendo por isso considerado "um ponto de partida fundamental", para a definição do leque de opções políticas disponíveis nos processos de decisão e de actuação pública⁵⁸ (Carvalho, 1999: 26). Deste modo, e segundo Carvalho (1999), são consideradas de importância fundamental para influenciar as decisões políticas as competências discursivas associadas à capacidade de enquadrar e formular questões, de defender opiniões e de levar os outros a aceitá-las.

Ou seja, os discursos constituem efectivamente uma peça central na estruturação das ideias sobre as causas essenciais dos problemas e, a jusante, sobre as soluções que devem ser desenhadas para a resolução dessas problemáticas. É desta perspectiva que Foucault (1987) afirma que os discursos são práticas ou actos sociais intencionais, defendendo a análise arqueológica dos discursos, ou seja das relações em termos de poder que determinam a emergência e a institucionalização dos discursos no campo da acção pública e o modo como eles revelam capacidades para influenciar, conduzir e legitimar essa mesma intervenção pública.

Neste sentido, as implicações dos diversos discursos políticos sobre as causas essenciais da pobreza e da exclusão social têm vindo a ser reflectidos na literatura. Por exemplo, sobre o modo como os discursos mais liberais e conservadores, que responsabilizam as atitudes e os comportamentos dos pobres pela sua situação, tendem a propor medidas de intervenção minimalistas e restritivas de forma a regular os efeitos indesejáveis da 'subsídio-dependência'. Com base no desenvolvimento de discursos sobre as incapacidades evidenciadas pelas estratégias de redistribuição de recursos na prevenção e erradicação da pobreza (enfatizando-

⁵⁸ O processo político é tipicamente dividido na identificação do problema, na formulação de opções de acção e na sua implementação, embora na prática este possa não ser um processo de sequência linear, nem mutuamente exclusivo (voltaremos a esta questão ao longo deste trabalho).

se, como já se disse, a origem patológica da desvantagem, isto é, a incapacidade das pessoas de tirarem partido das oportunidades oferecidas pelo Estado), os defensores destas teorias advogam estratégias que ao invés de procurarem aliviar a pobreza, ajudem os pobres a sair dela, encorajando-os a superar as barreiras culturais e económicas que os agarram à pobreza, de modo a fomentar a integração social e profissional destes grupos⁵⁹.

De outra perspectiva, os discursos de esquerda tendem a sublinhar as falhas do sistema económico capitalista e dos valores da solidariedade e da justiça social -por exemplo no que respeita às orientações e ao modo de funcionamento dos sistemas de ensino, de formação, de saúde e da provisão da segurança social-, argumentando que ou porque são muito baixos, ou porque exigem prova de baixos recursos, estas respostas promovem a pobreza ou a apatia individual. Estas posições sociais-democráticas, defensoras do princípio do universalismo e da centralidade do papel do Estado em matéria de protecção social, são as que evidenciam uma posição mais comprometida com os problemas da desvantagem social, entendendo-os como se tratando de problemas que emergem do próprio funcionamento pouco solidário e humanista da sociedade.

Reflectindo sobre estas posições, aparentemente contraditórias, relativamente à importância dos discursos nas causas dos problemas da desvantagem, Alcock (1997) defende uma posição de integração dos diversos quadros explicativos, argumentando que se a pobreza e a exclusão social resultam da interacção de factores muito diversos, que actuam a múltiplas escalas e domínios, que então, a sua explicação não poderá ficar confinada a apenas um quadro de causalidade.

Por sua vez e relativamente à importância dos discursos no desenho e implementação das políticas, importa reconhecer e reflectir sobre as principais tipologias e princípios que vêm sendo desenvolvidas na acção pública de luta contra a pobreza e a exclusão social. Por exemplo, vários autores ao analisarem as diversas crises que vêm afectando o mercado de trabalho e as formas tradicionais da solidariedade social, vêem nas medidas de protecção social do Estado a única via para poder assegurar a inclusão social dos segmentos sociais com maiores dificuldades de integração socioeconómica (jovens com baixas qualificações e sem

⁵⁹ Esta corrente de pensamento suporta-se em estudos que por exemplo demonstram a relação inversa entre generosidade dos Estados-Providência e a menor participação dos imigrantes no mercado de trabalho (Koopmans, 2008).

experiência profissional, população envelhecidos e com qualificações obsoletas, entre outros grupos desfavorecidos).

As transformações que vêm ocorrendo nas esferas do emprego e da família⁶⁰ têm levado Musterd *et al.* (1999) a afirmar que, pelo menos no campo teórico, a esfera da redistribuição é a única que pode garantir uma melhoria das condições de vida dos grupos e dos territórios 'em risco'. Na opinião de Musterd e Murie (2002) e na de Reimer (2004) o aumento dos valores do desemprego e a crescente instabilidade do mercado de trabalho são a expressão da incapacidade da esfera do mercado (num contexto dominando pela globalização económica, informatização e modernização produtiva) actuar como um sustentáculo do bem-estar social de todos os cidadãos. As trocas do mercado e as desiguais condições no trabalho e nos rendimentos geram desigualdades: a persistência de baixos rendimentos em contextos de emprego; a instabilidade profissional ou as situações involuntárias de desemprego são manifestações das falhas evidenciadas pela esfera do mercado no que respeita à integração socioeconómica de todos os indivíduos.

Para além da crise no mercado de trabalho, a esfera da família tem vindo a ser marcada por crises que são evidentes não apenas pela existência de uma crescente instabilidade conjugal, evidente pelo aumento dos divórcios e dos agregados constituídos por um só indivíduo (Mingione e Oberti, 2003), mas também ao nível do não cumprimento de algumas funções de protecção social tradicionais, como as de assistência social aos idosos e às pessoas dependentes, que têm vindo a aumentar as pressões sobre os sistemas formais de protecção.

No âmbito do projecto de investigação internacional Urbex, pessoas pertencentes a três categorias de população excluídas do mercado de trabalho e com uma fraca posição na sociedade (desempregados de longa duração; mãe solteiras sem emprego; e imigrantes desempregados) foram inquiridos sobre a importância das redes sociais para a sua integração sócio-económica. Com este estudo concluiu-se que, salvo poucas excepções, a importância

⁶⁰ Atendendo à intensidade e à abrangência das mudanças, alguns autores (por exemplo Musterd *et al.*, 1999, ou McGregor *et al.*, 1995) têm vindo a comparar o actual período de transformação sócio-económica, com o período analisado por Karl Polanyi (1944) nos anos 40, numa altura em que se procurava restaurar a economia liberal do séc. XIX. Reflectindo sobre as relações, em diferentes períodos históricos, que se estabelecem entre a economia e a sociedade, Polanyi (1944) alertou para o facto do capitalismo liberal poder constituir uma via para o desastre -para a degradação cultural e social-. Polanyi nota que ao contrário do que acontecia em sociedades anteriores (mais rudimentares) as economias do seu tempo começam a deixar de estar submersas e embebidas no tecido social para passarem a comandar esse próprio tecido, afirmando que as utopias liberais subordinam os interesses humanos aos económicos, com vista à procura do lucro. O actual contexto das sociedades capitalistas, tem vindo a justificar a reconsideração e relevância de algumas lições de Polanyi.

das redes sociais tem vindo a diminuir e eram raramente fortes para os indivíduos entrevistados (quer em termos de extensão quer de intensidade), mesmo quando os outros modos de integração ofereciam poucas oportunidades. "A redução das dimensões das famílias, da individualização, a redução da dependência mútua e a expansão geográfica das esferas do quotidiano (do daily life) jogam um papel nestes processos de enfraquecimento das redes sociais" (Murie, e Musterd, 2004: 1450). Mesmo no contexto italiano, onde existe uma forte tradição nas redes de solidariedade familiares, se verificou a perda de força destas redes⁶¹.

Face a este conjunto crises, na esfera do emprego e da família, tem vindo a sublinhar-se a importância das políticas sociais do Estado -de redistribuição e de provisão de bens e serviços públicos (gratuitos ou a custos inferiores)- para evitar que os grupos com maiores dificuldades de integração socioeconómica acabem por procurar estratégias de sobrevivência numa economia subterrânea e ilegal, que se aproveita da miséria (Capucha, 2005).

"[...] many people have lost attachment to the labour market; few of them can rely on the welfare state because they are classified as undeserving poor, but increasingly, they must also face a situation in which local social networks no longer play a role. This seems to create the perfect conditions for the development of informal and illegal activities as the only perceived option" (Murie e Musterd, 2004:1449).

No actual contexto de crise, na esfera do mercado e da família, não se pode assim esperar uma reactivação espontânea em que 'naturalmente' se superem as situações de pobreza, sem existir uma acção preventiva e reparadora do Estado em diversos domínios de acção visando, em última instância, o objectivo da integração de grupos e comunidades mais desfavorecidas.

Segundo Rodrigues *et al*, (1999) as políticas públicas que visam essa integração devem ser entendidas como um movimento que leva “por um lado, as pessoas, famílias e grupos em situação de exclusão social e de pobreza a iniciar processos que lhes permitam o acesso aos direitos de cidadania e de participação social e, por outro, as instituições a oferecerem a essas pessoas, famílias e grupos, reais oportunidades de iniciar esses processos, disponibilizando-

⁶¹ O desenvolvimento das trocas na esfera da reciprocidade requer a capacidade de produção de alguns recursos, como os da confiança entre os membros da rede, o que nem sempre acontece. Por outro lado, em alguns contextos familiares/comunitários, os recursos - financeiros e relacionais- são de tal forma restritos ou escassos que os mecanismos de apoio familiar constituem, eles próprios, um factor de empobrecimento familiar (Cardoso *et al.*, 2001). Nestes casos, o papel da ajuda familiar é não só insuficiente para compensar a escassez de recursos, como pode ser gerador de dificuldades económicas adicionais para o agregado (para um aprofundamento ver Alves, 2008).

lhes os meios, dando-lhes apoio” (Rodrigues *et al*, 1999: 79). O processo de integração, que pressupõe uma participação activa no funcionamento da sociedade⁶², envolve assim uma ‘delegação de poder’ que promova uma participação activa dos grupos sociais em risco nas oportunidades e recursos disponíveis na sociedade. Ou seja, a protecção social do Estado, entendida como um sistema que tem como objectivo diminuir os efeitos mais graves das desigualdades sociais, deverá assim privilegiar a concretização de acções de apoio e inserção através de políticas que restituam os direitos e capacidades para o exercício da cidadania.

Assim, em termos sintéticos, pode afirmar-se que as acções públicas com o objectivo da inclusão social visam garantir, a todas as pessoas em situação de pobreza e de exclusão social, o acesso a níveis mais equitativos de justiça social, por via da beneficiação das oportunidades presentes em sociedade.

2.2.2 - Tipologias de intervenções públicas para superar a pobreza e a exclusão social

Se no primeiro capítulo da tese se enfatizou o facto das situações da pobreza e da exclusão social poderem evidenciar formas e facetas muito diferenciadas (como as da privação monetária ou relacional) e uma natureza inter-relacionada e cumulativa complexa, procura-se agora identificar as principais políticas públicas que o combate aos fenómenos atrás referenciados têm vindo a requerer. Não se procura aqui a identificação exaustiva de todas as medidas e acções que têm vindo a ser desenvolvidas neste campo de actuação, mas apenas os principais tipos de instrumentos e de princípios de acção que vêm caracterizando e configurando as novas abordagens de luta contra a pobreza e exclusão social e espacial.

Nesta tentativa de sistematização Clavel (2004) refere um conjunto variado de respostas públicas de luta contra a pobreza e a exclusão social que têm vindo a ser formuladas e lançadas no campo:

- do Urbanismo: desencravar guetos; legalizar ou regenerar habitat marginal; fazer chegar serviços públicos básicos -redes viárias e transportes, água e saneamento- a áreas excluídas; promover a cooperação dos habitantes na qualificação dos espaços públicos e na melhoria da

⁶² Segundo Rodrigues *et al*. (1999: 78) "a integração remete para um conjunto de situações estáveis e consolidadas ao nível das relações de trabalho, familiares e sociais. A sua possibilidade passa pela interacção entre quatro sistemas: o sistema político-jurídico, que deve operar a integração cívica e política; o sistema económico e territorial, que pressupõe a integração socio-económica num dado espaço; o sistema de protecção social, que proporciona a integração social; e o sistema familiar, comunitário e simbólico, que deve realizar a integração familiar e na comunidade mais abrangente."

habitação; introduzir mistura social; ou localizar equipamentos e elementos monumentais que proporcionem visibilidade e dignidade à zona;

- da Acção Sócio-Económica e Educativa: atracção de actividades; generalização do emprego no local; programas de apoio às empresas e de formação continuada; acções contra o absentismo escolar; programas de formação específicos para mulheres, jovens e grupos já em situações de exclusão;

- da Inovação Política e Legal: iniciativas para a administração e os governos reconhecerem os plenos direitos de cidadania a todos os habitantes de um território, nomeadamente o acesso aos serviços públicos.

No âmbito desta reflexão importa contudo defender, na linha de Spicker (2007), que não há uma resposta óbvia para a pobreza, porque os problemas e as circunstâncias locais são sempre muito diversas, dependendo a eficácia da resposta do contexto onde esta se aplica, o que sublinha a necessidade de uma maior adaptação dos instrumentos a favor da inclusão às especificidades e necessidades locais⁶³ (podendo estas requerer medidas para a remoção de preconceitos e atitudes discriminatórios por parte das estruturas que produzem e reproduzem a desigualdade; medidas de alívio da pobreza monetária; medidas de luta contra o desemprego e de criação de emprego, ou medidas de reversão de processos de deterioração urbana e de falta de condições habitacionais, entre outras).

A análise das abordagens políticas de luta contra a pobreza e a exclusão social permite-nos fazer uma primeira distinção geral entre as acções de carácter preventivo e curativo (Costa, 1998). No primeiro caso (acção preventiva), trata-se de eliminar, por antecipação, as causas da pobreza (desemprego, nível dos salários, insuficiência das pensões e de outras transferências, nível educativo e de qualificação profissional, acesso a cuidados de saúde, acesso à segurança social, etc.). No segundo caso (acção curativa), a intervenção terá de resolver simultaneamente três tipos de problemas: a) a privação (carências); b) as consequências da pobreza ('perdas' psicológicas e sociais, hábitos e comportamentos, etc.); e c) as causas da pobreza (atrás referidas).

⁶³ As linhas de orientação estratégicas destas políticas são normalmente construídas ao nível central a partir de diagnósticos regionais e nacionais que permitem o desenvolvimento de orientações gerais (através de planos e de programas de acção associados à criação de linhas de financiamento). Por sua vez, ao nível local é importante que existam diagnósticos mais detalhados das necessidades locais e a construção de projectos mais adequados a essas necessidades/expectativas, devendo por isso existir uma suficiente flexibilidade dos programas que são definidos nível supra-local (em termos de prazos, tipos de financiamento e áreas de intervenção).

As acções ‘preventivas’ procuram assim impedir a emergência das situações da pobreza e da exclusão social, procurando lidar, em primeiro lugar, com as causas da pobreza que, como foi já referido não são iguais em todos os contextos nacionais, regionais e locais. Estas acções preventivas são acções transversais aos vários domínios de intervenção do Estado (habitação, educação, regulação dos usos do solo, etc.), ainda que estas possam ter uma planificação e uma execução integrada (Spicker, 2007).

As acções carácter ‘curativo’ nos programas de luta contra a pobreza e a exclusão social visam, de um modo geral, reduzir a pobreza. Estas acções podem ser desenvolvidas através da provisão de rendimentos ou recursos às famílias com maiores carências económicas (através do apoio ao rendimento ou às suas condições materiais de vida), reconhecendo como prioridade a satisfação de necessidades básicas ao nível da alimentação, habitação, serviços, etc. No entanto estas acções podem ainda envolver outro tipo de medidas, por exemplo, as de apoio ao desenvolvimento das capacidades individuais como forma de potenciar e expandir os recursos destes indivíduos e deste modo melhorar as suas condições de vida (a título de exemplo refira-se, o desenvolvimento de acções de educação e formação que visam a integração destes grupos no mercado de trabalho), reconhecendo-se a importância destes investimentos no sentido de habilitar as pessoas a uma participação plena na sociedade, procurando universalizar o acesso às estruturas de oportunidade que permitem o exercício dos direitos políticos, cívicos e sociais, e deste possibilitar a redução das desigualdades. Refira-se ainda a existência de outras medidas mais direccionadas para territórios em risco, procurando criar aí contextos de vida dignos, com emprego legal e qualidade de habitação para todos.

Como explica Costa (1998: 54) "na perspectiva curativa, a luta contra a pobreza requer intervenções a diversos níveis: pessoal, familiar, local, nacional, europeu e mundial". Este autor alerta para a necessidade de actuar nestas várias escalas, sendo que a intervenção a nível pessoal visa reabilitar o pobre nos aspectos mais marcados pela pobreza (referências simbólicas, aspectos de saúde, etc.), e que são fundamentais para garantir a eficácia das restantes intervenções. Por sua vez, o nível local apresenta-se particularmente rico em recursos (materiais, institucionais e outros) e potencialidades que devem ser mobilizadas na luta contra a pobreza e a exclusão social⁶⁴, contudo importa ter presente que a acção local tem

⁶⁴ É preciso reconhecer a importância do contexto local para o planeamento comunitário, devendo a este propósito promover-se a participação dos principais destinatários das acções. Uma opinião defendida por Madeira (1996) que advoga um maior apelo das iniciativas comunitárias às energias e capacidades da população; às energias e necessidades de grupos

limites, na medida em que se conhece que alguns dos problemas têm origem em políticas nacionais e tendências supra-nacionais, pelo que só a estes níveis poderão ser resolvidos. Deste modo Costa (1998: 55) refere que "os projectos locais deverão ter a preocupação de não contribuir para iludir a necessidade de mudanças sociais de natureza estrutural e de âmbito nacional (ou supra nacional)".

Uma outra categorização distingue as respostas directas para os problemas da pobreza (como as da redistribuição de recursos), das respostas indirectas para estes problemas, ou seja aquelas respostas políticas que apesar de não se dirigirem de forma directa para os pobres, afectam-nos, quase sempre procurando beneficiá-los. Mas, como refere Spicker (2007), nem sempre isso acontece, havendo políticas que embora afirmem procurar indirectamente responder aos problemas da pobreza, acabam, no entanto, por responder prioritariamente a outro tipo de interesses (por exemplo económicos), podendo aumentar a própria vulnerabilidade das pessoas em risco (uma questão de resto muito debatida na análise dos efeitos de algumas iniciativas de renovação urbana movidas, predominantemente, por interesses fundiários ou imobiliário, ver por exemplo (Brownill e Darke, 1998; Brownill *et al.*, 1998; Florio e Brownill, 2000).

Ainda no âmbito das políticas de combate à pobreza e à exclusão, Clavel (2004) critica as políticas públicas que não se concentram a agir sobre a causa dos processos mas sim a promover a segregação sócio-espacial daqueles que sofrem os seus efeitos, nomeadamente as políticas que participam na criação de espaços de exclusão e isolamento. Refere especificamente "as políticas urbanas, que para responderem às necessidades de alojamento das populações modestas e para suprirem a habitação insalubre, desenvolvem espaços sociais diferenciados e relegados, alguns dos quais são, hoje em dia estigmatizados - zonas urbanas sensíveis" (Clavel, 2004: 179).

Existem contudo políticas urbanas muito diversas que têm vindo a ser desenvolvidas para reduzir a exclusão social. Por exemplo, Murie e Musterd (2004), no âmbito do projecto internacional Urbex, identificam seis tipos de abordagens integradas que são comuns em diversas cidades, e que em alguns casos se combinam entre si (ver Quadro 4).

desfavorecidos; ao estabelecimento dos laços de convergência entre serviços públicos, autarquias e privados na solução dos programas locais.

Quadro 4. As políticas urbanas para reduzir a pobreza e a exclusão social

Estratégias de integração de políticas em contexto urbano	Procura-se assegurar uma maior integração de políticas, sendo que esta integração varia de acordo com a natureza da governância urbana: em contextos urbanos fragmentados a integração entre iniciativas pode estar mais focada para as fronteiras administrativas; noutras cidades o foco é a coordenação da acção de diferentes serviços e departamentos governamentais.
Iniciativas dirigidas especificamente a bairros	Procura-se colocar a ênfase na necessidade de uma melhorar a integração das políticas ao nível local -ao nível do bairro-. As políticas dirigidas para bairros têm uma longa tradição em alguns países: França, Reino Unido ou Holanda. Por exemplo, na Holanda as políticas urbanas incluem uma importante dimensão de bairro, sendo desenvolvidas em contacto e cooperação com: residentes; diversas instituições públicas (políticas, organizações de apoio social, entre outras); associações de moradores, etc. Existem contudo alguns países onde tem havido dificuldades em articular e coordenar estratégias de intervenção em áreas em declínio.
Medidas de apoio ao emprego	Procura-se com estas políticas prevenir uma dependência prolongada aos subsídios do Estado e assegurar que as estratégias de combate à pobreza e à exclusão são efectivas e sustentáveis. Em alguns contextos este tipo de políticas tem sido progressivamente transferido do nível nacional para o local, como forma de se adaptarem a grupos-alvo específicos de uma forma mais efectiva. Isto força a importância das autoridades locais para desenvolverem as suas próprias soluções e os seus novos esquemas de emprego. Deste modo, as novas instituições de apoio ao emprego e gabinetes de formação têm novas tarefas para tentar ajudar as pessoas a reentrar no mercado de trabalho).
Intervenções de reestruturação da habitação	A dimensão habitacional é raramente o elemento central das políticas urbanas recentes, contudo mantém-se como um importante elemento em alguns contextos urbanos dependendo das necessidades locais (em termos de qualidade e quantidade de habitação, de ocupação ilegal, etc). Por exemplo, o Ministério de Habitação da Holanda tem vindo a considerar que a única forma de prevenir que áreas com baixas rendas entrem em declínio é promover uma reestruturação radical da habitação construída depois da segunda guerra mundial.
Projectos de desenvolvimento comunitário	Um elemento central nas abordagens políticas dirigidas aos bairros com concentração de problemas passa por estimular um maior envolvimento comunitário, com a construção de ligações mais fortes entre os residentes e organizações locais de modo a que em conjunto procurem soluções comuns para os seus problemas. Este maior envolvimento pode ser trabalhado com iniciativas desenvolvidas para grupos específicos de população, como por exemplo jovens em risco ou imigrantes.
Acções de targeting social	Estas abordagens dirigem-se a segmentos específicos da população que não estão bem servidas por políticas preexistentes. Por exemplo, políticas especialmente concebidas para grupos com dificuldades de entrada/permanência no mercado de trabalho (de apoio ao empreendedorismo e ao auto-emprego); ou por exemplo as políticas especialmente dirigidas para a integração de imigrantes.

Fonte: Murie e Musterd (2004)

2.2.3 – A operacionalização das políticas de luta contra a pobreza e a exclusão social

Agir sobre a pobreza e a exclusão social exige a definição de metas e de estratégias. Esta definição pode ser feita segundo perspectivas de maior selectividade ou generalidade, no primeiro caso as políticas podem centrar-se essencialmente em grupos-alvo ou em territórios-alvo; no segundo caso as políticas podem ter uma formulação mais genérica, falando-se da universalidade das políticas (em torno, por exemplo, da provisão dos serviços).

Os debates sobre as respostas que devem ser dirigidas para a redução da pobreza e da exclusão social (Spicker, 2007:135), têm vindo a suscitar a discussão de diversas questões relacionadas com a forma mais eficaz como deverão ser operacionalizadas as acções neste domínio, discutindo-se os critérios e as formas de selecção dos beneficiários das diversas medidas⁶⁵. Uma questão que a este nível merece a maior atenção é a dos critérios e dos limiares escolhidos para a selecção dos beneficiários, sendo possível focar apenas os que evidenciam um maior nível de carências ou ser mais generalizada a ajuda. Neste âmbito, as políticas de luta contra a pobreza e a exclusão social têm vindo a ser distinguidas entre as 'mais gerais', que procuram providenciar serviços para todos, ou pelo menos para todos dentro de uma categoria definida de forma vasta; e as políticas 'mais específicas' que focam recursos em grupos específicos de população com necessidades. (Capucha, 2005). As políticas mais gerais baseiam-se numa lógica de universalidade, sendo a atribuição dos benefícios ou das prestações feita com base nos princípios de igualdade e de automaticidade de direitos; já as políticas mais específicas, que se desenvolvem em diferentes domínios da intervenção pública, procuram responder a necessidades sociais segundo um princípio de selectividade (*targeting*).

Sendo o princípio da universalidade entendido como uma forma de distribuir recursos para todos os que deles necessitam (independentemente do seu nível de carência económica), os autores que defendem o princípio da selectividade defendem que com menos gastos conseguem maiores efeitos, argumentando que a universalidade dos benefícios é um desperdício. Segundo Spicker (2007) os principais argumentos a favor do *targeting* são

⁶⁵ A questão de como a pobreza deve ser identificada alerta para a importância dos indicadores usados nesse processo de diagnóstico, reconhecendo-se que a selecção feita desses indicadores pode ter um efeito de distorção nas prioridades da acção política. Note-se também que a definição dos limiares usados nesses indicadores é essencialmente um assunto moral ou ideológico, dependendo da valorização ou desvalorização que é feita, académica e politicamente, dos temas da pobreza e da exclusão social face a outros temas e preocupação políticas.

precisamente a eficiência e a equidade, na medida em que os recursos são mais focados para a população que mais precisa.

A perspectiva territorial na operacionalização das políticas de combate à pobreza e à exclusão tem vindo a assumir-se como uma tendência chave das políticas em Portugal, que sob influência determinante de vários documentos e iniciativas de origem comunitária, passaram a definir a territorialização como um instrumento estratégico fundamental para a provisão de respostas espacialmente diferenciadas e localmente específicas (Henriques, 2001, 2006).

De entre os programas sectoriais que em Portugal têm vindo a promover o princípio da territorialização na luta (directa ou indirecta) contra a pobreza e a exclusão, são ilustrativos, no domínio da educação o programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP); no domínio do emprego os Pactos Territoriais para o Emprego (PTE); no domínio da habitação o Programa Especial de Realojamento (PER). Para além destes, têm também vindo a ser desenvolvidos programas de natureza mais integrada e igualmente focalizada em territórios-alvo, como o programa URBAN ou do Programa de Reabilitação Urbana (PRU).

Algumas destas políticas territorializadas são ainda marcadas por uma forte tendência para diferenciação sectorial no combate da exclusão, no entanto a natureza multidimensional da exclusão tem vindo a pressionar os diferentes profissionais, agências e níveis de governo, a cooperar nas políticas de inserção, desenvolvendo-se corpos interministeriais e partenariados que procuram melhorar as capacidades de coordenação nas políticas de luta contra a pobreza e a exclusão Silver *et al.* (1995). Com as novas iniciativas procura-se melhorar a capacidade de organização e mobilização dos actores locais (Carley, 2000; Hull, 2002; Percy, 2003), bem como a sua capacidade de adaptação à natureza multidimensional dos problemas da desvantagem, promovendo o desenvolvimento de respostas territorializadas mais adequadas às necessidades das comunidades locais (Andersen *et al.*, 2001)⁶⁶.

⁶⁶ Algumas avaliações vêm no entanto sugerindo que a existência de diferentes agências deste tipo, variando em composição e função, aumentou a complexidade, opacidade e duplicação de esforços.

2.3. - As estratégias de combate à segregação sócio-espacial e a favor da miscigenação social

No primeiro capítulo referiu-se que a concentração espacial de pobreza e de exclusão social pode aumentar a vulnerabilidade social dos grupos que se posicionam nos extremos mais desfavorecidos da estrutura social, argumentando-se que nestes territórios as vulnerabilidades individuais (à pobreza, ao desemprego, e à exclusão social) podem articular-se e ser potenciadas por outro tipo de desvantagens nos domínios: físico (das infra-estruturas de habitação, dos equipamentos, e das acessibilidades); económico (do emprego e das funções disponíveis); e simbólico (das imagens e representações que influenciam a auto-estima e as oportunidades de acesso às esferas da integração sócio-económica). No âmbito desta problemática, argumentou-se que a conjugação espacial de diversas desvantagens pode efectivamente ser geradora de efeitos adicionais negativos que, por sua vez, podem reforçar a visibilidade dos processos de diferenciação sócio-espacial, particularmente nos extremos da distribuição de rendimentos e de recursos, podendo ampliar-se a distância simbólica entre os espaços valorizados e desvalorizados da cidade⁶⁷.

Desta perspectiva a exclusão social e a segregação espacial foram ambas examinadas como fenómenos relacionados que podem criar engrenagens ou processos de declínio sócio-espacial. O reconhecimento destas dinâmicas cumulativas e de difícil reversão, tem suscitado o lançamento, em diversos países, de políticas que, no campo do planeamento territorial e da habitação, procuram promover situações de mistura social em áreas residenciais (miscigenação social), considerando-se este um princípio de actuação desejável com vista à promoção da integração sócio-económica, particularmente dos grupos sociais em risco.

A exclusão social tem vindo assim a ser encarada como um problema não redutível a uma dimensão individual ou a uma agregação de fenómenos individuais, desenvolvendo-se por isso, em diversos contextos urbanos, respostas públicas contra a segregação sócio-espacial que têm vindo a ser consideradas como resposta indirectas para os problemas da pobreza e da exclusão social. No campo académico ganha assim centralidade o debate sobre os efeitos da geografia social urbana para as oportunidades de integração sócio-económica, discutindo-se

⁶⁷ Os processos de valorização ou de desvalorização do estatuto dos territórios depende das suas qualidades de utilização e de apropriação simbólica (Gonçalves, 1988). Voltaremos a este assunto ao longo do terceiro capítulo, aquando da análise das teorias do declínio urbano.

o modo como os conteúdos da estrutura urbana (por exemplo, do padrão espacial de oferta dos diferentes tipos de habitação, emprego, equipamentos sociais e transportes públicos) condicionam as oportunidades da integração sócio-económica, mas também como esta estrutura urbana é, por sua vez, condicionada e transformada pelos actores sociais que, com os seus diferentes recursos (económicos, políticos e culturais) revelam capacidades diferenciadas de produção e de apropriação simbólica do espaço.

É neste sentido que se vêm discutindo os efeitos da geografia social (ou da composição social) dos territórios para a qualidade e a densidade das interacções e das relações que aí se estabelecem, notando-se que as relações e práticas vividas influenciam as próprias trajectórias, no sentido de uma maior ou menor inclusão ou exclusão, individual, comunitária ou mesmo territorial. No âmbito deste debate questiona-se, particularmente, qual das situações será a mais favorável: a da homogeneidade ou a da heterogeneidade interna das áreas de residência. Embora na generalidade dos países com tradição em planeamento urbano a mescla social seja assumida como um princípio desejável, verifica-se contudo que, como refere Gonçalves (1988: 21), se "a maior parte dos projectos de urbanistas defendem a heterogeneidade [no entanto em muitos contextos] a homogeneidade é a regra de facto"⁶⁸, para além de que, na prática, quando a heterogeneidade social se concretiza efectivamente ela nem sempre é promotora de uma maior equidade ou justiça social (Fainstein, 2005)⁶⁹.

Os debates que se desenvolvem em torno destes temas, pela relevância que assumem no âmbito das iniciativas dirigidas para áreas urbanas em crise e para a luta contra a pobreza e a exclusão social em geral, são reflectidos neste ponto que é estruturado em três partes complementares. Na primeira, faz-se uma breve síntese dos principais argumentos que têm vindo a ser defendidos na luta contra a homogeneidade e o isolamento sócio-espacial dos grupos mais pobres. Discute-se aqui, em particular, as principais ideias subjacentes ao conceito de 'mix social', mas também algumas das ambiguidades que lhe andam associadas, particularmente no âmbito da sua operacionalização prática no que respeita à natureza do mix desejado (étnico; habitacional, naturalidade dos residentes, ...), ou da escala a que este deve ser implementado (municipal, supra municipal, do bairro, ...). Na segunda parte, reflecte-se

⁶⁸ Uma afirmação que pode ser sustentada nos resultados do estudo "A Tipologia Sócio-Económica da Área Metropolitana de Lisboa em 2001", em que se identificaram grandes unidades territoriais que partilham as mesmas características sociais e económicas, como, a título de exemplo, a forte presença de bairros de minorias étnicas com um padrão locativo forte nas regiões de fronteira administrativa (INE, 2004).

⁶⁹ Fainstein (2005) embora reconheça a importância do princípio da diversidade (associado à existência de múltiplos usos, funções e interacções entre diferentes grupos) nota que ele pode não ser suficiente para garantir a equidade social.

sobre os objectivos que têm vindo a ser definidos na luta contra a segregação urbana e a favor da miscigenação social, como sejam os da ascensão sócio-económicos dos indivíduos pobres, através de políticas de regulação do mercado de habitação e de reestruturação das áreas urbanas em risco; ou objectivos relacionados com a promoção do ideal da tolerância e da compreensão⁷⁰, da valorização dos estatutos sociais e territoriais mais desfavorecidos ou da promoção do conhecimento recíproco dos diferentes grupos sociais. Por fim, na terceira e última parte, discutem-se os feitos das estratégias de miscigenação social, desenvolvidas no âmbito de projectos de reestruturação urbanística de áreas urbanas em risco, para a população pobre e em risco de exclusão social que é objecto de decisões de dispersão espacial, questionando-se, nomeadamente, os efeitos do desmantelamento de redes de solidariedade pré-existentes. Procura-se, em particular, discutir as políticas de miscigenação social que têm vindo a ser desenvolvidas em diversos países como forma de prevenir a segregação sócio-espacial e de reverter as engrenagens de declínio de algumas áreas.

2.3.1 As desvantagens do isolamento sócio-espacial e os pressupostos teóricos a favor da miscigenação social

No debate sobre as vantagens e as desvantagens da segregação sócio-espacial tem vindo a referenciar-se como principais inconvenientes destes processos, e em particular dos que não têm uma origem voluntária mas que são causados por políticas públicas ou pela discriminação nos mercados de habitação, os atrasos ou a obstrução à integração socioeconómica e ao acesso de serviços e equipamentos públicos variados. Por sua vez, como aspectos mais positivos das decisões de agregação voluntária, nomeadamente a de grupos minoritários em áreas específicas, tem vindo a referir-se a facilidade da interacção e do apoio intra comunitário, afirmando-se muitas vezes que o desejo de agregação espacial reflecte o desejo de manutenção de identidades e culturas de grupo, e também a procura do apoio das redes de solidariedade que se tendem a criar 'entre iguais'.

⁷⁰ O debate sobre o modo como deve ser feita a promoção destes ideais suscita em si mesmo uma grande polémica, verificando-se, por exemplo, uma oposição entre os que defendem modelos de promoção das identidades culturais das minorias vs. autores que propõe modelos de assimilação cultural, ao notarem que a acção desenvolvida nos países com regimes de providência mais generosos e onde se desenvolveram modelos pluralistas não favoreceram a integração sócio-económica desses grupos (Koopmans, 2008).

Embora a segregação de população rica não seja normalmente classificada como um problema, diversos têm sido os fundamentos apresentados para enfatizar os efeitos negativos associados à segregação e ao isolamento espacial de população pobre e em risco; defendendo-se que este fenómeno constitui uma ameaça à integração sócio-económica e que, por isso, deve ser considerado um problema que requer medidas públicas específicas.

Na literatura têm-se vindo a discutir os efeitos negativos do isolamento sócio-espacial, ao nível da restrição das possibilidades de contacto e de interacção entre indivíduos de diferentes grupos sociais, para as oportunidades de encontro e de convívio (por exemplo em espaços públicos de lazer ou em equipamentos sociais - de saúde, de educação, ou outros-), salientando-se que estas condicionam ou restringem os conteúdos e as possibilidades de troca de afectos entre diferentes grupos sociais no âmbito das sociabilidades de vizinhança. Deste modo o isolamento sócio-espacial tem vindo a ser identificado como uma causa para a limitação dos laços de solidariedade primária entre diferentes grupos sociais e para o acesso aos recursos que circulam nessas redes, podendo condicionar as hipóteses de mobilidade ascendente dos grupos sociais mais vulneráveis.

Por outro lado, o isolamento sócio-espacial tende ainda a limitar as possibilidades de articulação de diversos tipos de interesses para a resolução de problemas territoriais comuns, o que (atendendo nomeadamente às fracas capacidades de valorização das estruturas espaciais pelos grupos mais pobres) pode suscitar um aumento das diferenças entre os vários fragmentos territoriais. Uma diferenciação que, por sua vez, pode constituir um factor adicional de ampliação das distâncias físicas, simbólicas e culturais entre grupos e comunidades.

Importa reflectir por isso sobre os principais pressupostos que estão subjacentes à ideia de ‘mix social’. Sarkissian (1976), partindo de estudos desenvolvidos no contexto britânico, aponta como principais virtualidades do ‘mix social’: a elevação dos padrões das classes sociais mais baixas, em termos de comportamentos e de atitudes em comunidade; o encorajamento da diversidade estética do edificado e da melhoria do seu efeito visual; o incentivo à fertilização cruzada e a progressos em sociedade; a promoção de uma maior equidade de oportunidades e de harmonia social, reabrindo canais à comunicação e à integração, e diminuindo a hostilidade e desconfiança entre grupo sociais. Em termos gerais,

a promoção do espírito de solidariedade que a sociedade tem vindo a destruir é considerado uma das principais mais-valias associadas ao ‘mix social’.

Embora, do ponto de vista normativo, o conceito de ‘mix social’ faça apelo à diversidade, sendo usado para referenciar uma mistura equilibrada de grupos sociais no espaço residencial, em função de parâmetros como o poder económico, social ou étnico; este conceito pode suscitar significados muito diversos (Fainstein, 2005). Para alguns o mix pode significar apenas diferentes usos e tipos de habitação, enquanto que para outros é um conceito mais vasto que pressupõe a existência de uma composição social diversa (Musterd e Ostendorf, 1998), dependendo no entanto esta diversidade da própria composição social, económica e cultural da população local⁷¹, mas também da própria diversidade que é possibilitada pelas características físicas dos territórios (por exemplo, em termos de infra-estruturas de habitação disponível, que por si só condicionam as possibilidades do ‘mix social’). É desta perspectiva que se vem defendendo que o próprio nível e a natureza do mix desejado em cada área depende das características e das condições do contexto local, não sendo possível, nem desejável, defini-lo de uma forma abstracta e procurar aplicá-lo a todo território (Berube, 2005).

Deste modo, o nível e a natureza do mix desejado depende das características do contexto local, mas também dos ideais que são perseguidos pelas estratégias de miscigenação social. A este propósito refira-se que embora a ideia do ‘mix social’ seja antiga, sendo debatida há quase um século em alguns países⁷² (Sarkissian, 1976), que a sua aplicação no âmbito do planeamento e das políticas urbanas é relativamente recente, tendo emergindo na sequência de fortes críticas aos efeitos da concentração espacial de população pobre e imigrante em áreas social e espacialmente segregadas (Silver et. al, 1995). No ponto seguinte analisam-se as principais tipologias de objectivos associados às políticas de miscigenação social.

⁷¹ Malheiros *et al.* (s/data) identifica, por exemplo, os ‘enclaves de minorias étnicas’ compostos predominantemente por minorias étnicas e onde a sociedade de acolhimento é minoritária (representando menos de metade da população total) por oposição a outras áreas residenciais onde a comunidade de acolhimento é maioritária. Estes autores notam de resto que podem ainda existir enclaves de ‘mix étnico’ que correspondem a áreas onde existe uma fraca presença da sociedade de acolhimento e uma forte presença de dois ou mais grupos minoritários, embora sem que haja a polarização de nenhum deles (Malheiros, 2002).

⁷² Sarkissian (1976) refere que a ideia de ‘mix social’ aparece no Reino Unido entre as duas guerras mundiais, mas que é reavivada depois da segunda guerra mundial.

2.3.2 - Duas tipologias de objectivos associadas às políticas de ‘mix social’

Ao longo deste ponto reflecte-se sobre os pressupostos subjacentes às políticas que têm vindo a ser desenvolvidas de uma perspectiva mais preventiva, procurando regular situações de miscigenação social em novas áreas residenciais, e impedir, deste modo, a formação no futuro de áreas de concentração espacial de pobreza e de exclusão social. Por outro lado, focam-se as políticas de ‘mix social’ de índole mais curativo, nomeadamente as que têm vindo a ser desenvolvidas no âmbito das iniciativas de reestruturação urbana de áreas críticas⁷³.

O mix social na criação de comunidades mais inclusivas e sustentáveis

Nos países onde a segregação urbana é vista como um problema que reforça a desigualdade entre ricos e pobres e que pode atrasar a integração social, reduzindo as oportunidades da população mais carenciada, tem-se vindo a defender a importância do princípio da diversidade ou da mistura social no campo do planeamento e das políticas urbanas em geral.

A defesa do ‘mix social’ para a criação de comunidades mais inclusivas não é nova na teoria do planeamento, estando inclusivamente contemplada nas primeiras visões de Urbanismo defensoras duma cidade ideal estruturada por um desenho urbano geométrico (símbolo da perfeição e da racionalidade humana) e por um modelo de mistura social baseado no colectivismo e na cooperação mútua. Os primeiros urbanistas de finais do séc. XIX, como Ebenezer Howard e os seguidores do modelo da ‘cidade jardim’ incluem nas suas ‘visões da cidade ideal’ o princípio da mistura social, propondo a construção de pequenas cidades auto-sustentáveis onde a proximidade entre profissões e actividades económicas (do médico, do merceeiro, do operário) deveria contribuir para a vitalidade e a identidade da própria comunidade (Cole e Goodchild, 2001). O desejo de forçar os bairros a serem equilibrados do ponto de vista da sua composição social, tem assim a sua origem no movimento da Cidade Jardim (Cheshire, 2006).

⁷³ Note-se que dois tipos de situações extremas podem ocorrer neste tipo de áreas, por um lado, pode acontecer que as situações de heterogeneidade social nunca tenham existido nestas áreas tendo já surgido homogéneas e segregadas (é o caso dos grandes bairros de habitação social, mas também de bairros de génese ilegal), por outro lado a heterogeneidade social pode já ter existido nessas áreas, mas ter sido alterada por processos de declínio funcional e sócio-económico, que determinaram processos de uma perda selectiva de população (processos presentes nos centros históricos das maiores cidades portuguesas).

Um século mais tarde diversos autores, congregados em torno da crítica às ideias da segregação de usos do solo e de estratos sociais advogadas pelo modernismo⁷⁴, defendem o princípio da ‘diversidade’ no planeamento (Fainstein, 2005). Segundo Gonçalves (1988), no campo do planeamento urbano destaca-se o contributo de Jane Jacobs, que defende uma cidade constituída pela diversidade, baseada em múltiplos usos que pudessem promover não só diversidade económica (uma cidade composta por prédios com diferentes idades, preços, tipologias e funções), mas também diversidade social (do ponto de vista etário, ou das tipologias do agregado familiar). Esta autora defende que a diversidade torna a cidade não só economicamente mais produtiva mas também mais apelativa (as cidades que as pessoas gostam são caracterizadas por congestão, múltiplas interações entre estrangeiros, pequenas estradas e usos mistos)⁷⁵. Nesta linha de pensamento Iris Marion Young defende também que é este tipo de cidades que fazem a diferença florescer, considerando mesmo a diversidade como requisito central para os objectivos da liberdade, pois na sua opinião essa diversidade é garante, simultaneamente, da diferenciação e da afinidade de grupos, nomeadamente pelo papel que a diferenciação de usos no espaço tem para a inter-relação entre diferentes indivíduos e grupos sociais.

As consequências negativas de alguns projectos de reestruturação urbana que foram contrários aos ideais do ‘mix social’ têm vindo de resto a ser referenciados por vários autores. Hall (1988), Harvey (2002) são alguns dos que vêm criticando os interesses imobiliários associados às grandes deslocalizações de população de áreas centrais para áreas de realojamento periférica, muitas vezes associadas a grandes construções de bairros de habitação social. Estes autores têm vindo a alertar para os impactos negativos de projectos de ‘limpeza’ urbana que promovem o desmantelamento de algumas comunidades carenciadas, e procedem ao seu realojamento através de modelos de concentração espacial, socialmente homogénea, em áreas afastadas da malha urbana consolidada e em localizações periféricas,

⁷⁴ No campo das ciências sociais têm sido várias as críticas aos efeitos da aplicação do modernismo ao planeamento urbano, uma tendência que procurou a racionalização de todos os aspectos da vida social para melhorar a condição humana (a ideia da separação de usos e de estratos sociais, procurava a eficiência em vez de equidade).

⁷⁵ Num documento sobre a importância da construção da cidade como um recurso colectivo, Healey (2002) refere também que a qualidade de uma cidade depende da densidade e da mistura das ligações relacionais e das múltiplas identidades que aí se criam. Esta autora faz no entanto questão de notar que muitos desses *layers* só parcialmente se intersectam, e que muitos deles integram fronteiras, exclusões e conflitos, podendo estas linhas de separação ser mais simbólicas ou reais, como os muros dos condomínios fechados que se desenvolvem ao lado de comunidades mais carenciadas.

caracterizadas por uma fraca dotação de serviços essenciais (transportes públicos, educação, saúde, etc.) ou onde era já elevada a concentração populacional de gente pobre⁷⁶.

Na sequência destas críticas, no campo do planeamento e da política urbana tem vindo progressivamente a assumir-se o princípio do ‘mix social’ nas lutas contra a segregação residencial, procurando-se com ele garantir o desenvolvimento de ambientes residenciais que providenciem melhores oportunidades de interacção social e socioeconómica (Kleinhans, 2004; Berube, 2005), notando-se que, por exemplo, a localização da habitação social define largamente a ‘geografia das oportunidades’ da população com menores rendimentos, no que respeita por exemplo ao acesso, em termos de qualidade e quantidade, à oferta de bens e serviços ou até oportunidades de trabalho.

Em países como a Alemanha, Suécia, Holanda, França, tem-se vindo a afirmar explicitamente a importância da regulação de situações de ‘mix social’ a várias escalas com vista à construção de comunidades mais diversificadas e funcionais, constituindo o mix social e funcional um instrumento fundamental das política de habitação e de planeamento urbano (Musterd e Andersson., 2005). Neste sentido, as políticas de habitação têm vindo a procurar regular os espaços residenciais, de forma a procurar garantir uma maior diversidade dos tipos e dos regimes de habitação, bem como da dimensão e qualidade dos fogos (van Kempen e Priemus, 1999).

Defende-se assim que a criação de ‘comunidades mais inclusivas e sustentáveis’ deve ser um objectivo central ao planeamento, olhando-se a mescla social como um meio de promoção de uma maior vitalidade e sustentabilidade territorial, estando por sua vez esta mescla social dependente da necessidade de garantir uma boa integração de diferentes tipos e regimes de habitação e de agregados familiares, do ponto de vista da dimensão, etnias, rendimentos⁷⁷ (ODPM, 1998).

Em França o debate sobre o ‘mix social’ foi construído sobretudo a partir da crítica aos grandes bairros de habitação social, nomeadamente de localização periférica, de fraca

⁷⁶ Autores como Madanipour (2000), Arthurson (2002), Vranken *et al.* (2002) têm vindo a questionar os efeitos das práticas de planeamento que promovem o desmantelamento de comunidades pobres sem combaterem as forças das desigualdades que estão por detrás da sua formação.

⁷⁷ O princípio de ‘mix social’ tem vindo a ser defendido em muitos países como sendo uma condição necessária para uma maior equidade na distribuição de oportunidades e para a própria garantia de um maior sucesso nas políticas sectoriais de educação, de controlo policial, de saúde, ou de habitação.

qualidade urbanística e de forte especialização social em população pobre e imigrante, de origem magrebina, turca, e africana (Epstein e Kirszbaum, 2003). As erupções de violência que ocorreram em alguns destes bairros, construídos nos anos 50 e 60 para albergar as grandes vagas de imigração do pós-guerra, viriam a enfatizar as falhas deste modelo de habitação e a necessidade da implementação de medidas legislativas anti-ghetto e a favor dos bairros mais desfavorecidos (Dikeç, 2002).

Nos anos 80, com o objectivo de garantir uma melhor articulação entre reabilitação física, provisão de serviços públicos (sociais, culturais, educativos) e gestão urbana, é lançado o programa experimental '*Développement Social des Quartiers*' (CNDSQ) para os bairros de habitação social considerados de intervenção prioritária. A avaliação deste tipo de programas, viria a tornar evidente que os problemas das áreas urbanas em crise não poderiam ser resolvidos com acções que cobrissem apenas estes bairros, o que levaria à criação de contratos plano entre Estado / região e cidades com vista ao desenvolvimento de acções integradas e enquadradas em estratégias de médio/longo prazo e dirigidas para áreas urbanas mais vastas (Bonneti, 1994; Hall & Hickman, 2002).

A partir de 1984, os programas de desenvolvimento das zonas urbanas sensíveis passam a inscrever-se no quadro de contratos plano que procuram garantir uma maior coerência, racionalidade e transversalidade da acção pública ao nível municipal ou intermunicipal. De 2000 a 2006, de um total de 247 contratos plano criados em França, 70% estabelecem-se a uma escala inter-municipal (Hall & Hickman, 2002). Dentro do seio destes territórios, de cidade ou de aglomeração, em função dos diagnósticos traçados, promove-se o princípio da discriminação positiva através da definição de uma geografia prioritária que define perímetros de intervenção específicos para a promoção da inclusão social, da economia e do emprego. A saber, as *Zones Urbaines Sensibles* (ZUS), que são áreas de tratamento preventivo; as *Zones de Redynamisation Urbaine* (ZRU), que são as áreas em maior dificuldade e que beneficiam de isenções fiscais e sociais; e as *Zones Franches* (ZFU) que visam a promoção do emprego e da economia local. Outros dispositivos que complementam esta geografia prioritária são os “grandes projectos urbanos” e os “projectos de renouvellement” que visam a reestruturação em profundidade de grandes bairros de habitação social (Hall & Hickman, 2005).

Com a '*Loi pour la Solidarité et el Renouveau Urbain*' de 2000 (designada por Lei SRU) o Estado Francês procura garantir uma redistribuição de fundos das comunas mais ricas para as mais pobres e um maior equilíbrio espacial na produção e distribuição de habitação social (o que constitui um mecanismo promotor de um maior 'mix social'), determinando-se que todas as comunas com uma população acima dos 1.500 habitantes tenham um mínimo de 20% de habitação social em 20 anos, sendo definidas coimas no caso da sua não aplicação. Em 2004 é criada a *Agence Nationale de la Rénovation Urbaine* (ANRU), para instruir os dossiers de candidatura e financiar projectos no âmbito do *Programme National de Rénovation Urbaine*, um programa criado em 2003 para transformar os bairros urbanos classificados como *Zones Urbaines Sensibles* (ZUS) ou as zonas que apresentam dificuldades sócio-económicas idênticas. Mais recentemente, em Março de 2006, o Comité Interministerial de Cidades estabelece novos Contratos Urbanos, designados por '*Contrats Urbains de Cohésion Sociale*' que sucedem à geração dos '*Contrats de Ville*'. O '*Contrat Urbain de Cohésion Sociale*' é um contrato estabelecido entre o Estado e as colectividades territoriais com o objectivo de cada parceiro implementar, de uma forma concertada, um conjunto de acções que visam melhorar a vida quotidiana dos residentes em bairros em dificuldades. Assinado por um período de 3 anos (2007-2009), estes contratos visam estabelecer um projecto mais claro, legível e operacional de desenvolvimento local, sendo definidas como prioridades de acção: o acesso ao emprego e desenvolvimento económico; a melhoria da qualidade de vida; o sucesso educativo; a cidadania e prevenção da criminalidade; e a saúde.

Ainda no âmbito do debate sobre o mix social e sobre o modo como este princípio tem vindo a ser implementando em vários países, importa referir como no caso do Reino Unido, as novas áreas de desenvolvimento urbano associadas a antigos *brownfields* (áreas industriais degradadas, em muitos casos em frentes de rio), que têm vindo a ser reconvertidas em áreas com uma elevada qualidade paisagística (por exemplo a iniciativa de Greenwich Millennium Villages), têm vindo a promover a mistura de regimes e tipos habitacionais, regulamentando a necessidade de que no *stock* de habitação social seja incorporada cerca de 70% de habitação para venda no mercado e 30% de habitação para arrendamento a custos controlados (com preocupações sociais portanto).

A regulamentação da mistura social está também presente noutras cidades e países. Em Frankfurt, na Alemanha, a lei '*Frankfurter vertrag*' regulamenta quotas para garantir a

criação de ambientes residenciais diversificados, baseando-se em critérios de rendimento e de nacionalidade (Musterd e Ostendorf, 1998). A lei define o objectivo de construção de ambientes residenciais diversificados constituídos por 30% de população não alemã, 10% de etnia alemã e 15% de população com baixos rendimentos, beneficiários de pensões sociais. Embora esta mistura social nem sempre se efective, existindo áreas com uma sobre-representação de habitação social (equivalente a cerca de 30% do *stock* total de habitação) e outras em que esta está praticamente ausente, o princípio do ‘mix social’ está regulamentado como uma meta política.

Na Holanda os objectivos do ‘mix social’ têm vindo a ser operacionalizados através de dois tipos de políticas: um primeiro grupo de políticas regula a exigência de diferentes regimes e preços de habitação numa mesma operação imobiliária (nomeadamente no caso da construção de novas áreas habitacionais); um segundo grupo de políticas, no âmbito da reestruturação e requalificação urbana, exigem que em cada nova situação de demolição e requalificação de *stock* habitacional antigo sejam incluídos diferentes tipos e regimes de habitação, com diferentes tipos de formas de acesso (compra, arrendamento privado e social) e para diferentes capacidades aquisitivas (Musterd *et al.*, 1999). A diversificação e a mistura social e habitacional constituem, em ambos os casos, o denominador comum destas políticas de desenvolvimento social e urbano.

Em suma, a aplicação deste princípio requer então intervenções estatais rígidas, como as da exigência de inclusão de uma percentagem de fogos de baixo custo -para aquisição ou arrendamento social- em cada nova operação urbanística (loteamento urbano, perímetros de requalificação urbana, etc.). A operacionalização do princípio do ‘mix social’ requer assim regras muito determinadas de planeamento urbano, que nos contextos em que estão ausentes tornam este objectivo muitas vezes difícil de alcançar (Musterd *et al.*, 1999).

O mix social no âmbito da reestruturação e da requalificação de áreas urbanas críticas

Em áreas onde o regime de habitação social é predominante e extenso tem vindo a procurar-se diversificar ou alargar a sua base social através de estratégias que *i)* envolvem a demolição de edifícios/blocos de habitação social, particularmente dos mais antigos e em pior estado, substituindo-os por uma oferta de habitação mais diversificada, em termos de qualidade,

tipologias e regimes de ocupação dos fogos; ii) envolvem a requalificação da habitação de arrendamento social construída mais recentemente com vista a colocá-la à venda no mercado imobiliário, para atrair outros segmentos de população, com um maior poder de compra, procurando, deste modo, uma redução da percentagem da habitação social no *stock* total da área.

Como objectivo norteador, estas iniciativas que procuram uma estrutura social diversificada têm vindo a procurar regular um valor máximo de habitação social, que não ultrapasse os 20 a 30% de habitação social, embora pareça estar insuficientemente discutida a escala a que estes valores de referência devem ser implementados.

2.3.3 – Resultados contraditórios da dispersão espacial da população pobre no âmbito de iniciativas de reestruturação de áreas urbanas críticas

Algumas operações de reestruturação urbana têm estado associadas, como se referiu anteriormente, a decisões de dispersão dos indivíduos pobres que vivem em comunidades homogêneas para áreas de realojamento que procuram assegurar uma maior ‘mix social’. Podendo os locais de realojamento ser decididos pela administração pública (por processos mais ou menos participados), ou serem definidos pela população realojada através de soluções alternativas, como a entrega de subsídios portáteis que permitam ao agregado escolher a localização pretendida dentro de determinados parâmetros.

Contudo importa sublinhar que este princípio de actuação (o do ‘mix-social’) não reúne uma unanimidade de opiniões. Epstein e Kirszbaum (2003), Vranken *et al.* (2002) e Dekker e van Kempen (2004), sublinham a discrepância que parece existir em alguns países entre o consenso da classe política sobre as vantagens do princípio do ‘mix social’, e o cepticismo de investigadores, nomeadamente dos que têm analisado os efeitos destas políticas no desmantelamento de todas as formas de (re)agrupamento ou agregação social de famílias pobres, nomeadamente de imigrantes. De entre as críticas que têm vindo a ser dirigidas ao ‘mix social’, importa referenciar as de Cheschire (2006) que afirma que o princípio do ‘mix social’ não passa ‘o teste das evidências científicas’, não estando provado que os ambientes criados segundo este princípio podem criar uma maior inclusão social, notando que eles criam muitas vezes e inversamente um maior conflito social. Também Musterd e Ostendorf

(1998), Musterd e Ostendorf (2003) criticam este tipo de políticas, em particular as relações que têm vindo a ser estabelecidas na literatura entre ‘mix habitacional’, ‘mix social’ e ‘oportunidades sociais’, afirmando que não é preciso tomar medidas draconianas de reestruturação do *stock* habitacional, baseadas no medo infundado dos ‘guetos americanos’, que não encontram paralelo nas cidades europeias onde os níveis de segregação sócio-espacial e de efeitos de área são mais moderados. De um modo geral, estes autores vêm questionar a ideia de que o mix habitacional promove a interacção entre diferentes grupos sociais, suportando o seu argumento em algumas evidências científicas⁷⁸, notando também que estas políticas urbanas não alteram as desigualdades económicas existentes na sociedade⁷⁹.

Nesta corrente de pensamento tem vindo a questionar-se se o ‘mix social’ visa a integração social ou se corresponde a uma espécie de discriminação institucional, que impede o desenvolvimento de redes de solidariedades entre a população mais carenciada, particularmente imigrantes com maiores dificuldades de integração. É esta a posição de Musterd que questiona se as conotações negativas associada à segregação sócio-espacial são o resultado de evidências científicas ou de posições ideológica preconceituosas em relação à população pobre e pertencente a minorias étnicas, defendendo que a multiculturalidade dos ambientes urbanos é uma consequência inevitável da globalização cultural, política e económica, ao nível mundial. Existem assim linhas de argumentação que questionam os próprios objectivos das políticas de reestruturação urbana e de ‘mix social’ dirigido para as áreas críticas. Estas políticas procuram a inclusão social ou a normalização social? O fortalecimento ou de enfraquecimento das redes sociais dos indivíduos em risco?

Alguns autores, como Uitermark (2003), têm vindo por isso a defender que seja concedida uma maior atenção à descoberta das verdadeiras forças que, em cada contexto, estão

⁷⁸ Como, por exemplo, um projecto de investigação recente, coordenado por Musterd *et al.* (2005), em que foi utilizada informação estatística longitudinal relativa a todos os indivíduos suecos que em 1991 tinham entre 16 a 65 anos, procurando-se acompanhar a sua trajectória até 1999, incluindo uma base de dados de cerca de 5,5 milhões de pessoas com o objectivo de avaliar a influência das características da área de residência -em termos de homogeneidade ou de mix social - para as oportunidades de mobilidade social dos indivíduos. A base de dados incluía informação geral relativa a cada um dos indivíduos (o nível de educação, o *status* de emprego e alguns atributos familiares), e relativas à área de residência dos indivíduos, como o mix habitacional, social e étnico (tendo-se usado a unidade geográfica para o qual era possível o maior nível de desagregação estatística).

⁷⁹ A literatura tem vindo ainda a identificar outros problemas associados a estas estratégias. Como os associados às dificuldades de implementação ou de manutenção das situações de ‘mix social’ ao longo do tempo. A este propósito Cole *et al.* (2001), refere que a manutenção do ‘mix social’ é algo de problemático devido ao maior poder económico e social de alguns grupos que, com o passar do tempo, tendem ocupar as melhores localizações na estrutura territorial e do mercado de habitação.

subjacentes aos valores e aos objectivos defendidos por estratégias de ‘mix social’ no âmbito das políticas de reestruturação urbana. Por exemplo na Holanda que é, segundo Uitermark (2003), o país com uma política de ‘mix social’ mais ambiciosa e bem formulada (para um maior aprofundamento ver van Kempen e Priemus, 1999), a procura de situações de ‘mix social’ tem andado intimamente ligada com uma política de reestruturação urbana de áreas críticas que tem visado a qualificação e a privatização dos bairros de habitação social que conjugam graves problemas de envelhecimento, degradação física, fraco desenho urbano, pobreza, desemprego, abandono escolar, insegurança e criminalidade. A política de reestruturação urbana na Holanda evolve a transformação intensiva de mais de 170 bairros (dos quais cerca de 2/3 foram construídos depois da II Guerra Mundial) onde vivem cerca de 750 mil agregados (dos quais 12% são população holandesa), podendo vir a diminuir, em cerca de 94 mil, as unidades de habitação social disponível nessas áreas. O seu objectivo essencial é o de estabilização do *status* sócio-económico dessas áreas, procurando assegurar a presença de um mínimo de agregados familiares sem vulnerabilidades à pobreza e à exclusão social.

Iniciativas deste tipo são defendidas por autores como Musterd *et al.* (1999b) que, contrariamente a outras visões, sublinham algumas vantagens das políticas de ‘mix social’ afirmando que a mescla social é algo que favorece uma melhor gestão do *stock* habitacional e o fortalecimento da base económica das cidades. Embora van Kempen e Priemus (1999) também critiquem a ideia de que a mistura de grupos sociais numa mesma área pode, só por si, promover uma maior interacção e inter-ajuda entre diferentes grupos sociais (notando que não existem evidências científicas suficientes que provem as relações de causalidade entre a existência de ambientes de ‘mix social’ e as oportunidades de interacção e de integração sócio-económica), estes autores sublinham contudo a importância do modelo de ‘mix social’ para a garantir uma posição mais competitiva para as diferentes parcelas urbanas no mercado de habitação.

Apesar de vantagens como esta agora referida, em várias circunstâncias se têm vindo a criticar os enormes investimentos públicos que têm sido dispendidos com a criação de ambientes residenciais de mistura social, argumentando-se que estratégias de transformação intensiva de parcelas urbanas, segundo o princípio do ‘mix-social’, não afectam a desigualdade social nem a pobreza. Autores com esta argumentação defendem que as políticas dirigidas directamente para a redução da desigualdade social -de fomento do

emprego ou de apoio à inserção sócio-profissional- poderiam reduzir mais eficazmente os níveis de desigualdade na sociedade, por comparação às iniciativas de reestruturação urbana e de ‘mix social’.

Esta é uma opinião defendida por Ostendorf *et al.* (2001) que consideram que as políticas de reestruturação urbana e social são políticas “dúbias”, não podendo ser olhadas como uma solução para a pobreza. No âmbito de um projecto de investigação internacional e comparativo deste tipo de políticas (Urbex) concluem que é possível criar uma maior heterogeneidade social através da provisão de um *stock* de habitação mais diverso, sendo que o desenvolvimento do ‘mix social’ aparece frequentemente como uma solução pobre e perversa. No seu entendimento defendem que a dispersão espacial não constitui, só por si, uma solução para o problema da pobreza e da exclusão social, e que muitas vezes a luta contra a guetização tem vindo a criar novos micro-guetos e a aniquilar os *links* sociais que estruturam essas comunidades. Por outro lado, importa também referir o argumento de que se há limites à aplicação do ‘mix social’, o da oposição da população residente constitui um dos principais, uma questão que não tem sido, no entanto, suficientemente analisada na literatura.

Em Portugal, Malheiros e Vala (2004) no âmbito de um projecto de investigação em que avaliam os níveis de segregação de origem étnica na Área Metropolitana de Lisboa, defendem que as políticas em Portugal se devem orientar mais para a melhoria das condições sócio-urbanísticas dos espaços degradados e marginalizados de dominância étnica, assim como para a promoção da convivência de diferentes grupos étnicos e sociais que partilham esses espaços, ao invés de se adoptarem políticas de dispersão espacial destas comunidades. Consideram, no entanto, que as decisões de dispersão espacial destes grupos podem fazer sentido em contextos de realojamento quando estas vão de encontro ao desejo da população a realojar. Uma posição que considera implicitamente a natureza voluntária de muitas agregações sociais (por motivos religioso, étnicos, ou outros) e os motivos que lhe andam normalmente associados, nomeadamente a procura de redes de solidariedade e de apoio social⁸⁰, todavia não considerando explicitamente os efeitos mais negativos de um acesso limitado às redes de emprego, de recursos e de modelos de comportamento que andam, em

⁸⁰ É certo que na actualidade têm emergido novas geografias das redes sociais, verificando-se que estas estão cada vez menos confinadas à área residencial e que, de resto, a vida quotidiana tem uma coincidência cada vez menor com o local de residência dos indivíduos. Contudo, esta constatação não tem tanta adequação no caso da população desempregada ou inactiva (por motivos de incapacidade para o trabalho ou reforma) que caracteriza muitas das áreas urbanas críticas, por se tratarem de segmentos mais amarrados à área de residência. Um facto que se relaciona em alguns casos com os menores níveis de rendimentos destes grupos, que se tendem a caracterizar por redes sociais menos vastas e mais localizadas.

alguns contextos de segregação mais intensa, associados à concentração espacial de pobreza e exclusão social.

CAPÍTULO 3. AS ÁREAS URBANAS ‘EM RISCO’ E AS INICIATIVAS DE REGENERAÇÃO URBANA

Os capítulos anteriores centraram-se nas transformações que vêm ocorrendo nas esferas da integração sócio-económica e no modo como elas vêm requerendo, por parte das respostas públicas do Estado, um amplo leque de acções com vista à superação dos problemas de natureza multidimensional, dinâmica e relacional, da pobreza e da exclusão social. Procurou-se também clarificar que a segregação "is not a simple consequence of social inequality, but a product of both social and spatial differentiation" (Andersen, 2001: 8), do mesmo modo que "spatial differentiation leads to segregation at the same time as segregation is creating spatial differences" (Andersen, 2001: 8), pelo que a segregação pode reforçar as distâncias simbólicas e objectivas entre espaços situados nos extremos da estrutura sócio-espacial na cidade.

Por sua vez, o presente capítulo centra-se na problemática das áreas urbanas em risco e na análise das iniciativas que têm vindo a ser dirigidas para estes territórios. O seu início coincide com uma reflexão teórica baseada em revisão da literatura, com a qual se procede à identificação dos principais factores do declínio urbano, nomeadamente os ligados às condições internas do bairro (físicas, económicas, sociais e organizacionais), mas também os factores externos como são os que resultam da construção de representações sociais destes bairros e que se repercutem no seu *status* e reputação. Após esta sistematização surge uma análise às correlações que se estabelecem entre os factores intrínsecos e extrínsecos de desvantagem destes territórios e o modo como se evidenciam capacidades para criar ciclos cumulativos (e viciosos) de declínio urbano, que aprofundam as condições de desvantagem das áreas urbanas em crise⁸¹. De seguida, discutem-se as características essenciais das iniciativas de regeneração urbana que têm vindo a ser desenvolvidas para reverter os principais factores e processos de desvantagem das áreas urbanas em crise.

⁸¹ Andersen (2002) refere que estas áreas actuam como uma espécie de 'pólos magnéticos' de atracção dos efeitos negativos das mudanças sociais, económicas e físicas e de afastamento de recursos para outras áreas.

O presente capítulo encerra com uma secção, de natureza eminentemente empírica, resultante de procedimentos de recolha, leitura e sistematização documental sobre os principais programas desenvolvidos para as áreas urbanas em crise, procurando identificar os seus principais traços caracterizadores, por exemplo, no que respeita às finalidades, destinatários ou tipologias de áreas alvo a que se têm destinado estes programas.

3.1 - As áreas urbanas ‘em risco’: tipologias e padrões de integração sócio-espacial

Embora os problemas da pobreza e da exclusão social não estejam confinados às áreas urbanas ‘em risco’⁸², o modo como estes problemas aí se concentram e se conjugam, criando dinâmicas que reforçam os contrastes e as distâncias simbólicas e de qualidade de vida na cidade, têm vindo a justificar um crescente interesse por parte da investigação académica e por parte dos responsáveis políticos face a estas áreas de maior vulnerabilidade (Parkinson, 1998). Uma vulnerabilidade que, como refere Gómez (2006:156), se refere ao risco da "movilidad social descendente y que viene a significarse como la antesala de la salida o caída en la exclusión social". Com um escasso poder económico e relacional, estes territórios combinam múltiplas dimensões de desvantagem e sinais de impotência⁸³ que acentuam esse risco de uma mobilidade social descendente.

Conceptualmente estes territórios urbanos ‘em risco’ têm vindo a ser designados de outras formas, mas com sentidos similares. Por exemplo, Henriques (2006) no âmbito da sua tese de doutoramento sobre a acção anti pobreza em contexto urbano, nomeadamente dos poderes públicos municipais, designa estas áreas por ‘distressed urban areas’⁸⁴ definindo-as de uma forma muito precisa:

"the concept of 'distressed urban area' will be used to designate any territorial unit characterized by the simultaneous manifestation of a specific incidence of poverty, of economic decline and physical degradation. But as any locality, these territorial units correspond to the social relations, institutions and agents playing a role in their contextual change" (Henriques, 2006: 95).

⁸² As áreas urbanas ‘em risco’ são espaços que tendem a atrair a pobreza ou a ser vistos pelos decisores como lugares onde a pobreza pode ser concentrada (Ordóñez *et al.*, 1991).

⁸³ É a vinculação entre estrutura social e espacial que nestes territórios cria as redes que restringem as "esperanças de mobilidade social ascendente" (Gómez, 2006:161), limitando as capacidades de acção individual e colectiva.

⁸⁴ O problema de investigação definido por este autor para a sua tese leva-o a afirmar que a "distressed urban area will not be larger than the administrative borders of municipalities in the urban or urban-metropolitan context" (Henriques, 2006: 95), embora reconheça a natureza artificial destas fronteiras.

Segundo este autor tratam-se portanto de unidades territoriais caracterizadas pela incidência de pobreza, declínio económico e degradação física, embora reconheça que outros indicadores de crise pudessem ser usados. Esta definição não é contudo consensual, veja-se por exemplo que a deterioração física não está presente em todas as áreas urbanas em crise⁸⁵, apesar deste tipo de deterioração ser considerada um importante indicador indirecto das desigualdades e das desvantagens sociais na cidade, uma vez que a qualidade habitacional é um elemento com capacidade de estruturação dessas mesmas desigualdades (Guerra, 1997), sendo por isso um importante elemento de sinalização dos padrões de vida marcados por uma maior precariedade⁸⁶.

Todavia, a pobreza tende a ocupar espaços característicos na cidade, frequentemente marginais, onde existe uma precariedade de recursos e onde o baixo valor do solo favorece a concentração espacial de diversas formas de exclusão social (Ordóñez e Alvarado, 1991: 53). Contudo, e apesar destas áreas serem vulneráveis ou em crise, isso não significa que possa ser identificado um padrão de homogeneidade, verificando-se que em função das condições que estiveram na sua origem e expansão, estes territórios podem exibir localizações muito diferenciadas na estrutura urbana e condições também muito diferenciadas do ponto de vista da sua continuidade ou descontinuidade face à envolvente, podendo determinar diferentes tipos de fragmentação sócio-espacial.

3.1.1 - A diversidade tipológica das áreas urbanas ‘em risco’

As áreas urbanas ‘em risco’ têm vindo a ser identificadas do ponto de vista da sua localização e inserção face à envolvente urbana. Ordóñez e Alvarado (1991) identificam três espaços de suporte à pobreza: os territórios marginais de génese ilegal ou de auto construção; os bairros planeados de habitação social localizados em habitat pobre periurbano; e os bairros centrais e históricos deteriorados (ver Quadro 5).

⁸⁵ Os estudos de (Power et al., 1999) em áreas urbanas em crise nos centros de Manchester e de Newcastle mostram que é possível a presença de processos de declínio urbano (de perda demográfica, de baixa procura habitacional, de fogos devolutos, de desvalorização económica e de insucesso - escolar, de participação no mercado de trabalho, etc.) em áreas caracterizadas por estruturas habitacionais de qualidade.

⁸⁶ Este tem sido um dos indicadores mais usados no âmbito do estudo da distribuição espacial da vulnerabilidade à pobreza e à exclusão social. Todavia trata-se de um indicador que é por si só insuficiente para a identificação das áreas urbanas em crise, devendo antes apostar-se em índices que traduzam os diversos domínios da qualidade de vida, como aliás tem vindo a ser feito por diversos estudos (cf. Almeida, 1992; Alves, 2008; Pinto, 2005).

Quadro 5. Uma tipologia das áreas urbanas ‘em risco’

Categorias de espaços de suporte à pobreza	Principais características
Os bairros de génese ilegal ou de auto construção	Estes bairros, de habitat espontâneo, foram produzidos à margem da lei em áreas com fracas condições de segurança e de salubridade (áreas declivosas ou barrancos, por exemplo), podendo ser pouco ou nada adequados para o habitat humano.
Os bairros planeados de habitação social e construídos por iniciativa pública em áreas de habitat pobre periurbano	Estes bairros desenvolveram-se dentro dos trâmites do urbanismo convencional, podendo revelar condições desiguais no que respeita ao acesso dos seus habitantes ao "mundo central das relações" (Ordóñez <i>et al.</i> , 1991: 54).
Os bairros históricos centrais deteriorados	Tratam-se de áreas centrais históricas, ou de centros periurbanos que entretanto foram absorvidos pela expansão urbana, habitados, maioritariamente, por uma população que ocupa fogos de baixas rendas. Os processos de degeneração física, funcional e simbólica destas áreas explicam as características económicas e sociais de alguma população que passou a habitar estes espaços (muito diferente da que a habitou em períodos anteriores).

Fonte: Adaptado de Ordóñez e Alvarado (1991) e Blanco (2005)

As características específicas destes espaços têm vindo de resto a suscitar diferentes tipos de respostas do Estado, consoante as características urbanísticas, de qualidade habitacional e simbólica evidenciadas por essas mesmas áreas. Assim, enquanto os bairros históricos centrais têm vindo a suscitar o desenvolvimento de estratégias de reconfiguração económica e urbanística, de renovação e requalificação urbana, de terciarização dos usos do solo (que têm vindo a aumentar a oferta comercial e turística destas áreas), e de atracção de segmentos de população médio e alto⁸⁷; já os bairros de génese ilegal e os segmentos de pior qualidade de habitação social⁸⁸ têm, por vezes, vindo a suscitar estratégias de demolição.

Estas estratégias de demolição surgem muitas vezes como resposta a um "urbanismo de urgência, desordenado, descuidado, com carências e descomprometido com o uso do espaço público e necessidades e características dos residentes" (Gómez, 2006: 163), que caracteriza alguns bairros planeados de habitação social marcados por uma paisagem degradada e hostil que tende a estar associada e a favorecer o isolamento destas áreas, muitas vezes envolvidas por peças obscurecidas da cidade, tais como zonas industriais abandonadas, nocivas ou insalubres, subestações eléctricas, áreas de armazenamento, ou, por exemplo, infra-estruturas

⁸⁷ O que tem vindo de resto, como sublinha Guerra (1997), a gerar conflitos no âmbito dos processos de negociação entre agentes e instituições envolvidos na produção, consumo e apropriação destas áreas.

⁸⁸ Nomeadamente aquela que, com o passar do tempo, tem vindo a evidenciar graves problemas de degradação urbanística e uma perda selectiva de população, a par de um aumento da incidência das taxas de desemprego e de insucesso (escolar, por exemplo), levando a que se transformem, como refere Lupton (2003), em verdadeiras prisões para a população sem escolha no mercado de habitação.

de transporte (ferroviárias, rodoviárias,). Por sua vez, os bairros de génese ilegal que foram fabricados sem nenhum tipo de planificação prévia, e em particular os que evidenciam elevadas necessidades urbanísticas, na maioria das vezes consideradas insuperáveis, têm também vindo a suscitar decisões de demolição e de realojamento da população noutras áreas (Blanco, 2005).

Para o contexto português, Capucha (2000) reconhece a existência de três tipos de bairros de concentração de famílias pobres: os bairros de habitação clandestina e de casas abarracadas, os bairros de habitação social e os bairros populares antigos das cidades, defendendo que as diferenças entre os dois primeiros tipos são eminentemente diferenças relativas aos materiais usados na construção das habitações, às relações com o Estado e com o controlo do solo e em relação ao tipo de relações por eles estruturadas. Assim defende o autor, que nos bairros de habitação social as relações sociais tendem a ser menos estruturadas e as redes de relacionamento tendem a ser menos protectoras do que nos bairros de habitação clandestina, mas que em ambos e também nos espaços centrais degradados se "tendem a construir círculos de pobreza instalada que funcionam numa lógica auto-reprodutiva das condições de desfavorecimento" (Capucha, 2005: 175). Por sua vez, para este autor os bairros populares antigos distinguem-se por uma estrutura social interclassista, pois apesar da predominância nestas áreas de categorias vulneráveis (como os idosos pensionistas, desempregados, trabalhadores pouco qualificados, e pessoas que vivem de expedientes diversos nas zonas paralelas e instáveis do mercado), estas categorias cruzam-se com outras com maiores qualificações e rendimentos, contribuindo para construir um tecido socialmente mais heterogéneo do que o evidenciado pelos bairros de habitação social e de génese ilegal⁸⁹.

No âmbito do debate acerca da diferenciação das áreas urbanas ‘em risco’ tem sido igualmente equacionada a questão da continuidade ou descontinuidade destas áreas face à envolvente, reconhecendo-se que as estruturas sócio-espaciais exercem diferentes tipos de influência sobre o tipo de relações e de interacções, intra e inter-grupos, que se estabelece no bairro e entre este e a envolvente⁹⁰. Por outras palavras, tem vindo também a questionar-se o

⁸⁹ Daí, como nota este autor, a imagem e a realidade dos bairros populares estar normalmente caracterizada pela imagem de população pobre mas dotada de uma auto-estima, de capacidade, dignidade e de competência social (Capucha, 2000).

⁹⁰ A importância do espaço envolvente tem vindo a ser sublinhada pois a área de residência é um espaço de relação essencial, para a organização da vida diária, para a realização de movimentos diários, para o desenvolvimento de algumas actividades de lazer ou profissionais. É nestas áreas que as pessoas entram em contacto com serviços de proximidade (que tendem a reflectir a própria composição social da área); que estruturam relações de vizinhança; que desenvolvem atitudes e comportamentos face aos vizinhos e ao bairro (que lhes podem oferecer um maior ou menor sentido de familiaridade, segurança ou de insegurança).

papel da localização do bairro para a estrutura de oportunidades de integração sócio-económica dos indivíduos, nomeadamente dos indivíduos com maiores riscos de pobreza e exclusão social.

Em relação à questão da continuidade ou descontinuidade dos bairros urbanos em crise em relação à sua envolvente, tem vindo a referir-se que nos bairros inseridos em áreas onde o subdesenvolvimento constitui a norma, isto é, onde existem problemas extensos de precariedade, do ponto de vista das condições habitacionais, urbanísticas e sociais, não existem diferenças substanciais nos modos de vida e de recursos destas áreas relativamente à envolvente. Contrariamente, em contextos onde existem fortes contrastes sociais, muitas vezes em situações de relativa contiguidade ou proximidade física tendem a existir situações da separação determinadas não pela distância espacial mas por muros físicos e simbólicos, que regulam a interacção de indivíduos, nomeadamente dos indivíduos pertencentes aos extremos da estrutura social.

Quanto ao efeito da ‘localização do bairro’ para influenciar as oportunidades de integração sócio-económica da população com maiores níveis de vulnerabilidade à pobreza e exclusão social, importa referir que no âmbito do projecto de investigação internacional Urbex se colocou a hipótese de partida que os bairros com uma localização mais central e com uma maior mistura de regimes de habitação e de população ofereciam melhores oportunidades de integração sócio-económica da população em risco, do que os bairros como uma localização mais suburbana e com uma composição social mais homogénea (Musterd e Murie, 2002; Musterd e Andersson, 2005). Os resultados alcançados por este projecto não viriam a suportar esta hipótese, e apesar da tese do centro/periferia não ter sido suportada pelos resultados empíricos alcançados por este projecto de investigação, estes permitiram sublinhar a importância da geografia dos lugares, do ponto de vista locativo na cidade (nomeadamente de distâncias aos centros de emprego e de serviços), particularmente quando a qualidade das conexões introduz limites à mobilidade dos segmentos mais vulneráveis (sendo insuficiente a rede de transportes públicos) e em particular quando é também insuficiente a oferta do bairro (em termos de comércio, serviços, etc.). É nestes casos que se pode afirmar que a localização periférica contribui para o isolamento e contribui negativamente para as oportunidades de integração sócio-económica dos agregados em risco de exclusão social.

Este projecto permitiu ainda concluir que a homogeneidade social dos bairros sociais periféricos⁹¹ pode estimular a interacção e o apoio mútuo entre os residentes, podendo promover o desenvolvimento de importantes redes de solidariedade e de apoio aos grupos com maiores vulnerabilidades à pobreza e exclusão social (por exemplo os novos imigrantes que procuram adaptar-se ao local, mas ao mesmo tempo preservar as suas culturas e identidades) (Murie e Musterd, 2004). Todavia, outros estudos, nomeadamente os de Andersen (2003), vêm notando como no contexto europeu os bairros em desvantagem são normalmente habitados por grupos sociais e étnicos que por vezes têm hábitos culturais e comportamentais com pouco em comum, o que tende muitas vezes a gerar conflitos. As investigações de Andersen sobre a interacção social nas áreas urbanas em crise, comparativamente a outras áreas, têm vindo a sublinhar a existência de um maior conflito social e um menor sentido de comunidade em áreas em desvantagem. Estes estudos mostram que embora o sentido de comunidade e de afiliação ao bairro possa aumentar ao longo do tempo de permanência no bairro, estes também podem alterar-se ao longo do tempo em função de outras variáveis. Andersen refere a este propósito a influência exercida pelas condições físicas do bairro (quando estas se degradam o nível de coesão do bairro tende a diminuir), ou os processos de recomposição social dos bairros, notando que estes podem contribuir de forma decisiva para alterar a densidade e o tipo de redes sociais e institucionais preexistentes. Uma mesma conclusão foi retirada por um projecto de investigação desenvolvido em bairros urbanos em desvantagem de 8 países (Allen e Cars, 2001), onde se observou que a existência de transformações rápidas e recentes na composição social dos bairros (particularmente nos que passam a alojar grupos marginalizados) tendem a aumentar a tensão entre diferentes grupos étnicos, particularmente entre os novos residentes e os já estabelecidos.

