

A controversa descentralização da política social de habitação e a (sub)cidadania predominante no seio da população local

Marta Mucha

Considerações Iniciais

Com a presente comunicação procura chamar-se a atenção para a importância do processo de descentralização das políticas, designadamente as de carácter social, para a melhoria da qualidade de vida da população local e para a ampliação da sua autonomia e possibilidade de exercício da cidadania através de uma participação mais activa de cada um na vida colectiva. Todavia, o quotidiano local mostra-nos um gradual fechamento dos indivíduos e das famílias sobre si mesmas, sobretudo em cenários urbanos, fruto de uma urbanização compulsiva que coloca alguns sectores da população à margem, sujeitando-os a processos de exclusão. Coloca-se, então, em risco o sentido da cidadania, enquanto capacidade de todos os cidadãos usufruírem os seus direitos e cumprirem os seus deveres. Para ajudar a compreender o que está mal na relação entre a implementação das políticas e o desenvolvimento da cidadania propomo-nos, então, *desconstruir a descentralização*¹.

Objecto e Objectivos

Um dos caminhos para aproximar a produção de políticas dos cidadãos a que estas se reportam passa, justamente, pela **descentralização** das políticas públicas, em geral, e das políticas sociais, em particular. O processo descentralizador implica a partilha e gradual delegação de responsabilidades e competências, que tradicionalmente cabiam ao Estado Central, e que pouco a pouco vão sendo atribuídas a instâncias do Poder Local, com destaque para os Municípios. Esta tendência para a descentralização político-administrativa decorre em paralelo com a tendência para a globalização político-económica, sendo que ambas surgem para fazer face às debilidades que os Estados Nação demonstram na provisão do bem-estar social e da qualidade de vida dos cidadãos, à medida que se ambicionam novos patamares de desenvolvimento.

Porém, no contexto português da actualidade, está-se ainda longe de ver o crescente ‘défice de legitimidade’ do Estado Central dar lugar a uma sólida legitimação do exercício autónomo do Poder por parte das Autarquias Locais, sobretudo em determinados domínios das **políticas sociais**. Estas políticas procuram condensar em si todo o tipo de apoios que, em áreas essenciais ao bem-estar individual e colectivo, as diversas instâncias do Poder político-administrativo estão aptas a dar, no sentido de reduzir as desigualdades provocadas por aquilo que podemos designar por ‘défice de cidadania’, vivenciado por todos aqueles que, de algum modo, se encontram em situação de (auto) exclusão.

Assim, no universo das políticas de carácter social com desenvolvimento ao nível local, foi seleccionado como objecto teórico central, do estudo que está na base da presente comunicação, a **política social de habitação**. Uma tal opção apoia-se em duas razões de fundo: uma de ordem política, pelo facto desta constituir uma das áreas mais controversas de concepção e implementação de medidas de política social, no enquadramento que acabámos de referir; outra de ordem social, pelo facto desta corporizar um direito essencial

¹ A Tese de Mestrado que está na origem da presente comunicação tem como título completo: *(Des)construir a Descentralização – descoincidências entre a descentralização de competências e de recursos em matéria de habitação, e seus reflexos nos modos de vida da população*. A referida Tese foi defendida na F.E.U.C., em Março de 2003.

ao bem-estar individual e colectivo e ser condição *sine qua non* de realização de um conjunto de outros direitos fundamentais para usufruto pleno da cidadania nos nossos dias.

No âmbito do trabalho de investigação realizado num território concelhio, ao longo de dois anos e meio, foram nossos objectivos: por um lado, saber em que moldes se desenvolve a implementação de medidas de política social de habitação por parte das diversas instâncias do Poder político-administrativo com responsabilidades na matéria – neste caso concreto o I.G.A.P.H.E. e a Câmara Municipal, por outro lado, averiguar o seu impacto nas representações e nas relações das populações alvo entre si e destas com as respectivas instâncias encarregues da gestão dos seus habitats de residência.

Como toda a pesquisa empírica deve ter por base uma boa problemática teórica, esta foi desenvolvida tendo em consideração este duplo objectivo.

