



Observatório Permanente sobre a Produção, Comércio e Proliferação das Armas Ligeiras - Conferência Episcopal Portuguesa –

Os Bairros e o progresso social das suas populações

Reflexões a partir do Seminário Fechado¹ realizado a 9 de Abril de 2015

Sumário:

I – Enquadramento

II – O problema central: O combate à pobreza

III – Dos bairros de intervenção prioritária e da sua “insularidade”

IV – Descentralização de competências

V – Articulação de Políticas e Continuidade dos Programas

VI - A escola e o progresso social dos bairros

VII - Grandes questões a ter em conta

I – Enquadramento

O Seminário Fechado “Os Bairros e o progresso social das suas populações” realizado pelo Observatório a 9 de Abril de 2015 surgiu na sequência de visitas feitas no decorrer de 2014 a quatro Bairros dos concelhos de Loures e da Amadora – Quinta da Fonte, Terraços da Ponte, Zambujal e 6 de Maio.

Nos documentos preparatórios do Seminário o Observatório condensava, em duas frases, as suas preocupações :

“Se olharmos, numa perspectiva social, para alguns dos bairros mais estruturados da Grande Lisboa – em termos de qualidade de construção e concepção da malha urbana -, procurando neles factores de promoção no âmbito de uma trajectória de ascensão económica e social, poderemos classifica-los mais como “estações de destino” do que “estações de passagem”.

¹ Realizada na Fundação Cidade de Lisboa com a colaboração da Prof.^a Doutora Teresa Barata Salgueiro, geógrafa, Dr.^a Ana Cardoso, do Centro de Estudos de Intervenção Social, Dr.^a Carla Barra e Eng.^a Anabela Silva, da Câmara Municipal de Loures, Dr. Sérgio Rui Lopes Cintra, Presidente do Conselho de Administração do GEBALIS; Dr.^a Teresa Leal Ferreira, Coordenadora do Observatório da Habitação e da Reabilitação Urbana do IHRU, Dr.^a Teresa Henriques, do Instituto da Segurança Social –Loures, Dr.^a Susana Nogueira – I.S.S. – Amadora, Dr. Félix Bolaños, do Agrupamento de Escolas da Apelação, SubComissário Ana Hipólito, da Divisão Policial da Amadora e SubComissário Ricardo Luís Santos Dias, da Divisão Policial de Loures, Irmã Deolinda, do Centro Social do Bairro 6 de Maio e Prof. Doutor Jorge Malheiros e Dr. Eduardo Ascensão, do Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa.

É preciso aqui reconhecer o insucesso das soluções encontradas caracterizadas, fundamentalmente, por um nítido isolamento das suas populações, localizadas longe de tudo e de todos, sem sentimento de pertença, à mercê de quem as queira utilizar para ocultação de práticas condenáveis, ao ponto de, em muitos casos, a residência num Bairro ser factor de estigma.

II – O problema central: O combate à pobreza

Feito o Seminário, ouvidos os seus intervenientes, lidas as transcrições dos seus depoimentos, poderemos recentrar a abordagem aos problemas defrontados no decurso daquelas visitas reconhecendo que o problema de base é o problema da pobreza.

“... É preciso organizar e concretizar um projecto de sociedade em que a pobreza seja igual a zero. Enquanto não tivermos, de facto, esse projecto de sociedade, seja na cabeça dos cidadãos, seja nos objectivos e nas missões das diferentes instituições públicas e naquelas que, sendo privadas, concorrem para o bem público, dificilmente se consegue alterar a realidade dos bairros ...”

Só assim, partindo de actuações pensadas para o conjunto do território, poderemos delinear e executar, em toda a sua extensão, uma acção dedicada também aos bairros de intervenção prioritária.