3.1.2 - Os principais factores e dinâmicas do declínio das áreas urbanas ‘em risco’

Andersen (2002a: 769) refere que "nem sempre é óbvio porque alguns bairros iniciam processos de declínio e outros não"... Este autor nota que embora se verifiquem uma maior incidência dos processos de declínio em áreas onde são dominantes algumas tipologias ou

⁹¹ Hall (1997) usa o adjectivo de ‘periférico’ para referenciar não apenas os bairros com uma localização marginal no sistema urbano, mas como um adjectivo que também incorpora diferentes categorias de problemas - físicos, sociais, económicos-, podendo estes ter uma natureza inter conectada, que se influencia e reforça mutuamente.

regimes de habitação, que a simples presença destas tipologias não determina a emergência do declínio urbano, observando-se de resto que bairros com estruturas habitacionais de inserção urbana muito similares podem, num certo momento, experimentar dinâmicas muito distintas, e que resultam de componentes específicas (por exemplo históricas, ou relativas às características individuais, de grupo, ou comunitárias dos residentes) que determinam a existência de diferentes tipos de atitudes e comportamentos dos residentes face ao bairro e à comunidade. É neste sentido que se procura agora reflectir sobre quais são os factores e os processos essenciais das engrenagens de declínio destas áreas.

Na sequência de estudos de caso desenvolvidos em áreas urbanas críticas na Inglaterra, Lupton (2003) identifica um leque vasto de factores estruturais e contextuais para explicar a emergência e a persistência de processos de declínio e de degeneração em algumas áreas urbanas. Esta autora começa por afirmar que o que está na origem da desvantagem destas áreas e o que as tem mantido persistentemente empobrecidas, são algumas das suas ‘características intrínsecas’ e de difícil transformação, como as de localização, topografia, ou estrutura habitacional e económica. Refere ainda uma série de ‘factores extrínsecos ou exteriores ao bairro’, mas que têm aí importantes repercussões, por força das características sociais, físicas e simbólicas destas áreas, como sendo os da reestruturação económica do emprego que muitas vezes afecta a sua natureza e localização (por via, por exemplo, do encerramento de fabricas e da reduzida oferta local de emprego)⁹².

Andersen (2002b) também defende que as dinâmicas económicas e sociais externas aos bairros não são suficientes para explicar o desigual declínio urbano, notando que a existência de períodos de prosperidade económica em países como a Finlândia e a Dinamarca (onde durante os anos 90 diminuíram as desigualdades sociais e económicas na sociedade, nomeadamente através de um aumento do emprego) não foram suficientes para determinar uma reversão dos processos de desvantagem das áreas urbanas em crise, mantendo-se de resto, durante esse mesmo período, o aumento da segregação urbana, a existência de trajectórias espaciais persistentemente negativas, bem visíveis, de resto, ao nível da manutenção de elevados valores de desemprego nas áreas urbanas em crise⁹³.

⁹² O facto de algumas áreas terem nascido como local de concentração de força de trabalho na proximidade de bacias industriais, permite explicar os baixos níveis de instrução e as elevadas taxas de desemprego de algumas áreas na sequência do declínio das actividades fabris tradicionais, por processos de concorrência internacional, de deslocalização espacial ou de modernização industrial (informatização, automatização).

⁹³ Recorde-se que de entre os factores de natureza individual ou colectiva que têm vindo a ser identificados como responsáveis por criarem barreiras a uma efectiva participação no mercado de trabalho McGregor *et al.* (1995) destacam as

No debate sobre os bairros urbanos em crise tem vindo a reconhecer-se a existência de múltiplos componentes que interactuam de uma forma combinada, numa verdadeira dialéctica sócio-espacial em que, por um lado, as relações sociais estão vinculadas a um lugar, havendo um habitat ou um cenário que não é apenas um suporte mas um elemento activo na estruturação dessas relações; por outro lado, assiste-se às capacidades das relações sociais, mediadas pelas formas de habitar, para actuarem sobre as condições organizacionais, económicas e físicas dos territórios (Van Kempen, 2001; Andersen, 2002b).

De seguida procura sistematizar-se as principais componentes ou factores do declínio urbano que são recorrentemente identificados na literatura para as áreas urbanas ‘em risco’ (ver Quadro 6), destacando-se a importância de uma série de atributos físicos (como a sua localização e as infra-estruturas precárias); sociais (nomeadamente os que decorrem da presença de muita gente sem trabalho, e dos seus usos e modos de apropriação do espaço, mas também das imagens ou representações que se formam acerca desses bairros); amenidades (como a falta de transportes públicos ou fraca qualidade dos serviços locais); políticos e institucionais (o tipo de intervenção pública ou, simplesmente, a sua ausência, pode ser determinante da condição de vulnerabilidade de alguns territórios); e económicos (relacionados com a concentração local de desemprego ou, por exemplo, com as reduzidas oportunidades de formação profissional).

Quadro 6. Principais factores do declínio das áreas urbanas ‘em risco’

Físicos	- Falhas estruturais e pobre stock habitacional; ambiente urbano impessoal e alienante; problemas de vandalismo e declínio favorecidos pela existência de fogos vagos; falta de variedade ao nível dos tipos e tamanhos de habitação; isolamento físico devido à existência de barreiras físicas externas como auto-estradas e linhas de caminho-de-ferro; distância entre o bairro e outras partes da cidade; etc.
Sociais	- Concentração de agregados familiares em situação de desvantagem económica e social, muitas vezes sem alternativa no mercado de habitação (população com <i>handicaps</i> físicos; agregados monoparentais com dificuldades económicas; agregados familiares com adultos desempregados; população com uma elevada dependência a subsídios do Estado; população com cadastro e histórias de toxicodependência; etc.). - Uma forte rotação dos residentes (processos contínuos de recomposição social) e, em alguns casos, de abandono de fogos, tende por sua vez a favorecer a degradação e perda de coesão comunitária e de controlo social do bairro, gerando problemas adicionais de gestão e de deterioração de serviços (Tunstall <i>et al.</i> , 2003). - Sentimentos de estigmatização ou descriminação baseada na pertença a determinados

características das redes sociais (muito limitadas ao bairro); a falta de qualificações educacionais e de competências entre os residentes; a existência de constrangimentos, como custo ou falta de cuidados infantis adequados, a falta de incentivos financeiros para a reintegração no mercado de trabalho devido ao impacto do pagamento de benefícios sociais; a estigmatização por empregadores dos residentes que vivem em áreas em desvantagem, devido à imagem negativa que estas áreas adquiriram ao longo do tempo; ao desenvolvimento de culturas de pobreza ou *underclass* que geram atitudes negativas face à educação, formação, emprego.

	grupos ou lugares de residência (post code discrimination). - Existência de redes de relacionamento social muito fechadas no bairro.
Amenidades	- Falta de serviços comerciais, recreativos e sociais. - Precária provisão de equipamentos e serviços públicos - Ausência de serviços de segurança. - Falta de transportes públicos.
Políticos e institucionais	- Enquadramentos legais específicos (por exemplo congelamento / aumento das rendas). - A exclusão política, nomeadamente dos processos de decisão relacionados com o futuro do bairro (observando-se, muitas vezes, falta de oportunidades para influenciar a tomada de decisão). - A existência de políticas de habitação que contribuem para a segregação à micro-escala e reforçar processos de declínio urbano, não se optando por modelos de inserção sócio-espacial que procurem providenciar às famílias mais modestas melhores oportunidades de acesso a boas localizações e à miscigenação social à escala residencial. - O 'abandono' de alguns bairros do ponto de vista da intervenção pública é, muitas vezes, responsável pelo desenvolvimento de ciclos continuados de degradação física e económica (Van Kempen, 2001; Andersen, 2002a; Stébé, 2002), o que em alguns casos podem transformar alguns bairros em verdadeiros guetos urbanos.
Económicos	- Problemas relacionados com a estrutura económica local, por exemplo, com a existência de elevados níveis de desemprego, muitas vezes reforçados pela falta de oportunidades locais de inserção no mercado de trabalho. - Reduzidas oportunidades de formação e de reconversão profissional.

Fonte: elaboração própria

Para terminar este ponto importa ainda reflectir, de uma forma breve, sobre as interacções que se têm vindo a identificar na literatura entre alguns dos principais componentes ou factores de desvantagem das áreas urbanas em crise, notando como a correlação entre eles tem vindo, de uma forma dinâmica, cumulativa e relacional, a permitir explicar os processos de 'retro alimentação' ou de declínio urbano destas áreas⁹⁴. Por exemplo, a emergência de sinais de degradação física num bairro (falta de limpeza, grafittis, etc) favorece processos de formação de imagens públicas negativas sobre algumas dessas áreas, o que contribui para o próprio declínio destas áreas (Pinto, 1994; Pinto e Gonçalves, 2000; Pinto, 2005). Também o tráfico ou o consumo de drogas, a ocorrência de situações de violência e de criminalidade, a desordem e a decadência ambiental de um bairro, são alguns dos elementos que mais contribuem para a criação de percepções negativas sobre esses espaços (Andersen, 2002b), causando uma baixa procura de habitação e muitas vezes o abandono de fogos (Power *et al.*, 1999).

CASE (2001) procurou mostrar as interacções entre as características inerentes (localização, tipo de propriedade, ambiente urbano) e as características adquiridas destes bairros (estrutura populacional, reputação da área, níveis de inter-ajuda), que fazem com que os lugares e as

⁹⁴ Em que, como refere Gómez (2006), os atributos de desvantagem constituem simultaneamente uma causa e uma consequência da segregação e da vulnerabilidade à pobreza e exclusão social.

peçoas sejam igualmente importantes na luta contra a exclusão social. De acordo com a sua visão os indivíduos reflectem um conjunto de características da área em que residem, do mesmo modo que as características da área também derivam da população que habita a área, considerando-se desta perspectiva que a área física e os residentes são partes inseparáveis do bairro, influenciando-se mutuamente na definição da sua identidade⁹⁵.

3.1.3 - Os métodos para a identificação das áreas urbanas ‘em risco’ e a relevância do ‘area targeting’ no âmbito da luta contra a pobreza e exclusão social

No debate sobre a geografia da intervenção prioritária tem surgido alguma reflexão sobre quais são os indicadores, os domínios e as metodologias mais adequadas para a selecção das áreas urbanas ‘em risco’ e, por conseguinte, para uma alocação compensatória de recursos, através de iniciativas de discriminação positiva para essas áreas. Nesta discussão tem vindo a afirmar-se que a pertinência da abordagem ‘area targeting’ depende dos propósitos da intervenção (Tunstall e Lupton, 2003), bem como depende da relação que se estabelece entre os custos e os benefícios produzidos, nomeadamente em função da relação que se estabelece entre a percentagem da população de uma determinada categoria social que é efectivamente beneficiada pela iniciativa e o total da população urbana pertencente a essa mesma categoria (procurando assim analisar-se a eficácia da intervenção).

Reflectindo sobre os custos e benefícios associados às iniciativas de regeneração urbana de áreas críticas, Tunstall e Lupton (2003) afirmam que uma abordagem ‘area targeting’ é pouco adequada quando se constata que ela não é suficientemente direccionada para alcançar os alvos prioritários do programa, nomeadamente quando há uma grande percentagem de indivíduos que beneficia da concretização desse programa sem serem considerados destinatários prioritários⁹⁶.

⁹⁵ Pinho (2000) também sublinha a importância da imagem do bairro para a construção da identidade dos residentes e da sua compreensão dos problemas. Nomeadamente o modo como a má imagem externa é internalizada na percepção dos residentes e na sua própria identidade, o que leva a um processo de auto estigmatização. Refere, por exemplo, como a população tende a culpar-se a si própria pelos problemas do seu bairro e como as imagens externas deste favorecem processos de auto estigmatização que conduzem a estratégias de vida defensiva (posturas menos activas na procura de emprego e menos inclinada a participar na vida social do bairro).

⁹⁶ Estes autores investigaram a perfeição e eficiência do índice *Múltiple Deprivation* que foi usado em 2000 para a alocação do financiamento no âmbito das políticas de regeneração urbana ao nível nacional, concluindo que este índice é mais efectivo para alcançar alguns subgrupos em detrimento de outros, revelando-se por exemplo muito ineficiente para alcançar as problemáticas que afectam os extractos mais jovens dessas comunidades (Tunstall *et al.*, 2003).

Segundo Spicker (1995) o valor das políticas territorializadas depende dos padrões espaciais dos problemas da desvantagem, nomeadamente da sua natureza mais concentrada ou dispersa, que afecta a própria facilidade na identificação das comunidades ‘em risco’. Esta análise espacial depende fortemente da escala a que a desvantagem é olhada (o que depende do nível de desagregação dos dados estatísticos), mas também da própria geometria das fronteiras administrativas existentes, e das próprias metodologias de análise e tratamento da informação estatística (podendo estas ter repercussões marcantes nos resultados alcançados), (Alves, 2008b; Matos, 2006).

Como foi sublinhado ao longo do primeiro capítulo, as situações de desvantagem podem manifestar-se em diversos domínios e serem causadas por diversos factores, assumindo por isso a questão dos critérios utilizados para o ‘*area targeting*’ (indicadores e dimensões de desvantagem), uma questão proeminente, uma vez que os critérios utilizados influenciam os territórios identificados e, a jusante, a redistribuição dos recursos públicos.

Nos países com uma maior tradição no lançamento de políticas de regeneração urbana observa-se uma grande tradição na investigação e desenvolvimento de indicadores e índices com o objectivo da identificação das áreas com maiores níveis de desvantagem e que requerem, por isso, uma acção compensatória por parte das políticas do Estado, sendo por isso definidas como alvos de intervenção prioritária. Por vezes, para a territorialização destas políticas de discriminação positiva têm vindo a ser usados índices de desvantagem sectoriais (por exemplo, nos domínios da saúde, do emprego, ou da educação), noutros casos, em particular nos países em que esta é uma política explícita e desenvolvida ao nível nacional, têm vindo a ser utilizados Índices Compostos que integram um conjunto de indicadores em vários domínios (relativos ao indivíduo, aos agregados e aos alojamentos) e que são assim considerados de uma forma interrelacionada. Por exemplo, para a selecção das áreas de intervenção no âmbito da iniciativa de regeneração urbana da Iniciativa Comunitária Urban é considerado um leque extenso de variáveis relativas à composição demográfica, física e sócio-económica dos territórios. A este propósito, Hamzaoui (2005) nota que a par de critérios demográficos (áreas com uma população mínima de 800 habitantes e com uma densidade superior a 40 habitantes por km²), a selecção das áreas de actuação prioritária no âmbito da iniciativa Urban integravam critérios de necessidade relativos ao nível de vida dos habitantes e os edifícios. Os territórios elegíveis deveriam ser então os que apresentavam os piores

resultados ao nível sócio-económico, escolar, demográfico e urbanístico em cada um dos Estados Membros.

Na selecção dos indicadores utilizados há varias metodologias possíveis. Para demonstrar esta variedade metodológica Robson *et al.* (1998) chama a atenção para o índice *Local Deprivation* de 1991, que o governo britânico usou para definir as áreas elegíveis no âmbito do programa de regeneração urbana *Single Regeneration Budget*, notando que no âmbito deste índice se optou por valorizar os resultados atingidos nos vários domínios da qualidade de vida (emprego, saúde, educação, etc.) e não a territorialização de grupos de risco (grupos minoritários, famílias monoparentais, etc.)⁹⁷ uma vez que, por um lado, estas categorias sociais incorporam situações muito heterogéneas do ponto de vista da desvantagem e, por outro, esta abordagem poderia suscitar a produção de estereótipos indesejáveis sobre estes grupos.

Muitas vezes a utilização destes índices tem vindo a permitir a identificação de situações de correlação entre determinados indicadores e os padrões de concentração geográfica que estes revelam. Embora, em alguns casos, isto possa dever-se a situações de dupla contagem, particularmente quando um índice inclui um indicador que já foi incluído num outro, em muitas outras circunstâncias, e segundo Robson *et al.* (1998), assiste-se a uma elevada correlação de indicadores em algumas áreas, reflectindo a coexistência de diferentes dimensões de desvantagem em algumas áreas (portanto com padrões espaciais similares), o que certamente auxilia a demarcação dos territórios de intervenção prioritária para a aplicação das iniciativas de regeneração urbana.

Note-se ainda que os índices de desvantagem territorial podem basear-se em indicadores administrativos (desemprego ou escolaridade, por exemplo), ou em indicadores directos que, são produzidos através de inquéritos à população (sobre os seus orçamentos e estrutura de consumo) que procuram captar o número de pessoas que não têm acesso a determinado conjunto de bens ou serviços que são considerados necessários para uma plena participação em sociedade. Por exemplo, o índice *Local Deprivation* escocês baseia-se predominantemente

⁹⁷ Por questões de segredo estatístico, a falta deste tipo de informação desagregada ao nível de pequenas unidades territoriais tem vindo a coagir a utilização destes indicadores que traduzem os grupos de risco, utilizando-se, em alternativa, indicadores que medem muitas das vezes as próprias causas da desvantagem: desemprego, fraco acesso a serviços, abandono escolar, problemas de saúde, etc.

em indicadores que não têm origem nos censos⁹⁸, sendo estes calibrados ao nível do código postal (Kearns, 2000). O índice é constituído a partir da definição de um conjunto de domínios e indicadores de desvantagem, recorrendo-se depois à sua standardização, transformação e combinação numa única medida de desvantagem, sendo depois as áreas hierarquizadas relativamente aos seus níveis de desvantagem. Note-se então que os índices de desvantagem que se baseiam numa colecção de indicadores agrupados em vários domínios de análise não nos dão indicações dos valores absolutos da desvantagem, mas do valor da desvantagem relativa de uma área, comparando os resultados alcançados por todas as áreas num determinado momento.

Deve ainda sublinhar-se o modo como a própria concepção existente dos problemas de desvantagem, influencia a selecção dos critérios de selecção das áreas de intervenção prioritária. Por exemplo, a literatura inglesa nota como a ponderação de algumas indicadores, como o que reflecte a sobrelotação dos fogos tende a enfatizar os problemas de desvantagem em Londres, enquanto que a selecção de outro tipo de indicadores tende a privilegiar as áreas suburbanas. Do mesmo modo, exerce também influência a escala em que se processa a análise da informação na identificação dos padrões espaciais de desvantagem (para um maior aprofundamento ver Alves, 2008b), razão pela qual se tem vindo a optar pela combinação de diversas escalas de análise no índice *Local Deprivation* no Reino Unido. A interpretação dos resultados deste índice⁹⁹, que se faz complementando quatro diferentes escalas de análise, permite concluir que muitos dos municípios mais desfavorecidos, onde se incluem a maior parte das cidades com maior dimensão, têm elevados valores nas quatro medidas, embora existam excepções, como a de Leeds que evidencia menores problemas de intensidade do que extensão, o que realça a importância da consideração das várias escalas na análise dos indicadores considerados¹⁰⁰.

⁹⁸Note-se que a principal vantagem dos Recenseamentos Gerais à População é cobrir a totalidade da população e produzir informação estatística confiável e representativa a escalas de grande detalhe. Os seus principais inconvenientes relacionam-se com o facto de não ser a melhor fonte de recolha de informação em algumas temáticas (por exemplo, rendimento e saúde) exigindo o uso de medidas de aproximação. O facto de se realizar de 10 em 10 anos constitui outro dos inconvenientes deste tipo de informação, o que leva os investigadores a procurarem combinar diferentes fontes de informação.

⁹⁹ Que inclui, entre outros, os seguintes indicadores: total de desemprego; proporção do desemprego masculino de longo prazo; beneficiários de pensões; não beneficiários de pensões mas beneficiários de benefícios municipais; crianças dependentes dos beneficiários de pensões; taxas mortalidade; abandono escolar até aos 15 anos; habitações com carência de amenidades básicas; proporção de agregados que estão em habitação não permanente; habitação com sobre ocupação; etc.

¹⁰⁰ As várias problemáticas e dimensões da pobreza e da exclusão social (habitação, desemprego, serviços, etc.) tendem a distribuir-se de uma forma desigual no espaço geográfico, não se encontrando confinadas a perímetros urbanos facilmente identificáveis, sendo por isso importante considerar a extensão, intensidade e sobreposição dessas problemáticas. Efectivamente a desvantagem pode estar dispersa por toda a área de um município, consubstanciando situações de uma fraca intensidade dos problemas em áreas específicas a par de uma elevada extensão territorial de algumas problemáticas. É por isso importante pensar nas diferentes escalas de medição da vulnerabilidade à pobreza e à exclusão social.

Por fim, e ainda ao nível da selecção das áreas de desvantagem que se tornam alvo de medidas de discriminação positiva, importa referir que para além do critério de necessidade o de competição tem vindo a ser introduzido como um critério fundamental para a distribuição de financiamentos públicos no âmbito de políticas de regeneração urbana. Geralmente, a definição, por parte do Governo central ou regional, de um conjunto de regras para a candidatura dos municípios a esses financiamentos, constitui a base de partida para estes se organizarem e prepararem as suas propostas, constituindo, segundo Kearns e Turok (2000), esta competição um estímulo à melhoria da qualidade dos projectos que beneficiarão de recursos colectivos. Aliás, as críticas que têm vindo a ser dirigidas à exigência de competição por financiamentos centram-se mais no modo como o processo de competição é desenvolvido e gerido, do que na competição propriamente dita. A este propósito tem vindo a ser criticada a falta de transparência das regras associadas ao processo de competição¹⁰¹, denunciando-se a existência de agendas escondidas que não promovem um diálogo efectivo entre quem promove o processo de competição e os municípios que concorrem por esses fundos (Smith, 1999). Uma maior clarificação das expectativas em relação aos projectos de candidatura, a existência de um calendário suficientemente alargado para permitir a formação de partenariados são algumas das recomendações destes autores, que sublinham também a importância da existência de *feedbacks* efectivos e construtivos sobre os defeitos das candidaturas perdedoras de modo a que se assista a um acréscimo de qualidade das propostas em futuras candidaturas.

Por outro lado, estudos comparativos realizados à ‘necessidade das áreas’ e à ‘qualidade das candidaturas’ que têm vindo a ser usadas para a distribuição dos financiamentos públicos de regeneração urbana, têm vindo a suscitar diversas críticas sobre a justiça relativa associada ao processo de decisão das candidaturas vencedoras/derrotadas. Por exemplo Kearns e Turok (2000), que avaliaram na Escócia a qualidade das candidaturas apresentadas a um programa de financiamento de regeneração urbana, concluíram que a alocação de financiamentos no âmbito deste programa foi mais *policy-oriented* do que *process-related*, o que, segundo estes

¹⁰¹ O processo de selecção das candidaturas tende a ser opaco, muitas vezes não tendo de ser justificadas as suas decisões, existindo um elevado nível de discricionarieidade na escolha das candidaturas vencedoras e perdedoras. O critério de concorrência na alocação de recursos tem vindo ainda a ser criticado pelo facto do processo de candidatura aumentar a disputa e o antagonismo entre os municípios, reduzindo o desejo de cooperação e de partilha de experiências, e de, nos casos das candidaturas perdedoras, favorecer a perda de entusiasmo e de confiança associada ao partenariado constituído para a formulação do projecto concorrente, o que pode reforçar o sentimento de desvantagem das próprias comunidades. Refira-se que uma pesquisa desenvolvida por Kleinman (1999) sobre a regeneração urbana e a empregabilidade convencem-no que os programas que funcionam melhor são os baseados em genuínos partenariados, que envolvem diferentes actores que têm um forte conhecimento local.

autores, é responsável pelo facto de não serem apoiadas as melhores propostas, perdendo-se ideias e projectos de qualidade. Também em Portugal Cabral (2002), reflectindo sobre os critérios de selecção dos projectos no âmbito do programa Polis, critica o modo genérico como são definidos os objectivos do programa; a discricionariedade evidenciada pelo governo na escolha dos projectos ‘exemplares’, não recorrendo a equipas de avaliação independentes nem a critérios, regras e princípios explicitados. A influência de interesses e de preferências políticas na avaliação das candidaturas, associada à já referida crítica pela falta de transparência nos processos de decisão, tem levado à adopção em diversos países de painéis de aconselhamento independentes para a avaliação das candidaturas.

Alguns autores notam que, em muitos casos, a introdução do critério de concorrência constitui um mecanismo centralizador do Estado, uma vez que este retém em si o poder de moldar as políticas e as práticas das instituições locais (Kearns e Turok, 2000). Por exemplo, no Reino Unido o programa de regeneração urbana ‘*Single Regeneration Budget*’, cujos critérios de alocação de recursos consistiam num primeiro momento em critérios exclusivamente de competição, passou, como resposta às inúmeras críticas de que foi alvo, a definir que 80% do financiamento associado a este programa deveria ser dirigido para os municípios com um maior nível de necessidade e apenas o restante financiamento poderia estar disponível à competição entre projectos que, independentemente dos seus níveis de desvantagem, deveriam colocar a sua ênfase na promoção da inovação ao nível das estratégias de melhoria de áreas urbanas ‘em risco’ (Tunstall e Lupton, 2003).

3.1.4 - A escala de intervenção mais adequada para as políticas dirigidas às áreas urbanas ‘em risco’

Há evidências que mostram que o modo como o Estado estrutura e desenvolve os programas de regeneração urbana acaba por condicionar as oportunidades de sucesso destes programas, notando, por exemplo, que a estrutura vertical, hierarquizada e burocratizada dos serviços do Estado Providência revela uma insuficiente capacidade de coordenação e de integração de iniciativas aos diversos níveis de decisão. Moulaert *et al.* (2005) e Guerra *et al.* (2006) têm vindo, por exemplo, a sublinhar a importância da experimentação e da procura de formas mais inovadoras de coordenação de intervenções com tempos, tutelas e também dimensões territoriais diferenciadas.

A respeito da escala de intervenção tem vindo a debater-se qual a mais apropriada para a formulação e o lançamento das iniciativas de regeneração urbana, questionando-se se estas políticas devem ser organizadas à escala do bairro, onde se manifestam os problemas do declínio, ou a escalas mais vastas (como a do município ou da metrópole), onde podem estar presentes outro tipo de oportunidades para auxiliar no combate à pobreza e à exclusão social localizada.

Se Avenel (2004) nota que as escalas de intervenção no âmbito destas iniciativas têm vindo a mudar ao longo do tempo, observando que estas foram deixando progressivamente de focar no bairro para se passar a focar na aglomeração urbana em que estes se enquadram, por sua vez Rhodes *et al.* (2003) afirma que não é possível correlacionar de um modo sistemático o sucesso das iniciativas desenvolvidas no âmbito de programas de regeneração urbana com o tamanho das áreas alvo, a duração da sua implementação, ou a abordagem temática predominante no âmbito destas iniciativas, sublinhando estes autores sobretudo a importância das questões processuais para o sucesso destas iniciativas.

A análise das escalas de intervenção no âmbito de iniciativas de regeneração urbana permite observar a existência de situações muito diversificadas. Desde intervenções à escala:

- de pequenos bairros (por exemplo no âmbito da iniciativa comunitária Projecto Piloto Urbano dirigida para o bairro da Sé);

- de áreas que cobrem diversos bairros dentro de uma mesma cidade (por exemplo a iniciativa Urban I, desenvolvida no Vale de Campanha - dentro dessa área foram definidos alguns bairros mais problemáticos – por exemplo do Lagarteiro ou do Cerco);
- ou de áreas que envolvem duas ou mais autoridades municipais (por exemplo, a iniciativa Urban II que inclui uma área relativamente vasta dos municípios do Porto e Gondomar) ou todo um município.

No âmbito da análise dos benefícios e inconvenientes associados à selecção de áreas de diferentes dimensões, tem vindo a afirmar-se que a opção por áreas mais alargadas facilita o acesso a um leque mais diversificado e rico de informação estatística relevante para a definição das políticas públicas, para além de poder evitar processos de estigmatização local, podendo contudo existir o perigo da dispersão dos investimentos na alocação dos recursos. Para além disso adequa-se o *area targeting* de pequenos bairros quando existem desvantagens sociais específicas (proporção elevada de população idosa, insucesso e abandono escolar, desemprego de longa duração, toxicodependência, ...), considerando-se que em áreas de menor dimensão se consegue mais facilmente realinhar a resposta dos serviços públicos para essas necessidades específicas. Por outro lado, alguns autores (Hull, 2001; Kearns e Parkinson, 2001; Meegan e Mitchell, 2001) têm vindo ainda a referir como o bairro constitui a área mais apropriada para a promoção da identidade comunitária.

3.2 - As iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’

A importância do território do ponto da estruturação dos processos sociais já foi enfatizada ao longo deste documento, agora interroga-se a sua relevância para a formulação e implementação de respostas na luta contra a pobreza e a exclusão social, designadamente no âmbito de iniciativas políticas que procuram institucionalizar o princípio da discriminação positiva das áreas urbanas em crise.

No âmbito desta reflexão discute-se a relativa ambiguidade conceptual associada à designação destas iniciativas, argumentando-se que a diversidade de conceitos espelha não só a diversidade dos modelos de intervenção que foram sendo experimentados ao longo do tempo e entre diferentes países, como a existência de diferentes tradições na sua utilização. No âmbito desta problemática identificam-se ainda os principais elementos caracterizadores

destas iniciativas e as principais transformações que elas vêm exibindo ao longo do tempo (em termos de objectivos e princípios de actuação preponderantes), bem como se procura debater eventuais efeitos negativos associados à sua implementação.

3.2.1 - A razão de ser e a evolução conceptual das iniciativas públicas dirigidas para as áreas urbanas ‘em risco’

Se considerarmos, como Herbert e Thomas (1990), que a definição do focus -do objecto de intervenção- é uma das principais fases do processo de construção das políticas públicas de inclusão social, uma vez que estas iniciativas são sempre dirigidas para 'alguém' (indivíduos, agregados, ou grupos sociais, independentemente da sua localização geográfica) ou para algum 'lugar', poderemos afirmar, na linha de Mc Gregor (2003), que as iniciativas desenvolvidas para áreas urbanas ‘em risco’ são uma terceira abordagem no âmbito das políticas de inclusão social, uma vez que se dirigem simultaneamente para grupos e para áreas alvo. São portanto iniciativas políticas que combinam duas abordagens essenciais na luta contra a desvantagem: as actividades que visam a regeneração da área e os programas dirigidos para indivíduos e grupos em risco.

Designadas por alguns autores como respostas indirectas para os problemas sociais (Spicker, 1995) estas iniciativas são por vezes consideradas como respostas governativas, pragmáticas e simbólicas, que procuram responder a situações de crise. A este propósito, Avenel (2004) e Silver *et al.* (1995) defendem que foram os movimentos de violência urbana suscitados pelas situações de crise de alguns bairros de habitação social que viriam a colocar na agenda política a questão das áreas urbanas em dificuldade¹⁰². Uma opinião partilhada por Silver e Wilkinson (1995), que notam que embora já tivessem existido movimentos de contestação social anteriores (por exemplo, contra as decisões de deportação ou afastamento das classes populares das áreas urbanas centrais para áreas suburbanas, nomeadamente no âmbito de políticas de *slum clearance* e de construção de habitação social), o casamento das políticas urbanas com as políticas sociais viria a evidenciar um maior ímpeto nos países onde os movimentos de violência juvenil nos bairros de habitação social foram mais manifestos.

¹⁰² Nomeadamente os motins de Vaux-en-Velin que emergiram nos grandes conjuntos de habitação social na periferia de Lyon, em 1981, e que viriam a suscitar, nesse mesmo ano a criação de uma Comissão Nacional (Interministerial) para o Desenvolvimento Social dos Bairros em crise, a que esteve associado o lançamento de diversos programas de discriminação positiva dessas áreas, como o Programa ‘Zonas de Educação Prioritária’.

Nestes países e no âmbito destas iniciativas, viriam a ser lançados instrumentos que concedem um "tratamento diferencial e preferencial" às áreas urbanas em crise (CASE, 2001: p. 87), procurando contrariar aí alguns dos seus principais problemas, como os de um elevado insucesso e abandono escolar, de uma elevada taxa de desemprego, de falta de segurança, de más condições habitacionais, de falta de equipamentos, etc. (Parkinson, 1998; Tunstall e Lupton, 2003).

Com o objectivo de promover a qualidade de vida das áreas urbanas em crise e a sua inclusão sócio-espacial os poderes públicos passaram a procurar combinar a universalidade de direitos e deveres com a diferenciação positiva de grupos e territórios. Mesmo nas medidas de aplicação universal (como as associadas ao direito à educação) passam a ser introduzidos mecanismos diferenciadores que procuram compensar as maiores necessidades dos grupos que habitam as áreas urbanas em crise, passando a ser disponibilizados um conjunto de meios suplementares para estes territórios. Deste modo procura-se um ajustamento das condições precárias das áreas urbanas em crise aos padrões correntes de qualidade de vida em sociedade (Andersen, 2001), devendo estas iniciativas contribuir para a minimização das desigualdades intra-urbanas.

Entre os argumentos apresentados para apoiar e legitimar estas iniciativas de discriminação positiva, e para além dos relacionados com a necessidade, destacam-se também os de justiça social. A este respeito Kleinman (1999) defende que se os recursos públicos são limitados e se a equidade é um objectivo político então impõe-se uma distribuição selectiva e solidária de recursos, é neste sentido que se defendem medidas de compensação para áreas onde se concentram e correlacionam problemáticas complexas de desemprego, de ruptura familiar, de consumo e tráfico de droga, de criminalidade, etc. (Smith, 1999; Glennerster *et al.*, 1999; Kleinman, 1999). Uma opinião que é partilhada por Fainstein (2001, 2005) que defende que as iniciativas de discriminação positiva devem responder a razões de equidade e de coesão social, constituindo por isso um instrumento essencial para uma redistribuição mais justa de bens públicos.

Para além destes argumentos, que enfatizam a necessidade de fazer 'mais' por áreas com maiores necessidades, importa considerar os argumentos que vêm sublinhando a necessidade de fazer 'melhor' no que respeita à formulação e implementação de respostas de luta contra a pobreza e a exclusão social territorialmente concentrada. A este propósito tem vindo a

sublinhar-se a importância da experimentação de novas abordagens, metodologias e modelos de gestão e de financiamento, o que leva Stewart (2001) a referir que estas iniciativas são encaradas como laboratórios de ensaio de política urbana que permitem um processo de experimentação, de avaliação e de aperfeiçoamento em pequenas áreas antes de uma aplicação mais alargada ou da sua transferibilidade para outros contextos territoriais.

No âmbito do debate sobre a designação deste tipo de iniciativas tem vindo a observar-se a utilização de um amplo espectro de conceitos. A proliferação deste tipo de conceitos expressa não só a diversidade que tem existido na experimentação de métodos de intervenção (Guerra, 2006), como a própria transformação nos modos de entender e de procurar solucionar os problemas do declínio das áreas urbanas ‘em risco’. A análise comparativa destas terminologias, através de uma revisão da literatura, permite observar a diversidade de sentidos com que são utilizados os mesmos conceitos (o que dificulta a compreensão exacta dos conteúdos de intervenção a que se referem) bem como a sua evolução específica em diferentes países.

De um modo geral pode identificar-se um primeiro grupo de conceitos que agrupa aqueles que designam, do ponto de vista substantivo, iniciativas com uma ênfase mais sectorial em domínios como o físico ou o económico. A saber:

- o de ‘Renovação Urbana’ quando pretende enfatizar as acções de construção (de habitação, de acessibilidades e de infra-estruturas) ¹⁰³;
- o de ‘Reabilitação Urbana’ quando expressa a ideia de readaptação do tecido urbano a novas situações de funcionalidade urbana, através de intervenções no edificado e na paisagem urbana (habitação, equipamentos e infra-estruturas, etc.) ¹⁰⁴;
- o de ‘Requalificação Urbana’ quando se refere "a construção e recuperação de equipamentos e infra-estruturas e a valorização do espaço público com medidas de

¹⁰³ O conceito da renovação urbana expressa geralmente a ideia de "demolição do edificado e consequente substituição por construção nova, geralmente com características morfológicas e tipológicas diferentes, e/ou com novas actividades económicas adaptadas ao processo de mudança urbana. (...) A renovação faz um tratamento *hard* do tecido edificado e, por consequência, do tecido social e económico" (Guerra, 2006: 18).

¹⁰⁴ Note-se que no âmbito destas intervenções tem vindo ser dado uma especial atenção ao ‘processo’ de reabilitação (ao nível de metodologias, equipas, parcerias e participação), com vista a facilitar algumas das maiores dificuldades que se colocam à reabilitação, como o realojamento provisório das populações residentes ou os acordos com os proprietários. (Guerra, 2006).

dinamização social e económica", procurando a (re)introdução de qualidades urbanas (Guerra, 2006: 20)¹⁰⁵;

- ou o de 'Revitalização económica' que se pode referir às iniciativas de apoio à actividade económica do sector privado, à criação de emprego e à integração socioeconómica¹⁰⁶.

Pode assim observar-se uma proximidade e em alguns casos uma sobreposição de significados associados a estes conceitos, nomeadamente aos de 'reabilitação' e de 'requalificação', enfatizando ambos invariavelmente os esforços de intervenção física face às problemáticas do declínio e à convicção de que uma melhoria nas condições físicas da área poderá produzir efeitos nas outras dimensões da qualidade de vida dos seus habitantes. O reconhecimento das relações que se estabelecem entre os problemas físicos, sociais e económicos nas áreas urbanas em risco, viria, no entanto, a suscitar uma crítica ao excessivo 'determinismo físico' de algumas intervenções, passando a questionar-se os reais impactos da reestruturação física sobre as outras dimensões da desvantagem (Musterd e Ostendorf, 2005).

A falta de eficácia e de sustentabilidade demonstrada por estas iniciativas (eminentemente físicas), viria a enfatizar a importância do desenvolvimento de instrumentos de intervenção mais holísticos, que viriam a ser nomeados por novos conceitos ou por conceitos preexistentes reformulados de forma a expressar os sentidos mais englobantes e integrados da intervenção.

"As experiências de intervenção territorial realizadas ao longo de 5 décadas, de responsabilidade nacional ou comunitária, colocaram em cima da mesa, em todos os países europeus, alguns dos princípios chave a que devem obedecer os programas de revitalização. As experiências realizadas questionam o conteúdo (demasiado físico) das operações, mas também as formas de gestão: processos burocratizados, sem participação pública e frequentemente conflituais. A palavra de ordem é integrar: integrar dimensões de intervenção; integrar funções urbanas; integrar parceiros e recursos [...]" (Guerra, 2006: 21)

¹⁰⁵ Segundo Guerra *et al.* (2006:12) este tipo de intervenção pode provocar "a mudança do valor da área, ao nível económico (actividades económicas com alto valor financeiro), cultural (localização de usos económicos relacionados com a cultura), paisagístico e social (produção de espaços públicos com valor de centralidade).

¹⁰⁶ Note-se que este conceito também pode ser definido de uma forma mais abrangente. Guerra *et al.* (2005: 12) definem-no como "um conceito capaz de problematizar e articular nas intervenções urbanas as diferentes dimensões do território urbano: ambiente e mobilidade, competitividade e conhecimento, assim como coesão social e qualidade de vida ou constituição de redes de cooperação territoriais ou sectoriais. Melhorar a competitividade económica e reforçar a dinâmica de desenvolvimento e integração social e cultural pressupõe, nesta perspectiva, estratégias diferenciadas, mas em articulação, sobretudo a partir de um factor fundamental, a governância pública, capaz de estimular uma visão estratégica para um território, uma intervenção não pontual, mas contínua e articulada, e uma preocupação pela coesão territorial".

Em países com maior tradição no desenvolvimento deste tipo de iniciativas observa-se a adopção de diferentes conceitos que visam no entanto nomear o mesmo tipo de abordagens, integradas e holísticas para contrariar os problemas do declínio urbano. A revisão da literatura permite, por exemplo, observar como em França é utilizado o conceito de renovação urbana (*renouvellement urbain*) com o mesmo sentido com que é aplicado no Reino Unido o conceito de regeneração urbana (*urban regeneration*)¹⁰⁷.

Em países com uma menor experimentação neste campo de intervenção, como é o caso de Portugal, observa-se a utilização -em documentos políticos e académicos- de várias terminologias. Por exemplo, no relatório ‘Políticas Públicas de Revitalização’ (Guerra *et al.*, 2005, 2006 falta as páginas da citação), onde são lançadas propostas para a formulação de um potencial programa de revitalização urbana a ser desenvolvido em Portugal, opta-se pelo conceito de ‘revitalização urbana’, sendo este definido como um “conceito englobante que visa um processo integrado de reanimação de parte da cidade e onde se podem incluir operações de vária ordem”, mediante uma estratégia que visa provocar iniciativas, projectos e actuações de carácter transversal e sectorial mas de forma integrada nas suas linhas de actuação.

No âmbito da revisão da literatura produzida sobre o tema em Portugal, verifica-se ainda a utilização do conceito de regeneração urbana, procurando este referir as "políticas urbanas especificamente dirigidas para as problemáticas decorrentes dos processos de exclusão espacial, social e económica que atravessam as aglomerações urbanas, e que contenham elementos de inovação, face a procedimentos tradicionais de política urbana, capazes de garantir a eficácia e a sustentabilidade futura das estratégias e das intervenções." (Breda-Vázquez *et al.*, 2000: p. 31).

No âmbito desta dissertação opta-se pela utilização do conceito de regeneração urbana, devendo dizer-se que a opção por este conceito é meramente terminológica, uma vez que ele partilha dos mesmos pressupostos essenciais referidos por Guerra *et al.* (2005, 2006) como sejam os da implementação de um processo de planeamento estratégico, com vista à obtenção de sinergias, à valorização do envolvimento ou da participação comunitária, ou à ênfase nas

¹⁰⁷ Couch (2003) associam as primeiras referências ao termo ‘regeneração urbana’ ao lançamento em 1968 do *Urban Programme*, desenvolvido pelo governo Trabalhista, para combater processos de severa carência e declínio urbano dos centros de cidade.

questões relacionais de forma a poder promover os vínculos entre territórios, actividades e pessoas (Guerra, 2006)

É no entanto importante notar que, não obstante este constitua o sentido essencial de utilização do conceito, em termos práticos as intervenções que idealmente se deveriam caracterizar por uma abordagem multidimensional e integrada, muitas vezes se consubstanciam em intervenções caracterizadas por uma natureza mais sectorial ou com uma ênfase específica em poucos domínios, em função por exemplo das necessidades do contexto ou das oportunidades de financiamento.

O conceito de regeneração urbana é então utilizado no âmbito desta dissertação numa linha similar à de Roberts (2000), quando afirma que as iniciativas de regeneração urbana procuram trazer para áreas que foram sendo sujeitas a processos de declínio -económico, físico, social e ambiental-, melhorias sustentáveis nas suas condições de vida, através de uma visão e acção integrada para a resolução dos seus principais problemas. Neste sentido entendem-se as políticas de Regeneração Urbana como políticas integradas de gestão e de planeamento que visam a reversão de situações de declínio e degradação urbana, procurando “[...] the regrowth of economic activity where it has been lost; the restoration of social function where there has been dysfunction, or social inclusion where there has been exclusion; and the restoration of environmental quality or ecological balance where it has been lost” (Couch *et al.*, 2003: 2).

Após esta clarificação conceptual analisam-se de seguida os elementos essenciais que têm vindo a caracterizar este tipo de iniciativas em vários países, destacando-se os que colocam a ênfase no processo; na necessidade de uma maior integração sectorial; na participação; e na promoção de estratégias de carácter relacional.

3.2.2 - Os domínios e os modos de actuação preponderantes no âmbito das iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’

Nos países onde foi mais prematuro o processo de declínio urbanístico, sócio-económico e ambiental de antigas áreas industriais¹⁰⁸ (Parkinson, 1998), e onde é maior a intervenção do Estado Providência (nomeadamente nos países do centro e norte da Europa), observa-se uma maior tradição e experiência no desenvolvimento de iniciativas de regeneração urbana. Distintas entre diferentes contextos territoriais¹⁰⁹, estas iniciativas foram acompanhando a própria evolução dos problemas sociais e urbanísticos ou o entendimento que deles se foi construindo ao longo do tempo. Procurando incorporar um leque diversificado de medidas em diversos domínios (emprego, habitação, governância, ...), as iniciativas de regeneração urbana assumem hoje o compromisso de procurar combater, de uma forma integrada,¹¹⁰ os factores e os processos de vulnerabilidade dos territórios urbanos em crise.

Não obstante as tentativas de desenvolvimento de abordagens de regeneração urbana mais integradas ou holísticas, a revisão da literatura permite identificar diversos domínios de actuação preponderantes no âmbito de iniciativas de regeneração dirigidas para áreas urbanas ‘em risco’.

Um dos domínios mais tradicionais é o que visa a qualificação funcional e o embelezamento físico do edificado, intervindo ao nível da habitação, das infra-estruturas, e das acessibilidades. No âmbito deste domínio, desenvolvem-se diversas acções que procuram uma melhoria das condições da habitação e do habitat das áreas urbanas em crise, como as de destruição de habitação clandestina e construção de nova habitação para realojamento, ou as de construção de redes de serviços públicos básicos -transporte, água, saneamento, equipamentos de apoio às famílias, etc.- (Stewart, 2001; Andersen, 2003). Nestes casos, as decisões de reestruturação urbana da área podem envolver, como foi assinalado no capítulo

¹⁰⁸ "As necessidades de renovação e de revitalização das cidades colocaram-se com mais insistência no último quartel do século XX, com o envelhecimento de zonas de construção massiva no pós-guerra ou com o declínio das velhas zonas industriais e portuárias características das fases de industrialização pesada" (Guerra, 2006: 16).

¹⁰⁹ Andersen (2001), sem excluir a importância da aprendizagem no âmbito da regeneração urbana, critica as práticas de replicação de estratégias entre áreas urbanas críticas, notando que as intervenções mais sensíveis aos contextos locais podem produzir melhores resultados (Andersen, 2001). A este propósito sublinha que as diferenças entre bairros e cidades são demasiado grandes para se poder proceder a uma adopção das 'melhores práticas' de uma forma linear, notando que o que pode ser descrito como uma solução num determinado contexto local pode ser a causa de problemas noutra" (Andersen, 2001).

¹¹⁰ Procurando clarificar o significado de uma abordagem integrada ou holística, Hull (2002) refere que corresponde às abordagens de regeneração urbana que procuram estabelecer conexões entre diferentes agências e actividades, procurando estimular o trabalho intersectorial, inter departamentos e um uso mais efectivo de recursos.

anterior, a transformação da composição social e habitacional da área, na sequência de estratégias de mix social (Andersen, 2003).

Outro domínio de acção preponderante no âmbito destas iniciativas tem estado associado ao desenvolvimento de acções de estímulo à actividade do sector privado e à criação de emprego, particularmente nos contextos onde a reestruturação económica levou à destruição de emprego tradicional e ao desajustamento entre as características da procura e da oferta de emprego. Desenvolvem-se neste domínio medidas de apoio à formação profissional, à atracção do investimento privado e à criação de novos postos de trabalho, que visam estimular a revitalização económica das áreas urbanas em crise (Stewart, 2001).

O apoio social aos grupos com maior vulnerabilidade à pobreza e à exclusão social constitui outro dos domínios de intervenção preponderantes no âmbito destas iniciativas, podendo envolver a entrega de prestações pecuniárias, mas também medidas de discriminação positiva no âmbito da provisão de serviços, de educação ou de saúde por exemplo. A par destas medidas de apoio a grupos sociais com maiores necessidades, têm vindo ainda a ser desenvolvidas acções que visam a melhoria das relações sociais nestes bairros, procurando-se promover a organização e o desenvolvimento comunitário através de medidas de apoio à recriação de hábitos de interacção, ou à capacitação e envolvimento dos actores (Stewart, 2001). No âmbito do desenvolvimento destas medidas tem vindo a procurar-se a mobilização e o *empowerment* dos residentes e comunidades, por exemplo através de um maior escrutínio das decisões públicas e de estratégias de co-responsabilização nos processos de decisão e de implementação das iniciativas (Stewart, 2001; Borja, 1987, 2003).

Dois outros domínios de intervenção que têm vindo a ser desenvolvidos no âmbito destas iniciativas são a promoção de um marketing activo para combater a má reputação destas áreas (Andersen, 2001; Guerra, 2006;) e o desenvolvimento de medidas especiais (nomeadamente de policiamento) contra o crime, procurando aumentar a cooperação da polícia com as instituições e com a população da área.

Nos países com uma experimentação mais longa na formulação, implementação e avaliação deste tipo de iniciativas, tem vindo não só a observar-se uma gradual transformação de modelos de intervenção mais sectoriais para modelos que procuram desenvolver uma abordagem mais estratégica e integrada em diferentes domínios de intervenção (saúde,

educação, emprego, habitação, acessibilidades...), mas também para intervenções que procuram integrar um conjunto mais amplo de sectores do Estado e da sociedade. A evolução histórica do desenho e redesenho dos instrumentos de intervenção no âmbito da regeneração urbana está, de resto, bem documentada na literatura, sendo deste ponto de vista o Reino Unido um país que se destaca por evidenciar mais experiência¹¹¹ do ponto de vista dos recursos explicitamente colocados e da sofisticação do trabalho desenvolvidos por partenariados no âmbito destas iniciativas (Stewart, 2001). Com o objectivo de considerar algumas das principais tendências de transformação que se tem vindo a observar no desenvolvimento das iniciativas de regeneração urbana ao nível internacional, considere-se, ainda que de forma breve a experiência do Reino Unido neste campo de intervenção (ver Quadro 7).

Para tal, e de uma forma introdutória, comece-se por referir, com base em Rhodes *et al.* (2003), que o lançamento das iniciativas de regeneração urbana no Reino Unido resultou do reconhecimento político da forte disparidade na distribuição de rendimentos e no acesso à rede de serviços e equipamentos públicos existente nas cidades britânicas, não obstante o contexto de crescimento económico observado nos anos 60. Foi o reconhecimento das desigualdades e das desvantagens sócio-espaciais que levaria o governo britânico a lançar diversos programas sectoriais em domínios como os da habitação, das infra-estruturas, ou da provisão de equipamentos e de serviços. O objectivo primordial destas primeiras políticas de regeneração urbana era melhorar as condições de vida da população pobre residente nas áreas urbanas em crise (Rhodes *et al.*, 2003), diminuindo as discrepâncias que a separavam em termos de qualidade de vida face ao resto da sociedade britânica. Neste contexto, as primeiras iniciativas de regeneração urbana focam predominantemente áreas relativamente pequenas (Smith, 1999) e são explicitamente desenhadas para combater os problemas físicos, sociais e económicos que aí se manifestam de uma forma severa e persistente (Stoker e Young, 1993).

¹¹¹ O Reino Unido foi um dos países onde se iniciou mais cedo a formulação e o lançamento deste tipo de iniciativas - *area based initiatives*-, que estão de resto bem documentadas e debatidas na literatura, contando já com mais de quatro décadas de financiamento do governo local, regional e da União Europeia (Lupton, 2003b; Stewart, 2001).

Quadro 7. Principais programas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’ no Reino Unido

Os instrumentos	Os objectivos	Características	Contexto geral
<i>Urban Programme</i> (1968) <i>Educational Priority Areas</i> (1969)	Melhorar a provisão e coordenação de equipamentos, serviços e projectos sociais.	A selecção das áreas e o cálculo do financiamento baseia-se nos níveis de desvantagem (ou de necessidade) das áreas.	Anos 60 Investimentos sectoriais em habitação, infra-estruturas; educação; desenvolvimento comunitário.
<i>Urban Development Corporations</i> (1981) <i>Enterprise zones</i>	A atracção de empresas privadas para a promoção da vitalidade económica dos territórios em crise (centros de cidades, áreas industriais obsoletas, etc.) através de medidas de renovação física do <i>stock</i> habitacional; de reconversão de solo poluído; de criação de infra-estruturas; de introdução de novos usos de solo. São ainda criadas condições favoráveis para o investimento privado: incentivos económicos, redução de taxas e de obstáculos administrativos ou ao nível do planeamento.	Modelo de “ <i>property-led regeneration</i> ”, ou seja uma regeneração económica conduzida pelos interesses do mercado e incentivada pelo sector público, através de uma forte aposta na requalificação física das áreas e no lançamento de incentivos para a promoção do investimento do sector privado, com vista à criação de emprego e promoção imobiliária.	Anos 70 e 80 O Governo investe na reestruturação física e económica das áreas, procurando apoiar a sua qualificação através, por exemplo, do apoio à instalação de actividades de comércio, ou da função residencial para segmentos médio alvo.
Estate action (1985-94) <i>City Challenge</i> (1992) <i>Single Regeneration Budget</i> (1994)	Proporcionar uma elevada qualidade de vida para todos e não só para alguns cidadãos. Melhorar a qualidade de vida dentro das áreas ‘em risco’, nomeadamente dos serviços públicos e da habitação. Promover o desenvolvimento de parcerias entre autoridades locais, grupos comunitários e voluntários, empresas e outras instituições.	A selecção de áreas é feita por processos de necessidade e competição. Cerca de 80% do total do orçamento <i>Single Regeneration Budget</i>, associado à última fase de candidaturas, dirige-se para as 65 autoridades locais com maiores índices de desvantagem.	Anos 90 Cíticas as teorias do determinismo arquitectónico e físico.
NDCs <i>Neighbourhood management</i> <i>Local Strategic Partnerships</i> <i>Employment Zones</i> <i>Sure Start</i>	Reverter o declínio das áreas em desvantagem e prevenir o seu ressurgimento noutras áreas. Evitar que alguém possa estar em desvantagem pelo local onde mora, por motivos relacionados com a falha de serviços, más condições habitacionais e urbanísticas.	A selecção das áreas-alvo é feita com base no Índice <i>Local Deprivation</i> de 1998. Procura-se regenerar as áreas com maiores problemas de desvantagem múltipla: emprego, níveis educativos, saúde, etc. São iniciativas que de dirigem para áreas de pequena dimensão (1000 a 4000 agregados).	Anos 00 Intervenções mais preocupadas com a sustentabilidade e a construção de capacidades. As abordagens procuram ser inclusivas, e devolver o poder ao nível local.

Fonte: baseado em Roberts (2000) e Lupton (2003a, 2003b)

A partir dos anos 70, num contexto de uma recessão económica internacional e do aumento da concorrência internacional e da modernização tecnológica (que evidenciam repercussões no aumento do desemprego), os ideais néo-liberais, defendidos pelo governo conservador que postula os benefícios de uma sociedade com mais mercado e com menos governo, levam ao lançamento de diversas iniciativas de renovação e de revitalização económica das áreas urbanas em crise. Iniciativas essas apoiadas na promoção de partenariados público-privado, através dos quais se procura a atracção de investimentos privados mediante o lançamento de diversas medidas como, por exemplo, a simplificação ou flexibilização dos regulamentos administrativos e dos instrumentos de planeamento, a construção de infra-estruturas potenciadoras do investimento privado, ou os incentivos económicos à iniciativa empresarial¹¹² (Kantor, 2001). Com uma forte ênfase física e económica, estas iniciativas exibem uma forte confiança no que se designa por *'trickle down effects'*, ou seja, nos efeitos que os investimentos realizados nas estruturas físicas podem produzir nos domínios económico e social.

Nos anos 80 e 90 observam-se diversos elementos de mudança no âmbito das iniciativas britânicas de regeneração urbana (Rhodes *et al.*, 2003), devendo destacar-se:

- o alargamento e diversificação dos objectivos de actuação e dos actores envolvidos na formulação e implementação deste tipo de iniciativas, procurando-se para isso melhorar o trabalho de coordenação aos vários níveis de governo (departamentos governamentais, agências do sector privado, voluntário e comunitário), bem como organizar e implementar uma resposta mais holística para a natureza multi-facetada dos problemas da desvantagem dos bairros urbanos em crise;
- a redução do número de instrumentos de financiamento, através da sua fusão e simplificação em programas de intervenção que procuram reduzir e simplificar a burocracia que anda associada à proliferação deste tipo de iniciativas. Desenvolvem-se assim instrumentos de financiamento mais integrados (como por exemplo o *Single Regeneration Budget* que inclui financiamentos de vários ministérios, em diversos domínios de intervenção);
- a competição por financiamentos públicos, uma vez que a alocação dos financiamentos para a regeneração urbana passa a ser feita não só com base em critérios de necessidade (através da

¹¹² Com a combinação dos constrangimentos ao nível do investimento público nos anos 80 e 90 e a crítica aos planos que pareciam impraticáveis, o mercado passou a ser visto como o melhor potenciador das qualidades de uma boa cidade. A cidade passou a ser deixada à imaginação de arquitectos e dos urbanistas envolvidos na produção dos grandes projectos de regeneração urbana (Bianchini *et al.*, 1992; Healey *et al.*, 1992).

definição e desenvolvimento de índices de desvantagem); mas também com base na avaliação por parte do Estado Central da qualidade dos projectos formulados localmente;

- a descentralização dos processos de decisão segundo o princípio da subsidiariedade, passando as prioridades e as estratégias de intervenção a ser decididas por organizações localizadas na área;
- o aumento da duração dos programas de regeneração urbana, reconhecendo-se que os problemas das áreas urbanas críticas não podem ser resolvidas em quatro ou cinco anos, uma vez que os programas de curta duração não permitem um envolvimento adequado e o desenvolvimento de relações de confiança entre um vasto leque de grupos e agências locais, nem uma correcta definição das prioridades na alocação de recursos, nem tão pouco a um processo de implementação que promova o *empowerment* e uma maior sustentabilidade dos resultados (Geddes, 2000).

O especial contributo britânico para a regeneração de áreas urbanas ‘em risco’ faz-se não apenas do ponto de vista do *focus* e do conteúdo das intervenções, as quais passam a evidenciar uma ênfase mais integrada de forma a poder considerar-se mais correctamente as ligações complexas que se estabelecem entre as diferentes dimensões substantivas da intervenção (reestruturação física, social ou económica da área), mas sobretudo do ponto de vista da valorização de objectivos de âmbito mais organizacional, processual e mesmo simbólico. Neste âmbito passam-se a valorizar-se os processos através dos quais as estratégias são produzidas, nomeadamente as relações entre as equipas técnicas, os órgãos políticos e também um vasto número de actores (interesses) que, através de processos colaborativos procuram imaginar em conjunto, de uma forma interactiva, qual a melhor estratégia de acção para a regeneração urbana que em cada caso se pretende (Alves, 2001, 2008a).

É neste sentido que nos documentos de produção académica e política, passam a ser enfatizados os benefícios da troca da informação, do diálogo e da confiança mútua no âmbito de redes de trabalho locais, bem como os benefícios da participação e do *empowerment* dos cidadãos (Friedman, 1996; Atkinson, 1999; Lyons *et al.*, 2001; Walters *et al.*, 2001; Perrons e Skyers, 2003). Deste modo, no jargão das políticas urbanas e em particular das de regeneração urbana passam a ser introduzidos novos conceitos, como os da ‘inovação social’¹¹³ (Moulaert *et al.*, 2005), os da ‘integração estratégica’ (Healey, 1996), ou os da

¹¹³ No planeamento urbano “it becomes an effort in the strategic shaping (‘framing’) the ongoing processes of invention and innovation, rather than the production of investment blueprints for proposed urban forms” (Vigar *et al.*, 1999: 153). O

‘capacidade institucional dos territórios’ (Cars *et al.*, 2002), com os quais se procura sublinhar os benefícios que decorrem de uma melhor coordenação e integração das acções promovidas por diferentes actores, ambicionando uma maior sinergia no amplo campo de acção da regeneração urbana.

No âmbito destas iniciativas, tem-se vindo assim a procurar promover processos de descentralização da resposta estatal (Henriques, 2001), mediante o desenvolvimento de partenariados estratégicos que procuram actuar em quadros de acção de proximidade (Clavel, 2004). A colaboração e a interacção de diferentes agentes na definição das políticas públicas visa assegurar respostas espacialmente diferenciadas e localmente específicas (Henriques, 2001; Nathan e Morgan, 1999), pelo que a melhoria da governância urbana passa assim a ser um dos principais objectivos destas iniciativas (Smith, 1999) como forma de: i) prevenir a duplicação de iniciativas, assegurando a complementaridade entre programas e a sua melhor eficácia; promover o trabalho de colaboração entre diferentes níveis e sectores de governo e entre o governo e os diversos sectores da sociedade; formular e implementar respostas mais adequadas à natureza multidimensional e complexa dos problemas das áreas em crise; e proceder à reformulação da natureza sectorial e hierárquica dos serviços públicos.

Do ponto de vista operacional, os governos de diferentes países têm vindo a optar pela criação de delegações interministeriais e pelo desenvolvimento de partenariados que procuram uma definição em comum de quadros de acção de estratégicos¹¹⁴. As novas formas de organização e de gestão destas iniciativas têm vindo ainda a assumir o compromisso de reforçar os elementos de proximidade e de uma participação plural nas políticas urbanas, particularmente das comunidades em risco que vivem nessas áreas (Alves, 2001, 2008a).

desenvolvimento da ‘inovação’ em termos de práticas profissionais e do funcionamento das organizações e das maneiras de pensar tem vindo a ser sublinhado em diversos domínios de actuação. Freitas (2002) sublinha, por exemplo, a sua importância em operações de realojamento, destacando em particular a importância das aprendizagens na construção de diagnósticos e na compreensão de culturas de trabalho; no papel de activação de dinâmicas processuais e relacionais; e na promoção de uma reflexividade permanente sobre o trabalho científico e técnico. A autora destaca ainda a dimensão cognitiva e pedagógica destes processos: abrir a porta à compreensão de muitas dimensões escondidas – relacionais, técnicas, organizativas- e facilitar os processos de aprendizagem -do fazer e saber fazer- em novos contextos de relação.

¹¹⁴ O reconhecimento do carácter multidimensional, complexo e dinâmico das áreas urbanas ‘em risco’, passa a requerer a formulação de iniciativas de regeneração que se deixam de organizar em redor de ‘temas’ para passarem a organizar-se em redor de ‘problemas territoriais’ (Tosics *et al.*, 2005). No âmbito destas iniciativas as abordagens estratégicas procuram ser mais compreensivas do ponto de vista do número e do tipo de medidas de acção propostas, passando a sublinhar-se a importância do trabalho em rede desenvolvido pelas várias agências durante os processos de decisão e de implementação das intervenções (procurando-se deste modo ultrapassar a reclusão da acção pública em departamentos estanques e segundo uma estrutura piramidal). Desta forma, localmente passa-se a conceder uma maior atenção ao modo como as políticas se interligam nos espaços, sendo que ao invés da sectorização tradicional dos domínios essenciais das necessidades materiais das pessoas (habitação, educação, saúde, habitação, transportes, ...) passa-se a valorizar objectivos estratégicos, em redor dos quais se procura a criação de sinergias (isto é que os resultados finais sejam superiores ao somatório individual de cada uma das intervenções, separadamente).

Por fim e antes de avaliar eventuais efeitos negativos destas iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’, importa ainda sublinhar a influência exercida pela descentralização administrativa e pelo tipo de estrutura governativa das cidades¹¹⁵ sobre as possibilidades de formulação, organização e gestão destas iniciativas de regeneração urbana. A este propósito, Tosics e Dukes (2005) notam como a extensão e a descentralização de poderes entre os vários níveis de governo influenciam as condições para a formulação de programas de regeneração urbana e o modo como estes são conduzidos. Notam nomeadamente como as margens de flexibilidade no âmbito destes programas podem ser limitadas a partir de cima -da administração central- através de disposições legais, recomendações, decisões financeiras, e de outras formas de controlo político; ou a partir de baixo, através da recusa da transferência e partilha de poderes para níveis de governação inferiores. As investigações destes autores revelam assim que o modo como as redes se organizam ao longo de níveis de governo pode influenciar de uma forma importante o sucesso destas iniciativas¹¹⁶.

3.2.3 - O debate em torno dos efeitos negativos das iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’

Embora as opiniões se dividem sobre os efeitos destes programas, verifica-se que muitos dos autores que estudaram estas iniciativas viriam a questionar, em diferentes graus, a sua pertinência e a sustentabilidade dos seus resultados ao longo do tempo.

Hall (1997) ao analisar as abordagens preponderantes no âmbito das iniciativas de regeneração urbana identifica dois tipos preponderantes de iniciativas, às quais se associam diferentes tipos de inconvenientes. Por um lado as ‘*inward-looking*’ que procuram combater os principais problemas intrínsecos à área (a escala de intervenção tende a ser coincidente com a escala da manifestação dos problemas); por outro lado as ‘*outward-looking*’ que

¹¹⁵ Tosics e Dukes (2005) identificam diferentes tipos de estruturas de governo local à escala urbana. A da cidade ‘centralizada’ em que o poder se concentra ao nível municipal sem praticamente unidades submunicipais (referindo como exemplo a cidade de Copenhaga); a da cidade ‘com dois níveis’ em que o poder se concentra ao nível municipal, correspondendo às unidades administrativas inferiores orçamentos insignificantes (por exemplo Madrid); a da cidade ‘com dois níveis e desconcentrados’, em que as unidades mais pequenas têm competências e meios substantivos, mas não têm uma liderança eleita (por exemplo Estocolmo); e ‘o sistema real de dois níveis’ em que o nível municipal e da freguesia são eleitos e que partilham entre si tarefas e responsabilidades (por exemplo Amesterdão).

¹¹⁶ Por exemplo, o realinhamento na planificação e provisão de serviços depende de uma melhor conexão entre os que desenvolvem as visões estratégicas e identificam as prioridades da acção, e os que trabalham directamente na provisão de serviços [*frontline staff*] e detêm por isso informação sobre o que é preciso, e sobre os impactos da implementação das decisões.

consideram oportunidades de desenvolvimento mais vastas na medida em que procuram combater problemas exteriores à área, mas que fazem sentir aí alguns dos seus principais efeitos (como os problemas de isolamento físico, de estigmatização, de falta de emprego, etc.). Enquanto o primeiro conjunto de abordagens tem vindo a ser criticada por poder promover o deslocamento dos problemas entre áreas (nas decisões de reestruturação urbana que optam por estratégias de dispersão da população em risco) para além poderem fomentarem a subsídio-dependência ou a redução da auto-estima, já a abordagem ‘*outward looking*’ tem vindo a ser criticada por um enfoque insuficiente na resolução dos problemas essenciais do bairro (por exemplo de habitação ou de má provisão de serviços), e por evidenciarem ainda dificuldades no envolvimento comunitário e institucional dos actores da área.

Por sua vez Andersen (2002a), que desenvolveu uma investigação sobre os efeitos de um programa de regeneração urbana dinamarquês, aplicado entre 1995 e 1998 e dirigido para 500 bairros de habitação social em crise, concluiu que o programa conseguiu deter as tendências de declínio evidenciadas por esses bairros, mas não conseguiu criar dinâmicas positivas de mais longo prazo, as quais requereriam o desenvolvimento de esforços adicionais.

Alguns autores têm vindo ainda a questionar a eficácia e justiça relativa destas iniciativas, referindo que a maior parte da população excluída não se concentra nas áreas em crise, afirmando que é menos o que elas resolvem do que o que deixam por resolver. Reflectindo sobre esta questão Glennerster *et al.* (1999) referem que um dos ataques mais poderosos à ideia da abordagem área-alvo foi feito por Townsend (1979), num estudo sobre a pobreza no Reino Unido, em que se afirma que não há problemas de área, mas problemas estruturais e nacionais que se manifestam localmente, sustentando que as estratégias dirigidas para áreas não devem ser o meio ‘essencial’ para lidar com a pobreza ou a desvantagem, defendendo alternativamente as políticas dirigidas para os grupos em desvantagem.

“an area strategy cannot be the cardinal means of dealing with poverty or under privilege... however we care to define economically or socially deprived areas, unless we include over half the areas in the country, there will be more poor persons or poor children living outside them than in them...” p. 560 (Glennerster *et al.*, 1999, citando Townsend, 1979).

Glennerster *et al.*, (1999) advertem, no entanto, para o facto de Townsend (1979) utilizar a palavra ‘essencial’, o que em sua opinião indica que embora estas políticas não possam ser

consideradas o único meio para combater os problemas da pobreza e da exclusão social podem no entanto ser usadas de forma complementar a outro tipo de políticas. Esta posição é também defendida por Kleinman (1999), que considera as iniciativas áreas-alvo uma má solução para auxiliar os agregados em desvantagem, contudo destaca o seu contributo para a capacitação das comunidades e fortalecimento do seu potencial endógeno, de forma a apoiar processos de ajustamento social e económico¹¹⁷.

The problems of poverty are only in limited instances localised in character. They are for the most part widely distributed, related to economic and social factors that operate nationwide and would require more than local action for solution (Kleinman, 1999, p. 192).

Também Chatterton e Bradley (2000) defendem que não há problemas de área mas apenas problemas estruturais que se expressam localmente, pelo que os problemas da exclusão social, cujas causas são eminentemente estruturais, não devem ser combatidos nas áreas onde se manifestam de forma mais concentrada, defendendo antes políticas mais vastas de emprego, de atracção de investimento exterior, ou de diminuição das desigualdades económicas na sociedade (*Chatterton et al.*, 2000).

Desta perspectiva criticam-se estas iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’ por não conseguirem actuar sobre as causas dos problemas (impulsionando muitas vezes o reaparecimento dos mesmos problemas noutras áreas, menos prósperas), reconhecendo que os efeitos da deslocação de problemas entre áreas ainda estão insuficientemente estudados, sendo preciso fazer um balanço entre os problemas resolvidos e os problemas criados por estas iniciativas (Parkinson, 1998). Efectivamente uma das críticas mais frequentes a estas iniciativas é que elas não solucionam os problemas, mas limitam-se a deslocá-los entre áreas, não adicionando bem-estar social e económico à cidade como um todo (Lloyd *et al.*, 2001; Parkinson, 1998; Vranken *et al.*, 2002).

Têm vindo a ser desenvolvidas outras críticas à duração destes programas que em poucos anos procuram combater efeitos antigos da concentração espacial de pobreza e exclusão social. A este propósito diversos autores têm vindo a argumentar que o tempo necessário para a alteração dos problemas físicos de uma área não é coincidente com o tempo necessário para

¹¹⁷ Kleinman (1999) defende que as causas da pobreza e da exclusão social têm essencialmente uma origem não local pelo que as principais respostas políticas para estes problemas devem ser supra locais. Admite no entanto que os programas áreas-alvo podem ter um papel complementar às políticas supra locais procurando, para além de uma alocação adicional de recursos para estas áreas, o desenvolvimento de projectos experimentais ou de demonstração que se apoiem na inovação e no risco, promovendo a participação e envolvimento local.

a modificação das características sociais da população residente ou do estigma associado ao bairro, e que essa conformidade é tanto mais reduzida quanto mais antigas forem as histórias de estigmatização e abandono dessas áreas por parte do investimento público e privado (Power e Mumford, 1999). A curta duração de muitas destas iniciativas é a causa da falta de sustentabilidade deste tipo de intervenções em muitos dos bairros onde são aplicadas¹¹⁸.

There is now an understanding that the regeneration of areas of multiple deprivation will require substantial intervention over time if the neighbourhoods are to sustain the investment which has been made. The scale of the problems faced on many disadvantaged estates may take up to 25-30 years to tackle. During this time period, the lifecycle of regeneration will go through several government-funded initiatives” (Hull, 2002, p.203).

Estas iniciativas têm também vindo a ser criticadas por, muitas vezes, não conseguirem melhorar a organização e coordenação da acção pública dirigidas para as áreas urbanas ‘em risco’¹¹⁹. As dificuldades de organização no âmbito destas iniciativas têm sido criticadas a diversos níveis, nomeadamente:

- por falhas na coordenação entre as estruturas de bairro e as estruturas de âmbito municipal e supra-local, que são responsáveis por políticas mais vastas e com uma maior dotação financeira e continuidade ao longo do tempo;
- por falhas na coordenação entre níveis e departamentos de governo, que demonstram pouca habilidade para criarem sinergias no combate a problemas com uma natureza multidimensional e que exigem uma articulação, integração e coordenação institucional entre vários domínios da acção pública (Musterd e Ostendorf, 1998);
- por dificuldades em motivar a participação dos destinatários dos programas, sendo que neste âmbito, as críticas têm vindo a ser dirigidas para o momento tardio em que a participação é desenvolvida, as finalidades que lhe estão associadas, ou em relação à falta de compreensão das questões essenciais por parte dos diversos actores envolvidos¹²⁰;
- pela falta de capacidade das iniciativas de regeneração urbana em se integrarem em estratégias de desenvolvimento mais vastas, urbanas/metropolitanas/regionais (Mc Gregor, 2003).

¹¹⁸ A visibilidade destas iniciativas e os resultados mais imediatos que poderem criar permitem que com intervenções de curta duração se consiga demonstrar sucesso governativo (Tunstall *et al.*, 2003).

¹¹⁹ Uma falta de conexão que se relaciona com a falta de capacidade de articulação e coordenação de diferentes ministérios e departamentos de Governo e das instituições criadas ao nível local para o desenvolvimento destas iniciativas, não obstante os mecanismos formais de governância e de parcerias que têm vindo a ser desenvolvidos (Mc Gregor, 2003).

¹²⁰ Os processos de *building community capacity* requerem longos períodos de tempo (10 a 15 anos) e recursos que nem sempre estão disponíveis neste tipo de iniciativas (Carley, 2000).

Embora se reconheça a inexistência de uma avaliação sistemática sobre as iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’, as críticas agora sistematizadas têm vindo a ser identificadas como sendo as principais limitações associadas a este tipo de iniciativas e que, por sua vez, impõem diversos desafios políticos e administrativos para que se possam garantir resultados mais desejáveis e sustentáveis ao nível da integração destes territórios e comunidades.

CAPÍTULO 4. A AVALIAÇÃO DE INICIATIVAS DE REGENERAÇÃO DE ÁREAS URBANAS ‘EM RISCO’

No primeiro capítulo, no âmbito do debate da ‘dimensão espacial’ da desvantagem, desenvolveram-se um conjunto de reflexões acerca da evolução conceptual dos conceitos de pobreza e de exclusão social, bem como sobre a problemática da segregação sócio-espacial e dos efeitos de área. No capítulo seguinte, acerca da ‘dimensão política’ da pobreza e da exclusão social, argumentou-se que o modo como são compreendidas as causas e os processos da desvantagem influencia a forma como são desenhadas e implementadas as soluções para esses problemas. No âmbito deste tema reflectiu-se sobre a actuação do Estado na regulação dos riscos sociais da pobreza e da exclusão, analisando-se os diferentes regimes de Estado Providência e as diferentes qualidades das malhas da regulação social destas problemáticas. Para além da identificação de algumas tipologias de acção governamental em matéria de luta contra a pobreza e exclusão social, procedeu-se à interpretação crítica dos principais objectivos e resultados atingidos no âmbito do combate à segregação sócio-espacial, bem como ainda no âmbito das estratégias de miscigenação social. No terceiro capítulo, reflectiu-se sobre as principais tipologias e padrões sócio-espaciais das áreas urbanas ‘em risco’ e sobre os principais factores do declínio destas áreas. Entre outros aspectos, foi ainda abordada a problemática da identificação e selecção de áreas urbanas ‘em risco’ no âmbito de iniciativas dirigidas para a sua regeneração.

A reflexão desenvolvida até aqui suscitou diversas questões e perplexidades que são reconsiderados agora, durante este capítulo, que visa a construção do modelo analítico e metodológico que balizará a investigação empírica desta dissertação, e que consistirá numa avaliação comparadas de duas iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’ na cidade do Porto. Com o objectivo de construção desse modelo, o presente capítulo estrutura-se em dois momentos: no primeiro, e numa perspectiva de enquadramento do objecto empírico desta dissertação, faz-se uma revisão da literatura sobre a avaliação de políticas, em particular de regeneração urbana; no segundo descreve-se o modelo de avaliação que irá ser

utilizado para a análise dos dois estudos-de-caso, referentes a iniciativas políticas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’¹²¹.

Diversos são os motivos que justificam, em nosso entender, a pertinência da avaliação deste tipo de iniciativas políticas, para além de conhecer os resultados e os efeitos destas intervenções e corrigir trajectórias caso estas sejam indesejáveis (Guerra, 2002b). Por um lado, a complexidade que anda associada à regeneração urbana, quer do ponto de vista dos próprios contextos para onde estas iniciativas são dirigidas e onde operam, quer do ponto de vista dos elementos constitutivos destas iniciativas e das relações que se estabelecem entre eles ao longo do tempo (nomeadamente entre os seus múltiplos programas, instituições, actores, ...). Por outro lado, o reconhecimento de que mesmo nos países com uma maior e mais longa tradição no lançamento e avaliação deste tipo de iniciativas políticas, continua a existir um conhecimento ainda insuficiente e pouco sistematizado sobre os resultados e as que lhes estão associadas.

4.1. Os desafios associados à avaliação das políticas públicas em geral e das políticas de regeneração urbana em particular

Esta secção estrutura-se em três partes. Na primeira reflecte-se sobre as principais mudanças que se têm vindo a registar na avaliação das políticas públicas. Na segunda parte discutem-se os principais desafios e tendências que têm marcado os modelos de avaliação especificamente dirigidos para políticas de regeneração urbana, para de seguida, numa terceira parte, abordar quadros conceptuais e metodológico que têm vindo a ser utilizado na avaliação de iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’.

4.1.1. A avaliação de políticas públicas

Embora a evolução da teoria e da pratica da avaliação, desde o inicio da sua institucionalização, nos EUA, no início do século XX, até à actualidade, se tenha vindo a

¹²¹ Note-se que estas iniciativas são as que operacionalizam as políticas e os programas dirigidos para a regeneração urbana de ‘áreas em risco’. Por ‘políticas’ entende-se o conjunto de programas ou medidas com um mesmo objectivo geral, em termos temporais e modo de gestão; por sua vez os programas operacionalizam as políticas, integrando e coordenando diferentes tipos de medidas ou acções com objectivos específicos (European Commission, 1999).

caracterizar por importantes modificações de paradigmas no que respeita aos seus pressupostos epistemológicos e metodológicos, esta continua a ser considerada uma importante actividade de apoio à tomada da decisão pública (Weiss, 1999). Conhecer os resultados das intervenções programadas e questionar e reexaminar os seus pressupostos, produzindo-se novo conhecimento que confirma ou altera o pré-existente, são alguns dos principais objectivos da avaliação de políticas públicas que, como explica Weiss (1999: 471), visa o "enlightenment" ou a "percolation of new information, ideas and perspectives into the arenas in which decisions are made".

No campo da teoria e da prática da avaliação de políticas, observaram-se, no entanto, diversas mudanças epistemológicas e metodológicas ao longo do tempo. As primeiras gerações de modelos avaliativos visavam predominantemente a melhoria da eficácia e da eficiência das políticas públicas com o objectivo de alcançar os "meios mais eficazes e mais económicos para a generalização dos processos de intervenção social" (Guerra, 2002b:177). No entanto, o optimismo generalizado que existia, nas primeiras gerações de modelos de avaliação, em relação à capacidade de procedimentos cientificamente bem fundamentados poderem produzir leis que se aplicavam à generalidade do sistema social, foi sendo substituído por um reconhecimento crescente dos limites da previsão e da medição dos fenómenos sociais, e pela necessidade de um melhor conhecimento das dinâmicas específicas dos contextos locais.

As abordagens hipotética dedutivas, que procuram encontrar leis generalizáveis a vários contextos, mediante a recolha e o tratamento estatístico de largas amostragens de dados (European Commission, 1999; Guerra, 2002b), passam progressivamente a ser substituídos por modelos de avaliação com um enfoque mais qualitativo, que procura gerar nova informação sobre o modo como os diferentes elementos dos contextos locais (sociais, institucionais, culturais, políticos,...) afectam as capacidades de mobilização dos actores e recursos, públicos e privados, interferindo deste modo não só no modo como as decisões são tomadas como nos seus próprios efeitos. Deste modo, os novos modelos avaliativos passam assim a sublinhar a importância de uma multiplicidade de formas de conhecer os impactos das acções políticas, passando a incluir uma maior variedade de fontes e de formas de ajuizar os resultados dessas mesmas políticas.

Ao mesmo tempo que se defende a importância do conhecimento local, contextualizado, operam-se rupturas epistemológicas e metodológicas na avaliação, associadas ao

questionamento do papel alegadamente independente do avaliador face à realidade social, notando-se como estes não estão isentos de ideologias, nem de pressões dos poderes políticos, económicos e sociais. Deste modo a avaliação passa progressivamente a ser concebida como parte de um problema colectivo, responsabilidade de um leque alargado de actores (e não apenas de avaliadores cuja legitimidade advém apenas do seu conhecimento científico e técnico), passando-se a dar voz aos vários representantes de interesses da sociedade.

Assim sendo, na teoria e prática da avaliação de políticas públicas observa-se uma gradual transição de modelos de avaliação administrativos para modelos de avaliação democráticos e plurais (Quadro 8), que procuram articular as preocupações de eficiência e de eficácia, que caracterizavam os modelos anteriores, com as preocupações de uma maior colaboração e diálogo entre os interesses, tantas vezes conflituosos¹²², da sociedade (Hambleton e Thomas, 1995; Healey, 2003; Julnes, 2002).