Breve reflexão teórica

A desconstrução do processo de descentralização da política habitacional deve passar, à semelhança do que poderá acontecer noutros domínios da política social, pelo cruzamento de dois grandes eixos problemáticos por forma a abranger, de modo integrado, questões relacionadas com o meio institucional (produção e negociação das políticas), assim como preocupações observadas no meio social local (apropriação das políticas e exercício da cidadania).

Quanto à vertente da **produção** de medidas e **negociação** de responsabilidades e atribuições para a implementação das mesmas, tem-se revelado um processo recheado de ambiguidades, uma vez que: “o Poder Local não procurou (...) redefinir de forma clara e precisa, o campo de actuação autárquica, pelo que dois tipos de situações, ou, se quisermos, oscilações se vieram a registar” (RUIVO, 2000: 133/134). Em primeiro lugar, constata-se uma descoincidência entre a descentralização de responsabilidades e competências político-administrativas e a descentralização de recursos técnicos e financeiros (aumentando a legitimidade do exercício do Poder Local, mas dificultando a sua viabilidade financeira). Em segundo lugar, de certa forma em consequência do primeiro e em diversas áreas e graus de incidência, verifica-se uma descoincidência entre competências legais ou explícitas e competências assumidas ou implícitas, ou seja, sem explicitação jurídica (o que acaba por dar ao campo de negociação entre instâncias do Poder local e central uma forma *labiríntica*). A busca de lógicas e estratégias de acção diversas, através do cruzamento da verticalidade hierárquica do formal com a horizontalidade pragmática do informal faz-se na abordagem da população local, como na relação com o Estado Central com o objectivo fulcral de uma maior celeridade e eficácia nos processos de concepção e implementação das políticas.

Esta união de esforços revela-se particularmente importante no combate a problemas de foro social como são o da **pobreza** e da **exclusão**, com características muito próprias em contextos urbanos. Actualmente, “é bem aceite, tanto ao nível da investigação científica como ao nível político e de produção legislativa, que houve uma alteração simultaneamente linguística e conceptual da pobreza para a exclusão social. Este processo pode envolver uma mudança de perspectiva: de uma visão estática para uma visão dinâmica, de uma perspectiva unidimensional para uma perspectiva multidimensional, de um focus redistributivo para um focus relacional.”(GARCIA e SARACENO, 1999: 8). A concentração de potencial exclusionário em contexto urbano explica que a maioria dos olhares analíticos e das medidas no âmbito das políticas sociais se concentre nos referidos contextos e, dentro destes, nos cidadãos mais desprotegidos que residem em áreas marcadas pela segregação sócio-espacial. Assumindo o espaço urbano como um modo de vida que resulta de um “agregado relativamente grande, denso e permanente de indivíduos socialmente heterogéneos” (WIRTH cit in RÉMY e VOYÉ, 1974: 188), não surpreende que as cidades, em geral, e os espaços de habitação social, em particular, ganhem o aspecto de

um mosaico – de etnias, culturas, actividades económicas, posturas cívicas e políticas, etc. – e se constituam em focos privilegiados de observação sociológica.

Alta de chamar a atenção para a segunda grande vertente de análise que consubstancia o segundo grande eixo problemático que orientou toda a investigação realizada e que remete para as formas de **apropriação** de medidas de política social e suas consequências no que toca a redes de sociabilidade no seio das populações locais e sua **participação** (ou não) no processo de manutenção, gestão e animação dos espaços de habitação social a que dão vida – não fosse este um exercício de cidadania.

Uma incursão, ainda que breve, pelo percurso descrito, no nosso país, pelas medidas de política social com o objectivo de promoção pública de habitação mostra-nos alguma falta de empenho em dar seguimento a uma política coerente nesta área de intervenção, envolvendo os responsáveis políticos às diversas escalas – central e local – e continuando a insistir-se na lógica ‘tentativa-erro’. A legislação criada, ao longo dos últimos vinte, com o objectivo de enformar o processo de descentralização das políticas sociais, em geral, e da política social de habitação, em particular, tem se revelado progressivamente mais madura, em termos jurídicos, mas teima em não ser aplicada, em termos práticos. Na busca de uma explicação para uma tal situação não é de negligenciar o fraco o entrosamento entre o meio institucional e o meio comunitário, que acaba por ser causa e consequência de alguma ineficácia e ineficiência das *políticas*, ensaiadas junto *da* mas não *com a* população. Esta não se sentindo estimulada, acaba por não ter uma participação cidadã e pode mesmo arriscar-se a ideia de uma *subcidadania* predominante no seio da população local.

