

PARTICIPAÇÃO E QUALIDADE DA DEMOCRACIA NO PORTUGAL DEMOCRÁTICO: O CASO DO REALOJAMENTO NO BAIRRO DE SANTO ANTÓNIO, EM CAMARATE

Camila Rodrigues

Investigadora Associada do Observatório Político

Investigadora do CESNOVA

I – INTRODUÇÃO

O *paper* resulta de trabalho empírico de carácter exploratório realizado no contexto de uma tese de doutoramento em ciência política a decorrer na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH-UNL). A tese debruça-se sobre o estudo do impacto da participação na qualidade da democracia, tendo como objeto específico a análise da participação dos moradores nas políticas de habitação em Portugal, desde o período revolucionário até à atualidade. O interesse pelo tema deriva do reconhecimento da importância de um tipo de transição democrática de carácter revolucionário como o que ocorreu em Portugal, o qual inaugurou a terceira vaga de democratizações e permitiu uma reconfiguração, mais ou menos duradoura, das relações de poder e hierarquias sociais¹. Este contexto favoreceu uma elevada mobilização popular que se fez sentir ao nível dos movimentos de moradores, com a constituição de comissões, organização de protestos e ocupações de habitação, bem como com uma reconfiguração dos programas de habitação social, no sentido de uma abordagem fortemente participada.

Aproveitando a fragilidade de um Estado em fase de transição e a significativa carência habitacional que se fazia sentir, os moradores iniciam fortes movimentos reivindicativos a que um Estado recetivo responde com a implementação do Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL). Este programa de realojamento assumiu um carácter assumidamente participativo, com os moradores ativamente envolvidos no planeamento e construção dos seus próprios bairros. No entanto, foi efémero e os programas de realojamento que se seguiram, como o Programa Especial de Realojamento (PER), assumiram um carácter eminentemente estatizado, centrado nos municípios e com os moradores no papel de meros destinatários.

¹ T. Fernandes. *Patterns of civil society after authoritarianism: a comparison of Portugal and Spain 1970s-2000s*. (Harvard University: Centre for European Studies, 2014).

O Bairro de Santo António², em Camarate, apresenta a particularidade de ter sido abrangido pelo SAAL e, posteriormente, pelo PER, permitindo assim analisar a implementação dos dois programas num contexto territorial e social delimitado, com o objetivo de responder a duas questões: quais os fatores que propiciam ou obstam à participação dos moradores na gestão do seu bairro, tanto ao nível habitacional estrito como ao nível mais abrangente da infraestruturização e equipamentos; e quais as consequências dessa participação (ou da sua ausência) para a qualidade democrática das políticas de gestão daquele território, entendida enquanto promoção da acessibilidade dos moradores a equipamentos e recursos socialmente valorizados e melhoria das suas condições de habitabilidade.

II - ENQUADRAMENTO TEÓRICO

A Democracia é aqui entendida enquanto sistema político caracterizado pela qualidade de ser totalmente ou quase totalmente responsável (*responsive*) perante os seus cidadãos, ou seja, ser sensível às suas preferências, considerando-os como iguais do ponto de vista político. Nesta perspetiva, são consideradas três condições necessárias para a sua realização, sendo que cada cidadão deve ter a oportunidade sem restrições para: formular preferências; transmitir, de forma inteligível, as suas preferências aos seus concidadãos e ao governo mediante a ação coletiva ou individual; e as suas preferências devem ser consideradas em posição de igualdade na conduta do governo, sem qualquer discriminação derivada da sua fonte ou conteúdo³.

A qualidade da Democracia dependerá então da maior ou menor realização das condições acima enunciadas. A noção de justiça espacial, entendida enquanto justa e equitativa distribuição no espaço de recursos socialmente valorizados e da oportunidade para os usar⁴, é assumida enquanto dimensão da qualidade da Democracia, na medida em que reflete a capacidade dos cidadãos para formular, transmitir e fazer respeitar as suas preferências ao nível espacial. Partindo desta premissa, procurar-se-á compreender a organização política do espaço enquanto potencial fonte de justiça ou injustiça espacial, na medida em que pode envolver ou não a produção e a reprodução de estruturas espaciais de privilégio e discriminação.

² O trabalho de terreno efetuado, que implicou a caracterização e levantamento de necessidades do Bairro Santo António, situou-se no contexto mais vasto da avaliação do Contrato Local de Desenvolvimento Social de Camarate, o Projeto Consolidar, o qual atuava em 3 bairros da Freguesia de Camarate – o Bairro Santo António, o Bairro CAR e o Bairro Quinta das Mós. Decorreu entre Setembro de 2010 e Julho de 2011 e contou com a colaboração dos técnicos do Projeto Consolidar, sob a supervisão da investigadora. Implicou observação participante, aplicação de questionários aos moradores e realização de entrevistas com informantes privilegiados com intervenção relevante na área (representantes dos moradores, autarquia, município, organizações não governamentais, escolas, bombeiros).

³ R. Dahl. *Polyarchy – participation and opposition*. (New Haven and London: Yale University Press, 1971).

⁴ E. Soja. *The city and special justice*. (Justice Spaciale, 2008).