Quadro 8. Modelos avaliativos de políticas públicas

	Avaliação administrativa	Avaliação Democrática	Avaliação Pluralista
Projecto Global	Optimização de recursos públicos.	Envolvimento dos cidadãos e posterior comunicação dos resultados.	Envolvimento de diversos actores sociais para uma resolução colectiva dos problemas.
Responsáveis pela avaliação	Avaliadores independentes (peritos)	Representantes eleitos	Diversos actores sociais envolvidos na acção
Norma	Objectividade	Publicitação	Imparcialidade
Objectivos	Eficiência na gestão de recursos e optimização de orçamentos existentes. Visa melhorar a eficiência da administração pública.	Reforço do processo democrático da tomada decisão. Visa aumentar a responsabilidade dos decisores públicos face aos administrados.	Resolução colectiva dos problemas. Visa a implementação de uma avaliação mais consensual entre as diferentes partes envolvidas no projecto.

Fonte: adaptado de European Comission (1999)

Com a transição de modelos de avaliação positivistas para modelos de avaliação construtivistas a avaliação passa a assumir um enfoque mais qualitativo e processual, e a ser

¹²² As relações sociais passam a ser entendidas como relações de poder que permitem incluir a análise dos conflitos, evitando as armadilhas da visão idealizada do predomínio dos consensos nas estruturas da acção colectiva.

participada por um mais vasto leque de grupos de interesses (Julnes, 2002). Assim, os novos modelos passam a procurar garantir um maior equilíbrio na representação dos diferentes grupos sociais e a procurar valorizar as suas expectativas e visões diferenciadas. No final do século XX "a avaliação torna-se mais integrada nas suas componentes operacionais e evoluiu de uma dimensão monolítica para uma pluralista" (Guerra, 2002b: 181), passando a procurar articular, de uma forma mais pragmática e coerente, uma gama mais vasta de métodos e de critérios de avaliação (Julnes, 2002; Rydin, 2007).

A natureza normativa da avaliação expressa-se progressivamente não apenas na avaliação do valor ou contributo das várias opções ou formas de actuação, mas também na definição de critérios sobre a identificação do que são 'boas práticas' ou 'projectos exemplares' de intervenção pública, procurando deste modo, através da definição de normas, princípios ou ideais de actuação, nortear práticas e rotinas de trabalho (European Commission, 1999).

A avaliação passa assim a integrar um leque mais vasto de funções, como é por exemplo a cognitiva, considerando-se a importância da produção de conhecimentos ou aprendizagens durante o processo avaliativo que depois poderão ser capitalizados, pelas instituições e pelos actores, ao nível das suas práticas de actuação diárias. Deste modo, antecipar possíveis problemas associados ao desenho e à implementação dos programas, permitindo o questionamento da eficácia e relevância dos projectos, com vista à sua maior sustentabilidade ao longo do tempo, passam a ser alguns dos seus objectivos.

Importa ainda referir que as diversas correntes que nas ciências sociais são influenciadas pela tradição marxista, como as do *advocacy planning* (ver Alves, 2002) ou as desenvolvidas pelos seguidores do filósofo francês Foucault (Stein e Harper, 2003), passam a contemplar e a enfatizar o "dark side" da actuação pública, começando a questionar a neutralidade e os objectivos das políticas públicas. Deste modo, com o aumento das críticas da sociedade em relação à actuação pública e com o aumento das suas exigências em relação à explicação dos pressupostos, objectivos e resultados associados ao gasto público, a avaliação passa a integrar um leque mais vasto ainda de funções, como as de garantia de transparência, de responsabilização (*accountability*), passando a ser encarada como um novo instrumento de legitimação da actuação pública¹²³ (European Commission, 1999).

¹²³ O que, em alguns casos, tem promovido a existência de grandes pressões políticas sobre a avaliação e de tentativas de apresentar iniciativas como exemplos de boas práticas ou de sucessos, sem que existam suficientes evidências científicas que

Reconhecendo a conflitualidade inerente ao funcionamento dos sistemas, começa-se assim a sublinhar a importância de uma maior reflexividade em torno dos processos de decisão e de actuação pública, para além da importância das intervenções passarem a integrar uma melhor representação dos diversos interesses sociais presentes na sociedade, assim como procurarem estabelecer novos equilíbrios e não uma reprodução de poder nos diversos sistemas.

No momento actual em que a inovação na iniciativa política passa a ser "a interacção e a cooperação programadas com vista a atingir objectivos concertados" (Guerra, 2005: 15), os modelos de avaliação evoluem ainda no sentido de procurarem acompanhar essas capacidades de promoção de consensos e de lógicas de cooperação entre diferentes grupos de necessidades e de expectativas sociais, passando-se também a avaliar-se os modos de actuação no âmbito das novas formas de organização social e institucional.

"A complexidade crescente das formas de organização social, a pulverização dos interesses e corporações, a multiculturalidade contraditória dos modos de vida aliada à fragmentação e divisão crescente dos poderes decisórios do Estado" (Guerra, 2005: 14) suscitam assim uma maior sensibilidade para a importância da dimensão social dos impactos das intervenções políticas. A avaliação destas intervenções procura crescentemente medir não só os seus resultados e impactos com vista a providenciar elementos que suportem futuras intervenções, como avaliar o modo como os diferentes grupos de interesses foram considerados e geridos ao longo do tempo, sublinhando-se ainda a importância dos elementos processuais para os resultados tangíveis e intangíveis alcançados pela actuação pública.

A título de exemplo de quadros metodológicos concebidos para a avaliação de políticas públicas importa referir o guia MEANS (European Commission, 1999)¹²⁴, que apresenta as principais orientações, normas e recomendações definidas pela Comissão Europeia para a avaliação de programas de desenvolvimento socioeconómico envolvendo financiamentos comunitários. Embora neste guia se reconheça a importância do desenvolvimento de modelos de avaliação alternativos, bem como a existência de tradições e de práticas de avaliação muito diferenciadas entre os países em virtude de contextos institucionais e político-administrativos

suportem esses argumentos. "Public planning is supposed to be a positive exercise in liberal democratic societies. It is intended to be a fair and legitimate process, aiming to produce environments that are better place for living decent and healthy lives. However sometimes planning is not what it seems. " (Stein, 2003: 125)

¹²⁴ MEANS – "Means for Evaluating Actions of a Structural Nature" - esta publicação é constituída por 6 volumes, abordando diferentes métodos e instrumentos de avaliação, que são ilustrados por estudos de caso concretos.

diversos (por exemplo, da avaliação britânica centrada no ‘*value for money*’ por contraponto à Escandinava, centrada no desenvolvimento de modelos mais democráticos), o modelo de avaliação proposto pela Comissão Europeia para a avaliação dos fundos estruturais (nomeadamente para a avaliação do último período de programação) desenha-se em torno de cinco critérios chave:

- o de relevância, que analisa a conformidade entre o que são as necessidades locais (identificadas ao nível dos diagnósticos) e os objectivos definidos para a intervenção pública;
- o de conformidade que compara o que foi planeado com o que se concretizou e quais foram os efeitos alcançados pelas intervenções;
- o de eficiência que procura averiguar se os resultados foram obtidos a custos razoáveis, comparando os *inputs* (ou os meios financeiros, materiais, organizativos mobilizados para a intervenção) e os *outputs*, que podem ser medidos em unidades económicas, físicas ou sociais;
- o da eficácia que relaciona os objectivos que foram traçados para o programa e os resultados (ou efeitos alcançados no imediato) e os impactos ocorridos passado um certo lapso de tempo;
- por fim, ainda o de sustentabilidade que procura averiguar se os resultados e impactos alcançados perduraram ao longo do tempo.

Murtagh (2001) classifica o modelo de avaliação proposto pela Comissão europeia como predominantemente instrumental ou tecnocrático, propondo alternativamente um modelo de avaliação com maiores capacidades interpretativas e predominantemente centrado em questões mais processuais associadas a estas iniciativas. O modelo proposto por esta autora analisa questões tão diversas como (Guerra, 2006: 47):

- a identificação dos "actores que estão e não estão representados";
- a "democraticidade interna e o acesso ao sistema decisional";
- a "justiça social e a equidade contida nas decisões e acções";
- a "existência de contradições e conflituosidade entre os actores";
- ou o modo "como se processam as formas de negociação e de construção de consensos".

Influenciada pelas teorias do planeamento colaborativo e da avaliação institucional¹²⁵ que, segundo Murtagh (2001), providenciam um quadro metodológico com capacidades operativas para a análise dos processos que envolvem múltiplas instituições e interesses, o modelo de

¹²⁵ Para consultar os seus argumentos ver: Healey, 1998; Murtagh, 2001; Magalhães *et al.*, 2002; ou Alves, 2008.

avaliação desenvolvido por esta autora não ignora a importância da avaliação das relações de poder que se estruturam no âmbito destas iniciativas, procurando avaliar quem beneficia o quê e porquê no âmbito dos processos de debate e negociação.

4.1.2. A avaliação de políticas de regeneração urbana

Comparando a evolução verificada no campo específico da avaliação das políticas de regeneração urbana, com a que foi referida no ponto anterior no campo geral da avaliação das políticas públicas, importa sublinhar a influência recíproca observada entre estes dois campos de avaliação. Por um lado, os próprios resultados alcançados pela avaliação das políticas de regeneração urbana (como os associados aos modelos de intervenção predominantemente físicos e económicos, que marginalizam os problemas e as necessidades dos grupos e das comunidades em dificuldade¹²⁶) viriam a suscitar novos movimentos (como os do *advocacy planning* ou os do *radical planning*) que vieram a colocar novas questões na agenda da intervenção política. Por outro lado, o confronto histórico entre diferentes paradigmas ou modelos de avaliação de políticas públicas, suscitaram o repensar dos modelos de avaliação no campo específico das políticas de regeneração urbana (Khakee *et al.*, 1999; Hambleton e Thomas, 1995). Refira-se por exemplo que à medida que, no campo da teoria e da prática das políticas públicas, se sublinha a necessidade de garantir processos de decisão e de implementação mais democráticos, e com um maior nível de oportunidade e de distribuição de poder para todos, introduzem-se, no âmbito da avaliação das iniciativas de regeneração urbana, novos conceitos, métodos e instrumentos de avaliação, que acompanham a própria tendência de abrangência ou ecletismo que é observada na avaliação das políticas públicas em geral (Guerra, 2006).

A evolução registada na avaliação das políticas públicas faz com que surjam novas questões a serem avaliadas no âmbito das iniciativas de regeneração urbana, como, por exemplo, a composição e estrutura dos partenariados, e a da distribuição de poder no âmbito destas novas

¹²⁶ Por exemplo os Grandes Projectos Urbanos em antigas áreas industriais degradadas ou frentes marítimas e fluviais viriam a ser criticados por terem sido conduzidos dominantemente por objectivos de requalificação física e de revitalização económica (para a atracção do investimento privado, criação de emprego e de prosperidade económica), sem consideraram suficientemente as necessidades e as respostas aos problemas específicos das comunidades e das empresas da área (Bronwill, 1998). A avaliação desenvolvida a estes projectos viria a questionar a eficiência destas intervenções (nomeadamente a dos efeitos multiplicadores esperados), e viria a sublinhar a existência de diversos impactos negativos para as comunidades locais, como os de '*displacement*' (deslocação ou afastamento dos grupos carenciados para outras áreas) e de um aumento de concorrência sobre as empresas preexistentes.

instituições de governância urbana. A arenas, as rotinas, os temas de debate, as posições de cooperação ou de resistência dos vários actores durante os processos de negociação e de decisão, e o *empowerment* das comunidades com maiores níveis de desvantagem são alguns dos temas que estão relacionados com o sucesso da governância local, e que passam a ser objecto de reflexão no âmbito dos novos modelos que são desenhados para a avaliação das iniciativas de regeneração urbana (Healey, 1997, 1998b; Murtagh, 1998, 2001; Wood, 2000; Diez, 2001; Madanipour et al., 2001; Dijst e Schenkel, 2002; Mennola, 2002).

À medida que na teoria e na prática da regeneração urbana se sublinha a necessidade de uma melhor integração de diversos domínios de intervenção (física, social, económica,...), mediante o desenho de estratégias mais integradas e ajustadas aos problemas multidimensionais e cumulativos das áreas urbanas ‘em risco’¹²⁷, desenvolvem-se modelos avaliativos que procuram não só a medição da sua performance quantitativa (por exemplo do ponto de vista da eficiência da despesa pública, através de uma análise de custos e benefícios), mas também, de um ponto de vista qualitativo, ao nível das capacidades de desenvolvimento de um trabalho colaborativo, em rede, capaz de criar sinergias e o *empowerment* das comunidades em desvantagem.

Os novos desafios epistemológicos e metodológicos que se colocam no campo de intervenção da regeneração urbana¹²⁸, passam a colocar-se também no campo da avaliação deste tipo de políticas, onde se observa uma tentativa de construção de modelos de avaliação mais holísticos. Estes modelos procuram conciliar os benefícios das abordagens instrumentais (ou quantitativas) com abordagens mais integradas e participadas, que procuram uma mais correcta interpretação dos factores críticos de sucesso e de insucesso das iniciativas de regeneração urbana, em particular na perspectiva dos vários grupos de actores, como seja o

¹²⁷ Através da formação de parcerias multi-sectoriais e de agências que procuram desenvolver modelos de gestão e de intervenção estratégica através da coordenação e da integração das acções de múltiplos departamentos e actores.

¹²⁸ O reconhecimento das limitações de intervenções predominantemente físicas, para a criação de efeitos transformadores ao nível das dimensões sócio-económicas, tem feito com que as preocupações com a ‘integração’ de domínios de intervenção variados se tornem centrais aos discursos, políticos e académicos. Reconhece-se que embora as transformações físicas possam exercer um efeito psicológico positivo de encorajamento e de melhoria da qualidade de vida dessas comunidades urbanas ‘em risco’, estas são quase sempre insuficientes para assegurar a sua integração sócio-económica ou mesmo a sustentabilidade ou manutenção dessas melhorias físicas ao longo do tempo. Deste modo, o alargado consenso existente na literatura sobre a ineficácia global de intervenções desarticuladas e casuísticas e sobre a importância do trabalho em rede, com um maior envolvimento e controlo das comunidades sobre o seu futuro, tem vindo a justificar o desenvolvimento de iniciativas de regeneração urbana que procuram promover as capacidades de integração das políticas e a participação comunitária no âmbito da sua definição (Wood, 2000). Assim sendo, a importância da formulação de respostas holísticas e participadas, que se adequem eficazmente à natureza complexa e multidimensional destas áreas, passa a ser sublinhada ao nível político e técnico, enfatizando-se a importância da criação de processos de troca de informação e de diálogo que visem a colaboração e que permitam a criação dos benefícios da aprendizagem; assim como processos que visem a criação de confiança mútua e de sinergias entre diferentes agências¹²⁸ (Diez, 2001; Ward, 2002).

dos residentes que sentem de uma forma mais directa os seus efeitos positivos e negativos (Healey, 1997, 1998b; Murtagh, 1998; Diez, 2001; Madanipour et al., 2001; Murtagh, 2001; Murtagh e Mckay, 2003).

4.1.3. A avaliação de iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’

Procura-se agora, a partir da análise de exemplos concretos, identificar as principais questões e dimensões analíticas que são comuns à avaliação de iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’. Refira-se, desde já, que a reflexão em torno desta bibliografia permite destacar a importância que tem vindo a ser outorgada à avaliação das capacidades de integração de diferentes conteúdos de intervenção (sociais, físicos, económicos, de segurança,...); bem como das capacidades de articulação de necessidades e expectativas diversas no âmbito das estratégias que procuram responder às problemáticas das áreas urbanas ‘em risco’ (uma questão que é indissociável do desenvolvimento de uma boa governância urbana).

Para a avaliação dos programas da Iniciativa Comunitária *Urban* (nomeadamente o "*Peace and Reconciliation*" 1994-1999; e o "*PEACE II*" 2000-2006), na cidade de Derry/Londonderry da Irlanda do Norte¹²⁹, Murtagh e Sterrett (2006) desenvolveram um modelo de avaliação que procurou conciliar metodologias mais objectivistas/instrumentalistas (nomeadamente as propostas pelo modelo de avaliação sugerido pela Comissão Europeia no guia MEANS) com outras de pendor mais construtivista/interpretativista.

O modelo analítico e metodológico construído por estes autores foca-se também na avaliação do funcionamento dos partenariados para a qualidade da governância local e, a jusante, e para a concretização dos objectivos de regeneração e de pacificação da área. De entre as conclusões por eles alcançadas, salientam-se as que se relacionam com os efeitos positivos dos micro-processos de decisão para uma melhor reinterpretação colectiva da informação associada à área, e para um melhor relacionamento entre os vários grupos de interesses

¹²⁹ Note-se que esta cidade, designada por Derry pelos católicos e por Londonderry pelos protestantes, tem associada uma herança longa (que se inicia no século XVII) de conflitos políticos e religiosos entre uma população protestante britânica e os nativos católicos irlandeses, que se expressa em termos urbanos numa elevada segregação sócio-espacial entre as duas comunidades. Nas últimas décadas a cidade tem-se vindo ainda a confrontar com um aumento dos valores de desemprego devido à crise da estrutura económica local de base industrial.

envolvidos no âmbito dos processos de decisão e de implementação dos projectos. Os autores sublinharam ainda o contributo destas estruturas colaborativas para diminuir o isolamento dos grupos minoritários e as disputas em torno da distribuição de recursos públicos (nomeadamente da população protestante, minoritária, que tem vindo a diminuir na cidade). Embora os autores tenham identificado tensões entre as formas da democracia representativa e as de democracia participativa, sublinharam principalmente os benefícios destas metodologias de trabalho para a melhoria da governância urbana local, notando que elas contribuíram para uma melhor compreensão dos interesses contraditórios associados à iniciativa e para uma melhor definição de prioridades na alocação de recursos (Murtagh, 2006).

Também no âmbito da avaliação do programa *New Deal for Communities*, que é considerada uma das mais ambiciosas iniciativas de regeneração urbana do Reino Unido¹³⁰, Lawless (2004) considerou como dimensões analíticas para a sua avaliação: o envolvimento comunitário, o funcionamento dos partenariados e o grau de complexidade e integração das iniciativas de regeneração. A definição destas dimensões de avaliação está relacionada com o facto deste programa ter requerido o estabelecimento de partenariados em cada uma das localizações da intervenção (de restrita dimensão territorial); bem como ter promovido iniciativas de regeneração em cinco domínios de intervenção chave: saúde, educação, crime, desemprego, ambiente físico e habitação, em relação as quais os partenariados tinham de definir explicitamente as metas e os resultados esperados.

O sucesso das iniciativas de regeneração urbana deixa assim de se exclusivamente avaliado em termos quantitativos, com um enfoque na estatística e na mudança física da área, para passar a incluir também a avaliação das mudanças sociais ou humanas, por exemplo da participação cidadã, das relações de maior ou menor coesão social, ou da integração sócio-económica dos grupos em desvantagem. Pode dizer-se que à medida que no campo da teoria e da prática da regeneração urbana se sublinha a importância do reforço dos elementos do trabalho em rede e da participação cidadã no âmbito do desenho e implementação destas iniciativas (ver Hamzaoui, 2005), também no campo da avaliação dessas iniciativas se

¹³⁰ Lançado para reduzir as desigualdades em termos de qualidade de vida (nomeadamente das 39 áreas com maiores níveis de desvantagem relativamente às restantes áreas do país). De uma forma sumária refira-se que as principais características distintivas deste programa relativamente a programas de regeneração urbana anteriormente desenvolvidos no Reino Unido, como o *City Challenge* ou o *Single Regeneration Budget*, prende-se com o facto de procurar combater o problema do declínio urbano com estratégias focadas em áreas de intervenção relativamente pequenas e ao longo de períodos mais longos de tempo, o que nem sempre tinha acontecido anteriormente.

reconhece a importância da avaliação do funcionamento dos partenariados e da participação comunitária para um melhor entendimento do que funcionou melhor e pior no âmbito destas iniciativas¹³¹ (Atkinson, 2000; Alves, 2008a). Idealmente reconhece-se que os programas que incluem a participação comunitária durante os processos de decisão e de implementação destas iniciativas devem também incluir processos de avaliação participados, de forma às comunidades poderem continuar a estar envolvidas na avaliação das iniciativas que afectam as suas vidas¹³².

Considerando que qualquer sistema democrático deve ser julgado em função da transparência das suas instituições e do modo como são tomadas as decisões, tem vindo a ser sublinhada a importância da boa governância urbana, que se expressa, segundo Haus *et al.* (2005), na capacidade de envolvimento e interacção dinâmica dos representantes dos diferentes grupos de interesses, com vista à criação de consensos e de uma aprendizagem reflexiva que leve ao estabelecimento de uma visão comum capaz de estabilizar orientações, expectativas e regras de conduta entre os actores. No âmbito destes modelos de decisão procura-se o desenvolvimento de processos de deliberação colaborativos que procuram envolver diversos actores e sectores da sociedade (e que por norma são depois ratificadas pelos órgãos representativos). De acordo com esta matriz e no âmbito de um projecto que envolveu uma equipa internacional para a avaliação de diversos estudos-de-caso, procedeu-se à análise da relação existente entre dois elementos da boa governância urbana: a 'liderança urbana' e o 'envolvimento comunitário' (Haus *et al.*, 2005), argumentando-se que a boa interacção entre ambos pode evitar os inconvenientes e os riscos de lideranças descontroladas devido a um envolvimento comunitário ausente, ou os inconvenientes de uma participação eufórica desprovida de capacidades de liderança¹³³. A avaliação que estes autores desenvolvem a estes

¹³¹ De entre os benefícios da participação comunitária destacam-se: a definição de soluções mais apropriadas; a redução de conflitos e melhoria de relacionamento entre representantes de interesses desde estádios iniciais da intervenção; ou a melhoria da imagem da administração pública e do seu nível de aceitação e de satisfação face aos projectos e programas, podendo este traduzir-se numa redução de ocorrências negativas, por exemplo ao nível de vandalismo e criminalidade, que podem repercutir-se em menores exigências ao nível de serviços de controlo (policiamento) e em menores custos de manutenção e reparação da área.

¹³² Note-se que esta participação pode traduzir-se em níveis de envolvimento muito diferenciados (podendo abranger um envolvimento total, que inclua inclusivamente a definição dos critérios de avaliação, as visões sobre os resultados alcançados e a própria enunciação de recomendações para o futuro) ou níveis de menor 'poder' para os cidadãos (Alves, 2002), como os da consulta à população (por exemplo por questionário).

¹³³ Note-se que no âmbito deste projecto são considerados diversos tipos de líderes urbanos: da administração pública (que desempenham funções administrativas com responsabilidades políticas, ou de execução), representantes da comunidade local e de grupos ou associações da comunidade empresarial; e a própria liderança urbana é considerada sob diversas perspectivas: do ponto de vista administrativo e organizacional (ao nível do controlo do trabalho de agências e procedimentos administrativos), político / executivo (ao nível da definição de objectivos políticos ou visões da comunidade local) e do carisma que lhe está associado (no que respeita à relação pessoal entre líderes e seguidores, em relação a determinados projectos para as cidades, analisando-se por exemplo se existem acordos ou conflitos de interesses entre os líderes urbanos eleitos nas eleições e os que têm legitimidade de outro tipo de eleições).

elementos no âmbito de iniciativas concretas de intervenção urbana, estrutura-se em torno de três critérios chave:

- o da eficiência (se existiu o melhor uso e mobilização dos recursos para a obtenção dos objectivos desejados);
- o da eficácia (se as decisões tomadas alcançaram os resultados esperados);
- e o da legitimidade (se as acções foram aceites e apoiadas, questionando-se se existiu o consentimento, concordância ou apoio ou, inversamente, repúdio e recusa).

Importa referir que a capacidade das instituições de actuarem em matéria de regeneração urbana tem vindo ainda a ser analisada sob outras perspectivas como, por exemplo, a da adequação das estratégias para combater o contexto específico dos problemas locais, ou a da pertinência dos objectivos que estas estratégias de regeneração se propõem alcançar (o que se relaciona com a capacidade do desenvolvimento de diagnósticos correctos). A este respeito Barbanente e Tedesco (2002), considerando a intenção da iniciativa comunitária Urban de promover a inovação e a disseminação de boas praticas, coloca, a propósito da avaliação da implementação do programa *Urban* em Bari, no sul da Itália, diversas questões pertinentes para a reflexão. Por exemplo, até que ponto a ‘inovação’ introduzida pelo programa Urban se repercutiu em novos processos de aprendizagem com mudanças nas práticas de reabilitação urbana em Itália. Estes autores procuraram avaliar se a iniciativa ajudou a reestruturar rotinas, procedimentos, e abordagens na implementação do programa, procurando aferir se a aprendizagem de novas abordagens se repercutiu numa maior eficácia da acção local no combate aos problemas destas áreas.

No âmbito desta reflexão, alguns paradoxos são considerados de forma critica pelos autores. Assim, por um lado, se a ideia de ‘inovação’ é central ao programa, este por sua vez pressupõe métodos bem experimentados e testados, e apenas a exploração de novas soluções para situações problemáticas específicas, que podem ser, por conseguinte, incertas e indiferenciadas. Estes autores questionam também a coerência deste objectivo 'de inovação'

A liderança urbana que é definida como a capacidade de atingir e definir um propósito geral que integra e mobiliza os diferentes actores para a acção, e como um elemento fundamental para outorgar uma maior coerência e sustentabilidade às políticas, é condicionada por diversas variáveis: pelos recursos institucionais e organizacionais do líder urbano dentro do sistema de governo local; pelas propriedades do ambiente social em relação (as suas condições específicas ao nível da situação financeira, a capacidade administrativa, etc.) e pelas próprias atitudes e capacidades pessoais do líder (ao nível da capacidade de definir objectivos, de mobilizar recursos para os atingir, e da existência de virtudes políticas, como o carisma, de persuasão, de pensamento estratégico, etc.).

com o da transferibilidade de boas práticas¹³⁴ entre contextos que são muitas vezes eles próprios diferenciados (do ponto de vista das dimensões chave ou dos factores explicativos da crise urbana; dos sistemas administrativos do Estado; ou das próprias culturas de governância urbana).

A 'vocalização inovadora' da iniciativa comunitária Urban foi ainda avaliada por outros autores. Em Barcelona, no âmbito da intervenção dos bairros críticos de Raval e de Tinitat Nova, Blanco (2005) avaliou concretamente a concretização dos princípios de:

- 'focalização territorial' (de concentração de recursos em áreas em crise que requerem respostas específicas);
- 'multi-dimensionalidade' (em que através da promoção de mecanismos de coordenação intersectorial se procuram promover respostas ajustadas à natureza multidimensional dos problemas da área);
- 'enfoque estratégico' (relacionado com o abandono de respostas reactivas e assistencialistas, e a promoção de uma antecipação dos problemas numa perspectiva de transformação de longo prazo);
- e 'liderança local', considerado um elemento fundamental para o bom funcionamento das políticas (nomeadamente para uma correcta articulação da participação dos actores na construção de diagnósticos, na negociação das prioridades e na sua co-responsabilização na implementação das actuações).

Os princípios ou vectores de mudança expressos ao nível destes princípios revelam, no caso específico das iniciativas avaliadas por este autor, uma questionável concretização prática. Blanco (2005) questiona em particular as resistências à mudança por parte do contexto cultural e organizativo local, marcado por formas de governo tradicionais e fortemente enraizadas, a par de uma sobreposição de estruturas administrativas burocráticas com novas estruturas de governância entretanto criadas. Este autor nota que as metodologias da governância participativa viriam a criar tensões, e uma permanente desconfiança mútua, dominando a discrepância de interesses e de valores face às desejadas lógicas de confluência e de consenso.

¹³⁴ Note-se que as lições aprendidas no âmbito da Iniciativa *Urban* têm circulado através da difusão das melhores práticas ou histórias de sucesso. Segundo estes autores esta opção assenta na ideia redutora de que os procedimentos, instrumentos e mecanismos operacionais adoptados em situações específicas podem ser reproduzidos entre contextos, e ainda de que se não pode aprender com os erros ou com histórias mal sucedidas.

Em suma, se ao nível governativo a multi-dimensionalidade e a complexidade dos problemas das áreas urbanas ‘em risco’ tem justificado a criação de “*joined up solutions*” (institucionais e organizativas)¹³⁵ para enfrentar os problemas dessas áreas (Hull, 2001: 302), por sua vez ao nível da avaliação destas iniciativas tem-se procurado a criação de modelos de avaliação mais holísticos. Com estes novos modelos procuram-se conciliar metodologias de avaliação quantitativas e qualitativas para a avaliação não apenas dos resultados e impactos associados a estas iniciativas, mas também dos processos de negociação, de decisão, e de implementação que lhe estão associados. A forma como os processos de decisão se repercutem nos resultados e nos níveis de satisfação e de sustentabilidade destas iniciativas tem adquirido uma importância crescente, uma vez que estes são considerados ingredientes fundamentais do próprio desenvolvimento social e territorial (Healey, 2003; Alves, 2008a).

4.2. A grelha conceptual e metodológica orientadora do estudo empírico

O objecto empírico desta dissertação consiste na avaliação de iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’ na cidade do Porto. A pertinência desta investigação assenta no reconhecimento de que embora muitos dos problemas que afectam os territórios urbanos ‘em risco’ possam ter uma origem supra local, as políticas desenvolvidas ao nível local têm capacidades para influenciar os sentidos e a intensidade com que esses efeitos aí se exercem. Por outro lado, o entendimento de que embora cada novo projecto de intervenção possa envolver um exercício de aprendizagem e de descoberta, ou de tentativa e de erro, sobre o que funciona e o que não funciona em cada contexto específico, todavia a reflexão sobre os sucessos e os insucessos alcançados por projectos anteriores constituem aprendizagens muito relevantes para a melhoria das intervenções futuras deste tipo, cabendo nomeadamente ao investigador académico o papel fundamental de "opor-se a qualquer tendência de amnésia colectiva" (Room, 1999: 171).

Neste ponto de transição da reflexão teórica para a parte de investigação empírica da dissertação, apresenta-se o modelo conceptual e metodológico que foi construído, em torno de duas dimensões analíticas, para a avaliação das iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’ na cidade do Porto. De seguida apresentam-se os critérios que suportaram a

¹³⁵ No reino unido a procura de "joined up solutions" para "joined up solution" levou à criação de um gabinete oficial para promover respostas específicas para estes problemas Hull, 2001: 302.

selecção dos dois estudos-de-caso e, por fim, os instrumentos seleccionados para a recolha, análise e tratamento de informação primária em que se baseia este estudo empírico de enfoque qualitativo.

4.2.1. A avaliação das iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’ ao nível da governância e das capacidades institucionais

A avaliação das iniciativas de regeneração urbana desenvolve-se no âmbito desta dissertação em torno de duas dimensões de análise que se estruturam, por sua vez, em alguns conceitos chave que permitem expressar o objecto de investigação com mais precisão, assim como facilitam a operacionalização metodológica da investigação empírica. Para isso e no âmbito de cada um desses conceitos-chave opta-se por apresentar uma listagem de questões de investigação que serão posteriormente agregadas num guião de entrevista, que será aplicada aos principais agentes envolvidos no desenvolvimento destas iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’.

No âmbito da primeira dimensão de análise são avaliados os impactos destas iniciativas ao nível da organização e do funcionamento das novas estruturas de governância criadas para o desenvolvimento da regeneração urbana em áreas urbanas em crise. Para tal, desenvolve-se uma análise contextual e reflexiva sobre a performance destas novas instituições ao nível organizativo e das práticas de funcionamento, uma vez que elas se repercutem nos resultados alcançados e na sua sustentabilidade ao longo do tempo. Os dois conceitos chave que estruturam esta dimensão de análise são assim: a governância e as capacidades institucionais.

A governância

O conceito heurístico de governância envolve noções analíticas e normativas relacionadas com as transformações que têm vindo a ocorrer nos modelos de organização e de actuação do Estado, quer ao nível das estruturas formais de governo, quer das relações institucionais com os restantes sectores da sociedade, incluindo as comunidades e o sector privado (Pierre, 1998). A passagem de formas de governo para formas de governância denota, como refere Bull e Bryn (2006: 769), *"a move away from centralised and hierarchical structures of*

government towards a collaborative approach with social agencies and non-governmental actors, including the private sector". Ou seja, uma passagem de um modelo de decisão centralizado e hierárquico para modelos de decisão e actuação sujeitos a processos de negociação, de interdependência e de troca de recursos, entre diversos níveis hierárquicos e sectores da sociedade (Healey, 2003).

A procura de soluções inovadoras para os problemas persistentes das áreas urbanas ‘em risco’ (no sentido de procurar novas formas de actuação para dar resposta a necessidades não satisfeitas) tem sido um dos principais motivos para a criação das novas estruturas de governância no âmbito destas iniciativas. Embora este constitua um objectivo central da generalidade dos discursos associados à criação dos partenariados, muitos projectos que se têm centrado na sua avaliação têm vindo a sublinhar a natureza instrumentalista com que estas formas de governância têm vindo a ser criadas -com o objectivo dominante de acesso a fundos de financiamento-¹³⁶; bem como a forte resistência que tem estado associada à redistribuição de poder de decisão, entre os diferentes sectores da sociedade e níveis de governo, no âmbito destas iniciativas (Halpern, 2005; Barbanente e Tedesco, 2002).

Diversos estudos têm vindo efectivamente a sublinhar o papel marginal da participação comunitária e do sector privado nestas novas formas de governância¹³⁷, bem como as suas limitações para promoverem capital social e reconfigurarem as velhas formas de democracia local (Alves, 2008a; Bull e Bryn, 2006). Na realidade existem factores de resistência que impedem um envolvimento mais activo dos actores no redesenho das políticas¹³⁸, o que tem interferências quer ao nível do diagnóstico dos problemas da área quer ao nível da selecção dos modelos de intervenção. Efectivamente, se considerarmos, como se defendeu anteriormente que os discursos sobre os problemas da área interferem na definição das

¹³⁶ Recorde-se a este propósito que os trabalhos desenvolvidos por Mackintosh (1992) permitiram identificar diferentes modelos de parceria: o modelo de sinergia (associado à combinação de conhecimento, recursos, perspectivas e culturas operacionais); o modelo de expansão de oportunidades de financiamento (com vista a facilitar o acesso a fundos adicionais); o modelo de transformação/ inovação (associado aos benefícios que decorrem do trabalho conjunto, e do estímulo à inovação).

¹³⁷ Atkinson (2000) nota que no âmbito das iniciativas de regeneração urbana têm vindo a ser criados diferentes tipos de partenariados, observando como em França a sua criação tem focado predominantemente o estabelecimento de parcerias entre diferentes níveis de governo, sendo mais ignorado o sector comunitário e voluntário. Enquanto na Inglaterra a constituição de partenariados tem vindo a focar o envolvimento das associações locais, e o desenvolvimento de processo de construção das suas capacidades. Este autor nota como estas organizações não se desenvolvendo no vácuo, mas em contextos específicos, tendem por vezes a reproduzir problemas já existentes noutras organizações ou os conflitos associados por exemplo ao próprio processo de redistribuição de poder.

¹³⁸ Note-se que, na linha do que é defendido por Giddens (2000a), os agentes e as estruturas têm vindo a ser analisados como fenómenos que representam uma dualidade, notando-se como as estruturas possibilitam e constroem as relações e as práticas quotidianas, e como as agências embora condicionadas pelas estruturas revelam também capacidades para influenciar a sua acção.

estratégias para os combater, e que estes discursos são uma construção social que integra, de uma forma consciente ou inconsciente, juízos de valor e ideologias (Spicker, 1995), que tendem a ser tanto mais diferenciadas quanto maiores são as disparidades culturais e de qualidade de vida dos indivíduos e grupos sociais, importa avaliar, no âmbito de cada uma das iniciativas de regeneração urbana em estudo, o modo como foram construídos os discursos sobre os problemas essenciais da área e como eles se repercutiram em formas específicas de intervenção. Na linha do que é proposto por Rhodes *et al.* (2005), pretende-se contrapor a identificação das visões dos agentes responsáveis pelas iniciativas com as visões dos principais actores locais sobre aquilo que eram os seus principais problemas e as soluções que consideravam que para eles deveriam ter sido desenhadas. Neste sentido e no âmbito desta reflexão procura-se analisar criticamente a natureza mais ou menos participada, consensual ou conflitual que esteve associada à constituição (dimensão organizacional) e ao funcionamento (dimensão processual) dos partenariados responsáveis pela concepção e condução destas iniciativas.

As capacidades institucionais dos territórios

No âmbito do debate sobre os desafios da integração e da territorialização tem vindo a explorar-se o conceito de ‘capacidades institucionais dos territórios’, com o intuito de expressar a presença e qualidade das interações que se estabelecem no âmbito das redes relacionais que ligam grupos sociais e organizações (governamentais, do sector privado, associações locais, e outras) num determinado território. Reconhecendo-se que os recursos de conhecimento, relacionais e de mobilização afectam os resultados alcançados pelas iniciativas de regeneração urbana, tem-se vindo a procurar avaliar as ‘capacidades institucionais dos territórios’ no contexto de iniciativas de regeneração urbana.

No âmbito destas abordagens, o enfoque da avaliação tem vindo a ser predominantemente colocado nas questões dinâmicas e relacionais dos processos através das quais as acções se desenrolam e se concretizam (Healey *et al.*, 1999; Cars *et al.*, 2002). O objectivo tem vindo a ser o de analisar o papel activo da interacção social e institucional entre os agentes na criação de processos de mudança, bem como o contributo das diversas combinações institucionais e de outros factores contingentes (como por exemplo factores relacionados com o tempo das iniciativas) para a construção e transformação destas capacidades.

Na avaliação de iniciativas de regeneração urbana as ‘capacidades da qualidade institucional’¹³⁹ têm vindo a ser avaliados em torno de três recursos-chave da interacção social (Healey *et al.*, 1999; Cars *et al.*, 2002; Innes e Booher, 1999; Booher e Innes, 2002): os recursos de conhecimento; os recursos relacionais; e os recursos de mobilização.

A análise dos recursos de conhecimento pressupõe a compreensão dos processos de aprendizagem e de troca de diferentes tipos de conhecimento através da interacção social. Numa perspectiva social construtivista o conhecimento é considerado um activo que pode ser produzido através da interacção social, embora este só possa ser transferido ou partilhado (através de aprendizagem mútua) quando os quadros culturais mais profundos (que moldam as formas de pensar e de actuar) se tornam explícitos. Neste sentido, Magalhães *et al.* (2002) defende que a capacidade de, no âmbito de iniciativas de regeneração urbana, se construírem recursos de conhecimento depende:

- i) do acesso e do uso que é feito a um vasto conjunto de conhecimentos sobre como e porquê fazer (ideias, por exemplo, sobre os factores essenciais da desvantagem das áreas, ou sobre os modos de funcionamento dentro de um partenariado);
- ii) da capacidade do desenvolvimento de uma reflexão conscienciosa sobre os quadros de referência usados pelos diferentes *stakeholders* e da intensidade e eficácia dos esforços de tradução desses quadros para outros grupos;
- iii) da abertura e capacidade de aprendizagem dos *stakeholders* para absorverem novas ideias, novas formas de entendimento e de actuação, e do acesso a novas fontes de informação e de inspiração.

A análise dos recursos relacionais pressupõe a compreensão dos diferentes tipos e formas de relacionamento entre os actores, não apenas do ponto de vista morfológico (podendo as redes em que eles participam estar limitada a poucos nós, ou serem mais amplas e dispersas¹⁴⁰), mas

¹³⁹ Sublinhe-se, nas palavras de Healey *et al.* (1999: 122) que: "*The discussion of institutional capacity and institutional capital is an expanding field of analysis in planning and there is no agreement on concepts and meaning as yet. There are nevertheless some significant distinctions*". Os autores desenvolvem assim uma visão, relacional ou social construtivista do capital e da capacidade institucional, considerando que estes se consubstanciam em relações e interacções sociais e que o conhecimento e as normas sobre as relações sociais estão inscritas e incorporadas nas formas de pensar e de actuar (em formas de conhecimento e de comportamento tácito e explícito que são produzidos e usados interactivamente).

¹⁴⁰ Reflectindo sobre os diferentes tipos de redes quanto às suas características estruturais, Dantas (2000) destaca as questões do tamanho (número de membros); da densidade (ligações entre membros); da composição e distribuição dos membros na rede (em termos de localização nos vários quadrantes e em cada círculo); de dispersão (distância geográfica entre membros); homogeneidade/heterogeneidade (dos elementos da rede, do ponto de vista demográfico, económico, etc.); e dos atributos de cada vínculo específico (por exemplo de compromisso, intensidade, duração, história em comum, ...). Este autor nota, por exemplo, como o grau de intimidade e de compromisso associado ao conjunto de vínculos condiciona as experiências e as capacidades de adaptação de indivíduos e grupos a situações de crise.

sobretudo do ponto de vista da qualidade dos elementos de ligação contidos nas múltiplas redes relacionais da interacção institucional, como seja elementos de confiança ou a partilha de normas. Estes elementos de ligação são muito relevantes pois a natureza das interacções que se estabelece entre os membros de uma rede é, como notam Haus *et al.* (2005) influenciada por diversos factores intangíveis (como podem ser os atributos pessoais dos actores, por exemplo o carisma e a liderança), influenciando as possibilidades de actuação colectiva.

Como refere Magalhães *et al.* (2002: 131) "*The availability of knowledge and relational resources with the qualities identified above are necessary dimensions of urban regeneration initiatives which have the potential to build sustainable institutional capacity for pro-active place-making. But they need to be deliberately mobilised to release their potential.*" As capacidades de mobilização constituem assim o terceiro elemento de análise das capacidades institucionais das iniciativas de regeneração de áreas urbana, no âmbito do qual se procura averiguar se os recursos de conhecimento e os de relação produzidos no âmbito da iniciativa, foram deliberadamente mobilizados para a acção.

4.2.2. A avaliação das iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’ ao nível do capital social dos grupos mais vulneráveis à exclusão social

No ponto anterior sublinhou-se o interesse pela avaliação das iniciativas de regeneração urbana do ponto de vista das suas capacidades de criação de novas formas de trabalho, questionando-se se estas vieram reformular efectivamente práticas de trabalho hierárquicas e sectoriais e a promover o desenvolvimento de respostas mais integradas e inovadoras para os problemas das áreas urbanas ‘em risco’.

Neste ponto, apresenta-se a segunda dimensão de análise deste estudo empírico que se estrutura em torno do conceito de "capital social" e cuja operacionalização permite formular uma série de questões que serão depois transpostas para um guião de entrevista que irá ser aplicado aos grupos destinatários da intervenção.

Considerando que a inclusão/exclusão social¹⁴¹ é um processo relacional que depende da ligação ou posição do indivíduo face aos mecanismos da integração social e do modo como estes interactivam entre si (Kesteloot, 2002), procura-se no âmbito desta segunda dimensão analítica, avaliar os impactos das medidas desenvolvidas no âmbito das iniciativas de regeneração urbana nos domínios do emprego (ao nível da formação profissional, da educação, da criação de emprego); das redes de protecção social do Estado (através dos serviços sociais do Estado¹⁴²); e das relações sociais (associadas por exemplo a decisões de reestruturação habitacional e social da área).

Uma avaliação que é feita a partir das próprias experiências dos destinatários, procurando-se, através de entrevistas semi-directivas, captar a sua auto-percepção¹⁴³ em relação os impactos que as medidas desenvolvidas no âmbito das iniciativas de regeneração urbana tiveram no desenvolvimento das suas redes de integração socioeconómica (do emprego, da protecção social do estado e da reciprocidade, ...) de um ponto de vista não só morfológico (por exemplo do ponto de vista do tipo e forma das redes) como da sua qualidade no que respeita nomeadamente à partilha de normas e de confiança (dos indivíduos em si próprios e nos outros - instituições e pessoas) (Purdue, 2001).

Admitindo que o capital social não é um dado fixo mas que pode ser produzido e expandido ao longo do tempo, em função dos novos contextos criados e das trajectórias históricas específicas dos territórios, interrogam-se os destinatários das iniciativas sobre os impactos que as medidas tiveram numa eventual reestruturação das suas redes de relação e da qualidade das relações que se estabelecem no âmbito dessas redes.

¹⁴¹ Recorde-se que a vulnerabilidade à exclusão social é um fenómeno multidimensional e espacial que combina, entre outros aspectos, a falta de acesso a recursos, a processos de decisão, ou a redes de apoio e de reciprocidade, jogando as características de organização social, física e institucional do espaço um papel muito importante.

¹⁴² Ao nível da redistribuição do Estado importa relembrar que esta pode ocorrer a diferentes níveis de intervenção. Para além do apoio ao acesso à habitação, ao nível da provisão de equipamentos e serviços ou ao nível financeiro por via dos mecanismos de redistribuição económica do Estado (com a disponibilização de um rendimento mínimo de inserção às famílias com maiores carências económicas, ou rendimentos de substituição da falta de emprego). Recorde-se a propósito deste debate, a especificidade do Estado de Providência português, caracterizado por um apoio moderado no papel de redistribuição, e bastante diferenciado inter grupos o que sublinha a importância do papel de protecção social da família e dos amigos.

¹⁴³ Note-se que, na linha de outros autores (Capucha, 2005; Pinto, 2005) se considera decisivo perceber o sentido dado pelas populações desfavorecidas aos impactos que os programas públicos têm sobre as suas vivências, e em particular sobre os constrangimentos com que se confrontam no seu dia-a-dia. A dimensão subjectiva e relacional, referente à auto e hetero imagem dos indivíduos sobre estas iniciativas é importante para perceber os impactos da actuação pública sobre as suas vivências. Sublinhe-se ainda a complexidade inerente à percepção de qualidade de vida ou de satisfação, que parecem mais condicionadas pelas experiências e trajectórias de vida dos indivíduos, do que pelas suas condições de vida ou posição de classe social (Pinto, 2005). Estudos desta autora têm vindo a sublinhar como "o confronto com o passado age como variável valorizadora dos recursos conquistados e os constrangimentos têm uma função cerceadora de aspirações e expectativas", podendo justificar as apreciações realizadas sobre qualidade de vida no presente e as aspirações e expectativas face ao futuro (Pinto, 2005:562).

O capital social

O capital social tem vindo a ser definido como o conjunto e a qualidade das relações que numa determinada comunidade ou território conectam pessoas e instituições, e que, entre outras, envolvem redes de relações comunitárias, familiares, religiosas, profissionais, ou associativas (Hibbitt *et al.*, 2001). O capital social que depende assim de "onde se vive, com que se vive e como se vive" (Meegan, 2001: 2168) tem vindo a ser medido de formas muito variadas: o nível de activismo ou de participação da população em associações voluntárias; o nível de envolvimento político; e da qualidade e conteúdo dessas relação ao nível, por exemplo, do nível de confiança e de partilha de normas.

O capital social, que tem vindo a ser considerado um bem em si mesmo e um ingrediente fundamental para a promoção e acumulação de outros tipos de capital (económico, cultural ou simbólico), tem nas redes, nas normas e na confiança os seus três principais componentes (Putnam, 2000)

No âmbito do debate sobre as redes, tem-se vindo a observar dois tipos de redes ao nível dos bairros: as redes informais (que ligam residentes, e residentes a organizações de uma forma episódica e contextual) e as redes formais (que se desenvolvem numa base continuada e com propósitos específicos - clubes de jovens, organizações religiosas, centros comunitários, grupos desportivos, recreativos, etc.). Tem vindo ainda a reconhecer-se que todas as redes sociais podem ter funções sociais, culturais e económicas e que elas são uma plataforma para a interacção social e para a construção de relações entre os residentes, podendo assumir-se, em períodos de dificuldade ou de necessidade para os indivíduos importantes fontes de entreaajuda, particularmente quando falham as redes de protecção social do estado.

Ainda no debate sobre as redes, tem-se vindo a distinguir as redes sociais fortes localizadas no bairro, que se estabelecem predominantemente entre grupos homogéneos (membros da família ou vizinhos¹⁴⁴ que podem ter em comum diversos factores identitários (como por exemplo, históricos, religiosos, linguísticos) das teias sociais fracas, menos densas e transversais, que

¹⁴⁴ No âmbito do debate do grau de intimidade e compromisso evidenciado pelas redes, Dantas (2000) distingue os círculos internos de intimidade, os círculos intermédios de contacto pessoal ou profissional mas sem intimidade e, por fim, os círculos externos de relação ocasionais com pessoas conhecidas.

conectam indivíduos a cadeias de afiliação mais vastas e heterogêneas (do ponto de vista cultural e do nível de poder e de *status* socioeconómico).

Enquanto o primeiro tipo de redes é fundamental para o desenvolvimento de interações sociais que produzem cooperação e protecção social¹⁴⁵, o segundo tipo de redes contribui principalmente para a criação de oportunidades de integração sócio-económica dos indivíduos com uma posição mais frágil na estrutura social e para uma maior coesão social dos territórios.

As redes fortes, fechadas e localizadas geograficamente, estabelecem-se entre grupos sociais homogêneos, por exemplo entre minorias étnicas que habitam enclaves étnicos, tendo como aspecto mais positivo o de se assumirem como uma importante fonte de apoio psicológico e material. De entre os aspectos negativos que andam associados a estas redes, tem vindo a ser referido o da imposição de normas, de obrigações e de expectativas face aos membros da rede, tendendo a rede a exercer controlo no sentido da reprodução de papéis e de práticas (por exemplo no sentido da conformidade com tradições e costumes, como por exemplo do papel tradicional da mulher). Embora a regulação social promova a preservação da diversidade das identidades culturais (da sua história, normas de comportamento, tradições, costumes, ...), elas podem limitar as oportunidades de escolha de indivíduos e comunidades favorecendo o seu isolamento sócio-espacial ou, por outras palavras, condicionando o seu acesso a outras redes de influência e de oportunidade (Hibbitt *et al.*, 2001).

Uma reprodução que é feita através de processos de aprendizagem e de experiência social, na qual as normas que são definidas como "cânones de comportamentos que disciplinam a acção dos sujeitos" (Demarties, 1999: 95) no âmbito das redes, são consideradas "um dos mais importantes elementos da coesão e de reprodução cultural de um grupo humano" (Demarties, 1999: 45). Demarties nota que as normas não têm, no entanto, o mesmo valor em todos os contextos, nem tão pouco a sua eventual violação. Reflectindo sobre as relações dos indivíduos com o sistema normativo, e excluindo as particularidades individuais destes, este autor identifica um leque diversificado de tipologias de relação em relação às normas, por

¹⁴⁵ Note-se que investigações desenvolvidas noutros contextos (Murie e Musterd, 2004), onde estas formas de protecção social eram consideradas muito importantes (por exemplo em Itália), têm vindo a demonstrar o declínio da importância destas redes na provisão de apoio emocional e material aos grupos com maiores dificuldades sócio-económicas (Musterd *et al.*, 2002; Loison, 2002; Alves, 2008).

exemplo as de ortodoxia¹⁴⁶, de rotina, de desvio sintomal, de conformismo criativo, de adaptabilidade, etc. (para um maior aprofundamento ver Demarties, 1999).

Para além das normas, a confiança é o outro dos componentes que é considerado essencial do capital social. Segundo Purdue, a confiança "consiste na aceitação do risco e vulnerabilidade que deriva da acção dos outros e da expectativa de que os outros não explorem essa vulnerabilidade". Este autor distingue a "*competence trust*" e "*goodwill trust*". *Competence trust refers to trusting that the other person or organisation has the capability to control risk by meeting their commitments, whereas goodwill has an emotional acceptance of the moral commitment of the other not to exploit vulnerability*" (Purdue, 2001: 2214). A primeira componente da confiança liga-se então à expectativa de que os outros têm competência para cumprir com o que se comprometeram, ao passo que a segunda se liga à confiança de que os outros têm boa vontade para, de uma forma recíproca, desenvolverem compromissos e objectivos comuns.

No debate sobre a 'confiança' no âmbito das iniciativas de regeneração urbana, continua-se a observar alguma ambiguidade, não sendo claro, por exemplo, se são as redes que geram confiança ou se é preciso confiança para participar nestas redes (Hibbit, 2001). Reconhece-se, no entanto, a importância de um maior investimento no desenvolvimento das competências que asseguram uma maior confiança dos indivíduos em si próprios e nos outros (pessoas e instituições), uma vez que esta lubrifica a vida social (Putnam, 2000) e revela capacidades para promover outros tipos de capital - físico e humano¹⁴⁷.

Se o desafio da inclusão social tem vindo a suscitar no âmbito das iniciativas de regeneração urbana o desenvolvimento de estratégias que procuram activar o potencial endógeno das áreas, tem vindo também a mostrar que as possibilidades da sua promoção dependem das histórias de produção/destruição de capital social dos territórios. A este propósito tem vindo a sublinhar-se como a existência de histórias de conflito e de desilusão associadas a iniciativas de intervenção anteriores, requerem, no âmbito de novas iniciativas mais tempo, para a

¹⁴⁶ Por exemplo "a ortodoxia indica um tipo de integração de dependência mediante o qual o sujeito aceita um sistema normativo rígido, ajustando-se totalmente e tendendo a reproduzi-lo com fidelidade. O alto nível de estabilidade social, apoiado quer comportamentos, quer pelos valores de que aqueles derivam, é geralmente realçado em fortes crises de variações históricas imprevistas (Demarties, 1999: 96).

¹⁴⁷ Note-se que enquanto o capital físico se refere a investimentos e a objectos físicos (tangíveis) e o capital humano a propriedades dos indivíduos (educação, conhecimento por exemplo), o capital social refere-se às conexões entre os indivíduos (às redes sociais) e às normas de reciprocidade e de confiança que são desenvolvidas no âmbito destas relações sociais (Putnam, 2000).

construção de relações de confiança e de entendimento mútuo. As dificuldades de obtenção de consensos no âmbito de iniciativas de regeneração urbana, têm vindo a ser sublinhada por Healey (1997) que nota que ao contrário de cooperação e de consenso, muitas das iniciativas de regeneração urbana, geram, a um nível mais visível ou implícito, situações de múltiplas fracturas e conflitos, principalmente em contextos territoriais caracterizados pela presença de identidades culturais mais plurais ou diversificadas, onde os sistemas de significados e de representações são mais fragmentados.

As perguntas que se formulam seguidamente procuram avaliar os impactos das iniciativas de regeneração urbana ao nível do uso e das relações que o indivíduo estabelece com as três principais esferas da integração socioeconómica - do emprego, dos serviços do estado e da reciprocidade.

4.2.3. A selecção dos estudos-de-caso: o Bairro da Sé (Centro Histórico do Porto) e o Bairro de São João de Deus (Vale de Campanha)

As áreas urbanas seleccionadas têm em comum uma elevada concentração de problemas sociais, económicos e ambientais, que fazem delas territórios urbanos ‘em risco’. Com o objectivo de seleccionar contextos territoriais diferenciados, em termos de problemáticas dominantes e de formas de concretização da acção pública em matéria de regeneração urbana, optou-se por escolher dois estudos de caso que têm sido objecto de intervenção ao longo das duas últimas décadas e que, não só têm uma localização diferenciada na cidade do Porto (central e periférica), como também se distinguem em termos de regimes de habitação, de composição social e de trajectórias históricas de formação.

Um outro critério para a escolha das áreas objecto deste estudo empírico foi o facto de terem participado em algum programa experimental de luta contra a pobreza e exclusão sócio-espacial ao longo destas duas últimas décadas, procurando-se que os estudos de caso seleccionados se distinguem também pelo tipo de iniciativas programáticas de que foram alvo, quer no que respeita às suas principais ênfases estratégicas, ou a questões sensíveis como as da manutenção/alteração da composição social e habitacional das áreas. A este respeito importa referir que desde a entrada de Portugal na União Europeia (1986), o município do Porto tem participado na formulação e operacionalização de diversos programas

experimentais que têm vindo a procurar contra-atacar as problemáticas que andam assoicadas ao declínio urbano. Considerando apenas os programas de iniciativa comunitária, co-financiados e inspirados pelos princípios de acção da comissão Europeia, importa destacar o III Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (entre 1989 e 1994); o Programa Projectos-Piloto Urbano desenvolvido entre 1989 e 1999 e a Iniciativa Comunitária Urban I (entre 1994 e 1999) e Urban II (entre 2000-2006).

À semelhança do que é feito no projecto de investigação Urbex (Murie e Musterd, 2004) seleccionaram-se estudos de caso com uma localização urbana diferenciada na cidade, sendo que um deles é uma área central antiga constituída predominantemente por habitação privada que evidencia uma elevada diversidade funcional (o Centro Histórico do Porto), e o outro trata-se de uma área constituída predominantemente por habitação social e, por conseguinte, com uma estrutura social e funcional mais homogénea (o Bairro de São João de Deus). São por isso áreas urbanas ‘em risco’ com diferentes características históricas, e com estruturas de ameaças/oportunidades também distintas.

O Morro da Sé

O Centro Histórica do Porto tem vindo a ser objecto de diversas intervenções ao longo do tempo devendo destacar-se as iniciativas Projecto-Piloto Urbano da Sé (1990-93) e o III Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (1989 e 1999). Trata-se de umas das principais centralidades funcionais e simbólicas da cidade, onde o sector privado é o principal produtor de habitação e de dinamização da economia local e onde domina um parque habitacional de arrendamento privado antigo e degradado (constituído por uma elevada presença de alojamentos devolutos e de habitação arrendada, com rendas de baixo valor). Esta área é composto predominantemente por inquilinos com uma elevada vulnerabilidade à pobreza e à exclusão social (como idosos e jovens desempregados que vivem muitas vezes em situações de sobreocupação), e a evolução da população residente tem demonstrado uma perda selectiva de população, de onde tem resultado o aumento da proporção relativa de grupos de população desempregada, idosa e pouco qualificada.

O Projecto-piloto Urbano da Sé, participado pela União Europeia e dirigido para as freguesias da Sé, de S. Nicolau, da Vitória e de Miragaia (uma área classificada pela UNESCO como património cultural da humanidade), procurou combinar o investimento em

infra-estruturas físicas e ambientais e medidas económicas e sociais, tendo como principais objectivos a protecção urbanística e o combate à desertificação e à degradação sócio-espacial da área.

O Bairro de São João de Deus

A outra área urbana ‘em risco’ está localizada na periferia da cidade, sendo caracterizada por uma deficiente integração urbanística resultante da concentração espacial de habitação social, construída ao longo das últimas décadas no âmbito de processos de realojamento de população com uma débil integração sócio-económica. A história da intervenção pública no Bairro São João de Deus pode dividir-se em três momentos de actuação, que correspondem a momentos também diferenciados no que respeita ao entendimento dos problemas e às estratégias dominantes de intervenção: do bairro de génese ilegal à construção do bairro de habitação social; da erradicação de barracas à densificação do bairro (no âmbito do Programa Pobreza III); e da decisão de demolição parcial à dispersão espacial dos residentes (no âmbito de um Plano de Reconversão do Bairro e do Programa URBAN II do Porto-Gondomar). Elevados valores absolutos e relativos de desemprego (particularmente da categoria do desemprego à procura de novo emprego) e de baixos níveis de instrução caracterizam esta área.

4.2.4. Os instrumentos de recolha/análise de informação e o desenho da amostra

Nos pontos anteriores apresentou-se o modelo conceptual e as questões de partida a partir das quais se estruturam as diversas dimensões de recolha de informação no âmbito desta investigação empírica que, grosso modo, pretende avaliar as iniciativas de regeneração dirigidas para duas áreas urbanas ‘em risco’ da cidade do Porto, da perspectiva dos seus efeitos para as capacidades institucionais dos territórios e para as trajectórias de inclusão/exclusão social dos seus destinatários.

Na investigação qualitativa podem enquadrar-se práticas de pesquisa muito diferenciadas do ponto de vista da recolha, registo e tratamento de informação (Guerra, 2002b). No âmbito deste estudo, para além da análise documental diversa, sobretudo documentos oficiais e técnicos relativos aos territórios, programas, iniciativas e projectos de intervenção desenvolvidos, recorre-se também à aplicação de entrevistas semi-directivas¹⁴⁸ individuais para a recolha de dados primários (informação original), junto de informadores privilegiados que estiveram envolvidos em cada um dos estudos de caso. Para estas entrevistas foram estruturados dois guiões diferentes, de acordo com as duas dimensões analíticas expostas neste capítulo, aplicado cada um deles a uma amostra distinta de interlocutores.

Um guião, estruturado para avaliar o processo de regeneração destas duas áreas urbanas ao nível da governância, capacidades institucionais e capital social, foi destinado a ser aplicado à rede de actores envolvidos no desenho, implementação ou avaliação destas iniciativas. Com as entrevistas a estes actores procura-se reconstituir e interpretar os seus sentidos de acção no âmbito destas iniciativas, bem como a compreensão das relações sociais e institucionais que se estabeleceram nos processos de decisão, de implementação e avaliação destas iniciativas (Quadro 9).

Um outro guião, estruturado para avaliar os efeitos da regeneração destas duas áreas urbanas ao nível das trajectórias de inclusão dos grupos sociais mais vulneráveis, foi destinado a ser aplicado directamente à população residente nos territórios de intervenção e objecto de algumas medidas destas iniciativas. Estas entrevistas irão ser desenvolvidas a diferentes categorias de população, no sentido de conjugar a diversidade de perspectivas de vários grupos sociais face a estas iniciativas, e que apresentam necessariamente histórias diversas de vivência do bairro e formas/estratégias também diferenciadas para lidar com a sua maior vulnerabilidade social (Quadro 10).

¹⁴⁸ De acordo com Bingham e Moore “A entrevista é uma conversa com um objectivo.” (Ghiglione e Matalon, 2001, p. 64). No âmbito deste tipo de técnica, a entrevista semi-directiva, caracteriza-se por nesta existirem guião de entrevista que inclui todos os temas a abordar. Apesar da ordem da abordagem não ser definida, cabe ao entrevistador insistir na análise de um tema quando o entrevistado não a faz, evitando assim que este se disperse por áreas sem pertinência não abordando os centrais à investigação (e que são por isso definidos ao nível do guião da entrevista).

Para o tratamento da informação recolhida com as entrevistas recorre-se à técnica de análise de conteúdos, sendo esta técnica utilizada através da sua vertente qualitativa, como uma forma de desmontagem de discursos, fazendo-o através de dois tipos de análises descritivas ao material recolhido: a tipológica e a categorial. A análise tipológica visou colocar em ordem os materiais recolhidos, tendo-se procurado interpretar a informação através de alguns critérios pertinentes, como os relacionados com as variáveis escondidas que explicam por exemplo a diversidade de percepções e posições face às mesmas questões entre os entrevistados. A análise tipológica permite a identificação de atitudes e situações-tipo permitindo criar unidades de compreensibilidade do real. Por sua vez, a análise categorial consistiu na identificação de unidades pertinentes explicativas da variação de determinados fenómenos. Embora o sistema categorial se relacione intimamente com os desenvolvimentos teóricos desenvolvidos na primeira parte da dissertação, as categorias explicativas foram sendo identificadas à posteriori da recolha da informação, a partir de uma análise vertical e horizontal das entrevistas.

Quadro 9. Grelha analítica de base à estruturação do guião das entrevistas às instituições

Grelha Analítica - Actores Institucionais	
Problemáticas	Dimensões
Perfil dos agentes	- caracterização sociodemográfica (idade, sexo, escolaridade, zona de residência, profissão) - trajectória profissional e experiência com o bairro/outras áreas urbanas em crise (qual? função? em que organização/instituição?)
Governância: vertente organizacional	- momento de contacto e papel na iniciativa / parceria - a estrutura institucional associada à iniciativa (principais organizações envolvidas e excluídas, ...)
Governância: vertente processual	- modo de funcionamento da iniciativa/partenariado (periodicidade / número e duração das reuniões, práticas e rotinas de trabalho/ influência de experiências/resultados passados) - contextualização do ambiente físico / social / institucional no momento de lançamento da iniciativa (conflitualidade no bairro?/degradação/abandono institucional) [perspectiva do entrevistado] - formas de elaboração de diagnósticos e de estratégias (processos de compromisso/conflito entre as diferentes partes) - perspectiva dos vários agentes (autarquia, técnicos, moradores,

	instituições de solidariedade social) em relação à importância da participação comunitária e do trabalho em rede no âmbito do partenariado - relações de poder no âmbito da iniciativa/partenariado (reprodução/mudança)
Capacidades institucionais: recursos de conhecimento	- novas formas de conhecimento sobre os problemas / necessidades das comunidades / instituições da área (de segurança, conflitualidade, confiança etc.) e sobre as formas de intervenção (importância de factores como escala e duração das iniciativas/ participação comunitária) - intercâmbio inter-instituições (numa mesma área e município e inter-municípios) - espaços de reflexão interna e externa
Capacidades institucionais: recursos relacionais	- “inovação” nas formas de relação entre os diversos actores: ao nível da tomada de decisão e de implementação das decisões (transformação habitacional e social da área / realojamento da população, etc.) - partilha de informação entre instituições/população (discurso vs realidade prática)
Capacidades institucionais: recursos de mobilização	- novas formas de actuação/mobilização vs reprodução (factores bloqueadores/facilitadores) - objectivos / metas estratégicas alcançados conforme o previsto
Impactos da iniciativa na trajectória da área / pessoas (inclusão social)	- principais beneficiários da iniciativa - impactos nas trajectórias das pessoas e das áreas intervencionadas (maiores diferenças positivas/negativas) - perspectiva pessoal sobre os impactos da iniciativa ao nível das trajectória física (reestruturação urbana/ habitacional) e socioeconómica da área - resolução/deslocalização/criação de problemas individuais / comunitários (de desemprego? de desprotecção social? redes de reciprocidade/apoio) - avaliação formal da iniciativa (existiu?) Metodologias de avaliação desenvolvidas e os resultados alcançados (quais? Concorde?)

Quadro 10. Grelha analítica de base à estruturação do guião das entrevistas aos residentes nas áreas ‘em risco’

Grelha Analítica – Residentes	
Problemáticas	Dimensões
Perfil	- caracterização sociográfica (idade, sexo, escolaridade, estrutura do agregado familiar)
Trajectória residencial	- trajectória residencial do próprio - grau de satisfação face à habitação/bairro e à mudança - trajectória residencial de outros moradores
Inclusão social	
Esfera do emprego	- situação e trajectória profissional (marcos mais importantes) - local de trabalho - modo de acesso ao emprego - recursos/incentivos do Estado para a integração profissional
Esfera da redistribuição/serviços sociais do Estado	- apoios sociais do Estado - equipamentos/serviços públicos : no actual e anterior bairro; antes e depois da iniciativa (promovidos especificamente pela iniciativa]
Capital social:	
Redes Sociais	- redes de relações mais importantes para o seu bem-estar/quotidiano e sua espacialização - tipo de relações sociais entre as pessoas que vivem no edifício, vizinhança imediata, bairro - alterações suscitadas pela iniciativa ao nível das relações sociais entre indivíduos e comunidades e percepção da importância destas redes
Normas	- normas de conduta partilhadas no bairro - percepção sobre os direitos e obrigações dos indivíduos no seio da comunidade - percepção sobre o impacto/contributo da iniciativa para a evolução ao nível da gestão/organização do bairro e combate às condutas menos convencionais - percepção sobre o papel do bairro para a criação de comportamentos desviantes/emergência de novos problemas
Confiança	- relações de confiança entre indivíduos e instituições - impactos da iniciativa para o reforço da confiança do indivíduo em si próprio, no bairro e nos outros
Impactos da iniciativa na trajectória da área / pessoas	- avaliação pessoal da iniciativa (principais beneficiários, resolução/deslocalização/criação de problemas individuais/comunitários) - avaliação do bairro: o que melhorou/piorou

Desenho da amostra dos entrevistados

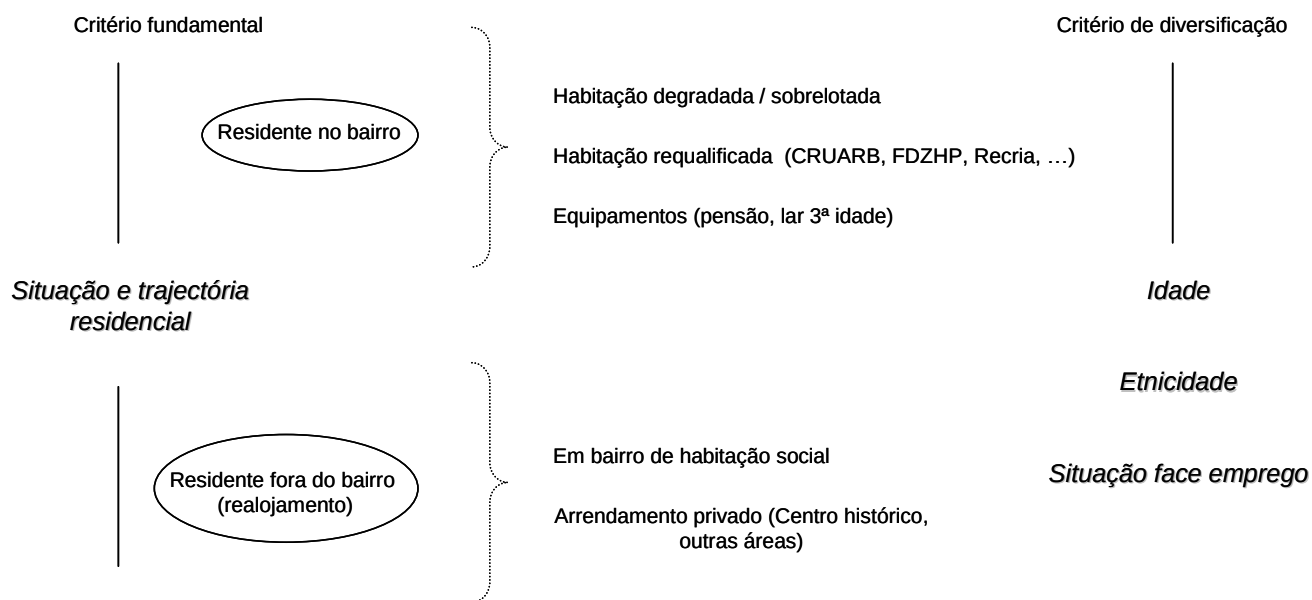
Em relação às entrevistas aos actores institucionais chave na definição e implementação destas iniciativas, foi constituída uma amostra que agrega 20 entrevistados, 10 em cada uma das áreas de estudo (Quadro 11). Essa amostra está segmentada de modo a representar os diferentes tipos de actores institucionais envolvidos:

- actores políticos e técnicos autárquicos (Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia);
- actores associativos locais (associações de moradores, recreativas, desportivas, ...);
- actores institucionais/serviços/equipamentos locais (Escolas, Polícia, Igreja, ...).

Em relação às entrevistas aos moradores residentes nas áreas (no momento em que foram implementadas as iniciativas de regeneração urbana), foi constituída uma amostra que agrega 20 entrevistados, 10 em cada uma das áreas de estudo (Quadro 12). Esta amostra está segmentada de modo a representar um leque diversificado de perfis a entrevistar em função de variáveis (Figura 2) que se consideram estratégicas para a obtenção de uma melhor percepção dos efeitos das iniciativas:

- idade - uma vez que o escalão etário influencia as práticas, atitudes e representações da população, bem como o tipo de experiências e de percepções dos indivíduos face aos sentidos de transformação a que o bairro/população tem vindo a ser sujeito;
- relação com o mercado de emprego – uma vez que a situação de emprego ou desemprego (e no caso de desemprego também de duração nesta situação) interfere directamente com uma maior ou menor vulnerabilidades à pobreza e à exclusão social, e com as possibilidades de reinserção no mercado de trabalho;
- etnicidade (pertencente a uma minoria étnica - ciganos, outros) – uma vez que a pertença a minorias étnicas (muito variável entre as duas áreas de estudo) pode ter efeitos nas trajetórias de inclusão/exclusão social sobretudo pelas redes sociais que as caracterizam;
- trajetórias residenciais – uma vez que foram diferentes as experiências vividas pela população que permaneceu no bairro e pela população que, em consequência da iniciativa, foi realojada noutras áreas.

Figura 2. Critérios de selecção dos residentes entrevistados no Bairro São João de Deus e no Morro da Sé



Quadro 11. Entrevistas realizadas aos actores institucionais das iniciativas de regeneração urbanas para os dois estudos de caso

Morro da Sé		Bairro de São João de Deus	
Entrevistado/a	Instituição/Cargo	Entrevistado/a	Instituição/Cargo
Drº Brás Pereira	Porto Vivo, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense S.A	Drª Cláudia Costa	Técnica da Fundação Porto Social, coordenadora do Programa Urban II no Porto.
Dra. Odília Pereira	Assistente social reformada, da Junta de freguesia da Sé	Drª Ana Soares	Assistente social da Fundação Filos, trabalha no bairro SJD desde 2000
Eng. Dias Pereira	Desde 2000 trabalha na Câmara do Porto, primeiro no Gabinete de Segurança e Salubridade, a partir de 2003 com programas de incentivos à Requalificação Urbana	Drª Armanda Maia	Professora da Escola E.B. 1, 2 S. João de Deus
Eng. Margarida Guimarães	Técnica do CRUARB até à sua extinção, actualmente é responsável na Porto Vivo, SRU pelo Projecto de Reabilitação do Morro da Sé.	Dr. Fernando Gomes	Técnico da CCDDR-N responsável pela Gestão do Urban II Porto/Gondomar
Drª Ana Paula Delgado	Administradora delegada, com funções executivas da Porto Vivo, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense S.A	Sr. José Maria Fernandes	Representante da Associação Viking do Bairro SJD
Drª Cândida Silva	assistente social do Centro Social da Sé há 22 anos	Padre José Maia	Responsável pelo Centro Claretiano e Paróquia da Areosa, foi coordenador do Programa de Luta Contra a Pobreza do SJD
Arq. Rui Loza	Director do CRUARB de 1990 a 2003, em 2004 integra a SRU, Porto Vivo, actualmente é Director da	Sr. Ernesto Santos	Vice-presidente da Junta de Freguesia de Campanhã, morador do bairro durante 55 anos

	Delegação do Porto do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana - IHRU		
Dr ^a Ana Teixeira	Assistente Social da Junta de Freguesia da Sé desde 1980	Dr ^a Virgínia Sousa	Coordenadora do Projecto Pobreza III e directora técnica da Fundação para o Desenvolvimento Zona Social do Porto durante o URBAN I e candidatura ao URBAN II
Dr ^a Madalena Ribeiro	Nasceu na Sé, é assistente social do Centro Social e Cultural da Sé	Dr. Vítor Marques	Representante da União Romani
Dr ^o José Cardoso	Docente da Direcção da Escola E.B 2,3 / S de Miragaia	Dr. António Caspurro	técnico responsável pelo Projecto ARRIMO (Apoiar, Reduzir Riscos e Integrar, Motivando e Orientando), implementado no bairro SJD a partir de 2000
Dr ^a Delfina Ribeiro	Assistente social, trabalhou no Centro Social da Sé, actualmente é técnica da Direcção-Geral da Segurança Social	Eng. António Ferreira	Eng. Civil, técnico da Empresa Municipal de Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto.

Entrevista	Informações (data hora duração)	Entrevista	Informações (data hora duração)
Bairro São João de Deus		Morro da Sé	
Fundação Porto Social / Coordenadora Programa Urban II – Dr ^a Cláudia Costa	11/05/09 10:00 1h26m	SRU/CRUARB – Eng. Margarida Guimarães	21/04/09 9:20 1h13m
CCDR-N – Dr. Fernando Gomes	07/04/09 10:30 1h40m	SRU – Dr ^a Ana Paula Delgado	28/04/09 12:15 1h37m
Associação Viking – Sr. José Maria Fernandes	19/04/09 10:50 1h09m	SRU – Dr ^o Brás Pereira	18/05/09 12:50 1h02m
União Romani (representante comunidade cigana) – Dr. Vítor Marques	06/04/09 15:45 50m	Ana Teixeira – Assistente Social da Junta de Freguesia da Sé	11/05/09 14:50 1h13m
Escola E.B. 1, 2 S. João de Deus – Dr ^a Armanda	14/04/09 10:12 50m	Centro Social e Cultural da Sé – Dr ^a Madalena Ribeiro	18/05/09 16:00 1h10m
Centro Claretiano / Paróquia Areosa – Padre José Maia	22/04/09 18:00 50m	Centro Social (Padre João) – Dr ^a Cândida da Silva	01/06/09 15:20 1h15m
Fundação Filos – Dr ^a Ana Soares	20/04/09 18:00 52m	RECRUA – Eng. Dias Pereira	02/06/09 9:00 38m
Gestão de Obras Públicas (CMP) – Eng. António Ferreira	27/04/09 10:45 1h18m	Dr ^a Odília Pereira - Assistente Social reformada da Junta de Freguesia da Sé	04/05/09 14:30 1h34m
Fundação Arrimo – Dr. António Caspurro	21/05/09 9:30 1h19m	Dr ^o José Cardoso – Escola de Miragaia	06/06/09 10:00 53m
Junta de Freguesia de Campanhã – Sr. Ernesto Santos	07/04/09 19:00 1h10m	Eng. Rui Loza - IHRU	08/06/09 10:00 1h30m
		Dr ^a Virgínia Sousa – Assistente Social	19/05/09 10:00 1h12m
		Dr ^a Delfina Ribeiro _ Direcção-Geral da Segurança Social	15/06/09 9:40 2h10m

Quadro 12. Entrevistas realizadas aos destinatários das iniciativas de regeneração urbana para os dois estudos de caso

Destinatários	Local de residência	Idade	Escolaridade	Profissão
Morro da Sé				
<i>João Silva</i>	Bairro da Sé	30 anos	12º ano	Serralheiro
<i>Paula Azevedo</i>	Bairro da Sé	34 anos	4ª classe	Empregada de limpeza (desempregada)
<i>Manuela Lemos</i>	Bairro da Sé	69 anos	4ª classe	Comerciante no Mercado São Sebastião e reformada
<i>Laura Castro</i>	Bairro da Sé	69 anos	4ª classe	Doméstica (nunca exerceu profissão)
<i>Alice Soares</i>	Bairro da Sé	63 anos	4ª classe	Costureira (reformada)
<i>Alberto Magalhães</i>	Bairro da Sé	60 anos	4ª classe	Empregado de mercearia
<i>Luísa Moreira</i>	Fontainhas	33 anos	4ª classe	Empregada de balcão
<i>Francisco Matos</i>	Miragaia	60 anos	4ª classe	Funcionário, na área gráfica, da Junta de Freguesia (reformado)
<i>Luís Miranda</i>	Rua dos Caldeireiros	74 anos	5º ano	Electricista (reformado)
<i>Beatriz Sousa</i>	Bairro Pio XXI	54 anos	4ª classe	Empregada de acção médica
<i>Eugénia Costa</i>	Rua Mouzinho da Silveira	62 anos	2ª classe	Proprietária e funcionária de estabelecimento comercial

Destinatários	Local de residência	Idade	Escolaridade	Profissão
Bairro São João de Deus				
<i>Sílvia Antunes</i>	Bairro SJD	23 anos	Finalista do curso de Serviço Social	Estudante
<i>Emília Pires</i>	Bairro SJD	46 anos	4ª classe	Empregada doméstica
<i>António Guedes</i>	Bairro SJD	71 anos	4ª classe	Funcionário dos CTT reformado
<i>Paulo Moura</i>	Bairro SJD	57 anos	4ª classe	Motorista
<i>Daniel Marques</i>	Bairro SJD	60 anos	4ª classe	Serralheiro (reformado)
<i>Ricardo Gomes</i>	Bairro de S. Roque da Lameira	48 anos	2ª classe	Feirante e segurança
<i>Vítor Pereira</i>	Bairro da Mouteira	54 anos	4ª classe	Litógrafo reformado
<i>Tiago Couto</i>	Águas Santas, Maia	25 anos	12º ano	Instrutor de fitness e gerente de um ginásio
<i>Alfredo Nunes</i>	Bairro do Lagarteiro	51 anos	4ª classe	Guarda-nocturno
<i>Ema Santos</i>	Bairro do Cerco	42 anos	2ª classe	Auxiliar de cozinha

Entrevista	Informações (data hora duração)	Entrevista	Informações (data hora duração)
Bairro São João de Deus		Morro da Sé	
Sílvia Antunes	27/04/09 17:00 51m	Manuela Lemos	02/05/09 18:00 33m
Emília Pires	10/06/09 9:40 31m	Alice Soares	14/05/09 10:00 40m
António Guedes	10/06/09 10:30 35m	Alberto Magalhães	09/06/09 7:45 25m
Paulo Moura	10/06/09 12:00 21m	João Silva	16/05/09 17:40 1h05m
Daniel Marques	11/06/09 16:00 23m	Luísa Moreira	18/05/09 15:00 23m
Ricardo Gomes	19/04/09 15:50 43m	Laura Castro	01/06/09 18:00 32m
Vítor Pereira	20/04/09 11:00 38m	Paula Azevedo	09/06/09 9:30 23m
Tiago Couto	10/05/09 11:00 1h30m	Luís Miranda	05/05/09 9:45 47m
Alfredo Nunes	09/06/09 8:15 25m	Eugénia Costa	09/06/09 10:00 28m
Ema Santos	16/06/09 10:30 25m	Francisco Matos	09/06/09 10:30 34m
		Beatriz Sousa	11/06/09 14:45 56m

CAPÍTULO 5. AVALIAÇÃO DAS INICIATIVAS DE REGENERAÇÃO URBANA DIRIGIDAS AO BAIRRO DE SÃO JOÃO DE DEUS E AO MORRO DA SÉ

Neste capítulo apresenta-se o contributo de uma investigação empírica desenhada para aprofundar o conhecimento sobre os impactos gerados por iniciativas de regeneração urbana conduzidas para áreas urbanas ‘em risco’, ao nível das dimensões de análise seleccionadas no capítulo anterior: a Governância/Capacidades Institucionais e o Capital Social.

As opções metodológicas usadas no desenho deste estudo empírico já foram expostas anteriormente, neste momento sistematizam-se as conclusões retiradas da análise de conteúdos¹⁴⁹ efectuada à informação original que foi recolhida através das entrevistas desenvolvidas:

- i) a um conjunto de actores sociais relevantes, que estiveram directamente envolvidos na concepção ou implementação das políticas;
- ii) e à população que habitava os territórios à data da implementação das iniciativas de regeneração, ainda que, mais tarde, pudesse ter sido realojada noutras áreas, em virtude das estratégias de reestruturação urbana definidas por essas iniciativas.