Recorde-se, a propósito, a Resolução n.º 260/2008 de 1 de Junho da Assembleia da República – aprovada por unanimidade – declarando *solenemente que a pobreza conduz à violação dos Direitos Humanos e recomenda ao Governo a definição de um limiar de pobreza em função do nível de rendimento nacional e das condições de vida padrão da nossa sociedade, a avaliação regular das políticas públicas de erradicação da pobreza, e, ainda, que o limiar de pobreza estabelecido sirva de referência obrigatória à definição e à avaliação das políticas públicas de erradicação da pobreza.*

Esta Resolução respondeu a uma Petição promovida no ano anterior pela Comissão Nacional Justiça e Paz, entidade de que, então, o Observatório dependia directamente. O objectivo desta Petição tem estado presente nas iniciativas do Observatório, e é com pesar que o vemos regressar a primeiro plano como condição prévia para mitigar ou resolver os problemas defrontados nos bairros de intervenção prioritária.

Com efeito, ao olhar com atenção estes bairros verifica-se que não basta proporcionar uma habitação em condições acessíveis às suas populações para que elas adquiram todos os seus direitos e cumpram os seus deveres como pessoas e como cidadãos de corpo inteiro.

Assim, reconhece-se que passar de uma construção improvisada, por vezes feita à base de materiais precários, para uma casa com as características mínimas de uma habitação corrente, representa um grande salto em termos de promoção

social, de auto-estima e de oportunidades que se abrem. Mas este passo, embora importante, não é, de todo suficiente.

O grande desafio está no combate à pobreza em que uma grande parte da sua população está mergulhada e este combate passa pelas questões do emprego, do sub-emprego, da formação, da educação, do proporcionar competências, para que as pessoas vivam uma vida minimamente digna e pautada pelo respeito das leis gerais que a todos governam.

Assim, haverá que imprimir ao País e à sua economia uma visão abrangente que o ajude a sair rapidamente das situações de desigualdade, exclusão e, por vezes, marginalidade, em que uma parte significativa da sua população se encontra mergulhada sem grande esperança de melhoria das suas condições de vida.

É certo que as autarquias, sendo de maior proximidade, juntas de freguesia e municípios, serão chamadas a desempenhar um papel fundamental na concepção, preparação e execução de políticas de combate à pobreza, assim como outras entidades centrais com competência de intervenção local, como por exemplo, o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana e o Instituto da Segurança Social.

No entanto, será aos poderes executivo e legislativo que competirá o impulso para a concepção, lançamento e dinamização desta política de combate à pobreza de tal modo gizada que permita a actuação em todas as partes do território nacional.

É este o caminho que deverá ser trilhado, uma vez por todas.

A manutenção do “status quo” só conduzirá ao desperdício de recursos e à demora insuportável em poder contribuir para uma vida minimamente digna de todos os residentes em Portugal.

III – Dos bairros de intervenção prioritária e da sua “insularidade”

Apesar dos progressos realizados nas últimas décadas, centrados mais em proporcionar habitação digna a milhares de residentes em condições muito precárias, mantém-se a imagem de muitas comunidades vivendo quase isoladas do conjunto do tecido urbano. E a esta ideia de isolamento associa-se algum estigma em relação às suas populações.

A ideia do isolamento radicar-se-á no modo como foram pensados e concretizados muitos realojamentos a partir de “alojamentos precários”, procurando-se sítios para construção onde a terra fosse mais barata, minimizando os custos dos novos bairros. E estas condições, em alguns casos, foram encontradas em localizações mais afastadas da malha urbana preexistente.

Com o crescimento desta malha verificou-se alguma continuidade de tecido urbano em alguns locais e, mesmo, soluções de atravessamento, sem que, todavia, se assistisse a mistura de populações ou se se tivesse afastado,

significativamente, o efeito negativo da excessiva concentração inicial e da natureza marcadamente residencial daqueles bairros.

Isto leva a que as fontes de rendimento provenientes do trabalho dos seus habitantes tenham que ser procuradas fora do bairro, na maior parte dos casos, longe, com custos acrescidos para quem volta a casa a meio do dia, antes de partir para outro trabalho, tornado necessário para complementar os magros recursos angariados na primeira actividade do dia.

Aqui, num parêntesis, uma homenagem às mulheres que se têm desmultiplicado no trabalho, fora e dentro de suas casas, e que se têm revelado o grande esteio das suas famílias.

Haverá, pois, que tentar corrigir este grave erro de origem, concretizando, deliberadamente, uma política mais equilibrada atraíndo para perto dos bairros zonas de actividade económica comprometidas na absorção, mesmo que de forma mitigada, de capacidades locais.