A urbanização da injustiça decorre do favoritismo ou discriminação impostos a determinadas populações, em virtude da sua localização geográfica, que as coloca numa posição de vantagem ou desvantagem no acesso a bens e serviços. Assim, o funcionamento do sistema urbano pode constituir uma fonte de desigualdade se os processos decisórios relativos ao planeamento urbano não forem igualmente acessíveis a todas as populações implicadas, dado que os benefícios e recursos poderão ser distribuídos de forma desigual, favorecendo os grupos mais fortemente representados em detrimento dos restantes. Neste contexto, procura-se estabelecer uma relação de causalidade direta entre qualidade democrática e justiça espacial, sendo a qualidade democrática, por sua vez, potenciada pela participação dos moradores nas decisões de gestão territorial que os envolvem.

Com base nesta perspetiva, a investigação questiona qual o nível e tipo de participação mais adequado à governação democrática, ou seja, aquele que produz maior qualidade democrática, ao nível da justiça espacial. Archon Fung⁵ considera três dimensões ao longo das quais os mecanismos de participação variam, constituindo um espaço em que qualquer mecanismo específico de participação pode ser localizado: o âmbito de participação (quem participa), o modo de comunicação e de decisão (como os participantes comunicam uns com os outros e tomam decisões em conjunto) e a extensão da autorização (influência e autonomia - ligação entre discussão e política ou ação pública). Daqui decorre que diferentes posições no espaço institucional são mais ou menos adequadas para promover a qualidade democrática, o que remete para as duas hipóteses que orientam o estudo: existe uma relação de causalidade direta entre participação e justiça espacial, sendo que mais participação origina mais justiça espacial; e existem diferentes tipos de participação, os quais influem de forma diferenciada na justiça espacial. O trabalho exploratório aqui apresentado irá centrar-se essencialmente sobre a primeira hipótese, procurando levantar pistas que permitam descortinar a relação de causalidade existente entre a participação e a justiça espacial, tanto ao nível da sua direção (direta ou inversa) como da sua intensidade (maior ou menor peso causal).

III - EVOLUÇÃO DOS PROGRAMAS DE HABITAÇÃO SOCIAL NO PORTUGAL DEMOCRÁTICO

O gérmen da participação nas políticas de habitação não surgiu aquando do processo revolucionário, já vinha sendo alimentado no contexto do Estado Novo e aproveitou as condições proporcionadas pela revolução para se desenvolver. Na década de 1960, questões como as consequências da

⁵ A. Fung, "Varieties of Participation in Complex Governance", *Public Administration Review*, Vol. 66, (2006): pp.66-75.

construção massiva, a adequação ou não dos moradores ao espaço que habitam ou a sua participação ao nível do planeamento urbano já preocupavam especialistas e haviam motivado a realização de encontros sobre estas temáticas, visitas de estudo a países com abordagens alternativas à habitação social e a implementação de projetos participativos experimentais. Um dos intervenientes neste processo foi Nuno Portas, mentor do SAAL, que enquanto coordenador do Núcleo de Pesquisa de Arquitetura, Habitação e Urbanismo do LNEC explorou estas questões.

No entanto, a relativa abertura da primavera marcelista, que permitiu o recrutamento para organismos do Estado com jurisdição sobre a questão habitacional de quadros técnicos com uma visão progressista, não foi suficiente para determinar uma cedência do regime às suas propostas⁶. Foi a revolução de abril de 1974 que constituiu o momento crítico que aliou a urgência das reivindicações dos moradores às orientações teórico-metodológicas de quem assumia responsabilidades ao nível da implementação e execução das políticas de habitação social⁷. Estavam lançadas as bases para a criação do Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), institucionalizado por despacho publicado em Diário do Governo, no dia 6 de agosto de 1974.

O SAAL assentava, de forma explícita, na auto-organização e corresponsabilização dos moradores, que deveriam envolver-se ativamente na sua implementação. O Despacho que o instituiu determinava que *“(o SAAL) é dirigido a estratos mais insolventes mas com organização interna que permita o seu imediato envolvimento em autossoluções, com apoio estatal em terreno, infraestrutura, técnica e financiamento”*. Os atores fundamentais deste processo seriam os moradores, que com o apoio das câmaras municipais e de equipas especializadas, participariam na edificação dos seus próprios bairros.

Estas equipas - as brigadas - eram compostas por diversas categorias profissionais que incluíam arquitetos, engenheiros civis e outros técnicos especializados e a iniciativa da sua constituição deveria caber às populações, aos municípios e ao Fundo de Fomento à Habitação (FFH). As brigadas deveriam dispor de autonomia relativamente aos organismos oficiais, para intervirem enquanto intermediários das populações organizadas junto destes organismos. Seriam responsáveis, nomeadamente, pela realização de inquéritos e levantamentos, pela mediação técnica com entidades oficiais e organismos públicos, pela elaboração de projetos e orçamentos e por outras tarefas de natureza técnica. Estava prevista a inclusão nas brigadas de elementos da própria população.

⁶ J. A. Bandeirinha, *O Processo SAAL e a arquitetura no 25 de Abril de 1974* (Coimbra: Imprensa da Universidade, 2007).

⁷ Nuno Portas dirigiu a Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo nos três primeiros governos provisórios, entre 1974 e 1975.



Neste contexto, as brigadas são definidas enquanto um *“corpo técnico especializado que deverá apoiar, através das câmaras municipais, as iniciativas de populações mal alojadas no sentido de colaborarem na transformação dos próprios bairros, investindo os próprios recursos latentes e, eventualmente, monetários”*. Segundo dados do Livro Branco do SAAL, entre 1974 e 1976 foram iniciadas 170 ações, envolvendo um total de 41 665 famílias. Até 31 de outubro de 1976, havia sido iniciada a construção de 2 259 fogos. Estiveram envolvidas nos programas SAAL 158 organizações de moradores.