Algumas hipóteses de trabalho

A controversa descentralização das políticas sociais (e a área da habitação não é excepção) acaba por ter reflexos na relação entre os diversos organismos com responsabilidades na matéria e a população alvo das políticas (incluindo a habitacional), que se traduz numa máxima distância desta face ao Poder ao ponto de raramente sabermos *quem* é responsável por *o quê*, no que toca à promoção e gestão do bem-estar individual e colectivo em espaços de habitação social.

Esta (*sub*) *cidadania predominante no seio da população local*, patente no elevado grau de distanciamento face ao meio institucional e no atomismo social, bem como em algum analfabetismo funcional e numa enorme desinformação, explicados, em parte, por traços de carácter sócio-demográfico e socio-cultural, foi sempre levada em consideração ao longo da investigação orientada pelas seguintes hipóteses de partida:

1 – De realçar a convicção de que as sucessivas medidas de política habitacional, de carácter social, que têm sido produzidas no passado recente, têm contribuído para a supressão de situações de pobreza extrema, mas não têm conseguido evitar a reprodução de dinâmicas de exclusão social, em toda a sua complexidade e multidimensionalidade.

Em contextos marcados por alguma pobreza mas, acima de tudo por uma relativa exclusão – do sistema formal de ensino, do mercado de trabalho mais qualificado, do quadro social e cultural mais prestigiado – a alteração da morfologia e localização dos espaços destinados a habitação social não são suficientes para que os indivíduos e as famílias aí residentes passem a gozar em pleno o seu estatuto de cidadãos.

2 – Com efeito, o que distingue um bairro social de um empreendimento camarário parece não ser tanto a terminologia e a filosofia de acção social que está por trás dos processos de promoção habitacional e realojamento, mas sobretudo a forma como decorre a apropriação dos espaços e se desenvolve o relacionamento da população realojada entre si e com as entidades responsáveis pela gestão dos respectivos espaços.

Estas últimas, agindo sob a ameaça constante das crises de habitação, procuram partilhar as responsabilidades estatais, estando parte dos espaços de habitação social nas mãos de organismos do Poder Central e sendo outros geridos por órgãos do Poder Local.

Longe de uma total independência, este processo de gradual transferência exige articulação e acaba por fazer-se de modo pouco célere e sujeito a desvios, o que nos leva a considerar que:

3 - A realidade portuguesa na actualidade, no que toca a concepção, implementação e gestão do parque habitacional de carácter social, testemunha não tanto uma real descentralização das políticas públicas, mas sobretudo uma instrumentalização do Poder Local ao serviço dos objectivos traçados pelo Poder Central, não no sentido perverso de manutenção do primeiro sob total controlo do segundo, mas na medida em que este último vê naquele o único meio de colmatar a sua distância face à realidade sócio-espacial local.

O lento processo de descentralização, em que a *law in action* tarda em espelhar a *law in books*, acaba por comprometer a coerência e eficácia das medidas concebidas e implementadas no domínio da habitação:

4 - Com efeito, apesar da pretensa descentralização das políticas públicas ter imprimido maior celeridade e eficácia à acção estatal, em prol da provisão habitacional e da satisfação de outras necessidades de âmbito social, continua a não existir no nosso país uma verdadeira política de habitação una em si mesma, articulada com outras políticas sociais e duradoura em termos temporais.

Neste quadro controverso habitantes, técnicos de terreno e responsáveis políticos locais sofrem as consequências de uma descentralização controversa, por isso, a desconstrução desta última em matéria de habitação não pode deixar de passar por uma investigação aprofundada junto de todos estes protagonistas.

