Universidades Lusíada

Tavares, Tiago

Parcerias entre sector público e terceiro sector no combate à exclusão social : habitação social no Reino Unido

http://hdl.handle.net/11067/4273
https://doi.org/10.34628/bnzg-gd09

Metadados

Data de Publicação	2009
Palavras Chave	Habitação social - Grã-Bretanha, Marginalidade social - Grã-Bretanha
Tipo	article
Revisão de Pares	no
Coleções	[ULL-ISSSL] IS, n. 35 (2009)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-25T16:43:47Z com informação proveniente do Repositório

http://repositorio.ulusiada.pt

PARCERIAS ENTRE SECTOR PÚBLICO E TERCEIRO SECTOR NO COMBATE À EXCLUSÃO SOCIAL – A HABITAÇÃO SOCIAL NO REINO UNIDO

Tiago Tavares
Consultor Social – TESE

1. Introdução

Nas últimas décadas do século XX, o recuo na provisão pública de serviços sociais levou à reestruturação do Estado de Bem-estar social (*welfare state*) na Europa (Pierson, 1996). As principais medidas destas reformas foram o acentuar das responsabilidades dos cidadãos, correspondentes aos seus direitos, a promoção da igualdade de oportunidades e as políticas de inserção profissional (Lewis, 2004). Introduziram-se alguns princípios de mercado no sector público, a começar pelo uso crescente de protocolos que regulam a prestação e o financiamento de serviços, o que veio exigir especificações mais rigorosas e maior transparência na sua gestão. Alguns destes protocolos foram estabelecidos entre os governos e as organizações do terceiro sector, no que se traduziu na constituição de parcerias, sobretudo ao nível local.

A ideia de parceria passou a ser vista como solução para um conjunto de problemas complexos e tornou-se omnipresente no discurso politico. Ao mesmo tempo, foi dada cada vez maior importância ao envolvimento das comunidades na implementação das políticas, como resposta a um aumento da pobreza e da exclusão social (Geddes, 1997).

2. Conceito de Parceria, vantagens e questões

Vamos primeiro tentar explicar quais as implicações deste novo discurso político, centrado nas parcerias. Neste contexto, o termo *parceria* refere-se a um tipo específico de acordo, e não apenas um processo informal de colaboração e entreajuda. Será útil adoptarmos a noção de parceria local proposta por Geddes (1998), baseada em quatro características:

- 'uma estrutura organizacional que desenvolve e implementa políticas;
- a mobilização de uma coligação de interesses e o compromisso de um conjunto de diferentes parceiros;
- uma agenda comum e um programa de acção multi-dimensional;
- com o objectivo de combater o desemprego, a pobreza e a exclusão social, e de promover a coesão social e inclusão' (p. 15).

Esta abordagem à provisão de serviços sociais tem várias vantagens, para além da redução dos gastos públicos. Desde logo, pela maior proximidade das organizações do terceiro sector aos grupos socialmente excluídos, ganha-se uma maior capacidade de chegar a essas pessoas. Ao congregar as sinergias de indíviduos e organizações de diferentes sectores da sociedade, criam-se também mais oportunidades para a criatividade e inovação. Por outro lado, as respostas às complexas necessidades sociais podem ser mais eficazes se houver uma conjugação de esforços de diferentes agentes, em que cada um contribui com algo único que acrescenta valor – sejam recursos, capacidades ou relações. Além disso, o processo de formalização associado ao estabelecimento de uma parceria obriga as organizações do terceiro sector a evoluir em profissionalismo e transparência, o que normalmente se vai repercutir numa subida da qualidade do serviço (Kendall, 2003).

Como se pode imaginar, a interacção entre organizações de diferentes sectores tem os seus problemas. Nas relações entre o governo e o terceiro sector colocam-se questões de recursos e poder. Como as organizações sem fins lucrativos geralmente têm recursos próprios muito escassos, torna-se necessário o financiamento público. No entanto, ao tornarem-se totalmente dependentes do dinheiro vindo da entidade pública, irão sentir alguma pressão para aceitar sem questionar os procedimentos das autoridades. Se isto acontece, podem acabar por trair a missão da organização. Em relação aos graus de participação de cada instituição nos processos de decisão, é necessário verificar se as organizações do terceiro sector são ouvidas na elaboração das políticas, ou se apenas são chamadas no final para implementar os serviços. Se o Estado transfere para estas organizações a responsabilidade de prestar serviços sociais, também deverá delegar-lhes responsabilidades na definição e avaliação das políticas sociais. (Craig and Taylor, 2002).