O fim do processo revolucionário, determinado pela vitória dos moderados, em novembro de 1975, e consequente tomada de poder do Primeiro Governo Constitucional, revelou-se determinante para o futuro do SAAL, o qual foi condicionado pelo Despacho do I Governo Constitucional, de 27 de outubro de 1976, que conferia às Câmaras Municipais o controlo das operações então em curso e assim o condenava implicitamente, se não explicitamente, à extinção. O Despacho reflete a retirada de poder aos moradores auto-organizados e brigadas, que eram acusados de transcender as incumbências que lhes haviam sido atribuídas e de atuar à margem das instituições: *“algumas brigadas SAAL se desviaram, de forma evidente, do espírito do despacho que as mandava organizar, atuando à margem do Fundo Fomento de Habitação (FFH) e das próprias autarquias locais”*.

O não cumprimento dos objetivos propostos poderá ter decorrido da falta de uma estrutura de apoio adequada à sua prossecução⁸, o que reforça a noção de «divórcio» entre os atores envolvidos nos diversos níveis do processo, que é evidenciada no Despacho: *“às Câmaras Municipais não foi facultada a possibilidade do seu contributo, nem ao FFH foi solicitada a ajuda técnica conveniente para este tipo de operações, nem os terrenos se conseguiram com a celeridade que o processo impunha, nem o número de fogos construídos até esta data tem qualquer significado”*. As organizações de moradores ter-se-ão envolvido em disputas políticas com as autoridades em torno das suas reivindicações por mais poder e controlo sobre os processos de realojamento, facto que contribuiu para a não prossecução do SAAL⁹.

À inviabilização do SAAL segue-se um hiato apenas interrompido em finais dos anos 80 com o surgimento de novos programas, que no entanto assumem uma abordagem diversa, no que se refere ao envolvimento dos moradores. Estes programas de realojamento assumem um carácter essencialmente estatizado em que a habitação social foi concebida e produzida sem prever o

⁸ V. Ferreira, *Movimentos Sociais Urbanos e Intervenção Política*. (Coleção A Cidade em Questão, 4, Porto, Afrontamento, 1975).

⁹ C. Downs (1983), “Residents’ commissions and urban struggles in revolutionary Portugal”, Graham, Lawrence, Wheller, Douglas (eds.), *In search of modern Portugal – the revolution and its consequences*, The University of Winsconsin Press (1983): 151-180.



envolvimento ativo dos moradores abrangidos¹⁰. Foi o caso do Programa de Intervenção a Médio Prazo (PIMP), criado pelo Decreto-lei 226/87 de 6 de junho que visava o realojamento de indivíduos dos municípios de Lisboa e Porto que se encontravam a residir em terrenos destinados à construção de infraestruturas rodoviárias. Tendo abrangido a construção de 9 698 fogos até ao ano de 1993, o PIMP beneficiou de fundos comunitários direcionados para a reabilitação urbana e foi caracterizado pela prevalência da lógica quantitativa sobre a visão de conjunto do problema habitacional¹¹.

Seguiu-se o PER, criado através do Decreto-Lei nº 163/93, de 7 de maio, que se caracterizou por uma abordagem burocratizada que pressupunha a construção massiva e os realojamentos concentrados de populações multiproblemáticas em situação de precariedade económica¹². O PER encerrou três ideias fundamentais: a erradicação das barracas; o forte envolvimento dos municípios; e a alteração de estilos de vida associados aos bairros degradados através do realojamento¹³. Contrariamente ao SAAL, o PER entende os moradores enquanto destinatários passivos portadores, *a priori*, de inúmeras problemáticas sociais, e é aos municípios e IPSS que cabe o papel ativo da sua integração social: *“complementarmente à resolução do problema habitacional, é oferecido aos municípios ou instituições particulares de solidariedade social um programa alargado de inserção social das comunidades envolvidas, visando a criação de condições a uma plena integração destas populações na comunidade e combatendo os problemas de criminalidade, prostituição e toxicodependência, entre outros, a que a exclusão social motivada pela falta de condições habitacionais condignas as deixou votadas”*.

Os processos de realojamento PER, que passados mais de 20 anos ainda decorrem, nomeadamente no município da Amadora, envolvem o recenseamento prévio das populações a alojar, frequentemente com anos de desfasamento entre o recenseamento e o alojamento, sem que as populações tenham qualquer tipo de participação no processo. Todo o processo de recenseamento, demolição de barracas e realojamento, bem como parte do financiamento, ficaria a cargo dos municípios, que surgem como os atores preponderantes na implementação do programa. Assente num modelo segregacionista, que propunha a aglomeração da população realojada em bairros concentrados e destituídos de equipamentos, o PER construiu mais de

¹⁰ Trabalho de terreno desenvolvido entretanto revelou a elevada autonomia que os municípios possuem na gestão dos programas, o que lhes permite incluir abordagens participadas. No entanto, predominam as abordagens não participadas e a participação dos moradores, quando existe, assume um caráter essencialmente consultivo, sem implicar a transferência de recursos e poder decisório/executivo.

¹¹ A. Ferreira Fonseca, *Por uma nova política de habitação* (Porto, Edições Afrontamento, 1987).