Metodologias e técnicas de investigação

Os objectivos traçados inicialmente, em articulação com as linhas problemáticas e as hipóteses de trabalho levantadas, terão constituído as bases de opção por uma **metodologia** essencialmente **qualitativa**. Esta pressupõe uma maior maleabilidade na recolha e análise de documentação e de pontos de vista de actores sociais que, de uma forma ou de outra, se relacionam com a *descentralização de competências e a evolução das vivências em torno da habitação social*. O facto de haver uma maior liberdade processual, tanto na elaboração dos instrumentos de recolha de dados, como na escolha e no contacto com os colaboradores, exige, necessariamente, uma especial atitude de *vigilância crítica*

Tratando-se de um estudo de caso realizado ao nível concelhio, foram seleccionados dois espaços de habitação social – um gerido por uma delegação regional de uma estrutura institucional centralizada e outro promovido e gerido a nível autárquico – e avançou-se para a construção de uma amostra por quotas que serviu de base à administração de um *inquérito por questionário* a um total de 62 famílias residentes nos referidos espaços. Simultaneamente, procedeu-se à realização de *entrevistas* junto de vários informantes ligados quer a entidades representativas do Poder Central e do Poder Local nesta matéria, quer às comunidades e meio associativo local, quer ainda ao meio científico de investigação que está aqui em questão.

O tratamento sistemático da informação recolhida permitiu a obtenção de duas bases de dados – uma de caracterização sócio-demográfica de toda a população inquirida e outra de codificação das questões sociologicamente mais interessantes, seleccionadas em função da problemática – que foram cruzadas com a *análise de conteúdo* realizada às entrevistas e a outros instrumentos de pesquisa empírica que ajudaram a testar a fiabilidade dos dados já que “a análise de conteúdo é deliberada e explicitamente cega em muitas das coisas a que normalmente somos sensíveis na linguagem quotidiana.”(RUEDA e ANTAKI, 1998:134)

O cruzamento das técnicas accionadas num contexto de investigação predominantemente qualitativa, como é o da que está na base da presente comunicação, permitiram retirar algumas conclusões importantes que ajudaram a dar resposta às hipóteses previamente colocadas.

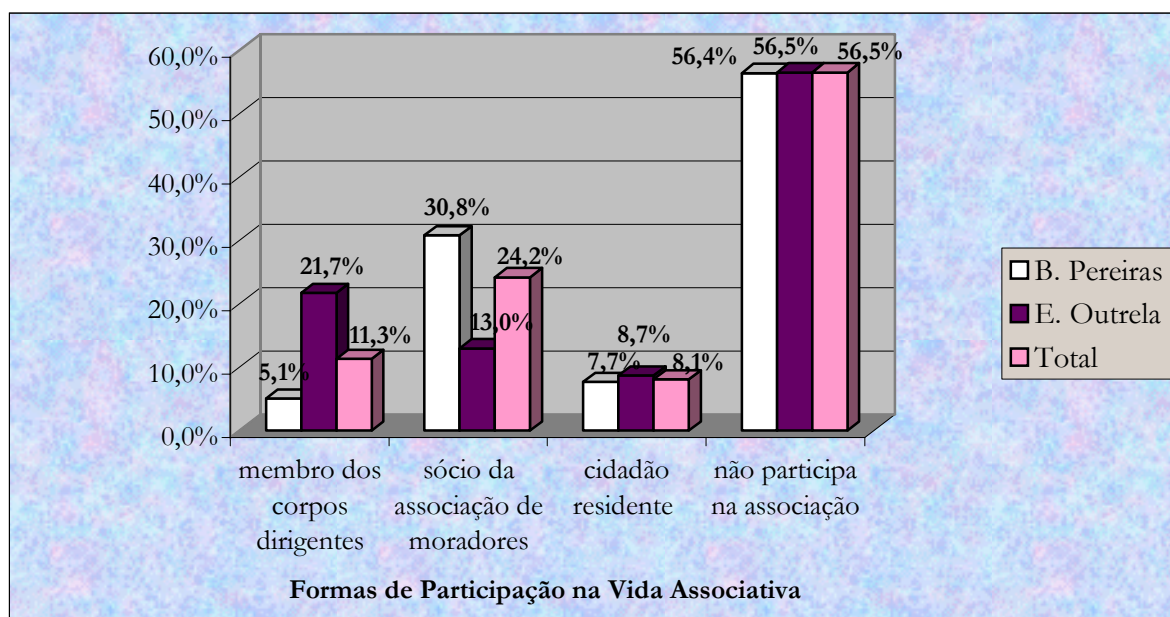
Algumas conclusões e contributos para as questões de fundo