A avaliação dos impactos das iniciativas é assim predominantemente qualitativa, baseando-se na análise crítica e no confronto das percepções subjectivas dos entrevistados. Complementarmente desenvolvem-se outras técnicas, como a de observação directa, com a qual se procurou proceder ao levantamento das infra-estruturas/serviços existentes e à análise do seu modo de funcionamento; e indirecta através da observação

¹⁴⁹ A análise de conteúdos às informações recolhidas nas entrevistas semi-directivas permitiu a incursão de sub-dimensões analíticas que não tinham sido consideradas aquando da estruturação dos guiões, como seja a da recomposição social dos territórios como consequência de processos de realojamento no âmbito da intervenção física nos bairros, cuja importância explicativa se relaciona com os impactos das iniciativas ao nível das trajectórias dos grupos e dos territórios.

de fotografias, visualização de documentários e análise documental à literatura específica existente sobre a temática. A sistematização de informação quantitativa foi pontual e focou apenas a caracterização sócio-demográfica e urbanística de cada um dos dois bairros analisados.

A apresentação dos resultados deste estudo empírico estrutura-se em três partes: na primeira apresenta-se uma breve caracterização sócio-demográfica dos bairros analisados, complementada por um historial da intervenção urbanística nas áreas em análise; na segunda sistematizam-se as principais características das iniciativas de regeneração urbana dirigidas para estes bairros e, na última, apresenta-se uma reflexão crítica sobre os impactos destas iniciativas ao nível da governância/capacidades institucionais e do capital social.

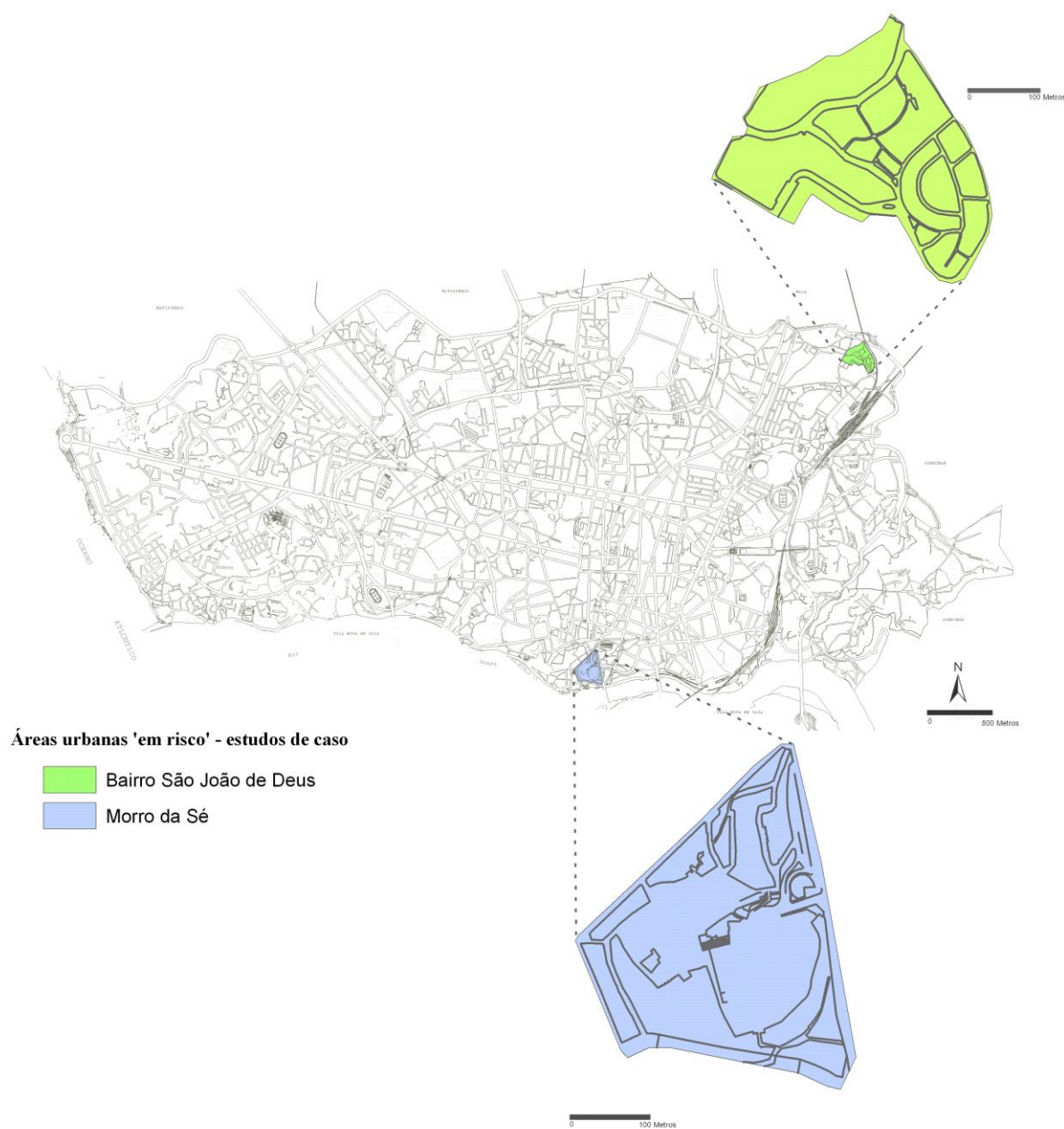
5.1 – Apresentação e caracterização dos estudos-de-caso

Neste ponto procede-se à caracterização dos bairros do ponto de vista da sua localização na cidade (Figura 3), estrutura habitacional e composição social. Descrevem-se as principais fases do seu processo de desenvolvimento físico e as suas principais características socioeconómicas.

Esta caracterização sócio-demográfica e urbanística facilitará a compreensão de uma realidade negativa marcada pela acumulação de problemas de degradação física e social, que fazem destes estudos-de-caso áreas urbanas ‘em risco’ com carências e problemas múltiplos nos domínios da habitação; do espaço público; da estrutura de rendimentos e qualificações; da situação face ao trabalho; do absentismo e abandono escolar; entre outros factores de desvantagem.

Importa destacar que em ambos os bairros os diagnósticos incidem significativamente sobre os problemas associados ao tráfico e consumo de droga e às suas consequências económicas e sociais, sendo de referir os problemas da insegurança e da estigmatização social associados a este tipo de práticas. No que respeita à Sé, o tráfico e o consumo de droga veio suplantat problemas anteriormente existentes como os da prostituição e do

Figura 3. Enquadramento geográfico do Bairro de São João de Deus e do Morro da Sé



alcoolismo. Embora se reconheça que na Sé a actividade policial tenha contribuído para dismantelar algumas redes de tráfico locais, que se transferiram para outras áreas da cidade (nomeadamente para o bairro de São João de Deus) reconhece-se também que as actividades de economia subterrânea continuam a ser um problema que tem vindo a atravessar gerações de famílias e a exacerbar longas e transversais histórias de desestruturação familiar, insucesso e abandono escolar.

Por sua vez, em ambos os bairros a solidariedade, que se expressa através de relações de forte interacção e de entreajuda entre os moradores, é vista como um dos factores mais positivos e que favorecem a integração sócio-económica e a coesão social, embora se reconheça que esta foi fragilizada com a entrada do tráfico e consumo de droga nos bairros, responsáveis por processos de perda da ‘identidade cultural’ e de erosão das redes de entreajuda local.

5.1.1 – As principais fases de evolução urbanística no Bairro de São João de Deus

O Bairro de São João de Deus (SJD) localiza-se no extremo norte da freguesia de Campanha, na parte oriental do concelho do Porto, junto à estrada da Circunvalação e na proximidade da freguesia de Rio Tinto do concelho de Gondomar (ver Figura 3).

Do ponto de vista da sua edificação, pode afirmar-se que o bairro é o resultado de um conjunto de sucessivas vagas construtivas, na sua maioria promovidas pela administração pública local que procurou, deste modo, contribuir para a resolução de algumas das múltiplas carências habitacionais que se faziam sentir no próprio bairro, ao nível de situações de sobrelotação e de habitação de génese ilegal, assim como noutras partes degradadas da cidade.

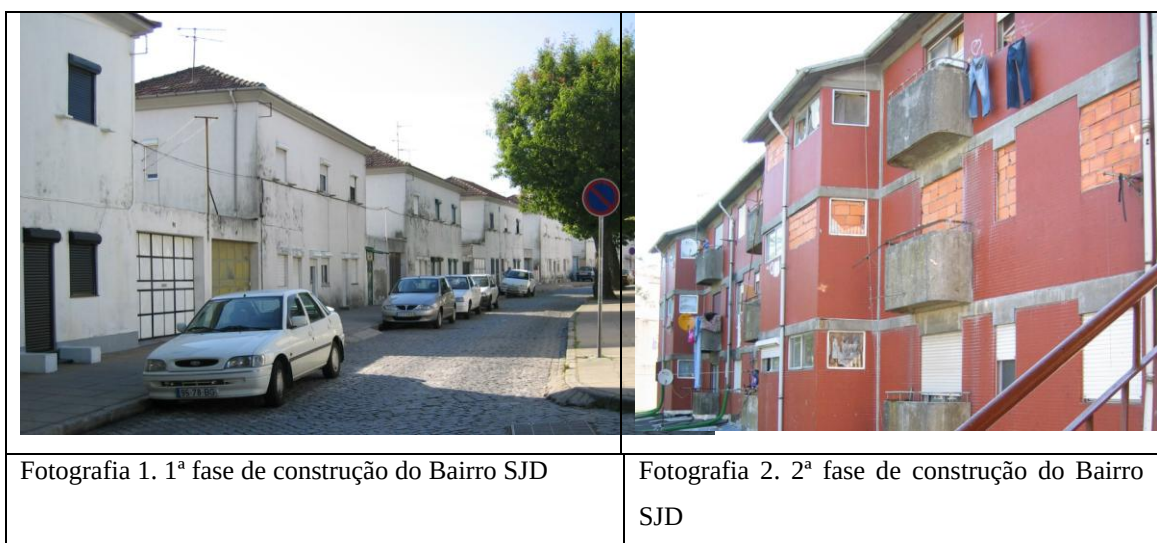
1ª fase – habitação social unifamiliar

A história do Bairro começa em 1944 com a construção de 144 fogos de habitação unifamiliar, que viriam a realojar população que morava em ilhas no centro do Porto¹⁵⁰.

¹⁵⁰ As ilhas são uma forma de alojamento específico que emerge na cidade do Porto por altura da industrialização da cidade e dos fortes fluxos de população rural que se lhe seguiram, à procura do emprego que era criado nas muitas

Este núcleo mais antigo do bairro é composto por casas térreas unifamiliares (Fotografia 1) de dois pisos e com pequenas áreas privadas, que alojam uma população pouco numerosa e que convivia num ambiente residencial calmo.

Nas décadas seguintes, o bairro viria a ser objecto de sucessivas adições de blocos de habitação social que, com base num modelo de habitação plurifamiliar, procuram alojar um maior número de pessoas em situação de carência económica e habitacional.



2ª fase – habitação social multifamiliar (blocos A a H)

Em 1956 são construídos oito blocos de habitação social (blocos A a H), destinados a alojar um acampamento de população cigana que vivia numa área de descampado, que foi necessário desocupar para a construção da Av. Fernão Magalhães (Fotografia 2). Para além dos ciganos nómadas que moravam nessas tendas é ainda realojada alguma população que morava em ilhas.

“Até aos 9 anos morei na Avenida Fernão Magalhães, numa zona de ilhas chamada Eirinhas, depois, a partir daí, como aquilo foi abaixo, fomos obrigados a escolher um bairro e escolhemos o Bairro S. João de Deus e viemos para cá em 1959. Saí da ilha e fomos nuns camiões enormes para o bairro...”
(Vítor Pereira, ex-morador Bairro SJD)

oficinas e fábricas que então surgiram na cidade. Em termos de localização estas novas formas de habitação operária situavam-se na proximidade das fábricas, ocupando as traseiras de antigas casas burguesas. “O tipo mais comum de ilha consiste num lote urbano de cerca de 6 metros de largura, em que as casas de um só piso surgem numa única fila quando construído num só lote, ou em filas sucessivas de casas quando a ilha era construída em mais de um lote. A área média ocupada por cada casa rondava os 16 m²” (CMP, 1999: 10). Um levantamento realizado em 1939 indicava a existência no Porto de cerca de 13 mil ilhas onde viviam cerca de 19% da população da cidade (CMP, 1999).

Este núcleo é composto por edifícios de 3 e mais pisos (Fotografia Y), construídos com o enquadramento do Plano de Melhoramentos da Cidade do Porto que, entre 1956 e 1966, promoveu a construção de bairros de habitação social multifamiliar, com uma localização periférica, sobretudo para alojar a população que vivia nas ilhas da parte mais central da cidade¹⁵¹.

3ª fase – Património dos Pobres

No início dos anos 60 são construídas 12 casas unifamiliares pertencentes à Paróquia da Nª Sr.ª da Areosa, que viriam a ser designadas por Património dos Pobres (Fotografia 3).



Fotografia 3. 3ª fase de construção do Bairro SJD, designada por 'Património dos Pobres'

4ª fase – habitação social multifamiliar (Blocos 1 a 8)

Em 1969 inicia-se uma outra fase da construção de habitação por parte da autarquia. São então construídos seis blocos de habitação social multifamiliar (Blocos 1 a 6), aos quais se juntam outros dois blocos (Blocos 7 e 8), construídos em 1976.

¹⁵¹ Na cidade do Porto o Plano de Melhoramentos (de 1956) viria a implementar, entre 1956 e 1966, a construção de 6.000 novos fogos de habitação social, procurando deste modo combater o extenso problema habitacional do centro do Porto de sobrelotação, ilegalidade e de falta de condições mínimas de habitabilidade. Este Plano viria a determinar o realojamento de cerca de 20% da população que morava em áreas de habitação precária no centro do Porto para grandes bairros de habitação social de localização periférica (onde era ainda muito incipiente o processo de urbanização e de infra estruturação). A lógica de deportação e segregação da população pobre para áreas mais afastadas é reconhecida por documentos oficiais que afirmam que dos 13 bairros construídos na cidade do Porto por influência deste Plano, apenas dois tiveram uma localização central (CMP, 2001).

Nos anos 80 existiam no bairro SJD um total de 448 casas distribuídas por casas unifamiliares criadas pela autarquia; por 16 blocos multifamiliares (de A a H e de 1 a 8) também promovidos pela autarquia, e ainda 12 casas pertencentes à Paróquia da N^a Sr.^a da Areosa.

Estas diferentes etapas de construção do bairro viriam a ser responsáveis pela criação de diferentes modelos tipológicos, que se traduziam numa evidente heterogeneidade construtiva, particularmente entre a parte mais antiga do bairro e os blocos mais recentes. A análise da construção do bairro de SJD, ao longo das suas diversas fases, realça o facto da administração pública não ter procurado ‘fazer cidade’ nesta nova área de expansão urbana, isto é não procurou criar uma nova ‘parcela urbana’ composta pela conjugação de múltiplas funções, tipologias habitacionais e grupos sociais. Na realidade a intervenção urbanística da autarquia promoveu apenas a construção de uma nova ‘área suburbana de dormitório’ para alojar uma população que, embora etnicamente diversa, partilhava dos mesmos problemas de pobreza e de precariedade habitacional. Na ausência de uma visão integrada para a área, o crescimento deste bairro vai sendo simplesmente feito pelo somatório de blocos de habitação social, que com uma disposição casuística e sem uma rede de equipamentos e de serviços de apoio à população, vai reunindo as condições de mono-funcionalidade e de segregação sócio-espacial.

“O Bairro era um produto de casualidades e de crescimento anacrónico, anárquico, sem qualquer desenho ou estrutura urbana.”

(Eng. António Ferreira, Eng. Civil, técnico da Empresa Municipal de Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto.)

Importa ainda referir que na sequência destas quatro fases da evolução urbanística do Bairro SJD, o seu processo de ‘enchimento’ populacional viria a contribuir, não apenas para a concentração espacial de população economicamente débil, como também para a configuração de um forte estigma social por parte da restante população da cidade em relação a este bairro e aos seus moradores.

A difusão da ideia de que a construção de alguns blocos de habitação social neste bairro visavam o alojamento de uma população que infringia regras noutras partes da cidade, viria a justificar que o bairro passasse a ser conhecido por algumas designações

pejorativas como as do ‘tarrafal’, ‘bairro dos malditos’ ou ‘dos condenados’. O sentimento de estigmatização e de rejeição social viria a ser experienciado por vários moradores do bairro, em diversas alturas da sua vida, o que contribuía para uma certa interiorização de uma menor estatuto social e favorecia o desenvolvimento de estratégias de auto-exclusão, que se desenvolviam desde a juventude.

“Eu sempre fui muito gozada na escola porque não havia, por exemplo, quase um dia que não saísse uma notícia do Bairro de S. João de Deus nos jornais e, geralmente, não era nada positivo. [...] E eu na escola tinha colegas meus que até levavam o jornal e ‘Olha já vi outra vez o teu bairro nas notícias’. [...] Lembro-me perfeitamente no meu quinto, sexto e sétimo ano, eu se convidasse, se fazia uma festa de anos em casa, raras eram as pessoas que iam porque os pais tinham medo que os miúdos fossem lá”
(Sílvia Antunes, moradora Bairro SJD)

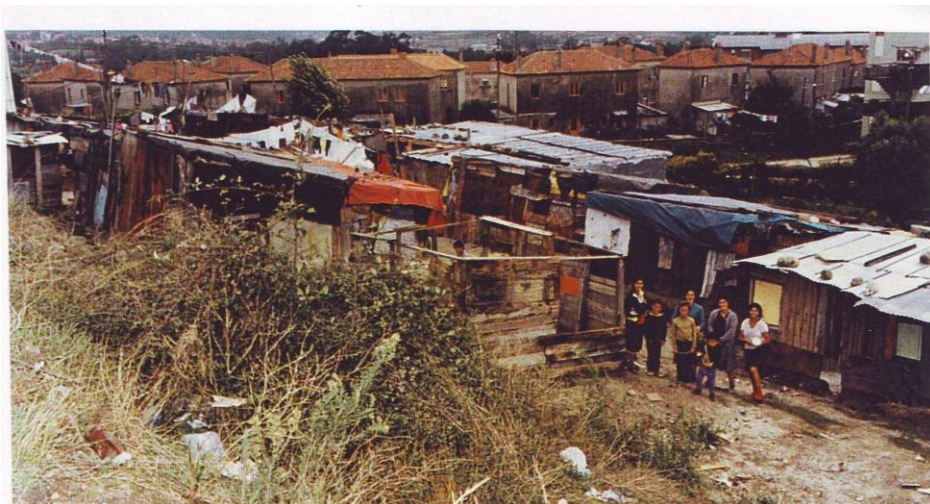
O forte estigma criado em relação ao Bairro SJD e aos seus moradores criava inclusivamente receios na população que iria aí ser realojada, mas que na maior parte das vezes viria a encontrar relações de boa vizinhança.

“... eu morava no Bloco H, ‘bloco dos condenados’; uma pessoa que se portava mal nos outros Bairros ia para aquele bloco, a maior parte ia para aquele bloco. O ambiente era porreiro, era bom, não faziam barulho. Eu morei lá e nem achava que era uma zona de problemas, era melhor do que aqui neste novo bairro onde moro agora.... Lá, eu se estivesse doente dois dias, perguntavam logo à minha mãe: ‘Oh Miquinhas, o seu filho?’. Havia uma preocupação de vizinhança muito grande. Aqui neste bairro, uma pessoa pode morrer que ninguém quer saber. Aqui não há aquela ligação de vizinhança como havia lá. Isso nunca mais vou encontrar, aquele espírito familiar, sempre dispostos a botar a mão.”
(Vítor Pereira, ex-morador Bairro SJD)

5ª fase – Rosto Novo (habitação social multifamiliar para erradicação de barracas)

Uma outra etapa da estruturação urbanística do bairro SJD viria a corresponder a uma nova fase de densificação construtiva e de fechamento/quetização do Bairro, na sequência da construção de um núcleo de barracas de génese ilegal no interior do Bairro, e da posterior construção de novos blocos de habitação social para a erradicação dessas barracas.

Nos anos 80, com o aumento dos problemas de sobre-ocupação dos fogos e de carências habitacionais, observam-se no Bairro processos de génese ilegal que são sustentados pela construção de habitações de madeira e de outros materiais rapidamente degradáveis (cartões, chapas, plásticos, etc.), e que são a dimensão mais visível da carência económica com que se confronta esta população (Fotografia 4).



Fotografia 4. O núcleo de barracas construído nos anos 80 em redor dos blocos de habitação do Bairro SJD

O núcleo de barracas que é construído à volta do bairro resultou, em muitos dos casos, do desdobramento das famílias aí residentes (devido a situações de sobre-ocupação dos fogos e de conflitos familiares), mas também da procura de habitação por parte da população que não tinha raízes no bairro: como os ‘retornados’ das ex-colónias ou os migrantes provenientes de áreas rurais. O núcleo de barracas é assim composto por uma população que embora jovem é heterogénea do ponto de vista étnico, da sua proveniência e dos seus modos de vida.

A heterogeneidade era ainda observável ao nível das próprias condições das barracas que exibiam características diferentes em função das possibilidades económicas de quem as tinha construído. Embora em nenhuma delas estavam disponíveis as infra-estruturas de água e de saneamento, o que proporcionava degradantes condições de vida a quem as habitava.

“Eu lembro-me que na Areosa, na altura em que lá estive, tinha 502 famílias em barracas, 502 (...) A maior parte das barracas estavam no bairro S. João de Deus, neste bairro viviam 280 famílias em barracas. Havia mais barracas, mas eram 280 as famílias que estavam lá. Mais de metade do problema estava no bairro S. João de Deus.”

(Padre José Maia, Responsável pelo Centro Claretiano e Paróquia da Areosa, foi coordenador do Programa de Luta Contra a Pobreza do SJD)

Os problemas sociais que afectavam os residentes destas barracas, como o desemprego e a fome viriam a atrair o desenvolvimento de actividades económicas ilícitas para o

bairro, nomeadamente a de tráfico de droga, o que viria a reforçar o processo de declínio em curso na área.

“No meio dessa pobreza aparecem pessoas a oferecer drogas, drogas que as pessoas nem sabiam o que era [...] Eles diziam ‘estas aí a passar fome porque tu queres pá, toma lá isto pá, tens aí o dinheiro para dar de comer aos teus filhos pá, vende isto pá, desenrasca-te’ [...]”

(Sr. José Maria Fernandes, representante da Associação Viking do Bairro SJD)

É neste contexto de degradação, física, social e ambiental, que no início dos anos 90 as autoridades públicas lançam o Projecto de Luta Contra a Pobreza com vista à erradicação de barracas e à construção de habitação para realojar esta população. Para além dos problemas de habitação do bairro, o Projecto procura intervir ao nível da criação/qualificação da rede de equipamentos e de serviços de apoio à população, nomeadamente ao nível da saúde, educação e formação profissional.

Ao nível habitacional o Projecto permite a construção de 12 blocos multifamiliares com 270 novas habitações (num conjunto habitacional designado por ‘Rosto Novo’) onde são realojadas 270 famílias, das quais 28 de raça negra, 171 de raça branca e 71 de etnia cigana (Fotografia 5).



Fotografia 5. 5ª fase de construção do Bairro SJD, designada por ‘Rosto Novo’ e financiada no âmbito do Projecto de Luta Contra a Pobreza

Em suma, às 448 habitações existentes no bairro e resultantes das primeiras 4 fases de evolução urbanística do Bairro SJD, juntam-se, entre 1990 a 2000, nas duas etapas de desenvolvimento do Projecto ‘Rosto Novo’, mais 270 novas casas. **No bairro passam assim a existir 718 fogos que se distribuem por 184 edifícios (144 moradias unifamiliares, 12 casas da Paróquia da N^a S^a da Areosa e 28 blocos de habitação de habitação social multifamiliar).**

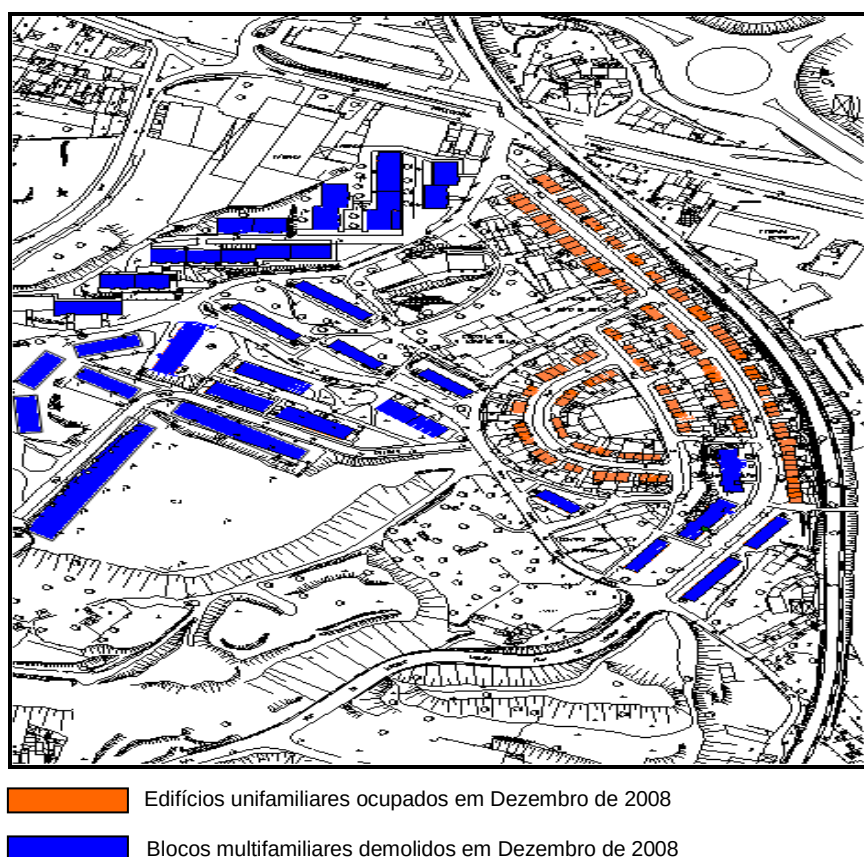
6ª Fase – Demolição de 80% do Bairro SJD

A persistência de problemas diversos associados ao quotidiano do Bairro SJD (consumo e comercialização de Droga; degradação continuada do edificado, mesmo o de construção recente; abandono e insucesso escolar; entre muitos outros) associada a uma mudança do executivo municipal do Porto, vai dar origem à decisão política, executada entre 2002 e 2008, de proceder à demolição de 80% das habitações do Bairro SJD (Figura 4) e de promover a abertura de arruamentos estruturais de articulação do bairro com o tecido urbano envolvente.

A este processo de demolição (a que esteve associado o realojamento de 430 agregados familiares no exterior do Bairro¹⁵² e 132 despejos habitacionais) resistiram apenas as moradias unifamiliares existentes (todos os 28 blocos de habitação social multifamiliar foram demolidos). Em relação à abertura de novos arruamentos estruturais foram construídas 2 novas vias: uma de sentido Norte-Sul (Estrada da Circunvalação/Rotunda do Bairro S. João de Deus/Urbanização das Antas) e uma outra de sentido Nascente-Poente (Rotunda do Bairro S. João de Deus/Av. Fernão de Magalhães), e que servem actualmente o bairro e toda a área envolvente de Antas/Contumil.

¹⁵² Estes agregados familiares foram realojados em diferentes bairros municipais, de acordo com as tipologias adequadas à sua composição. Uma vez que a grande maioria destes agregados demonstrou interesse em permanecer na freguesia de Campanhã, foram aí realojados 45% dos agregados familiares.

Figura 4. Bairro de São João de Deus em Dezembro de 2008



Fonte: CMP (2008)

5.1.2 – Alguns elementos de caracterização sócio-demográfica do Bairro de São João de Deus

Com base em informação recolhida em documentos oficiais (Deloitte, 2003) produzidos no âmbito da Iniciativa Europeia Urban II¹⁵³, que viria a co-financiar algumas das intervenções no Bairro SJD a partir de 2001, analisa-se a composição social da área à data dessa intervenção.

O Bairro SJD podia ser então considerado um mosaico sócio-cultural, dada a diversidade social e étnica que exibia, coexistindo num mesmo espaço residencial

¹⁵³ As iniciativas comunitárias são financiamentos especiais dos fundos estruturais que visam a promoção de abordagens inovadoras para problemas que são comuns a vários estados membros. Em 1994, considerando que partes de algumas cidades europeias enfrentavam desafios significativos relacionados com o 'declínio urbano', a Comissão Europeia decidiu lançar a Iniciativa Comunitária URBAN I para o período de 1994 a 1999, a que se seguiu o URBAN II para o período de 2000-2006 (voltaremos a este assunto no ponto 5.2)

diferentes etnias, portadoras de culturas e de hábitos específicos: cerca de 34% do total das famílias eram de etnia cigana e 7% de origem africana.

Do ponto de vista da distribuição etária da população, verifica-se que este era um dos bairros de habitação social mais jovens da cidade do Porto, sendo que cerca de 48% do total da população residente possuía menos de 24 anos, o que enfatizava a relevância das problemáticas ligadas à juventude e à infância.

No que respeita à estrutura dos agregados residentes por tipos de família, observava-se o predomínio das famílias nucleares com filhos solteiros (cerca de 29% do total) e das famílias alargadas¹⁵⁴ (cerca de 28%), existindo ainda uma elevada proporção famílias monoparentais, constituídas apenas pela mãe e filhos (cerca de 10% do total).

No que à ocupação económica dos residentes diz respeito, verificava-se uma elevada proporção de situações de desemprego (cerca de 17% do total) e de reformados ou pensionistas (16,4%), o que perfazia um valor muito elevado de população dependente de rendimentos que não provinham do trabalho, mas dos sistemas de protecção social do Estado. Apenas cerca de 30% do total da população residente exercia uma profissão (24% eram trabalhadores por conta de outrem e 6% trabalhadores por conta própria). Esta realidade podia contudo apresentar diferenciações consoante o sub-grupo étnico em análise, por exemplo refira-se que a situação de ‘trabalhador por conta própria’ constituía a situação dominante na comunidade cigana.

A taxa de desemprego registada no bairro, equivalente a 35,3%, era identificada pelos documentos oficiais como uma das mais elevadas de todas as áreas Urban II, estando muitas das famílias desempregadas ligadas a actividades informais mais ou menos lícitas, e dependentes do Rendimento Mínimo de Inserção.

Para além de se registar uma elevada taxa de desemprego, principalmente de longa duração e um elevado nível de dependência das famílias dos subsídios do Estado, a população empregada registava ainda um baixo nível médio de rendimentos, em consequência de uma estrutura profissional muito débil. A estrutura profissional da

¹⁵⁴ Em que para além do núcleo familiar base – pai, mãe e filhos- agregava também outros elementos da família, como por exemplo os avós, ou tios.

população activa do bairro era constituída maioritariamente por trabalhadores não qualificados da indústria, comércio e serviços.

5.1.3 – As principais fases da evolução urbanística do Morro da Sé

Os resultados obtidos no último Recenseamento Geral do Edificado à freguesia da Sé e no levantamento funcional efectuado pela Sociedade de Reabilitação Urbana (SRU) ao Morro da Sé, complementados com informação recolhida junto dos actores institucionais entrevistados, serviram de base à caracterização urbanística que aqui se apresenta, e à sistematização das principais fases da evolução urbanística recente desta área.

Mais do que destacar os principais factores que contribuíram para a transformação do Morro da Sé num local de degradação e de desvantagem (são várias as publicações, na área da história, do urbanismo e da sociologia, que abordam em profundidade os processos de declínio do centro histórico do Porto¹⁵⁵), importa reconhecer que este foi um processo longo, para o qual contribuíram de uma forma inter-relacionada diversos factores, entre os quais a expansão urbana das periferias, o congelamento das rendas, a degradação do edificado, a concentração espacial de grupos vulneráveis, entre outros.

Embora as problemáticas da freguesia na Sé não sejam muito diferentes das exibidas pelo restante Centro Histórico, elas assumem nesta freguesia e muito particularmente no Morro da Sé uma maior dimensão, sobretudo pela concentração de problemáticas de sobrelotação¹⁵⁶; casas sem instalações sanitárias; edifícios em evidente degradação física; para além de problemas sociais vários, como a delinquência, prostituição ou a toxicodependência.

“Aqui havia um autêntico slum: todos os edifícios eram sobre-ocupados e muito degradados, praticamente abandonados pelos seus proprietários e entregues a sub-alugas. A situação era de uma degradação física e social profunda [...] vivia-se em condições abaixo de qualquer limiar de dignidade humana”

(Arq. Rui Loza, Director do CRUARB de 1990 a 2003, em 2004 integra a SRU, Porto Vivo, actualmente é Director da Delegação do Porto do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana - IHRU)

¹⁵⁵ Fernandes (1992), Marques, *et al.* (1990).

¹⁵⁶ A questão da degradação era especialmente agravada pela sobrelotação, verificando-se que cerca de 41% do total das famílias alojadas na freguesia da Sé viviam em fogos superlotados.

Os dados estatísticos relativos à situação da freguesia da Sé em 2001 indicam a existência de uma elevada percentagem de alojamentos clássicos arrendados (cerca de 77% do total, num total de 1350 alojamentos), a grande maioria dos quais com rendas baixas¹⁵⁷. A relativa escassez de recursos mobilizados pelo arrendamento, associada à elevada idade do edificado, explica parcialmente o elevado estado de degradação da freguesia da Sé, e da generalidade das freguesias do Centro Histórico do Porto¹⁵⁸. Na freguesia da Sé, em 2001, cerca de 53% de um total de 1399 edifícios, evidenciavam um ‘mau estado de conservação’, o que equivalia a cerca de 747 fogos. Evidenciavam ainda a falta de infra-estruturas básicas no seu interior, contabilizando o Recenseamento Geral da Habitação de 2001 a existência na freguesia da Sé de 20 fogos sem electricidade; 57 sem água; a não existência de retrete em 310 fogos; a falta de esgotos em 42; a ausência de instalações de banho em 449, a falta de aquecimento em 979 e de cozinha em 42 fogos.

“(...) as casas de banho eram inexistentes, chovia em quase todas as casas e muitas eram constituídas por uma única divisão onde se cozinhava e se faziam muitas outras tarefas, enfim, algo tremendo.”
(Dra. Odília Maria da Silva Pereira, Assistente social reformada, da Junta de freguesia da Sé)

No Morro da Sé (que corresponde a uma parte da freguesia da Sé) o levantamento funcional e social, realizado pela Sociedade de Reabilitação Urbana (SRU) aos seus 11 quarteirões, permitiu destacar, para além de um elevado peso da função habitacional e uma reduzida presença de actividades empresariais, um peso significativo das parcelas que estão em mau estado de conservação ou devolutas.

O levantamento indicou que **de um total de 285 edifícios que constituem o Morro da Sé, 118 estão em mau estado de conservação (o que corresponde a 41% do total)**, dos quais 82 edifícios são de propriedade privada e 36 de propriedade pública¹⁵⁹. É importante também notar que no Morro da Sé existem 62 edifícios que estão completamente devolutos (22% do total dos edifícios da área) e que destes, 33 (cerca de

¹⁵⁷ Cerca de 73% dos edifícios arrendados (o que correspondia a um total de 980 alojamentos) exibiam rendas inferiores a 99,75 euros e cerca de 24% rendas inferiores a 35 euros.

¹⁵⁸ Para além da Sé as de S. Nicolau, Vitoria e Miragaia. A degradação desta área está primordialmente associada à predominância de edifícios antigos com contratos de arrendamento também antigos, a que se associam reduzidos valores de rendas. Note-se que de um total de 1399 edifícios existentes na freguesia da Sé, 599 foram construídos antes de 1919 e 505 de 1919 a 1945 (INE, 2001).

¹⁵⁹ Note-se que actualmente dos 285 edifícios que constituem o Morro da Sé (e que representam cerca de 70 000 m² de área bruta construída), 65 % do total pertencem a privados e os restantes a entidades públicas que foram procedendo à sua expropriação ao longo do tempo: 22 % pertencem à CMP (63 edifícios), 12 % à FDZHP (33 edifícios) e 1 % à Porto Vivo - SRU (apenas 2 edifícios).

metade) são de propriedade pública. Por fim, registre-se que **dos 883 alojamentos que existem na área, cerca de 41% do total (362 alojamentos) estão vagos e cerca de 45 % dos ocupados estão arrendados.**

Não obstante todos os problemas já identificados de degradação física, importa salientar a forte identidade urbanística e patrimonial associada ao edificado em geral, e aos edifícios históricos e religiosos em redor da Sé, que contribuíram, nomeadamente, para que o Centro Histórico do Porto fosse classificado Património Cultural da Humanidade pela UNESCO.

Após esta breve caracterização do edificado importa referir que a história recente da intervenção urbanística no Morro da Sé é enquadrada pela estratégia de reabilitação do Centro Histórico do Porto, que se inicia imediatamente a seguir à revolução de 25 de Abril de 1974, numa altura em que eclodem, nas duas principais cidades do país, movimentos de revolta da população mal alojada (em barracas, bairros sociais e outras áreas degradadas) reivindicando melhores condições habitacionais (Alfredo, 1997).

Com o objectivo de renovar essas áreas, é então criado pelo Governo, através do Fundo de Fomento da Habitação, o Serviço Ambulatório de Apoio Local (SAAL) e o Programa de Renovação Urbana (PRU), que visam a recuperação e beneficiação dos edifícios para a criação de habitação social. No Porto este programa leva à criação do *Comissariado para a Recuperação da Área da Ribeira e do Barredo* (CRUARB).

Note-se que o nível de degradação e de insalubridade do Centro Histórico do Porto era tal que, nos anos 60, estudos sobre a área chegariam mesmo a propor a sua demolição parcial¹⁶⁰, o que só não se viria a concretizar por falta de recursos financeiro e pela opinião defendida por estudos posteriores, nomeadamente conduzidos pelo Arq. Fernando Távora, sobre a importância de manutenção e a requalificação da área.

“Nos anos 60, o arquitecto Fernando Távora faz um primeiro estudo que equaciona a reabilitação urbana desta área, isto é, contrapondo a todas as iniciativas anteriores que previam a demolição total deste habitat

¹⁶⁰ Note-se que à semelhança do que se verifica a nível europeu, durante a primeira metade do século XX, em Portugal a noção de património arquitectónico restringia-se ainda apenas aos edifícios de valor monumental, subestimando-se a envolvente que é muitas vezes “sacrificada a esventamentos e destruições com o argumento do saneamento higiénico, questões de tráfego, turismo, especulação imobiliária ou mesmo prestígio” (Alfredo, 1997: 22).

insalubre, nomeadamente estudos que vêm no decorrer do Plano AUZELL dos anos 60; este estudo propõe a reabilitação do Centro Histórico do Porto”.

(Arq. Rui Loza, Director do CRUARB de 1990 a 2003, em 2004 integra a SRU, Porto Vivo, actualmente é Director da Delegação do Porto do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana - IHRU)

O Programa SAAL segue já esta orientação propondo não só a reabilitação do Centro Histórico do Porto, mas uma requalificação orientada pelos processos de participação comunitária e de organização e intervenção das populações nas situações de maior precariedade e urgência. Defendendo-se, por exemplo, no âmbito deste programa, metodologias de reconstrução da habitação pelos seus próprios habitantes, e os associados direitos de permanência no local, no sentido de contrariar os interesses da especulação urbana face às áreas centrais (nomeadamente de terciarização). Em Outubro de 1976 o processo SAAL é suspenso de uma forma abrupta, passando as respostas governamentais a focar-se mais na construção de bairros sociais, muitos deles de localização periférica, onde existe mais terreno disponível (Alfredo, 1997).

1ª Fase – O início da reabilitação do edificado do Centro Histórico

Em meados dos anos 70, o Governo publica legislação específica para possibilitar a expropriação de edifícios, por utilidade pública, em caso de degradação ou de risco de ruína, o que possibilita agilizar a acção do CRUARB. A 1ª operação de reabilitação do CRUARB no Centro Histórico do Porto desenvolve-se no Barredo, e envolve a reabilitação da maior parte dos edifícios da área.

"Há ali um período que se reabilita bastante, são os quarteirões do Barredo, há um processo simples de intervenção, foi uma intervenção no âmbito do ajuste directo e consegue-se reabilitar a nível do quarteirão. Todos os procedimentos que foram feitos não tinham muita burocracia e trabalhava-se directamente com as comissões de moradores.”

(Eng. Margarida Guimarães, Técnica do CRUARB até à sua extinção, actualmente é responsável na Porto Vivo, SRU pelo Projecto de Reabilitação do Morro da Sé)

Contudo, a elevada densidade populacional e o estado calamitoso dos edifícios exigem a transferência da população residente para outras áreas, desencadeando-se, no âmbito desta intervenção, um processo de realojamento de cerca de 300 famílias (o que corresponde a cerca de 70% do total) do Barredo para o Bairro do Aleixo, que tinha acabado de ser construído na altura. Um processo de transferência que, segundo a técnica do CRUARB que acompanhou o processo de transferência das famílias, viria a

ser pacífico e quase sempre bem aceite pela população que expressava um forte desejo por uma casa condigna¹⁶¹.

Note-se que no período pós-revolucionário os processos de transferência e de realojamento são fortemente acompanhados pela população que se organiza em Comissões de Moradores e participa activamente com propostas¹⁶² e chamando a atenção para as más condições da área que habitam.

“As associações são muito fortes e tiveram uma importância enorme, levando até à Câmara do Porto os problemas de habitação, da limpeza das ruas, da falta de casas de banho públicas (dado as próprias casas não se equiparem das mesmas) [...]. Havia ainda as associações recreativas, que dinamizavam os miúdos para o futebol, para a canoagem. Era um contributo importante...”
(Dra. Odília Pereira, Assistente social reformada, da Junta de freguesia da Sé)

Embora, como já anteriormente se referiu, a permanência da população no centro do Porto fosse um objectivo central da intervenção física e social na área, o elevado nível de sobre ocupação dos fogos e a falta de habitação requalificada no Centro Histórico tornariam o processo de retirada das famílias como algo de inevitável. A decisão de deslocalizar a população para áreas com melhores condições habitacionais relaciona-se, com as condições de vida realmente sub-humanas, que se viviam no Centro Histórico.

“Não havia condições de habitabilidade: por exemplo havia uma casa de banho para um prédio inteiro e nem era completa, e a sobrelotação era tal que até se alugavam os pés de cama [...]. As pessoas muitas vezes fazem um ralo só e um chuveiro, um esquentador pequenino e inventam umas casas de banho. Inventam casas de banho dentro das casas, têm que inventar, nos tempos em que as pessoas corriam para ir aos balneários públicos. [...] Uma família, que vivia num quatinho assim como este, que normalmente era quarto, sala, cozinha e casa de banho, e alguns eram mais pequenos do que isto, e com três e quatro filhos e à noite alugavam os pés da cama. A pessoa dormia atravessada e pagava um X”.
(Drª Ana Teixeira, Assistente Social da Junta de Freguesia da Sé desde 1980)

Os processos de subaluguer e de sobre-ocupação dos imóveis, bem como a exiguidade dos espaços e a falta de água quente e de instalações sanitárias no interior dos fogos, eram o sinal visível do elevado nível de pobreza e de precariedade que se vivia no Centro Histórico, contribuindo, por sua vez, para acentuar o nível de degradação dos

¹⁶¹ “A rejeição e a vontade de voltar às origens, começou mais tarde, quando começam a surgir as primeiras casas renovadas na Ribeira-Barredo” (Eng. Margarida Guimarães, Técnica do CRUARB até à sua extinção, actualmente é responsável na Porto Vivo, SRU pelo Projecto de Reabilitação do Morro da Sé).

¹⁶² “Apesar de ser uma área territorial pequena, criam-se várias comissões de moradores: uma na zona da Ribeira-Barredo, outra na Fonte Taurina e mais tarde uma também no Aleixo que foi uma comissão de ligação, que esteve no processo de integração das famílias. A Associação da Ribeira-Barredo estava associada a casas mais pequenas e pessoas nascidas e criadas nesta zona, muitos deles comerciantes. A Associação da Fonte Taurina, ao contrário, onde existem os edifícios mais altos, com mais armazéns, era composta predominantemente por pessoas que vinham do interior para trabalhar na cidade” (Eng. Margarida Guimarães, Técnica do CRUARB até à sua extinção, actualmente é responsável na Porto Vivo, SRU pelo Projecto de Reabilitação do Morro da Sé.).

edifícios, uma vez que, em muitos casos, uma única divisão centraliza todas as valências da casa.

Face a um cenário deste tipo, todos os investimentos do CRUARB são dirigidos para suprimir as carências habitacionais (através de processos de expropriação, realojamento social e de reabilitação dos edifícios), focando-se o seu campo de acção exclusivamente na reabilitação habitacional¹⁶³, que dependia totalmente da existência de fundos públicos.

2º Fase – Reabilitação do edificado com a sua prévia aquisição pelo Estado

Após uma primeira fase em que se reabilita bastante, nomeadamente no perímetro da Ribeira/Barredo e mais tarde nos quarteirões piloto da frente de rio, a acção do CRUARB confronta-se, nas décadas seguintes, com uma diminuição substancial dos financiamentos do Governo o que coloca a sua continuidade em risco.

Em 1982, de um Comissariado da administração central, o CRUARB foi transformado num Gabinete Técnico Local¹⁶⁴, alargando, enquanto projecto municipal, a sua acção às restantes freguesias do Centro Histórico, abrangendo áreas das freguesias de S. Nicolau, Sé, Miragaia e Vitória¹⁶⁵. Ao longo de mais de duas décadas, antes da sua extinção em 2003, a metodologia desenvolvida pelo CRUARB foi sempre integralmente conduzida, financiada e executada por recursos públicos. Quando se pretendia fazer uma intervenção adquiria-se o prédio, por negociação ou expropriação, e a partir daí eram os dinheiros públicos que permitiam o desenvolvimento dos projectos e a execução das obras, tornando-se os espaços habitacionais daí resultantes em habitação social para os moradores mal alojados da área, aos quais viriam a ser cobradas rendas apoiadas.

¹⁶³ A requalificação do espaço público estava ausente da intervenção promovida nesta fase.

¹⁶⁴ À semelhança dos restantes Gabinetes técnicos locais (GTL) criados na altura, através de contratos de assistência técnica que são celebrados entre a administração central e os municípios, o objectivo do CRUARB é trabalhar na dependência da Câmara, com vista a providenciar-lhe recursos de conhecimento (pluridisciplinares e qualificados) no campo da requalificação social e urbana. O processo de constituição dos GTL tinha como objectivo primordial, nos dois primeiros anos de actuação, a elaboração de um contrato de colaboração financeira para a execução de programas trienais (onde se definiam objectivos e metodologias de intervenção, se especificavam projectos e obras a executar, previsões de custo) e a elaboração de um plano regulador geral de controlo do território – plano de salvaguarda (Alfredo, 1997).

¹⁶⁵ Nesta altura o CRUARB reabilitou cerca de 500 habitações, tendo sempre realizado uma intervenção profunda ao nível do edificado, introduzindo novas condições de conforto, segurança e habitabilidade. Para além da valorização do património arquitectónico, as intervenções do CRUARB passaram também a incluir o ambiente urbano.

Os recursos financeiros disponibilizados pelo Estado, para a requalificação do edificado, viriam a revelar-se manifestamente insuficientes face à extensão e a intensidade dos problemas de degradação do Centro Histórico, contabilizando-se um número reduzido de edifícios reabilitados (cerca de 600 fogos), como nota o então responsável pela instituição, que reconhecia não só a necessidade de mais recursos públicos como de outras metodologias complementares de actuação.

“Em 25 anos de recuperação (Barredo, Miragaia, Vitória...) fez-se 10% do que havia para recuperar no centro... admitindo que no centro histórico havia cerca de 30 000 edifícios (dos quais metade necessitava de intervenção). Se o CRUARB e Fundação reabilitaram 150 edifícios (600 fogos) em 25 anos, então seriam necessário 200 anos para recuperar o centro histórico? [...] Em termos organizativos, eu acho que era necessária uma reorganização. O CRUARB foi criado a seguir ao 25 de Abril, em 1974, e quando chegámos aos anos 90 já não era uma máquina actualizada... [...] chegou a haver essa discussão e chegou a haver uma proposta de reorganização.”

(Arq. Rui Loza, Director do CRUARB de 1990 a 2003, em 2004 integra a SRU, Porto Vivo, actualmente é Director da Delegação do Porto do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana - IHRU)

3ª Fase – Reabilitação do edificado de posse privada com apoio de programas da administração central

Ainda nos anos 80 o Governo viria a lançar um novo Programa de Reabilitação Urbana (PRU)¹⁶⁶ com vista a promover e apoiar a recuperação de edifícios, de espaços comuns, a instalação de equipamentos e o desenvolvimento de acções sociais de realojamento. A estratégia de intervenção deixa assim de se basear em expropriações sistemáticas, como ocorria até então, mas na atribuição de subsídios e financiamentos com juros bonificados aos proprietários com vista a estes realizarem obras nos seus edifícios. As verbas eram concedidas através de 3 programas específicos: o Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA), o Programa de Recuperação de Imóveis degradados (PRID) e o Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD).

4ª Fase – Da reabilitação de edifícios para uma intervenção integrada de regeneração urbana

Em 1992, para a Gestão dos financiamentos da iniciativa Pobreza III é criada a Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto (FDZHP), com a

¹⁶⁶ Em termos programáticos o PRU baseava-se na selecção de operações diferenciadas, de acordo com as necessidades reais de cada uma das áreas problema, e não na prévia elaboração de planos de pormenor de reabilitação urbanística e arquitectónica (Alfredo, 1997).

principal finalidade de melhorar as condições e a qualidade de vida da população no Centro Histórico, promovendo para tal um programa de acções integrado que conjuga a reabilitação urbana, com vertentes de intervenção mais imateriais, na área sociocultural, económica, profissional, do desenvolvimento das instituições locais, entre outras.

O CRUARB e a FDZHP são assim as duas agências municipais que desenvolvem esforços mais directos no Morro da Sé. O papel da FDZHP, em virtude dos financiamentos que gere, é mais abrangente envolvendo não apenas objectivos de propiciar ‘habitação’ como também a ‘reabilitação social’. A intervenção do CRUARB é mais física e centrada na habitação, mas torna-se mais abrangente e importante quando em 1993 esta instituição acede aos financiamentos do Projecto-Piloto Urbano da Sé¹⁶⁷, investindo cerca de 1 milhão e meio de contos no Morro da Sé em diversos domínios de intervenção (a saber: na renovação de infra-estruturas de água, saneamento, electricidade, gás, comunicações por cabo e fibra óptica; na consolidação e reposicionamento de pavimentos; ou na beneficiação de edifícios públicos¹⁶⁸). Em Maio de 1999 (CMP, 1999) o CRUARB tinha realojado 143 famílias em habitações reabilitadas (63 na freguesia de S. Nicolau, 42 na freguesia da Sé, 32 na freguesia de Miragaia e 6 na Freguesia da Vitória). No âmbito das suas intervenções, viria a realojar 369 famílias em habitações de bairros camarários, das quais 55 famílias eram oriundas dos quarteirões de intervenção do Projecto-Piloto Urbano da Sé e 122 famílias de outros quarteirões do centro Histórico.

Com o objectivo de racionalizar e simplificar os serviços municipais, de forma a torná-los alegadamente mais funcionais, ágeis e económicos, a Câmara do Porto procede a alterações na sua macro estrutura decidindo a extinção do CRUARB em 2003 e da FDZHP em 2008. Contudo os problemas do Centro histórico permanecem na agenda municipal, tendo sido promovida recentemente a criação e instalação da Sociedade de Reabilitação Urbana Porto Vivo (SRU – Porto Vivo, 2006) que, seguindo uma intervenção integrada, vem propor novas abordagens e procedimentos de reabilitação do centro histórico e do Morro da Sé (para onde é elaborado um plano específico de intervenção).

¹⁶⁷ Com a comparticipação europeia chegar a 66% do total dos custos.

¹⁶⁸ A habitação não é um domínio elegível no âmbito dos financiamentos associados ao Projecto-Piloto Urbano da Sé.

5.1.4 – Alguns elementos de caracterização sócio-demográfica do Morro da Sé

Do ponto de vista da composição social do Morro da Sé observam-se algumas alterações ao longo das últimas décadas, deixando de estar povoado maioritariamente por famílias numerosas (famílias com mais de 4 pessoas), para passar a ser predominantemente habitado por famílias com 2 pessoas (32% do total), ou apenas 1 pessoa (26% do total). Por outro lado acentua-se o envelhecimento demográfico da área, e a existência de um elevado número de situações em que pessoas com mais de 64 anos vivem sozinhas. Esta constitui uma das mais importantes problemáticas da área (sublinhando a importância da assistência domiciliária a estes moradores), para além daquelas que se relacionam com situações de inactividade/desemprego (de acordo com os censos de 2001, dos 1713 residentes, 53% são declarados como não tendo actividade económica, 37% estão empregados e 10% estão desempregados); emprego precário; toxicod dependência; alcoolismo; prostituição ou a existência de doenças infecto-contagiosas.

No entanto a principal alteração ocorre nos anos oitenta, quando “tem início uma forte transformação social no bairro que deixa de ser uma tradicional zona de residência operária e de comércio de vizinhança, com alguns problemas de prostituição, para se transformar num dos maiores centros de tráfico e consumo de drogas da cidade e arredores [...]” (SRU – Porto Vivo, 2006).

“O tráfico nesta zona foi fogo em palha, a mulher deixou de se prostituir e o homem começou a vender droga. Entretanto, dá muito dinheiro, muito mais do que qualquer coisa que tenham tido até ali, e então decide-se pôr a mulher a vender e mesmo os filhos. Na altura começou a haver artigos na imprensa e só faltava haver publicidade ao tráfico nas portas das casas. O tráfico anunciava-se a pregão aqui, nos anos 80. Os problemas alastram-se assim com esta nova questão. Os problemas da carência económica passam a não ser o essencial. O tráfico traz não só os traficantes, traz o traficante, a família que guarda, que muitas vezes não é a que trafica, e é paga por noite ou por dia, traz a pessoa que leva, imagine ao outro lado da ponte, que pode ser uma senhora, traz o homem do talho, traz o merceiro [...]”.

(Dra. Odília Pereira, Assistente social reformada, da Junta de freguesia da Sé)

“A situação na Sé era Catastrófica. Havia um grande envolvimento das famílias da Sé no tráfico de droga. Quando falo em famílias não me restrinjo a certos escalões etários; a avó tomava conta, o pai guardava de noite, a tia levava de um sítio para o outro, o filho mais novo fazia uma tarefa qualquer; havia um envolvimento grande e era muito difícil de combater. Nós vamos tirá-los deste negócio, dar-lhes um curso de electricista e eles vão ganhar por mês o que ganham por dia? De facto, há uma grande exibição de dinheiro, o que na miséria da Sé era completamente chocante. [...] Penso que isso hoje está relativamente atenuado, o negócio alargou-se tanto a outras áreas, que já não está ali exclusivamente concentrado. [...] E a Sé, para além de local de tráfico, era local de consumo.”

(Arq. Rui Loza, Director do CRUARB de 1990 a 2003, em 2004 integra a SRU, Porto Vivo, actualmente é Director da Delegação do Porto do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana - IHRU)

Para além da degradação física, o bairro da Sé era também dominado pela degradação humana, pois as problemáticas da prostituição, do alcoolismo, e do consumo de droga, afectavam a grande maioria das famílias que habitavam o bairro.

" eu diria que é raro conseguir encontrar aqui uma família que esteja devidamente organizada e que não disponha de um problema deste género. Há sempre um filho, há um genro, há um familiar que esteve ligado à droga e que está preso, encontramos aqui situações de raparigas que vivem sozinhas com um ou dois filhos, e que têm um marido que está preso porque esteve ligado a este problema"

(Eng. Margarida Guimarães, Técnica do CRUARB até à sua extinção, actualmente é responsável na Porto Vivo, SRU pelo Projecto de Reabilitação do Morro da Sé)

O forte estigma que recaía sobre este local, fazia com que fosse uma área a evitar pela maior parte da população da cidade, mesmo pela que morava no restante Centro Histórico, ou noutras partes da freguesia da Sé. O grande abandono por parte das autoridades públicas e da população em geral reforçava o estigma que existia sobre o Morro da Sé, visível por exemplo nas estratégias de ocultação do local de residência por parte dos moradores, que particularmente em situações de procura de emprego optavam por fornecer moradas de familiares que habitavam outras áreas.

Não obstante todos os problemas já identificados da degradação social e física, importa salientar alguns dos aspectos mais positivos pelos quais esta área se destacava. Entre os quais a relação de forte solidariedade e convívio que se estabelecia na área.

"as relações de vizinhança eram muito boas, havia um sentido de solidariedade que não se via noutro lugar. As casas estavam velhas mas eram habitadas por muita gente e por gente que não queria sair".

(Dr^a Delfina Ribeiro, Assistente social, trabalhou no Centro Social da Sé, actualmente é técnica da Direcção-Geral da Segurança Social)

"As pessoas que foram nascidas e criadas cá tiveram uma vivência diferente se calhar das outras zonas, as pessoas contam muito com o apoio dos vizinhos, há aqui uma proximidade das pessoas muito forte".

(Eng. Margarida Guimarães, Técnica do CRUARB até à sua extinção, actualmente é responsável na Porto Vivo, SRU pelo Projecto de Reabilitação do Morro da Sé)

5.2 - Análise comparada das lógicas de intervenção pública para o Bairro São João de Deus e para o Morro da Sé

Neste ponto procura-se fazer um breve enquadramento das iniciativas de regeneração urbana que foram sendo dirigidas para o Bairro de São João de Deus e para o Morro da Sé, ao longo das últimas três décadas. Embora o foco desta dissertação seja a análise das iniciativas que procuram a introdução dos princípios da multisectorialidade; da integração; e do partenariado e da participação comunitária, referem-se também programas com uma natureza mais sectorial cujos efeitos foram relevantes, segundo os entrevistados, nas áreas urbanas ‘em risco’ em análise. Procura-se fazer uma leitura comparativa destas iniciativas do ponto de vista da sua estrutura organizativa, âmbito temporal, territorial e estratégico (Quadro 13).

Uma primeira análise às iniciativas do ponto de vista do seu ‘âmbito territorial de intervenção’ permite distinguir, por um lado, as que se dirigem explicitamente para os territórios ‘em risco’ procurando parar e reverter os seus processos de declínio em curso; e, por outro, as que não se dirigindo exclusivamente para territórios alvo, mas para grupos ou problemáticas chave, exercem nesses locais muitos efeitos, devido nomeadamente ao facto destas serem áreas com uma elevada concentração de grupos com carências sócio-económicas.

Do ponto de vista substantivo, ou dos ‘conteúdos de intervenção’, pode ser distinguido um primeiro grupo de programas com uma natureza mais ‘integrada’ que funde, num mesmo orçamento, financiamentos provenientes de diversos Ministérios/entidades, procurando responder à natureza estrutural e multidimensional das áreas urbanas ‘em risco’¹⁶⁹. E um segundo grupo de programas com uma natureza mais sectorial ou temática, direccionados para problemas que tendem a ter uma expressão espacialmente mais difusa.

¹⁶⁹ Um exemplo do primeiro grupo de programas, com uma natureza mais integrada, é a iniciativa de Luta Contra a Pobreza (europeia ou nacional), que disponibilizou num só programa de financiamento, recursos para a intervenção em vários domínios de actuação (habitação, formação profissional, espaço público, entre outros).

Quadro 13. Iniciativas de regeneração urbana dirigidas ao Bairro de São João de Deus e ao Morro da Sé

O Bairro de São João de Deus			
<i>Os instrumentos de intervenção/ financiamento</i>	<i>A estrutura organizativa (parceiros chave)</i>	<i>Âmbito territorial / Âmbito temporal</i>	<i>Objectivos e principais estratégias de acção</i>
Projecto Nacional de Luta Contra a Pobreza do Bairro SJD	Câmara Municipal do Porto, Governo (através do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e do Comissariado Regional do Norte de Luta contra a Pobreza) e Centro Claretiano de apoio à Infância, Juventude e Família.	Bairro de S. João de Deus O Projecto desenvolve-se em duas fases distintas: de 1990 a 1994 e de 1995 a 1999.	Os principais objectivos do Projecto são a intervenção nas áreas da habitação, saúde, educação, emprego/formação profissional, acção social e animação comunitária. Ao nível do domínio da habitação, são construídas 270 novas casas no bairro para realojar a população que vivia em barracas. O projecto visou ainda a melhoria da rede de equipamentos e serviços de educação e de apoio à juventude, idosos e toxicodependentes.
URBAN II	A Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanha (instituição privada de utilidade pública sem fins lucrativos), criada para a gestão do URBAN I viria a ser reformulada no início do Urban II, alargando o seu âmbito	O programa Urban II Porto/Gondomar (2000-2006) abrange uma vasta área territorial contígua entre a freguesia de Campanha, no municípios do Porto, e de Rio Tinto, no de Gondomar (equivalente a cerca de 5,7 km ² e uma população de aproximadamente 27.365 habitantes).	O Programa de Iniciativa Comunitária URBAN II Porto/Gondomar, aprovado em finais de Novembro de 2001 pela Comissão Europeia, definiu cinco objectivos estratégicos para a Zona Urban de Porto - Gondomar: requalificação do ambiente urbano e valorização do espaço público; contrariar e enquadrar o flagelo da toxicodependência; revitalizar o ambiente social; revitalizar o contexto económico; e valorizar o contexto sócio-educativo da população juvenil Os objectivos estratégicos definidos para a iniciativa Urban Porto/Gondomar foram estruturados em quatro eixos estratégicos (três de intervenção e um operacional) e

	territorial a todo o município e a sua designação para ‘Fundação para o desenvolvimento Social do Porto’. No âmbito da gestão do Urban II foram criados diversos partenariados para a gestão do programa, alguns dos quais para a operacionalização de acções em áreas muito diversas como a educação, emprego, habitação, artes, ou cultura.	No âmbito desta iniciativa, o Bairro S. João de Deus foi identificado como um bairro de intervenção prioritária (à semelhança do Bairro Pio XII, Contumil ou Triana).	diversas medidas¹⁷⁰: - Eixo Estratégico I – Construção da Coesão do Espaço Urbano: • Medida 1. Requalificação Urbana e Ambiental; • Medida 2. Plataformas de Integração Social; - Eixo Estratégico II – Inclusão Social e Valorização Sócio-económica e Profissional: • Medida 3. Pré-formação, Formação, Formação Profissional e Promoção do Auto-Emprego; • Medida 4. Valorização das Actividades Económicas Locais e Promoção da Capacidade Empresarial; • Medida 5. Prevenção das Toxicodependências; - Eixo Estratégico III – Promoção da Revitalização Social, Cultural e Desportiva: • Medida 6. Educação; • Medida 7. Promoção da Vitalidade Sócio-cultural e Desportiva; • Medida 8. Participação e Cidadania; - Eixo Operacional IV – Assistência Técnica. O volume de investimento programado para o Eixo I corresponde a 45,5% do total programado. Em termos de volume de investimento, segue-se o Eixo II e o Eixo III com 24,1% e 23,6% do total programado, respectivamente (Deloitte, 2003).
--	---	--	---

¹⁷⁰ Importa referir que uma mudança ocorrida na liderança do poder político local (com a eleição do Dr. Rui Rio para a Presidência da Câmara Municipal do Porto) levou a uma alteração na orientação estratégica seguida pelo Urban II para o Bairro de SJD. A magnitude dos problemas que se faziam sentir nesta área urbana ‘em risco’ e a persistente dificuldade da sua resolução fundamentaram a decisão política de proceder à demolição de 80% do edificado do Bairro. Este processo será detalhadamente explicado no ponto seguinte deste estudo empírico.

Morro da Sé			
<i>Os instrumentos de intervenção/ financiamento</i>	<i>A estrutura organizativa (parceiros chave)</i>	<i>Âmbito territorial / Âmbito temporal</i>	<i>Objectivos e principais estratégias de acção</i>
II e III Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (PELCP)	Para a gestão do II PELCP foi constituído um partenariado composto por um vasto leque de actores (Segurança Social; Câmara Municipal do Porto; Centro Social da Sé; Centro de Saúde da Batalha; Junta de Freguesia da Sé; entre outras). Para a gestão do III PELCP a Câmara Municipal do Porto (CMP) cria uma instituição privada de utilidade pública sem fins lucrativos– a Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto (FDZHP). A Fundação resulta de um protocolo celebrado entre a CMP e Ministério do Trabalho e da Solidariedade representado pelo	O II PELCP incide sobre o Morro da Sé e desenvolve-se de 1986 a 1989. O III PELCP incide sobre a Zona Histórica da Sé e de São Nicolau e desenvolve-se de 1989 a 1994.	O II PELCP foi dirigido, sobretudo, aos idosos da Sé. O III PELCP visou a promoção do desenvolvimento económico e social das duas freguesias através do desenvolvimento de respostas para os principais problemas e necessidades da população mais carenciada. Tendo sido seleccionados quatro domínios estratégicos em torno dos quais se desenvolveu toda a acção: o da reabilitação urbana; da educação e animação sociocultural; do emprego e formação profissional; e da cooperação com as instituições e associações locais. A Fundação candidatou-se e fez a gestão de vários programas nacionais/locais e europeus com o objectivo de desenvolver respostas integradas para os problemas sociais e urbanísticos desta área.

	Comissário da Luta contra a Pobreza.		
Porto Vivo, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa do Porto	Esta Sociedade anónima de capitais públicos foi criada em Novembro de 2004. Os seus accionistas são, ao nível nacional o Instituto Nacional de Habitação (com 60%), e ao nível local a Câmara Municipal do Porto com (com 40%).	O documento para a orientação estratégica da Porto Vivo SRU definiu Unidades de Intervenção prioritária para a actuação da SRU. O Morro da Sé, constituído por 11 quarteirões, foi definido como uma destas unidades de intervenção prioritária (correspondente a 6 ha). Esta iniciativa, iniciada em 2004, está presentemente ainda a decorrer¹⁷¹.	A missão da SRU é promover a reabilitação do património construído degradado, a revitalização económica e social e a requalificação ambiental da Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU) da Cidade do Porto. Na Zona de Intervenção do Morro da Sé prevê-se: - obras de manutenção do espaço público (porque se admite que já houve uma grande intervenção neste domínio), complementadas com pequenas acções de qualificação pontual, com objectivos de desenvolvimento paisagístico e turístico; - intervenções para a promoção de condições de habitabilidade do edificado, através da utilização de mecanismos municipais e nacionais de apoio à reabilitação de edifícios e à promoção de habitação a custos controlados, prevendo-se projectos de residências colectivas e contratos de desenvolvimento habitacional; - atracção de novos residentes, preferencialmente jovens; - dinamização de actividades económicas.

¹⁷¹ O facto das intervenções previstas para o Morro da Sé estarem ainda a decorrer não nos permite efectuar uma avaliação desta iniciativa, semelhante à avaliação que se apresenta nesta dissertação para as restantes iniciativas em análise.

Em relação ao grupo de programas com uma natureza mais sectorial, que se dirigem para temáticas ou grupo alvo, podem identificar-se dois tipos de abordagens distintas: a de programas sectoriais que desenvolvem uma discriminação positiva de áreas¹⁷²; e a dos que evidenciam uma abordagem predominantemente por grupo-alvo¹⁷³. O argumento de que a concentração espacial dos problemas gera problemas adicionais de desvantagem tornando mais difícil a sua gestão e resolução, mas também que, mesmo nas áreas mais prósperas, existem crianças pobres, mal alojadas ou com necessidades educativas especiais, justifica a pertinência da complementaridade destes dois tipos de programas, em função das necessidades e especificidades locais.

A leitura diacrónica dos principais programas que foram sendo dirigidos para as duas áreas em estudo, desde meados dos anos 80, permite ainda uma análise interpretativa das principais fases ou tendências que marcaram a intervenção política nessas duas áreas do ponto de vista das principais ênfases estratégicas da intervenção.

Antes porém de se proceder a essa análise, deve referir-se que o estudo do período pós-1986 se relaciona com o facto de a partir dessa data, em virtude do processo de integração europeia, Portugal ter tido acesso a um conjunto de programas de iniciativa europeia¹⁷⁴ que permitiram não só reforçar a dotação financeira das políticas nacionais e locais para a luta contra a pobreza e exclusão sócio espacial, como a experimentação de novos modelos e princípios de actuação. Este processo de influência, que alguns autores designam como um processo de europeização das políticas nacionais/locais (John, 2000; Ferrão, 2004), viria a permitir a introdução na agenda nacional de novos temas ou preocupações políticas, bem como a adopção de novos procedimentos no desenvolvimento e avaliação destas políticas públicas¹⁷⁵.

¹⁷² Um exemplo de iniciativas de natureza sectorial que desenvolvem uma abordagem territorializada é, no domínio da educação, o Programa 'Territórios Educativos de Intervenção Prioritária', que se dirige para agrupamentos de escolas que se localizam em contextos social e economicamente mais carenciados. O Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária foi aprovado em 1996 (pelo Despacho n.º 147-B/ME/96, de 1 de Agosto) e baseia-se na lógica das Zonas de Educação Prioritárias francesas que foram lançadas em 1981 e que procura dotar de mais meios e recursos os territórios em crise, com elevados níveis de abandono e insucesso escolar. A discriminação positiva destes territórios visa aumentar o seu sucesso escolar e evitar o abandono escolar.

¹⁷³ Um exemplo deste tipo de abordagem, de natureza sectorial por grupo-alvo, é a dos programas escolares que subsidiam alunos carenciados independentemente da sua localização, procurando providenciar alimentação, manuais escolares, transportes, etc.

¹⁷⁴ Por exemplo o Programa experimental Europeu de Luta Contra a Pobreza, cuja implementação se fez entre 1975/1980, 1984/1989 e 1989/1994, e Programas como o Urban entre 1994/2000 e 200/2006.

¹⁷⁵ Note-se que os programas de desenvolvimento co-financiados pelos fundos europeus impõem a submissão, de todos os níveis de governo, aos princípios defendidos por esses programas (Ludlow, 1996; John, 2000). Um exemplo desta influência tem sido a exigência da adopção do modelo de parceria, o que tem vindo a exigir o envolvimento de um número mais extenso de combinações e de coligações de interesses (públicos, privados, comunitários) no âmbito da formulação e implementação das políticas urbanas (Vranken et al., 2002).

Por exemplo, os princípios metodológicos em que assentava o Pobreza III seriam adaptados na criação de um Programa Nacional em Portugal de Luta Contra a Pobreza, sendo clara na formatação deste programa a influência das ideias da Comissão Europeia nesta matéria.

Ao nível das influências exercidas sobre a estruturação dos programas de intervenção, importa também recordar o argumento defendido ao longo dos capítulos teóricos anteriores, de que os discursos criados sobre os factores críticos da desvantagem são sempre construções sociais que integram, de uma forma consciente ou inconsciente, juízos de valor e ideologias (Spicker, 1995) e que estes influenciam sempre os sentidos ou ênfases estratégicas dos projectos de desenvolvimento local. Deste modo a adequação da estratégia de intervenção depende da própria produção do diagnóstico da situação de partida, assim como a visão desejada para a área (a situação que se pretende alcançar, por exemplo ao nível da composição social/urbanística da área) é sempre influenciada por ideologias que, por conseguinte, influenciam a própria definição dos eixos de intervenção estratégicos que são traçados para a alcançar.

Uma outra influência é aquela que é exercida pela estrutura dos programas de financiamento na definição destas estratégias de regeneração urbana, uma vez que os domínios de intervenção que são elegíveis num programa de financiamento condicionam as possibilidades de actuação. A este propósito refira-se, por exemplo, que embora a habitação constituísse, no contexto específico do Morro da Sé, um dos principais factores de declínio da área, a existência de uma disposição comunitária que impossibilitava financiamentos por dinheiros comunitários neste domínio, a par de uma insuficiente afectação de recursos nacionais e locais, viria a condicionar os resultados alcançados a este nível com repercussões, como iremos referir a seguir, nos resultados globais que viriam a ser alcançados para esta área urbana ‘em risco’.

Por fim, importa ainda referir a influência que pode ser exercida pela mudanças de ciclos políticos, uma vez que estas tendem a ter associadas novas ideias sobre os modelos mais adequados de actuação e por conseguinte uma reformulação das estratégias inicialmente gizadas. Para além das mudanças políticas, podem ainda existir outros obstáculos (como os económicos) que podem impedir ou dificultar a implementação das estratégias inicialmente formuladas.

Uma análise, agora, aos objectivos estratégicos que nortearam os projectos dirigidos para as duas áreas em análise, permite identificar, uma primeira etapa marcada por objectivos predominantemente físicos e de natureza higienicista, que, no caso do Bairro SJD, se operacionalizam na erradicação das barracas e no realojamento da população em nova habitação construída no bairro; e, no caso do Morro da Sé, em procedimentos de realojamento, temporário ou definitivo, de população que habitava localmente imóveis degradados ou em risco de ruína.

Uma segunda fase é marcada por um modelo de intervenção integrado, que coloca no centro dos seus objectivos as necessidades das comunidades locais, procurando articular acções de tipo material/físico com intervenções de tipo imaterial, como seja a construção ou qualificação da rede de equipamentos/serviços locais de apoio a idosos, crianças ou jovens, a par de medidas de qualificação profissional e de dinamização económica.

A última fase de intervenção caracteriza-se por uma abordagem eminentemente liberal, que defende a ideia de uma requalificação e revitalização conduzida pelo investimento privado. É pois uma fase com objectivos económicos, ainda que estes possam ser vistos como uma via para o desenvolvimento social ou das comunidades locais. Neste âmbito, estabelecem-se no Morro da Sé partenariados público-privado com vista ao desenvolvimento turístico e económico da área; não estando no caso do Bairro de SJD ainda definida a estratégia para preencher o vazio urbano criado pela recente demolição de cerca de 80% do bairro (promovida no âmbito do Urban II), embora existam indicações de que a futura estratégia possa passar pela venda do terreno a privados.

5.3 - Avaliação comparada dos impactos das iniciativas de regeneração urbana dirigidas ao Bairro São João de Deus e ao Morro da Sé

A reflexão crítica que agora se apresenta, parte da análise e do confronto das opiniões que foram expressas pelos actores institucionais e residentes em relação aos impactos suscitados pelas iniciativas de regeneração urbana, ao nível das dimensões analíticas definidas no capítulo anterior para a investigação empírica desta dissertação: ‘governância/capacidades institucionais’ e ‘capital social’.

Se o consenso é a tónica dominante em relação à maior parte das categorias de análise, regista-se também em relação a algumas a existência de percepções diferentes ou mesmo discordantes, que parecem relacionar-se com a interacção de um conjunto diversificado de factores, como sejam os valores (culturais e ideológicos); as áreas de formação e a experiência profissional; ou mesmo os papéis ou funções desempenhados pelos diversos entrevistados no âmbito destas iniciativas. O próprio surgimento de novas lógicas de actuação, ou de mudanças na liderança técnica (dentro de um ciclo político), parecem justificar alterações nas percepções dos entrevistados em relação aos resultados das iniciativas, o que torna mais complexa a sua avaliação.

Este ponto estrutura-se em duas partes, correspondendo a cada uma delas as duas dimensões de análise seleccionadas neste estudo para a avaliação das iniciativas de regeneração das áreas urbanas ‘em risco’. Na primeira parte analisa-se a ‘Governância’, examinando-se a estrutura, o funcionamento e os resultados alcançados pelos partenariados criados para cada uma das iniciativas, nomeadamente ao nível das ‘Capacidades institucionais’ produzidas: de conhecimento, relação e mobilização. Na segunda parte analisam-se os impactos gerados pelas diferentes iniciativas ao nível das várias esferas do ‘Capital Social’: trajectórias de recomposição social dos bairros; realojamentos e reconfiguração das redes sociais; emprego e protecção social do Estado.

5.3.1 – A Governância e as Capacidades Institucionais produzidas no âmbito das iniciativas de regeneração urbana

A natureza multidimensional dos problemas das áreas urbanas ‘em risco’ tem vindo a requer, como se argumentou ao longo da parte teórica desta dissertação, o desenvolvimento de novas formas de organização e de trabalho em rede, entre um vasto número de actores e de instituições com diferentes tipos de recursos (de conhecimento, de relação, financeiros, ...). Tem vindo também a requerer um processo de reconfiguração das relações institucionais do Estado, procurando-se que estas passem progressivamente a ser menos hierárquicas e mais flexíveis de forma a poder articular as acções dos seus diferentes organismos. São vários os objectivos subjacentes à criação dos partenariados, incluindo para além da já referida inovação ao nível das formas de organização e de trabalho em rede, o do alargamento dos orçamentos públicos (mediante a junção de financiamento de diferentes departamentos do Estado) e o da junção de recursos públicos com recursos privados com vista à obtenção de melhores resultados no âmbito das intervenções.

Embora muitos partenariados tenham vindo a ser criticados por evidenciarem uma fraca capacidade para gerar mudança, outros, pelo contrário, têm vindo a ser apresentados como exemplo de boas práticas de troca de informação, diálogo e de colaboração entre diferentes actores (Healey, 2003). No âmbito do debate sobre os principais factores que justificam estas diferenças de resultados, têm vindo a ser apontados factores tão diversos como o peso exercido pelas heranças e rotinas organizacionais ou a qualidade das lideranças políticas e técnicas para gerar mudança. No âmbito das investigações sobre este tema tem-se também vindo a reconhecer o conflito básico que existe entre as práticas tradicionais (que reflectem, num determinado momento, um conjunto de interesses estruturados) e as que procuram introduzir mudança. Isto porque, à semelhança de outros projectos que envolvem relações sociais e institucionais mediadas pelo poder, também os projectos de transformação territorial têm sempre associadas relações de poder (económico, simbólico, etc.) que exercem uma maior ou menor resistência a essas transformações.

A avaliação da governância associada às iniciativas de regeneração urbana dirigidas para os dois estudos-de-caso analisa-se, de seguida, em torno das questões da estrutura institucional criada para as iniciativas e do funcionamento ou das dinâmicas processuais que lhes estiveram associadas.

No âmbito desta perspectiva analítica, argumenta-se que não menos importante do que a análise do quadro institucional criado para as iniciativas, é a análise das relações que essas estruturas promovem, uma vez que a natureza e a qualidade dos relacionamentos entre os vários actores e a população local (em termos de confiança/desconfiança, colaboração/conflito, etc.) se repercute em diferentes tipos de resultados e na sua sustentabilidade ao longo do tempo. Por outras palavras, o argumento chave deste ponto é que ‘tão importante como o que se faz, é o modo como se faz’, ganhando por isso relevância a identificação das condições críticas que facilitam ou bloqueiam a governância no âmbito das iniciativas que se dirigem para áreas urbanas ‘em risco’.

Depois de se reflectir sobre as estruturas e o funcionamento geral dos partenariados criados no âmbito destas iniciativas, introduz-se o debate sobre os recursos de conhecimento, relacionais e de mobilização que foram produzidos. O ponto de partida para esta reflexão é considerar-se o conhecimento como algo que resulta de processos ligados à experiência, por exemplo sensitiva (relacionada com a visão ou audição), e de processos ligados à interacção social que possibilita a partilha de quadros culturais, e considerar-se que ele (o conhecimento) influencia as formas de actuação dos actores e as relações, mais ou menos formais, que se estabelecem no âmbito destas iniciativas.

Procura-se assim avaliar as capacidades institucionais produzidas pelos partenariados sob diversas perspectivas: na abertura a diferentes formas de conhecimentos e na produção de novo conhecimento sobre o que fazer, como e porquê; na criação de novas formas de relação entre as instituições; e na criação de novas capacidades para a mobilização. A este propósito, considerando-se que as ambições da regeneração urbana não são apenas a requalificação física e a melhoria das condições de quem as habita mas também a promoção social das famílias que se mantêm nas áreas ou que vão ser realojadas, questiona-se se as metodologias de relacionamento promovidos no âmbito destas iniciativas foram vistos como um meio para promover a inclusão social.

Em relação à apresentação dos resultados, refira-se que ela é feita, num primeiro momento, por iniciativa e estudo-de-caso e no final de uma forma comparativa e mais geral entre as duas áreas urbanas ‘em risco’ em análise.

5.3.1.1 – O Projecto de Luta Contra a Pobreza do Bairro São João de Deus

Enquadramento, princípios e objectivos do Projecto

De uma forma introdutória, comece-se por referir que o Programa Nacional de Luta contra a Pobreza (PLCP) foi criado em 1990 numa altura em que já decorria o III Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (1989-1994), e quando Portugal já tinha participado no II Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza entre 1986 e 1989. Os objectivos definidos para o Programa Nacional são em tudo semelhantes, do ponto de vista metodológico e dos princípios, aos adoptados ao nível europeu, ganhando centralidade as ideias da dinamização de partenariados; de participação das comunidades; da promoção do associativismo; de apoio às redes de solidariedade. Em termos específicos, e no que concerne ao Projecto de Luta contra a Pobreza do Bairro SJD, a erradicação de barracas e a construção de nova habitação para o realojamento da população mal alojada no bairro é o principal objectivo deste Projecto que desenvolve acções também nos domínios da educação/formação: orientadas para a promoção de competências pessoais, profissionais e sociais; da *criação* de equipamentos e serviços de apoio a grupos específicos de população (crianças, idosos, mulheres, etc.); e da animação sócio-educativa, desportiva e associativa com vista a potenciar o associativismo e a solidariedade inter-étnica e inter-geracional.