¹² A. Ferreira Fonseca, “Habitação social: lições e prevenções para o PER”, *Sociedade e Território 20 – As pessoas não são coisas que se ponham em gavetas*. (1994): 8-10.

¹³ R. Cachado, *Uma etnografia na cidade alargada – hindus na Quinta da Vitória em processo de realojamento* (Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2012).



31 000 fogos até 2005, assumindo uma contratualização total de 35 000 fogos¹⁴.

A participação das organizações de moradores no PER não é assinalável. É o PER famílias, um acrescento ao PER criado pelo Decreto-Lei nº79/96, de 20 de junho, que vem imprimir uma dimensão mais pessoal ao processo de realojamento ao responsabilizar os indivíduos pela busca de solução para a sua situação habitacional, enquanto os apoia financeiramente nesse esforço. Estamos perante um incentivo, se bem que não explicitado enquanto tal, à autonomização dos agregados na resolução da sua questão habitacional. Em termos quantitativos, o PER famílias teve pouca expressão, tendo ficado limitado a cerca de 6% do total do PER, concentrados essencialmente nos municípios da Amadora, Cascais, Lisboa e Oeiras¹⁵.

Em 2004, surge o PROHABITA, instituído pelo Decreto-lei 135/2004 de 3 de Junho, o qual procurou colmatar algumas limitações verificadas aquando da implementação do PER: apresenta uma visão mais lata da noção de carência de habitação que deixa de estar restringida às barracas e passa a abranger uma maior diversidade de situações de desadequação habitacional; é um programa permanentemente aberto que cobre todo o território nacional, pressupondo uma relação contratual entre os poderes central e local e uma articulação com outras dimensões das políticas urbanas, como o incentivo ao arrendamento e a reabilitação. No entanto, a sua implementação tem vindo a ser constrangida por limitações orçamentais.

A par da evolução politico-legislativa, que veio a favorecer uma intervenção estatizada em detrimento de uma abordagem participativa às políticas públicas de realojamento, outros fatores poderão ter contribuído para a relativa «saída de cena» das organizações de moradores, como o carácter local dos movimentos sociais urbanos que estiveram subjacentes ao associativismo, durante a revolução, e a ausência de um historial de prática participativa que favorecesse o seu enraizamento para além do objetivo concreto de acesso direto e imediato à habitação: uma vez satisfeitas as reivindicações, os moradores desmobilizam, individualizam-se e o movimento que os uniu em torno de um objetivo comum perde razão de ser¹⁶. São estas questões que o trabalho empírico procurou esclarecer.

IV – O BAIRRO DE SANTO ANTÓNIO, EM CAMARATE

A Vila de Camarate situa-se na parte oriental do concelho de Loures, distrito de Lisboa. A sua constituição data de 1 de Maio de 1511 e a sua elevação a vila

¹⁴ IHRU, Relatório 2 – Políticas de Habitação (Lisboa, ISCTE, IRIC/UP, 2007).

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ H. Vilaça, “As Associações de Moradores enquanto Aspecto Particular do Associativismo Urbano e da Participação Social”, *Sociologia – Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, 4 (1994), 49-96.



ocorreu a 4 de Junho de 1997. Esta antiga freguesia, que conta com uma área de 5,47 km² e uma densidade populacional de 4 570 hab/km², foi recentemente anexada a Unhos e à Apelação. De acordo com os censos de 2011, contava naquele ano com 19789 habitantes, 9513 (48%) dos quais do sexo masculino e 3166 (16%) com 65 ou mais anos. 2000 (10%) residentes de Camarate não possuíam qualquer nível de escolaridade e a taxa de desemprego situava-se nos 17,4%, a segunda mais elevada do concelho.

Outrora considerada uma zona de lazer pela elite da capital e sendo constituída em grande parte por quintas particulares, Camarate sofreu um marcado crescimento demográfico e habitacional nas décadas de 60 e 70, motivado pela descolonização e pelo forte desenvolvimento industrial das suas freguesias limítrofes. A oferta de emprego na indústria atraiu população das zonas rurais que aqui procurava o seu sustento, população essa que possuía recursos económicos limitados e encontrou na construção clandestina e desordenada uma solução para a sua necessidade de alojamento.

Este crescimento rápido e acentuado da população residente teve consequências que ainda hoje se manifestam. O Diagnóstico Social das freguesias de Camarate, Prior Velho e Sacavém¹⁷ salienta o desordenamento urbanístico e a degradação habitacional como problemáticas centrais numa freguesia onde é notória a promiscuidade entre zonas habitacionais e áreas de pequena indústria, situação agravada pela ausência de infra-estruturas de construção adequadas. A ilegalidade da habitação promove a ausência de contratos de arrendamento e as rendas baratas, o que constitui um fator permanente de atração de população com poucos recursos. Havia sido prevista a construção de 3 bairros SAAL na freguesia, o Bairro Santo António, o Bairro de Angola e o Bairro da Torre, mas apenas o primeiro se concretizou¹⁸.

O Bairro de Santo António teve a sua génese nos anos 60 e, tal como a freguesia de Camarate, reflete o fenómeno de êxodo rural que naquele período caracterizou os fluxos migratórios no território nacional. O trabalho de terreno desenvolvido, o qual complementou a análise documental com observação participante, aplicação de questionários aos moradores do bairro¹⁹ e

¹⁷ T. Raposo, *Diagnóstico social das freguesias de Camarate, Prior Velho e Sacavém, Loures* (Comissão Social Inter-Freguesias de Camarate, Prior Velho e Sacavém, 2005).