Em complemento deverá enveredar-se, de forma cautelosa e muito bem preparada, por uma política de dispersão da habitação social pelo tecido urbano a partir das casas devolutas em tantas autarquias e que poderiam ser também geridas por entidades supra concelhias, de modo a evitar os obstáculos a um mais rápido aproveitamento de oportunidades que a observância rígida dos limites concelhios poderiam constituir.

As recentes iniciativas de “Abertura dos Bairros ao Mundo” e de “Trazer o Mundo ao Bairro” são muito interessantes e, porventura, contribuirão para um reforço da auto-estima das populações neles residentes, um reafirmar das suas identidades e a abertura de novos horizontes, quiçá, até, em torno de novas oportunidades de trabalho.

Mas enquanto, de facto, perdurar o efeito das “insularidades”, muito mais tempo será necessário para acelerar o ritmo do progresso social das suas populações e o seu acesso a condições de plena dignidade e cidadania.

IV – Descentralização de competências

Circunscrevendo-nos às políticas que proporcionam habitação minimamente aceitável a estratos mais desfavorecidos da população, reconhece-se que os seus principais elementos de enquadramento não foram actualizados por não ter sido aprovado, na altura, o Plano Estratégico para a Habitação, e nada, com o mesmo fôlego, tenha sido lançado entretanto.

É assim, com expectativa, que se aguarda a aplicação da nova Estratégia Nacional para a Habitação² que deverá ser publicada até ao final do primeiro semestre de 2015. Esta Estratégia aplicar-se-à aos domínios do arrendamento

² Ver no Portal da Habitação – IHRU

<http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/porta1/pt/porta1/habitacao/EstNacHabitacao/Esstrategia-para-a-habitacao.pdf>

urbano, da reabilitação do património habitacional e da qualificação dos alojamentos.

Recorde-se, a propósito, o novo regime de arrendamento apoiado, publicado em meados de Dezembro de 2014³, um sistema que atende e regula as especificidades do arrendamento de fim social, dirigido a famílias quer em situação de necessidade habitacional urgente e/ou temporária, quer em situações de vulnerabilidade e emergência social e perigo físico ou moral para as pessoas.

Haverá, pois, que aguardar o efeito destes novos instrumento legais para se avaliar da sua eficácia para alterar a actual situação.

Nos últimos anos, muitas das ideias do Plano Estratégico para a Habitação terão sido assumidas a nível autárquico mas tem sido muito parca a construção ou disponibilização de nova habitação social, de forma concentrada ou dispersa. Este facto mais agudiza a satisfação da procura, mais exacerbada pelas dificuldades sentidas nos últimos anos por tantas famílias. Acresce a necessidade de fazer face à urgência em fazer erradicar os 6.600 “alojamentos precários” existentes no País segundo o Censo de 2011.

A estes desencontros têm respondido os municípios e as entidades centrais responsáveis com um maior rigor de gestão, procurando corrigir abusos na ocupação das habitações ao constatarem condições patrimoniais menos gravosas dos seus inquilinos que os tornam inelegíveis para usufruírem de habitação social por possuírem habitação própria algures. Só no Município de Lisboa foram assim recuperados, ultimamente, 235 casas de boa dimensão.

Também no domínio de uma gestão mais eficiente e eficaz do seu património habitacional, a intervenção do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, permitiu, nos últimos três anos, a recuperação de mais de meio milhar de fogos, com a conseqüente atribuição a igual número de novas famílias.

A estas regras de gestão deverá adicionar-se o efeito da descentralização da gestão autárquica com a transferência de competências dos municípios para as juntas de freguesia e a procura, quer por uns, quer por outras, de formas de co-governança envolvendo não só a auscultação, como o contributo mais directo das populações na solução de problemas de todos. O envolvimento mais estreito das populações, quer individualmente, quer no âmbito das suas associações, deverá ser promovido ao limite como forma de permitir corresponder, de forma mais completa, às necessidades e aspirações dos habitantes.