Composição, representatividade e liderança do partenariado

Ao nível nacional foram criados dois Comissariados Regionais (Norte e Sul) com o objectivo de coordenar, financiar e avaliar os projectos nas respectivas regiões, tendo, em média, cada projecto, uma duração de quatro anos. No caso específico do Projecto de Luta contra a Pobreza do Bairro SJD, que resultou de um protocolo celebrado entre a CMP, o Comissariado Regional do Norte de Luta contra a Pobreza e o Centro Claretiano de apoio à infância, juventude e família, este viria a desenvolver-se em duas fases: de 1990 a 1994 e de 1995 a 1999, ao longo, portanto, de cerca de nove anos.

O partenariado criado no âmbito do Projecto de Luta Contra a Pobreza do Bairro SJD envolve também a participação da Associação Comunitária do Bairro, que fazia o elo de ligação com todas as colectividades existentes no bairro, designadamente os ‘Unidos ao Porto Futebol Clube’, os ‘Vickings’ e os ‘Unidos ao Bairro São João de Deus’; e as instituições públicas

loais: Escola Primária, Esquadra da PSP, Paróquia, Centro Social da Nossa senhora da Areosa e Centro Social da Obra Diocesana.

A instituição responsável pela condução da iniciativa é uma IPSS, o Centro Claretiano de Apoio à Infância, Juventude e Família, dirigido pelo Padre Maia, que, a partir de 1989, consegue colocar na agenda política o problema das condições de vida degradantes que se vivem no Bairro SJD. O Padre Maia, responsável pela diocese e pelo Centro Claretiano de Apoio à Infância, Juventude e Família, desafia publicamente os candidatos à CMP a apresentarem propostas para a resolução dos problemas do bairro, sendo convidado, com a vitória do Dr. Fernando Gomes no início da década de 90, a conceber e a executar o Projecto de Luta Contra a Pobreza que viria a ser dirigido para o bairro.

"O Padre Maia é uma pessoa extremamente voluntarista e tinha ali um problema complicadíssimo que eram as barracas, e ele decide resolver por ele próprio o problema de habitação daquelas famílias, trazendo esta discussão para a agenda."

(Dr^a Virgínia Sousa, Coordenadora do Projecto Pobreza III, directora técnica da Fundação para o Desenvolvimento Zona Social do Porto durante o URBAN I e candidatura ao URBAN II)

"Depois da vitória do Dr. Fernando Gomes, ele e o Ministro Silva Peneda convidaram-me: 'Ó Maia então como é que é? Tenho aqui o Ministro Silva Peneda, que está disponível para fazer uma parceria com a Câmara. Tu aceitas encabeçar este projecto?' [...] eu disse: 'É complicado, mas não é por mim que se rói a corda'. Então pediram-me o orçamento, eu fiz-lhes o orçamento, em que disse o que é que se ia fazer, o projecto..."

(Padre José Maia, Responsável pelo Centro Claretiano e Paróquia da Areosa, foi coordenador do Programa de Luta Contra a Pobreza do SJD)

Funcionamento do partenariado

O partenariado criado para a iniciativa reunia-se semanalmente, sendo a percepção dos que participaram nestas reuniões divergente. As percepções mais positivas destacam o interesse sempre manifestado pelos responsáveis do Projecto pelo envolvimento e participação das associações comunitárias.

"O Padre Maia raramente fazia qualquer coisa no bairro sem envolver a população, e por isso criou a Associação Comunitária do Bairro São João de Deus, para fazer a ligação entre as várias comunidades locais [...]. Esta associação era um apoio e um órgão consultivo do projecto em si, servia como elo de ligação às pessoas, porque tínhamos as várias associações agregadas. E se calhar o êxito de todo esse processo foi existir essa associação."

(Sr. Ernesto Santos, Vice-presidente da Junta de Freguesia de Campanhã, morador do bairro durante 55 anos)

Apesar do partenariado ter beneficiado de uma participação alargada através da presença de representantes de várias instituições públicas, semi-públicas e de associações locais, ele viria a ser criticado por diversas razões. As opiniões mais negativas em relação ao funcionamento

do partenariado, e em termos gerais sobre a condução da iniciativa, referem o facto desta não ter assegurado uma distribuição mais equitativa de recursos entre os vários grupos étnicos do bairro, criticando em particular o maior poder que foi outorgado à comunidade cigana que exercia já um poder dominante no bairro (no bairro S João de Deus 34% das famílias eram de origem cigana e 7% de origem africana).

“Eu ouvi os ciganos, ouvi-os com o espírito [...]. Eu sempre fui acusado de defender os ciganos.”
(Padre José Maia, Responsável pelo Centro Claretiano e Paróquia da Areosa, foi coordenador do Programa de Luta Contra a Pobreza do SJD)

Todavia, o representante da associação cigana local, os Vikings, recorda a participação nas reuniões do partenariado como ‘uma perda de tempo’, criticando em particular o modo como foram sendo tomadas as decisões e distribuídos os recursos pelas varias instituições do bairro.

“O projecto de Luta Contra a Pobreza reúne os responsáveis das associações locais e então pergunta o que faz falta no bairro [...] eu acho que perdi o meu tempo, nove anos, nove anos ali, todos os meses como líder da associação Vikings [...]. E fiquei muito triste quando deu a camioneta aos Unidos, quando ajudou o Alvim Negro, quando, enfim ajudou a escola, quando ... enfim sei lá o quê que ele fez e os Vikings ficaram de fora...”.
(Sr. José Maria Fernandes, Representante da Associação Viking do Bairro SJD)

Na própria comunidade cigana observam-se divergências sobre quem deveria ser o legítimo representante dos interesses da comunidade. O representante da associação cigana local, os Vikings, critica o poder de influência que é concedido ao Concelho de Anciões no âmbito do Projecto, defendendo a ideia de que ao invés dos anciões deveriam ter sido mais consideradas as opiniões dos representantes das associações locais, na medida em que estes estão mais envolvidos nas actividades e dinâmicas do bairro. Por sua vez, o representante da União Romani (que é uma associação nacional de representação do povo cigano) defende que a comunidade cigana esteve presente em todos os aspectos da colocação das pessoas no Bairro, uma vez que foi ouvido o concelho de anciãos.

Envolvimento dos cidadãos na condução da iniciativa

No âmbito da iniciativa, através da aplicação de um inquérito a todos os agregados familiares, procedeu-se a um estudo de caracterização dos moradores das barracas, com o objectivo de conhecer melhor as características e preferências de realojamento desta população. Desenvolveu-se ainda uma consulta directa à população cigana em que se procurou identificar

as suas preferências quanto ao tipo de casa e vizinhança. No âmbito desta consulta colocaram-se duas questões.

“1) Prefere receber o dinheiro para adaptar a sua casa (nós fazemos a casa e o miolo fica por vossa conta, podendo não ter as divisórias separadas) ou quer ter casas iguais aos outros?

2) Se quiser escolher sete ou oito vizinhos, quem é que gostaria de escolher?”

(Padre José Maia, Responsável pelo Centro Claretiano e Paróquia da Areosa, foi coordenador do Programa de Luta Contra a Pobreza do SJD)

A primeira questão visava dar indicações para o projecto das casas, pretendendo-se que estas fossem pensadas e construídas de acordo com as preferências de cada agregado a realojar. A segunda questão visava aferir as preferências da comunidade, relativamente à composição social do seu bloco habitacional, questionando-se se preferiam ser realojados com as pessoas da mesma raça ou em blocos com uma maior mistura étnica. A comunidade cigana viria a manifestar a sua preferência por ser realojada de uma forma não concentrada e segregada face às restantes etnias¹⁷⁶, e ainda a sua preferência por um realojamento em tipologias habitacionais mais coincidentes com a sua tradição residencial (de um piso e com ligação directa ao exterior), mas tal não se viria a concretizar por obstáculos que se colocaram na fase da implementação do projecto. Efectivamente já na fase do desenho do projecto viria a confirmar-se que o terreno que se julgava disponível para a construção tinha sido um antigo aterro sanitário, colocando-se, por conseguinte, questões de risco de contaminação, o que obrigou a alterar a intervenção pensada para o local. Havia portanto um modelo de habitação, que não o dos blocos, que não viria a concretizar-se conforme o idealizado.

“O projecto foi feito num terreno disponibilizado pela Câmara do Porto que era um antigo aterro sanitário. [...] Deste modo, o projecto previsto para as casas individuais não pode concretizar-se. De repente fiquei sem terreno [risos] com aquele povo todo a espera de casa. Foi necessário reformular tudo, ir ao projecto. [...] Tivemos de fazer em banda, blocos com três andares, o máximo com três andares, para fugir a isso. E naquela parte que era um aterro sanitário fiz um campo de futebol. [...] Em relação ao mix social fez-se o que se pode.”

(Padre José Maia, Responsável pelo Centro Claretiano e Paróquia da Areosa, foi coordenador do Programa de Luta Contra a Pobreza do SJD)

Liderança conturbada, agravada pela desresponsabilização da CMP

As práticas de funcionamento do partenariado viriam a ser criticadas por falta de eficácia. As reuniões mensais que eram desenvolvidas no âmbito destas estruturas evidenciavam, segundo

¹⁷⁶ “Nós poderíamos pensar que eles gostariam de estar juntos. Mas a composição social desejada não é aquela que nós pensamos que eles querem. Eles disseram ‘Não queremos ser postos juntos. Queremos ser tratados como os outros’. E eu até posso perceber isso, ou seja, temos aí gente que estava entre o nomadismo e a sedentarização.” (Padre José Maia, Responsável pelo Centro Claretiano e Paróquia da Areosa, foi coordenador do Programa de Luta Contra a Pobreza do SJD)

os entrevistados, uma natureza mais formal do que efectiva, e a ausência da autarquia impedia a obtenção de melhores resultados e sobretudo de resultados mais sustentáveis ao longo do tempo.

“No início do Projecto de Luta Contra a Pobreza havia algumas reuniões e algumas iniciativas no sentido de promover esse parceria, mas a ideia que ficava, e penso que não era só minha, era de que isso não tinha grandes resultados [...] Era algo formal e ao mesmo tempo vazio. Não tinha resultados práticos. Isto correspondia a um derradeiro esforço por se organizarem, por tentarem ter alguma acção participativa no futuro do bairro. Simplesmente, havia aqui um elemento que, sistematicamente, estava ausente, que era a autarquia [...] Havia um esforço de coordenação, mas depois faltava o principal, que era a autoridade e a aí a autarquia tem um papel determinante.”

(Dr. António Caspurro, técnico responsável pelo Projecto ARRIMO -Apoiar, Reduzir Riscos e Integrar, Motivando e Orientando-, implementado no bairro de SJD a partir de 2000).

Existiam problemas de relacionamento inter-institucional no âmbito do parceria. Para além da referida ausência de representantes da autarquia em todo o processo de decisão e de implementação, existia ‘um falso funcionamento em rede’.

“O trabalho em rede era uma coisa completamente formal. Havia protocolos estabelecidos, mas depois não havia trabalho em equipa entre as instituições. Faltava essa componente prática. As instituições eram reinos, eram feudos, em que nenhuma tinha nada a dizer em relação à outra e não havia trocas de informação, até pelo contrário. As instituições eram entidades estanques, havia uma dificuldade de partilha, de trabalho em conjunto, trabalho interdisciplinar e interinstitucional. Eu penso que isto tem muito a ver com um certo medo, muito grande que as instituições têm de perder o seu estatuto, de perder poder, de perder financiamentos.”

(Dr. António Caspurro, técnico responsável pelo Projecto ARRIMO -Apoiar, Reduzir Riscos e Integrar, Motivando e Orientando-, implementado no bairro de SJD a partir de 2000).

As reuniões desenvolvidas no âmbito do parceria não viriam, de resto, a ser capazes de impedir a emergência de diversos problemas na execução do Projecto, como as situações de apropriação indevida de habitação ou os desentendimentos institucionais (nomeadamente com a Câmara Municipal do Porto), em relação ao futuro a dar à gestão do património habitacional, acabado de construir.

O Padre Maia, responsável pela condução da iniciativa viria a reconhecer as dificuldades de regulação do processo de realojamento descrevendo este processo como ‘confuso’, afirmando que “houve ali, um vai e vem, de pessoas a ocuparem as casas”. Viria ainda a lamentar a falta de entendimento com a Câmara Municipal do Porto em relação à gestão do novo stock de habitação. A habitação construída no âmbito do Projecto de Luta contra a Pobreza, nunca viria efectivamente a ser transferida para a gestão da CMP, nem para qualquer outra instituição, tendo sido apresentadas várias razões para este facto.

Para justificar a sua posição, a Câmara Municipal viria a alegar razões relacionadas com o facto do processo de realojamento ter sido conturbado, e problemas relativos à posse legal ou administrativa do terreno.

“Eu entrei para a Câmara em 1993/1994, sei que havia dificuldade em aceitar as famílias que aí residiam, o que tem a ver com o título de propriedade. O processo de realojamento ao que parece não correu tão bem quanto seria desejável, não foi propriamente para as famílias das barracas. [...] A dificuldade também se relacionava com as próprias características do bairro: de forte degradação, principalmente nos Blocos onde havia uma associação mais intensa ao tráfico e consumo de drogas [...] Estavam degradados porque nunca houve política de intervenção e manutenção. Havia manutenções esporádicas, a lógica até ao início deste século era construir e não manter.”

(Eng. António Ferreira, Eng. Civil, técnico da Empresa Municipal de Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto)

“ Ali houve um erro brutal, o de densificar ainda mais um espaço com um forte histórico de problemas. Havia erros de realojamento brutais, como realojar famílias ciganas sem as informar que há paredes-mestras que não podem ser demolidas. Depois há outra coisa, o Padre realoja as pessoas *ad hoc* e não cria regras.”

(Dr^a Virgínia Sousa, Coordenadora do Projecto Pobreza III, directora técnica da Fundação para o Desenvolvimento Zona Social do Porto durante o URBAN I e candidatura ao URBAN II)

Os responsáveis pelo Projecto, defendem, no entanto, que realizaram todos os esforços e procedimentos necessários para a transferência do *stock* habitacional para a CMP, referindo, nomeadamente, que em 1998 realizaram um processo contratual com os moradores, fazendo as diligências necessárias para que estes preenchessem os impressos cedidos pela Câmara e anexassem os documentos de identificação de cada um dos elementos do agregado familiar, tendo a equipe de projecto posteriormente entregue este dossier na CMP. Para além destes procedimentos, a equipe de projecto argumenta ter promovido reuniões com a população com o objectivo de sensibilizá-la para a importância da manutenção/conservação dos edifícios e dos espaços comuns.

A desresponsabilização da CMP cria dificuldades na gestão da área, reconhecidas pela equipe de projecto, que fala até de uma certa impotência para lidar com a falta de ordem que aí se observa. No final da vigência do programa, a falta de liderança e de gestão no bairro levaria a uma situação de descontrolo sobre o que se passava no bairro, que viria a favorecer inclusivamente processos de troca e de comercialização ilegal e aleatória de habitações.

“Em Dezembro de 1999 os responsáveis pelo projecto entregam aquilo como estava à CMP, e na parte final do mandato do Dr. Fernando Gomes houve ali um tempo de transição em que não se assumiram as responsabilidades que se deviam ter assumido. [...] A nossa pedagogia foi que eles se habituassem a criar hábitos de pagamento, pondo na casa contadores de água e luz para se começarem a habituar a que as coisas tinham de ser pagas. A nossa ideia era que eles comesçassem por pagar a água, a luz e depois era pôr uma renda social. [...] Mas ainda que tivesse existido um protocolo entre a Associação Centro Comunitário (a IPPS) e a

CMP para a transferência da habitação, esta não seria aceite, não sendo estabelecidos os contratos de arrendamento com a população; e, portanto, nunca ninguém lhes disse qual era a renda que tinha de pagar" (Padre José Maia, Responsável pelo Centro Claretiano e Paróquia da Areosa, foi coordenador do Programa de Luta Contra a Pobreza do SJD).

Alguns dos residentes do Rosto Novo, mostravam-se preocupados com o facto de não pagarem renda, uma vez que temiam perder o direito à habitação. Alguns deles chegariam mesmo a contactar os serviços municipais de habitação no sentido de regularem a sua situação, mas tal não lhes era permitido, uma vez que os blocos de habitação nunca tinham sido transferidos para o *stock* de habitação municipal, e por conseguinte não constavam do sistema informático dos serviços da empresa municipal responsável pela cobrança e gestão da habitação social.

Degradação do Bairro pela falta de liderança na sua gestão, e a consequente transformação num espaço de comercialização de droga

A situação de abandono e de degradação do bairro viria a reforçar a concentração de actividades ilegais, que afectariam de uma forma bastante negativa a evolução do bairro, destacando-se as que se relacionam com a concentração de traficantes de droga.

“O abandono coincidiu com a altura de deslocação para o bairro de [...] traficantes vindo de outras áreas. Elegeram aquele território (S. João de Deus) porque convinha limpar a Sé, património mundial, e eles foram limpando, e o S. João de Deus teve azar. Apesar do trabalho realizado no âmbito do Projecto de Luta Contra a Pobreza se ter repercutido em novas atitudes no bairro, houve o azar do S. João de Deus entrar como uma zona complacente na rota do tráfico da droga. [...]. O que não era espectável era a dimensão e as consequências que o tráfico veio a ter, digamos, um efeito destruidor precisamente na parte final do projecto em que aquilo ficou sem liderança. Com a Câmara a demitir-se em assumir aquilo a que se responsabilizou, alguém topou (os traficantes) que era a hora certa de entrar ali.”

(Padre José Maia, Responsável pelo Centro Claretiano e Paróquia da Areosa, foi coordenador do Programa de Luta Contra a Pobreza do SJD)

“Havia aí espaços de consumo a céu aberto, consumo injectado, salas de injeção a céu aberto, sem condições nenhuma de higiene. Havia aqui toda uma realidade que eu acho um bocado surrealista, mas que não é nada invulgar. No mundo há muitas assim e em Portugal até já houve mais”.

(Dr. António Caspurro, técnico responsável pelo Projecto ARRIMO -Apoiar, Reduzir Riscos e Integrar, Motivando e Orientando-, implementado no bairro de SJD a partir de 2000)

Embora a droga já existisse no bairro desde o início dos anos 70, ela era apenas traficada e consumida por um grupo restrito de moradores e o seu consumo restringia-se predominantemente a drogas leves. A partir de meados dos anos 80, o tráfico e consumo de começa a ser muito mais intenso e generalizado no bairro, alargando-se os tipos de consumos. A determinada altura, o consumo e tráfico é feito à vista de toda a gente (Fotografia 6), tendo sido estimado, no auge do problema, cerca de 500 sem-abrigo toxicodependentes no Bairro SJD. Com a falta

de liderança, e a relativa tolerância ao tráfico e consumo de droga no espaço público, o SJD transforma-se num bairro sem qualquer gestão e controlo.

“O contexto que se vivia no bairro era caótico, vivia-se uma insegurança muito grande, parecia estar-se num cenário de guerra. Esse cenário foi-se criando ao longo do tempo. Enquanto barracas, havia uma certa harmonia comunitária, as pessoas conheciam-se, era uma aldeia. Havia os traficantes, da parte cigana, que vendiam a droga e isto, na altura, funcionava já como um guetozito, vinha-se aqui comprar droga, era um sítio perigoso, mas não era uma coisa com a dimensão que foi assumindo depois, com a construção do bairro e com o abandono. O problema foi o abandono. Construiu-se um bairro com pessoas problemáticas e depois, entretanto, começaram a vir mais pessoas, porque isto aqui começou a ser um foco de atracção de pessoas desalojadas de toda a espécie. Isto tornou-se aqui numa espécie de cortiço e, sobretudo, numa situação de grande abandono, nomeadamente das autoridades. [...] Não havia lei aqui.”

(Dr. António Caspurro, técnico responsável pelo Projecto ARRIMO -Apoiar, Reduzir Riscos e Integrar, Motivando e Orientando-, implementado no bairro de SJD a partir de 2000)



Fotografia 6. Toxicodependência no Bairro SJD

Em Março de 1999, perante uma total ausência, até então, de acções dirigidas ao fenómeno da droga no Bairro SJD, o Projecto de Luta Contra a Pobreza, decidiu iniciar a implementação de medidas dirigidas a esta problemática, criando uma equipe de rua que irá desenvolver um estudo de caracterização da população toxicodependente para depois desenvolver um projecto específico de actuação. O projecto desenvolvido no âmbito da Fundação Filos¹⁷⁷ viria a designar-se por Projecto ARRIMO - Apoiar, Reduzir Riscos e Integrar, Motivando e Orientando. Este projecto começa a ser implementado no início de 2000, com a estruturação

¹⁷⁷ Uma IPSS que vinha desenvolvendo projectos de intervenção comunitária sobretudo na parte oriental do Porto, fazendo acordos com o Instituto de Emprego e Formação Profissional; com a Segurança Social; Instituto da Droga e Toxicodependência.

de uma equipe técnica que abriu um gabinete de apoio dentro do bairro¹⁷⁸ onde os toxicodependentes podiam alimentar-se e tratar da sua higiene pessoal, embora a sua principal intervenção consista num trabalho de rua com a população toxicodependente com vista à redução de riscos de saúde e à sua integração.

“Tínhamos um conjunto de técnicos que diariamente se deslocava ao local de permanência dessas pessoas, onde se procurava construir uma relação de confiança e dar resposta urgente às suas necessidades mais básicas (alimentação, higiene pessoal, cuidados de saúde), tudo isso de forma, antes de mais, a travar o processo de degradação em que as pessoas estavam, o que permitia, por sua vez, chegar a outros patamares. [...] Algumas das pessoas estavam a viver na rua há 10 anos, provavelmente a maior parte vivia aqui. Mas em média eram 2 ou 3 anos de rua. Eu estou a falar de um subgrupo mais grave, que na altura eram cerca de 60 ou 70 pessoas com frequência regular do bairro. Passados 3 anos ou 4, tinham chegado às 500 pessoas em situação de sem-abrigo, que podiam estar em vários níveis. [...] Verificámos que era importante deixar de esperar e ir ao encontro delas e tentar criar, antes de mais, laços de confiança, e condições para essas pessoas, a pouco e pouco, irem restabelecendo os seus próprios laços com a sociedade.”

(Dr. António Caspurro, técnico responsável pelo Projecto ARRIMO -Apoiar, Reduzir Riscos e Integrar, Motivando e Orientando-, implementado no bairro de SJD a partir de 2000).

Dados oficiais relativos ao programa ‘Diz Não a uma Seringa em Segunda Mão’ demonstram o intenso tráfico e consumo de droga que se vive no bairro em 2004, ocupando esta área o primeiro lugar no programa nacional de trocas de seringas, com um valor que rondava as 718.798 trocas nesse ano (Associação Nacional das Farmácias e Comissão Nacional de Luta Contra a Sida, 2004). Segundo dados da FF (2004: 16) mais de 90% da população toxicodependente é oriunda de fora do bairro que funciona como um “supermercado de heroína e cocaína, aberto a toda a cidade e onde acorrem diariamente cerca de 1500 clientes”. O relatório acrescenta que se trata de “um grupo muito heterogéneo, proveniente de todos os pontos da cidade e arredores e de todos os estratos sociais”.

Os modos de vida da comunidade mudaram muito com a chegada da droga ao bairro, sobretudo com o aumento da insegurança no local. Com a concentração e a visibilidade dos problemas associados ao tráfico e consumo de droga começa a haver muitas pessoas a quer sair do bairro, o que vem reforçar, o ciclo de declínio e de falta de controlo da área.

“Era um entrar e sair de carros [...] E era muito fácil encontrar ‘aqueles coitados’ a consumir à beira de todos e de todas das crianças [...] facilmente se encontrava uma seringa no chão. Isso revoltou as pessoas. Só um cego é que não via, só um cego é que não vi que ali se vendia droga porque faziam bicha.”
(Emília Pires, moradora do Bairro SJD)

¹⁷⁸ A partir de Maio de 2003 o Projecto, que beneficiou de parcerias com o CAT Oriental do Porto (Centro de Atendimento de Toxicodependentes), Juntas de Freguesia, Hospitais e outras ONG’s directa ou indirectamente envolvidas nesta problemática, viria a alargar-se a outras áreas da cidade (por exemplo, a partir de 2006 desenvolve-se também na zona histórica do Porto). Note-se que este projecto tinha como entidade de suporte a Fundação FILOS, que é uma outra instituição ligada ao Centro Claretiano de Apoio à Família.

“O tráfico, nessa altura, florescia e quando eu cheguei aqui lembro-me de olhar para o bairro e ver um bairro de tráfico, um super-mercado de droga [...]. Este bairro tinha as características ideais, era um gueto e, como gueto, estava isolado da restante sociedade, da cidade [...] Faço analogia entre o que vivi no bairro e o que se viverá, eventualmente, num cenário de guerra, mas de guerra dura. Eu imaginei estar a entrar numa cidade destruída pela guerra, em que as pessoas já estavam a comer-se umas às outras. Os blocos mais velhos estavam sem janelas, queimados, as pessoas na rua abordavam-nos para vender droga, pessoas a espancarem-se umas às outras, crianças a espancarem toxicodependentes, coisas um bocado difíceis de imaginar.”

(Dr. António Caspurro, técnico responsável pelo Projecto ARRIMO -Apoiar, Reduzir Riscos e Integrar, Motivando e Orientando-, implementado no bairro de SJD a partir de 2000)

“Havia tráfico porta sim, porta sim, basicamente. Os blocos funcionavam como lojas de droga e havia pessoas de todas as espécies a comprar droga, desde o bancário executivo que vinha cá buscar a sua cocaína até aos toxicodependentes de rua, os nossos utentes, que viviam aqui num vão de escadas para estarem sempre próximos e que trabalhavam para os traficantes, no sentido de angariar os clientes.”

(Dr. António Caspurro, técnico responsável pelo Projecto ARRIMO -Apoiar, Reduzir Riscos e Integrar, Motivando e Orientando-, implementado no bairro de SJD a partir de 2000)

Capacidades institucionais criadas no âmbito do Projecto de Luta Contra a Pobreza do bairro SJD

Em síntese e no que concerne às capacidades institucionais criadas no âmbito do Projecto de Luta Contra a Pobreza do Bairro SJD importa sobretudo destacar que não obstante a troca de ideias promovida no âmbito do funcionamento do partenariado criado para o desenvolvimento da iniciativa, que esta não se viria a consubstanciar numa melhoria de relações institucionais e em melhores capacidades de actuar colectivamente.

O contexto de elevada concentração de problemas, as conexões limitadas que se viriam a observar durante o processo entre o responsável pelo Projecto e o executivo municipal e a falta de consensos sobre os resultados alcançados pela iniciativa, nomeadamente pelos realojamentos, viriam a suscitar desentendimentos entre as partes e um abandono institucional do bairro durante os anos subsequentes.

5.3.1.2 – O Bairro São João de Deus no âmbito da iniciativa comunitária Urban II

O Bairro SJD voltaria a ser objecto de intervenção no âmbito da iniciativa comunitária Urban II Porto/Gondomar; embora o território de intervenção desta iniciativa abrangesse uma área muito mais vasta que a do bairro (incluindo o extremo nordeste da freguesia de Campanha e o sudoeste da freguesia de Rio Tinto¹⁷⁹). Contudo, as condições de múltipla desvantagem que aí persistiam (associadas a elevadas taxas de desemprego; a uma escassa actividade económica;

¹⁷⁹ A zona de intervenção Porto-Gondomar abrange um total de 29 mil habitantes e uma área de 5,7 km².

a comercialização e consumo de drogas; a baixos níveis de instrução e elevados de abandono escolar; a degradação física) viriam a justificar a acção de carácter prioritário que se resolveu dar ao Bairro SJD (note-se que no Porto para além do bairro SJD assume também relevância a intervenção no bairro Pio XII e no bairro de Contumil).

“De facto a área mais problemática do Porto era o bairro São João de Deus, pelo abandono por parte do Padre e da Câmara, pela confusão, pela a degradação completa da habitação, nomeadamente blocos antigos em melhor estado do que os novos”.

(Dr^a Virgínia Sousa, Coordenadora do Projecto Pobreza III, directora técnica da Fundação para o Desenvolvimento Zona Social do Porto durante o URBAN I e candidatura ao URBAN II)

Com o objectivo de reflectir sobre o modo como os processos de decisão e de implementação desta iniciativa no bairro se viriam a repercutir nos resultados alcançados, estrutura-se a presente reflexão em vários momentos de análise. No primeiro começa-se por reflectir sobre os objectivos gerais da iniciativa comunitária Urban e por identificar as principais alterações que ocorreram, em termos de área de intervenção e modos de gestão, do Urban I para o II no município do Porto. No segundo momento de análise procede-se à descrição do modelo institucional criado para a gestão desta iniciativa e o funcionamento do partenariado. Analisa-se também o facto do lançamento da iniciativa Urban ter coincidido, no caso do Porto, com uma mudança política no executivo municipal, e o modo como ela viria a suscitar a reformulação das estratégias anteriormente formuladas para a intervenção no bairro. No terceiro momento descrevem-se os projectos formulados ao longo do tempo pelo executivo social-democrata para o bairro de SJD e como as abordagens adoptadas viriam a condicionar os resultados alcançados, nomeadamente ao nível do desenvolvimento das capacidades institucionais de conhecimento, relação e mobilização.

A transição do Urban I para o Urban II – alterações na gestão da iniciativa

De um modo introdutório, começa-se por referir que iniciativa Urban I foi lançada durante o período de fundos estruturais que vigorou de 1994 a 1999, com o objectivo de apoiar a regeneração das áreas urbanas ‘em risco’. No Porto este primeiro período de financiamentos seria dirigido para o Vale de Campanha, e viria a dar origem à Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanhã (Alves, 2001, 2008a; Guerra, 2002). A iniciativa viria a ser relançada no novo período de fundos estruturais de 2000 a 2006 com a designação

de URBAN II¹⁸⁰, deixando de ser suportada pelo FEDER e pelo FSE, para passar a ser financiada apenas pelo FEDER, o que constitui uma tentativa da Comissão Europeia para a simplificação administrativa e de gestão do programa.

A passagem do primeiro para o segundo momento de financiamento viria a gerar algumas mudanças ao nível da entidade gestora responsável pela iniciativa, passando esta do nível de gestão nacional (DGDR – Direcção Geral de Desenvolvimento Regional) para o regional (CCDRN – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte), o que, segundo os entrevistados, não viria a gerar uma simplificação de procedimentos, mas antes um aumento de burocracia e de demoras, nomeadamente ao início da implementação dos projectos. A crítica á existência de uma excessiva burocracia associada à gestão do Programa é inclusivamente partilhada pela autoridade de gestão do programa (a CCDRN).

“A partir do momento em que no âmbito do URBAN II nós somos designados autoridade de gestão, os pedidos de pagamento passam por nós. Depois, houve um período de adaptação, por parte das entidades beneficiárias, ao novo modo de procedimento, às novas regras, aos novos formulários de candidatura e de pedidos de pagamento. Tudo isto levou a alguma morosidade ao nível de pagamentos, morosidade essa que é natural que ocorra neste tipo de procedimentos quando se está a arrancar. “
(Dr. Fernando Gomes, Técnico da CCDR-N responsável pela Gestão do Urban II Porto/Gondomar)

O Urban II viria ainda a ter, como novidade, uma candidatura conjunta entre dois municípios, do Porto e de Gondomar, o que resultou mais de uma exigência administrativa para o acesso dos dois municípios aos financiamentos deste programa, do que a um desejo genuíno de colaboração política.

O modelo institucional criado para a operacionalização da iniciativa e funcionamento do partenariado

No município do Porto a mudança política, e do Urban I para o Urban II, determinou a transformação da ‘Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanha’ em ‘Fundação para o Desenvolvimento Social do Porto’, o que teria associado uma mudança no seu âmbito de intervenção territorial e funcional. A sua acção deixa de se focar apenas no Vale de Campanha para englobar todo o território municipal e deixa de se restringir á gestão operacional desta iniciativa comunitária (como tinha acontecido no âmbito do Urban I) para

¹⁸⁰ Os objectivos da iniciativa estão amplamente descritos em documentos da comissão europeia (o apoio às actividades económicas, a promoção de emprego, da saúde, das condições ambientais e infra-estruturas, do desenvolvimento de competências, etc.) e debatidos num amplo conjunto de documentos académicos que têm vindo a reflectir não só sobre os princípios subjacentes ao programa, mas sobretudo a avaliar as condições da sua implementação prática.

passar a englobar outras competências, como as que anteriormente pertenciam ao, entretanto extinto, Departamento de Acção Social da CMP. Com esta mudança de intervenção estratégica ao nível de grupos e áreas alvo, observa-se uma diminuição da relevância política que antes era atribuída às questões da diferenciação positiva dos territórios, e do trabalho de proximidade.

Ao nível institucional e para acompanhar/monitorizar o desenvolvimento da iniciativa foi criado uma ‘Comissão de Acompanhamento’ e um ‘Comité de Direcção’ e, com um propósito eminentemente operacional, foram também criadas parcerias ao nível local, consoante o tipo de projectos que se pretendia implementar (na área da educação, da saúde, etc.)

A Comissão de Acompanhamento era composta por um leque muito vasto de organizações governamentais¹⁸¹ e apenas por dois representantes, por cada um dos Municípios, das Associações Locais e das Organizações Não Governamentais. Observava-se claramente ao nível desta estrutura de acompanhamento uma sobre-representação das instituições de governo, face á presença do sector comunitário e associativo. Acrescente-se que no caso do Porto as instituições não governamentais representadas eram apenas a Associação Portuguesa de Pais e Amigos do Cidadão Deficiente e a associação desportiva do bairro SJD ‘Os Unidos ao Porto’, que viria a ser extinta no decorrer do programa.

A esta Comissão cabia o acompanhamento técnico da execução dos planos de actividades, estando-lhe associado um leque muito extenso de funções, entre outras: a de analisar e aprovar, nos seis meses subsequentes à aprovação do Programa, os critérios de selecção das operações financiadas ao abrigo de cada medida; a de avaliar periodicamente os progressos realizados na prossecução dos objectivos específicos do Programa; a analisar os resultados da execução, nomeadamente a realização dos objectivos definidos para a zona urbana abrangida; a de analisar e aprovar o relatório anual de execução e o relatório final de execução, antes do seu envio à Comissão Europeia; a propor ao Gestor adaptações ou revisões do Programa que permitam alcançar os objectivos definidos ou aperfeiçoar a gestão da intervenção, inclusivamente a sua gestão financeira (MP, 2001). Não obstante o vasto leque de actividades

¹⁸¹ Comissão de Acompanhamento do Programa integra as seguintes entidades: Gestor do Programa; representante de cada Câmara Municipal; representante da Direcção Geral do Desenvolvimento Regional; representante do Ministério do Trabalho e da Solidariedade; representante do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território; representante do Ministério do Equipamento Social; representante da Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres; e representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses.

que lhe estavam consignadas, esta comissão viria a ter um carácter eminentemente formal, o que de resto é bem patente pela periodicidade com que se reuniu, em média apenas duas vezes por ano.

O *Comité de Direcção* era composto pelas equipas técnicas e políticas das duas Câmaras Municipais envolvidas no Programa, designadamente pelos vereadores e coordenadores dos projectos em cada município. As reuniões de direcção eram feitas por norma com uma periodicidade mensal, mas as chefes de projecto dos dois municípios (Gondomar e Porto) reuniam-se mais vezes, uma vez que os planos de acção anuais tinham de ser feitos por ambas, havendo alturas em que tinham de procurar definir conjuntamente as estratégias de acção.

Alterações no ciclo político e a decisão de reorientação estratégica da iniciativa

A primeira estratégia formulada para o bairro SJD, no âmbito das possibilidades de financiamento Urban II, foi desenvolvida em 2000, pela Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanha, e incluiu a generalidade dos actores e instituições que estavam a intervir no bairro, desde o Padre Maia, à Fundação Filos, aos técnicos que trabalhavam na área da toxicodependência com o CAT Oriental, entre outros. A Directora do Urban I explica, no excerto que a seguir se apresenta, as principais linhas estratégicas desta proposta, destacando a importância da requalificação do bairro assente numa intervenção integrada.

“A estratégia é parecida com o URBAN I mas com uma maior aposta na vertente de reabilitação urbana, porque no bairro havia problemas muito complicados, como o fechamento do mesmo e a necessidade de criar novas vias, ou de garantir uma nova ordem ao bairro [...]. Havia blocos que estavam em mau estado, era preciso por isso um eixo de reabilitação urbana muito forte. Ora, o Urban dá dinheiro para reabilitação de infra-estruturas do ponto de vista exterior, mas não para a habitação, por isso é que era necessário o entrosamento com a Câmara. Era por isso a oportunidade de pôr em ordem os contratos e todas essas questões.”

(Dr^a Virgínia Sousa, Coordenadora do Projecto Pobreza III, directora técnica da Fundação para o Desenvolvimento Zona Social do Porto durante o URBAN I e candidatura ao URBAN II)

Com o final do Urban I, em Junho de 2001, e com a mudança de ciclo político no executivo municipal do Porto, em Dezembro de 2001, viria a assistir-se a uma inversão da filosofia e das principais linhas de intervenção estratégica em curso. O novo executivo viria por exemplo

a decidir não dar continuidade a algumas das acções previstas ou em curso no âmbito do Urban I¹⁸² para o Vale de Campanhã.

“Entra uma nova Câmara cuja perspectiva é de descrédito total em relação a tudo o que é intervenção social, considerando que esta não é competência da Câmara. Isto faz com que a Câmara comece a destruir todo o trabalho feito no URBAN I [...]. Hoje o discurso da Câmara já começou a mudar, já perceberam que têm de fazer os condomínios, que não basta a reabilitação física dos bairros mas importa colocar pessoal a trabalhar a gestão dos equipamentos [...] e que é preciso um conhecimento específico sobre os grupos.”

(Dr^a Virgínia Sousa, Coordenadora do Projecto Pobreza III e directora técnica da Fundação para o Desenvolvimento Zona Social do Porto durante o URBAN I e candidatura ao URBAN II)

“A Câmara cai em Janeiro e eu saio em Julho de 2002 [...]. O projecto de requalificação é feito internamente na Câmara, por arquitectas da Câmara, e eu não era informada. Havia uma coisa essencial que falhava ao conhecimento dessas arquitectas que era dois grupos da população como quem era urgente e necessário trabalhar de forma específica, os idosos que viviam nas casinhas e a etnia cigana, que exige tipologias concretas”.

(Dr^a Virgínia Sousa, Coordenadora do Projecto Pobreza III e directora técnica da Fundação para o Desenvolvimento Zona Social do Porto durante o URBAN I e candidatura ao URBAN II)

Em Junho de 2002, Paulo Morais, responsável pela área social, e Ricardo Figueiredo, responsável pelo pelouro de urbanismo do executivo social-democrata solicitam às arquitectas Susana Soares e Maria João Montenegro do Gabinete de Projectos, um projecto para a reconversão do Bairro SJD que deveria ser co-financiado ao nível do Urban II, e que visava responder à ‘promessa eleitoral’ de resolução dos problemas de insegurança, insalubridade, tráfico e consumo de droga do bairro.

O programa político apresentado à equipe técnica define como principais linhas estratégicas:

i) a redução da população do bairro; ii) o rasgar de várias artérias / ligações rodoviárias para possibilitar a abertura do bairro à cidade; iii) o retirar da sua auto-suficiência, com vista a que as pessoas passassem a utilizar os equipamentos do exterior (estando, por exemplo, prevista a desactivação da escola primária do bairro, com vista a que as crianças se desloquem a outras escolas).

Embora algumas destas linhas estratégicas já constassem da candidatura do executivo camarário anterior¹⁸³, este novo projecto propõe alterações ao traçado da estrutura viária e à ideia proposta de requalificação do edificado.

¹⁸² Um facto que é lamentado pela gestora do Urban I, que dá como exemplo o Bairro do Cerco, para onde tinha sido feito um grande investimento ao nível dos processos de planeamento e de implementação e que não viria a ter continuidade. Refere, por exemplo, a decisão da não implementação dos quiosques ou dos cafés no bairro como estava previsto, ou a extinção da empresa de inserção que, no âmbito do Programa Mercado Social de Emprego, tinha sido criada na área da jardinagem. Dá ainda como exemplo a decisão do executivo de não avançar com as candidaturas já formuladas e previstas a programas ocupacionais, como o Equal.

¹⁸³ “Acreditava-se que o bairro ia continuar a existir mas já se sabia que havia blocos a ser demolidos, sendo que não eram todos. Uma equipa de engenheiros da Câmara ia começar a fazer uma análise bloco a bloco para saber em quais a reabilitação

“Eu estive envolvido no primeiro plano que se faz para o Urban II, através da Associação Comunitária do Bairro São João de Deus, isto foi em 1999 ou 2000. Essa candidatura é feita pelo município PS e Fundação FILOS [...], o problema que se colocava com o Urban II é abrir o bairro à cidade e requalificar os blocos mais degradados, que eram do 1 ao 6, até nem eram os mais antigos (por problemas de construção, mas também por problemas de pessoas que não conseguem estimar as casas, de desresponsabilização dos próprios moradores). Propõe-se a requalificação do bairro São João de Deus e a abertura do bairro à cidade através de duas vias estruturantes.” (Sr. Ernesto Santos, Vice-presidente da Junta de Freguesia de Campanhã, morador do bairro durante 55 anos)

O Projecto de Reconversão propõe uma redução de cerca de 80% do total da população do bairro. A decisão de demolição dos edifícios prende-se com o facto de uma boa parte deles terem sido edificados há várias décadas, muitas vezes com materiais de fraca qualidade, e não terem sido objecto de programas sistemáticos de conservação e reabilitação, o que explicava as inúmeras patologias físicas que evidenciavam, quer no seu interior quer no seu exterior. Esta habitação evidenciava ainda condições de conforto pouco aceitáveis: em muitos blocos de habitação ainda não estava instalada, desde a sua construção, algumas infra-estruturas básicas. Os dados oficiais indicam que cerca de 25%, dos alojamentos no bairro SJD não tinham instalação de banho ou duche; cerca de 24% não tinha água quente; e cerca de 24% dos alojamentos estariam sobreocupados (mas também 10% estavam sub-ocupados). Muitos fogos tinham sido sujeitos a situações de uso indevido, como de sobrelotação ou a uma utilização para actividades ilícitas, o que teria aumentado o seu estado de degradação

O projecto prevê a demolição da maior parte dos blocos habitacionais do bairro e a construção de edifícios de baixa cêrcea e de tipo uni-familiar. Embora se reconheça os elevados custos associados ao projecto de demolição e de construção de nova habitação, considera-se que este poderá garantir uma maior sustentabilidade aos investimentos, ajudando a reverter a imagem fortemente negativa com que é conotado o bairro. Está ainda previsto, no âmbito deste projecto, uma estratégia de *mix* funcional, cuja principal aposta é a atracção de um pólo universitário.

Ainda em relação ao projecto de construção da nova habitação importa referir que ele não definia a composição social e étnica desejada para a área, o que condicionava inclusivamente o trabalho da equipe técnica responsável pelo desenho dos projectos de habitação para a área.

ficaria mais cara do que a construção de novo. Não lhe sei dizer a percentagem, mas era pequena. Havia também blocos que tinham de vir abaixo não pelo mau estado mas porque o novo desenho urbano obrigava. Era no fundo um projecto urbano com engenheiros, urbanistas, etc., que procurava minimizar os efeitos de deitar abaixo. No fundo as pessoas criam laços e gostam de lá estar.” (Dr^a Virgínia Sousa, Coordenadora do Projecto Pobreza III e directora técnica da Fundação para o Desenvolvimento Zona Social do Porto durante o URBAN I e candidatura ao URBAN II).

A indicação transmitida a esta equipe era simplesmente que desenhasse habitação como se tratasse de um bairro novo; uma vez que se pretendia desfazer as redes de relação que lá existiam separar as pessoas e afasta-las de um território muito complicado.

O Projecto de Reconversão do Bairro SJD: a discrepância entre o enunciado e o executado

No dia 1 de Fevereiro de 2002, numa nota informativa enviada à comunicação social, a CMP refere uma operação transversal de reabilitação do bairro SJD que envolverá, para além da intervenção urbanística, a acção do Pelouro do Desporto (com um plano de reanimação do recinto desportivo do bairro, nomeadamente através de acções de arranjo urbanístico e da promoção de jogos de futebol entre equipas do bairro e de fora do bairro) e o Pelouro da Acção Social (a que caberia a tarefa de acompanhamento, apoio e encaminhamento aos toxicodependentes que frequentam o ‘Vale dos Leprosos’). Havendo já referencia à intenção do desmantelamento da área não estando no entanto ainda definida a estratégia para a área.

No dia 11 de Dezembro de 2002 inicia-se a implementação do Plano de Reconversão do Bairro SJD, estando este assenta em três grandes áreas de acção:

-Abertura do bairro à cidade, visando dotar o bairro de uma rede viária estrutural e ordenadora dos espaços públicos e privado, através da construção de arruamentos no interior do bairro e de quatro novas vias estruturais de articulação ao tecido urbano envolvente (Norte – Circunvalação; Sul - Urbanização das Antas; Poente - Avenida Fernão Magalhães; Nascente - Rua Virgínia Moura). No âmbito deste objectivo de ‘abertura do bairro à cidade’ a autarquia afirma a intenção de retirar do interior do bairro todo o equipamento de apoio social (nomeadamente a escola e o jardim-de-infância) para as áreas envolventes, de forma a criar nos moradores hábitos quotidianos de circulação para o exterior do conjunto habitacional. Para cumprir este objectivo, define a intenção de construção de raiz de uma nova escola e um novo jardim-de-infância em terrenos camarários adjacentes ao bairro. A autarquia pretende ainda que os actuais edifícios destes dois equipamentos sejam reconvertidos para novas funções, preferencialmente para a instalação de um departamento de ensino superior capaz de atrair pessoas ao bairro, mas também de prestar serviços (biblioteca, entre outros) para os seus moradores.

-Diminuição da densidade populacional, através da demolição de cerca de 80 por cento do número de fogos que compunham o Bairro de S. João de Deus. No entanto, para além da

redução efectiva do número de fogos, também se prevê a diminuição da densidade populacional do Bairro SJD mediante a construção de casas unifamiliares com logradouros (pátios) privados, para fins de realojamento de parte da população que reside nos edifícios a demolir. A drástica diminuição do número de fogos determina a demolição de todos os edifícios de habitação colectiva, o que segundo o executivo é também motivado pela necessidade de construção dos novos arruamentos previstos para ‘rasgar’ o bairro em diversos locais, com vista à sua articulação com o tecido urbano envolvente. O Plano prevê também que as casas unifamiliares, que fizeram parte da primeira fase de construção do bairro, sejam reconvertidas de forma a transformar cada par de habitações em apenas uma única casa, dadas as diminutas áreas que estas construções apresentam. Prevê ainda que todos os edifícios habitacionais a manter, quer sejam unifamiliares ou colectivos, sejam totalmente reabilitados.

-Requalificação ambiental, através da arborização e ajardinamento dos espaços públicos existentes no bairro e daqueles que se previa que surgissem com o novo desenho urbanístico a implementado no bairro. O Plano prevê ainda uma operação de requalificação ambiental com grande visibilidade no extremo Sul do bairro, onde estava implementado o campo de jogos, e enterrada sob alguns metros de terra, uma lixeira de resíduos domésticos dos anos 60.

A apresentação deste Projecto de Reconversão é feita no pavilhão do bairro contando, segundo a generalidade dos entrevistados com o apoio da quase maioria da população que esperava uma melhoria nas suas condições de vida. Contudo, a intervenção no bairro não viria a ser implementada conforme o anunciado nos documentos oficiais e na apresentação aos moradores e à comunicação social, o que viria a gerar muito descontentamento e situações de conflitualidade com a população local.

“Eles souberam falar muito bem para as pessoas e as pessoas assim nunca conseguiram imaginar o que iria ser da vida deles, aí está o grande mal, é isso exactamente.”
(Sr. José Maria Fernandes, Representante da Associação Viking do Bairro SJD)

"O projecto é apresentado publicamente a uma plateia manobrada. Eu estava lá e lembro-me que ninguém me deixou falar quando pretendi rebater a ideia, nomeadamente porque ainda hoje acho um crime a demolição das 274 casas com 12 anos. [...] Passados oito anos, nada é feito, para além da demolição. Aliás, as pessoas que ainda lá moram são colocadas ao abandono.”
(Sr. Ernesto Santos, Vice-presidente da Junta de Freguesia de Campanhã, morador do bairro durante 55 anos)

"O Dr. Rui Rio veio e resolveu o problema: demoliu as casas todas e ficou com os terrenos das casas, que foi vender agora, portanto, agora tudo é possível. Estamos no domínio do trágico-cómico-anedótico."

(Padre José Maia, Responsável pelo Centro Claretiano e Paróquia da Areosa, foi coordenador do Programa de Luta Contra a Pobreza do SJD)

A discrepância entre o que foi proposto (entre a documentação que o próprio executivo produziu) e o que foi feito viria a gerar descontentamento. Nomeadamente a renovação do bairro com 124 habitações com logradouro, a fixação de um pólo universitário a sediar na escola local, a demolição do ATL para dar origem a uma valência da Biblioteca Municipal, entre outras propostas que também não viriam a ser executadas. Este descontentamento viria a ser aprofundado pela decisão, durante o processo de demolição do bairro, de despejos de população. Estes despejos eram explicados por parte do executivo municipal com motivos relacionados com a não ocupação efectiva dos fogos (por exemplo no caso de população detida por tráfico de droga), ou de tráfico droga dentro das habitações. Os representantes das associações locais viriam a queixar-se de desconhecimento e de insensibilidade social face ao bairro.

"A Câmara desconhecia o Bairro e colocou nos ombros dos moradores o ónus da prova de que a habitação lhes tinha sido legitimamente entregue. Os moradores quiseram fazer o comprovativo através do título que lhes foi dado pelo Projecto de Luta Contra a Pobreza, mas esse não foi reconhecido pela Câmara [...] e efectuou mais de 50 acções de despejo [...]. As casas construídas no âmbito do Projecto de Luta Contra a Pobreza tinham 8 anos quando começaram a ser demolidas, milhões de contos desperdiçados em construção.”
(Dr. Vítor Marques, Representante da União Romani)

A demolição de 80% do Bairro SJD

A demolição do bairro foi realizada num ambiente marcado por uma presença musculada das forças policiais, o que aumentou o conflito e tensão no bairro entre os moradores e a Câmara mas também entre os moradores e as forças da ordem.

“A Câmara só queria que houvesse uma aceitação e consenso face ao que estava a propor, independentemente de se tratarem de atitudes constitucionais ou inconstitucionais, de bom senso ou de contra-senso; e as instituições decidiram não dizer que sim a tudo e a lógica da Câmara foi a de ‘se não estás comigo estás contra mim’ [...] As únicas reuniões em que nos encontramos foram em tribunal em que nós contestamos os despejos a partir de 2004 (altura em que se inicia esse processo)”
(Dr. Vítor Marques, Representante da União Romani)

As demolições não foram discutidas no âmbito do Comité de Direcção constituído para o acompanhamento da iniciativa Urban II, tendo sido simplesmente assumidas como uma decisão política do executivo (que de resto o programa não podia financiar), uma decisão que

não tinha necessariamente de ser discutidas no âmbito do partenariado criado para o programa Urban II.

"A autarquia tinha uma estratégia para o bairro e para a implementar socorreu-se de um conjunto de instrumentos. Um desses instrumentos era o URBAN II no que respeita a rasgar um conjunto de vias de penetração, no sentido de amarrar o bairro à malha urbana [...] Depois, no que respeita à identificação de blocos, edifícios, que se revelaram necessários intervir/demolir, isso foram decisões da autarquia do Porto. [...] Depois, as demolições nem sequer constituíam objecto de financiamento, foi algo afluído, mas era uma estratégia ampla, local mas mais ampla, da qual tivemos apenas conhecimento."

(Dr. Fernando Gomes, Técnico da CCDR-N responsável pela Gestão do Urban II Porto/Gondomar)

O Projecto de demolição do bairro foi encarado como uma imposição política, sendo criticado por não ter criado oportunidades de diálogo com as populações e com as instituições locais, e pelo modo arbitrário como foram sendo mudadas as decisões relativamente ao Programa de Reconversão do Bairro. Os processos de realojamento da população foram ainda objecto de crítica pela generalidade dos actores institucionais, incluindo pela responsável pelo programa Urban II no município do Porto, que não era inclusivamente informada sobre o momento em que as intervenções físicas iam ter lugar no bairro (sendo apenas informada através da comunicação social).

" eu nunca fui confrontada com a questão da demolição total do bairro, porque inicialmente o projecto que foi discutido era uma demolição de parte dos blocos do bairro e a ideia era que depois se cozesse esses blocos que iriam manter-se e coexistir com outro tipo de funções, chegou mesmo a falar-se da função universitária (existindo o projecto para o bairro de um pólo da Universidade Lusíada). [...] Pensava-se que as pessoas pudessem sair temporariamente do bairro, obviamente que algumas teriam de sair definitivamente [...] O que nós tínhamos era aquela lógica de intervenção e depois com o tempo, o que foi acontecendo foi uma demolição sistemática. Eu estive de facto em varias reuniões de trabalho, mas a partir de determinada altura nunca mais existiram. Principalmente neste segundo mandato do Dr. Rui Rio. Nunca mais houve reuniões com os vários organismos. Fiquei a saber pela comunicação social."

(Dr^a Cláudia Costa, Técnica da Fundação Porto Social, coordenadora do Programa Urban II no Porto.)

Muitos dos entrevistados falaram ainda de ‘um desperdício inaceitável de dinheiros públicos’ associado à decisão de demolição da maior parte do bairro. Na medida em que muitos dos blocos demolidos tinham apenas cerca de 10 anos, tendo sido construídos no âmbito do Projecto de Luta Contra a Pobreza para o Bairro SJD.

"Ali gastaram-se dois milhões de contos para alojar 280 famílias. Foram construídas as casas e os equipamentos... repare que tínhamos um jardim infantil fabuloso, porque nós fizemos casas e nas partes debaixo das casas era para equipamentos de educação ou para emprego. Ficou tudo previsto, um jardim belíssimo, [...] até um campo de futebol, tudo foi feito, um pavilhão gimno-desportivo fabuloso para festas comunitárias, foi tudo abandonado, vandalizado, e... olhe é uma triste história sabe?"

(Padre José Maia, Responsável pelo Centro Claretiano e Paróquia da Areosa, foi coordenador do Programa de Luta Contra a Pobreza do SJD)

“Em relação à parte do bairro, principalmente a que foi construída há 10 anos, enquanto pessoa e cidadã incomoda-me o facto de não tenham sido criadas as condições mínimas para que aquela população pudesse habitar aqueles edifícios. Ou então, que houvesse um trabalho sistemático de retirar algumas pessoas, de fazer algumas transferências, mas, de facto, que o bairro se pudesse manter, porque penso que é um desperdício enorme de recursos, que um investimento deste género só tenha a capacidade de durar dez anos. Por isso penso que era preferível um trabalho de requalificação do bairro e da população que residia lá. Embora também pense que o retirar de alguma população do bairro era fundamental, porque era um bairro com uma densidade populacional muito grande. A população de etnia cigana estava completamente concentrada nesta zona da cidade.”

(Dr^a Cláudia Costa, Técnica da Fundação Porto Social, coordenadora do Programa Urban II no Porto)

Capacidades institucionais criadas no âmbito da iniciativa Urban II

Em relação às capacidades institucionais ou aos recursos de conhecimento, de relação e de mobilização produzidos no âmbito do Programa Urban II Porto/Gondomar observa-se a existência de duas perspectivas distintas.

Uma mais positiva que realça a capacidade de aprendizagem das equipas técnicas e de gestão responsáveis pelo programa, em virtude de ter sido capaz de promover um Projecto de âmbito intermunicipal, que abrange simultaneamente um território de dois municípios diferentes, do Grande Porto¹⁸⁴. Esta perspectiva é defendida pelo representante da CCDRN, que é a instituição com responsabilidades na gestão regional do programa, e que defende a existência de uma cultura de diálogo entre as equipas técnicas das duas autarquias, e a capacidade de se ter adoptado estratégias comuns e a troca de experiências no âmbito do programa.

"Dialogarem entre si, não tiveram uma lógica de costas voltadas [...]. Naturalmente que a vontade autónoma de cada autarquia para a sua estratégia continuou a existir, mas só o facto de sentarmos à mesa técnicos e políticos, dialogarmos sobre os nossos projectos, sobre os resultados que ambos estávamos à espera, foi uma das grandes vantagens deste programa, a partilha da informação através deste partenariado institucional.”

(Dr. Fernando Gomes, Técnico da CCDR-N responsável pela Gestão do Urban II Porto/Gondomar)

"O Comité de Direcção obrigava a que as pessoas estivessem à mesa, tínhamos de acertar estratégias, e essas, para além da discussão dos projectos, também envolvem os montantes financeiros. Portanto, foi fundamental esta troca e partilha de informações, nomeadamente no âmbito do partenariado institucional, permitiu efectivamente direccionar, ou redireccionar, muitas das vezes, determinadas intenções de projectos e de financiamentos que existiam de parte a parte, em ambas as autarquias. Discutia-se ‘se calhar é melhor não ir por aí, até porque já experimentei essa situação no URBAN anterior’.”

(Dr. Fernando Gomes, Técnico da CCDR-N responsável pela Gestão do Urban II Porto/Gondomar)

¹⁸⁴ "Eu acho que a única inovação que houve foi na forma de gestão, de governança do próprio programa, uma vez que existia um único programa que juntava Porto e Gondomar, o que nos obrigou a repensar algumas coisas [...]. Apesar de não ter havido muito cozimento, no sentido do projecto, as linhas e os eixos de intervenção eram iguais para os dois [...] foi a primeira vez que as duas autarquias, ainda por cima com estratégias de intervenção tão díspares, tinham de fazer uma candidatura com os mesmos objectivos (porque o plano de acção era igual para os dois municípios).”

(Dr^a Cláudia Costa, Técnica da Fundação Porto Social, coordenadora do Programa Urban II no Porto)

Uma perspectiva contrária é defendida pela quase generalidade dos actores institucionais entrevistados, que criticam a pouca partilha de informação e de diálogo que existiu durante o processo.

“Não se criaram novas formas de conhecimento sobre os problemas e as necessidades da comunidade cigana [...] não se procurou aprender nada com a comunidade, não se estabeleceram espaços de diálogo e reflexão em torno da comunidade. Trataram-se das questões muito a frio, de forma anti-social e anti pedagógica [...]. Esta Câmara não sabe, não soube e não quer saber nada da comunidade cigana.”
(Dr. Vítor Marques, Representante da União Romani)

A falta de vontade para aproveitar o capital de conhecimento existente na área (das equipas técnicas locais¹⁸⁵ e dos moradores locais¹⁸⁶), e para produzir novo conhecimento através de metodologias de participação, constitui um dos elementos que mais ressalta no âmbito desta iniciativa. Os déficits de diálogo foi criticado pela generalidade dos entrevistados que inclusivamente lamentaram que não tivessem sido devidamente informados sobre os projectos de intervenção previstos para a área, e sobre a sua execução, o que impedia uma melhor gestão do seu trabalho e uma minimização de impactos associados à implementação desses projectos.

Por outro lado, a decisão do executivo municipal de compartimentar as decisões relativas às estratégias de intervenção física e às de carácter imaterial, por diferentes empresas municipais, sem promover um trabalho conjunto que permitisse a sua articulação e integração sistemática, viria a impedir a obtenção de melhores resultados.

“A Fundação Social do Porto era responsável pela implementação de todas as acções de carácter imaterial: por todas as candidaturas dirigidas ao emprego, à formação profissional, à educação [...] A GOP ou a Domus Social eram responsáveis por todas as candidaturas de carácter físico ou material.”
(Dr^a Cláudia Costa, Técnica da Fundação Porto Social, coordenadora do Programa Urban II no Porto)

“O GOP desenvolvia as suas candidaturas da parte material sozinha e eu desenvolvia todas as áreas de carácter imaterial. Houve sim algumas reuniões promovidas pelo executivo camarário com os vários serviços da Câmara,

¹⁸⁵ Por exemplo técnicos que desenvolveram a sua actividade no SJD na vertente educativa (por exemplo na escola E.B. 1, 2 S. João de Deus, com crianças pertencentes a minorias étnicas); técnicos ligados à problemática da toxic dependência (da ARRIMO) desenvolvendo um conhecimento profundo sobre a especificidade destas problemáticas nesta área; ou técnicos com competências no âmbito de processos de realojamento e de intervenção em áreas urbanas em risco’. Por exemplo a Cláudia Costa, Directora Técnica do Programa URBAN II no Porto (que actualmente é responsável pelo Projecto Lagarteiro no âmbito da iniciativa do Governo Central Bairros Críticos) iniciou a sua actividade no S. João de Deus, entre 1993 a 1996, no âmbito do realojamento da população que vivia em barracas (no Projecto de Luta contra a Pobreza), contudo não viria a ser integrada na discussão do processo de demolição e realojamento que ocorreu no Bairro de SJD.

¹⁸⁶ Por exemplo, Ernesto Santos, morador durante 55 anos no bairro, dirigente do clube desportivo local ‘Unidos ao Porto Futebol Clube’ (de 1971 a 2001), e mais tarde elemento da Associação Comunitária do Bairro. O seu percurso profissional esteve sempre ligado às questões da habitação: primeiro como funcionário do processo SAAL Norte e, ao longo dos últimos dez anos, como autarca da Junta de Freguesia de Campanha. No âmbito da Associação Comunitária do Bairro procurou participar activamente na discussão das estratégias formuladas pela autarquia para o bairro e discutir em particular as que estiveram associadas à decisão da sua demolição, mas tal nunca viria a ser aceite.

no sentido de planejar estas intervenções, em termos de estratégias e de timings, mas não havia um trabalho sistemático de articulação entre estas duas áreas de intervenção.”
(Dr^a Cláudia Costa, Técnica da Fundação Porto Social, coordenadora do Programa Urban II no Porto)

Em suma, se o representante da CCDRN defende a ideia de que “a iniciativa veio criar uma cultura de parceria e de envolvimento dos vários serviços desconcentrados da administração central e envolver a população” (Dr. Fernando Gomes), as equipas técnicas locais, por sua vez, notaram inversamente uma total descredibilização do trabalho em rede e da intervenção social face à física, que viria a impedir uma minimização dos impactos negativos associados ao projecto. A decisão de não desenvolvimento de um trabalho territorializado por bairros, mas através de uma lógica por grupo-alvo para toda a área Urban, é também considerado um factor que condicionou a obtenção de melhores resultados.

"As indicações que tínhamos do Concelho de Administração e da Câmara Municipal era para não trabalhar nenhum bairro especificamente. Portanto nós trabalhamos o território como um todo e não só as zonas críticas desta área de intervenção. Tanto que, de todas as acções que fizemos, nenhuma delas foi dirigida a uma destas áreas específicas"
(Dr^a Cláudia Costa, Técnica da Fundação Porto Social, coordenadora do Programa Urban II no Porto.)

Existe então, entre os actores institucionais, uma percepção generalizada da não concretização prática dos princípios da participação comunitária e do trabalho em rede. Esta é sobretudo a percepção dos agentes locais envolvidos de uma forma mais directa no quotidiano do bairro, que manifestam interesse em participar mas não encontram receptividade nesse sentido. Se, no caso do Projecto de Luta Contra a Pobreza os representantes das associações ciganas consideram que deveriam ter sido chamados a participar de uma forma mais continuada e activa, já no caso da intervenção financiada pelo Urban II no Bairro SJD estes consideraram ter sido vítimas de discriminação étnica.

“Existiram motivos políticos, mas também de ressentimento e mesmo com algum racismo à mistura, pois as associações eram quase todas ciganas (União, Vikings...). Todos os moradores se unificaram em torno das associações e pelo facto de serem associações ciganas não foram bem vistas pela Câmara do Porto e acabou tudo”
(Dr. Vítor Marques, Representante da União Romani)

Uma opinião semelhante foi defendida pelos restantes actores institucionais, com excepção do representante da CCDRN que insistiu no discurso da participação associado à iniciativa:

“Prova-se que quando se envolvem as pessoas que actuam directamente no território, efectivamente é possível construir projectos bastante positivos e que permitem atenuar e ultrapassar determinados estigmas inculcados. Estou a lembrar-me, por exemplo, de um projecto que tivemos, apoiado no âmbito do URBAN, que era um projecto de animação cultural que permitiu o convívio [...]. Como sabe, o São João de Deus é caracterizado pela existência de algumas minorias, cigana e africana, e esse projecto, que depois até foi alvo de publicação em livro

de memórias, permitiu um convívio geracional e étnico bastante positivo porque as pessoas foram envolvidas desde o início. Portanto, sempre o lema de fazer com as populações e anular qualquer espírito paternalista [...] a entidade que nos fez a avaliação intercalar, elogiou a tal cultura de parceria com que se assumiam os projectos, o tal fazer com as populações e as associações e não para estas.”
(Dr. Fernando Gomes, Técnico da CCDDR-N responsável pela Gestão do Urban II Porto/Gondomar)

A iniciativa Urban que tem na sua génese objectivos de experimentação de novas metodologias e abordagens de intervenção, mais integradas, para combater a natureza de desvantagem multidimensional das áreas urbanas ‘em risco’, mas na realidade viria a demonstrar pouca capacidade na experimentação de novas formas de trabalho em rede, por exemplo ao nível do trabalho entre os dois municípios que poderiam ter aprofundado mais as suas dinâmicas de relacionamento ao nível da formulação e execução dos projectos.

Em suma, a generalidade dos actores entrevistados defendeu a ideia de que o programa não conseguiu concretizar uma cultura de diálogo e um efectivo trabalho em rede, tendo os procedimentos associados a este programa impedido o desenvolvimento das capacidades institucionais, nomeadamente de relacionamento e de mobilização colectiva locais (por parte das instituições de ensino, acção social, habitação, ...) e a promoção do *empowerment* individual e das associações comunitárias do bairro.

5.3.1.3 – Os Projectos desenvolvidos no âmbito do Pobreza II e III no Morro da Sé

O diagnóstico de uma situação catastrófica no Morro da Sé, associada a um adiantado estado de degradação física e sócio-económica, levaria as autoridades públicas a definirem este local como uma ‘área de intervenção prioritária’ no âmbito de diversos programas que nos anos 80 e 90 procuraram reverter os seus principais factores de desvantagem, procurando alterar a imagem de gueto com que ele estava fortemente conotado. Estes programas, para além de constituírem uma oportunidade de financiamento para a realização de acções em diversos domínios, viriam a constituir uma oportunidade para a experimentação de novos modelos institucionais e de novas abordagens e metodologias de intervenção social e urbanística. Nos próximos pontos, à semelhança do que anteriormente se fez para o Bairro SJD analisa-se a estrutura institucional, os modos de funcionamento e as principais linhas de intervenção estratégica promovidos pelos partenariados constituídos no âmbito das iniciativas Programa

Europeu de Luta contra a Pobreza II e III, bem como os principais resultados em termos institucionais e de governância que lhes estiveram associados.

Enquadramento e estrutura de gestão do II Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza

O segundo Programa Europeu de Luta contra a Pobreza foi aprovado em 1984 e cobriu o período de 1985 a 1989. Em 1986, com a entrada na então Comunidade Económica Europeia, o Morro da Sé viria a participar neste Programa com um projecto essencialmente orientado para os idosos que viviam numa situação de particular vulnerabilidade sócio-económica.

Ao nível europeu, este programa é coordenado por uma agência situada em Lille, que promove o trabalho em rede, não só entre instituições ao nível local como entre equipas de projectos que trabalham entre diferentes países, promovendo a realização de acções de formação e encontros internacionais que visavam a partilha de experiências entre essas equipas. Para além do trabalho em rede outras das inovações metodológicas da iniciativa comunitária é a promoção de uma maior flexibilidade e menor burocracia na gestão do programa.

“Com as regras que existiam, eu podia alterar o orçamento apenas comunicando. Havia uma flexibilidade enorme. Por outro lado, esta equipa de Lille teve a facilidade de entender que os chefes e as equipas de projecto eram uma novidade na Europa, não havia formação nesse sentido, pelo que essa agência deu formação, nomeadamente um curso para chefias de projecto, além de outros cursos, de línguas nomeadamente, e promoveu a trocas de experiências. [...] Estávamos ligados em rede, nós chefes de projecto, mesmo sem Internet”.

(Dr^a Virgínia Sousa, Coordenadora do Projecto Pobreza III e directora técnica da Fundação para o Desenvolvimento Zona Social do Porto durante o URBAN I e candidatura ao URBAN II)

Ao nível local a entidade promotora do projecto é a Segurança Social, e um partenariado que envolve a CMP, o Centro Social da Sé (CSS), o Centro de Saúde da Batalha, a Junta de Freguesia da Sé entre outras instituições e colectividades locais que procuram responder ao desafio que constituiu o novo paradigma de intervenção que este programa vem propor, ao nível do desenvolvimento de um projecto que deve assentar nos princípios do partenariado, da multidimensionalidade e da participação.

“Falar em partenariado na altura destes projectos foi completamente inovador. Agora toda a gente fala em partenariado, parceria, participação, multidimensionalidade dos problemas, mas na altura eram novidades. Tudo isto foi muito interessante porque estas questões não eram só para fazer parte dos princípios [...]. Começa-se também a falar de bolsas de ‘pobreza’ (até então esta era uma palavra tabu) e a considerar projectos que pudesse combater esta problemática de uma forma integrada e territorial”

(Dr^a Virgínia Sousa, Coordenadora do Projecto Pobreza III e directora técnica da Fundação para o Desenvolvimento Zona Social do Porto durante o URBAN I e candidatura ao URBAN II)

Em termos organizativos e institucionais o projecto viria a criar um Centro Integrado de Atendimento Comunitário (CIAC), que procura fazer face à ‘peregrinação institucional’ das famílias de modo a criar respostas locais mais articuladas e ajustadas aos problemas das famílias. Um modelo intersectorial e de proximidade que viria, segundo um dos avaliadores do projecto, a possibilitar “informação mais, útil, próxima e transparente aos cidadãos, facilitando processos burocrático-administrativos” (Henriques, 2001, p.13).

“Percebemos a importância de juntar as pessoas, as instituições e os técnicos num espaço comum que permitisse rentabilizar os recursos e dar respostas integradas. Posso dar exemplos, pessoas que tinham 65 anos e tinham direito à pensão social mas nunca a tinham requerido porque não sabiam, ou pessoas que tinham bebés e que por não trabalharem e não descontarem para a Segurança Social pensavam que não tinham direito ao abono”.

(Dra. Odília Pereira, Assistente social reformada, da Junta de freguesia da Sé)

Funcionamento do parceria criado no II Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza

O CIAC beneficia de uma vasta representação de instituições de protecção social, como os representantes da Junta de Freguesia da Sé, do Centro de Saúde da Batalha, do Centro Social da Sé (CSS), da Escola da Sé, da Fundação da Zona Histórica e de outras instituições ou associações locais, com quem se criavam parcerias pontuais, procurando criar um atendimento em rede, diário e de proximidade.

“Havia um atendimento diário, cada instituição tinha o seu dia de atendimento e havia um dia por semana onde todas as instituições se reuniam para discutir processos complicados.”

(Dra. Odília Pereira, Assistente social reformada, da Junta de freguesia da Sé)

“Os vários Centros de Informação e Atendimento Comunitário distribuíam-se de uma forma que procurava uma lógica de proximidade à população (um centro de atendimento funcionava num espaço cedido pelo Centro de Saúde da Batalha, um outro na Bainharia, e com o alargamento do projecto ao Pobreza III, um outro na Junta de Freguesia de São Nicolau) [...]. Com o tipo de atendimento que criámos (em rede, com a presença de todas as instituições) e com a passagem da informação que existia, evitavam-se situações anteriormente frequentes, como o mesmo problema a ser tratado por várias equipas.”

(Dr^a Delfina Ribeiro, Assistente social, trabalhou no Centro Social da Sé, actualmente é técnica da Direcção-Geral da Segurança Social)

O funcionamento do CIAC em rede, em que se procura fazer o diagnóstico dos problemas de uma família e trabalhá-los em conjunto, viria a permitir a produção de vários recursos de conhecimento sobre as melhores metodologias e possibilidades de trabalho face às diversas problemáticas em análise, o que viria a permitir potenciar os recursos existentes.

“Com o CIAC, com a forma como trabalhávamos, o conhecimento das problemáticas da área passa a ser quase total [...]. Sempre que aparecia uma situação que não se sabia trabalhar, leva-se à reunião de sexta-feira, onde tínhamos a presença de uma administrativa da Segurança Social para esclarecimentos.”
(Dr^a Delfina Ribeiro, Assistente social, trabalhou no Centro Social da Sé, actualmente é técnica da Direcção-Geral da Segurança Social)

De entre as instituições que participam neste partenariado, destaca-se o Centro Social da Sé (CSS) que é uma IPSS com uma longa história de intervenção no bairro, fundamentalmente na área da infância (amas, jardim de infância, ATL), e que, com a possibilidade de acesso a financiamentos do projecto, viria a qualificar, alargar e diversificar os seus serviços, nomeadamente ao nível do apoio dos idosos, para quem foram criados equipamentos específicos de apoio às suas necessidades.

“O Centro Social da Sé tinha uma tradição longa na área da infância mas o Projecto veio ajudar a amadurecer as iniciativas que este Centro prestava às crianças/jovens e começava a prestar ao nível dos idosos (o serviço de apoio ao domicílio e à comunidade - em géneros, em pequenos arranjos domésticos, etc.) [...]. Com o projecto alargaram-se apoios já prestados pelo CSS, nomeadamente o apoio com medicamentos e o apoio ao domicílio. Este era na altura assumido como inovador, porque ia para lá das questões tradicionais do apoio domiciliário (refeição, lavandaria, higiene pessoal e doméstica) incluindo a permanência das técnicas na casa dos utentes para acompanhamento destes ao longo de um dia inteiro ou uma tarde.”
(Dr^a Delfina Ribeiro, Assistente social, trabalhou no Centro Social da Sé, actualmente é técnica da Direcção-Geral da Segurança Social)

“O Centro Social da Sé o que fazia, fazia muito bem, mas não era suficiente em termos da especificidade dos problemas nem da abrangência global dos problemas. [...] Havia um problema complicado com os idosos que toda a vida viveram na Sé e que viviam no último andar sem família ou com família precária. Mantê-los nesses lugares era complicado bem como arranjar-lhes habitação alternativa, uma vez que era uma população que ia sofrer muito ao sair da Sé. Para este tipo de população era necessário encontrar equipamentos que se ajustassem a este perfil de clientes e foi o que se fez.”
(Dr^a Virgínia Sousa, Coordenadora do Projecto Pobreza III e directora técnica da Fundação para o Desenvolvimento Zona Social do Porto durante o URBAN I e candidatura ao URBAN II)

O CSS virá deste modo a contribuir não apenas para a execução prática de muitas acções previstas no âmbito do Pobreza II, como também a garantir a sustentabilidade de algumas delas após o período de financiamentos europeus. Como nota final importa referir que para além de alguma intervenção social junto de populações idosas da Sé, o CSS e o desenvolvimento do programa Pobreza II permitiu dar uma maior visibilidade pública aos problemas da delapidação do património habitacional, cultural e das condições de vida da área, e enfatizar a necessidade de intervenção social junto de outros grupos-alvo em situação de risco, como as amas e as mães jovens solteiras, ou a população envolvida em problemas de droga, alcoolismo e prostituição.

“Viam-se imensas crianças de rua na zona histórica. Crianças em idade escolar, que muitas vezes nem sequer iam à escola e que andavam todo o dia pela rua [...]. Na altura a Sé era uma zona de prostituição e de

falsificação de whisky, havia muito desemprego masculino, as mulheres eram principalmente empregadas domésticas, donas de casa e havia muita prostituição”
(Dra. Odília Pereira, Assistente social reformada, da Junta de freguesia da Sé)

“No Centro Social (para além do Centro de dia dos Idosos) havia também o ‘Serviço de Apoio às Amas’. Estas amas eram pessoas sem formação específica que tomavam conta de crianças, geralmente a pedido de mães prostitutas. [...] Havia amas com 11 e 12 crianças e sem apoios. O apoio do Centro Social da Sé consistia na frequência das crianças ao infantário ou ao ATL, dependendo das idades, e um apoio em géneros e em medicamentos orientado por uma assistente social a cargo desse serviço [...]. As amas ficavam com as crianças, pensavam elas, por períodos de 2 e 3 meses, mas de repente as mães abandonavam-nas e deixavam as amas em condições em que não podiam entregar as crianças ao tribunal.”
(Dr^a Cândida Silva, assistente social do Centro Social da Sé há 22 anos)

Enquadramento e estrutura de gestão do III Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza

O III Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (sinteticamente referido por Pobreza III) foi uma iniciativa mais ambiciosa do que o que o precedeu, quer do ponto de vista dos recursos financeiros disponibilizados pela Comissão Europeia para o seu desenvolvimento (quase duas vezes mais do que o II), quer do ponto de vista dos objectivos que estiveram subjacentes ao seu lançamento, e que se relacionavam com a intenção de testar novas estratégias e metodologias para um combate mais integrado à pobreza, procurando identificar boas práticas neste domínio.

“Obviously, Poverty 3 is neither intended nor able to tackle all aspects of poverty in the Community, as the activities and policies to be pursued in this field are the responsibility of the Member States and their national, regional and local authorities. Its aim is to promote experimentation with new strategies for fighting poverty, and thus to contribute to identifying good practice, encouraging policy and stimulating public debate”
(European Commission, 1993: 40).

No âmbito do princípio de parceria (ou da mobilização de um conjunto diversificado de agentes para um trabalho em rede) sublinha-se a importância não só da experimentação de novas estratégias para combater o problema multidimensional, complexo e inter-geracional da pobreza, como o de encorajar o debate público sobre a problemática, de forma a se poder encontrar boas (melhores) práticas de intervenção face a esta problemática.

O Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza III, que se viria a desenvolver entre 1989 e 1994, é gerido no Porto com a criação da Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto (FDZHP), sendo esta a forma jurídica encontrada pelo município para a gestão destes financiamentos europeus que não podiam ser geridos directamente pela autarquia. Esta Fundação conseguiu assegurar a condução do programa, com a flexibilização e simplificação dos procedimentos associados à sua gestão.

“Uma vantagem enorme do Pobreza III era que não estávamos ligados a nenhum organismo nacional, era comparticipação a 100% da Europa e quem coordenava era directamente a Europa [...]. O chefe de projecto só tinha de dar contas a esta agência. Isto era uma enorme vantagem porque a burocracia era muitíssimo menor do que agora com o URBAN e outros programas, porque não entrou o complicador nacional.”

(Dr^a Virgínia Sousa, Coordenadora do Projecto Pobreza III e directora técnica da Fundação para o Desenvolvimento Zona Social do Porto durante o URBAN I e candidatura ao URBAN II)

A estrutura institucional criada para o desenvolvimento do ‘Projecto da Zona Histórica da Sé e de S. Nicolau’ envolve um conjunto de alargado de parceiros representantes de todas as instituições envolvidas em todas as áreas da política social: serviços públicos; instituições voluntárias; autoridades locais; e associações desportivas, recreativas e culturais. É certo que a maior parte das instituições estavam já representadas no partenariado criado no âmbito do Pobreza II, desenvolvido no Morro da Sé, mas com o alargamento territorial deste novo projecto à freguesia de São Nicolau, alarga-se o conjunto de instituições locais representadas. Este conjunto de parceiros constituiu o Comité Director da Fundação a quem compete as funções de decisão e de execução do plano de actividades. Uma análise à estrutura do partenariado permite identificar uma sobre representação das instituições do Estado¹⁸⁷.

Do ponto de vista de financiamentos importa dizer que a FDZHP viria a fazer a gestão de recursos que tinham diferentes proveniências: europeia (do Pobreza III, *Equal, Horizon, New Opportunities for Women*, entre outros); nacional (do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza e do Instituto de Emprego e Formação Profissional) e local (de fundos da Câmara Municipal do Porto)¹⁸⁸.

Funcionamento do partenariado criado no III Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza

Em termos de funcionamento do partenariado, verificava-se, por um lado a preponderância decisória de algumas instituições, como seja o Centro Regional de Segurança Social (e de forma menos preponderante as IPSS), por outro lado uma tendência para os factores políticos (partidários e/ou derivados de lógicas de afirmação da administração publica) marcarem os processos de decisão.

¹⁸⁷ Administração Regional de Saúde; Associação Social e Cultural de São Nicolau; Câmara Municipal do Porto; Centro Regional de Segurança Social do Porto; Centro Social da Sé Catedral do Porto; Centro Social de Santana; Centro Social do Barredo; Centro Social e Paroquial de São Nicolau; Círculo Católico Operário do Porto; Comissão de Coordenação da Região Norte; Comissariado Regional do Norte de Luta Contra a Pobreza; Direcção Geral dos Desportos; Instituto de Emprego e Formação Profissional; Junta de Freguesia da Sé; Junta de Freguesia de São Nicolau; União das Instituições Particulares de Solidariedade Social; e representantes das associações desportivas, culturais e recreativas.

¹⁸⁸ “O montante de verbas afecto ao projecto foi da ordem de 20 % do orçamento global da Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto (um investimento anual na ordem de dois milhões de contos)” (Rodrigues, Ano, p. 41)

“A estratégia para a área foi elaborada através de reuniões entre os vários parceiros, no âmbito destas reuniões havia os parceiros fortes, que eram nomeadamente os que tinham dinheiro para gastar na área [...], a Segurança Social era o mais importante a Câmara foi perdendo importância, diminuindo o financiamento [...] O Centro Regional da segurança Social era um parceiro muito forte, o mais forte. A Câmara no início também era, até porque grande parte das directrizes da Fundação eram directrizes camarárias. Entretanto cedo a Câmara deixou de dar dinheiro à Fundação e ela teve de arranjar formas de sobreviver.”