Os espaços de habitação social que constituem o objecto real da investigação em causa são o resultado de duas fases distintas na evolução das iniciativas públicas nesta matéria, em Portugal. A comparação entre o que se passa no Bairro das Pereiras – promovido no fim dos anos 70 pelo F. F. H. e gerido pelo I.G.A.P.H.E. – e no empreendimento de Outrela – construído nos anos 90, no âmbito do P.E.R., e gerido pelo Município de Valongo – permitiu levar a bom porto a investigação em curso.

Numa primeira conclusão, somos levados a crer que o esforço provisão de bem-estar social por parte do Estado – Central, inicialmente, Local, posteriormente – apenas conseguiu colmatar grandes manchas de *pobreza* extrema, subsistindo sentimentos de *exclusão* e de auto-exclusão que afectam a vida particular, familiar e colectiva dos indivíduos residentes em áreas de promoção pública. As dinâmicas exclusionárias constituem um dos eixos estruturadores de sociedades que, como a nossa, têm tido um desenvolvimento muito acentuado num curto espaço de tempo, traduzindo-se assim num desenvolvimento desequilibrado e pouco integrado. A integração possível tem sido construída com base numa maior inserção da habitação de carácter social na malha urbana e numa mais frequente dotação de áreas dessa natureza com serviços e equipamentos que proporcionem um melhoramento efectivo da qualidade de vida dos residentes. No entanto, a reabilitação e a reconceptualização de edifícios e equipamentos são, em geral, acompanhadas da manutenção de uma *sub-cidadania*, com raízes na falta de informação produzida e divulgada de forma deficiente pelas entidades com competência na área em questão, em simultâneo com uma incapacidade crónica para a capitalização dessas informações e desses equipamentos postos à disposição das populações alvo.

Assim, quer por efeitos da tradição, quer por efeitos da recente selecção, a habitação de carácter social continua a aglutinar um tecido social caracterizado por níveis de iliteracia, níveis de consciência e participação cívica, níveis de formação e empenho escolar e profissional que em tudo contribuem para uma maior propensão à marginalidade e à exclusão, apesar da lenta superação da pobreza material e financeira. As realidades urbanas modificam-se na aparência, mas subsistem traços e tendências do foro social, cultural e simbólico que demonstram alguma *inércia* por parte dos seus habitantes em contribuir activamente para a alteração da sua situação de grande vulnerabilidade. A título de exemplo, os níveis de empenho em associações, cuja base de actuação é a pertença aos espaços habitacionais em questão, apontam para a ausência de um forte sentido de vida comunitária, no contexto da qual se desenvolva a cidadania social:

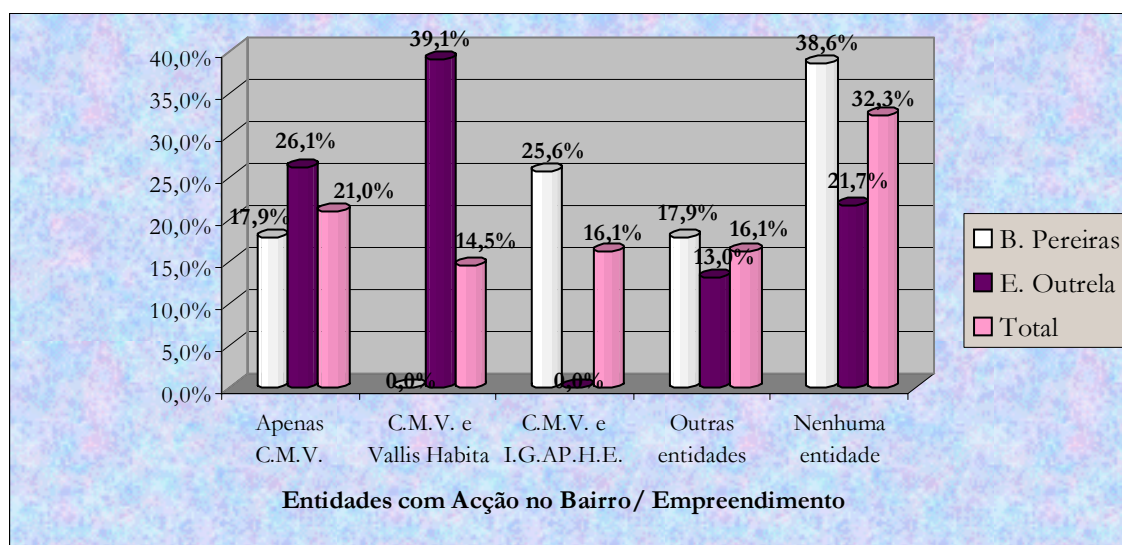
Gráfico1 – Formas de participação na vida associativa do respectivo espaço habitacional



A ‘batalha’ contra a exclusão múltipla é transversal aos processos de intervenção em espaços de habitação social, estando presente na promoção de medidas de política habitacional, mas o fenómeno está também patente nas formas de apropriação das mesmas e no relacionamento entre residentes e entidades de gestão competentes e as associações de moradores podem ter um papel preponderante na relação entre ambos. O facto de a população visada raramente ser incorporada nas parcerias, estabelecidas no intuito de definição de estratégias e instrumentos de acção conjunta do meio social e do meio institucional, espelha uma certa subvalorização do primeiro por parte do segundo. A população, por seu lado, não se revendo nas iniciativas desenvolvidas pelas entidades competentes nesta matéria, pode não fazer a apropriação desejada das medidas implementadas, o que levando à solução de alguns problemas, pode abrir espaço à (re)produção de outros. Não raro, à desarticulação entre entidades gestoras e população residente acrescenta-se a desarticulação entre diversas entidades com intervenção num mesmo território urbano, em geral, e residencial, em particular. Tal constatação conduz-nos a uma segunda grande conclusão, pois, em espaços de habitação social intervencionados, pelo Poder Central, pelo Poder Local ou por ambos, o desenvolvimento de acções mais ou menos (des) articuladas entre estas duas instâncias de Poder tem originado bastantes mudanças ao nível das condições de habitabilidade e de *produção* de condições propícias a uma melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes, mas as mudanças ao nível da *apropriação* das novas condições que começam a ser oferecidas aos residentes, ao nível da superação de estigmas alimentados por estes e pelas comunidades envolventes, fruto da tradicional segregação sócio-espacial em contextos urbanos, são bem mais lentas. Tal acontece tanto nos bairros mais antigos como nos empreendimentos mais recentes, em que muitos dos sentimentos são comuns, apesar dos mecanismos de selecção, realojamento e acompanhamento das famílias serem bem mais sistemáticos nos mais recentes.

A sensação de descontentamento, distância e abandono acaba por ser sentida por todos e por ser atribuída à desarticulação entre as entidades gestoras e populações, bem como, a uma certa indefinição de competências entre Poder Central e Poder Local que origina lacunas e sobreposições. Não é de estranhar que os habitantes tanto do bairro social como do empreendimento camarário raramente saibam *quem é* o organismo, público ou privado, responsável *por quê* em matéria de gestão dos espaços habitacionais e promoção da qualidade de vida dos cidadãos residentes. Tal facto revela uma *máxima distância a poder* por parte destes face a toda estrutura político-institucional responsável pela promoção de medidas de política social de que são eles os legítimos destinatários.