Haverá aqui duas vias ainda a explorar. Uma, incrementando o envolvimento das populações dos bairros nas actividades das associações dos próprios bairros, promovendo a auto-ajuda, o aumento das competências e os sentimentos de pertença e de identidade. Este esforço deverá ser complementado pela extensão ou inter-ligação da actividade das associações de há muito existentes nos antigos aglomerados urbanos mais próximos dos mais recentes bairros de intervenção prioritária, em particular nos domínios social, cultural e desportivo.

³ Ver em “<https://dre.pt/application/file/65920537>”

A outra tem a ver com o reforço da capacidade de intervenção política dos moradores dos bairros e passa pela inscrição nos cadernos eleitorais dos cidadãos moradores, nacionais, ou daqueles estrangeiros a quem as convenções diplomáticas bilaterais permitem o voto nas eleições autárquicas.

Aqui o trabalho conjunto das associações dos bairros e das juntas de freguesia poderia produzir efeitos muito significativos no caminho para uma mais plena cidadania.

A estas duas vias haverá que somar uma de mais difícil execução, mas não menos relevante, que é a de ajudar os moradores a manter legal a sua permanência em Portugal, mesmo que em condições económicas particularmente adversas os tenham colocado no desemprego. Haverá que encontrar uma forma de cooperação entre as autoridades e as comunidades que, em tempos de crise profunda como a que atravessamos, permita, mesmo que transitóriamente, criar plataformas de sustentação legal, proporcionando novas oportunidades de encontro de emprego, evitando que a falta de documentação conduza a situações de exclusão completa, até a uma verdadeira “exclusão na pobreza”.

A descentralização de competências, por outro lado, poderá conduzir à necessidade de repensar a forma como se articulam as diversas acções a realizar por diversas entidades, e a executar junto dos cidadãos envolvidos, que devem estar presentes em cada realojamento.

Entre elas destacam-se a preparação e execução de um trabalho prévio de mentalização para a mudança e da recolha de opiniões para ter em conta na definição do local de destino, o que minimiza a resistência à mudança e o cuidado a ter na manutenção, mesmo que parcial, de laços de vizinhança para atenuar o sentimento de desenraizamento. Para este fim contribuiria, também, o assegurar de locais de encontro social, a disponibilidade prática de transportes e a criação de associações de apoio aos moradores dos novos locais de implantação.

Este é um desafio que se coloca às juntas de freguesia dos locais de partida e de destino em cada realojamento e aos municípios que as integram neste novo paradigma de descentralização autárquica.

A outro nível e em outro contexto, poder-se-á mencionar as experiências, interessantes, no concelho de Loures, algumas pioneiras em Portugal, nomeadamente, o Protocolo de Parceria no Âmbito do Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social Integrado de Loures, entre a Câmara Municipal, as Juntas de Freguesia, algumas IPSS, e o Instituto da Segurança Social, I.P., nascido no seio da Rede Social de Loures, em 2011, com base nas necessidades identificadas pelos parceiros, e cujo modelo de funcionamento tem apresentado resultados correspondendo às solicitações da população, regendo-se pelos princípios da territorialização da intervenção e participação de todos os intervenientes, centrando-se no indivíduo, na família e na comunidade, otimizando os resultados da intervenção social e rentabilizando os recursos disponíveis.

O progresso social das populações cruza necessariamente com o estabelecimento de parcerias, envolvendo a participação e a colaboração dos diferentes organismos da administração central, das autarquias locais, de instituições públicas e das instituições particulares de solidariedade social e outras instituições privadas de interesse público. Os modelos apoiados nestas parcerias constituem um espaço privilegiado de manifestação e de interpretação das necessidades e dos problemas da população, os quais, pela sua natureza e dimensão, exigem uma intervenção continuada, global e integrada.

V – Articulação de Políticas e Continuidade dos Programas

No apoio às populações dos bairros de intervenção prioritária interagem vários actores, uns, públicos, locais ou centrais, outros emanados da sociedade civil, como as instituições privadas sem fins lucrativos que concorrem para o bem público. A intervenção destes actores, por mais meritória que seja, vai acontecendo muitas vezes de forma desgarrada, por tempo insuficiente, quer para ganhar o conhecimento mais aprofundado do meio em que actuam, quer para avaliar os frutos da sua actuação. Isto acontece não obstante as formas de coordenação já montadas a nível municipal e supra-concelhia, em plataformas onde grande parte dos intervenientes estão presentes.