¹⁸ J. A. Bandeirinha (2007). *O Processo SAAL e a arquitetura no 25 de Abril de 1974* (Coimbra: Imprensa da Universidade, 2007), e Livro Branco do SAAL. José Bandeirinha refere apenas os Bairros de Santo António e da Torre, mas o Livro Branco do SAAL acrescenta o Bairro de Angola. O Bairro da Torre foi entretanto abrangido pelo PER e os seus moradores recenseados no âmbito deste programa em 1993 foram realojados no Bairro Quinta das Mós, concluído em 2007. Os moradores que não haviam sido recenseados permanecem no bairro de barracas e têm sido alvo de processos de demolição e expulsão. O bairro de Angola é atualmente uma AUGI (Área Urbana de Génese Ilegal) dado o excesso de fogos por hectare. No contexto do novo PDM poderá vir a receber alvará de loteamento.

¹⁹ Procurou-se aplicar o questionário ao universo de agregados familiares do Bairro (um entrevistado por agregado, em que cada agregado era composto em média por 3 indivíduos, incluindo crianças), sendo que se bateu a todas as portas. Os moradores inquiridos foram aqueles que estavam disponíveis e acederam responder ao questionário. O universo dos agregados familiares compreende cerca de 144 na generalidade do Bairro, a que se somam 72 na sua



realização de entrevistas com informantes privilegiados (tanto representantes dos moradores, como da autarquia ou de organizações da sociedade civil com intervenção no território), permitiu determinar o percurso evolutivo do Bairro de Santo António, traçar as principais características e necessidades da sua população residente, e identificar as suas principais dinâmicas participativas.

Uma breve caracterização da população residente do bairro permitiu constatar que era uma população carenciada (o rendimento médio *per capita* rondava os 264€), envelhecida, com um nível de escolaridade baixo e afetada pela precariedade laboral e o desemprego. 53 dos 116 indivíduos inquiridos estavam reformados e 42 tinham 65 ou mais anos, correspondendo a 36% do total. A prevalência do analfabetismo era bastante significativa entre os moradores mais idosos que não encontraram incentivo nem condições para prosseguir os estudos nas suas aldeias, sendo comum iniciar a vida laboral, na pastorícia ou agricultura, ainda na infância. Entre os moradores que responderam ao questionário, 27 eram analfabetos, o que correspondia a 23% do total e, no geral, o nível de escolaridade dos moradores do bairro raramente atingia o nível secundário. Entre os adultos em idade ativa inquiridos, foi possível detetar uma prevalência considerável de situações de desemprego (45% do total) e foram detetados 5 agregados familiares a beneficiar do Rendimento Social de Inserção (RSI).

Este bairro em particular atraiu um número significativo de indivíduos provenientes de Minas de São Domingos, no concelho alentejano de Mértola, Distrito de Beja. O encerramento das minas em 1965 determinou o desemprego dos seus trabalhadores e eliminou uma possível saída profissional para muitos dos jovens da aldeia, que na fábrica de loiças de Sacavém e em outras fábricas desta zona encontraram uma alternativa. Os moradores que atualmente residem na componente SAAL são assim migrantes oriundos da província e respetivos descendentes. Na componente PER, mais recente, encontramos ainda alguns indivíduos com esta tipologia, mas igualmente indivíduos que apresentam uma origem geográfica e étnica diversa, nomeadamente oriundos dos PALOPS e de etnia cigana²⁰. Estes indivíduos são oriundos de outras áreas do concelho e foram ali realojados pela Câmara Municipal de Loures.

Regressando à génese do bairro, nos anos 60 a oferta habitacional na zona era reduzida face às necessidades e às possibilidades económicas dos operários, que auferiam de salários reduzidos, pelo que a construção de barracas se apresentou como uma solução para as necessidades de habitação de pessoas já habituadas à austeridade do meio rural. As barracas eram construídas em

componente PER, totalizando 216. Responderam ao questionário 116 moradores, o que corresponde a 54% dos agregados familiares do bairro.

²⁰ Os questionários aplicados aos moradores não pretenderam recolher dados relativos à sua caracterização étnica, pelo que não se apresentam aqui dados estatísticos relativos à predominância de qualquer das etnias referidas.

terrenos do Estado e as zonas circundantes à Estrada Militar eram particularmente visadas, a qual, pela sua elevada extensão, permitiu a construção de vários bairros clandestinos, como o Bairro Estrela de África, na Venda Nova, ou o Bairro do Alto da Damaia. O terreno agora ocupado pelo Bairro Santo António estava próximo da Estrada Militar e era propriedade da Câmara Municipal de Loures.

Após o 25 de abril, os moradores criaram uma comissão de moradores e posteriormente uma associação, a Associação de Moradores «Força do Povo», que visava promover a construção de casas e eliminar as barracas. A Câmara cedeu-lhes o direito de superfície durante 70 anos e, com o apoio do Fundo de Fomento à Habitação e do SAAL e com o projeto dos Arquitetos Vitor Manuel de Afonso Alberto e Reis da Costa, iniciou-se a construção das casas de tipologias T1, T3 e T4, mais tarde vendidas aos moradores através de uma cooperativa que foi entretanto constituída para este efeito, a Cooperativa «26 de abril».