Gráfico 2 – Identificação das entidades com acção no respectivo espaço habitacional



Os moldes em que tem sido desenhado e efectivado o processo de descentralização, no contexto português, no âmbito concreto da política social de habitação, ajuda a explicar as duas anteriores conclusões. O estudo de caso que está na base da presente comunicação confirma a tendência, de há muito reconhecida, para a formação de líderes carismáticos locais – consubstanciados no Presidente da Câmara e seu ‘núcleo duro’ de Vereadores – e sublinha a pertinência da concepção do quadro de negociações ao nível do Poder Local e entre este e o Poder Central como *um labirinto de relações reticulares entre as diversas instâncias do Poder*. Em cenários político-financeiros marcados pela austeridade, devido à crónica escassez de meios materiais e humanos, sentida não só pelos órgãos do Poder Local, mas também pelas delegações regionais do Poder Central, só o recurso a alguma audácia e criatividade permite imprimir maior celeridade e eficácia à resolução das situações-problema. A título de exemplo, há que assinalar os esforços das entidades locais na concepção de estratégias de auto-financiamento, sendo a aposta na habitação a custos controlados uma das vias escolhidas no terreno concelhio que foi objecto de investigação.

“É assim, em termos de competências na área da habitação, é importante dizer que as autarquias não têm competências directas na área da habitação, elas têm competências na área da promoção do bem-estar, portanto as medidas de intervenção naquela área vêm por arrasto.(...) O problema é que as autarquias tiveram de começar a ter muita capacidade de criação de auto-financiamento para poderem dar resposta às medidas de habitação. As câmaras tiveram de inventar, de algum modo, formas de se auto-financiarem. Porque é assim: aquilo que vem da administração central não chega, de maneira nenhuma, para aquilo que tem sido o desenvolvimento das competências das autarquias. O que acontece é que as autarquias se vêem forçadas a encontrar meios de se auto-financiarem e recorrer a tudo o que são medidas comunitárias de apoio a este meio.” Chefe da Divisão de Acção Social e Habitação da C.M.V.

No fundo, trata-se de evitar que as entidades do Poder Local se tornem *instrumentos* ao serviço das autoridades do Poder Central o que, em matéria de habitacional e apesar do esforço descentralizador, continua a acontecer, em certa medida, num duplo sentido. Por um lado, a Autarquia funciona como ‘voz institucional’ legitimadora e defensora das necessidades e reivindicações das populações locais, cujos espaços residenciais são geridos por delegações vinculadas a estruturas político-administrativas centralizadas (como se pode retirar da relação entre o I.G.A.P.H.E. e Municípios). Por outro lado, as Autarquias concentram em si competências de execução/ acompanhamento de programas e medidas de política habitacional, cuja concepção/viabilização em termos financeiros e humanos é da exclusiva responsabilidade de entidades do Poder Central (como acontece na ligação entre I.N.H. e Autarquias). Num contexto de descentralização mais aparente do que real, em matéria de política social de habitação, importa sublinhar que:

“Neste sector, como noutros da sociedade portuguesa, não é mais possível esperar que o futuro nos traga o passado. Não se podem resolver os problemas dos anos 90 com as ideias e os instrumentos dos anos 60.(...) a produção habitacional envolve uma multiplicidade de agentes, requer volumosos recursos institucionais e financeiros e interfere com diversos sectores económicos e sociais. Por isso a sua viabilização exige o levantamento e a caracterização das necessidades e dos recursos disponíveis; uma rigorosa definição de objectivos, em termos de prioridades sociais e das metas quantitativas, bem como das formas, instrumentos e meios de execução; e a compatibilização desses objectivos e dos recursos a utilizar na produção habitacional com os de domínios afins. Por outro lado, a eficácia da política habitacional «exige uma certa estabilidade temporal nas suas opções e instrumentos e no próprio contexto envolvente».” António Fonseca Ferreira