Este testemunho já tinha sido recolhido localmente em alguns bairros por ocasião das visitas feitas pelo Observatório em 2014 e foi agora confirmado.

Exige-se, assim, um esforço redobrado de coordenação, que só será eficaz para bem do progresso social dos beneficiários se o horizonte das diversas intervenções for suficientemente distante para assegurar que, pelo menos uma geração, possa ser acompanhada no âmbito de cada programa, e que o modo como tais intervenções são feitas e os seus resultados possam ser avaliados e ajustados com base na experiência de cada momento.

A introdução e o respeito de uma perspectiva de longo prazo é, assim, essencial, e ajuda a preparar o terreno para a futura política geral de erradicação da pobreza que tarda a ser adoptada.

Por outro lado, torna-se, também evidente a necessidade de articular a concepção e a concretização das diversas políticas de intervenção aos mais diversos níveis. Refira-se como exemplo, a necessidade de coordenar a política de habitação – ou, melhor, a de habitat- com a de transportes, a reabilitação urbana e a política de cidades numa perspectiva de ordenamento do território ao serviço das pessoas, às várias escalas geográficas. A referência da escala leva, de novo, à questão da descentralização e da importância de intervenções locais focalizadas e com a participação dos residentes e suas organizações, porque há muito a ser articulado na base, no local próximo, no quadro de orientações mais gerais.

VI - A escola e o progresso social dos bairros

A experiência da escola para as populações, jovens e não jovens, dos bairros de intervenção prioritária, não será demais exaltar.

Têm constituído ao longo destes últimos decénios um factor importantíssimo de progresso social para alguns dos seus moradores.

Este conceito de escola deverá ser também alargado àquelas instituições da sociedade civil, de iniciativa local ou de âmbito mais vasto, que têm actuado como apoiantes de estudantes em dificuldades perante a escola, ou como intérpretes, junto da escola, das razões das dificuldades de alguns estudantes, ajudando-a a direccionar a sua actuação, tendo em conta os obstáculos sinalizados.

Neste contexto, a escola pública deverá estar preparada para se adaptar, tão completamente quanto possível, ao meio envolvente, definindo as iniciativas mais adequadas ao complemento de educação a proporcionar aos seus alunos e às suas famílias. Deste modo poderá a escola pública, por si ou em conjunto com a comunidade que serve, encontrar localmente as soluções mais adequadas em cada caso.

A escola pública, principalmente a que vem actuando para alunos que também veem de bairros de intervenção prioritária, não pode ficar dependente de esquemas rígidos de orientação geral concebidos para a generalidade do País, porque a falta de autonomia põe em causa o seu papel motor do desenvolvimento das populações que serve.

VII - Grandes questões a ter em conta

- Na atenção a dar aos bairros de intervenção prioritária haverá que ter em conta fenómenos poderosos, nem sempre explicitados, que se prendem com ilicitudes, entre as quais se destaca o tráfico e consumo de drogas.

Esta situação é mais gritante em alguns casos, avultando os encontrados em comunidades de implantação clandestina.

Há relatos de verdadeiros mercados de droga, alguns “transferidos” de locais mais centrais da Grande Lisboa, que desequilibram, completamente, a vida das populações desses bairros e das suas vizinhanças. Em alguns casos o aproveitamento de casas desafectadas ou pavilhões fabris ou comerciais de empresas falidas e que não foram, em tempo útil, demolidos, ajudam a criar vastos pontos de acumulação de ilicitudes.

Como é evidente, esta problemática, podendo ter especificidades locais, não pode só ser encarada numa visão micro, bairro a bairro, antes tem de se inserir numa actuação conjunta, com importantes vertentes a nível internacional, certamente complexa e difícil de conceber, montar e

executar, mas que se torna cada vez mais urgente concretizar sob pena de se atingirem etapas de medievalização de poder com severos reflexos no domínio da soberania nacional.

- Os bairros de intervenção prioritária não poderão constituir territórios de “estacionamento” ou de estagnação social.

Com efeito, em alguma medida, ao contrário do que tinha sido apercebido pelo Observatório, os bairros de intervenção prioritária registam uma certa “filtração” das suas populações, nos dois sentidos.