O impacto das parcerias nas organizações do terceiro sector também é considerável. Primeiro, estas organizações muitas vezes têm de ir buscar ajuda especializada para a definição e gestão dos contratos, actividade para a qual não costumam estar preparadas. Também têm de fazer um esforço para responder a requisitos organizacionais mais exigentes. Além disso, os processos mais complexos de formalização e monitorização podem desencorajar as organizações mais pequenas (Craig and Taylor, 2002). Se os acordos são a curto termo, o que acontece frequentemente, o pessoal vive na incerteza sobre o futuro. Muitas vezes, a cooperação dá lugar à competição entre organizações do terceiro sector, na disputa pelo reconhecimento público. Por último, e como já foi dito, se a organização do terceiro sector se sente obrigada a conformar-se com os requisitos do parceiro público, pode afastar-se da sua missão (Alcock et al, 2004).

Em jeito de conclusão, estes são os factores essenciais para uma parceria eficaz:

- Têm de existir bons canais de comunicação entre as organizações públicas e do terceiro sector, para que a informação possa circular e se construa uma relação transparente.
- Os objectivos e a duração da parceria devem ser claros, e o ideal é que todos os parceiros estejam presentes desde o início ao processo da parceria.
- Para evitar os problemas mencionados acima, a entidade pública deve dar recursos suficientes à organização do terceiro sector, mas ao mesmo tempo reconhecer a 'necessidade desta prosseguir os seus propósitos' (Craig and Taylor, 2002, p.142), de forma a mitigar as desigualdades de poder entre os parceiros.

3. A habitação social no Reino Unido

O sector da habitação social no Reino Unido representa cerca de 20% do total de casas naquele país – o que equivale a cerca de 4 milhões de famílias. Enquanto que no pós-Segunda Guerra este tipo de habitação estava destinado a pessoas com diversos graus de rendimento, a partir de 1980 o recurso à habitação social passou a concentrar-se nas famílias com maiores dificuldades. Entre os moradores deste tipo de habitação, a taxa de emprego é cada vez mais baixa (de 47% em 1981 passou a 32% em 2006), e existe uma grande proporção de pessoas com deficiência, famílias monoparentais e minorias étnicas. Por essa razão, as entidades que gerem estas casas – autarquias ou associações do terceiro sector (*housing association*) – têm um papel preponderante na regeneração das zonas mais carenciadas (Hills, 2007). Nesta missão, devem contar com o apoio de um conjunto de parceiros: moradores, housing associations, proprietários privados, construtores, organizações do terceiro sector, representantes de comunidades de minorias étnicas, serviços de saúde, serviços sociais e polícia (DETR, 2000).

Vamos começar por apresentar uma entidade inexistente no contexto português. As *housing associations* são organizações sem fins lucrativos que arrendam casas a baixo custo a pessoas com necessidades especiais. O seu carácter não lucrativo significa que os excedentes financeiros são reinvestidos na manutenção das propriedades ou na construção de novas.

As primeiras associações surgiram no século XIX, por iniciativa de filantropos, em resposta às condições de habitação durante a Revolução Industrial. No Governo de Margaret Thatcher os municípios deixaram de poder financiar a construção de habitação social com impostos municipais e os seus inquilinos

ganharam o direito a comprar as casas onde moravam com grande desconto, o que reduziu o stock das autarquias; por outro lado, os subsídios para a construção foram canalizados para estas associações, que ganharam maior protagonismo. Dentro de uma política de redução de custos, foi também incentivada a transferência de stock dos municípios para as associações. Actualmente existem cerca de 1400 associações no Reino Unido, que gerem aproximadamente 1.8 mihões de unidades habitacionais – incuindo-se aqui vários projectos para casos de saúde mental, pessoas com problemas de drogas ou álcool, ex-reclusos ou vítimas de violência doméstica (Hills, 2007).

A actividade das associações é fortemente regulada pela *Housing Corporation*, uma entidade pública supervisionada pelo Ministério das Comunidades e Governo Local. Esta entidade atribui subsídios que cobrem uma percentagem da construção de casas novas às associações que cumprem os requisitos que lhes permitem obter o estatuto de "parceiro para o desenvolvimento".

Outro agente importante é a *Audit Commission*, a entidade fiscalizadora do Estado, que realiza inspecções periódicas a todas as associações, classificando os seus serviços entre 0 e 3 estrelas. Um dos principais factores a ser avaliado é a capacidade de agir em parceria com as autoridades locais na gestão das necessidades habitacionais.

Depois de apresentados os principais intervenientes, resta explicar a que níveis se concretiza a parceria na provisão de serviços aos moradores, e como estes serviços combatem a exclusão social (Reid, 2001).