Às complexas exigências, no âmbito de planeamento e produção habitacional, pode acrescentar-se outra ‘teia de exigências’, no âmbito da gestão dos alojamentos e dos habitats que formam a sua envolvência, vertentes que justificam em pleno a necessidade de

estruturação e implementação de uma política social de habitação. Todavia, a investigação da forma como a concretização das referidas vertentes se vem processando no terreno e a auscultação de alguns pontos de vista valiosos nesta matéria, encaminham-nos para uma quarta conclusão, que é da inexistência de uma verdadeira política de habitação em Portugal, muito menos de carácter Social (com s grande). Inversamente, perante a premência de intervenção no plano habitacional, não fosse este um direito essencial à sobrevivência e condição *sine qua non* de satisfação de um conjunto de outros direitos inerentes ao usufruto da condição de cidadania por parte da população visada, o Estado português tem ao longo da sua história recente agido numa lógica de ‘tentativa/ erro’ que se traduz numa sucessão de programas e medidas interessantes, em si mesmos, mas não raro fugazes em termos de duração, desarticuladas em termos de estratégias planeadas, recursos disponibilizados e objectivos visados pela intervenção e, finalmente, pouco fiscalizadas em termos de avaliação antes, durante e após a sua implementação. O clima de descoordenação e mesmo de alguma conflitualidade latente entre as diversas entidades do Poder Central e do Poder Local, que têm sob sua responsabilidade sectores específicos da habitação de carácter social, bem como a manutenção das comunidades residentes como meros receptáculos de medidas de reabilitação urbana e não como agentes de transformação dos espaços habitacionais (por via de uma participação mais activa na dinâmica de concepção, concretização e avaliação das diversas medidas), parecem ser as principais marcas da ineficácia ou inexistência de uma ‘verdadeira’ política social no domínio da habitação: *una* em si mesma, *articulada* com outras políticas sociais e *duradoura* em termos temporais.

A dúvida que permanece é a de saber se é a descentralização político-administrativa, à priori assente numa boa definição, mas na prática de difícil concretização, que tem impedido a estruturação e aplicação de uma ‘verdadeira’ política social de habitação ou se, pelo contrário, é a ausência desta última que tem impedido a reunião das condições necessárias à prossecução bem-sucedida da dinâmica descentralizadora, em matéria de habitação social. Certo é que ambas se encontram interligadas e se condicionam mutuamente, gerando um cenário de alguma descoordenação no meio institucional que constitui um sério impedimento à consciencialização de sectores da população mais vulneráveis a processos de exclusão e, por essa via, revela-se um mecanismo de desalento social e não de participação cidadã num processo de desenvolvimento que se quer *glocal*.²

Considerações finais

Considerada por muitos como o ‘parente pobre’ das políticas sociais, por ser das mais exigentes no que toca à mobilização de recursos de diversa natureza, a iniciativa política na área da habitação tem vindo a modificar-se com a programada extinção do I.G.A.P.H.E. e a delegação de todas responsabilidades e competências nas Autarquias e no Instituto Nacional de Habitação, que constitui o seu suporte financeiro nesta matéria específica. Uma vez mais, a controvérsia é grande na medida em que nem todos os agentes do Poder Local estão dispostos a aceitar ter sob sua alçada a gestão de espaços de habitação social tradicionalmente geridos e (pouco) intervencionados pelos organismos do Poder Central agora em fase de desmantelamento.

Urge uma reflexão conjunta de investigadores e cientistas, técnicos no terreno, decisores políticos e, obviamente, dos próprios cidadãos residentes em espaços fruto da promoção pública de habitação, no sentido de levar a bom porto o processo de descentralização, nesta como noutras áreas de intervenção, para que aquele se faça numa lógica de participação cidadã e de desenvolvimento integrado.

² Segundo Rogério Roque Amaro: “Global e local são de facto duas faces da mesma moeda: a construção do global só é viável sobre raízes locais, da mesma maneira que as entidades e as lógicas locais só ganham sentido se referidas e articuladas com as dinâmicas globais. (...) Não se trata de ser global ou local, mas de ser global e local, ou seja GLOCAL”, *cit in* Rogério Roque, AMARO, “O Desenvolvimento Local – um caminho para a Sociedade Providência?”, comunicação à *III Conferência dos Economistas de Língua Portuguesa*, Rio de Janeiro, 1997, p. 12.