Isto é, têm-se vindo a verificar alguns movimentos populacionais, embora de expressão relativamente moderada, de saída e de entrada de alguns dos seus habitantes.

Entre os mais jovens, destacam-se os que na escola adquirem, mais rapidamente, e com maior amplitude, novos conhecimentos, competências e capacidade de reflectir e propôr soluções.

Outros voltam para os seus países de origem. Outros procuram noutros países da Europa oportunidades que aqui não conseguem encontrar.

E quem fica nos bairros? Os mais desprotegidos. A eles juntam-se outros desprotegidos, em grande parte provenientes de “alojamentos precários”, e tudo isto tem como resultado a chegada à escola de uma nova franja da população jovem mais apática, menos atenta e interessada. É um bom caldo de cultura que vem dar um toque mais sombrio ao diagnóstico inicial do Observatório.

- Nos últimos tempos têm-se assistido a uma menor visibilidade de armas de fogo nos bairros, observável no dia a dia, ou em momentos do ano que eram de ruidosa celebração.

Em boa medida tal poderá dever-se à aplicação da nova Lei das Armas, em vigor desde 2006 e ao resultado das operações especiais de intervenção que aquela Lei permite realizar, em complemento do policiamento normal de vigilância e prevenção e das acções de policiamento de vizinhança que tão bem vistos são em qualquer lugar.

Esta situação não é uma garantia de que as armas tenham desaparecido dos bairros, ou de qualquer outro lugar, e de que eles, ou outros sítios sejam escolhidos para operações de tráfico ilegal. Por isso deveremos continuar atentos, em especial as Forças de Segurança.

Precisamos, também, de prestar atenção a que qualquer alteração à Lei das Armas – uma já anunciada de há muito tempo – não a venha enfraquecer limitando a sua aplicação, quer no acompanhamento das armas legais e seus detentores, quer na luta contra a proliferação das armas ilegais.

- Uma palavra para as crianças e os jovens habitantes dos bairros críticos de intervenção prioritária. As visitas efectuadas e os contributos de diversos intervenientes no Seminário deixam antever um fenómeno com relevo nestas comunidades relacionado com o desacompanhamento por parte dos progenitores dos seus mais jovens por necessidade imperiosa de procurar sustento para o dia a dia familiar.

Notamos com gosto os esforços feitos por entidades de diversa origem, do próprio bairro, ou que a ele são externas, para, de algum modo, suprirem a ausência dos pais atendendo os mais jovens em creches ou ajudando os que se encontram já na escola pública nos diversos escalões de ensino.

Com efeito, são notáveis os apoios das Misericórdias, dos Centros Sociais em alguns bairros, de outras entidades privadas de interesse público, de associações locais expressamente constituídas para o enquadramento de jovens, o desmultiplicar de actividades por parte da escola pública, a intervenção de muitas confissões religiosas.

Todo este esforço, com muitos bons resultados em muitos casos, não é, contudo, suficiente para atenuar os inconvenientes dos deficits parentais.

Como resultado assiste-se a um número ainda elevado de abandono precoce dos estudos, desinteresse pela aprendizagem formal, formação de grupos de jovens que convivem para praticar actos muitas vezes em domínios ilícitos ou que roçam comportamentos marginais, e muitas situações de jovens que, ostensivamente, nem estudam nem trabalham: uma geração dos “nem-nem”.

Trata-se de um fenómeno dinâmico que se terá vindo a acentuar e que haverá que atalhar tão cedo quanto possível pela convergência dos esforços das famílias, das comunidades locais, das escolas, das instituições sociais de apoio e das autarquias de proximidade. Aqui a luta contra o desemprego dos jovens, designadamente daqueles sem qualificações, depois atraídos por actividades “fáceis” e muito rentáveis, assume relevância primordial.

Mas, sem o enquadramento de uma política global de luta contra a pobreza e a exclusão e de tudo o que será necessário reunir em termos de exigência de dinamização, coordenação e de afectação adequada de recursos – humanos, técnicos e financeiros – não se vislumbra, no horizonte próximo, um desfecho favorável para tão premente objectivo.

18-6-2015