(Dra. Odília Pereira, Assistente social reformada, da Junta de freguesia da Sé)

Rodrigues e Stoer (1998) criticam também falhas verificadas na relação entre o Comité Director e a equipe de técnicos responsáveis pelas actividades, notando que existe uma certa autonomia relativa dos técnicos ao longo do desenvolvimento do projecto (note-se que estes eram técnicos destacados por diferentes serviços envolvidos no partenariado)¹⁸⁹.

Para além da relativa distância que é observável entre o Comité Director e as restantes instituições e associações, Rodrigues e Stoer (1998)¹⁹⁰ notam também que do Pobreza II para o III existiu uma demarcação entre a lógica de projecto e a da FDZHP, observando-se uma certa tendência para a acentuação de estratégias individuais das instituições e da Fundação em detrimento de interesses colectivos. Começando a verificar-se uma lógica mais orientada para a cooperação vertical do que para a horizontal.

Apesar da FDZHP estar essencialmente vocacionada para o apoio social, procurando no âmbito dos financiamentos que geriu desenvolver respostas específicas no apoio à criança, à juventude, aos idosos, ou na área do empreendedorismo e da formação profissional¹⁹¹, ela viria também a actuar no domínio da requalificação urbana. Embora a iniciativa Pobreza III não financiasse a reabilitação urbana (com excepção de casos pontuais de pequenos arranjos nas casas dos idosos: electricidade, instalações sanitárias, rampas, etc.; ou ao nível da adaptação de alguns equipamentos sociais) a Fundação viria a candidatar-se a uma espécie de linha de financiamento da CMP para poder trabalhar a reabilitação urbana (não tendo no entanto o direito de expropriar como tinha o CRUARB). Neste contexto a Fundação, viria a trabalhar muito de perto com o CRUARB.

¹⁸⁹ “Além do apoio na forma de verbas, diversos serviços estatais – centrais, regionais e locais, cooperaram na prestação de serviços designadamente através da disponibilização de técnicos (e nestes sobretudo por meio das figuras de requisição e de destacamento). Outros parceiros, especialmente aqueles mais radicados localmente, também facilitaram recursos sobretudo através da mobilização das suas competências em operações de mediação com a população local, mas igualmente contribuindo com trabalho voluntário e partilha de recursos culturais e materiais (por exemplo a cedência de espaços para actividades).” (Rodrigues e Stoer, 1998: 9)

¹⁹⁰ Esta autora foi também avaliadora do projecto Pobreza III.

¹⁹¹ Por exemplo face ao problema da prostituição “procurou-se pegar num grupo de mulheres que não faziam nada e dar-lhes formação e trabalho [...]. Criaram-se vários ateliês (como o de costura) e trabalho inicialmente voluntário (nos Centros de Refeições, ou no apoio aos idosos)” (Dra Cándida Silva, assistente social do Centro Social da Sé há 22 anos).

“Há aqui dois pólos de trabalho na reabilitação urbana, o CRUARB e a Fundação, mas que trabalhavam completamente juntos, tanto mais quanto o representante na Fundação da Câmara Municipal era o vereador que era coordenador do CRUARB.”

(Dr^a Virgínia Sousa, Coordenadora do Projecto Pobreza III e directora técnica da Fundação para o Desenvolvimento Zona Social do Porto durante o URBAN I e candidatura ao URBAN II)

“Os técnicos do CRUAB chegavam a dar apoio técnico à Fundação; trabalhava-se em equipe, havendo uma articulação muito grande, uma permuta de recursos e um bom entrosamento entre as duas equipas técnicas. ”

(Arq. Rui Loza, Director do CRUARB de 1990 a 2003, em 2004 integra a SRU, Porto Vivo, actualmente é Director da Delegação do Porto do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana – IHRU).

O trabalho social realizado por estas duas instituições evidencia no entanto abrangências diferentes. Enquanto o trabalho social do CRUARB termina com o realojamento da população, restringindo-se o papel das assistentes sociais á selecção das famílias e ao seu acompanhamento até às novas casas requalificadas; já o trabalho da FDZHP evidencia uma maior abrangência social em virtude do leque mais vasto de recursos de que dispõe (trabalhando as famílias que vão ser realojadas, as já realojadas; ou as que nem beneficiam destes programas, através de intervenções sociais nos domínios do emprego e de formação, do apoio à guarda das crianças, entre outros).

Importa referir que a actuação do CRUARB beneficia de financiamento específico conseguido com uma candidatura aprovada no âmbito do Projectos-Piloto Urbano da Sé, e que foi desenvolvido no mesmo intervalo temporal do Pobreza III¹⁹². Este financiamento incidia sobretudo em intervenções físicas/materiais (que complementaram a intervenção do Pobreza III), todavia os custos com a componente habitacional não podiam ser imputáveis às verbas deste programa comunitário (nem mesmo os de realojamento). A actuação do CRUARB visou assim, sobretudo, a requalificação das infra-estruturas; a pavimentação das ruas e dos espaços públicos; o restauro de monumentos; a beneficiação de estabelecimentos comerciais; a criação de espaços com interesse para o Turismo; entre outras.

“Debaixo dos arruamentos do Bairro da Sé, temos hoje infra-estruturas modernas de água, saneamento, electricidade, telecomunicações, gás, implicando a arqueologia e repavimentação de todos os arruamentos. O projecto também foi dirigido para um conjunto de equipamentos significativos, como o Centro de Articulação e Dinamização do bairro da Sé, onde funciona o gabinete de dinamização do bairro da Sé, o gabinete que geria o próprio programa mas que tinha também um conjunto de áreas polivalentes; a intervenção no Museu de Arte Sacra, Igreja dos Grilos; a reconstrução da Casa da Câmara Medieval; e houve também a construção do espaço público (Largo do Duque da Ribeira, com demolição de uma série de barracas que havia, e a construção de um parque de estacionamento subterrâneo).”

(Arq. Rui Loza, Director do CRUARB de 1990 a 2003, em 2004 integra a SRU, Porto Vivo, actualmente é Director da Delegação do Porto do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana – IHRU)

¹⁹² De 1989 a 1993 a Comissão Europeia lançou 33 Projectos-piloto Urbano (PPU) com a finalidade de ajudar os Estados Membros a combater os problemas das áreas urbanas ‘em risco’. Em 1992, o CRUARB prepara a candidatura à iniciativa e em Novembro de 1993 é-lhe comunicada a decisão de atribuição deste projecto a uma taxa média de 61,7% da totalidade da despesa elegível.

Capacidades institucionais criadas no âmbito do II e III Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza

Pode afirmar-se que estas iniciativas vieram promover o desenvolvimento de uma lógica de trabalho em rede, incentivando a produção de recursos de conhecimento e de relacionamento entre as várias instituições ao nível local. A opinião defendida pela generalidade dos entrevistados é que as iniciativas europeias de luta contra a pobreza criaram espaços de interacção, por terem estimulado a comunicação entre parceiros, favorecendo a produção de um conhecimento mais estruturado sobre os problemas e sobre as possibilidades de actuação na área.

"Naquela altura começou a funcionar muito melhor, até porque estava toda a gente no CIAC [...]. Começou a construir-se um conhecimento e estratégia mais integrados. As pessoas tinham reuniões periodicamente."
(Dr^a Ana Teixeira, Assistente Social da Junta de Freguesia da Sé desde 1980)

"Mas de facto ninguém pode negar, o projecto foi uma lufada de ar fresco na mentalidade e uma mudança na metodologia de trabalho [...] com o trabalho em parceria que nunca se tinha aplicado até então daquela forma. Havia trabalhos em rede local de dimensão mais pequena, mas nada com este grau de envolvimento de entidades oficiais e particulares e da dimensão que foi este projecto."
(Dr^a Delfina Ribeiro, Assistente social, trabalhou no Centro Social da Sé, actualmente é técnica da Direcção-Geral da Segurança Social)

Um dos recursos mais escassos no projecto da zona histórica da Sé e de S. Nicolau foi o tempo: as demoras associados à identificação dos parceiros e à formação das equipas técnicas, o que face a um projecto de duração limitada criou algumas dificuldades. Por outro lado, foi detectada uma falta de coordenação e de preocupação em tentar não deixar alastrar a questão do consumo e comercialização de droga no Morro da Sé.

"Combater este alastramento requer uma permanência no local das entidades, etc. e enfim há lá segurança porque ela não deixa de existir ela só se deslocaliza, não é?, problemas de droga e... a problemática do tráfico e consumo de droga aparece na Sé durante os anos 80 diminui bastante depois do Projecto-Piloto Urbano e depois volta a regressar. A economia paralela alimenta parte das pessoas que moram aqui e indirectamente outras [...]. a Sé passou de um bairro de prostituição a um bairro de tráfico de droga [...], as pessoas do bairro com problemas sociais sempre estiveram ligadas a actividades ilegais... e o tráfico da droga é muito mais rentável que a prostituição..."
(Eng. Margarida Guimarães, Técnica do CRUARB até à sua extinção, actualmente é responsável na Porto Vivo, SRU pelo Projecto de Reabilitação do Morro da Sé)

Contudo, e em síntese, importa referir que no âmbito das iniciativas europeias de luta contra a pobreza dirigidas para a Sé, desenvolveu-se um trabalho de grande proximidade à população, aprofundando-se o conhecimento sobre as suas necessidades e expectativas e estabelecendo-se mesmo relações de grande contacto e confiança.

"Havia velhinhas idosas que me telefonavam todas as manhãs a dizer como tinham dormido, as pessoas passavam aqui para me dizer bom dia. Muitas das pessoas só precisavam de apoio social, ou melhor, psico-social, precisavam de conversar. Isto só era possível porque havia muitos técnicos no terreno, havia um atendimento diário e havia uma troca."

(Dr^a Ana Teixeira, Assistente Social da Junta de Freguesia da Sé desde 1980)

5.3.1.4 – A actuação, em curso e prevista, pela SRU - Porto Vivo para o Morro da Sé

A extinção do CRUARB e da FDZHP e a criação da SRU - Porto Vivo

Até à criação da Sociedade de Reabilitação Urbana (SRU) - Porto Vivo, e com excepção de programas da administração central que contribuíram para a reabilitação do edificado (designadamente o RECRUA ou o Projecto de Revitalização Económica PROCOM), o estabelecimento de parcerias no Centro Histórico do Porto baseou-se eminentemente no estabelecimento de acordos entre entidades públicas e associações locais, sendo a origem do financiamento quase exclusivamente público. Com a criação da SRU - Porto Vivo e a extinção do CRUARB e da FDZHP, viria a instalar-se no Centro Histórico do Porto uma lógica distinta comparativamente à que as instituições anteriormente procuraram desenvolver, baseando-se esta, essencialmente numa intervenção centrada na atracção de investimento privado, em alternativa ao investimento público.

A alteração do executivo municipal trouxe a decisão política da extinção do CRUARB em 2003, uma instituição que, como anteriormente foi referido, surgiu no pós-25 de Abril para promover a recuperação e beneficiação do edificado do Centro Histórico do Porto (quase sempre a partir de processos de expropriação), procurando resolver, com uma total dependência de fundos públicos, sobretudo os problemas de sobre-ocupação da habitação, da degradação do património e da precariedade dos alojamentos¹⁹³. Todavia, o novo executivo veio levantar a questão do retorno do investimento efectuados por esta instituição, criticando as avultadas somas de recursos que foram investidas em obras de arquitectura de qualidade, mas apenas num muito limitado número de edifícios. O facto da maior parte dos inquilinos destas casas terem rendas baixas e o ónus da conservação ter ficado a cargo do CRUARB, viria a gerar críticas em relação à manutenção de gastos continuados.

¹⁹³ Mais tarde, com o acesso ao financiamento do Projecto-Piloto Urbano da Sé, a sua actuação passa também a dirigir-se para a requalificação das infra-estruturas urbanas e do espaço público.

Ao nível do desenvolvimento das entrevistas foi também sendo referido o processo de contínuo esvaziamento de competências e de verbas que o poder político local determinou relativamente à FDZHP. Foram ainda identificadas duas fases essenciais no que respeita à intervenção estratégica protagonizada por esta instituição. A saber, uma primeira fase, de 1995 a 2001, em que a ênfase é sobretudo colocado nas questões sociais e de desenvolvimento da rede de equipamentos e serviços sociais; e a partir de 2001 em que se verifica uma crescente aposta nas questões da requalificação habitacional e uma tentativa de transferência das competências sociais (as valências de apoio às crianças e idosos) para as Instituições Privadas de Solidariedade Social (IPSS), defendendo-se que, para o trabalho social existem as IPSS com as quais a Segurança Social pode contratualizar directamente.

Com a mudança do executivo camarário e a decisão política de extinção da FDZHP em 2008, uma instituição que durante 17 anos interveio no núcleo antigo da cidade, a autarquia viria a transferir as competências de reabilitação urbana para a SRU - Porto Vivo, e a criar algum vazio no que respeita à intervenção no domínio social. Para além do encerramento de muitos equipamentos e serviços que tinham vindo a ser criados no âmbito das iniciativas anteriores, a extinção da FDZHP veio criar incerteza em relação ao futuro do vasto património físico e intelectual da instituição. A saber, cerca de 90 prédios (56 recuperados e 30 ainda degradados que se distribuem pelo Centro Histórico) e todo o conhecimento associado às experiências acumuladas pelos que aí trabalharam.

“A minha experiência em termos de aprendizagem, de montagem e operacionalização de uma equipa, leva-me a acreditar que quando se constrói uma equipa que é capaz de pensar e produzir, não se a deve desmembrar por qualquer motivo. É muito difícil montar equipas e o que eu penso é que muitas vezes se intervém com muita ligeireza, por isso, quando há equipas no terreno que sabem o que estão a fazer, devem ser estimadas e premiadas [...] não faz sentido estar sempre a começar do zero, perdem-se as lições, os conhecedores, as redes de confiança, os intervenientes”.

(Arq. Rui Loza, Director do CRUARB de 1990 a 2003, em 2004 integra a SRU, Porto Vivo, actualmente é Director da Delegação do Porto do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana - IHRU)

“Um dos primeiros problemas da SRU quando cheguei cá foi o de resolver problemas deixados em aberto pela Fundação. Nós não queríamos perder os colaboradores da Fundação, pois têm um conhecimento privilegiado da zona, por outro lado há os compromissos que a Fundação tinha assumido e que são fundamentais para o projecto [...]. Há aqui um problema complicado e que tem a ver com o Lar de Terceira Idade que era gerido pela Fundação, que está extinta e em estado liquidatário, e nós vamos ter que encontrar uma forma de assumir aquele tipo de intervenção. Vamos integrar aquele projecto e todas as instituições que ocupavam espaços da Fundação: o lar; a lavandaria social; a cozinha social [...]. As competências da Fundação terão de passar para a Segurança Social.”

(Dr^a Ana Paula Delgado, Administradora delegada, com funções executivas da Porto Vivo, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense S.A)

Com a extinção da FDZHP, a tónica da intervenção no Centro Histórico passa a estar totalmente colocada na reabilitação urbana, passando a SRU a enfatizar o dever dos proprietários na realização das obras de reabilitação necessárias à concretização das orientações estratégicas elaborados para os vários quarteirões que integram cada uma das unidades de intervenção. No âmbito do novo regime jurídico da reabilitação urbana define-se efectivamente que o dever da reabilitação do edificado incumbe aos privados, enquanto do Estado se espera, para além da coordenação das intervenções dos diversos actores, a modernização das infra-estruturas, dos equipamentos e dos espaços públicos das áreas urbanas a reabilitar. Nesse sentido o papel da SRU tem vindo a ser o de procurar sensibilizar os proprietários para os benefícios fiscais, financeiros e procedimentais associados ao investimento no Centro Histórico (por exemplo com a agilização dos processos de licenciamento). E nos casos em que o proprietário não tem capacidade financeira para contrair um empréstimo para obras, este pode ser expropriado e a SRU vende o seu ex-bem a preços do mercado.

Em termos estratégicos, o objectivo essencial da SRU passa assim a ser o da requalificação urbana e neste domínio o de ‘por o mercado a funcionar’, procurando para tal a remoção dos principais obstáculos que se colocam à reabilitação do edificado, ao nível legislativo, administrativo ou financeiro.

“Agora (com a SRU), o ónus da reabilitação do edificado pertence aos proprietários. Se pensarmos no SAAL ou no CRUARB, trata-se de uma lógica totalmente diferente, pois a SRU estabelece como princípio que o sector público tem um papel supletivo. Isto tudo começou antes das crises financeiras, não nos podemos esquecer que as últimas décadas foram inspiradas pela visão neoliberal.”

(Dr^a Ana Paula Delgado, Administradora delegada, com funções executivas da Porto Vivo, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense S.A)

O modelo de intervenção é por quarteirão. O Conselho de Administração define o quarteirão e a SRU faz o levantamento a todos os níveis e elabora um plano de base estratégico que é posto em discussão pública. Se os proprietários não aderem, temos que fazer expropriações, esse será o último recurso. [...] Há cenários diversos: quarteirões em que existem muito poucas expropriações amigáveis mas muitas litigiosas, nestes casos é um processo moroso (as divergências têm a ver com diferenças de valores das indemnizações), há outros, em que a maior parte das expropriações foram amigáveis [...]. A ideia e filosofia é que devem ser os proprietários a recuperar os edifícios, quando não o fazem deve-se proceder à expropriação, não que a queiramos mas porque parece ser a última via de preservação dos centros históricos. O que fazemos depois de reabilitar é vender os edifícios.”

(Dr^a Ana Paula Delgado, Administradora delegada, com funções executivas da Porto Vivo, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense S.A)

“O trabalho de reabilitação da SRU é feito com base no documento estratégico que é elaborado para cada quarteirão e que orienta assim o tipo de intervenção que os privados têm de fazer (...) depois vamos procurar responder a situações diferentes: pedidos de licenciamento dos privados, procura de soluções para o alojamento provisório ou definitivo dos inquilinos ...”

(Eng. Margarida Guimarães, Técnica do CRUARB até à sua extinção, actualmente é responsável na Porto Vivo, SRU pelo Projecto de Reabilitação do Morro da Sé)

Obstáculos à reabilitação do edificado centrado na atracção de investimento privado

Vários parecem ser, no entanto, os obstáculos que se colocam a um modelo de reabilitação física do edificado que deposita no proprietário toda a responsabilidade do investimento, ainda que o apoiando através de reduções de taxas e impostos municipais e com diversos benefícios fiscais.

1) A existência de territórios que não são atractivos para a iniciativa privada e que, por conseguinte, não conseguem entrar tão facilmente na lógica de ‘por o mercado a funcionar’. Por exemplo, áreas que evidenciam condições físicas e sócio-económicas mais desfavoráveis (com arrendatários de baixas posses e proprietários descapitalizados) e que, por oposição às áreas com um maior prestígio e valor paisagístico e simbólico (como são por exemplo as de frente de rio), continuam a requerer um forte apoio da administração pública “para que a iniciativa privada tenha capacidade para realizar os investimentos necessários à reposição das condições de habitabilidade e de vida necessárias” (Arq. Rui Loza). A este propósito, embora a legislação preveja que possam ser desenvolvidas operações integradas de reabilitação urbana, como a que está prevista para o Morro da Sé, os mecanismos de incentivos existentes são ainda insuficientes para atrair os investidores, embora comecem a existir alguns sinais positivos.

“Nas áreas mais densas e degradadas, mais inacessíveis ao automóvel, mais condicionadas do ponto de vista do ambiente social, é preciso inverter a situação com outra capacidade, que não é a capacidade dos proprietários. Portanto, há aqui uma desproporção entre os meios necessários e os apoios que a administração põe.”

(Arq. Rui Loza, Director do CRUARB de 1990 a 2003, em 2004 integra a SRU, Porto Vivo, actualmente é Director da Delegação do Porto do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana - IHRU)

“Dentro deste território, sobretudo em 2007 e 2008, começou a aparecer um tipo de investidor que não existia, que são pessoas com algumas economias, nomeadamente jovens e estrangeiros, que compram prédios para reabilitar. Isso já acontecia em territórios menos hostis e mais atractivos e agora começou a acontecer no bairro da Sé, sobretudo porque é barato e porque não têm medo de comprar agora e usar daqui a cinco ou dez anos. E tanto compram a particulares, como à Câmara (em hasta pública)”.

(Drº Brás Pereira, Porto Vivo, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense S.A)

2) - A existência de proprietários sem meios financeiros para realizarem os projectos de reabilitação impostos pela SRU, a que não é alheia à decisão do Estado de congelamento das rendas habitacionais durante cerca de 50 anos. Para além da descapitalização económica a que

foram sujeitos ao longo de décadas, os proprietários vêm-se agora confrontados com a necessidade de fazer investimento cujo retorno não é garantido nem imediato.

“A questão da lei do arrendamento obriga a custos com os inquilinos quase superiores aos que temos com os proprietários. A lei das rendas dos anos 40 descapitalizou os senhorios. Se quiserem reabilitar vão ter que ir buscar dinheiro à banca ou a bens, e vamos ter que os convencer que isto compensa.”

(Dr^a Ana Paula Delgado, Administradora delegada, com funções executivas da Porto Vivo, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense S.A)

“A questão é que um proprietário que tenha um prédio tem de suportar os realojamentos, ou seja, tem de indemnizar os inquilinos para eles saírem ou tem de os realojar temporariamente, enquanto eles não regressam, e se fizerem as obras antes deles regressarem, tem de lhes actualizar a renda [...]. Ele tem de pagar as obras, mas o retorno do investimento só vem daqui a dez anos, porque primeiro tem um período de actualização de rendas. Mas isto é no pressuposto de que haja inquilinos, porque senão fica com o prédio reabilitado, mas vazio. Ou seja, há aqui uma sustentabilidade que não é garantida.”

(Arq. Rui Loza, Director do CRUARB de 1990 a 2003, em 2004 integra a SRU, Porto Vivo, actualmente é Director da Delegação do Porto do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana - IHRU)

3) A imprevisibilidade das demoras associadas a negociar os contratos de reabilitação e as expropriações (com a transição dos processos em tribunais) deve ser convenientemente ponderada, pois muitas vezes o processo de reabilitação urbana tem custos associados, como seja, por exemplo, o encerramento de actividades comerciais durante meses. “Evitar encerramentos longos e a deslocalização das actividades económicas” são de resto preocupações referidas pela Directora da SRU durante a entrevista que lhe foi efectuada.

A estratégia prevista pela SRU para o Morro da Sé

Procura-se agora, de forma sumária, identificar as estratégias previstas pela SRU – Porto Vivo para o Morro da Sé, contudo não constitui objectivo desta dissertação a avaliação do que está a ser feito no âmbito desta iniciativa, nomeadamente quanto ao funcionamento dos partenariados previstos, devido ao carácter ainda recente das intervenções.

“O Morro da Sé foi considerado uma intervenção urgente e necessária a curto prazo: o bairro da Sé está no coração do centro histórico, as pessoas que vêm à Baixa vão visitar o coração da cidade que é a Sé; a Porto Vivo apostou na possibilidade de se fazer aqui uma intervenção profunda atraindo outras populações, nomeadamente, população jovem.”

(SRU – Porto Vivo, 2006)

Depois de ter sido feito o levantamento de todos os 285 edifícios dos onze quarteirões que constituem o Morro da Sé foi elaborado, em 2007, o documento estratégico que define o modelo de intervenção para esta operação territorializada de reabilitação urbana e, com base no qual, viria a ser feita uma candidatura às parcerias de regeneração urbana do QREN. No âmbito da estratégia definida para o bairro, embora se contemple a intervenção em algumas infra-estruturas e espaço público, reconhece-se que o Projecto-Piloto Urbano da Sé, gerido pelo CRUARB, já tinha desenvolvido uma intervenção importante neste âmbito e que, portanto, o ‘Programa de Reabilitação da Sé’ se irá concentrar nos objectivos da reabilitação física do edificado da área, definindo-se com este propósito o eixo estruturante: Terreiro da Sé/ Rua Escura/ Rua da Bainharia/ Rua dos Mercadores. A intervenção, cujo plano de actuação está previsto até 2011, envolve 11 quarteirões compostos por 285 edifícios, na sua maioria privados¹⁹⁴.

Com vista à reabilitação do edificado e à produção de fogos qualificados num misto de tipologias e de modelos de habitação, a SRU tem vindo a apostar em diferentes parceiros privados e em diferentes modalidades de intervenção.

"Desde a intervenção isolada, prédio a prédio, à reabilitação de nove ou dez prédios em que estamos com um contrato de habitação que envolve meia dúzia de proprietários e em que há uma reabilitação conjunta.”
(Eng. Margarida Guimarães, Técnica do CRUARB até à sua extinção, actualmente é responsável na Porto Vivo, SRU pelo Projecto de Reabilitação do Morro da Sé)

O ‘Programa de Reabilitação da Sé’ procurará introduzir três motores de reabilitação e de dinamização da área: a construção de uma residência universitária para jovens estudantes; de uma pequena unidade hoteleira; e a criação de dois núcleos de residências colectivas para pessoas com mais de 64 anos que residem sós, muitas delas em condições difíceis e que exigem apoio domiciliário¹⁹⁵.

¹⁹⁴ “No que respeita aos mecanismos de apoio à reabilitação do edificado existentes, o Programa de Reabilitação destaca a importância do RECREIA, dado que no Bairro da Sé mais de 200 fogos são arrendados e se encontram em mau estado de conservação. Este programa pode financiar, a fundo perdido, em média 50% do valor das acções a realizar. O valor de investimento remanescente pode ser financiado pelo próprio INH, bem como por instituições bancárias, havendo, para tal, benefícios já acordados no quadro da Loja da Reabilitação. Pode ainda realizar-se uma candidatura municipal ao REHABITA porque esse programa permite, aos privados, no âmbito do RECREIA, uma majoração equivalente a 10% da comparticipação já elegível, majoração esta a ser assumida em partes iguais pela CMPorto e pelo INH. O REHABITA permite ainda à CMPorto estabelecer um programa de realojamento temporário de apoio às intervenções de privados.” (SRU – Porto Vivo, 2006: 39).

¹⁹⁵ A partir da recuperação e ampliação de um equipamento social, que a FDZHP tinha construído e que é agora gerido pelo Centro Social da Sé.

“A residência de estudantes envolve a reabilitação no conjunto de 22 prédios num mesmo quarteirão. Há um promotor privado que vai reabilitar o edificado e já há uma empresa que vai fazer a gestão e a exploração da residência de estudantes. Portanto, já temos aqui toda a estratégia definida e em construção, todos os parceiros já estão confirmados e contratualizados para que isto funcione, pelo menos nos próximos 50 anos.”

(Eng. Margarida Guimarães, Técnica do CRUARB até à sua extinção, actualmente é responsável na Porto Vivo, SRU pelo Projecto de Reabilitação do Morro da Sé)

Em termos estratégicos o ‘Plano de Reabilitação da Sé’ defende a regeneração desta área com a atracção de novos habitantes (sobretudo jovens), todavia assumindo que este processo deve ser feito a par da manutenção da população que aí actualmente reside.

“Queremos manter a identidade, manter a população, o que implica alojá-las temporariamente, também queremos atrair novos residentes.”

(Dr^a Ana Paula Delgado, Administradora delegada, com funções executivas da Porto Vivo, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense S.A)

No caso de o proprietário realizar as obras por sua iniciativa, sem ser em parceria com a SRU, este é responsável pelo realojamento dos inquilinos. No caso de o proprietário não chegar a acordo com a SRU quanto às obras e a casa for expropriada, os direitos de arrendamento simplesmente acabam, sendo a SRU responsável pelo realojamento do ex-inquilino. O realojamento da população carenciada é normalmente feito em fogos disponíveis em bairros sociais que são geridos pela Domus Social (Empresa de Habitação e Manutenção do Município do Porto¹⁹⁶), tendo a SRU – Porto Vivo estabelecido um protocolo com esta empresa com vista ao realojamento temporário, no prazo de quatro anos, enquanto se realizam as obras no edificado, existindo depois a promessa de que os inquilinos poderão voltar às suas casas¹⁹⁷. Todavia, se o número de apartamentos diminuir pós-reabilitação, nem todos terão direito à manutenção do contrato, vindo em primeiro os mais idosos, depois os mais carenciados e depois os com o contrato de arrendamento mais antigo.

“Já realojamos 27 famílias, nós suportamos uma parte das rendas. Realojamos as famílias e não houve qualquer problema, foi-lhes explicado que os realojamentos são temporários. As pessoas têm a garantia que vão voltar, há uma garantia de arrendamento social. Está previsto no plano prédios para realojamento temporário, havendo a preocupação para não juntar, não criar guetos.”

(Dr^a Ana Paula Delgado, Administradora delegada, com funções executivas da Porto Vivo, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense S.A)

¹⁹⁶ Esta empresa pública de âmbito municipal foi constituída em 2000, com o objectivo de gestão do parque habitacional, e de manutenção os de equipamentos e infra-estruturas, do domínio público e privado, de gestão da Câmara Municipal do Porto.

¹⁹⁷ Refira-se no entanto que a requalificação dos imóveis implica uma futura actualização de renda com base no IRS: até ao limite de 10% do rendimento líquido mensal do agregado familiar, caso este não exceda dois salários mínimos nacionais, e 15% do rendimento líquido mensal, nos restantes casos.

“Se a reabilitação é de só um prédio tem de se realojar temporariamente, ou não, quando a obra é feita com o inquilino lá dentro. Quando se faz a reabilitação a nível de quarteirão e que envolve vários edifícios, aí tem de se estudar uma solução temporária para o problema das famílias. [...] Nos documentos estratégicos aprovados para os quarteirões da Sé, há ainda um conjunto de edifícios que pertencem a entidades públicas e para onde está programada a reabilitação para o realojamento das famílias.”

(Eng. Margarida Guimarães, Técnica do CRUARB até à sua extinção, actualmente é responsável na Porto Vivo, SRU pelo Projecto de Reabilitação do Morro da Sé)

Importa referir que no ‘Programa de Reabilitação da Sé’ está também prevista a criação de alojamentos de cariz mais social em prédios de propriedade pública, no património devoluto que existe na área (da CMP; da extinta FDZHP; ou da SRU - Porto Vivo). No âmbito dos edifícios municipais há já um projecto estabilizado que enforma uma parceria entre a CMP; a SRU-Porto Vivo; a FENACHE (cooperativa de habitação); os SASUP (Serviços de Apoio Social da Universidade do Porto); e a CESAP (Cooperativa de Ensino Superior Artístico do Porto), considerando-se que este pode representar um motor de mudança no processo de reabilitação urbana do Morro da Sé.

Para finalizar importa referir que a SRU – Porto Vivo estabeleceu ainda um partenariado com instituições locais (Fundação da Juventude do Porto; Cidade das Profissões; e Porto Digital) com o objectivo de promover a formação e o emprego, existindo ainda expectativas de no futuro se reforçar as ligações com as Juntas de Freguesia e as comunidades locais. A ligação da SRU com as comunidades locais tem ocorrido predominantemente através da ligação com as escolas (na promoção de concursos que visam sensibilizar os jovens para a importância da requalificação) e com os residentes, no âmbito do levantamento das necessidades da área e no desenvolvimento dos processos de realojamento para imóveis da área ou para outros locais.

Está ainda previsto no ‘Programa de Reabilitação da Sé’ a implementação de uma unidade de Gestão da Área Urbana, com vista a uma coordenação das acções no terreno, devendo esta acção repercutir-se no apoio e envolvimento da população; tratamento da imagem e das condições ambientais do espaço público; dinamização das actividades económicas; dinamização cultural; e apoio ao reforço da actividade turística.

5.3.1.5 – Uma reflexão comparativa entre o Bairro São João de Deus e o Morro da Sé

Embora ao nível dos discursos, em ambos os estudos-de-caso, se assumia a intenção de implementar uma cultura de parceria e de participação no âmbito das iniciativas de regeneração urbana, no entanto nem sempre se viria a concretizar o desenvolvimento de novas atitudes e culturas de trabalho no âmbito dos partenariados (quer ao nível do envolvimento comunitário quer das equipas técnicas), com repercussões num deficit das capacidades institucionais que poderiam ter sido criadas.

Uma análise comparativa entre as duas áreas urbanas ‘em risco’ permite constatar a existência de um maior desfasamento entre os discursos e as práticas das entidades oficiais no que respeita à ‘governância’ no caso do Bairro de SJD do que no da Sé. Efectivamente, com excepção de alguns episódios, pouco consistentes, de envolvimento comunitário e institucional no Bairro SJD (no âmbito da iniciativa de Luta Contra a Pobreza), a intervenção neste bairro viria a ser pautada por propósitos predominantemente instrumentais de acesso a financiamentos públicos. A existência de uma liderança política descomprometida com os objectivos da participação comunitária e da construção de consensos, viria a impedir que no âmbito da intervenção co-financiada pelo Urban II se promovesse um trabalho colaborativo entre as equipas técnicas com uma longa experiência de trabalho no local. Bem como o envolvimento da população residente, que demonstrava uma enorme vontade em participar na definição de estratégias para a transformação da área. Tendo-se assim perdido uma importante oportunidade para a experimentação de novas metodologias de organização e de trabalho em rede, ao contrário do que previa o próprio programa co-financiador.

No caso do Morro da Sé, não se verificam diferenças significativas entre os discursos das entidades oficiais e das entidades locais, uma vez que as posições apontam, na sua grande maioria, para a existência de um trabalho efectivo de parceria, particularmente no âmbito do II e III Programa de Luta Contra a Pobreza. Efectivamente, a perspectiva dominante dos representantes institucionais (tanto das instituições coordenadoras como das instituições locais) é de que o lançamento desta iniciativa veio implementar novas metodologias de trabalho que eram até aí praticamente inexistentes. Destacando-se em particular as práticas de atendimento integrado desenvolvidas no âmbito Pobreza II e III, que viriam a permitir melhorar o diagnóstico dos problemas e a qualidade das respostas formatadas para responder às necessidades sociais identificadas. Os representantes institucionais não deixam, no entanto,

de lamentar a significativa dependência das parcerias face aos financiamentos dos programas comunitários e às próprias organizações responsáveis pela gestão destes programas, entretanto extintas.

Em relação à lógica de actuação da SRU - Porto Vivo, embora os discursos dos seus representantes e técnicos refiram a importância da participação comunitária, as suas práticas enfatizam sobretudo a importância da atracção do investimento privado, desenvolvendo um modelo de requalificação que visa predominantemente a reabilitação física da área pelos privados. Limitando-se neste contexto a participação dos cidadãos à discussão das melhores soluções de realojamento, no caso em que a intervenção envolve edifícios inseridos nos quarteirões de intervenção estratégica da SRU.

A falta de sustentabilidade dos processos, dos equipamentos e das instituições e equipas técnicas com *know-how* na intervenção social e urbanística, é igualmente uma conclusão validada pelas entrevistas efectuadas em ambos os bairros, sendo sobretudo lamentada a falta de sustentabilidade dos investimentos ao longo do tempo. O desenvolvimento de projectos, de instituições e de parcerias de curto prazo, desgarrados de uma visão estratégica e integrada de longo prazo, é visto como responsável pelo desperdício de recursos, não só materiais, como também simbólicos, de relação e de conhecimento.

Em ambas as áreas em análise, no final dos programas de financiamento, assiste-se ao encerramento de vários equipamentos e serviços de apoio às famílias, e são observadas situações de negligência na gestão do património construído e das actividades e instituições criadas no âmbito destas iniciativas. A sensação de desperdício económico e de se estar permanentemente a ‘recomeçar de novo’, foi exposta com desânimo pela generalidades dos entrevistados, particularmente dos que estiveram mais directamente envolvidos no desenvolvimento das iniciativas.

Em relação à percepção dos actores institucionais entrevistados sobre os recursos de conhecimento, relacionais e de mobilização que foram produzidos pelas iniciativas, distinguem-se, mais uma vez, a situação das duas áreas urbanas ‘em risco’. No caso do Morro da Sé, há, claramente, uma visão mais positiva no que respeita à produção deste tipo de recursos considerando-se que foi no seio das instituições (locais) que eles foram mais gerados. No caso do Bairro de SJD, as opiniões divergem no que respeita aos recursos produzidos no

âmbito do Projecto de Luta contra a Pobreza, e no mais recente ‘Projecto de Reconversão’ do bairro. Enquanto o primeiro se critica por ter sido incapaz de criar relações de confiança entre as instituições e os moradores, o que se viria a repercutir em processos de realojamento confusos e no desentendimento em relação à gestão da nova habitação construída; no caso do ‘Projecto de Reconversão’, gizado pela autarquia e co-financiado pelo Urban II, criticam-se os défices de abertura e de diálogo, notando-se que eles se repercutem em processos de decisão desenvolvidos pela cúpula do executivo municipal, sem envolver as instituições nem as populações locais.

5.3.2 – O Capital Social produzido no âmbito das iniciativas de regeneração urbana

Se no âmbito da ‘Governância/Capacidades Institucionais’ foi questionado se as iniciativas de regeneração urbana vieram reformular práticas de trabalho hierárquicas e sectoriais, criando novas formas de actuação mais integradas, participadas e adaptadas aos problemas complexos das áreas urbanas ‘em risco’; agora e no âmbito da avaliação do ‘Capital Social’ produzido com estas iniciativas, questiona-se se as acções desenvolvidas vieram contribuir para melhorar as condições de vida e de bem-estar das populações que sentiram mais directamente os seus efeitos, quer a que vivia e continuou a viver nestas áreas, quer as que em virtude destas intervenções viria a ser realojada noutras áreas residenciais.

O objectivo deste ponto é questionar se estas iniciativas de regeneração urbana vieram apoiar os indivíduos a reencontrarem as suas rotas de integração nas esferas do emprego, da protecção social do Estado e das redes de apoio social. Em particular se as estratégias de reestruturação urbanística e social implementadas viriam a contribuir para a construção de malhas de sociabilidade mais solidárias, respeitadoras das normas e promotoras da confiança (aspectos considerados essenciais da coesão social) nos dois bairros de intervenção e nos de realojamento.

Nesta perspectiva, na linha do que já se defendeu na parte teórica desta dissertação, valoriza-se o território de residência como um espaço de socialização, com capacidades para a transmissão de valores, representações e formas de comportamento, que podem moldar as

atitudes e expectativas dos indivíduos face ao presente e ao futuro. Por outro lado, valoriza-se o território como uma fonte de solidariedades formais (constituídas pela rede de equipamentos e serviços públicos) e informais (de tipo familiar, vizinhança ou de base comunitária), notando-se que estas são particularmente importantes para os grupos sociais com maiores vulnerabilidades à pobreza e à exclusão social (idosos, desempregados, mães solteiras, minorias étnicas, ...), em virtude da sua menor capacidade de escolha no mercado de bens e serviços privados.

A avaliação desta dimensão de análise estrutura-se em torno de quatro momentos. Num primeiro momento analisa-se o sentido das trajectórias de recomposição social do Bairro SJD e do Morro da Sé na sequência das estratégias de reestruturação urbanística que foram aí implementadas. Num segundo, identificam-se os principais factores de satisfação e de insatisfação da população face às transformações observadas no bairro e face aos novos bairros de realojamento. De seguida, avalia-se a percepção dos habitantes relativamente ao modo como foram conduzidos os processos de realojamento, analisando-se os seus principais efeitos ao nível da recomposição das suas redes sociais. Por fim, no último ponto analisam-se os impactos das iniciativas ao nível da criação e qualificação das estruturas de apoio à população e às instituições, questionando-se se elas viriam a permitir um acesso mais facilitado e qualificado à rede de protecção social do Estado e se estes equipamentos e serviços demonstraram sustentabilidade ao longo do tempo. Analisam-se ainda os impactos das acções desenvolvidas nos domínios da formação profissional e do emprego, no que respeita ao desenvolvimento das competências profissionais dos moradores, bem como das suas capacidades de organização e de auto-confiança, questionando se estas vieram repercutir-se positivamente em maiores oportunidades de acesso à esfera do emprego ou de um emprego mais qualificado.

Como nota final, e atendendo a que o referencial construído para a avaliação destas iniciativas assenta predominantemente numa abordagem qualitativa que pondera a percepção e o julgamento subjectivo dos entrevistados, notar que, por um lado, a selecção dos residentes obedeceu a critérios de diversificação que visaram garantir a diversidade dos perfis a entrevistar¹⁹⁸ e, por

¹⁹⁸ Reconhecendo-se que as experiências passadas e o próprio ciclo de vida dos indivíduos influenciam o modo como estes avaliam evolutivamente as suas condições de vida e as expectativas que constroem face ao seu futuro (por outras palavras, atendendo a que as situações vividas no passado actuam como standards de comparação para a avaliação das condições de vida actuais e para a construção de expectativas para o futuro), procurou-se garantir a diversidade da população entrevistada, mediante a consideração de variáveis como a sua idade,

outro, que a análise tipológica de conteúdos a esse material procurou a identificação das diferentes posições assumidas pelos sujeitos face aos resultados das intervenções dirigidas para esses bairros.

A análise da informação recolhida ao nível das entrevistas permitiu assim a identificação da heterogeneidade das posições assumidas pelos entrevistados face aos impactos que as iniciativas viriam a ter ao nível da sua qualidade de vida, tornando deste modo possível a identificação dos factores potencialmente explicativos dos desiguais níveis de satisfação e insatisfação encontrado entre a população.

5.3.2.1 – O sentido das trajectórias de recomposição social no Bairro de São João de Deus e no Morro da Sé na sequência das estratégias de reestruturação urbanística implementadas

Em ambas as áreas em análise as estratégias de reestruturação implementadas nos domínios habitacional e urbanístico viriam a repercutir-se na sua recomposição social e, a jusante, na alteração das redes sociais dos indivíduos. Sobretudo nas redes dos que, em virtude dessas estratégias, seriam realojados noutros contextos residenciais, mas também nas dos que permaneceram no bairro e assistiram à sua transformação social e ambiental. Neste ponto reflecte-se sobre o sentido das trajectórias de recomposição social nestas duas áreas urbanas ‘em risco’, no seguinte aprofunda-se a reflexão sobre os seus efeitos ao nível da reconfiguração das redes sociais quer da população realojada noutros bairros quer da que aí permaneceu.

Bairro São João de Deus

No que respeita ao Bairro SJD, importa contrapor a fase de densificação habitacional que ocorreu até aos anos 90, com a fase de demolição, a partir de 2002, de 80% dos fogos do

trajectória e situação residencial, situações face ao emprego, níveis de instrução, pertença a uma minoria étnica. Para um maior aprofundamento ver o ponto 4.2.4.

bairro (562 fogos), o que significou a demolição de 28 blocos habitacionais (foram demolidos todos os blocos de habitação social multifamiliar). Este processo de demolição esteve associado a 132 despejos habitacionais e à transferência dos restantes 430 agregados familiares que aqui moravam para outros bairros de habitação social municipal (Fotografia 8). A ordenação dos despejos ocorreu, segundo a autarquia, nas situações em que o fogo em causa estava: a ser usado para fins diversos (e ilícitos) dos de habitação; ou nos casos em que estava a ser usado como segunda habitação e em que existia uma ocupação ilegal da casa (decorrente por exemplo de trocas ou vendas ilegais de casas) ¹⁹⁹.

A demolição da quase totalidade do bairro é apresentada como uma decisão política que decorre do reconhecimento da existência no bairro de habitação de baixa qualidade e que exigia elevados custos de requalificação; de um desenho urbano desqualificado que reforçava o seu isolamento face à envolvente; e de uma elevada dimensão e visibilidade dos problemas da criminalidade e do tráfico e consumo de droga.

Após a demolição dos blocos habitacionais multifamiliares, o bairro voltaria a ser composto unicamente pelas 144 casas unifamiliares, que tinham sido construídas em meados do século passado (e que são actualmente habitadas por uma população predominantemente envelhecida) e pelo conjunto das casas da Paróquia da N^a S^a da Areosa designadas por Património dos Pobres. Em relação a estas casas, que resistiram à demolição, mantêm-se as incertezas quanto ao seu futuro, desconhecendo-se se elas virão a beneficiar das obras de requalificação previstas pelo projecto inicialmente desenvolvido para o bairro (que previa a fusão de duas casas unifamiliares numa só, de forma a diminuir a exiguidade do espaço disponível no interior de cada uma delas), ou se virão a ser destruídas, verificando-se à data que muitas delas permanecem em situação de abandono devido às suas fracas condições de habitabilidade.

“A minha casa está uma vergonha para entrar uma pessoa lá dentro. Durante dois anos choveu-me. Estava a chover na rua, estava a chover dentro de casa. Tive que ir várias vezes à Câmara para eles me virem arranjar o telhado e eles vieram, mas entretanto a minha casa ficou sem electricidade. Só tenho electricidade nas tomadas. Os senhores da EDP disseram que nem valia a pena arranjar, porque como a água foi tanta só mesmo fazendo instalação nova, mas como isto, segundo dizem, vai abaixo, eles nem mexeram em mais nada. Puseram-me só luz nos candeeiros.”
(Emília Pires, moradora do Bairro SJD)

¹⁹⁹ Quando as pessoas perceberam que não iam ter direito às casas iniciaram-se os conflitos com as autoridades, durante a destruição do Bloco 2 chegaria a haver mesmo carga policial.



Fotografia 7. Vazio urbano resultante da demolição de 28 blocos habitacionais no Bairro São João de Deus

Morro da Sé

No caso do Morro da Sé, o elevado estado de degradação do edificado, devido à conjugação de uma série de factores (a elevada idade média dos edifícios; o baixo valor médio das rendas; a sobre-ocupação dos fogos; a escassa afectação de recursos privados para a sua requalificação; e o desenvolvimento de uma acção pública pouco coordenada), viria a ser responsável pelo gradual envelhecimento e perda da população residente.

De entre o conjunto de acções públicas que viriam a contribuir para o processo de abandono e de envelhecimento do Morro da Sé importa destacar:

- A transformação de habitações insalubres e sobreocupadas em casas habitáveis, nomeadamente através de intervenções arquitectónicas profundas que foram acompanhadas por processos de realojamento de diversas famílias noutros locais da cidade. Com esta actuação viria a observar-se uma redução significativa do número de famílias a residir no Morro da Sé (para cerca de metade), reforçando a tendência já observável na Freguesia da Sé e no Centro Histórico do Porto para a desertificação e envelhecimento populacional²⁰⁰.

²⁰⁰ Refira-se que durante a década de 90 o Centro Histórico do Porto perdeu cerca de 7.000 habitantes (o que equivale a 1/3 da população residente), na freguesia da Sé a população residente passou de 10.438 habitantes em 1981, para 7.343 habitantes em 1991 e 4.751 habitantes em 2001. No âmbito deste processo de recomposição demográfica a população idosa

“Por exemplo, no Projecto-Piloto Urbano do bairro da Sé, em que em três anos foi preciso fazer muitas obras, uma parte significativa dos realojamentos que foi preciso fazer foram para bairros camarários, com carácter definitivo [...]. As pessoas resistiam bastante à saída para bairros camarários; casais jovens por norma não faziam grande resistência, mas depois faziam resistência na escolha do bairro.”

(Arq. Rui Loza, Director do CRUARB de 1990 a 2003, em 2004 integra a SRU, Porto Vivo, actualmente é Director da Delegação do Porto do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana – IHRU)

- Uma identificação mais sistemática das situações de falta de habitabilidade e risco de ruína dos edifícios, que obrigou ao realojamento das famílias que neles residiam noutros locais da cidade.

“Nessa altura começo então a falar com o arquitecto Loza mostrando-lhe a minha sensação de que algumas das casas me pareciam estar em risco de ruir e ele explicou-me os procedimentos a seguir, que passavam por ir à Câmara pedir uma vistoria para avaliar a existência de risco. Lentamente comecei então a trabalhar com as vistorias: realmente, alguns dos casos que eu lhes apresentava eram avaliados pela vistoria como situações de risco exigindo o retirar das famílias da Sé. [...]. Não havia nenhuma casa no Bairro para as realojar na altura.”

(Dra. Odília Pereira, Assistente social reformada, da Junta de freguesia da Sé)

Nesta altura a intervenção não é feita numa lógica de quarteirão, como actualmente acontece com a SRU – Porto Vivo, mas edifício a edifício, dando-se prioridade aos edifícios que apresentavam um maior estado de degradação física, sobretudo naqueles onde se conseguia desbloquear mais rapidamente o realojamento dos inquilinos, que é identificado como um importante limitador dos processos de requalificação da área²⁰¹. O facto da população idosa, que vivia há mais tempo no bairro se recusar a aceitar as propostas de realojamento noutras áreas, viria a justificar o aumento do seu peso relativo no perfil demográfico da Sé.

- A expropriação dos edifícios degradados e o realojamento dos inquilinos noutras áreas, sem uma imediata intervenção nos imóveis e a sua subsequente ocupação, contribuiu também para o abandono e envelhecimento desta área. Este facto viria a suscitar alguma perplexidade e críticas pelos que observam o processo de degradação e abandono da área. Esta é uma problemática muito relevante no Morro da Sé, considerando que dos seus 285 edifícios 35% são propriedade das autoridades públicas; e que dos 63 edifícios que nesta área estão completamente devolutos cerca de metade são de propriedade pública (33 edifícios). O levantamento funcional realizado pela SRU salientou ainda que 30% dos edifícios do Morro da Sé que estão em mau estado de conservação são propriedade das autoridades públicas.

(com mais de 65 anos) viria a aumentar no cômputo total da população da freguesia da Sé (de 18% para 24% no total da população residente entre 1991 e 2001).

²⁰¹ O ex-director do CRUARB, Rui Loza chegou mesmo a afirmar no âmbito da entrevista que “o que marcava a velocidade das operações não era a velocidade das obras, mas sim a velocidade dos realojamentos.”

“A determinada altura as pessoas começaram a perguntar-se... tanto espaços vazios para quê? Continuam a comprar sem arranjar os anteriores e o bairro cada vez mais vazio...”
(Dr^a Cândida Silva, assistente social do Centro Social da Sé há 22 anos)

No âmbito das entrevistas foi possível detectar um enorme desagrado dos proprietários face à actuação das autoridades públicas, notando que são frequentemente notificados para procederem a uma série de alterações nos seus edifícios (por vezes de detalhe, relacionadas por exemplo com as caleiras das casas), sob pena de uma eventual aplicação de coimas, quando estes são muitas vezes contíguos a edifícios de propriedade pública degradados e devolutos que criam problemas de infiltração e de deterioração nos edifícios adjacentes.

- O facto das iniciativas comunitárias não co-financiarem intervenções no domínio habitacional, mas apenas a construção e requalificação de equipamentos, infra-estruturas e espaços públicos, viria em alguns casos a influenciar a decisão de transformação de alguns edifícios habitacionais (ou parte deles) em equipamentos e espaços colectivos (infantários, espaços culturais ou desportivos), que constituíam portanto investimentos elegíveis aos programas. Se este tipo de actuação contribuía para uma maior diversidade funcional da área, por sua vez reforçava o processo de diminuição da população residente.

Para finalizar esta reflexão relativa ao processo de recomposição social e funcional do Morro da Sé importa referir que os fogos requalificados pelo CRUARB e FDZHP visaram predominantemente o realojamento da população original da área, tendo sido poucas as excepções a esta regra.

Uma dessas excepções foi a das casas altas da Lada que viriam a ser requalificadas e postas à venda no mercado com o objectivo de contribuir para a promoção de alguma mistura social no Morro da Sé. Mas a reduzida procura que estas casas tiveram viria a determinar a transformação destes apartamentos em equipamentos que viriam a ser geridos pelo Centro Social da Sé. As dificuldades na venda destes apartamentos estavam relacionadas, segundo o responsável na altura pelo CRUARB, com a composição social da área; com a de segurança (associada ao tráfico e consumo da droga); e com a reduzida qualidade do espaço público.

“Embora as casas fossem interessantes, para chegar até elas era preciso atravessar determinados percursos hostis (com graffitis, seringas, drogados, ...). Nós pensávamos que se vendessem bem aquelas casas, que têm uma localização excelente, em vez de termos oito para realojamento, podíamos ter dezasseis, porque essas casas valem o dobro e podemos reinvestir em mais habitações. O problema é que não se venderam.”
(Arq. Rui Loza, Director do CRUARB de 1990 a 2003, em 2004 integra a SRU, Porto Vivo, actualmente é Director da Delegação do Porto do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana – IHRU)

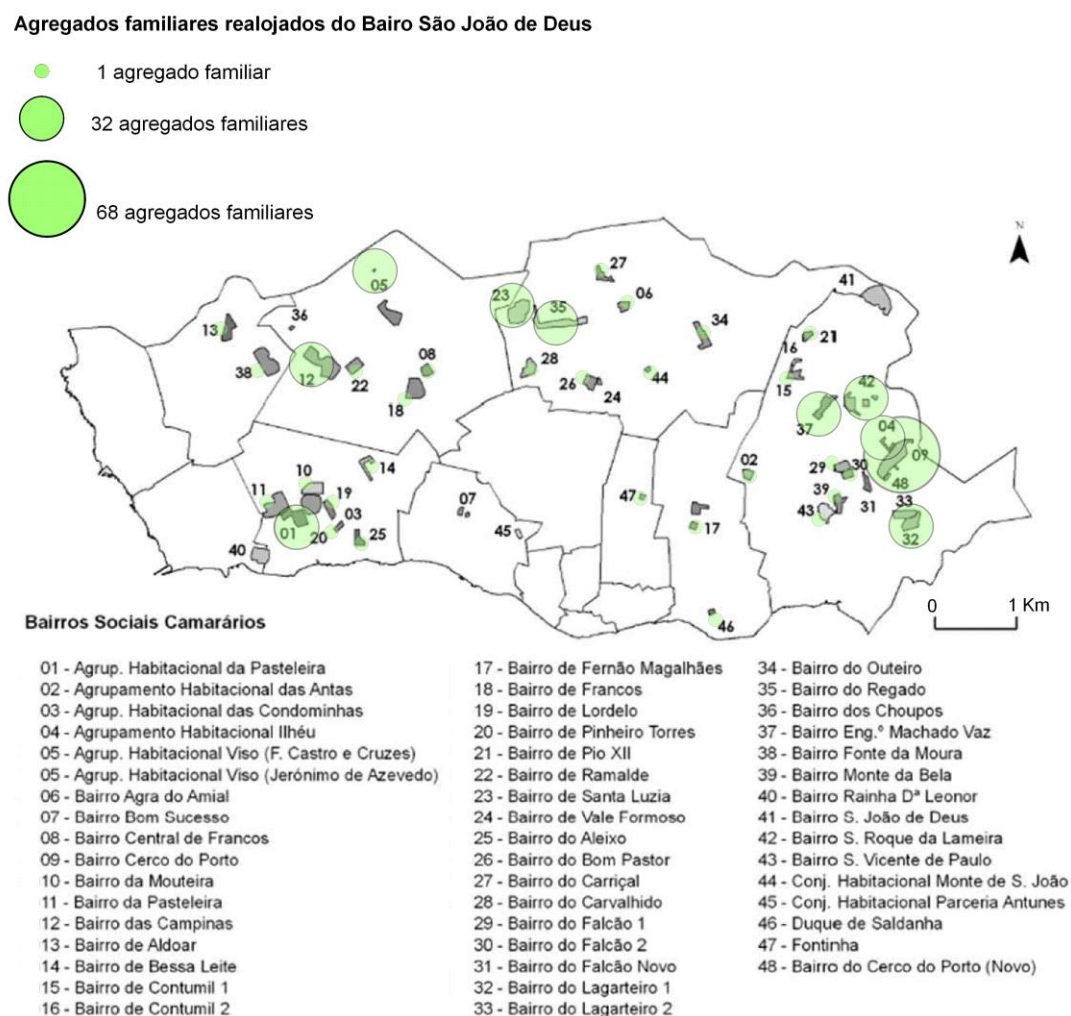
5.3.2.2 – Os principais factores de satisfação e de insatisfação face às transformações observadas no bairro e face aos novos bairros de realojamento

Neste ponto analisam-se os factores de satisfação e de insatisfação dos entrevistados relativamente às transformações físicas e de composição social dos bairros de intervenção e de realojamento. As questões de natureza mais processual associadas ao modo como foram conduzidos os realojamentos são analisadas num ponto subsequente.

Bairro São João de Deus

No caso do Bairro SJD, a fase recente de demolição dos 28 blocos habitacionais multifamiliares viria a ter como principais impactos o despejo habitacional de 132 agregados familiares e o de realojamento de 430 agregados familiares (Figura 5).

Figura 5. Bairros de realojamento da população deslocada do Bairro SJD



Fonte: elaboração própria com base em dados da CMP (2008)

A população que viria a perder o direito à habitação (alvo de despejos) veio a recorrer a estratégias de solidariedade social, que seriam naturalmente condicionadas pelas capacidades de apoio material e emocional das famílias, gerando muitas vezes situações de sobrelotação dos fogos e um aumento da precariedade económica.

No que respeita aos realojamentos efectuados, estes viriam a promover uma certa dispersão espacial das famílias que moravam no Bairro SJD por vários bairros de habitação social da cidade, contudo a maioria (45% do total das famílias), por preferência demonstrada, viria a ser realojada na freguesia de Campanhã (a freguesia onde se localiza o Bairro SJD). O bairro social onde se verificou um maior acolhimento das famílias realojadas foi o Bairro do Cerco.

Assim, e não obstante a já elevada concentração de população no Bairro do Cerco, equivalente a cerca 3.100 pessoas em 2001 (CMP, 2001), este viria a alojar, em 2002, mais 69 agregados familiares provenientes do Bairro SJD.

Atendendo a que alguns dos bairros sociais de realojamento eram já identificados como territórios com elevados níveis de vulnerabilidade social e espacial, não apenas por concentrarem população pobre, mas também por ‘tecerem as redes’ que produzem e perpetuam essa pobreza²⁰² (Alves, 2008), considerou-se relevante procurar avaliar os impactos desses realojamentos ao nível da qualidade de vida dos realojados, procurando deste modo identificar-se os principais factores de satisfação e de insatisfação associados à mudança residencial.

No respeitante aos primeiros processos de realojamento realizados no bairro, da população que morava em barracas ou em casas degradadas para as novas casas, importa referir que, por terem inerentes claras melhorias nas condições de habitabilidade estes viriam a ser percebidos como algo de muito positivo. Todavia, com o passar do tempo, a falta de programas de conservação e reabilitação dos edifícios viria a suscitar situações de desagrado por parte dos moradores. Dados anteriores à demolição indicavam que 47,7% dos moradores do Bairro SJD estavam “insatisfeitos” ou “muito insatisfeitos” (22,7%) com o bairro, criticando principalmente os seus níveis de degradação e de insalubridade urbana. O mesmo relatório onde foram divulgados estes dados (CCDRN, 2004) indica que os níveis de insatisfação em relação às casas só não eram maiores porque diversas famílias tinham investido trabalho e dinheiro na melhoria das suas casas, de forma a melhor adequá-las às características e necessidades das famílias em termos de conforto.

Em contraponto e de entre os aspectos mais valorizados no Bairro SJD destacavam-se as relações sociais de entreajuda e solidariedade que se estabelecia entre a população.

“Havia uma enorme solidariedade entre a população, partilha de problemas e alegrias, vivência de rituais, interacção cultural e um envolvimento muito grande. Não sendo pessoas com grande capital cultural sabiam muito bem gerir problemas, claro que haviam conflitos mas eram geridos e contornados, não os deixando chegar a estados graves.”

(Dr. Vítor Marques, Representante da União Romani)

²⁰² Note-se que o Bairro do Cerco à data da intervenção do Projecto de Luta Contra a Pobreza era já identificado pela equipa Arrimo, que desenvolveu no Bairro de S. João de Deus uma intervenção de rua com uma periodicidade diária entre Março de 2000 e Novembro de 2004, como uma das principais áreas de permanência e de consumo de droga na cidade do Porto (FF, 2004: 34).

“É um bairro *sui generis*, com uma cultura muito particular, com uma variedade de etnias, com uma mistura de posturas, com tradições diferentes relacionadas com formas de estar [...]. Havia assim uma mistura, e eu acho que depois acabava por haver alguns elementos que tinham quase como uma cultura própria do bairro.”
(Dr^a Ana Soares, Assistente social da Fundação Filos, trabalha no bairro SJD desde 2000)

Outros entrevistados não negando a existência deste tipo de relações, consideravam que o bairro era sobretudo marcado por situações de conflitualidade geradas pelo negócio do tráfico e do consumo de droga, e pelas relações de poder exercido pela etnia cigana face à restante população.

“Antes de existir a droga, o bairro era melhor, tinha outras condições, era mais calmo embora se vivesse com maiores dificuldades financeiras na vida. Depois, na própria população, havia população a favor e contra. A situação dos toxicodependentes comprarem e ficarem cá era o pior. Pois nos outros bairros, compram e vão embora e daí este ser ‘o bairro dos leprosos’. Houve muitas mortes de *overdose* e o bairro foi alterado, mas já não faltava dinheiro, tinha-se dinheiro para tudo e mais alguma coisa.”
(Alfredo Nunes, ex-morador do Bairro SJD)

“Quando cheguei aqui notava-se que havia uma ausência de limites muito grande, vivia-se muito medo aqui, porque havia uma parte da população dominadora, ligada a actividades ilegais que exercia um domínio muito grande sobre a restante, que era a maioria, com certeza. A maioria das pessoas eram pessoas idóneas e com dificuldades, viviam numa situação de uma certa precariedade, que se ia aprofundando por causa disso, até porque depois isto funcionava como factor de isolamento da própria comunidade. O tráfico, nessa altura, florescia e quando eu cheguei aqui lembro-me de olhar para o bairro e ver um bairro de tráfico, um supermercado de droga.”
(Dr. António Caspurro, técnico responsável pelo Projecto ARRIMO -Apoiar, Reduzir Riscos e Integrar, Motivando e Orientando-, implementado no bairro SJD a partir de 2000)

“Os conflitos que podiam haver eram a mistura de raças, a raça cigana e a nossa. [...] Era um pandemónio, a gente não podia estar sossegado em casa, atiravam pedras às janelas e se fôssemos lá fora ainda éramos insultados, sujeitos a ser agredidos pelos próprios ciganitos. Eles andavam sempre com as navalhas e aí de quem se encostasse a eles chegavam a casa ‘ó mãe aquele senhor bateu-me’, e lá vinham por aí abaixo é que depois não vinha um era uma porrada deles e ou uma pessoa tinha de fugir.”
(António Guedes, morador do Bairro SJD)

“Violência, muita violência mesmo, porque havia os angolanos e moçambicanos e a raça cigana. Era mesmo muita violência. Tinha de vir para aqui sempre a polícia de intervenção. [...] Chegava às oito da noite as pessoas metiam-se todas dentro de casa, porque ao sair de casa podíamos levar um tiro, levar uma facada e não se sabia de quem porque era muita gente. Se eram do bairro ou se eram de fora e as pessoas ficavam muito reticentes e metiam-se dentro de casa. [...] Uma vez até bateram numa assistente social. Uma senhora que foi agredida e ainda teve de ir ao hospital.”
(Emília Pires, moradora do Bairro SJD)

A entrada da droga é vista consensualmente como o principal elemento disruptivo das relações de confiança que se estabelecem entre os moradores do bairro, verificando-se que estas se tornam mais ténues, assim como o sentimento de pertença ao bairro.

“Nos cinco anos anteriores acho que o nível do tráfico de droga acentuou-se, porque já era quase raro uma família não ter um elo de ligação com a droga, seja através de tráfico, seja através de um familiar. Portanto, e aí sim, foi quando se alteraram as relações sociais propriamente ditas dentro do bairro. Começou a haver algumas discrepâncias e se as coisas até ali, se as pessoas eram unidas e havia um sentimento de pertença forte, as pessoas [...] se tinham um familiar na droga passaram a culpar os vizinhos, porque vendiam aos vizinhos... e foi-se perdendo depois ao nível das relações.”

As investigações de Mendes (2005) corroboram esta percepção, sublinhando que com a entrada da droga no bairro, este passou a ser quotidianamente palco de discussões, controvérsias e de uma conflitualidade latente, que radicava na existência de opiniões divergentes em relação às práticas ilícitas no bairro e à falta de regras de educação cívica.

A opinião dos entrevistados que foram realojados noutros bairros na sequência da demolição dos blocos habitacionais do SJD, divide-se em função da análise que fizeram às condições habitacionais, sociais e urbanísticas que existiam antes e depois da mudança residencial.

Um número significativo de residentes relatou situações de perda de espaço disponível (que obrigaram inclusivamente à venda de mobília) e de conforto no interior da casa (algum do qual resultante de melhorias conquistadas pelos próprios moradores), bem como o aparecimento de problemáticas que não existiam nas anteriores casas, como as de electricidade ou de humidade.

Outros aspectos negativos relatados referem-se à quebra das redes de solidariedade social, algo referido como particularmente importantes para o bem-estar de alguns indivíduos, por exemplo para os mais idosos²⁰³; o que levaria a um certo desenraizamento social. Outros dos inconvenientes, sobretudo relatado pela população empregada, refere-se a um aumento das dificuldades de acesso aos locais de trabalho.

“Por um lado, foi muito bom porque foi uma forma de acabar com um bairro social que tinha imensos problemas de droga e era um bairro problemático por si. Por outro lado foi triste porque aquelas famílias que viviam próximas umas das outras durante anos começaram a ver as suas vidas alteradas porque tiveram que ir morar para outros bairros sociais. Muitas famílias que trabalhavam fora do bairro ficaram longe dos seus empregos, já estavam longe mas com a mudança de bairro pior ainda. E depois tirar uma pessoa de um bairro social problemático e colocá-lo num outro bairro problemático é complicado, porque havia muitas rivalidades entre bairros.”

(Tiago Couto, ex-morador do Bairro SJD)

²⁰³ Refira-se que as dificuldades de adaptação aos novos contextos de residência viriam a ser sentidos, sobretudo, pela população mais idosa que tinha vivido toda a sua vida no Bairro SJD e que viriam a ser isolados nos novos contextos de realojamento. Acrescente-se ainda que o regresso ao bairro de origem não é já algo considerado no quadro das suas expectativas, pois acreditam que os terrenos vagos resultantes das demolições deverão ser vendidos a privados.

“Inicialmente foi uma fase em que toda a gente ficou contente, anunciaram que iam qualificar o bairro, que estava projectado reconstruir o bairro não só deitá-lo abaixo mas voltar a construir para que as pessoas, as famílias que vivem lá há muitos anos, ficassem com melhores condições. O que não aconteceu. As pessoas ficaram super desiludidas [...]. Se tinham a intenção de acabar com a droga no Bairro São João de Deus, conseguiram porque deitaram os prédios abaixo e acabou-se a droga. Não há lá ninguém a morar, não têm como manter o negócio. Se fizeram isso para acabar com a droga a nível geral, enganaram-se redondamente porque as pessoas saíram daquele bairro e foram para outros bairros e continuam a vender, certamente.”
(Tiago Couto, ex-morador do Bairro SJD)

Pelo contrário, outros inquilinos manifestaram-se mais satisfeitos com as condições da nova casa e mesmo do bairro, ainda que lamentado a quebra de laços sociais que o realojamento acarretou. Os aspectos mais positivos referidos a este nível, prendem-se com questões de segurança e de controlo face à problemática do tráfico e consumo de droga. Os maiores níveis de satisfação expressam-se em relação aos bairros de realojamento de construção mais recente e com um ambiente mais calmo, como o Ilhéu e a Pasteleira Nova.

“Eles dizem que em termos de sossego que acabaram por ganhar, porque os bairros geralmente são mais calmos, não vêem tanta confusão, apesar de existir também tráfico de droga, não é tão visível. E como agora a maior parte dos bairros está a ser requalificada, eles dizem que em termos de espaço propriamente dito é mais agradável, as ruas não estão tão sujas, as casas não estão tão rasuradas por fora, portanto, dizem que em termos disso ganharam. Agora, sentem-se um bocadinho sozinhos ou perdidos [...]. Como aspectos mais negativos a mudança implicou alterações bruscas no dia-a-dia das pessoas, ao nível das deslocações para o emprego, mudanças de escola a meio do ano, etc.”
(Sílvia Antunes, moradora do Bairro SJD)

“Sei que boa parte das famílias que lá residiam, passado todo este ruído, estarão melhor do que o que estavam face à enorme pressão que existia do ponto de vista do tráfico de droga que era muito visível. O comércio era feito por algumas famílias, mas todos se sentiam pressionados por isso. A fama e o ruído eram imensos. O impacto que retenho de acompanhar as obras diariamente, é que era um cenário assustador, toda a gente tropeçava, era perturbante, daí algumas das famílias poderem sentir alívio com a saída.”
(Eng. António Ferreira, Eng. Civil, técnico da Empresa Municipal de Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto)

Por fim e em relação à percepção dos actuais moradores do bairro, que habitam as casas unifamiliares (as únicas que não foram demolidas), estes embora reconheçam que o bairro melhorou em termos de calma e sossego, descrevem-no como um lugar estranho, vazio e inseguro, onde se perderam hábitos de convívio e referências identitárias. Criticam ainda o estado de abandono do bairro na actualidade, lamentando o facto de ele não ter sido reconvertido de acordo com a documentação produzida pelo executivo municipal (e apresentada publicamente aos habitantes do bairro). Nomeadamente o de não terem sido construídas as 124 novas habitações com logradouro e de não se ter procedido à requalificação das moradias unifamiliares de acordo com o previsto pelo Projecto de requalificação criado pelos serviços da C.M.P. para a área.

“Ainda existe algum [tráfico de droga no bairro]. Pouco, mas ainda existe algum, porque isto agora nunca mais acaba. Mas a maior parte dela foi para outros bairros. [...] Sim, a meu ver (a demolição) veio harmonizar este bairro. Veio pôr este bairro conforme era antigamente, porque este bairro, destas casas, era uma família. [...] Eu acho que era a melhor solução que havia para este bairro, porque as pessoas aqui não se entendiam.”
(Emília Pires, moradora do Bairro SJD)

“Agora é muito estranho chegar ao bairro e não ver ninguém. Eu acho que quem está a ficar lá assusta-se. Eu, por exemplo, coisa que não fazia antes era fechar a porta de casa, mas agora fecho, porque nem sequer sei quem anda por lá. E depois vamos perdendo as referências. Havia hábitos que eram criados e que agora não fazem sentido, por exemplo, havia muito o hábito de a seguir às refeições, e a minha família também era assim, irmos todos tomar café ao café da zona e, portanto, estávamos ali a conversar um bocadinho com os vizinhos. [...] Ao nível do espaço propriamente dito é mesmo chegar ao bairro e parece que já não é o mesmo sítio onde eu fui crescendo. Não há aquela correria, não há nada, portanto o bairro está completamente morto.”
(Sílvia Antunes, moradora do Bairro SJD)

“Eu acho que foi benéfico para o bairro a limpeza da droga, o tráfico e essa coisa toda. A partir daí noto que não fez se mais nada, estamos aqui nós, esta meia dúzia de pessoas, aqui ao abandono.”
(António Guedes, morador do Bairro SJD)

Morro da Sé

No que respeita ao Morro da Sé, a transição da casa degradada para a requalificada é vista como algo de positivo, uma vez que tem inerente uma melhoria das condições de habitabilidade e de salubridade, por oposição às condições sub-humanas que experimentavam nas antigas casas. Todavia, quando a mudança de habitação se realiza no Morro da Sé ou no Centro Histórico, não implicando, por conseguinte grandes mudanças em termos da tipologia de habitação, nem grandes distâncias à área de origem, verifica-se um maior nível de satisfação da população. No entanto, quando a mudança de habitação tem associado distâncias maiores e para modelos habitacionais mais distintos, registam-se maiores níveis de insatisfação, havendo relatos de desenraizamento social e de perda de laços de solidariedade.

Os sentimentos de perda de identidade cultural e de perda ao nível de acessibilidades e de centralidade foram referidos por muitos habitantes da Sé realojados noutras partes da cidade, que, mesmo depois do realojamento, continuaram a evidenciar uma forte ligação afectiva ao Morro da Sé e aos seus antigos vizinhos, fazendo visitas regulares ao bairro. Muitos destes entrevistados expressaram o desejo de retorno ao Morro da Sé, caso tal fosse possível.

“A única coisa de que eu não gosto aqui são os transportes. Eu trabalho no Hospital de Gaia, o meu marido trabalha na Picaria, o que dificulta. Custa-me estar neste bairro porque não tenho transportes. [...] No caso da minha filha ela estava mais habituada a estar lá em baixo. Também acha que não há nada aqui e acaba por ficar o dia todo fechada em casa, enquanto que lá em baixo tinha tudo perto. Estava perto de tudo, dos cafés, das amigas. Aqui não. Não tem para onde ir. Lá em baixo tinha cafés, os shoppings. Antes estávamos perto de tudo e aqui temos de andar muito para ter as coisas”.
(Beatriz Sousa, ex-moradora do Bairro da Sé)

Os aspectos positivos que associam ao realojamento noutras partes da cidade estão sobretudo relacionados com a possibilidade de residir num espaço onde o problema do tráfico e consumo de droga não é comparável ao que se verificava no Morro da Sé.

“No prédio onde morávamos, havia pessoas que vendiam, mas a culpada era a senhoria. Ela sabia que estava a lidar com pessoal de dinheiro fácil e alugava cubículos por quarenta contos. Eles pagavam o aluguer e ela não queria saber do resto. Por exemplo, eu trabalho de noite e não conseguia descansar com o barulho. A polícia ia ao prédio, arrombava as portas.”

(Beatriz Sousa, ex-moradora do Bairro da Sé)

“Aqui já é bastante sossegado. Não há barulho, o que é um ponto fulcral aqui no bairro, embora se faça um esforço para estar aqui quatro anos. Na Sé, na zona onde eu vivia, eu preferia a situação da prostituição do que a da droga. Ninguém se metia com aquelas mulheres e elas também não se metiam. Elas não estavam na Rua Escura, estavam na Rua da Banharia e na Rua do Souto. Agora, com a situação da droga, não respeitam ninguém”.

(Beatriz Sousa, ex-moradora do Bairro da Sé)

Em relação à evolução recente do Morro da Sé os entrevistados criticam a sua tendência para o abandono e envelhecimento populacional, sendo referido com saudade o tempo em que este tinha gente jovem e dinâmicas de solidariedade e de convívio. Em relação ao futuro vê-se com preocupação o regresso da problemática da droga, e com incerteza a extinção das instituições que trabalhavam com os problemas da área (CRUARB e FDZHO), bem como as ideias que estruturam as novas estratégias para o Morro da Sé.

“Eu acho que não vai melhorar. Eles querem transformar aquilo numa zona habitacional e de descanso, mas não me venham dizer que o estudante não consome. Eu acho que eles vão piorar a zona, porque querem meter os estudantes e os estudantes são os principais consumidores. Aquilo vai piorar ou ficar como está. Não há nada como as pessoas antigas. Eles querem misturar, porque querem pôr lá um hotel para gente chique e querem pôr os estudantes [...]. Antigamente era muito bonito, havia jogos tradicionais que as pessoas faziam e são essas coisas boas que uma pessoa não esquece. Como são pessoas novas que vão para lá estragar aquilo, os mais velhos deixam de se interessar por aquilo. Tudo acaba por perder a graça”.

(Beatriz Sousa, ex-moradora do Bairro da Sé)

5.3.2.3 – A percepção dos residentes face ao modo como foram conduzidos os processos de realojamento e aos seus impactos ao nível da reconfiguração das redes sociais

Procura-se agora analisar o modo como foram conduzidos os realojamentos em cada um dos bairros e se estes favoreceram uma reestruturação dos modos de vida nos locais de acolhimento, e um aumento de oportunidades de integração social para os indivíduos, particularmente para os que evidenciavam recursos financeiros mais escassos e com redes de

relacionamento mais restritas e que, por conseguinte, evidenciavam maiores riscos de pobreza e exclusão social. Dado o papel desempenhado pelas redes de apoio social à sobrevivência dos indivíduos mais desfavorecidas, importa questionar se o papel e a morfologia destas redes foram suficientemente considerados aquando da planificação e operacionalização dos processos de realojamento.

No âmbito desta questão importa destacar que em ambos os estudos-de-caso são descritos sentimentos de desenraizamento social e de perda de laços sociais associados ao realojamento, sendo referidas algumas dificuldades de adaptação aos novos contextos residenciais e alguma tendência para o isolamento social.

Bairro São João de Deus

Em relação ao Bairro SJD critica-se sobretudo a utilização de metodologias de decisão autoritárias, que se viriam a repercutir em formas relativamente arbitrárias na escolha das áreas de realojamento da população, mostrando-se pouco interessados e muitas vezes incapazes de fazer uma gestão adequada das expectativas ou preferências dos moradores. O facto destes processos de realojamento terem envolvido um elevado número de pessoas (430 agregados familiares) e de terem acontecido de uma forma abrupta, a meio do ano lectivo escolar, e sem um acompanhamento técnico das instituições (nem mesmo das que trabalhavam com as crianças e com a população mais idosa, e que morava há várias décadas no bairro), viria a criar algumas situações graves do ponto de vista social (há relatos de absentismo e abandono escolar entre os mais jovens e de depressões entre os mais velhos que passaram a estar ‘fechados’ dentro das novas casas). Por outro lado, a demolição do bairro contribuiu para a perda de laços familiares, devido à dispersão espacial motivada pelo processo de realojamento.

“Houve aí pessoas que quando saíram do bairro só duraram 1 ou 2 meses de vida, não aguentaram. Sentiram a falta de convívios, não eram bem aceites [...]. Destruíu muitas famílias, que sentiram a falta do bairro, sentiram a falta de convívio, sentiram ser apontadas nos bairros para que foram.”

(Ricardo Gomes, ex-morador do Bairro SJD)

“Muitas das pessoas que saíram daqui, nasceram aqui e até já morreram, pois foram muitos anos a viver aqui, sentiram-se muito mal, foi matá-los para pessoas de certa idade. Os mais novos ainda vêm visitar o bairro.”

(Daniel Marques, morador do Bairro SJD)

“Ainda sinto necessidade do bairro e saudades dele, venho para aqui desabafar, e falo sozinho mesmo que não tenha ninguém para me ouvir. Guardo sempre boas recordações daqui”.

(Ricardo Gomes, ex-morador do Bairro SJD)

“Quando há realojamentos grandes e ocorrem todos de uma vez, o impacto é maior e a intensidade de conflito também, quando o realojamento é mais espraído temporal e espacialmente, ainda que quebrando laços de sociabilidade importantes, a integração acaba por ser mais conseguida.”

(Eng. António Ferreira, Eng. Civil, técnico da Empresa Municipal de Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto)

“Apresentava-se às pessoas três hipóteses, elas escolhiam e iam quase sempre para a primeira indicação. O acompanhamento social não foi feito pelos serviços de habitação; dava-se uma semana para se mudar para o local que lhes foi atribuído.”

(Eng. António Ferreira, Eng. Civil, técnico da Empresa Municipal de Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto)

A informação recolhida nos contactos estabelecidos com a generalidade da população entrevistada permite referir que o modo como foram conduzidos os processos de realojamento no Bairro SJD não contribuiu para o desenvolvimento de relações de confiança entre os indivíduos e as instituições, nem facilitou a integração dos indivíduos nas áreas de chegada, sendo sobretudo criticado a falta de informação e a ausência de agentes mediadores envolvidos no processo. No processo de realojamento propriamente dito, não existiu efectivamente alguém que mediasse as reentradas nos novos bairros; ou a entrada das crianças nas novas escolas; ou que auxiliasse a população na resolução de questões tão simples como a regularização dos serviços de água e luz. O estigma transportado pelos moradores viria também a constitui um obstáculo à interacção social nas novas áreas.

“Ninguém tinha noção de que o bairro iria ficar como está neste momento. Está praticamente vazio. Nós pensávamos que iam ser demolidos um ou dois ou três blocos, porque ia passar aqui a estação do metro e haveria algumas obras pelo sítio, mas que nós ficávamos cá todos. Depois quando começaram a ver que as coisas não seriam assim começou a vir o outro lado que era: passavam muito a informação de que ‘Ok o bairro vai ser demolido, mas as pessoas depois podem voltar para o bairro, porque as casas que se vão construir vão dar prioridade a essas pessoas’ e, portanto, as pessoas tinham a noção que saiam provisoriamente para outro lado, não sabiam muito bem para onde, mas que iam sempre voltar às raízes.”

(Sílvia Antunes, moradora do Bairro SJD)

“Principalmente a minha tia, com o miúdo mais pequeno, aqui na Cooperativa do Ilhéu, ao início as mães não deixavam os filhos brincarem com o miúdo. O miúdo não queria ir para a escola, depois também não queria ir para a rua, e depois eles dizem que ouviam sempre aqueles comentários se houvesse alguma confusão ‘Pronto lá vêm aqueles do Bairro S. João de Deus, vêm para aqui armar confusão’”

(Sílvia Antunes, moradora do Bairro SJD)

“Acho que foi uma imagem que foi dada ao longo do tempo. Não tem de ser propriamente com o processo de realojamento. Acho que as pessoas que estavam nas novas comunidades, como já tinham estes preconceitos em relação às pessoas do bairro SJD, depois tiveram dificuldade em aceitá-los, mas isto foi uma imagem que foi sendo construída. Eu sempre fui muito gozada na escola porque não havia, por exemplo, quase um dia que não saísse uma notícia do bairro de S. João de Deus nos jornais e, geralmente, não era nada positivo.”

(Sílvia Antunes, moradora do Bairro SJD)

“O bairro tinha de ser intervencionado, porque da forma que estava também não podia continuar. Agora, também não acho que é acabando com um bairro social que se vai acabar os problemas [...]. A deslocalização não foi positiva, porque lá está, as pessoas não se identificam com o espaço, não se identificam com as pessoas, portanto acho que não se melhora, piora-se. Há a duplicação de problemas.”
(Sílvia Antunes, moradora do Bairro SJD)

Embora no S.J.D existisse uma elevada representação da comunidade cigana, a definição dos critérios utilizados para o seu realojamento não foi explicitamente clarificada pela empresa municipal de habitação, não tendo sido definida a composição social e étnica desejável ao nível dos diversos bairros de realojamento.