No entanto, o processo sofreu alguns percalços, derivados da evolução legislativa que determinou a suspensão do SAAL, pelo que não abrangeu a totalidade dos membros da cooperativa. Para além disso, alguns dos moradores do bairro nunca integraram este movimento associativo, pois chegaram ao bairro por intervenção da Câmara Municipal de Loures, já numa lógica de realojamento. Podemos assim identificar 4 tipos distintos de habitações no Bairro Santo António:

1. Nos anos 60, a Câmara de Loures construiu ali cerca de 30 habitações destinadas a moradores que haviam sido desalojados pela construção do troço de Alverca da A1.
2. Nos anos 70, por intermédio do SAAL, foram construídas 54 casas que foram atribuídas por sorteio aos moradores das barracas. No início dos anos 80, numa segunda fase deste processo, foram construídas mais 50 casas, totalizando 104 habitações. As habitações foram construídas por cooperativas de habitação contratadas para o efeito pelos moradores, não tendo ocorrido, nesta fase, o fenómeno de autoconstrução verificado, por exemplo, no Bairro da Relvinha, em Coimbra²¹.
3. Nos anos 90, a Câmara de Loures cedeu materiais a moradores do bairro que ainda não haviam obtido casa através da cooperativa para que construíssem as suas próprias habitações, cerca de 10 casas, numa vertente de autoconstrução e auto-acabamento.
4. Há cerca de 12 anos, a Câmara de Loures construiu 6 lotes de habitação social no bairro, pelo PER, cada um com 12 fogos. Estas habitações

²¹ J. Baía, “Bairro da Relvinha (1974-1976): de barracas a condições condignas”, apresentado no *VI Congresso português de Sociologia: Mundos Sociais – saberes e práticas*. Lisboa: FCSH-UNL, 25-28 de Junho, 2008.



foram atribuídas aos moradores que tinham ficado de fora dos processos anteriores, ou seja, aos quais não havia sido atribuída casa pela cooperativa ou através da autoconstrução/ autoacabamento. Como estes indivíduos não ocupavam todas as habitações, foram ali realojados indivíduos provenientes de outras áreas do concelho que não possuíam qualquer relacionamento anterior com o bairro.

V – A PARTICIPAÇÃO DOS MORADORES DO BAIRRO DE SANTO ANTÓNIO NA GESTÃO DO SEU TERRITÓRIO

Os dois momentos mais significativos de realojamento no Bairro de Santo António foram efetuados ao abrigo do SAAL e posteriormente do PER. Com base nas entrevistas efetuadas e nos dados recolhidos no diário de campo, é possível constatar que se no SAAL os moradores assumiram um papel preponderante, tanto na edificação como na conceção do bairro, e foram reconhecidos como parceiros legítimos pela autarquia. O mesmo não se passou com o PER. Aqui, o processo de realojamento surgiu por iniciativa e empreendimento da Câmara Municipal de Loures, a qual não só não solicitou a intervenção dos moradores no processo, como recusou qualquer tipo de envolvimento da sua parte. A alteração de postura institucional perante os moradores do SAAL para o PER é evidenciada nos seguintes testemunhos de um representante da cooperativa de habitação:

SAAL: “Em 1974, a revolução de abril trouxe algumas oportunidades, principalmente no meu caso e de outros jovens que na altura tínhamos 23-24 anos, cansados de viver em barracas depressa nos organizámos e constituímos uma comissão de moradores. Depois mais tarde essa comissão de moradores o que pretendia era acabar com as barracas, mas ao abrigo da legislação não tinha poderes para construir a habitação. Constituímos uma associação que foi legalmente e estatutariamente o que nos deu a oportunidade de avançar com o processo das casas. Reunimos com a Câmara e com a Junta de Freguesia, apresentámos o que nós pretendíamos, fomos bem acolhidos e depressa nos deram força e ânimo para continuar. Isto depois teve a ajuda de uma equipa SAAL que vinha do Fundo de Fomento à Habitação que era a parte técnica que nos dava o apoio, a Câmara Municipal de Loures doou-nos o terreno com direito de superfície por 70 anos e pagou as infraestruturas na construção. Nós pedimos dinheiro ao Fundo de Fomento à Habitação, deitámos mão à obra e começámos a construir”.

PER: “Com a criação da associação de moradores e a cooperativa, a nossa política era alojar os moradores do Bairro. Uma vez que os mais velhos já tinham habitação nós queríamos dar continuidade com os filhos Isso não foi conseguido, houve outras construções feitas pela Câmara Municipal e a Câmara Municipal, com legitimidade porque as casas foram construídas por eles, atribuiu as casas a



outras pessoas vindas de outros lados”... “Em termos da cooperativa nós não acompanhámos a evolução disso porque a Câmara nunca nos solicitou para trabalharmos em parceria, embora tivéssemos manifestado alguns desacordos e houve situações em que a cooperativa fez chegar à Câmara Municipal o descontentamento com a forma como estava a ser feito o realojamento no Bairro e a Câmara o que nos respondeu foi que ela é que era a dona da obra e como tal tinha poderes para pôr aqui fosse quem fosse e nós aí ficámos simplesmente pelo protesto”.