Em primeiro lugar, é de referir a parceria estabelecida para gerir a atribuição de casas, que implica um acordo formal entre cada município e as associações que operam na sua área. As autarquias continuam responsáveis pelo registo das pessoas que precisam de habitação e são classificadas, por grau de necessidade, numa lista de espera; quando uma propriedade de alguma associação fica vaga, o lugar será, em princípio, ocupado pelo primeiro da lista. Cada vez mais este processo é feito com recurso às tecnologias, proporcionando maior escolha entre várias casas possíveis aos candidatos.

A partir daqui, a responsabilidade das associações não se resume a manter as casas e cobrar rendas. Elas têm a obrigação de intervir como primeiro ponto de contacto para os seus moradores em situações de conflitos de vizinhança, violência doméstica e racismo, bem como de tomar medidas que previnam a sua ocorrência. Para isso, empregam um conjunto de assistentes sociais e animadores sócio-culturais, recorrendo também a parcerias com outras organizações do terceiro sector. Desenvolvem ainda um conjunto de projectos com vista a promover o empoderamento dos moradores, a sua inserção no mercado de trabalho e a ocupação dos jovens.

Com o objectivo de promover a regeneração urbana, é promovida não só a construção de novas casas de qualidade, mas também um grande programa de

recuperação de casas com poucas condições. Há um conjunto de requisitos de conservação e salubridade para que todas as casas possam atingir o estatuto de *decent homes*, e cada associação tem de ter um plano calendarizado. Neste processo são envolvidos parceiros dos sectores da arquitectura e da construção.

Outro exemplo de parceria é o serviço de adaptações nas casas, para pessoas com dificuldades de mobilidade. Intervêm neste serviço os terapeutas ocupacionais que fazem uma avaliação dos casos, os agentes técnicos que procedem às reparações, as associações que divulgam o serviço e identificam potenciais beneficiários, e os municípios que concedem subsídios para este fim.

Finalmente, é de salientar a participação dos moradores como requisito transversal a toda a actividade do sector. Eles são convocados para desenhar os padrões de qualidade dos serviços e para avaliar se estão a ser cumpridos. O Conselho de Administração das associações inclui obrigatoriamente alguns moradores, que recebem a formação necessária para exercerem esse papel. A forma como os moradores são envolvidos nas decisões é um dos principais aspectos avaliados pelas inspecções da *Audit Commission*.

4. Conclusão

A acção em parceria no sector da habitação social no Reino Unido, desde os anos 80, foi um veículo para várias mudanças: introduziu uma cultura de eficiência nos serviços; trouxe maior escolha para o "consumidor", desde a atribuição das casas até ao pagamento das rendas; e focou a acção na regeneração urbana, através da melhoria do parque habitacional e da promoção de projectos sociais para vários grupos-alvo.

Desta forma, o investimento público e acompanhamento das parcerias na habitação são tidos como prioridades no combate à exclusão social – pela promoção do direito fundamental a uma habitação digna e pelo desenvolvimento das comunidades locais como veículo para a inserção.

Bibliografia

ALCOCK, P. and SCOTT, D. (2002), 'Partnerships with the voluntary sector: can Compacts work?', in C. Glendinning et al (ed.), *Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare*, Bristol: The Policy Press.

CRAIG, G. and TAYLOR, M. (2002), 'Dangerous Liaisons: Local Government and the Voluntary and Community Sectors', in C. Glendinning et al (ed.), *Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare*, Bristol: The Policy Press.

DETR (Department of the Environment, Transport and the Regions) (2000), *Quality and choice: A decent home for all*, Housing Green Paper, London: DETR/DSS.

GEDDES, M. (1997), *Partnership against poverty and exclusion?*, Bristol: The Policy Press.

GEDDES, M. (1998), *Local Partnership: A Successful Strategy for Social Cohesion?*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

HILLS, J. (2007), *Ends and means: the future roles of the social housing in England*, London: LSE, CASE.

KENDALL, J. (2003), *The Voluntary Sector*, London: Routledge.

LEWIS, J. (2004), 'The state and the third sector in modern welfare states: independence, instrumentality, partnership', in A. Evers and J.L. Laville (ed.), *The Third Sector in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 169-187.

PIERSON, Paul (1996), 'The New Politics of the Welfare State', in *World Politics*, Vol. 48, No. 2, pp. 143-179.

REID, B. (2001), 'Partnership and change in social housing', in S. Baloch and M. Taylor (ed.), *Partnership Working: Policy and Practice*, The Policy Press.