A intensa partilha intra-étnica desta comunidade bem como algumas das suas especificidades sócio-culturais, por exemplo ao nível de manifestações de solidariedade ou de apropriação dos espaços públicos e privado (utilizando por exemplo os espaços circundantes à habitação como extensão da sua própria casa, ou fazendo remodelações não comuns no interior das casas), não viriam, no entanto, a justificar uma atenção particular ao seu processo de realojamento por parte das autoridades públicas.

Questionados sobre as suas preferências relativamente ao realojamento, nomeadamente em relação a modelos mais ou menos concentracionistas, os elementos da comunidade cigana entrevistados viriam a manifestar uma especial predilecção por modelos de realojamento que favorecessem uma maior dispersão sócio espacial entre bairros, e mesmo dentro de um mesmo bairro entre diversos edifícios.

A preferência por um realojamento não segregado face às outras etnias e não concentrado num mesmo espaço geográfico, visaria, como se constata da leitura dos seguintes extractos narrativos i) prevenir a emergência de discussões e de conflitos entre membros de uma mesma comunidade e ii) facilitar a sua integração social nas diferentes áreas de acolhimento.

“ No meu conselho deviam ser dois em cada bairro para não haver confusões. Por exemplo, um em cada entrada, não haver muitos juntos, porque é melhor para a integração, há mais convívio. Todos juntos não acho que esteja bem. Se nos juntarmos nos casamentos eu convido os meus amigos e temos oito dias de festa, mas viver todos os dias juntos não acho bem.(...). Eu acho melhor. Nós somos muito unidos na comunidade cigana. Temos coisas positivas como irmos todos para a porta do hospital quando alguém está doente ou as festas. Mas quando há conflitos, que nós chamamos os “contrários”, ninguém se devia meter nem acarretar as culpas por causa daquilo que outros fizeram. Se houver esses conflitos todos pagam e têm de se ir embora e abandonar tudo”.
(Alfredo Nunes, etnia cigana)

Todavia, os realojamentos da população cigana foram feitos predominantemente em grupo e, segundo os habitantes ciganos entrevistados, em alguns dos bairros mais problemáticos da cidade do Porto, principalmente no que diz respeito ao tráfico de estupefacientes (uma conclusão idêntica foi apurada por Casa-Nova (2009)²⁰⁴ -

“A maior parte foi para o Cerco, foram para as Campinas, foram para a Fonte da Moura, para a Pasteleira Nova e Pasteleira Velha, mas perto de cinquenta por cento foram para o Cerco. Não é bom porque o Tarrafal continua a ser no Cerco. Quem vivia no Cerco em paz, hoje não vive em paz. Não são só ciganos, foi para lá cinquenta por cento da população que vivia no bairro incluindo os traficantes. (Alfredo Nunes, etnia cigana)

Morro da Sé

No caso do Morro da Sé, como tivemos oportunidade de referir anteriormente, os processos de desvinculação social não são tão abruptos como os que se observaram no Bairro SJD, mas o realojamento efectuado trouxe associada a criação de expectativas, muitas vezes não concretizadas de possível retorno por parte das famílias. Este facto teve repercussões para o próprio Morro da Sé que com o passar do tempo viria a evidenciar sinais de desertificação populacional e de inversão da sua pirâmide etária, com a diminuição da perda de convívio inter-geracional na área; a falta de viabilidade económica e técnica de alguns equipamentos; ou o aumento de insegurança na área.

“Em relação à Sé comece-se por referir que embora o CRUARB e FDZHP referissem como primeira opção teórica ao nível do realojamento, o realojamento dentro da área ou em freguesias na zona histórica²⁰⁵, a indisponibilidade de habitação requalificada nestas áreas viria a levar à opção, mais comum, os realojamentos temporário em pensões (que eram pagas pela Segurança Social) e definitivo em bairros camarários.”
(Dr^a Delfina Ribeiro, Assistente social, trabalhou no Centro Social da Sé, actualmente é técnica da Direcção-Geral da Segurança Social)

Nas situações em que era atribuída casa requalificada no Morro da Sé, as instituições públicas procediam à avaliação das condições económicas das famílias para, com elas, decidirem se tinham condições para adquirir a habitação ou se deveria prosseguir para o arrendamento. No

²⁰⁴ Esta autora afirma que os bairros socialmente menos estigmatizantes geraram um maior respeito (por parte dos habitantes ciganos) relativamente ao cumprimento das regras do bairro: “Algumas das famílias da minha unidade de observação conseguiram habitar um dos bairros sociais menos estigmatizados e estigmatizantes da cidade do Porto, apesar de algumas manifestações subtis de desagrado por parte da população moradora no Bairro. Este sucesso acarretou no entanto algumas consequências em termos das formas e processos de habitar o Bairro. Com efeito, neste novo espaço sócio-geográfico, a possibilidade de transformar os espaços públicos em espaços privados foi consideravelmente diminuída, bem como a possibilidade de manifestações culturais” (Casa-Nova (2009: 120).

²⁰⁵ O realojamento noutras freguesias do centro histórico requeria uma negociação com os diversos presidentes das Juntas de Freguesia, mas devido às elevadas carências habitacionais que existiam em cada freguesia era complicada a concretização desta opção.

primeiro caso as situações eram reencaminhada para a FDZHP, que estabelecia uma renda semelhante às rendas resolúveis, em que havia uma entrada inicial e um pagamento mensal, ao fim de um determinado tempo (normalmente vinte e cinco anos) as famílias ficavam proprietárias da casa. No segundo caso, quando as famílias pertenciam a estratos económicos mais débeis, procedia-se ao seu realojamento no sistema de habitação social, sendo calculada a renda técnica e a renda social e aplicando-se a mais baixa. Havia ainda outros casos em que as famílias não tinham dinheiro para pagar a renda actualizada, sendo realojadas em prédios que não tinham sido ainda recuperados, mas que exibiam uma situação de menor degradação dos aqueles de onde vinham.

Ainda na Sé, é destacado como exemplo de boas práticas ao nível do realojamento o acompanhamento e apoio social realizado pela FDZHP. A saber, o processo de transição da casa degradada e insalubre para a casa reabilitada era feito com um grande acompanhamento dos técnico da Fundação que, desde fases mais precoces, procuravam a antecipação de problemas e a construção de respostas adequadas para prevenir riscos de insucesso (que podiam por exemplo decorrer do agravamento da situação económica das famílias associada à mudança da casa, por esta implicar um aumento de encargos e responsabilidades). O plano de acompanhamento das famílias no âmbito dos processos de realojamento envolvia uma forte intervenção multidisciplinar e integrada em todas as diferentes etapas do processo, procurando-se não só preparar os moradores para a instalação na nova habitação, como criar condições facilitadoras da sua auto-organização com vista à manutenção e conservação dos espaços reabilitados (por exemplo, através de campanhas de manutenção e conservação dos edifícios recuperados), bem como a promoção social dos indivíduos, através do desenvolvimento de acções de formação profissional e de procura de emprego.

5.3.2.4 – Os impactos das acções desenvolvidas nos domínios da formação profissional/emprego e na esfera dos equipamentos e serviços sociais

Nos contextos urbanos ‘em risco’, onde existe uma forte presença de agregados familiares que acumulam múltiplos problemas, nomeadamente económicos e sociais, ganha uma particular relevância o desenvolvimento de respostas sociais nos domínios da formação profissional e do emprego, assim como outras direccionadas para o apoio dos grupos sociais mais necessitados que aí se concentram (crianças, jovens, idosos, mulheres, toxicodependentes, ...).

O elevado valor absoluto e relativo, nestas áreas urbanas problemáticas, de população desempregada; com emprego precário; com baixas pensões de invalidez e de reforma; com contextos de desestruturação familiar; com valores elevados de absentismo ou abandono escolar²⁰⁶; com entrada de jovens numa marginalidade precoce e no consumo de drogas, tem vindo a requer por parte das autoridades públicas medidas de emergência que procuram atenuar e combater essas problemáticas. As iniciativas de regeneração urbana em análise, viriam precisamente a promover respostas nos domínios da educação, da formação profissional/emprego, e na criação e qualificação de equipamentos com vista a providenciar um melhor acompanhamento e ocupação dos grupos em risco.

Com base nos testemunhos dos técnicos envolvidos na provisão destas respostas e dos destinatários que sentiram directamente os seus efeitos, reflecte-se agora sobre os principais efeitos suscitados por estas iniciativas ao nível das trajectórias dos grupos mais vulneráveis à pobreza e à exclusão social, procurando-se, com base nestas experiências, retirar lições para o aperfeiçoamento e desenvolvimento de iniciativas futuras.

Apoio às crianças e jovens

No caso do Morro da Sé, as elevadas taxas de insucesso e de abandono escolar, e o vazio que existia ao nível da oferta de equipamentos para a infância e juventude, viria a justificar que esta fosse uma grande aposta das iniciativas que foram dirigidas para esta área, e que vieram criar nas crianças e jovens o acesso a novos espaços e a experiências formativas. As crianças e jovens que até aí tinham vivido ‘enclausuradas’ nas ruas, passam assim a ter acesso a uma rede de *ateliês* que procuravam assumir-se como uma alternativa aos equipamentos de funcionamento tradicional a que muitas destas crianças não tinham acesso.

" Os miudinhos estavam lá em baixo muito na rua, muito perdidos por ali, sem as famílias terem grandes preocupações, as pessoas eram muito criadas ali pela rua. Comia-se na rua, bebia-se na rua, brincava-se na rua. Ainda se faz muito isso. As casas também não tinham condições e as pessoas vinham para a rua. A esse nível acho que esses grupos foram os que mais beneficiaram."

(Dr^a Ana Teixeira, Assistente Social da Junta de Freguesia da Sé desde 1980)

"A Sé era uma zona extremamente fechada, o Bairro então ainda mais, as pessoas não recorriam sequer à Junta de Freguesia no que respeita à alimentação, à educação [...]. O bairro da Sé era um bairro muito fechado em si mesmo e com um modo de agir e de viver muito específico [...]. A população destes Bairro não saía para o resto

²⁰⁶ Embora alguns jovens entrevistados tenham conseguido construir percursos escolares marcados pelo sucesso, completando o ensino secundário ou mesmo, num dos casos, estando quase a terminar o ensino superior, a generalidade das situações encontradas e relatadas sublinham predominantemente percursos profissionais irregulares e de abandono escolar, que ocorrem muitas vezes precocemente durante a transição do 1º para o 2º ciclos.

da freguesia e muito raramente para o resto da cidade. Isto quer dizer que as crianças não vinham à Junta de Freguesia, e se o ATL fosse aqui não as captaríamos.”
(Dra. Odília Pereira, Assistente social reformada, da Junta de freguesia da Sé)

“Esses ateliers surgiram então para ocupar as crianças e jovens que passavam o seu tempo na rua. Tratavam-se de ateliers de fotografia, de cinema, de vídeo (com um estúdio na Rua do Sol), cerâmica, trabalhos manuais, entre outros.”

(Dr^a Delfina Ribeiro, Assistente social, trabalhou no Centro Social da Sé, actualmente é técnica da Direcção-Geral da Segurança Social)

“Tínhamos grupos de jovens que iam desde os 11 aos 23 anos e que frequentavam os vários ateliers. No nosso Centro Social foi criado um deles, que envolvia aquela experiência de intercâmbio com outros países de que já falamos. A par com os ateliers eram-lhes atribuídas funções num sentido de lhes inculcitar responsabilidades. Esse trabalho concretizou-se efectivamente, mas depois terminou deixando um processo inacabado.”

(Dr^a Cândida Silva, assistente social do Centro Social da Sé há 22 anos)

Para além das salas de estudo e *ateliês* criados para a valorização da identidade local e das competências informais e formais destas crianças e jovens (*ateliers* de música, de cinema, de animação, de impressão de artes gráficas, de vídeo e de fotografia), foi ainda criado na Rua da Bainharia um Espaço que oferecia aos jovens experiências educativas dentro e fora do bairro, como escalada, cursos de graffiti, ou acampamentos. Refira-se também que para além destes espaços foi criado um Centro de Atendimento Temporário de Crianças (CAT), para possibilitar às famílias, nomeadamente às mulheres, a participação em programas de formação profissional e em novas oportunidades de emprego, algumas delas promovidas pela FDZHP. Como espaço de acolhimento o CAT procurou ainda promover sociabilidades e contribuir para o ensino/aprendizagem de boas práticas educativas.

“Os CAT, centros de acolhimento temporários, eram tipo jardim-de-infância mas com características especiais. [...] Até ao seu encerramento o CAT transformou-se um pouco em termos de objectivos e da população que acolhia. No final para além de haver crianças de mulheres em formação, a maioria era população da zona num sentido de funcionamento normal de um ATL, mas tinha muito mais qualidade que os outros que existiam (...). Mais tarde, e não obstante a qualidade do serviço prestado, viria a encerrar por falta de crianças na área.”

(Dr^a Delfina Ribeiro, Assistente social, trabalhou no Centro Social da Sé, actualmente é técnica da Direcção-Geral da Segurança Social)

No caso do Bairro SJD, para apoio às crianças foi criada uma Ludoteca no bloco sete do Bairro SJD para a ‘ocupação informal das crianças’. A Ludoteca permitia que eles, de uma forma livre, pudessem ocupar o seu tempo a brincar, e a contactar com realidades e experiências didácticas e recreativas enriquecedoras. Tendo sido, segundo os entrevistados, uma forma muito interessante para trabalhar algumas competências destas crianças, e para favorecer a sua melhor adaptação ao ensino formal²⁰⁷.

²⁰⁷ Na fase final do projecto foi criada a educação pré-escolar na EB 1, 2 de SJD e a ludoteca passou a integrar a escola.

"A Ludoteca foi um equipamento que ali funcionou bem, que trouxe mais-valias para a população e mesmo para a própria escola, uma vez que as crianças foram adquirindo outras competências que não possuíam, porque nomeadamente, não tinham passado pelo pré-escolar."

(Dr^a Cláudia Costa, Técnica da Fundação Porto Social, coordenadora do Programa Urban II no Porto)

Ainda para apoiar crianças desfavorecidas, o PLCP em colaboração com o Programa (de discriminação positiva) TEIP (territórios educativos de educação prioritária)²⁰⁸, viria a apoiar a escola, procurando contribuir para a promoção do sucesso educativo dos alunos. Durante vários anos consecutivos, o PLCP financiou visitas dos alunos ao exterior da comunidade e acções dirigidas ao reforço alimentar das crianças mas também à promoção da literacia, informática, internet, ..., procurando deste modo contribuir para o seu bem-estar e desenvolvimento.

Embora, de um modo geral, a escola seja pouco valorizada pela comunidade cigana, a população entrevistada sublinhou a boa relação que existia entre a escola e a comunidade cigana no bairro SJD, notando que ela sempre promoveu actividades para os filhos e para os pais, alcançando, deste modo, uma forte interacção com a comunidade. O representante da Associação Romany afirmou mesmo, no decorrer da entrevista, que a Escola do Bairro SJD "estava genericamente bem preparada para o combate ao estereótipo e para promover a interculturalidade e a tolerância". Também os responsáveis por esta instituição sublinharam a existência de uma ligação histórica da escola com a comunidade cigana, explicando que ela sempre procurou compreender e adaptar-se às especificidades culturais da comunidade cigana, e à sua própria heterogeneidade interna.

"Estes alunos têm a especificidade cultural de terem uma cultura muito mais oral do que escrita e da família não valorizar a escola (...) Uma vez por semana, as quatro turmas têm um dia que é dedicado a estar na parte de manhã na oficina de informática e de língua portuguesa e de tarde, na oficina de matemática. Muitos têm de ser eles próprios a construir o seu conhecimento, o professor é um guia [...]. Outra especificidade da etnia tem a ver com a dificuldade em cumprirem um horário matinal, o horário normal é complicado para esta comunidade."

(Dr^a Armanda Maia, Professora da Escola E.B. 1, 2 S. João de Deus).

No âmbito do PLCP do Bairro SJD foi ainda criada a 'Casa dos Jovens' com o objectivo de favorecer a sociabilidade e a criatividade dos jovens inseridos em agregados familiares onde eram frequentes os problemas de desestruturação familiar, provocados por detenções por

²⁰⁸ Note-se que este Programa foi criado em 1996 pelo Ministério da Educação com o objectivo de reforçar os recursos e os meios das escolas ou agrupamentos de escolas com um mais elevado número de alunos em risco de exclusão social e escolar, partindo a sua identificação da análise de indicadores de resultados do sistema educativo e dos territórios em que as escolas se inserem. O agrupamento de escolas de Miragaia, frequentado por muitos alunos do 2º e 3º ciclo do Morro da Sé, viria a participar neste programa permitindo, segundo os responsáveis pela escola, uma diversificação da oferta pedagógica (apoiando, por exemplo, o desenvolvimento de cursos de educação/formação na área da restauração de empregados de mesa e bar) e de iniciativas de luta ao absentismo, abandono e insucesso escolar.

tráfico de droga; por morte de um dos progenitores por toxicodependência e/ou álcool; por situações de abandono pelos progenitores, ou outras situações problemáticas que contribuíam para a fragilização dos laços relacionais, afectivos e sociais destas crianças, dificultando a sua inserção na sociedade. A ‘Casa dos Jovens’, tinha uma frequência aproximada de 125 jovens entre os 9 e 17 anos, sendo cerca de 40 provenientes de minorias étnicas. Neste contexto foram realizadas acções muito diversas, adaptadas às dinâmicas, representações expectativas destes grupos²⁰⁹. Com o objectivo promover a prática do desporto e animação sócio comunitária, no âmbito do PLCP foi ainda construído no bairro um pavilhão gimnodesportivo e organizadas várias actividades desportivas e recreativas que visavam a ocupação de tempos livres de crianças e jovens.

Diversos entrevistados reconheceram o contributo destas acções para o fomento da sua auto-estima, promoção das suas capacidades e reforço da sua autonomia, afirmando que a existência destes espaços exerceu uma influência positiva para a sua posterior integração profissional e na sociedade.

“Um dos objectivos era abrir horizontes não só a quem estava a crescer mas também a quem já era crescido para as pessoas não se fecharem dentro do bairro [...]. Acho que as condições que o Programa de Luta Contra a Pobreza e o Centro Comunitário instituíram dentro do próprio bairro não vieram piorar e fechar as pessoas, pelo contrário, vieram trabalhar as pessoas para se puderem integrar na sociedade, mostrando-lhes a realidade do que se passava fora dum bairro social, até onde é que as pessoas poderiam ir ao frequentar um Centro Comunitário, por exemplo, para elas começarem aos poucos e poucos com aprendizagem a integrarem-se por elas.”
(Tiago Couto, ex-morador do Bairro SJD)

“O Centro Comunitário promovia algumas actividades de ocupação de tempos livres, atractivas para os jovens (dança, artes plásticas, teatro, entre outras), e de formação, nomeadamente relacionadas com a informática. As actividades eram, essencialmente, programadas para os períodos de férias. Organizando actividades dentro e fora do bairro, o Centro funcionava como uma ponte de ligação entre o bairro e a cidade, evitando um certo isolamento e fechamento do bairro [...]. Grande parte dos miúdos da minha altura, só nessas alturas é que saíam do bairro. A escola era no bairro, portanto nós não precisávamos de sair, o infantário também era no bairro. O centro comunitário fazia esta ponte de entrada e saída do bairro.”
(Sílvia Antunes, moradora do Bairro SJD)

“Eu considero que se escolhi uma profissão [...] foi muito, foi tudo, devido às vivências que fui tendo e também à importância de alguns técnicos, que me foram dando uma visão importante das coisas. Alguns técnicos do centro comunitário, que acompanharam ali a minha adolescência foram determinantes para isso.”
(Sílvia Antunes, moradora do Bairro SJD)

²⁰⁹ Algumas das acções de formação realizadas foram de animação cultural (teatro e circo), tendo os jovens envolvidos participado em estágios internacionais (França); criação de clubes de vídeo, rádio, biblioteca; criação de uma orquestra juvenil e de uma fanfarra (bombos); cursos sonoplastia e iluminotecnica; realização de visitas ao exterior a exposições, audiências, espectáculos teatro e cinema; intercâmbios de fim-de-semana fora da comunidade; entre muitas outras actividades.

Já em relação à implementação do Urban I e II os únicos benefícios identificados pelos entrevistados relacionaram-se com a oportunidade dos alunos da escola frequentarem as Oficinas de expressão dramática, plástica, artística da Quinta da Bonjóia.

“Era um projecto em que os alunos saíam da Escola uma a duas vezes por semana para frequentar as Oficinas da Bonjóia, isto é, para ter actividades de dança, artes plásticas, expressão dramática, foi no URBAN I [...]. No URBAN II, não houve grandes alterações. Notou-se que alguns dos monitores não conseguiam chegar às características dos alunos ciganos e a escola teve de tomar a opção de não levar algumas turmas à quinta da Bonjóia”.

(Dr^a Armanda Maia, Professora da Escola E.B. 1, 2 S. João de Deus)

A generalidade dos entrevistados reconhece que, nestes domínios de intervenção, o programa Urban não exerceu impactos positivos no bairro SJD, por contraponto ao PLCP que deixou um reconhecimento positivo entre os destinatários.

“o Urban passou um bocadinho despercebido, foram situações muito pontuais que acabaram por não ter grande impacto. [...] A população lembra-se perfeitamente do projecto de Luta Contra a Pobreza: da animação (da parte de dar vida ao bairro, das festas), dos cursos e das estruturas que foram criadas (o campos de futebol, o pavilhão) [...]. Quando o projecto de Luta Contra a Pobreza acabou ficou ali um vazio (durante vários meses, do Verão a Novembro). Foi preciso reiniciar tudo, voltar a abrir equipamentos que deixam de funcionar. No final dos projectos nota-se a dificuldade em encontrar instituições que queiram dar continuidade ao trabalho.”

(Dr^a Ana Soares, Assistente social da Fundação Filos, trabalha no bairro SJD desde 2000)

Apoio aos idosos

No caso do Morro da Sé os projectos Pobreza II e III procuraram compensar os défices de equipamentos e de respostas que existiam na área dos idosos, procurando melhorar a rede de equipamentos existentes e que estava muito enfraquecida no respeitante aos recursos e respostas que dispunha. Nomeadamente, permitiram a construção de alguns equipamentos importantes para os idosos: Refeitório Santa Clara; Centro Social da Sé; Lavandaria; Balneários Públicos, entre outros.

“Uso o apoio médico e o Refeitório Santa Clara, dirigido pelo Padre João que é subsidiado pela Segurança Social. Ai, no Centro Social da Sé, há também uma Creche e um Lar com capacidade para dezoito utentes. Como no Refeitório todos os dias, excepto domingos e feriados [...]. Também recorro à Lavandaria, junto a roupa em casa e levo-a à segunda-feira e trago-a no sábado. Pago vinte cêntimos por cada quilo de roupa lavada. Já existe há muitos anos”.

(Luís Miranda, ex-morador do Bairro da Sé)

“Neste momento o Centro tem [...] um apoio de serviço ao domicílio a idosos, um Centro de Dia (com 45 idosos), um Centro Comunitário onde estão pessoas mais autónomas mas que precisam de determinados serviços como o apoio à alimentação, medicação, fraldas, etc. e um lar com 12 idosos (6 mulheres e 6 homens, mas que está previsto ser alargado para 33 pessoas).”

(Dr^a Cândida Silva, assistente social do Centro Social da Sé há 22 anos)

Ainda para o apoio aos idosos, com a colaboração de várias instituições, a FDZHP viria a proceder à criação de uma espécie de rede de Centros de Refeições e Convívio, que não viria a pressupor a construção de novas infra-estruturas mas a adaptação de infra-estruturas pré-existentes que já funcionavam nas colectividades e associações locais. Com esta estratégia procurou-se criar uma resposta que considerasse as especificidades topográficas e sociais da área (nomeadamente as dificuldades de deslocação e acessibilidade dos idosos aos diferentes equipamentos), daí ter-se optado pela distribuição geográfica dos equipamentos, a várias cotas.

“Como a Sé é uma encosta pensou-se na dificuldade dos idosos da beira-rio subirem à parte de cima, então a alternativa foi arranjar não um grande centro mas antes três pequenos centros, um à beira do rio, outro no meio da Sé e outro no alto, onde até havia dois [...]. Os 3 centros foram localizados estrategicamente na freguesia, para facilitar o acesso aos idosos com dificuldades de mobilidade. O financiamento do projecto permitiu realizar obras nas associações que estavam degradadas. O projecto fez obras, mobilou-as, adequou-as, renovaram-se os pavimentos e telhados, criaram-se os Centros de Refeições e Convívio, os Centros de Dia [...]. As associações que só abriam de noite, passaram a funcionar todo o dia. Durante o dia cobriam a valência de Centro de Refeições e de Convívio e à noite era só Associação. Esses centros apoiavam essencialmente idosos e pessoas precocemente envelhecidas, um conceito novo à altura que envolvia pessoas desde os 40 anos mas que pela sua história de vida se encontravam fortemente envelhecidas.”

(Dr^a Delfina Ribeiro, Assistente social, trabalhou no Centro Social da Sé, actualmente é técnica da Direcção-Geral da Segurança Social)

No âmbito do programa Pobreza III viriam ainda a construir-se duas residências comunitárias. O lado lúdico-recreativo destas residências, algo que viria a ser promovido pelo Projecto, foi considerado muito importante pela generalidade dos entrevistados.

“São pequenas residências de 15 pessoas, onde os idosos têm o seu quarto, vivem como que em casa. Naquela altura eram eles que decidiam o jantar, porque o almoço era nos centros de dia. Fizemos também a experiência de colocar jovens nessas residências comunitárias, porque tinham no fundo quase o mesmo perfil dos idosos. Em vez de os colocar num internato ficavam nas residências e acompanhavam os idosos durante a noite.”

(Dr^a Virgínia Sousa, Coordenadora do Projecto Pobreza III e directora técnica da Fundação para o Desenvolvimento Zona Social do Porto durante o URBAN I e candidatura ao URBAN II)

“Os idosos beneficiaram de férias em Espanha, no Algarve, passeios todos os meses, festas anuais onde se distribuíam presentes [...]. Na área de animação, não só o lado recreativo dos bailes e das festas, mas as férias e as idas ao cinema, ao teatro e à ópera [...]. Queriam ir mais vezes. Para estas pessoas foi a novidade, foi uma coisa importante para assegurar a auto-estima.”

(Dr^a Delfina Ribeiro, Assistente social, trabalhou no Centro Social da Sé, actualmente é técnica da Direcção-Geral da Segurança Social)

Também a construção dos Balneários Comunitários na freguesia da Sé viria a ser feita como uma resposta de emergência aos problemas de falta de habitabilidade que se observavam no bairro, onde as casas não possuíam todas as valências básicas necessárias, nomeadamente

casas de banho ou água quente. Tendo os entrevistados feito alusão à intensa frequência dos balneários até à saída da população do Bairro.

“Os balneários fizeram muito jeito, para tomarmos banho, porque não tínhamos água quente em casa. Tínhamos casa de banho, com lavatório, sanita, bidé e chuveiro de água fria. Por isso, todos os fins-de-semana aquecíamos tachos de água e tomávamos banho. Quando abriram os balneários na Rua Escura fez-nos muito jeito. Havia esse e outro na Rua de Santana. E depois fizeram as casas de banho em cima, à beira do túnel”.

(Beatriz Sousa, ex-moradora do Bairro da Sé)

Apoio aos toxicodependentes

A problemática do tráfico e consumo não viria a ser objecto de intervenção específica no âmbito de nenhuma das iniciativas comunitárias dirigidos ao Morro da Sé, tendo esta problemática sido relativamente ignorada pelas várias instituições que aí actuaram.

“Os problemas da toxicodependência não foram trabalhados no âmbito destas intervenções. Ninguém se atravessa, porque isto está muito enraizado aqui. Eu sei que há situações de acompanhamento, mas a nível individual, não são situações de grupo. [...] Fez-se algum trabalho de prevenção e de promoção de actividades, como o futebol, a capoeira, que eram uma forma de chamar a tenção dos miúdos para alternativas que se opunham à droga. Também estive aqui a Fundação da Juventude, que teve uma acção incrível, mas tudo isso acabou. [...]. Deslocam as pessoas, na tentativa de deslocar os problemas da droga, mas eles voltam ao bairro no dia a dia, porque o esquema está bem montado.”

(Dr^a Madalena Ribeiro, nasceu na Sé, é assistente social do Centro Social e Cultural da Sé)

"Agora é esta Porto Vivo, que eu acho que é uma verdadeira palhaçada. Eu sou totalmente contra isto, acho completamente inaceitável. Acho que o trabalho nem se vê, nem se faz e basta olhar para aqui para ver a sua inoperância [...] Eles vêem as pessoas a consumir droga ali à porta e nem sequer fazem nada, nem sequer telefonam à polícia. Não há hipótese! Se aquilo que é identificado como serviço camarário não liga nenhuma [...] Eles costumam estar à porta deles e se eu tiver os garotos todos lá fora a jogar à bola, eles desaparecem daqui. Basta eu dizer ‘Aqui estão miúdos, por isso, ou vocês saem ou eu chamo a polícia’. [...] Para mim, essa atitude é reveladora da falta de acção das pessoas que estão.”

(Dr^a Madalena Ribeiro, nasceu na Sé, é assistente social do Centro Social e Cultural da Sé)

No Bairro SJD o aumento descontrolado do consumo e do tráfico de droga ao longo dos anos 90 viria a justificar a criação, no âmbito do PLCP, do Projecto ARRIMO (Apoiar, Reduzir Riscos e Integrar, Motivando e Orientando), que para além de um Gabinete de Apoio a Toxicodependentes, criou uma equipa de rua que procurava aproximar a população toxicodependente à rede de cuidados básicos de saúde e de higiene. Em 1999, os responsáveis pelo projecto recomendavam uma forte intervenção no domínio da toxicodependência, quer ao nível da prevenção, quer do tratamento, uma vez que se observava um aumento do risco ao nível das doenças infecto-contagiosas associadas ao uso de estupefacientes. Em 2003 a equipa de rua que trabalha no Bairro SJD, no âmbito da Fundação Filos, contabilizavam uma entrada

de cerca de 1500 toxicodependentes por dia no bairro. Embora a dimensão do problema²¹⁰ e as recomendações supramencionadas, a Iniciativa Comunitária Urban II, realizada entre 2000 e 2006, que tinha definido um eixo de intervenção estratégica neste domínio, nunca viria a concretizá-la. As demolições e os despejos efectuados no âmbito do programas viriam a ter como efeitos práticos a limpeza da área, contribuído para a diminuição do tráfico e consumo de droga no bairro, mas também a sua transferência, sem qualquer tipo de acompanhamento, para outras áreas e/ou bairros de realojamento.

“Não é por destruir o bairro que a droga acabou, há no Cerco, Lagarteiro, S. Roque, Aleixo... tudo o que seja bairro da Câmara há droga, uns menos outros mais. Mas você vai à Baixa e não falta droga. Fontainhas, Sé, Bainharia...”

(Ricardo Gomes, ex-morador do Bairro SJD)

"Uma das acções onde se poderia ter ido mais longe mas não foi possível devido a constrangimentos de diversas ordens, foi na área da toxicodependência e do alcoolismo [...] Limitações financeiras e questões processuais dificultam a montagem de estruturas de acompanhamento deste tipo de problemas.”

(Dr. Fernando Gomes, Técnico da CCDR-N responsável pela Gestão do Urban II Porto/Gondomar)

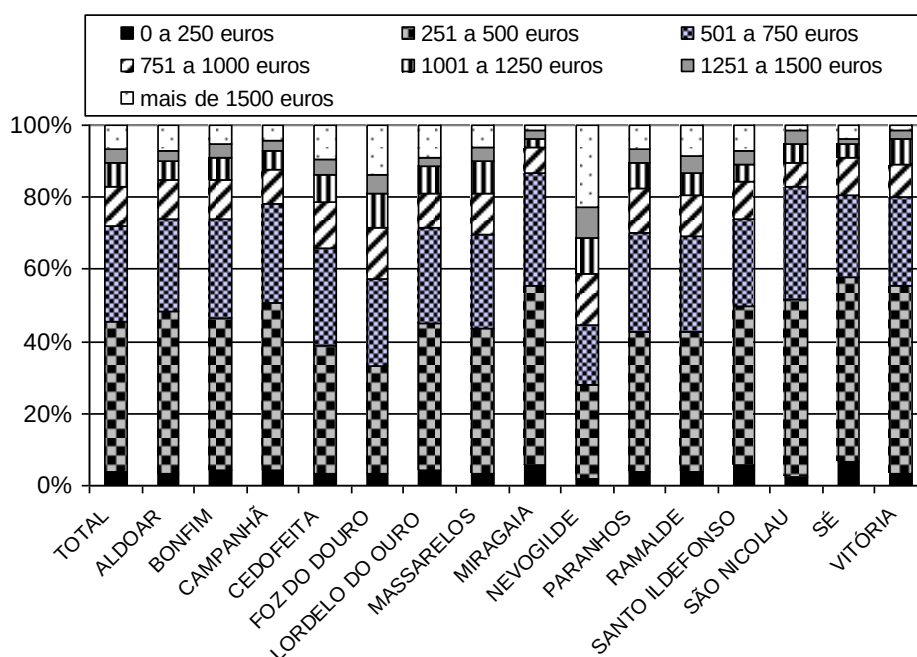
Formação profissional e promoção do emprego

No caso da intervenção no Morro da Sé a dimensão da formação profissional foi muito valorizada pelas instituições, que procuraram combater os baixos níveis de qualificação escolar e profissional dos habitantes que se repercutiam em baixos salários (muitas vezes associados a trabalhos temporários, a prazo ou não declarados) e em situações de baixa protecção social no caso do desemprego e mais tarde da reforma.

Dados estatísticos da Segurança Social respeitantes aos montantes de subsídio de desemprego processados por escalão de rendimento dos beneficiários das freguesias do Porto em 2004 (Figura 6), permite observar como as freguesias do Centro Histórico (da Sé, Vitoria, S. Nicolau e Miragaia) e de Campanhã (onde se localiza o Bairro SJD) registam os valores mais baixos de subsídio de desemprego, verificando-se que cerca de 60% da população desempregada com acesso a esta prestação, recebe um valor inferior a 500 euros.

²¹⁰ Em 2003 a equipa de rua que trabalha no Bairro SJD, no âmbito da Fundação Filos, contabilizavam uma entrada de cerca de 1500 toxicodependentes por dia no bairro.

Figura 6. Repartição dos beneficiários, residentes no concelho do Porto, com processamento de prestações de desemprego, por escalão de rendimento e freguesia, em 2004



Fonte: Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social

A oferta formativa promovida no âmbito do Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza, dirigido para a freguesia da Sé, procuraria aumentar as qualificações profissionais e as possibilidades de empregabilidade da população com maiores dificuldades de inserção/reinserção profissional, disponibilizando áreas temáticas de formação muito diversificadas²¹¹. Os principais destinatários deste programa de formação viriam a ser sobretudo os jovens em risco, jovens à procura do 1º emprego, mulheres e desempregados de longa duração. No conjunto destas acções participaram cerca de 400 pessoas.

"Conheço casos que melhoraram a vida efectiva, mas claro que não foram centenas, foi o grupo com quem se trabalhou. Ainda hoje temos testemunhos e a prova disso é que ainda estão empregados. [...] Eram pessoas que estavam com subsídios, que estavam sempre a pedir, que não tinham artes de trabalho e passaram a ter e hoje parte deles ainda estão empregados."

(Drª Cândida Silva, assistente social do Centro Social da Sé há 22 anos)

²¹¹ A FDZHP, para além da criação de um Clube de Emprego, promoveu diversos cursos de formação profissional, como o Curso de Ajudante Familiar; o Curso de Cerâmica Decorativa: Azulejo, Paineis e Mosaico; o Curso de Informática, Técnicas Administrativas e Secretariado; ou os Cursos de Iniciação à Informática.

No âmbito da oferta formativa da FDZHP as mulheres (que constituíam na Sé um grupo muito desprotegido, frágil, desvalorizado, e muitas vezes associado a actividades de prostituição) viriam a ser objecto de diversas acções de formação profissional, cujos resultados embora nem sempre se repercutissem na inserção/reinserção profissional desta população, se repercutiam, segundo os entrevistados num crescimento interior pessoal muito valorizado.

“Fizeram-se cursos muito bons, desde cozinheiras, cabeleireiras, floristas, todos eles com uma carga horária significativa e componentes curriculares interessantes. [...] Algumas pessoas, não muitas, a partir da entrada nestes grupos de formação e de trabalho adquiriram hábitos que lhes permitiram arranjar emprego. Ganharam hábitos de se arranjarem, rotinas de horários, etc. [...] Muitas destas pessoas passavam todo o dia de pijama com uma bata por cima. Passavam grande parte do dia sentados nas soleiras, era algo cultural. Era difícil arranjar um emprego com estes hábitos inculcados”.

(Dr^a Delfina Ribeiro, Assistente social, trabalhou no Centro Social da Sé, actualmente é técnica da Direcção-Geral da Segurança Social)

"Chegámos a ter cerca de 40 mulheres e 3 jovens, entre eles um portador de deficiência. Uma das funções que desempenhavam tinha a ver com o transporte de refeições a partir da cozinha do CSS até aos Centros, e o apoio nos próprios centros de refeições e lazer, assim como no apoio domiciliário prestado pelo CSS, entidade que hoje absorveu grande parte dessas pessoas.”

(Dr^a Delfina Ribeiro, Assistente social, trabalhou no Centro Social da Sé, actualmente é técnica da Direcção-Geral da Segurança Social)

Para além da formação profissional das pessoas, a criação de emprego acabou mesmo por se dar. Por exemplo, há várias mulheres desse tempo a trabalhar ao nível do serviço domiciliário, em restaurantes da zona, etc. [...]. Algumas pessoas conseguiram mesmo empregos fora da zona, mas pelo menos durante o Projecto, o facto de haver muitos serviços desenvolvidos criava ocupação para muitas pessoas.”

(Dr^a Delfina Ribeiro, Assistente social, trabalhou no Centro Social da Sé, actualmente é técnica da Direcção-Geral da Segurança Social)

No que respeita aos resultados alcançados pelos cursos de formação profissional, alguns dos entrevistados referiram o desinteresse demonstrado por muitos formandos em relação à sua inserção profissional, notando que as bolsas de formação e não o emprego constituíam muitas vezes o principal estímulo para participarem nessas acções. Uma atitude que os entrevistados enquadram numa lógica de cultura de vida muito orientada para a subsidio-dependência, e que é particularmente criticada pelos entrevistados mais velhos, particularmente os reformados. Esta população critica assim os elevados valores de rendimento social de inserção que são entregues a famílias numerosas e o modo pouco controlado como são entregues essas prestações, referindo inclusivamente o caso de famílias apoiadas que não necessitam desses apoios por se dedicarem a actividades ilícitas.

“Eu trabalhei quarenta e dois anos para estar agora reformada e foi por causa da minha mãe senão ainda tinha de trabalhar e há aí pessoas que nunca trabalharam que estão no café de manhã à noite que ganham mais do que eu que trabalhei quarenta e dois anos [...]. Hoje os casais já não querem casar porque sendo mães solteiras, eles podem ter os empregos e as casas em nomes deles e elas têm o rendimento mínimo e quanto mais filhos tiverem

melhor [...]. Eu estive a falar com um senhor que me disse que tem um sobrinho que tem um carro de 8 mil contos e vive com o rendimento mínimo, e eu trabalhei quarenta e dois anos e ando a pé [...]. E eles estão com o rendimento mínimo e é claro que estão a fazer outras coisas, aquelas coisas que a gente sabe”.

(Alice Soares, moradora do Bairro da Sé)

“Na altura o Rendimento Mínimo era atribuído a pessoas que não tinham rendimentos, ora quem não tem rendimentos aqui vive de tráfico. Isso foi muito debatido com a Luta Contra a Pobreza e lembro-me das posições dos vários presidentes de Junta que sabiam que os subsídios eram atribuídos a traficantes, mas a lei estava assim feita. Nada prova que eles são traficantes, mas nós sabemos que eles são. Aqui na Sé há famílias a receber 800€ de RM e passam o dia sentados na rua a conversar.”

(Dr^a Cândida Silva, assistente social do Centro Social da Sé há 22 anos)

No caso do Bairro de SJD, no âmbito do Projecto de Luta Contra a Pobreza (PLCP) e com o objectivo de diminuir os níveis de desemprego e aumentar a qualificação profissional dos residentes, também foram realizadas várias acções em articulação com o Instituto de Emprego e Formação Profissional²¹². No que respeita à percepção dos entrevistados em relação aos cursos de formação, estes consideram que eles contribuíram, de uma forma geral, para uma alteração das mentalidades e para uma elevação da auto-estima dos formandos, e que não tiveram melhores resultados porque muitos formandos não frequentavam os cursos até ao fim e foram poucos os que conseguiram colocação num estágio.

A falta de adequação das acções de formação aos perfis dos grupos alvos, e a existência de uma cultura local muito fechada e muito marcada por uma forte presença de uma economia subterrânea e de um trabalho informal mais rentável que as actividades de formação, constituíram alguns dos problemas detectados no Bairro SJD. Das lições que decorreram do desenvolvimento destas acções de formação importa sublinhar as que viriam a enfatizar a importância da selecção dos conteúdos de formação tendo em conta as competências e expectativas dos formandos; devendo para tal promover-se uma maior participação e implicação destes grupos na sugestão de módulos e temas de formação. Por outro lado, a importância do envolvimento dos potenciais empregadores no próprio processo formativo constituiu outra das lições assimiladas a partir do desenvolvimento deste programa formativo.

No que respeita à problemática das elevadas taxas de desemprego, importa referir que a generalidade dos entrevistados, moradores e ex-moradores, reconhecem o ‘rótulo negativo e estigmatizante’ que anda associado a estas áreas urbanas. Tendo já vivenciado situações de estigmatização no acesso ao emprego devido ao local onde vivem, o que leva muitos a optar

²¹² Para além da criação de um Clube de Emprego foram promovidos, entre outros, cursos de costura industrial de tecido; cursos de ajudante de cabeleireiro, de cozinha e pastelaria e de restaurante/bar; cursos de pintura e construção civil, etc.

pela omissão ou ocultação do seu local de residência em entrevistas de emprego. Os preconceitos em relação ao bairro e aos moradores do bairro foram identificados como uma razão para a dificuldade na realização de estágios e para a baixa empregabilidade.

“Eu tive imensos problemas em arranjar emprego porque sempre que dizia ser morador no Bairro São João de Deus, isso funcionava como um factor de recusa. (...) Houve uma altura em que tive de começar a esconder porque senão, não tinha alcançado o que alcancei hoje, não tinha chegado até onde cheguei só pelo simples facto de dizer que morava no Bairro São João de Deus. Porque era um bairro muito problemático, era um bairro sobre o qual quase diariamente havia notícias e então as pessoas ficavam um pouco retraídas a dar emprego a pessoas que viessem de lá.”

(Tiago Couto, ex-morador do Bairro SJD)

A sustentabilidade das acções desenvolvidas na esfera dos equipamentos e serviços sociais

Para além de se reflectir sobre os efeitos suscitados por estas iniciativas ao nível das trajectórias de inclusão/exclusão dos indivíduos e grupos com maiores vulnerabilidades sócio-económicas, importa reflectir também sobre a questão da sustentabilidade dos equipamentos e serviços que viriam a ser criados, após o final dos financiamentos e das instituições que os geriam, e face a mudanças que viriam a ocorrer no perfil sócio-demográfico dos bairros.

É certo que as iniciativas desenvolvidas ao longo das últimas décadas para os dois bairros vieram melhorar a oferta e a qualidade das estruturas de apoio à população e às instituições, mas também alterar a sua composição social, o que, como se procura demonstrar neste ponto, viria a questionar a própria viabilidade da manutenção de muitos equipamentos e serviços que foram criados para apoiar uma população que entretanto é afastada para outras áreas. Se no caso do SJD a decisão da demolição do bairro traz consigo a de destruição ou encerramento de muitos dos equipamentos construídos na década anterior, no caso da Sé, com o final dos programas de financiamento e na sequência do gradual afastamento da população mais jovem da área para os bairros sociais de localização periférica, muitos equipamentos viriam a encerrar (as mudanças sócio-demográficas promovidas pelas iniciativas de regeneração da Sé fizeram com que os equipamentos criados pelas mesmas iniciativas perdessem a sua viabilidade, nomeadamente as valências orientadas para os mais jovens).

Bairro São João de Deus

No caso do Bairro SJD e embora a iniciativa tenha alcançado a pretendida transformação física e ambiental do bairro, procedido à limpeza de lixeiras e sucatas a céu aberto, de viaturas abandonadas no espaço público, do lixo e de sinais de vandalismo que eram provocados pela

má utilização da área; e embora ainda a construção da nova via estruturante (nascente poente) tenha permitido a abertura do bairro à cidade, importa referir que ela viria também a ser responsável por alguns efeitos indesejáveis. Nomeadamente:

- a demolição de equipamentos construídos ou requalificados à cerca de uma década²¹³;
- a demolição das instalações de associações desportivas e recreativas. As sedes das associações apoiadas do bairro de SJD, que de resto tinham sido apoiadas pelo PLCP (como os Unidos ao Porto, os Vikings e a Associação Cultural de Música Cigana e de Dança) viriam mesmo a ser demolidas com a própria destruição do bairro, acabando por se extinguir. Este facto levaria a uma perda de espaços de sociabilidade e de manutenção de tradições, bem como, ao término das práticas desportivas promovidas pelas associações desportivas;
- o facto ainda de demolição da área ter sido acompanhada pela demolição de dois cafés pertencentes a essas associações e de uma mercearia que existia na área viria a gerar um retrocesso na oferta de serviços de proximidade, o que associado à perda de alguns laços de solidariedade, viria a gerar um desconforto e insatisfação por parte da população que aí permanecia.

Um outro aspecto criticado pela generalidade da população entrevistada relacionou-se com a altura do ano e o modo como foram feitas as demolições e as implicações que daí decorreram no percurso educativo das crianças. A este respeito os entrevistados criticam a forma como foi implementada a decisão de demolição, com uma total falta de informação veiculada às instituições, nomeadamente à escola e centro comunitário. Na realidade não foi feito um trabalho com as instituições locais com vista a uma minimização dos riscos associados às demolições.

“Mudar crianças em Maio é uma tragédia, não è? Mudar de escola no 3º Período, eu acho que ninguém pensou nisto. Nós alertamos desde o início [...]. A população estava demasiado fechada no bairro, a sua integração noutros contextos foi mal trabalhada.”

(Drª Ana Soares, Assistente social da Fundação Filos, trabalha no bairro SJD desde 2000)

²¹³ De entre os aspectos mais negativos associados às mudanças no bairro há a forte incompreensão acerca do desperdício de recursos públicos associados aos equipamentos e edifícios construídos nos anos 90 no bairro, e que viriam a ser demolidos cerca de uma década depois. A curta ‘vida útil’ destes investimentos, que não viriam a responder aos propósitos para que foram criados, foi interpretada como um exemplo grave de desperdício de recursos públicos escassos, no contexto de promessas eleitorais que não visavam mais do que eliminar os sinais visíveis da crise urbana e social, estando longe de se assumir como uma resposta para combater as causas desses problemas.

“Ao nível local, da escola, houve uma diminuição substancial do número de alunos, embora este depois também aumentasse pelo regresso de alguns alunos que não se conseguiam adaptar noutras escolas [...]. Os alunos ciganos deslocados para outros bairros, estão em situação de absentismo grave ou de abandono, e a solução tem passado pelo facto dos pais os colocarem aqui no Bairro em casa de familiares para poderem frequentar a escola.”

(Dr^a Armanda Maia, Professora da Escola E.B. 1, 2 S. João de Deus)

"A informação que a Escola tinha era pelos meios de comunicação social. Não fomos informados acerca do plano de reconversão do Bairro. Nós fomos vendo os blocos a serem demolidos, e propagava-se de boca em boca que a escola ia fechar. E esse boato propagou-se e muitos dos pais não matricularem os filhos nesta escola [...]. Nós sentíamos que os alunos gostavam da Escola, muitos dos que saíram estão em situação de abandono e absentismo”

(Dr^a Armanda Maia, Professora da Escola E.B. 1, 2 S. João de Deus)

“Não houve preocupação em antecipar impactos das decisões; de minimizar danos, nomeadamente sobre as crianças que foram transferidas de forma abrupta (sem devido enquadramento das escolas) [...]. Solicitámos ainda que as demolições não fossem feitas quando existem crianças a meio do ano, porque significaria alterações na escola, uma série de modificações que nem sempre eram possíveis e que iam prejudicar as crianças.”

(Dr^a Ana Soares, Assistente social da Fundação Filos, trabalha no bairro SJD desde 2000)

Morro da Sé

No caso do Morro da Sé, o impacto da diminuição da população do bairro na perda de funcionalidade dos equipamentos foi referido pela generalidade dos entrevistados institucionais, reconhecendo implicitamente os resultados da falta de articulação das respostas que foram sendo implementadas nos vários domínios de intervenção.

“Aguns equipamentos fecharam porque se extinguiu a Fundação, outros porque já não havia procura (por exemplo crianças que preenchessem as creches).”

(Eng. Margarida Guimarães, Técnica do CRUARB até à sua extinção, actualmente é responsável na Porto Vivo, SRU pelo Projecto de Reabilitação do Morro da Sé)

"Ao longo deste trinta anos foram criados aqui muitos equipamentos de apoio, eu diria para todas as faixas etárias, há creche, infantários, escolas, lares de terceira idade, há tudo isso, em todas as freguesias, há equipamentos que foram criados e funcionam. Mas há aqui o facto da Fundação ter sido extinta, e alguns equipamentos estão a sofrer essa consequência. Não quer dizer que estejam fechados todos porque alguns deles eram explorados por outras instituições, por exemplo nós aqui na Sé temos um lar de terceira idade que é um equipamento feito pela Fundação que tem cozinha comunitária, tem lavandaria...”

(Eng. Margarida Guimarães, Técnica do CRUARB até à sua extinção, actualmente é responsável na Porto Vivo, SRU pelo Projecto de Reabilitação do Morro da Sé)

“Hoje a creche não tem crianças, a residência comunitária evoluiu para uma residência de idosos [...] está a ser feito um projecto para reequacionar todo aquele conjunto para dar mais área aos idosos, reconvertendo o espaço que era da creche.”

(Arq. Rui Loza, Director do CRUARB de 1990 a 2003, em 2004 integra a SRU, Porto Vivo, actualmente é Director da Delegação do Porto do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana - IHRU)

Com a diminuição da população desta área (nomeadamente dos agregados familiares mais jovens que foram sendo transferidos para bairros de habitação social periféricos) e com o final

dos programas de financiamento, viria a observar-se o encerramento dos ateliês criados para as crianças e dos gabinetes de formação profissional. Observando-se um retrocesso nas respostas providenciadas ao nível local. A falta de investimento feita na gestão e continuidade destes equipamentos, após o final das iniciativas comunitárias, viria a questionar a sua sustentabilidade e, deste modo, todo o investimento feitos ao nível destes espaços e na imagem global do Morro da Sé (muitos dos equipamentos criados estão agora fechados e devolutos).

“O meu filho andou na explicadora da Viela do Anjo e num ATL que existia na Rua da Banharia. Isso foi importante pela dinâmica juvenil. Aquilo ainda funcionou uns aninhos, o meu filho andou um ano. Tinha o convívio dele com os meninos. [...] Existia um ginásio na Rua da Santana [...]. São salões enormes, mas fecharam. Eu não percebo porque fecharam, tinham desde bicicletas, tapetes, etc. Não se pagava nada”.

(Paula Azevedo, moradora do Bairro da Sé)

“Na altura a existência de muitas crianças levou-nos a ter duas creches, uma era onde estamos hoje, depois tínhamos o lar e a lavandaria e cozinha sociais. Com a saída para os bairros fechamos esta creche e o espaço ficou vazio [...]. Abriram aqui ‘n’ ateliês (de música, de cinema, pedagógico, de tudo e mais alguma coisa) para tudo isso ter desaparecido. Houve todo esse investimento, mas não só não conseguiram ter a acção que pretendiam, como pura e simplesmente acabaram.”

(Dr.^a Madalena Ribeiro, Nasceu na Sé, é assistente social do Centro Social e Cultural da Sé)

No final destas iniciativas as necessidades sociais vigentes já não condizem com os equipamentos existentes, assistindo-se a um desequilíbrio entre oferta e procura de equipamentos e serviços sociais.

“Algumas coisas já acabaram naturalmente, como é o caso dos Centros de Refeições e Convívio (que estiveram a funcionar entre sete/oito anos) (...) Nos últimos anos começaram a degradar-se os espaços físicos, porque já não havia verbas extra para investir (fazer obras outra vez, substituir os equipamentos) e, em algumas áreas, começou a diminuir drasticamente o número de pessoas que precisavam de fazer refeições lá, pelo que os utentes dos centros de refeições anteriores passaram a ir ao Santa Clara.”

(Dr.^a Delfina Ribeiro, Assistente social, trabalhou no Centro Social da Sé, actualmente é técnica da Direcção-Geral da Segurança Social)

Por fim importa referir que a mudança de ciclo político na autarquia do Porto determinou alterações importantes nas estratégias dirigidas para o Morro da Sé²¹⁴, onde o executivo municipal, mencionando os gastos excessivos relacionados com o funcionamento da FDZHP, viria a proceder à progressiva extinção desta instituição, bem como de muitos dos equipamentos e serviços que ela geria (por exemplo um centro de apoio à infância, um espaço de apoio a jovens, um núcleo de Formação Profissional e Emprego, um gabinete para o Rendimento Social de Inserção e atribuição de bolsas de estudo a alunos).

²¹⁴ E também, como foi referido anteriormente, para o Bairro SJD, onde se viria a gerar uma inversão total e completa dos objectivos estratégicos definidos para o bairro, passando o novo projecto de Reconversão a decidir e operacionalizar a demolição dos blocos habitacionais e equipamentos que tinham sido aí construídos.

"Com a mudança política no município em 2002, uma das alterações profundas que se verificou foi o corte de todo o apoio às IPSSs locais e as suas actividades pararam. Houve também vários ateliers da Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica que só funcionavam enquanto existiram os programas de financiamento, não tendo havido um investimento continuado. Eu penso que esse investimento não precisava de ser muito elevado. Mas houve uma rarefacção e uma desvitalização."

(Arq. Rui Loza, Director do CRUARB de 1990 a 2003, em 2004 integra a SRU, Porto Vivo, actualmente é Director da Delegação do Porto do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana – IHRU)

5.3.2.5 – Síntese comparativa das implicações das iniciativas de regeneração urbana na qualidade de vida dos residentes e realojados

Neste ponto final apresentam-se quatro quadros (Quadros 14, 15, 16 e 17) que procuram fazer uma síntese comparativa da informação recolhida ao nível das entrevistas, a partir de um standard de comparação temporal entre 'o antes' e 'o depois', com vista a identificar, a partir da perspectiva da população que permaneceu nos bairros e da que foi realojada noutras áreas, os principais impactos que as intervenções tiveram ao nível de várias dimensões da qualidade de vida da população. Nomeadamente ao nível das características da casa, do local de residência (localização, composição social e urbanística) e da relação com as diversas esferas da integração socioeconómica (emprego, relações sociais e protecção social do Estado).

Nestes quadros procura-se então identificar os principais ganhos e perdas decorrentes das intervenções nos dois bairros, na perspectiva de quem sentiu mais directamente os seus efeitos: a população que permaneceu no bairro (na coluna da esquerda) e a que em virtude das intervenções viria a ser realojada noutras áreas (coluna da direita).

Quadro 14 – As Perdas decorrentes da intervenção no Morro da Sé, segundo a opinião da população que aí permaneceu e da que foi realojada noutras áreas

Entrevistados que permaneceram no Morro da Sé		Entrevistados realojados noutras áreas	
Diluição das redes de solidariedade social pela diminuição da população residente.	Paula Azevedo	Diluição das redes de solidariedade social com a mudança do local de residência, e perda de raízes identitárias e culturais.	Luísa Moreira, Francisco Matos, Beatriz Sousa
Perda de funcionalidade de alguns equipamentos (com ou sem encerramento) devido ao processo de abandono e envelhecimento populacional do bairro.	João Silva	Perda de centralidade e de acessibilidade às redes de transporte público (metro, comboio, autocarros), bem como aos equipamentos, serviços, e actividades de comércio e lazer	Beatriz Sousa
Diminuição da ocupação dos edifícios, aumentando o número dos edifícios	Manuela Lemos	Maior distância ao local de trabalho (aumento da	Luísa Moreira,

degradados e devolutos (dos quais alguns pertencentes ao Estado), criando uma imagem de insegurança e abandono da área.		distâncias absoluta e de tempo entre a casa e o trabalho).	Beatriz Sousa
Descaracterização do bairro pela mudança do seu perfil económico e social (saída da população e das actividades originais).	Paula Azevedo, Laura Castro, Manuela Lemos	Perda de confiança face às instituições pela não requalificação dos edifícios públicos e o não retorno das famílias ao bairro.	Luísa Moreira
Perda de confiança nas instituições pelas expectativas criadas e não concretizadas (por exemplo de requalificação dos edifícios adquiridos).	João Silva, Manuela Lemos	Ineficiência da actuação pública pela criação e posterior encerramento de equipamentos e de habitação (sem a subsequente requalificação, ...).	Luísa Moreira, Beatriz Sousa
Ineficiente actuação pública, ao nível de demoras na aprovação dos projectos e no encerramento dos equipamentos desportivos e culturais, que tinham sido criados na área.	Manuela Lemos; Alice Soares; João Silva	Baixo nível de integração profissional da população quem participou nos cursos de formação profissional (cabeleireiro, florista, ...).	Luísa Moreira
Com o aumento de edifícios abandonados na área, aumentou a sensação de insegurança (particularmente associada ao tráfico e consumo de droga), diminuindo o afluxo de pessoas para fins comerciais.	Paula Azevedo, Laura Castro, Manuela Lemos, Alice Soares, Eugénia Costa	Aumento da conflitualidade nas áreas de realojamento (principalmente interétnica).	Francisco Matos
Fraco nível de integração profissional da população que participou em acções de formação profissional.	Alice Soares		
Com a saída da população residente, diminuiu o consumo local o que se repercutiu no encerramento de alguns estabelecimentos comerciais.	Alberto Magalhães		

Quadro 15 – Os Ganhos decorrentes da intervenção no Morro da Sé, segundo a opinião da população que aí permaneceu e da que foi realojada noutras áreas

Entrevistados que permaneceram no Morro da Sé		Entrevistados realojados noutros bairros	
Qualificação das casas, edifícios e espaço público. Aumento das condições de salubridade do bairro através da introdução de casas de banho, de infra-estruturas de saneamento e gás.	João Silva, Eugénia Costa	Melhor qualidade habitacional (do conforto da casa e espaço público).	Laura Castro, Francisco Matos, Beatriz Sousa
Criação de equipamentos e serviços: salas polivalentes (o multiusos para aulas de ginástica), os ateliês e salas de estudo para crianças, cozinha comunitária e lavandaria, apoio domiciliário aos idosos (limpezas, refeições).	João Silva, Paula Azevedo	Ganho ao nível de um maior sossego no bairro (existindo uma menor visibilidade do tráfico e consumo de droga).	Beatriz Sousa
Desenvolvimento de competências	João Silva	Melhoria da qualidade	Laura Castro

sociais e profissionais no âmbito dos cursos de formação financiados pelo PELCP e acesso a bolsas de formação.		habitacional (do espaço e conforto da casa)	
Melhoria do nível de limpeza urbana (embora salientem o pouco cuidado dos moradores).	João Silva, Francisco Matos	Percepção de uma falta de interesse das instituições públicas em relação à requalificação do Morro da Sé com os originais da área, em detrimento de interesses imobiliários (interesse pela atracção de hotéis, de pessoas mais sofisticadas)	Francisco Matos
Maior sinalização e acompanhamento de população pobre e em risco de exclusão social	João Silva		

Entre os actuais habitantes no Morro da Sé identificam-se trajectórias residenciais muito distintas, entre elas importa destacar as associadas a mudanças de habitação dentro do bairro por problemas de degradação dos edifícios ou por processos inerentes à requalificação do mesmo, de que têm vindo a resultar uma clara melhoria das condições de habitabilidade e salubridade das casas.

Todavia, e ao nível dos obstáculos à requalificação do edificado são identificados como os principais factores justificativos da fraca dinâmica de requalificação da área: os relacionados com a fraca capacidade de investimento dos proprietários, na sequência de décadas de congelamento das rendas; a existência de problemas jurídicos associados às heranças; ou ainda a falta de apoios públicos à requalificação em situações em que não estão presentes inquilinos com rendas antigas. São ainda referidas experiências negativas associadas ao arrendamento habitacional, como as do não pagamento de rendas ou as da utilização da casa para fins ilegais de tráfico de droga.

Destaca-se ainda de forma transversal a todos os entrevistados trajectórias profissionais ligadas a muito baixas qualificações (com a excepção dos entrevistados mais jovens) e marcadas por situações de precariedade no trabalho. A frequência dos cursos de formação profissional é vista, pela generalidade dos entrevistados, como algo de positivo embora a visão instrumentalista de muitos formandos relativamente a estes cursos (mais como uma via de acesso às bolsas de formação do que ao mercado de emprego) seja identificado como um factor explicativo dos seus baixos níveis de sucesso, ao nível da integração profissional dos formandos.

Por fim, e no que respeita a equipamentos e serviços criados pela iniciativa europeia de Luta Contra a Pobreza no Bairro da Sé foram especialmente destacados o pavilhão polivalente, as salas de estudo, os ateliês e o CAT (Centro de Atendimento Temporário para Crianças), como sendo equipamentos dirigidos à qualificação e melhoria das condições de vida dos jovens e dos adultos. Foram também salientados os serviços de apoio domiciliário dirigidos aos idosos através do Centro Social da Sé, bem como a cozinha e lavandaria comunitária. Foi ainda referida a importância da criação dos balneários públicos face à falta de condições de habitabilidade das casas do bairro que não se dotavam de valências básicas.

Quadro 16. – As Perdas docorrentes da intervenção no Bairro de SJD, segundo a opinião da população que aí permaneceu e da que foi realojada noutras áreas

Entrevistados que permaneceram no Bairro SJD		Entrevistados realojados noutros bairros	
Após o PLCP a falta de controlo das autoridades públicas viria a favorecer uma entrada descontrolada do tráfico e consumo de droga no bairro, com repercussões para a diluição das relações sociais baseadas na confiança.	Sílvia Antunes	Perda de redes de apoio social pelo isolamento imposto à população nos novos bairros (particularmente à mais idosa que mais sente o desenraizamento).	Ricardo Gomes, Vítor Pereira, Tiago Couto, António Guedes, Ema Santos
O aumento da diversidade étnica e da instabilidade associada ao consumo e tráfico de droga viria a aumentar as tensões no bairro, que eram inclusivamente vividas ao nível dos alunos da escoa (por exemplo em momentos de rusgas policiais).	Sílvia Antunes	Perda de um sentimento de bem-estar associado à área de residência: emergência de sentimentos de “anonimato” e estigmatização nas relações sociais de vizinhança (pela existência de preconceitos relacionados com os moradores do bairro SJD).	Ricardo Gomes, Tiago Couto
A criação de expectativas de requalificação urbana do bairro não concretizadas viria a repercutir-se numa perda de confiança face às instituições.	Sílvia Antunes	Perda do direito à habitação na sequência de 132 acções de despejos habitacionais.	Tiago Couto, Alfredo Nunes
A decisão da demolição da habitação e dos equipamentos construídos durante o PLCP viria a ser percebida como algo de negativo (um desperdício de recursos públicos pela curta duração que lhe esteve associada).	Sílvia Antunes	Perda de qualidade habitacional e criação de conflitos no caso dos realojamento realizados em bairros problemáticos e com os quais os habitantes do bairro SJD já estabeleciam relações conflituosas (de rivalidade).	Ricardo Gomes, Alfredo Nunes, Vítor Pereira
A perda de capital social e institucional na sequência da demolição das instalações de algumas Associações (por exemplo Associação Cultural de	Sílvia Antunes	Perda dos referentes sociais e identitários e aumento da conflitualidade inter-étnica (pela diminuição de relações de compreensão mutua que já existiam	Ricardo Gomes, Alfredo Nunes, Ricardo

Música Cigana e Vikings).		no bairro SJD).	Gomes
A perda de redes de apoio social e de referentes identitários pela demolição de 80% do bairro. A destruição de habitação e de alguns locais de convívio e de pequeno comércio (o supermercado, os cafés) seriam identificados como factores geradores de isolamento social e físico.	António Guedes, Sílvia Antunes	Perda do espaço disponível na casa e das melhorias conquistadas pelos residentes no interior das casas (casas de banho, decoração, etc.).	Vítor Pereira, Ema Santos
Críticas às instituições, pelo modo como (em várias alturas) ‘abandonaram’ o bairro, deixando-o ‘à deriva’.	Emília Pires Paulo Moura	Perda de confiança nas instituições, pela forma como foi conduzida os realojamentos (a meio do ano escolar e de uma forma abrupta).	Ricardo Gomes, Vítor Pereira, Alfredo Nunes
		Sensação da dispersão dos problemas do bairro SJD. As pessoas que traficavam foram espalhadas por toda a cidade, transferindo-se o problema de um lado para outros. Com os realojamentos os problemas do tráfico de droga dispersaram-se para outros bairros (Cerco, Lagarteiro, S. Roque, Aleixo).	Ema Santos

Quadro 17. – Os Ganhos decorrentes da intervenção no Bairro de SJD, segundo a opinião da população que aí permaneceu e da que foi realojada noutras áreas.

Entrevistados que permaneceram no Bairro SJD		Entrevistados realojados noutros bairros	
Melhoria das condições habitacionais da população com o PLCP (demolição das barracas).	Sílvia Antunes, Daniel Marques	Usufruição de ambientes residenciais mais sossegados (com uma menor presença e visibilidade dos problemas do tráfico e consumo de droga).	Alfredo Nunes, Ema Santos
Aumento da espessura institucional do bairro com a presença de novas instituições e técnicos que viriam a proporcionar novas experiências formativas e comportamentais aos jovens (com especial destaque para o Centro Comunitário / Fundação Filos que viria a disponibilizar actividades dentro e fora do bairro: aulas de informática, de luz e som, de dança, de canoagem, de teatro e de circo).	Sílvia Antunes	Melhoria da qualidade das casas.	
Com a saída da maior parte dos elementos da comunidade cigana diminuiu o poder por ela exercido sobre as outras etnias (bandos de crianças).	António Guedes, Paulo Moura,	Os bairros de realojamento revelaram-se geralmente como locais mais calmos, com habitação e um espaço público mais agradável (as ruas não estão tão sujas e as casas não estão tão degradadas por fora).	Alfredo Nunes
Com a demolição dos blocos de	Daniel	Aumento da qualidade	

habitação, o bairro recupera o sossego que tinha antes da sua ampliação.	Marques Emília Pires, António Guedes, Paulo Moura	ambiental e paisagística (envolvente residencial).	
O autocarro promovido pelo URBAN permite aumentar a divulgação de oportunidades de emprego e de formação profissional existentes.	Sílvia Antunes		
Com a destruição dos blocos o bairro recuperou sossego, aumentou a segurança e diminuíram os conflitos entre a população.			

A mudança de casa no interior do próprio bairro é uma situação que ocorre nos dois contextos embora com contornos distintos. Na Sé, como já se referiu ela surge associada a questões de degradação eminente ou devido a processos inerentes à requalificação do mesmo. No SJD a mudança residencial ocorre em resultado da própria evolução histórica do bairro, e da transição dos moradores das barracas ilegais para os blocos construídos no âmbito do Programa de Luta Contra a Pobreza. Mais recentemente em ambos os casos o enfoque nas trajetórias residenciais dos moradores vai para o realojamento em bairros camarários e para a dispersão por vários bairros da cidade. Em termos de trajetória residencial futura, no Morro da Sé, a população realojada no seu exterior afirma a vontade de regressar, vontade essa que não é considerada no quadro das expectativas dos ex-moradores do bairro SJD.

Em ambos os bairros constata-se que os realojamentos desenvolvidos viriam a romper com algumas das relações de reciprocidade, familiares e de amizade, que apoiavam o bem-estar dos indivíduos, quebrando-se redes sociais de tipo ‘forte’, e que se assumiam como uma importante fonte de apoio psicológico e material, para aliviar situações de privação mais severas e favorecer a preservação de identidades culturais²¹⁵. Deste modo é comum à população realojada noutros bairros um sentimento de desenraizamento social que se manifesta mais intenso quanto mais longa é a experiência vivida no bairro e quanto mais nele

²¹⁵ A este propósito é importante sublinhar-se a importância da preservação das especificidades identitárias das comunidades, nomeadamente o património cultural das minorias étnicas e das comunidades dos bairros históricos (celebração de jogos tradicionais, festas, etc.). Em vários contextos de governação mais criativos, a diversidade cultural e social (de minorias étnicas, religiosas, de orientações sexuais...) tem vindo a ser celebrada com propósitos culturais e/ou turísticos, o que tem vindo a constituir um factor de diferenciação positiva de comunidades e territórios, contribuindo para a preservação do seu património identitário.

são centradas as relações de solidariedade que o indivíduo considera fundamentais para a sua sustentabilidade familiar e pessoal.

No que respeita aos efeitos dos realojamentos sobre as redes de relações sociais, importa ainda referir que, se por um lado eles afectaram os laços ‘fortes’, de grande intensidade e frequência que se estabeleciam entre o grupo de vizinhos, amigos e família, por outro, como aspecto positivo, poderia admitir-se que o realojamento viria a diminuir os efeitos negativos associados à regulação de comportamentos, normas e práticas dos membros da rede, aumentando as oportunidades dos indivíduos para participarem em redes de relação mais vastas e heterogéneas. Contudo, a maior parte dos realojamentos, realizados no âmbito destas iniciativas, não viriam no entanto a promover a inserção dos indivíduos em áreas social, cultural e economicamente heterogéneas, não sendo portanto intervenções promotoras de uma maior mix social na cidade do Porto.

A confiança que, para além das redes sociais, constitui um outro elemento fundamental do capital social, viria a ser erodida, de acordo com os testemunhos dos entrevistados, pelo modo como foram sendo conduzidas as iniciativas e os processos de realojamento, bem como o relacionamento entre as instituições e a população destinatária. A perda de confiança nas instituições foi promovida, segundo a população entrevistada, pelo abandono a que estas áreas são votadas pelas instituições ao longo do tempo e pela mudança das estratégias inicialmente definidas e apresentadas publicamente (que viriam a criar expectativas posteriormente não concretizadas).

Se considerarmos que a produção de confiança tem vindo a ser encarada como uma condição que visa a implicação activa das pessoas na definição e implementação das acções que lhe dizem directamente respeito, promovendo deste modo o seu ‘*empowerment*’ para se contrariarem processos assistencialistas que conduzem os indivíduos à dependência (Friedmann, 1996, Healey, 2003), pode afirmar-se que no caso do bairro SJD esta foi uma dimensão quase totalmente ignorada e que no caso do Morro da Sé, embora não tendo sido, evidenciou falta de sustentabilidade ao longo do tempo.

CONCLUSÃO

No âmbito deste ponto conclusivo não se procura proceder a uma sistematização exaustiva de todas as conclusões que foram sendo obtidas ao longo dos diversos capítulos desta dissertação, mas sobretudo retomar algumas das evidências empíricas e principais eixos explicativos suscitados pela pesquisa desenvolvida no contexto do Porto face aos objectivos da investigação.

No início da dissertação definiu-se como objecto de estudo a reflexão sobre as relações dialécticas que se estabelecem entre ‘território’, ‘pobreza/exclusão social’ e ‘políticas’, a partir da avaliação de iniciativas de regeneração urbana dirigidas para áreas ‘em risco’. No âmbito desta reflexão notou-se como muita da literatura sobre o tema tem vindo a centrar-se, por um lado, no debate sobre as características e processos da pobreza e da exclusão social de indivíduos e agregados familiares (Capucha, 2005; Alcock, 1997) e, por outro, no das causas e dos efeitos da segregação e polarização sócio-espacial, ao nível das trajectórias dos grupos com maiores níveis de vulnerabilidade sócio-económica, da criação de guetos e da perda de coesão social e urbana (Stébé, 2002; Andersen, 2002, 2003; Musterd et al., 1999).

No âmbito desta análise procurou articular-se a reflexão da dimensão espacial com a dimensão política da pobreza e da exclusão social, notando-se como os territórios são resultado, por um lado, de processos de investimento ou de não investimento (ou abandono) institucional e, por outro, como eles próprios podem alimentar as engrenagens de desvantagem e de desigualdades social.

Defendendo-se que o contexto de residência é mais do que um simples cenário onde interagem e tomam lugar processos sociais e económicos, de acordo com os seus atributos específicos (de localização, de organização dos sistemas de transporte, de composição e distribuição dos vários tipos de habitação, de equipamentos e serviços; de memórias e representações sociais, ...) argumenta-se que eles condicionam as possibilidades de acção e

de integração sócio-económica dos que os habitam, particularmente dos grupos de população mais vulneráveis à pobreza e exclusão social

Sem se negar a origem extraterritorial e estrutural de muitas mudanças que têm vindo a ocorrer nas esferas da economia e do mercado, da reciprocidade e da família e do Estado, sublinhou-se que elas afectam de forma desigual não só os diferentes grupos sociais, notando-se que em contextos de crise os grupos menos qualificados e com vínculos de trabalho mais precários são os que tendem a ser mais afectados, como os territórios, notando-se que alguns revelam não só uma menor acessibilidade aos empregos e equipamentos sociais, como uma menor capacidade de os atrair ou criar localmente (Alves, 2008).

Desta perspectiva, defendeu-se a importância de uma melhor compreensão da história e da dinâmica de áreas urbanas ‘em risco’ - ao nível dos seus processos de enchimento social, das suas dinâmicas económicas, da sua espessura institucional, ...- (Atkinson e Kintrea, 2001, Healey, 2002), não só para um melhor desenho e implementação de iniciativas de luta contra as suas problemáticas como para uma melhor avaliação dos seus sucessos e insucessos.

A este propósito, importa referir que no âmbito deste trabalho de investigação a avaliação deste tipo de iniciativas, de discriminação positiva, confrontou-se com diversas dificuldades metodológicas. Em primeiro lugar as associadas à existência de uma grande diversidade de instrumentos e de medidas políticas mobilizadas para as áreas urbanas em estudo, muitas das vezes sem uma rigorosa definição dos objectivos que individualmente eram perseguidas por cada uma delas e do modo como estas se deviam articular entre si. Para além desta ambiguidade estratégica, a ausência de indicadores de monitorização e de avaliação das mudanças ocorridas nestas áreas tornou complexa a atribuição dos efeitos de cada uma das iniciativas dirigidas para estas áreas, e deste modo a avaliação da sua eficácia face aos objectivos a que se propunham. Por fim, outra dificuldade adicional com que se confrontou esta investigação relacionou-se com a inversão de lógicas de actuação, ao nível de objectivos e estratégias de acção, no decurso da implementação destas iniciativas, motivadas por alterações políticas locais (e até durante um mesmo ciclo político).

A importância dos ‘efeitos de área’ e da compreensão dos mecanismos responsáveis pelo declínio das áreas urbanas ‘em risco’

Na parte teórica desta dissertação argumentou-se que o território não é apenas um elemento constitutivo dos sistemas e das relações sociais, mas uma variável que influencia activamente as oportunidades dos indivíduos, sobretudo quanto menores são as suas oportunidades de mobilidade (com quotidianos mais centrados na área de residência), assim como as suas oportunidades de participação nas várias esferas de integração na sociedade.

Na avaliação dos ‘efeitos de área’ associados às características da composição social, física e simbólica do Bairro de São João de Deus e do Morro da Sé, as entrevistas realizadas a residentes e ex-residentes de ambos os bairros, viriam a confirmar a existência de uma percepção transversal a todos eles de que sobre esses bairros e os seus moradores recai um forte estigma social, sendo descritas situações de evidente estigmatização dessas áreas, sobretudo em contextos de procura de emprego e de relacionamento social.

Em virtude desta estigmatização, mas também da precariedade económica que caracteriza as condições de vida de muitos desses moradores, observou-se uma valorização, transversal aos dois estudos de caso, das redes sociais de reciprocidade e do espírito e dos fluxos materiais de entreajuda que se viviam no bairro, sobretudo antes da chegada da droga.

A valorização desse espírito local de solidariedade foi referida como uma das características mais positivas dessas áreas, sobretudo pela população com redes de relacionamentos mais centradas no bairro e com uma situação económica mais vulnerável, com menores possibilidades de aquisição de bens e de serviços no mercado privado e revelando uma maior dependência às redes de solidariedade para enfrentar as dificuldades materiais e emocionais do dia-a-dia.

Inversamente, a proliferação do tráfico e consumo de droga²¹⁶ e o decorrente afluxo a ambos os bairros de população externa com comportamento desviantes (e distantes das normas e de regras de convivência que aí se partilhavam), foram identificadas pela generalidade dos

²¹⁶ As condições de pobreza, de abandono institucional, de desemprego, de concentração de população com comportamentos desviantes, são vistos como elementos ideais para a propagação local do problema do tráfico de droga, reconhecendo-se que este viria a constituir um modo de vida partilhado por uma parte significativa das famílias residentes nestas áreas.

entrevistados como os principais factores disruptivo das relações sociais que aí se viviam e que mais tarde viria a reforçar as imagens públicas negativas com que passaram fortemente a ser conotadas estas áreas.

Na parte teórica desta dissertação defendeu-se que os ciclos de declínio das áreas urbanas ‘em risco’ devem-se ao resultado da combinação dos ‘efeitos de área’ (associados a factores de desvantagem locais, como seja uma incidência anormal de problemas sociais e económicos, muitas vezes de natureza reprodutiva) com factores estruturais de desvantagem mais vastos e não exclusivos destas áreas (como por exemplo a crise económica; o desemprego e a dificuldade de inserção no mercado de trabalho, sobretudo para algumas minorias étnicas; ou a descentralização demográfica por alterações nas lógicas de usos do solo). Os estudos de caso confirmaram o modo como a incidência desses dois tipos de factores tem vindo a ser responsável nestes bairros pela criação e manutenção de espirais cumulativas de declínio económico e social de natureza persistente.

A importância da discriminação positiva das áreas ‘em risco’ e do planeamento urbano

A existência de uma sobre-representação de problemas em algumas áreas urbanas, e dos efeitos negativos que lhe andam associados, tem vindo a justificar o lançamento de iniciativas de tipo compensatório que procuram providenciar um complemento de recursos para este tipo de áreas, ‘em risco’ (complementares às políticas de carácter mais geral ou universal), com vista a procurar parar e reverter estes ciclos de declínio.

Os estudos de caso testemunham bem as dificuldades associadas às intervenções de tipo curativo, o que alerta para a importância da intervenção em estádios de declínio não tão aprofundados e, sobretudo, para a importância do desenvolvimento de respostas preventivas no campo do planeamento urbano e das políticas habitacionais.

Em relação às respostas preventivas, criadas para procurar evitar a emergência de bolsas de pobreza e de desvantagem sócio-espacial análogas às identificadas nas áreas estudadas, deve ser sublinhada a importância da regulação dos usos do solo no domínio do planeamento urbano, associada à aplicação indispensável do princípio da miscigenação no campo das

políticas de habitação como forma de combater tendências de segregação e polarização sócio-espacial e deste modo a criação de *ghetos* (Epstein e Kirszbaum, 2003; Turok *et al.*, 1999).

Para além da importância da regulação dos usos do solo como forma de combater tendências de segregação sócio-espacial, favorecendo uma maior miscigenação e uma diversidade social sócio-espacial, os estudos de caso sublinham a importância de uma reflexão mais profunda em torno das questões da reestruturação urbana e de recomposição social dos territórios. A este propósito é importante salientar (e os estudos-de-caso demonstram-no até certo ponto) como a dispersão espacial dos agregados familiares não constitui, só por si só, uma solução para os problemas da desvantagem sócio-económica, podendo inclusivamente adicionar dificuldades de sobrevivência às famílias mais dependentes das redes de solidariedade providenciadas em contextos de vizinhança (nomeadamente por família e amigos).

Os estudos-de-caso alertam ainda para a importância de uma reflexão mais ponderada sobre os limites da densificação das áreas de habitação social, particularmente onde as estruturas e os recursos normais dos serviços públicos existentes já se revelam incapazes para responder à elevada incidência dos problemas sociais e físicos que aí se concentram, bem como para o modo como os processos de realojamento podem contribuir para um aumento da concentração espacial de agregados em situações de vulnerabilidade em áreas, já marcadas pela desvantagem.

Ainda no campo do planeamento urbano, as investigações realizadas em ambos os bairros alertam para a necessidade de um melhor planeamento na provisão de equipamentos colectivos, capaz de: i) contrariamente ao verificado no Morro da Sé, antecipar e acompanhar as tendências de recomposição do tecido social e as necessidades emergentes que daí decorrem, que podem questionar a viabilidade dos equipamentos entretanto criados; ii) contrariamente ao que ocorreu no Bairro São João de Deus, prevenir o desperdício de recursos públicos decorrentes da demolição de equipamentos (mas também de habitação social), recentemente construídos.

A avaliação realizada em ambos os bairros comprova a dificuldade de reversão dos processos de declínio urbano, principalmente quando estes são antigos e se instalaram em diversas dimensões (Tornquist, 2000; Lupton, 2003), e enfatiza os desafios operacionais que se

colocam à actuação pública no âmbito dos objectivos de integração sócio urbanística de áreas urbanas em crise.

Assinala ainda que tal acção requer uma melhor compreensão dos factores e dinâmicas da engrenagem do declínio urbano, e da compreensão do papel que estas áreas poderão desempenhar no contexto do sistema urbano onde se insere,

A importância de uma acção concertada e mobilizadora da participação dos diferentes actores, numa lógica de proximidade, à escala em que é possível a apreensão das necessidades e aspirações da população, mas também com a preocupação de articulação destes territórios a outras escalas de integração mais vastas (nomeadamente com a área envolvente e a cidade), constituem abordagens complementares essenciais para reforçar a sustentabilidade dos resultados ao longo do tempo.