Para além das questões relacionadas com o realojamento em si, o Bairro de Santo António tem vindo a ser progressivamente isolado do seu território envolvente, nomeadamente pelo corte dos seus acessos locais. Esta situação é evidenciada no seguinte testemunho de um representante da cooperativa de habitação:

“Com a obra da CREL e do Túnel do grilo dividiram o Bairro de Santo António da freguesia e talvez por interesses financeiros esqueceram-se da população. A entrada do bairro não era aquela, era logo aqui na rua principal e a paragem da camioneta era ali, mas com a construção da CREL fizeram uma entrada a 800m da entrada inicial. A paragem da camioneta ficava a 100m do bairro e hoje está a quase 1000m, porque aquela saída que fizeram não foi a pensar na população do Bairro de Santo António, foi a pensar nos armazéns e o bairro foi esquecido, isolaram-nos, fizeram-nos uma ilha. A estrada que segue para Camarate é uma estrada muito perigosa para as pessoas irem a pé, é uma azinhaga muito estreita. A pedido da cooperativa fizeram a estrada só num sentido mas ela circulava em dois sentidos. As crianças tinham que ir a pé para Camarate e era bastante perigoso. Agora melhorou um bocadinho mas continua a ser perigoso. Nós não temos acessibilidades para a nossa freguesia, o Bairro de Santo António só tem uma entrada e uma saída. Quando houve uma ventania que fez cair os reclames da CREL deixou de se poder sair do bairro”.

Para agravar a questão das acessibilidades, o bairro era praticamente desprovido de serviços e equipamentos: possuía apenas uma pequena mercearia com uma oferta muito limitada de produtos a preços bastante elevados e alguns cafés. Uma carrinha deslocava-se ao bairro para vender alguns produtos alimentares, mas dificilmente suprimia as todas as necessidades. Esta situação tinha impacto na vida dos habitantes do bairro, principalmente dos mais idosos e com uma mobilidade reduzida. No geral, eram pessoas que não possuíam carta de condução nem veículo próprio, mas necessitavam de se deslocar para ir ao centro de saúde, ao hospital, à farmácia, ao supermercado.

Quanto ao apoio social prestado no bairro desde a sua génese, os moradores referiram que o mesmo havia sido praticamente inexistente, à exceção de um



projeto inserido no Programa Nacional de Luta contra a Pobreza de que a cooperativa havia sido parceira, nos anos 1990. Daqui resultou a criação de um espaço para atividades com as crianças e jovens, num pavilhão perto da escola, dado que a questão do insucesso e abandono escolar seria uma das mais problemáticas. Quando o projeto terminou, a cooperativa não possuía as condições financeiras nem técnicas para assegurar a continuidade das atividades que eram desenvolvidas. O espaço foi por isso entregue ao Centro Paroquial Nuno Álvares.

Os lotes PER apresentam algumas especificidades. Ao contrário dos moradores das casas SAAL, os residentes nos lotes não adquiriram as suas residências e pagavam uma renda determinada de acordo com os seus rendimentos e composição do agregado familiar. Este fato permitia encontrar discrepâncias muito significativas nas rendas que podiam ir, de acordo com os moradores, de poucas dezenas de euros a mais de 300€ por mês (dados da Divisão Municipal de Habitação da Câmara de Loures apontavam para uma renda média de 88,34€). Esta situação gerava insatisfação entre os moradores e promovia um sentimento de revolta bastante notório. Vários moradores referiram que os seus vizinhos não declaravam os seus rendimentos, beneficiando assim de rendas mais baixas, e atribuíam a uma insuficiente fiscalização e acompanhamento por parte da Câmara Municipal de Loures uma situação que percecionavam como injusta. Alguns moradores referiram que não pagavam a renda por considerarem os valores desadequados face aos seus rendimentos e face ao que alguns vizinhos pagavam por apartamentos idênticos. O valor considerável de algumas rendas tinha um impacto notório no rendimento destas famílias e criava um hiato relativamente aos moradores das restantes habitações do bairro, que auferindo de rendimentos semelhantes tinham no entanto menores custos fixos associados com a habitação.

Para agravar esta situação, a ausência de acompanhamento social foi particularmente problemática para os moradores dos lotes PER, que eram em grande parte externos ao bairro e careceram de qualquer apoio no processo de integração numa comunidade bastante fechada. Alguns moradores oriundos dos PALOP queixaram-se de discriminação racial por parte dos restantes moradores, o que gerava sentimentos de insegurança e isolamento. Foi possível percecionar algum descontentamento face ao realojamento de pessoas de fora do bairro nos lotes PER. Os moradores que espontaneamente referiram este processo apontavam responsabilidades à Câmara de Loures na falta de acompanhamento às pessoas realojadas, o que a seu ver teve um impacto negativo ao nível da segurança e da qualidade das relações de vizinhança. Os moradores originais referiram não ser contra a vinda de novos moradores para o bairro, mas sim contra a ausência de uma política de integração, agravada pela desativação do gabinete da Câmara Municipal de Loures, o qual deveria, a seu ver, ter prestado este tipo de acompanhamento.



VI – NOTAS FINAIS

O sucesso do movimento de moradores do Bairro de Santo António pode ser entendido a dois níveis: por um lado, está em causa a satisfação das necessidades imediatas que motivaram a sua organização – o acesso à habitação; por outro, trata-se de aferir se o movimento se institucionalizou ao ponto de ser reconhecido como um interlocutor válido pelas entidades com responsabilidade na gestão do espaço que o bairro ocupa. Se no primeiro nível podemos considerar que o movimento de moradores foi bem-sucedido, dado que a generalidade dos moradores conseguiu ter acesso à habitação numa das fases de realojamento do bairro, no segundo nível o sucesso já não se verificou. Foi manifesta a perda gradual de poder reivindicativo dos moradores junto da Câmara Municipal de Loures, da Junta de Freguesia, das empresas transportadoras e das entidades que ao longo dos anos têm influído na vida do bairro, no sentido de proporcionar ou negar o acesso a bens e serviços.