A influência das opções políticas na condução das iniciativas de regeneração das áreas urbanas 'em risco'

No respeitante à abordagem estratégica privilegiada pelas iniciativas de regeneração dirigidas para ambas as áreas, verifica-se que as respostas desenvolvidas nos domínios habitacional e ambiental constituíram uma parte fundamental da estratégia global lançada para essas áreas, mas que estas não podem ser entendidas como uma solução em si mesma para os problemas multidimensionais da desvantagem sócioespacial, devendo ser acompanhadas e estar bem articuladas com intervenções continuadas noutros domínios de actuação, como por exemplo nos domínios da assistência social, da formação profissional e do emprego.

Não obstante os diagnósticos da natureza multidimensional e complexa dos problemas destas áreas e o reconhecimento da importância de actuação simultânea e articulada em diversos domínios de actuação, as estratégias desenvolvidas nos Bairros de São João de Deus e no da Sé, evidenciam (não obstante a retórica política e dos documentos técnicos) intervenções de natureza eminentemente sectorial ou com uma ênfase específica em poucos domínios de intervenção, o que se repercutiria numa limitada capacidade de transformação e de reversão dos ciclos de desvantagem destas áreas.

De entre as principais razões para este facto parecem destacar-se as que estão relacionadas com as decisões políticas de actuação em apenas alguns domínios de intervenção, o que, por exemplo no caso do SJD no âmbito do UBAN II não se viria a justificar pela falta de recursos (de tempo, financeiros ou humanos, ...), mas pela opção do executivo municipal na utilização do programa com propósitos eminentemente físicos, isto é para a higienização ambiental da área e posterior transferência dos agregados familiares para outros bairros da cidade, sem o desenvolvimento de medidas de acompanhamento social.

Este afunilamento dos objectivos e princípios de um programa de natureza integrada, criado para a promoção da inclusão sócio-espacial, viria a repercutiu-se na obtenção de resultados pouco satisfatórios ao nível da experimentação de novas metodologias de trabalho, por exemplo no âmbito dos processos de decisão e de implementação, tendo estes se caracterizado pela influência de um número muito restrito de técnicos da confiança do executivo municipal e pela não permissão do envolvimento comunitário e de outras esferas da sociedade neste processo.

Conclui-se então que os objectivos e os princípios subjacentes aos programas de financiamento comunitário podem ser reinterpretados aos vários níveis da administração pública, e desta interpretação pode resultar a valorização ou desvalorização de alguns dos seus princípios fundamentais, como sejam os da multidimensionalidade, o da participação ou envolvimento dos destinatários (residentes nos bairros) ou o do trabalho em rede (ou cooperativo) envolvendo as várias instituições e actores locais.

A prova da grande influência das opções políticas no processo de definição estratégica destas iniciativas, ficou ainda bem patente no modo como as mudanças de ciclo político (ao nível da administração pública local) viriam a ditar mudanças de orientação na intervenção seguida em ambos os bairros, quer do ponto de vista da gestão do *stock* habitacional; da gestão dos equipamentos/serviços que aí tinham sido criados; ou do encerramento de instituições com propósitos sociais e que exerciam uma acção específica nessas áreas.

A importância do nível de confiança criado entre o poder político e os destinatários finais das iniciativas de regeneração das áreas urbanas ‘em risco’

A mudança da estratégia de intervenção viria inclusivamente a ocorrer dentro de um mesmo ciclo político, contribuindo para aprofundar o descrédito e a falta de confiança dos moradores em relação aos políticos e às instituições. Uma percepção que era já fundamentada num sentimento de abandono institucional que existia por parte da população residente neste dois bairros, pelo facto do poder político local ter permitido instalar e aprofundar a trajectória de degradação física e humana nestas áreas. A existência de promessas e de expectativas não cumpridas no decurso destas iniciativas²¹⁷, viria a criar situações de descontentamento e de desconfiança da população em relação aos políticos e às instituições públicas.

A investigação empírica demonstrou ainda a existência, em ambos os estudos-de-caso, da falta de diálogo e mesmo da falta de disponibilização de informação básica à população acerca dos projectos previstos para a transformação dos bairros, e sobre o modo como essa implementação os poderia afectar. Esta atitude é responsável por um sentimento de incerteza junto dos moradores, pela criação de expectativas não concretizadas e por uma certa desorganização na vida dessa população, sobretudo junto dos moradores do Bairro São João de Deus que permanecem na habitação unifamiliar desse bairro que não foi demolida, assim como junto dos moradores do Morro da Sé que foram realojados ‘temporariamente’ noutros bairros.

A presunção de um consenso alargado nas comunidades acerca das suas principais prioridades, ou do que é o ‘interesse público’ e o que são os principais interesses das comunidades, deve ser questionado, porque como demonstram os estudos-de-caso as realidades locais são muito heterogéneas e complexas exigindo-se, por conseguinte, a contínua participação das comunidades na formulação e condução das iniciativas de regeneração urbana.

Os estudos de caso demonstram que a falta de confiança entre parceiros, decorrente de uma fraca partilha de informação e da criação de expectativas não concretizadas, constitui um

²¹⁷ No caso do Morro da Sé o comprometimento político não efectivado de retorno dos moradores ao bairro após a requalificação das casas expropriadas pelas autoridades públicas. No caso do Bairro de São João de Deus o comprometimento político também não efectivado de retorno de parte da população (moradores realojados na sequência das demolições efectuadas) em novos alojamentos que estavam previstos ser construídos no local das demolições.

factor produtor de sentimentos de insatisfação e de mal-estar e, por conseguinte, de erosão do capital social destes territórios.

O capital social, que consiste no somatório de todos os recursos mobilizáveis por um indivíduo, grupo ou comunidade no âmbito da sua participação em redes de relações mais ou menos institucionalizadas, pode ser então alterado em função das metodologias adoptadas no âmbito destas iniciativas.

Desta perspectiva pode afirmar-se a necessidade do desenvolvimento de lideranças que promovam um modelo de governança baseado numa efectiva cooperação e na obtenção gradual de responsabilidades e de compromissos entre os vários intervenientes, uma vez que esta abordagem permitirá não só uma melhor focalização em metas colectivas e individuais, como uma maior sensibilidade ao contexto local e deste modo uma maior promoção da confiança entre as diversas partes.

A importância das capacidades institucionais no âmbito das iniciativas de regeneração das áreas urbanas ‘em risco’

A persistência de vários preconceitos e estereótipos relativamente às áreas urbanas em crise e à sua população (por exemplo o preconceito de que a população residente nestas áreas constitui uma massa social e cultural homogénea, que se distancia da sociedade abrangente) sublinha a importância de um conhecimento mais aprofundado, sobre a diversidade social e cultural que caracteriza estas áreas, bem como sobre as suas dinâmicas ao longo da sua história de formação, de forma a uma melhor compreensão das suas raízes e heranças culturais.

A este propósito, os estudos de caso demonstram o modo como este tipo de iniciativas podem erodir o capital institucional das áreas intervencionadas (recursos de identidade e referência comunitária), nomeadamente quando no decorrer destas iniciativas se decide promover estratégias de encerramento ou retirada/demolição de associações (desportivas, culturais, ...); assim como de equipamentos (campos de futebol, cafés, equipamentos de apoio à infância e juventude, ...) (Allen e Cars, 2001).

O argumento de que a provisão de equipamentos sociais nestas áreas aumenta o enclausuramento da população no bairro e a sua segregação face exterior, e de que não devem por isso ser desenvolvidas respostas territorialmente diferenciadas, deve ser analisado de uma forma crítica à luz das próprias evidências do estudo empírico²¹⁸. Em primeiro lugar, e como os estudos-de-caso demonstram, a inexistência destes equipamentos e serviços nos bairros não implica necessariamente a saída da população do bairro em busca de respostas noutras áreas, particularmente entre crianças e jovens com elevados níveis de absentismo e de risco de abandono escolar, mas tende inversamente a ter associado um maior desligamento e afastamento destes grupos em relação ao que são as normas e as regras de funcionamento (por exemplo do sistema de educação). Em segundo lugar as saídas do bairro e o encaminhamento da população local para equipamentos e serviços existentes no exterior dessas áreas, pode ser promovida através de acompanhamento social enquadrado no âmbito destas iniciativas, segundo uma lógica de emancipação e de *empowerment* progressivo (da própria população e das instituições).

O abandono institucional dos grupos sociais mais vulneráveis em áreas residenciais isoladas, produz, como fica demonstrado pelos estudos-de-caso, o caldo perfeito para o aprofundamento da degradação física, humana e simbólica destas áreas.

A importância das alterações provocadas nas práticas de governância local no âmbito das iniciativas de regeneração das áreas urbanas ‘em risco’

As iniciativas de regeneração urbana, quer comunitárias quer nacionais, têm vindo a requerer, como condição de acesso a esses financiamentos, a criação de novos quadros de governância local, que visam idealmente a ‘construção’ de melhores formas de cooperação entre instituições ao nível das capacidades de organização e de mobilização colectiva na formulação e implementação deste tipo de estratégias (Madanipour et al., 2001).

²¹⁸ Por exemplo, a experiência desenvolvida no Bairro de São João de Deus no combate à problemática da toxicod dependência por equipas de rua, veio alertar para a importância de, nas áreas urbanas ‘em risco’, as situações de maior exclusão social deverem ser acompanhadas por equipas técnicas especializadas que vão de encontro à população que se encontra numa situação de maior degradação humana e de afastamento em relação à rede de serviços geral. Este apoio é essencial no sentido de auxiliar esses indivíduos a trilharem a sua progressiva integração na sociedade.

Não obstante a retórica dos benefícios associados à criação de partenariados, os estudos-de-caso demonstram que a criação formal destes partenariados não melhora só por si o trabalho em rede ou em parceria, pois nem sempre o funcionamento destes se consubstancia numa alteração nas tradicionais formas de trabalho das instituições.

Um exemplo que ilustra de forma paradigmática esta afirmação foi o funcionamento do partenariado no âmbito da iniciativa comunitária Urban II no Bairro São João de Deus, que ao invés de procurar promover a criação de novas práticas de trabalho em rede, viria a reproduzir as tradicionais formas de trabalho sectoriais, por domínios de intervenção separados, o que não viria a favorecer o desenvolvimento de uma abordagem estratégica mais integrada para a área, nem mais focada nos objectivos da participação e do *empowerment* dos cidadãos. Criado com objectivos predominantemente instrumentais de acesso a financiamentos públicos, este partenariado viria a evidenciar uma clara desvalorização política das opiniões das instituições e dos representantes locais, não obstante o capital de conhecimento e relacional que estes evidenciavam.

O modo de funcionamento do partenariado Urban, hierárquico e dividido pelas tradicionais áreas de intervenção, viria a mostra-se incapaz de responder aos problemas complexos e multifacetados do bairro SJD, e a demonstrar uma grande insensibilidade para as necessidades específicas das comunidades e para a interdependência dos impactos das diferentes acções, o que viria a criar tensões e conflitos ao nível vertical (entre a equipa do projecto e o *staff* permanente do executivo) e horizontal (entre os seus participantes).

Por sua vez, no âmbito do Projecto Europeu de Luta Contra a Pobreza do Morro da Sé, a criação de partenariados para a provisão de um atendimento integrado ao nível local, viria a constituir um exemplo de boas práticas não só de relacionamento institucional como de estabelecimento e fortalecimento das redes sociais, em particular com uma população com maiores níveis de vulnerabilidade (idosos, crianças, jovens e mulheres). Neste caso os quadros institucionais criados viriam a assumir-se como uma fonte de inovação, de mudança e de aprendizagem local, constituindo uma oportunidade de *empowerment* dos grupos sociais mais desfavorecidos e de melhoria das condições de vida na área. Contudo importa referir alguma falta de sustentabilidade dos procedimentos na segunda fase do Projecto Europeu de Luta Contra a Pobreza, que viria a ser suscitada pelo receio evidenciado por algumas

instituições e profissionais de perda de poder, de autonomia e mesmo de identidade durante estes processos de carácter mais aberto e experimental.

Em suma, os estudos-de-caso demonstram que o sucesso no funcionamento destes partenariados requer um forte comprometimento e apoio político, de modo a que seja possível promover um processo de debate e de aprendizagem institucional e social capaz de promover os recursos de conhecimento, de relação e de capacidade de mobilização colectiva, que são fundamentais para o sucesso destas iniciativas. Embora a existência de partenariados e da participação comunitária seja considerada condição necessária para o desenvolvimento de abordagens mais inovadoras em rede, necessárias para o sucesso destas estratégias de intervenção, verifica-se que a criação formal destes quadros de governância não é só por si suficiente para garantir o sucesso destas novas abordagens cooperativas. Deve ser igualmente sublinhada a importância do papel das fortes lideranças a nível local como garantia de uma boa gestão da área; assim como a importância da presença nesses partenariados dos representantes municipais e de outros níveis superiores do Estado, que possam garantir um maior acompanhamento dos projectos assim como a continuidade ou a sustentabilidade dos resultados alcançados após o final dos financiamentos. Os programas ou as iniciativas de regeneração das áreas urbanas ‘em risco’ podem ser de curta duração, mas as instituições e as lideranças que trabalham para esse objectivo e as estratégias para essas áreas têm de ser de longa duração²¹⁹. Sendo para isso necessário procurar encadear continuamente outras formas e modelos de financiamento, na medida em que a continuidade e previsibilidade dos financiamentos é vital para o seguimento de uma estratégia de longo-prazo e para uma programação coerente das actividades de regeneração das áreas urbanas ‘em risco’.

Os efeitos do desenvolvimento das iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’ nas condições e trajectórias de vida dos residentes

A avaliação da eficácia das iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’ face aos objectivos da inclusão social ou da melhoria das condições de vida, que constitui uma das questões centrais desta investigação, permitiu identificar ligações causais que se estabelecem entre as variáveis ‘condições de alojamento e do bairro’, ‘redes de relacionamento social’ e

²¹⁹ Embora possam evoluir de acordo com as circunstâncias do contexto sócio-económico local.

‘condução dos processos de transformação dos bairros e de realojamento da população’ e os níveis de sucesso/insucesso alcançados por estas iniciativas.

A análise ao material empírico recolhido viria, efectivamente, a demonstrar a existência de situações díspares quanto à avaliação das iniciativas dirigidas para as áreas urbanas ‘em risco’ estudadas, no que concerne às alterações por elas suscitadas nas principais dimensões da qualidade de vida, anteriormente referidas.

Situações em que não se assistiu a um progresso nas condições de vida foram referenciadas por indivíduos que viram as suas condições habitacionais piorar em termos da dimensão e da qualidade construtiva da casa; das infra-estruturas e espaços públicos; e/ou que foram afectados pela destruição de antigas e importantes redes de solidariedade social. Assim, para além da perda de conforto habitacional e residencial, foi ainda detectada a destruição de capital social, na sequência da desestruturação de redes de relacionamento social que eram percebidas como importantes para o bem-estar dos indivíduos, sobretudo no decurso de operações de realojamento marcadas por um evidente défice de envolvimento e participação dos moradores na programação desses realojamentos.

Todavia, a par destas situações existem outras em que é referenciado um ganho social, estando estes casos associados a evoluções positivas registadas ao nível das condições habitacionais (ampliação de áreas, acesso da habitação a infra-estruturas básicas, requalificação de debilidades construtivas, ...) e do bairro (maior segurança e limpeza, redução das situações de criminalidade e de conflito, ...). Em alguns entrevistados foi também detectado um efeito positivo destas iniciativas ao nível da destruição das ‘redes sociais fortes’ que, nestes contextos territoriais, muitas vezes exercem pressão sobre os pares para o envolvimento em actividades ilegais e para perpetuar uma cultura que não favorece a integração social (por exemplo, ao estimular a tolerância ao crime e às drogas, ou ao desvalorizar o papel da escola).

Os elevados níveis de degradação, de insalubridade e de isolamento sócio-espacial das áreas urbanas ‘em risco’, justifica que a transferência de população de casas degradadas para casas qualificadas seja percebida de forma muito positiva, particularmente quando esta se realiza na sequência de algum esforço de negociação que visa o acordo dos moradores nas estratégias de regeneração seguidas, e sobretudo quando o realojamento ocorre na

proximidade ou dentro do bairro, questão muito valorizada, por exemplo, pelos habitantes do Bairro da Sé que muito apreciam os seus atributos de centralidade, de entreajuda, de tradição e de solidariedade.

Por outro lado, a população que expressou um maior nível de insatisfação face aos resultados alcançados por estas iniciativas foi a que viria a ser alvo de despejos habitacionais e que viria a participar nos forçados processos de realojamentos em massa, muitas vezes realizados para alguns bairros problemáticos com os quais já existiam relações de conflitualidade e onde era já intenso o tráfico e o consumo de droga. Para além da insatisfação associada à mudança para áreas urbanas consideradas repulsivas, também as alterações provocadas ao nível do quotidiano dos realojados (o aumento dos movimentos pendulares associados às deslocações para o emprego/convívio; as mudanças de escola durante o ano lectivo, a separação de famílias com que estabeleciam relações antigas de entreajuda, ...) constituem motivos de insatisfação manifestados por diversos entrevistados.

Considerando que as trajetórias de exclusão social têm subjacentes linhas de fractura no acesso ao mercado de trabalho, às redes sociais e aos equipamentos e serviços, pode afirmar-se que o modo como foram desenvolvidas estas iniciativas não foi, em muitos casos, promotor da inclusão social, sobretudo ao não favorecerem a confiança e a cooperação entre instituições e entre a população e as instituições, e ao não favorecerem um sentimento de pertença e de identidade aos novos bairros, através de um acompanhamento técnico adequado.

O desrespeito pelas redes de solidariedade social pré-existentes, que eram consideradas fundamentais para o bem-estar de alguns agregados familiares, o reduzido empenho no envolvimento dos moradores nas opções de regeneração seguidas, bem como a não procura de modelos habitacionais alternativos aos da concentração espacial da população em risco de pobreza e exclusão social, levou a que estas iniciativas, embora possam ter alcançado alguns resultados positivos nas áreas intervencionadas, viessem igualmente a revelarem-se como promotoras da deslocalização intra-urbana de problemas sociais.

BIBLIOGRAFIA

- Abrahamson, Peter (2003), “Researching Poverty and Social Exclusion in Europe”, *Journal of European Social Policy*, 13 (3), pp. 281-285.
- Alcock, Pete (1997), *Understanding Poverty* (2^a ed.), London, Palgrave Macmillan.
- Alcock, Pete (2004), “Targets, Indicators and Milestones - What is driving area-based policy action in England?”, *Public Management Review*, 6 (2), pp. 211-227.
- Alfredo, J. C. (1997) – Planeamento e gestão em zonas históricas: Estratégias, políticas e critérios de intervenção: A Ribeira-Barredo; Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre em Planeamento e Projecto do Ambiente Urbano, nas Faculdades de Arquitectura e de Engenharia da Universidade do Porto, Porto, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.
- Allen, Judith (2004), “Welfare regimes and housing systems in southern Europe”, comunicação apresentada na European Network of Housing Researchers Conference - *Housing: growth and regeneration*, Robinson College, University of Cambridge, England, 2 a 4 de Julho de 2004, Cambridge.
- Allen, Judith e Goran Cars (2001), “Multiculturalism and Governing Neighbourhoods”, *Urban Studies*, 38 (12), pp. 2195-2209.
- Almeida, João Ferreira de Almeida, Luís Capucha, António Firmino da Costa, Fernando Luís Machado, Elizabeth Reis e Isabel Nicolau (1992). *Exclusão social - Factores e tipos de pobreza em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Alves, Sónia (2001), *Planeamento colaborativo em contextos de regeneração urbana*, Dissertação de Mestrado em Planeamento e Projecto do Ambiente Urbano, Porto, Faculdade de Engenharia e Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto.
- Alves, Sónia (2007), “Às voltas com a dimensão espacial do desemprego e com a vulnerabilidade à exclusão social”, comunicação apresentada no VI Congresso da Geografia Portuguesa - *Pensar e intervir no território - Uma Geografia para o desenvolvimento*, Universidade Nova de Lisboa, 17 a 20 de Outubro de 2007, Lisboa.
- Alves, Sónia (2008a), “A Diferença que a Participação faz em Iniciativas de Regeneração Urbana”, *Sociedade e território*, 41, pp. 8-18.

- Alves, Sónia (2008b), “A Geografia do Desemprego no Porto. Comunidades e territórios com maior vulnerabilidade à pobreza e à exclusão social”, *Cidades - Comunidades e territórios*, 16, pp. 43-67.
- Amaro, Rogério Roque, Ana Rita Monteiro e Amélia Bastos (2001), “Pobreza e Exclusão Social nas Sociedades Contemporâneas”, *Revista Formar*, 40, pp. 3-21.
- Andersen, Hans Skifter (2001), “What is the special purpose of area based initiatives? How to understand deprived urban neighbourhoods”, comunicação apresentada na conferência *Area-based initiatives in contemporary urban policy – innovations in city governance*, EURA, 17 a 19 de Maio de 2001, Copenhaga.
- Andersen, Hans Skifter (2002a), “Can Deprived Housing Areas Be Revitalised? Efforts against segregation and neighbourhood decay in Denmark and Europe”, *Urban Studies*, 39 (4), pp. 767-790.
- Andersen, Hans Skifter (2002b), “Excluded Places: the interaction between segregation - Urban decay and deprived neighbourhoods”, *Housing, Theory and Society*, 19, pp. 153-169.
- Andersen, Hans Skifter (2003), *Urban sores - On the Interaction Between Segregation, Urban Decay and Deprived Neighbourhoods*, London, Ashgate Publishing.
- Andersen, Hans Skifter e Robert Van Kempen (2001), *Governing European cities: social fragmentation, social exclusion and urban governance*, London, Ashgate Publishing.
- Andreotti, Alberta, Soledad Marisol Garcia, Aitor Gomez, Pedro Hespanha, Yuri Kazepo e Enzo Mingione (2001), “Does a Southern European Model Exist?”, *Journal of Contemporary European Studies*, 9 (1), pp. 43-62.
- Arbaci, Sónia. (2002), “Patterns of Ethnic and Socio-spatial Segregation in European cities - Are welfare regimes making a difference?”, *Immigration and place in mediterranean metropolises*, pp. 83-115.
- Arthurson, Kathryn (2002), “Creating Inclusive Communities Through Balancing Social Mix: a critical relationship ou tenuous link?”, *Urban policy and research*, 20 (3), pp. 245-261.
- Atkinson, Anthony Barnes (1998), “Social Exclusion, Poverty and Unemployment”, em Anthony Barnes Atkinson e John Hills (eds.), *Exclusion, Employment and Opportunity*, London, Centre for Analysis of Social Exclusion, LSE.
- Atkinson, Rob (1998), “Les Aleaas de la Participation des Habitants à la Gouvernance Urbaine en Europe”, *Annales de la recherche urbaine*, 80-81, pp. 75-83.

- Atkinson, Rob (1999), "Discourses of Partnership and Empowerment in Contemporary British Urban Regeneration", *Urban Studies*, 36 (1), pp. 59-72.
- Atkinson, Rob (2000a), "Combating Social Exclusion in Europe - The new urban policy challenge", *Urban Studies*, 37 (5-6), pp. 1037-1055.
- Atkinson, Rob (2000b), "Narratives of Policy - The construction of urban problems and urban policy in the official discourse of British government 1968-1998", *Critical social policy*, 20, pp. 211-232.
- Atkinson, Rob e Keith Kintrea (2001a), "Disentangling Area Effects - Evidence from deprived and non-deprived neighbourhoods", *Urban Studies*, 38 (12), pp. 2277-2298.
- Atkinson, Rob e Keith Kintrea (2001b), *Neighbourhoods and Social Exclusion - The research and policy implications of neighbourhood effects*, Glasgow, Department of Urban Studies.
- Atkinson, Rob e Keith Kintrea (2002), "Area Effects - What do they mean for British housing and regeneration policy?", *European Journal of Housing Policy*, 2 (2), pp. 147-166.
- Atkinson, Rob e Keith Kintrea (2004), "Opportunities and Despair, it's all in there" - Practitioner experiences and explanations of area effects and life chances", *Sociology*, 38 (3), pp. 437-455.
- Avenel, Cyprien (2004), *Sociologie des "Quartiers sensibles"*, Paris, Armand Colin.
- Barbanente, A., e C. Tedesco (2002), "The european urban initiative: multi-level learning processes between successes and failures.", comunicação apresentada na conferência *Urban and spatial european policies: levels of territorial government*, EURA, 18 a 20 de Abril de 2002, Turin.
- Barry, Brian (1998), "Social Exclusion, Social Isolation and the Distribution of Income", *CASEpaper*, 12. *Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science*, (Online), 29.
- Berube, Alan (2005), *Mixed Communities in England - A US perspective on evidence and policy prospects*, York, Joseph Rowtree Foundation.
- Bianchini, Franco, Jon Dawson e Richard Evans (1992), "Flagship Projects in Urban Regeneration", em Patsy Healey, Simian Davoudi, Mo O'Toole, David Usher e Solmaz Tavsanoğlu & D. Usher (eds.), *Rebuilding the City. Property-Led Urban Regeneration*, Liverpool, University of Liverpool Centre for Urban Studies.

- Blanco, I. (2005), “Políticas urbanas de inclusión socio-espacial. La experiencia de Barcelona.”, comunicação apresentada no congresso internacional *La reforma del Estado y de la administración pública*, CLAD, 18 a 21 de Outubro, Santiago de Chile.
- Bonetti, Michel (1994), “Revalorisation des Quartiers en Crise: de la réhabilitation à la gestion urbaine intégrée”, *Sociedade e Território*, 20, pp. 17-25.
- Booher, David e Judith Innes (2002), “Network Power in Collaborative Planning”, *Journal of Planning Education and Research*, 21, pp. 221-236.
- Borja, Jordi (1987), “La Participación Ciudadana”, em Jordi Borja (ed.), *Manual de Gestion Municipal Democrática*, Madrid, Instituto de Estudios de Administracion Local.
- Borja, Jordi. (2003), *La Ciudad Conquistada*, Madrid, Alianzaensayo.
- Borja, Jordi e Manuel Castells (1997), *Local & Global - Managment of cities in the information age*, London, Earthscan Publications.
- Bramley, Glen, Sharon Lancaster e David Gordon (2000), “Benefit Take-up and the Geography of Poverty in Scotland”, *Regional Studies*, 34 (6), pp. 507-519.
- Branco, R., e C. Gonçalves (s.a.), *Exclusão Social e Pobreza(s) em Portugal: uma primeira abordagem aos dados do painel dos agregados familiares da União Europeia (1994-1998)*, s.l.
- Brannstrom, Lars (2004), “Poor places, poor prospects? Counterfactual models of neighbourhood effects on social exclusion in Stockholm, Sweden”, *Urban Studies*, 41(13), pp. 2515-2537.
- Breda-Vázquez, Isabel, Paulo Conceição, Luísa Batista, Miguel Branco-Teixeira (2000). *Contributos para a definição de intervenções de regeneração urbana*, Porto, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.
- Broadway, Michael e Gillian Jesty (1998), “Are Canadian Inner Cities Becoming More Dissimilar? An analysis of urban deprivation indicators”, *Urban Studies*, 35(9), pp. 1423-1438.
- Brownill, Sue e Jane Darke (1998). *Rich Mix*, Bristol, The Policy Press/JRF.
- Brownill, Sue, Konni Razzaque e Ben Kochan (1998), “The LDDC and Community Consultation and Participation”, *Rising East*, 2 (2), pp. 42-72.
- Buck, Nick (2001), “Identifying Neighbourhood Effects on Social Exclusion”, *Urban Studies*, 38 (12), pp. 2251-2275.

- Buck, Nick, Ian Gordon, Alan Harding e Ivan Turok (2005). *Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*, London, Palgrave Macmillan.
- Bull, Anna Cento e Jones, Bryn (2006), “Governance and Social Capital in Urban Regeneration: a comparison between Bristol and Naples”, *Urban Studies*, 43 (4), pp. 767-786.
- Burchardt, Tania, Julian Le Grand e David Piachaud (1999), “Social Exclusion in Britain 1991-1995”, *Social Policy & Administration*, 33 (3), pp. 227-244.
- Butler, Christopher e Thomas Hammond (2003), “Some Complex Answers to the Simple Question ‘Do institutions matter?’”, *Journal of Theoretical Politics*, 15 (2), pp. 145-200.
- Cabral, João (2002), “Para uma Política de Cidades - Os imperativos, as novas políticas urbanas, as questões críticas”, *Sociedade e Território*, 33, pp. 24-35.
- Cabrita, António Reis, António Batista Coelho, Maria João Freitas (2000), *Gestão integrada de parques habitacionais de arrendamento público – Guião Recomendativo*, Lisboa, Laboratório Nacional de Engenharia Civil e Intervenção Operacional de Renovação Urbana.
- Capucha, Luís. (2000), “Territórios da Pobreza, onde é preciso voltar”, *Sociedade e Território*, 30, pp. 8-15.
- Capucha, Luís. (2005). *Desafios da Pobreza*, Oeiras, Celta Editora.
- Capucha, Luís, Maria das Dores Guerreiro, Joaquim Bernardo, Francisco Madelino, Alexandre Calado e Sónia Vladimira Correia (2005), *Formulação de propostas de concepção estratégica das intervenções operacionais no domínio da inclusão social*, Lisboa, ISCTE.
- Cardoso, Abílio (1996) - *Do Desenvolvimento do Planeamento ao Planeamento do Desenvolvimento*, Porto, Afrontamento e Departamento de Engenharia Civil da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.
- Cardoso, Ana, Baptista Isabel e Pedro Perista (2001), “Pobreza, Exclusão Social e Transições em Ciclo de Vida – (re)traçando trajectórias (in)comuns em contexto europeu”, *Cidades, Comunidades e Territórios*, 2.
- Carley, Michael (2000a), “The Strategic Dimension of Area Regeneration”, em John Low (ed.), *Regeneration in the 21st century - policies into practice*, Bristol, Policy Press and Joseph Rowntree Foundation.
- Carley, Michael (2000b), “Urban Partnerships, Governance and Regeneration of Britain's cities”, *International Planning Studies*, 5 (3), pp. 273-297.

- Cars, Göran, Patsy Healey, Ali Madanipour e Cláudio De Magalhães, (2002), *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*, London, Ashgate Publishing.
- Carvalho, Anabela (1999), “Análises de Discurso em Política Ambiental - conceitos, instrumentos e implicações”, *Cadernos do Noroeste*, 12 (1-2), pp. 237-266.
- Casa-Nova, M. J. (2009), *Etnografia e Produção do Conhecimento. Reflexões críticas a partir de uma investigação com ciganos portugueses*, Lisboa, Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.
- CASE (2001), *Research Report 1997-2001*, London, Centre for Analysis of Social Exclusion.
- CCDRN – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (2004), *Reprogramação intercalar do PIC Urban II Porto-Gondomar*, Porto, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte / Câmara Municipal de Gondomar / Câmara Municipal do Porto.
- Charron, Mathieu e Richard Shearmur (2005), “La ségrégation économique comme un phénomène complexe: une analyse spatio-temporelle du cas montrealais”, *The Canadian Geographer*, 49 (4), pp. 332–351.
- Chatterton, Paul e David Bradley (2000), “Bringing Britain Together? The limitations of area-based regeneration policies in addressing deprivation”, *Local Economy*, 15 (2), pp. 98-111.
- Cheshire, Paul (2006), “Resurgent cities, urban myths and policy hubris: What we need to know”, *Urban Studies*, 43 (8), pp. 1231-1246.
- Clark, William (1998), “Agents and Structures: Two views of preferences, two views of institutions”, *International Studies Quarterly*, 42, pp. 245-270.
- Clavel, Gilbert (2004), *A sociedade da exclusão. Compreendê-la para dela sair*, Porto, Porto Editora.
- CMP – Câmara Municipal do Porto (2001a), *Estudo Socioeconómico da Habitação Social*, Porto, Câmara Municipal do Porto/ Pelouro de Habitação e Acção Social.
- CMP – Câmara Municipal do Porto (2001b), *As “Ilhas” do Porto – Estudo Socio-Económico*, Porto, Câmara Municipal do Porto/ Pelouro de Habitação e Acção Social.
- CMP – Câmara Municipal do Porto (2008), *Memorandum Plano de Reconversão do Bairro S. João de Deus*, Porto, Câmara Municipal do Porto – Domus Social, E. M.

- Cole, Ian e Barry Goodchild (2001), “Social Mix and the «Balanced Community» in British housing policy - a tale of two wpchs”, *GeoJournal*, 51, pp. 351-360.
- Conceição, Paulo Santos (2002), *Modelos de produção e gestão de habitação social: estratégias locais de habitação e sistemas de bem-estar social num contexto de mudanças*. Tese de Doutoramento, em Engenharia Civil, Porto, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.
- Costa, Alfredo Bruto da (1998), *Exclusões Sociais*, Lisboa, Fundação Mário Soares e Gradiva Publicações.
- Costa, Alfredo Bruto da, Isabel Baptista, Ana Cardoso e Sofia Rasgado (1999a), “Pobreza e exclusão social em Portugal: a Área Metropolitana de Lisboa”, *Prospectiva e Planeamento*, 5, pp. 1-120.
- Costa, Alfredo Bruto da, Isabel Baptista, Ana Cardoso e Sofia Rasgado (1999b), “Pobreza e exclusão social em Portugal: a Área Metropolitana do Porto”, *Prospectiva e Planeamento*, 5, pp. 121-173.
- Couch, Chris (2003), “Economic and physical influences on Urban Regeneration in Europe”, em Chris Couch, Charles Fraser e Susan Percy (eds.), *Urban Regeneration in Europe*, Oxford, Blackwell Science.
- Couch, Chris e Charles Fraser (2003), “Introduction: the European Context and Theoretical Framework”, em Chris Couch, Charles Fraser e Susan Percy (eds.), *Urban Regeneration in Europe*, Oxford, Blackwell Science.
- Couto, Mia (2005), *Pensatempos - Textos de Opinião*, Lisboa, Editorial Caminho.
- Dargan, Lorna (2007) – Conceptualising Regeneration in the New Deal for Communities, *Planning Theory & Practice*, 8 (3), pp. 345 – 362.
- Deloitte (2003), *Avaliação Intercalar do Programa de Iniciativa Comunitária Urban II de Porto-Gondomar*, Porto, Deloitte.
- Deker, Karien e Ronald van Kempen (2004), “Urban govenance within the Big Cities Policy”, *Cities*, 21(2).
- Diez, Maria Angeles (2001), “The Evaluation of Regional Innovation and Cluster Policies: Towards a Participatory Approach”, *European Planning Studies*, 9 (7), pp. 907-923.
- Dijst, Martin e Walter Schenkel (2002), “Urban Performance in Perspective”, em Martin Dijst, Walter Schenkel e Isabelle Thomas (eds.), *Governing Cities on the move - Functional and management perspectives on transformations of European urban infrastructures*, Aldershot, Ashgate Publishing.

- Dikeç, Mustafa (2002), "Police, politics, and the right to the city", *GeoJournal*, 58, pp. 91-98.
- Domingues, Álvaro (2003), "A Cidade-Providência", *Sociologia*, 13, pp 171-183.
- Epstein, Renaud e Thomas Kirszbaum (2003), "L'enjeu de la mixite sociale dans les politiques urbaines", *La documentation française*, 202
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Estivill, Jordi (2003), *Panorama da luta contra a exclusão social. Conceitos e estratégias*, Genebra, Organização Internacional do Trabalho; Bureau Internacional do Trabalho – STEP/Portugal.
- Eurostat (2005), *Regions: Statistical Yearbook 2005*, Bruxelas, European Communities.
- European Comission (1999), *The MEANS Collection: Principal evaluation techniques and tools*, Vol. 3, Brussels, European Commission.
- Fainstein, Susan (2001), "Competitiveness, Cohesion and Governance: Their implications for Social Justice", *International Journal of Urban and Regional Research*, 25 (4), pp. 884-888.
- Fainstein, Susan (2002), "The changing world economy and urban restructuring", em Susan Fainstein e Scott Campbell (eds.), *Readings in Urban Theory*, Oxford, Blackwell Publishers.
- Fainstein, Susan (2005), "Cities and Diversity: Should We Want It? Can We Plan For It?", *Urban Affairs Review*, 41 (3).
- Foucault, Michel (1987). *A Ordem do Discurso*. Lisboa, Relógio d'Água-
- Fernandes, José Rio (1992), "O comércio e a cidade do Porto: transformações recentes, tendências e perspectivas", *Sociedade e Território*, 17, pp. 19-25.
- Fernandes, Luís (1997), "Os lugares onde a cidade se interrompe", em *Biopsicologia do comportamento desviante*.
- Ferrão, João (2004), "A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia: reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial?", *EURE* (Online), 30 (89), pp. 43-61.

- Ferreira, Leonor Vasconcelos (1993), *Pobreza em Portugal - Variação e decomposição de Medidas de Pobreza a partir dos orçamentos familiares de 1980/81 e 1989/90*, Lisboa, Centro de Investigação Sobre Economia Portuguesa.
- Ferreira, Leonor Vasconcelos (2005), *Dinâmica de Rendimentos, Persistência da Pobreza e Políticas Sociais em Portugal*, Porto, FEP.
- Ferreira, Luísa Vasconcelos (2008), “Persistent Poverty: Portugal and the Southern European Welfare Regime”, *European Societies*, 10 (1), pp. 49-71.
- FF – Fundação Filos (2004) - *Projecto Arrimo - Apoiar, Reduzir Riscos e Integrar, Motivando e Orientando. Zona Ocidental do Porto. Relatório de Actividades 2000-2004*, Lisboa, Fundação Filos.
- Fitoussi, Jean-Paul, Eloi Laurent, e Jöel Maurice (2004), *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Paris, La Documentation française.
- Florio, Simona e Sue Brownill (2000), “Whatever happened to criticism? Interpreting the London Docklands Development Corporation's obituary”, *City*, 4 (1), pp. 53-64.
- Fonseca, Maria Lucinda, Jorge Malheiros, Alina Esteves e Maria José Caldeira (2002), “Immigrants in Lisbon - Routes of integration”, *Estudos para o Planeamento Regional e Urbano*, 56.
- Forrest, Ray e Ade Kearns (1999), *Joined up Places? Social Cohesion and Neighbourhood Regeneration*, York, Joseph Rowntree Foundation.
- Fortuijn, Joos Droogleever, Sako Musterd e Wim Ostendorf (1998), “International Migration and Ethnic Segregation: Impacts on Urban Areas – Introduction”, *Urban Studies*, 35 (3), pp. 367-370.
- Foucault, Michel (1997), *A Ordem do Discurso. Aula Inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de Dezembro de 1970*, Brasil, Relógio D'Água Editores.
- Fraser, Charles (2003), “The institutional and financial conditions of Urban Regeneration in Europe”, em Chris Couch, Charles Fraser e Susan Percy (eds.), *Urban Regeneration in Europe*, Oxford, Blackwell Science.
- Freitas, Maria João (1993), *Acções de realojamento e reestruturação dos modos de vida: um estudo de caso*. Dissertação de Mestrado em Sociologia Rural Urbana, Lisboa, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.
- Freitas, Maria João (1994), “Os Paradoxos do Realojamento”, *Sociedade e Território*, 20, pp. 26-34.

- Freitas, Maria João (2001), *Habitação e Cidadania - no trilha da complexidade de territórios e processos relacionais generativos*, Lisboa, LNEC/ISCTE.
- Freitas, Maria João (2002), “Aprendizagens num Percurso de Autonomias e Poderes - O Processo de Realojamento em Cascais”, *CIDADES Comunidades e Territórios*, pp. 19-33.
- Friedman, John (1996), *Empowerment - uma política de desenvolvimento alternativo*, Oeiras, Editora Celta.
- Friedrichs, Jurgen, George Galster, e Sako Musterd (2003), “Neighbourhood Effects on Social Opportunities: The European and American Research and Policy Context”, *Housing Studies*, 18 (6), pp. 797-806.
- Gallie, Duncan, Serge Paugam e Sheila Jacobs (2003), “Unemployment, poverty and social isolation. Is there a vicious circle of social exclusion?”, *European Societies*, 5 (1), pp. 1-32.
- Galster, George (2002), “Trans-Atlantic Perspectives on Opportunity, Deprivation and the Housing Nexus”, *Housing Studies*, 1, pp. 5-10.
- Gaspar, Jorge, Eduardo Brito Henriques e Mário do Vale (1998), “Economic restructuring, social re-composition and recent urban changes in Portugal”, *GeoJournal*, 46, pp. 63-76.
- Geddes, Mike (2000), “Tackling Social Exclusion in the European Union? The Limits to the New Orthodoxy of Local Partnership”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (4), pp. 782-799.
- Giddens, Anthony (1995), *As consequências da modernidade*, Oeiras, Celta Editora.
- Giddens, Anthony. (2000a), *Dualidade da Estrutura: Agência e Estrutura*, Oeiras, Celta Editora.
- Giddens, Anthony (2000b), *Sociologia*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Glennerster, Howard, Ruth Lupton, Philip Noden e Anne Power (1999), *Poverty, Social Exclusion and Neighbourhood: Studying the area bases of social exclusion*, London, Centre for Analysis of Social Exclusion.
- Gómez, Julio Alguacil (2006), “Barrios desfavorecidos: Diagnóstico de la situación española”, em Fernando Vidal Fernández (ed.), *La Exclusión Social y el Estado de Bienestar en España*, Madrid, Icaria Editorial.
- Gonçalves, António Custódio (1988), “Os bairros urbanos como lugares de práticas sociais”, *Revista da Faculdade de Letras - Geografia*, 1 (4), pp. 15-32.

Grafmeyer, Yves (1994), *Sociologia Urbana*, Lisboa, Publicações Europa-América.

Gualani, Enrico (2001), *Planning and the Intelligence of Institutions – Interactive approaches to territorial policy-making between institutional design and institutional-building*, London, Ashgate Publishing.

Gualini, Enrico (2002), “Institutional Capacity Building as an Issue of Collective Action and Institutionalisation: Some Theoretical Remarks”, em Goran Cars, Patsy Healey, Ali Madanipour e Cláudio De Magalhães (eds.), *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*, London, Ashgate Publishing.

Guerra, Isabel Carvalho (1994), “As Pessoas não são Coisas que se Ponham em Gavetas”, *Sociedade e Território*, 20, pp. 11-16.

Guerra, Isabel Carvalho (1997), “Um olhar sociológico sobre o alojamento”, *Sociologia - Problemas e Práticas*, 24, pp. 165-181.

Guerra, Isabel Carvalho (2002a), “Cidadania, exclusões e solidariedades. Paradoxos e sentidos das "novas políticas sociais"”, *Revista Crítica de Ciências Sociais* 63, pp. 47-74).

Guerra, Isabel Carvalho (2002b), *Fundamentos e Processos de Uma Sociologia de Acção – O Planeamento em Ciências Sociais*, Lisboa, Principia.

Guerra, Isabel Carvalho (2005), “O Planeamento no Contexto de uma Sociologia da Acção”, *Comunidades & Territórios*, 10, pp. 13-24.

Guerra, Isabel Carvalho (2006), *Participação e Acção Colectiva - Interesses, Conflitos e Consensos*, Lisboa, Principia.

Guerra, Isabel; João Seixas, e Maria João Freitas (2005) – Políticas Públicas de Revitalização Urbana – Revitalização para a formulação estratégica e operacional das actuações a concretizar no QREN, ISCTE / CET, Observatório do QCA III.

Guerra, Isabel Carvalho, Dulce Moura, João Seixas e Maria João Freitas (2006), “A Revitalização Urbana - Contributos para a definição de um conceito operativo”, *Comunidades & Territórios*, 12/13, pp. 15-34.

Guerra, Paula (2002a), “Cenários portuenses de insegurança. Contributos do interaccionismo simbólico para uma análise da construção mediática do desvio”, *História - Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, (3) 3, pp. 125-159.

Guerra, Paula (2002b), *A Cidade na Encruzilhada do Urbano - Algumas modalidades de relação e um estudo de caso acerca do processo de recomposição social e espacial do*

tecido urbano portuense na década de 90. Dissertação de Provas de Capacidade Científica e Aptidão Pedagógica em Sociologia Urbana, Porto, Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

Guerreiro, Maria das Dores (2000), *Emprego, família e actividades comunitárias: uma relação mais equilibrada para mulheres e homens*, Lisboa: CIES, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho.

Hall, Peter (1988), *Cidades do Amanhã - uma história intelectual do planeamento e do projeto urbanos no século XX*, São Paulo, Editora Perspectiva.

Hall, Peter (1997), "Regeneration Policies for Peripheral Housing Estates: Inward- and Outward-looking Approaches", *Urban Studies*, 34 (5-6), pp. 873-890.

Hall, Stephen e Paul Hickman (2002), "Policy Review Section", *Regional Studies*, 36 (6), pp. 691-707.

Hall, Stephen e Paul Hickman (2005), "Responding to unpopular social housing in vaulx en velin, greater Lyon: an English perspective", *European Journal of housing policy*, 5, pp. 17-37.

Halpern, Charlotte (2005), "Institutional change through innovation: the URBAN Community Initiative in Berlin, 1994-99", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23, pp. 697-713.

Hambleton, Robin e Huw Thomas (1995), "Urban Policy Evaluation - The contours of the debate", em Robin Hambleton e Huw Thomas (eds.), *Urban Policy Evaluation - Challenge and Change*, London, Paul Chapman Publishing, Lda.

Hamnett, Chris (1994), "Social Polarisation in Global Cities: Theory and Evidence", *Urban Studies*, 31 (3), pp. 401-424.

Hamnett, Chris (1998), "Social change, social polarisation and income inequality in London, 1979-1993", *GeoJournal*, 46, pp. 39-50.

Hamzaoui, Mejed (2005), *El trabajo social territorializado - Las transformaciones de la acción pública en la intervención social*, València, Universitat de València.

Harvey, David (2002), "Social justice, postmodernism and the city", em Susan Fainstein e Scott Campbell (eds.), *Readings in Urban Theory*, London, Blackwell.

Healey, Patsy (1996), "Consensus-building across Dificult Divisions: new approaches to collaborative strategy making", *Planning Practice and Research*, 11 (2), pp. 207-216.

Healey, Patsy (1997), *Collaborative Planning*, London, Macmillan.

- Healey, Patsy (1998a), "Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning", *Environment and Planning A*, 30, pp. 1531-1546.
- Healey, Patsy (1998b), "Collaborative Planning in a stakeholder society", *Town Planning Review*, 69 (1), pp. 1-19.
- Healey, Patsy (2002), "On Creating the 'City' as a Collective Resource", *Urban Studies*, 39 (10), pp. 1777-1792.
- Healey, Patsy (2003), "Collaborative Planning in Perspective", *Planning Theory*, 2 (2), pp. 101-123.
- Healey, Patsy, Simin Davoudi, Mo O'Toole, Solmaz Tavsanoglu e David Usher (1992), "Property-Led Urban Regeneration: an assessment", em Patsy Healey, Simin Davoudi, Mo O'Toole, Solmaz Tavsanoglu e David Usher (eds.), *Rebuilding the City. Property-Led Urban Regeneration*, London, Spon Press.
- Healey, Patsy, Cláudio De Magalhães e Ali Madanipour (1999), "Institutional Capacity-Building, Urban Planning and Urban Regeneration Projects", em Markku Sotarauta (ed.), *Urban Futures: A Loss of Shadows in the Flowing Spaces? Special edition of FUTURA - Journal of the Finish Society for Future Studies*, 18 (3), pp. 117-137.
- Healey, Patsy, Goran Cars, G, Ali Madanipour e Cláudio De Magalhães (2002), "Urban Governance, Institutional Analysis and Institutional Capacity", em Goran Cars, Patsy Healey, Ali Madanipour e Cláudio De Magalhães (eds.), *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*, London, Ashgate Publishing.
- Henriques, José Manuel (2001), "O papel do "social" nas Políticas Urbanas", *Porto D'Ideias*, pp. 9-18.
- Henriques, José Manuel (2006), *Global Restructuring and Local Anti-Poverty Action: Learning from European Experimental Programmes*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.
- Herbert, David e Colin Thomas (1990), *Cities in Space: City as Place*, David Fulton Publishers.
- Hibbitt, Karen, Peris Jones e Richard Meegan (2001), "Tackling Social Exclusion: The Role of Social Capital in Urban Regeneration on Merseyside - From Mistrust to Trust?", *European Planning Studies*, 9 (2).
- Hoz, Fernández de la (2001), *Families and Social Exclusion in the European Union*, Vienna, Austrian Institute for Family Studies.

- Hull, Angela (2002), "Neighbourhood Regeneration: Delivering Holistic Area-Based Strategies", em Yvonne. Rydin e Andrew Thornley (eds.), *Planning in the UK - Agendas for the new millennium*, London, Ashgate Publishing.
- Hull, Angela. (2001), "Neighbourhood renewal: a toolkit for regeneration", *GeoJournal*, 51, pp. 301-310.
- Haus, M., H. Heinelt and M. Stewart (eds) (2005) *Urban governance and democracy: Leadership and community involvement*, London, Routledge.
- INE – Instituto Nacional de estatística (2001) – Recenseamento Geral da População e Habitação, 2001, Lisboa, Instituto Nacional de Estatística.
- Innes, Judith e David Booher (1999), "Consensus Building as role playing and bricolage - toward a theory of collaborative planning", *Journal of the American Planning Association*, 65 (1), pp. 9-26.
- John, Peter (2000), "The Europeanisation of Sub-national Governance", *Urban Studies*, 5-6, pp. 877-894.
- Julnes, George (2002), "El apoyo a la reforma gubernamental mediante métodos mejorados para la evaluación: hacia un diálogo multinacional sobre las lecciones aprendidas", *Revista ndel CLAD Reforma y Democracia*, 23.
- Kantor, P. (2001), "Report on Workshop 3: EU Urban Policy vis a vis the Development of New Practices in Urban Policy of European Towns and Cities.", comunicação apresentada na conferência *Area-based initiatives in contemporary urban policy – innovations in city governance*, EURA, 17 a 19 de Maio de 2001, Copenhaga.
- Kearns, Ade (2000), "What's the problem? Patterns, processes and perceptions", em John Low (ed.), *Regeneration in the 21st century - Policies into practice*, Bristol, Policy Press and Joseph Rowntree Foundation.
- Kearns, Ade e Ivan Turok (2000), "Power, responsibility and governance in Britain's new urban policy". *Journal of Urban Affairs*, 22 (2), pp. 175-191.
- Kearns, Ade e Michael Parkinson (2001), "The Significance of Neighbourhood", *Urban Studies*, 38 (12), pp. 2103-2110.
- Kesteloot, Chris (2002), *Urban territorial policies and their effects at the neighbourhood level*, 4th framework programme on Targeted Socio-Economic Research (TSER) of the European Union.
- Khakee, Abdul, Paola Somma e Huw Thomas (1999), *Urban Renewal, Ethnicity and Social Exclusion in Europe*, London, Ashgate Publishing.

- Kleinhans, Reinout (2004), "Social implications of housing diversification in urban renewal: A review of recent literature", *Journal of Housing and the Built Environment*, 19, pp. 367-390.
- Kleinman, Mark (1999), "There goes the neighbourhood - Area policies and social exclusion", *New Economy*, pp. 188-192.
- Koopmans, Ruud. (2008), *Tradeoffs between Equality and Difference. Immigrant Integration, Multiculturalism, and the Welfare State in Cross-National Perspective*, Berlin, Social Science Research Center Berlin.
- Koresawa, Atsushi e Josef Konvitz (2001), "Towards a new role for Spatial Planning", em OCDE (ed.), *Towards a New Role for Spatial Planning*.
- Lawless, Paul (2004), "Locating and explaining area-based urban initiatives: New Deal for Communities en England", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 22, pp. 383-399.
- Lawson, Roger e Julius Wilson (2002), "Poverty, social rights and the quality of citizenship", em Susan Fainstein e Scott Campbell (eds.), *Readings in Urban Theory*, *Readings in Urban Theory*, London, Blackwell.
- Le Galès, Patrick. (1998), "Regulations and Governance in European Cities", *International Journal of Urban and Regional Research*, 22 (3), pp. 482-504.
- Le Grand, Julian (2003), *Individual Choice and Social Exclusion*, London, Centre for Analysis of Social Exclusion.
- Levitas, Ruth (1998), *The inclusive society? Social exclusion and New Labour*, Macmillan.
- Lloyd, Greg, John McCarthy, Keith Fernie (2001), "From Cause to Effect? A new agenda for urban regeneration in Scotland". *Local Economy*, 16 (3), pp. 221-235.
- Loison, Laurence (2003), "A experiência do desemprego em Portugal", *CIDADES. Comunidades e Territórios*, 6.
- Ludlow, David (1996), "Urban Planning in a Pan-European context", em Clara Greed (ed.) *Editor Investigating Town Planning Changing Perspectives and Agendas*, London, Longman.
- Lupton, Ruth (2003a), '*Neighbourhood Effects*': *Can we measure them and does it matter?*, London, London School of Economics.
- Lupton, Ruth (2003b), *Poverty street: the dynamics of neighbourhood decline and renewal*, Bristol, Policy.

- Lyons, Michal, Carin Smuts e Anthea Stephens (2001), "Participation, Empowerment and Sustainability: (How) Do the Links Work?", *Urban Studies*, 38 (8), pp. 1233-1251.
- Madanipour, Ali (2000), "Social Exclusion and space", em Judith Allen, Göran Cars e Ali Madanipour (eds.), *Social exclusion in European cities: processes, experiences, and responses*, Stationery Office, Regional Studies Association.
- Madanipour, Ali, Angela Hull e Patsy Healey (2001), *The governance of place: space and planning processes*, London, Ashgate Publishing.
- Madeira, Maria Joaquina Ruas (1996), "Políticas e Medidas de Combate à Exclusão Social", comunicação apresentada no seminário *Experiências de combate à exclusão social e desenvolvimento comunitário*, Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação da Direcção-Geral da Acção Social, Janeiro de 1995, Lisboa.
- Magalhães, Cláudio De, Patsy Healey e Ali Madanipour (2002), "Assessing Institutional Capacity for City Centre Regeneration: Newcastle's Grainger Town", em Göran Cars, Patsy Healey, Ali Madanipour e Cláudio De Magalhães (eds.), *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*, London, Ashgate Publishing.
- Maia, H. L., Freitas, Maria João, & Faísca, L. (1992), *Para um estudo das representações sociais da pobreza em meio urbano*, Lisboa, Laboratório Nacional de Engenharia Civil.
- Malheiros, Jorge (2002), "Ethni-cities: Residential Patterns in the Northern European and Mediterranean Metropolises - Implications for Policy Design", *International Journal of Population Geography*, 8, pp. 107-134.
- Malheiros, Jorge e Francisco Vala (2004), "A problemática da segregação residencial de base étnica - questões conceptuais e limites à operacionalização: o caso da Área Metropolitana de Lisboa", *Revista de Estudos Demográficos*, 35, pp. 89-109.
- Marques, Helder, José Rio Fernandes e Luís Paulo Martins (1990), *Porto: percursos nos espaços e na memória*, Porto, Edições Afrontamento.
- Massey, Douglas e Nancy Denton (1993), *American apartheid: segregation and the making of the underclass*, London, Harvard University Press.
- Matos, Pedro Miguel Mória Praça (2006), *As Tecnologias de Informação Geográfica no Apoio à Avaliação em Planeamento Territorial – Potencialidades e Limitações Face a Desafios*. Unpublished Mestrado em Planeamento e Projecto do Ambiente Urbano, Faculdade de Engenharia do Porto.

- McGregor, Alan (2003), *Developing people-regeneration place: achieving grater integration for local area regeneration*, York, Joseph Rowntree Foundation.
- McGregor, Alan e Margaret McConnachie (1995), "Social Exclusion, Urban Regeneration and Economic Reintegration", *Urban Studies*, 32 (10), pp. 1587-1600.
- Mendes, Maria Manuel (2005), *Nós, os ciganos e os outros: etnicidade e exclusão social*, Lisboa: Livros Horizonte.
- Meegan, Richard e Alison Mitchell (2001), "It's not community round here, it's neighbourhood': Neighbourhood change and cohesion in urban regeneration policies", *Urban Studies*, 38 (12), pp. 2167-2194.
- Mennola, Erkki (2002), "Understanding the Political and Administrative Framework of Urban Performance", em Martin Dijst, Walter Schenkel e Isabelle Thomas (eds.), *Governing Cities on the move - Functional and management perspectives on transformations of European urban infrastructures*, London, Ashgate Publishing.
- Mingione, Enzo (2004), "Poverty and Social Exclusion in European cities: Diversity and convergence at the local level", *City*, 8 (3), pp. 381-389.
- Mingione, Enzo e Marco Oberti (2003), "The Struggle against Social Exclusion at the Local Level - Diversity and Convergence in European Cities", *European Journal of Spatial Development*, 1, pp. 23.
- MP - Ministério do Planeamento (2001), *Programa de Iniciativa Comunitária Urban II 2000-2006 Porto-Gondomar*, Lisboa, Ministério do Planeamento - Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional.
- Moreno, Luis, Manos Matsaganis, Mauricio Ferrera e Luís Capucha (2002), *Existe una 'malla de seguridad' en la europa del sur? La lucha contra a pobreza y la exclusión en España, Grecia, Italia y Portugal*. Madrid.
- Morrison, Nicola (2000), "Introduction: social exclusion and opportunity structures in European Cities and Neighbourhoods", *Urban Studies*, 41 (8), pp. 1441-1459.
- Moulaert, Frank, Arantxa Rodriguez e Erik Swyngedouw (2003), "The globalized city: economic restructuring and social polarization", *European cities*, OUP Oxford.
- Moulaert, Frank, Flavia Martinelli, Erik Swyngedouw e Sara González (2005), "Towards Allternative Model(s) of Local Innovation". *Urban Studies*, 42 (11), pp. 1969-1990.
- Murie, Alan e Sako Musterd (2004), "Social Exclusion and Opportunity Strctures in European Cities and Neighbourhoods". *Urban Studies*, 41 (8), pp. 1441-1459.

- Murtagh, Brendan (1998), "Evaluating the Community Impacts of Urban Policy", *Planning Practice and Research*, 13 (2), pp. 129-138.
- Murtagh, Brendan (2001), "The politics and practice of urban policy evaluation", *Community Development Journal*, 36, pp. 223-233.
- Murtagh, Brendan e Ken Sterrett (2006), "Instrumental and Interpretative Methods in Evaluatin Urban Programmes", *Urban Policy and Research*, 24 (1), pp. 83-96.
- Murtagh, Brendan e Stephen McKay (2003), "Evaluating the social effects of the EU URBAN Community Initiative Programme", *European Planning Studies*, 11 (2), pp. 193-211.
- Musterd, Sako e Wim Ostendorf (1998), *Urban segregation and the welfare state : inequality and exclusion in western cities*, London, Routledge.
- Musterd, Sako, Hugo Priemus e Ronald Van Kempen (1999), "Towards Undivided Cities: The Potential of Economic Revitalization and Housing Redifferentiation", *Housing Studies*, 14 (5), pp. 573-584.
- Musterd, Sako e Alan Murie (2002), Final Report - The Spatial Dimensions of Urban Social Exclusion and Integration: 4th framework programme on Targeted Socio-Economic.
- Musterd, Sako e Wim Ostendorf (2003), *Social Exclusion and Segregation: Neighbourhood Effects*, Eurex Lecture: Eurex.
- Musterd, Sako e Roger Andersson (2005), "Housing mix, social mix and social opportunities", *Urban Affairs Review*, 40 (6), pp. 761-790.
- Musterd, Sako e Wim Ostendorf (2005) Social Exclusion, Segregation and Neighbourhood Effects. In: Yuri Kazepov (Ed.) *Cities of Europe*, Oxford, Blackwell, pp. 170-189
- Musterd, Sako e Roger Andersson (2006), "Employment, Social Mobility and Neighbourhood Effects: The Case of Sweden", *International Journal of Urban and Regional Research*, 30 (1), pp. 120-140.
- Nathan, Max e Phil Morgan (1999), "All together now? Testing for joined-up urban and regional policy", *New Economy*, pp. 128-132.
- ODPM (1998), *Bringing Britain together: a national strategy for neighbourhood renewal*, s.l.
- O'Loughlin, John e Jürgen Friedrichs (1996), *Social Polarization in Post-Industrial Metropolises*, New York, Ed. Llh.

- Ordóñez, Juan Cordoba e Jose Maria Garcia Alvarado (1991), *Geografia de la pobreza y la desigualdad*, Madrid, Editorial Sintesis.
- Ostendorf, Wim, Sako Musterd e Sjoerd De Vos (2001), “Social Mix and the Neighbourhood Effect. Policy Ambitions and Empirical Evidence”, *Housing Studies*, 16 (3), pp. 371–380.
- Parkes, Alison e Ade Kearns (2004), “The multi-dimensional neighbourhood and health – a cross-sectional analysis of the Scottish Household Survey, 2001”, *Health and place*, 12 (1), pp. 1-18.
- Parkinson, Michael (1998), *Combating Social Exclusion - lessons from area-based programmes in Europe*, Bristol, Policy Press.
- Paugam, Serge e Duncan Gallie (2002), *Social Precarity and Social Integration*, Bruxelas, Direcção-Geral de Emprego.
- Pecqueur, Bernard e Nicole Rousier (2003), “Villes Technopoles et Segregation spatial”, comunicação apresentada no colóquio *Concentration et ségrégation, dynamics et inscriptions territoriales*, Association de Science Regionale de Langue Française, 1 a 3 de Setembro, 2003, Lyon.
- Percy, Susan (2003), “New Agendas”, em Chris Couch, Charles Fraser & Susan Percy (eds.), *Urban Regeneration in Europe*, London, Blackwell Science.
- Pereira, Álvaro Pires e Delta Sousa Silva (1999), *Os sem abrigo da cidade de Lisboa - riscos de viver (n)a cidade*, Lisboa, Laboratório Nacional de Engenharia Civil.
- Perrons, Diane e Sophia Skyers (2003), “Empowerment Through Participation? Conceptual Explorations and A Case Study”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 27 (2), pp. 265-285.
- Pierre, Jon (1998), “Public-private Partnerships and Urban Governance: Introduction”, em Jon Pierre (ed.), *Partnerships in urban governance - European and American experience*, London, Palgrave MacMillan.
- Pinch, Steven (1997), *Worlds of Welfare - Understanding the Changing Geographies of Social Welfare Provision*, London, Routledge.
- Pinto, Teresa Costa (1994), “A apropriação do espaço em bairros sociais: o gosto pela casa e o desgosto pelo bairro”, *Sociedade e Território*, 20, pp. 36-43.
- Pinto, Teresa Costa (2005), *Percepção e Avaliação da Qualidade de Vida na AML: recursos, aspirações e necessidades na construção da noção de qualidade de vida*,

Tese de Doutoramento em Sociologia, Lisboa, ISCTE - Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

Pinto, Teresa Costa e Alda Gonçalves (2000), “Os Bairros Sociais vistos por si mesmos”, *Cidades. Comunidades e Territórios*, 1, pp. 101-111.

Polanyi, Karl (1944), *The Great Transformation*, New York, Rinehart.

Portas, Nuno (2005), “Regeneração Urbanística e Exclusão Social”, em *Os tempos das formas - Vol I: A Cidade Feita e Refeita*, Guimarães, Departamento Autónomo de Arquitectura da Universidade do Minho.

Powell, Martin e Armando Barrientos (2004), “Welfare regimes and the welfare mix”, *European Journal of Political Research*, 43, pp. 83-105.

Power, Anne e Karen Mumford (1999). *The slow death of great cities? Urban abandonment or urban renaissance*, York, Joseph Rowntree Foundation.

Préteceille, Edmond (2003), “A evolução da segregação social e das desigualdades urbanas: o caso da metrópole parisiense nas últimas décadas”, *Caderno CRH*, 38.

Purdue, Derrick (2001), “Neighbourhood Governance: Leadership, Trust and Social Capital”, *Urban Studies*, 38 (12), pp. 2211-2224.

Putnam, Robert (2000) *Bowling alone: the collapse and revival of American community*, New York, Simon & Schuster.

Reimer, Bill (2004), “Social Exclusion in a Comparative Context”, *Sociologia Ruralis*, 44 (1).

Reis, José (2006), “Uma epistemologia do território”, em Lopes Romão *et al* (coord.), *Ensaio de Homenagem a António Simões Lopes*, Lisboa, ISEG - Instituto Superior de Economia e de Gestão da Universidade Técnica de Lisboa.

Rémy, Jean e Liliane Voyé (1992), *A Cidade: Rumo a Uma Nova Definição*, Porto, Edições Afrontamento.

Rhodes, John, Peter Tyler e Angela Brennan (2003), “New developments in area-based initiatives in England: The experience of the single regeneration budget”, *Urban Studies*, 40 (8), pp. 1399-1426.

Rhodes, John, Peter Tyler e Angela Brennan (2005), “Assessing the Effect of Area Based Initiatives on Local Area Outcomes: Some Thoughts Based on the National Evaluation of the Single Regeneration Budget in England”, *Urban Studies*, 42 (11), pp. 1919-1946.

- Richardson, Liz e Julian Le Grand (2002), “Outsider and Insider Expertise: The Response of Residents of Deprived Neighbourhoods to an Academic Definition of Social Exclusion”, *Social Policy & Administration*, 36 (5), pp. 496-515.
- Roberts, Peter. (2000), “The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration”, em Peter Roberts e Hugh Sykes (eds.), *Urban Regeneration a Handbook*, s.l. SAGE.
- Robson, Brian, Michael Bradford e Rosey Tomlinson (1998), *Updating and revising the Index of Local Deprivation*, London, DETR.
- Rodrigues, Eduardo Vítor, Flobela Samagaio, Hélder Ferreira, Maria Manuela Mendes e Susana Januário (1999a), “A Pobreza e a Exclusão Social: Teorias, Conceitos e Políticas Sociais em Portugal”, *Sociologia*, 9 (1), pp. 63-100.
- Rodrigues, Eduardo Vítor, Flobela Samagaio, Hélder Ferreira, Maria Manuela Mendes e Susana Januário (1999b), “Políticas Sociais e exclusão em Portugal”, *Sociologia - Problemas e Práticas*, 31, pp. 36-67.
- Rodrigues, F. e Stoer, S. (1998), *Entre Parceria e Partenariado - Amigos, amigos, negócios à parte*, Oeiras, Celta Editora.
- Rooij, Domburg-De e Sako Musterd (2002), “Ethnic Segregation and the Welfare State”, em Itzhak Schnell e Wim Ostendorf (eds.), *Studies in segregation and desegregation*, London, Ashgate Publishing.
- Room, Graham (1999), “Social exclusion, solidarity and the challenge of globalization”, *International Journal of Social Welfare*, 8, pp. 166-174.
- Rydin, Yvonne (2007), “Re-Examining the Role of Knowledge Within Planning Theory”, *Planning Theory*, 6, pp. 52-68.
- Salgueiro, Teresa Barata (2001), *Lisboa, periferia e centralidades*, Oeiras, Celta Editora.
- Sarkissian, Wendy (1976), “The Idea of Social Mix in Town Planning: An Historical Review”, *Urban Studies*, 13 (23), pp. 1-246.
- Savage, Mike e Alan Warde (2002), *Sociologia Urbana, Capitalismo e Modernidade*, Oeiras, Celta Editora.
- Schnell, Izhak e Wim Ostendorf (2002), *Studies in segregation and desegregation*, London, Ashgate Publishing.
- Sen, Amartya (2004), “Dialogue Capabilities, Lists, and Public Reason: Continuing the conversation”, *Feminist Economics*, 10 (3), pp. 77-80.

- Sibley, David (1998), "The problematic nature of exclusion", *Geoforum*, 29 (2), pp. 119-121.
- Silva, Manuela, António Bruto da Costa, Ana Cardoso *et al* (1989), *Pobreza Urbana em Portugal - Um inquérito a famílias em habitat degradado, nas cidades de Lisboa, Porto e Setúbal*, Cáritas Portuguesa.
- Silva, Pedro Adão e (2002), "O modelo de welfare da Europa do Sul - reflexões sobre a utilidade do conceito", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 38, pp. 25-59.
- Silvano, Filomena (2001), *Antropologia do espaço: uma introdução*, Oeiras, Celta Editora.
- Silver, Hilary (1994), "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms", *International Labor Review*, 133 (5-6), pp. 531-578.
- Silver, Hilary e Frank Wilkinson (1995), *Policies to combat social exclusion: A French-British comparison*, Geneve, International Institute for Labour Studies.
- Smith, Gillian (1999), *Area Based Initiatives: the rationale and options for targeting*, London, London School of Economics.
- Somerville, Peter (1998), "Explanations of Social Exclusion: Where Does Housing Fit in?", *Housing Studies*, 13 (6), pp. 761-780.
- Spicker, Paul (1995), *Social Policy: Themes and Approaches*, London, Prentice Hall.
- Spicker, Paul (2002), *Poverty and the Welfare State - Dispelling the myths*, Catalyst.
- Spicker, Paul (2007), *The idea of Poverty*, London, Policy Press.
- SRU – Porto Vivo (2006) - *Programa de Reabilitação da Sé -Proposta-*, Porto, Porto Vivo – Sociedade de Reabilitação Urbana.
- Stébé, Jean-Marc (2002), *La crise des banlieues*, Que sais-je, Paris, PUF.
- Stein, S. M. e T. L. Harper (2003), "Power, Trust, and Planning", *Journal of Planning Education and Research*, 23, pp. 125-139.
- Stewart, Murray (2001), "Area Based Initiatives and Urban Policy", comunicação apresentada na conferência *Area-based initiatives in contemporary urban policy – innovations in city governance*, EURA, 17 a 19 de Maio de 2001, Copenhaga.
- Stoker, Gerry e Stephen Young (1993), *Cities in the 1990s*, Longman.

- Thorns, David (2002), *The transformation of cities - Urban Theory and Urban Life*, London, Palgrave MacMillan.
- Todman, Lynn (2004), "Reflections on Social Exclusion: What is it? How is it different from U.S. Conceptualizations of Disadvantage? And, why Americans might consider integrating it into U.S. social policy discourse", comunicação apresentada na conferência City Futures, 8 a 10 de Julho de 2004, Chicago.
- Tornquist, Anders (2004), "To Construct and Deconstruct a Problematic Area - Comments on Area-Based Programmes", comunicação apresentada na conferência European Housing *Housing: Growth and Regeneration*, European Network for Housing Research, Julho de 2004, Cambridge.
- Torres, Haroldo (2004), *Segregação residencial e políticas públicas*, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 54.
- Tosics, Iván e Thea Dukes (2005), "Urban Development Programmes in the context of public administration and urban policy", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 96 (4), pp. 390-408.
- Tunstall, Rebecca and Ruth Lupton (2003) *Is targeting deprived areas an effective means to reach poor people? An assessment of one rationale for area-based funding programmes*, CASEpaper, 70. Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science, London, UK
- Turok, Ivan, Ade Kearns e R. Goodlang (1999), "Social exclusion - In what sense a planning problem", *Town Planning Review*, 70 (3).
- Uitermark, Justus (2003), "'Social Mixing' and the Management of Disadvantaged Neighbourhoods: The Dutch Policy of Urban Restructuring Revisited", *Urban Studies*, 40 (3), pp. 531-549.
- van Kempen, Eva T. (1997), "Poverty Pockets and Life Chances - On the role of place shaping social inequality", *American Behavioral Scientist*, 41 (3), pp. 430-449.
- van Kempen, Ronald (2001), "Social Exclusion: The Importance of context", em Hans Thor Andersen e Ronald Van Kempen (eds.), *Governing European Cities - Social Fragmentation, Social Exclusion, and Urban Governance*, London, Ashgate Publishing.
- van Kempen, Ronald e Peter Marcuse (1997), "A New Spatial Order in Cities?", *American Behavioral Scientist*, 41(3), pp. 285-298.
- van Kempen, Ronald e Sule Özüekren (1998), "Ethnic Segregation in Cities: New Forms and Explanations in a Dynamic World", *Urban Studies*, 35 (10), 1631-1656.

- van Kempen, Ronald e Hugo Priemus (1999), "Undivided Cities in the Netherlands: Present Situation and Political Rhetoric", *Housing Studies*, 14 (5), pp. 641-657.
- Vigar, Geoff, e Patsy Healey (1999), "Territorial Integration and 'Plan-led' Planning", *Planning Practice & Research*, 14 (2), pp. 153-169.
- Vranken, Jan (2001), "Unravelling the Social Strands of Poverty: Differentiation, Fragmentation, Inequality, and Exclusion", em Hans Thor Andersen e Ronald Van Kempen (eds.), *Governing European Cities - Social Fragmentation, Social Exclusion, and Urban Governance*, London, Ashgate Publishing.
- Vranken, Jan, Pascal De Decker e Inge van Nieuwenhuyze (2002), *Social Inclusion, Urban Governance and Sustainability - towards a conceptual framework*, UGIS working paper, pp. 566.
- Walters, N., S. Lygo-Baker e S. Strkljevic (2001), *Empowerment Indicators*, Bristol, Policy Press and Joseph Rowntree Foundation.
- Watt, P., e K. Jacobs (2000), "Discourses of Social Exclusion. An Analysis of Bringing Britain Together: a National Strategy for Neighbourhood Renewal", *Housing, Theory and Society*, 17 (1), pp. 14-26.
- Weiss, Carol Hirschon (1999), "The Interface between Evaluation and Public Policy", *Evaluation*, 5 (4), pp. 468-486.
- Wood, Martin (2000), "Community involvement and capacity building", em John Low (ed.), *Regeneration in the 21st century - Policies into practice*, Bristol, Policy Press and Joseph Rowntree Foundation.

ANEXOS

GUIÃO 1 - Guião de entrevista para os informantes com responsabilidades sociais (Representantes ou Actores Institucionais)

[A] Perfil dos agentes

- Caracterização sociodemográfica (idade, sexo, escolaridade, zona de residência, profissão)
- Trajectória profissional e experiência com o bairro/outras áreas urbanas em crise (qual? função? em que organização/instituição?)

[B] Questões para avaliar a **governância**

[B.1] - *Dimensão organizacional*

- Momento de contacto e papel do entrevistado na iniciativa / partenariado
- Organizações envolvidas e excluídas da iniciativa/partenariado
- Poder de decisão (definir as agendas, conduzir os processos de negociação, decidir o seu futuro e o dos outros) no âmbito do partenariado (quem?)
- Reprodução/reconfiguração das relações de poder pré-existentes (entre as diferentes instituições e grupos sociais)
- Departamentos na estrutura do poder local (Câmaras Municipais) com responsabilidade de desenho, gestão e implementação do programa

[B.2] - *Dimensão processual*

- Modo de funcionamento do partenariado (periodicidade / número e duração das reuniões, práticas e rotinas de trabalho, ...)
 - Influência de experiências e resultados alcançados por iniciativas anteriores no desenvolvimento desta
- Contextualização [na perspectiva do entrevistado] do ambiente físico / social / institucional no momento de lançamento da iniciativa (conflitualidade no bairro?/ degradação/ abandono institucional)
- Formas de elaboração de diagnósticos e de estratégias para a área (diagnósticos em rede, dinâmicos?)
 - Tensões/conflitos ou processos de negociação e de compromisso entre as diferentes partes
- Perspectiva dos vários agentes (autarquia, técnicos, moradores, instituições de solidariedade social) em relação à importância da participação comunitária e do trabalho em rede no âmbito do partenariado
 - Formas/metodologias de envolvimento comunitário
 - Barreiras à participação comunitária (legais, políticas, de tempo,...)

[C] Questões para avaliar as **capacidades institucionais**

[C.1] - *Recursos de conhecimento*

- Novas formas de conhecimento sobre os problemas / necessidades das comunidades / instituições da área (de segurança, conflitualidade, confiança etc.)
 - Partilha de saber sobre a importância/influência de factores como a participação comunitária, a escala e duração das iniciativas, a integração de diversas vertentes de intervenção para os resultados alcançados pela iniciativa
 - Mudança da percepção geral existente sobre os problemas causada pela iniciativa

- Intercâmbio de experiências inter-instituições (numa mesma área e município e inter-municípios)
- Espaços de reflexão interna e externa (ao nível local entre as equipas que trabalhavam no terreno, entre municípios e mesmo ao nível internacional)

[C.2] - *Recursos relacionais*

- “Inovação” nas formas de relação entre os diversos actores (decisores políticos, técnicos que as operacionalizaram, destinatários das iniciativas [por exemplo, minorias étnicas, inquilinos de habitação social, ...] ao nível dos modos de tomada de decisão e de implementação das decisões (por exemplo de transformação habitacional e social das áreas ou de realojamento da população ...)
- Partilha de informação entre instituições/população (discurso VS realidade prática)

[C.3] - *Recursos de mobilização*

- “Inovação” ao nível de modelos/formas de intervenção ou reprodução/repetição de modelos anteriores
 - Forças bloqueadoras/facilitadoras da cooperação e coordenação estratégica no âmbito das iniciativas
 - Criação de sinergias ou de resultados superiores do que os poderiam ser alcançados por uma acção individual de agências/programas nos vários domínios (físicos, económicos, ambientais, sociais, ...)
 - Adaptabilidade/flexibilidade da intervenção face às problemáticas da área (aumentou/igual?)
- Objectivos / metas estratégicas alcançados conforme o previsto (?)

[D] Questões para avaliar os impactos na **inclusão social**

[C.1] - *Impactos da iniciativa na trajectória da área / pessoas (inclusão social)*

- Principais beneficiários da iniciativa
- Impactos nas trajectórias das pessoas e das áreas intervencionadas (maiores diferenças positivas/negativas e abrangência dos impactos [curta/longa duração, dentro / fora da área? em que dimensões?])
- Perspectiva pessoal sobre os impactos da iniciativa ao nível das trajectórias físicas (reestruturação urbana/ habitacional) e socioeconómicas da área (os problemas de emprego, segurança, relação entre grupos e entre grupos e instituições,...)
- Resolução, deslocalização ou criação de problemas individuais e/ou comunitários (de desemprego? de desprotecção social? das redes de reciprocidade/apoio) no decorrer dos processos da iniciativa
- Avaliação formal da iniciativa (existiu?) Metodologias de avaliação desenvolvidas e resultados alcançados (quais? concorda?)

GUIÃO 2 – Guião de entrevista aos destinatários das iniciativas de regeneração de áreas urbanas ‘em risco’

1. Perfil do entrevistado

- caracterização sociodemográfica (idade, sexo, escolaridade, estrutura do agregado familiar)

2. Trajectória residencial e impactos da iniciativa na mesma

- trajectória residencial (sempre viveu cá?; há quanto tempo vive?; onde vivia antes?; causas da mudança e processos de realojamento?)
- satisfação em relação à habitação/bairro (e comparativamente ao anterior local de residência; o nível de satisfação tem vindo a mudar? aspectos mais positivos/negativos associados ao actual/anterior local de residência?)
- trajectória residencial dos outros moradores (permaneceram/mudaram de bairro?; para onde?; a casa mudou/processos de requalificação?; hetero e auto percepção sobre os aspectos mais positivos/negativos associados ao processo de mudança?)

3. Inclusão social

Análise dos impactos suscitados pela iniciativa ao nível da integração/participação do entrevistado na esfera do emprego, dos serviços sociais do Estado e das relações sociais/comunitárias.

3.1 - Esfera do emprego

Nível pessoal:

- situação e trajectória profissional

- local de trabalho
- modo de acesso ao emprego (beneficiou de apoios do Estado?)

Nível comunitário

- recursos/incentivos do Estado (e em particular disponibilizados pela iniciativa) para a integração profissional (existiram?; quais?; acções de formação profissional?; apoio à procura/criação de emprego?; ...)

3.2 - *Esfera da redistribuição / apoio do Estado*

- apoios sociais do Estado (recebe?; de que tipo?; desde quando?; qual a sua importância para a sua vida?)
- equipamentos/serviços públicos (quais estão disponíveis?) [no actual e anterior bairro; antes e depois da iniciativa] (adaptados às necessidades/expectativas das comunidades?; evolução em termos de qualidade/quantidade [a melhorar/piorar; porquê?])

4. Capital social

Análise dos efeitos da iniciativa ao nível da produção/destruição de capital social (das redes sociais, das normas partilhadas e do nível de confiança entre pessoas e pessoas e instituições)

4.1 - *Redes sociais*

- redes de relações mais importantes para o seu bem-estar/quotidiano e sua espacialização (muito/pouco confinadas ao bairro; predominantemente fora/dentro do bairro?)
- tipo de relações sociais entre as pessoas que vivem no seu edifício, vizinhança imediata, bairro (amizade/conflito?; dentro e entre grupos étnicos?)
- alterações suscitadas pela iniciativa ao nível das redes/relações sociais (rompimento de relações pré-existentes/criação de novas?; frequência e tipo de relações? Com que objectivos)

4.2 - Normas

- normas partilhadas no bairro (existem?; quais?; alteraram-se ao longo do tempo?)
- percepção sobre os direitos e obrigações dos indivíduos no seio da comunidade
- percepção sobre o impacto/contributo da iniciativa para a evolução observada ao nível da gestão/organização do bairro (policiamento; manutenção da habitação, combate às condutas menos convencionais de abandono escolar, práticas ilícitas, ruído, falta de limpeza,...)
- percepção sobre o papel do bairro para a criação de comportamentos desviantes/emergência de novos problemas

4.3 - Confiança

- relações de confiança entre indivíduos e instituições (existem?; alteraram-se?; porquê?)
- impactos da iniciativa (requalificação física, partilha de informação, envolvimento comunitário, ...) para o reforço da confiança do indivíduo em si próprio, no bairro e nos outros

5. Impactos da iniciativa na trajectória da área / pessoas (inclusão social)

- avaliação pessoal da iniciativa (principais beneficiários; resolução/deslocalização/criação de problemas individuais/comunitários)
- avaliação do bairro (o que melhorou/piorou; maiores diferenças positivas/negativas)