Verificou-se que, durante o período revolucionário, os moradores do Bairro de Santo António revelaram uma forte capacidade de mobilização na defesa dos seus próprios interesses. Segundo o testemunho dos moradores, esta mobilização foi motivada essencialmente por questões de interesse individual, relacionadas com a construção, atribuição e compra das casas. Assim que estes objetivos foram sendo atingidos, os moradores foram desmobilizando dos interesses comunitários e foi evidente uma sobreposição do espírito de propriedade individual relativamente ao espírito coletivo de cooperação. Este facto refletiu-se na vida associativa, gerando dificuldades ao nível do recrutamento para os órgãos sociais da cooperativa e colocando em causa a sua própria continuidade. Para além do desinteresse e falta de motivação dos moradores, o envelhecimento da população do bairro foi outra causa apontada para o enfraquecimento da vida cívica, pois os moradores foram perdendo capacidades físicas e psíquicas, enquanto as gerações mais novas, sem o incentivo de um contexto sociopolítico favorável e de um forte objetivo mobilizador como o acesso à habitação, permaneciam pouco interessadas na defesa dos interesses coletivos do bairro.

Paralelamente ao enfraquecimento intrínseco do envolvimento cívico dos moradores do Bairro de Santo António, a evolução político-legislativa traduziu-se numa alteração de postura da Câmara Municipal de Loures, que reduziu acentuadamente a sua recetividade à participação dos moradores. Como resultado, as tímidas tentativas reivindicativas que os moradores foram ensaiando ao longo dos anos foram sendo rechaçadas pelas entidades competentes, que desvalorizaram e anularam os seus interesses e preocupações em função de considerações de carácter económico, logístico e conjuntural que ultrapassavam a mera realidade local do bairro. Um exemplo emblemático desta situação reflete o conflito entre as dimensões regional e



local: a construção da CRIL e do Eixo Norte-Sul melhoraram as acessibilidades à freguesia de Camarate, nomeadamente a sua ligação a Lisboa. Este fato terá beneficiado empresas transportadoras e armazéns a operar na zona, bem como moradores com veículo próprio que necessitam de se deslocar à capital. No entanto, a construção destas vias implicou o corte de pequenos acessos locais que não foram substituídos, originando o isolamento do Bairro de Santo António e dificultando o acesso dos seus moradores a bens e serviços essenciais como a Junta de Freguesia, o Centro de Saúde, a farmácia ou o supermercado.

Está aqui em causa o comprometimento da justiça espacial. O acesso a recursos socialmente valorizados e a oportunidade de os usar, nomeadamente mediante vias de acesso a esses mesmos recursos, foi seriamente comprometido para uns – os moradores do Bairro Santo António, enquanto foi favorecido para outros – por exemplo, as empresas e armazéns da freguesia que se deslocam regularmente a Lisboa. São as dinâmicas de favorecimento e discriminação em funcionamento, às quais os moradores se revelaram incapazes de fazer frente, pois não conseguiram garantir junto das entidades competentes a construção de vias locais alternativas e melhores serviços de transportes públicos. Este fato teve consequências manifestas ao nível da sua qualidade de vida. Com a redução do seu nível de participação enquanto interlocutores reconhecidos e respeitados pelas entidades competentes, o bairro foi sendo gradualmente «guetizado» e privado dos recursos essenciais ao dia a dia.

Esta constatação aponta para a possibilidade de uma relação de causalidade direta entre participação e justiça espacial. Quanto aos fatores inerentes a uma maior ou menor participação dos moradores, surgem como mais relevantes, neste caso concreto, o contexto sociopolítico, o qual foi mais favorável durante o período revolucionário do que no contexto democrático, e fatores de natureza individual, como o envelhecimento da população e a existência de um objetivo mobilizador forte – o acesso à habitação. As infraestruturas e equipamentos não parecem possuir um efeito mobilizador tão forte, dado que a generalidade dos moradores se manteve afastada da luta pelo acesso a estes recursos, apesar do manifesto impacto dos mesmos nas suas vidas. No entanto, todas estas questões preliminares são meramente indicativas e necessitam de um maior aprofundamento a ser efetuado num estudo mais abrangente, que transcenda a realidade de um bairro concreto e eventualmente permita a generalização das observações efectuadas.

OBSERVATÓRIO POLÍTICO

Av. Elias Garcia, nº 123 – 7ºE
1050-098 Lisboa PORTUGAL
Tel. (00351) 21 820 88 75
Geral@observatoriopolitico.pt

Para citar este trabalho/ To quote this paper:

RODRIGUES, Camila. «Participação e qualidade da democracia no Portugal democrático: o caso do realojamento no Bairro Santo António, em Camarate», *Working Paper #46*, Observatório Político, publicado em 16/06/2014, URL: www.observatoriopolitico.pt

Aviso:

Os working papers publicados no sítio do Observatório Político podem ser consultados e reproduzidos em formato de papel ou digital, desde que sejam estritamente para uso pessoal, científico ou académico, excluindo qualquer exploração comercial, publicação ou alteração sem a autorização por escrito do respectivo autor. A reprodução deve incluir necessariamente o editor, o nome do autor e a referência do documento. Qualquer outra reprodução é estritamente proibida sem a permissão do autor e editor, salvo o disposto em lei em vigor em Portugal.