

Democracia urbana: habitação para cidades menos desiguais no mundo lusófono³⁷

*Urban Democracy: Housing for Less Unequal Cities in the
Lusophone Countries*

Maíra Vucovix

Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mestre em Arquitetura, Tecnologia e Cidade pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Pesquisadora membro do Laboratório de Projetos e Políticas Públicas (LPP), bolsista CAPES PROEX.

E-mail: mavucovix@gmail.com

Valter Caldana

Doutor em Projeto de Arquitetura pela FAU/Universidade de São Paulo, Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela mesma Faculdade (FAUUSP), Professor Titular de Projeto da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Fundador e Coordenador do Grupo de Pesquisa Laboratório de Projetos e Políticas Públicas (LPP)

E-mail: valter.caldana@mackenzie.br

³⁷ Artigo recebido em 01/08/2024, aceito para publicação em 09/10/2024.

RESUMO

Com a ascensão do neoliberalismo, a fragilidade da democracia e a escalada de desigualdades sociais as cidades periféricas, inseridas sobretudo no Sul Global, traduzem a urgência por intervenções arquitetônicas e urbanísticas imediatas e assertivas. O subdesenvolvimento crônico e opressor, viabilizado por políticas, programas, planos e projetos higienistas e segregacionistas étnico-raciais contribuem para a formação de uma realidade social complexa. O crescimento de conglomerados urbanos desestruturados, o aumento da extrema pobreza e da fome, o alarmante *déficit* habitacional, a precariedade da qualidade de vida e os desastres ambientais são alguns dos desafios das cidades contemporâneas. As disputas territoriais aqui postas em questão são fruto de uma sociedade cada vez mais desigual. Diante desse cenário, o presente artigo se propõe a analisar respostas internacionais aos processos de marginalização e exclusão socioespacial, oriundas da circulação de ideias entre os países de língua portuguesa (Brasil, Portugal, Cabo Verde e Moçambique). Aplicam-se, para tal, as metodologias de revisão bibliográfica integrativa e estudos de caso descritivos. Além disso, utiliza-se como método os escritos de Milton Santos e, a partir de suas reflexões teóricas, aplicam-se conceitos consolidados à arquitetura e ao urbanismo como estratégia de compreensão de territórios díspares e similares, ao mesmo tempo. E, por fim, a habitação de interesse social é utilizada como recorte dentro das diversas políticas públicas implantadas em níveis local, estadual, federal e internacional. Conclusões prévias indicam que a democracia plena e a cidadania ativa são elementos-chave para a construção de cidades mais justas, na contemporaneidade.

Palavras-chave: direito à cidade; políticas públicas habitacionais; países lusófonos; democracia plena; cidadania ativa.

ABSTRACT

With the rise of neoliberalism, the fragility of democracy and the escalation of social inequalities, peripheral cities, especially in the Global South, reflect the urgency for immediate and assertive architectural and urban interventions. Chronic and oppressive underdevelopment made possible by hygienist and segregationist ethnic-racial policies, programs, plans, and projects contribute to the formation of a complex social reality. The growth of unstructured urban conglomerates, the increase in extreme poverty and hunger, the alarming housing deficit, the precarious quality of life and environmental disasters are some challenges facing contemporary cities. The territorial disputes in question here result from an increasingly unequal society. Against this backdrop, this article analyses international responses to marginalization and socio-spatial exclusion arising from the circulation of ideas between Portuguese-speaking countries (Brazil, Portugal, the Republic of Cabo Verde, and Mozambique). The methodologies used are integrative literature reviews and descriptive case studies. In addition, the writings of Milton Santos are used as a method, and based on his theoretical reflections, consolidated concepts are applied to architecture and urbanism as a strategy for simultaneously understanding disparate and similar territories. Finally, social housing is used as a cut-off point within the various public policies implemented at local, state, federal and international levels. Preliminary conclusions indicate that full democracy and active citizenship are key elements for building fairer cities in contemporary times.

Keywords: right to the city; housing policies; lusophones countries; democracy; active citizenship.

INTRODUÇÃO

Em tempos de neoliberalismo avançado, a descrença na instituição do Estado como base da administração pública tem levado ao desmonte das suas organizações, e a ameaça à democracia. A fragilidade do Estado pode implicar no abandono e na destruição de patrimônio sociocultural, além do esvaziamento de corpo-técnico qualificado nos órgãos públicos, determinado também pelo aumento das vulnerabilidades sociais, e através da diminuição da representação mais ampla da sociedade nas tomadas de decisão sobre como e para quem atuar.

Por isso, as cidades, o rebatimento direto e concreto do fenômeno descrito acima, e o campo de estudo da Arquitetura e Urbanismo devem considerar fortemente a aplicação de teorias e conceitos das Ciências Sociais, entre elas e compostas por: História, Geografia, Sociologia, Filosofia, Antropologia, Ciência Política, como práticas profissionais e conhecimentos agregados em suas especificidades de atuação. Segundo Carlo Nelson Ferreira dos Santos (2017):

Se as cidades não existirem a nível do pensamento, como um recorte concreto que possibilite passagens rápidas do tipo teoria / prática / teoria aperfeiçoada / prática mais precisa e assim por diante, não adianta nada lhes dar atenção. Vistas de longe e de uma perspectiva que homogeneíza tudo a partir das causas determinantes, elas são mesmo uma expressão, e das mais complexas, das formas avançadas do capitalismo, ou pelo menos da cultura industrialista (Santos, 2017, p. 50).

A citação acima, publicada pela primeira vez em 1983, deve ser considerada no contexto atual como forma de reflexão e atuação de arquitetos e urbanistas em meio às drásticas alterações na paisagem urbana, em curto espaço de tempo, e na dinâmica da cidade contemporânea. O crescimento e a organização das cidades atualmente são preocupação e objeto de estudo de diversas áreas do conhecimento, frente aos desafios.

Evidenciou-se o empenho em estudar as políticas públicas como organizadoras dos sistemas vigentes e como mantenedoras de uma ideologia dominante no poder, conceitos que serão detalhados mais adiante. Optou-se, para recorte específico de pesquisa, pela habitação de interesse social (HIS). As análises poderiam acontecer sob o viés da Saúde ou da Educação, por exemplo. No entanto, defende-se a habitação como principal ordenadora do espaço urbano, existe a dependência dela para a conquista de outros direitos sociais fundamentais, previstos em constituições federativas.

Adota-se como recorte territorial a perspectiva da comunidade lusófona, com ênfase em Brasil, Portugal, Cabo Verde e Moçambique; se busca entender as disparidades, destacando as similitudes; embasadas sobretudo pela matriz colonial –

escravagista, centralizadora e patrimonialista; materiais e imateriais para ações colaborativas e multiplicadoras, diante dos atuais enfrentamentos das cidades no século XXI. De acordo com Milton Santos (2018):

A cidade, onde tantas necessidades emergentes não podem ter resposta, está desse modo fadada a ser tanto o teatro de conflitos crescentes como o lugar geográfico e político da possibilidade de soluções. Essas, para se tornarem efetivas, supõem atenção a uma problemática mais ampla, pois o fato urbano, seu testemunho eloquente, é apenas um aspecto. Daí a necessidade de circunscrever o fenômeno, identificar sua especificidade, mensurar sua problemática, mas, sobretudo, buscar uma interpretação abrangente. [...] O nível da urbanização, o desenho urbano, as manifestações das carências da população são realidade a ser analisada à luz dos subprocessos econômicos, políticos e socioculturais, assim como das realizações técnicas e das modalidades de uso do território nos diversos momentos históricos (Santos, 2018, p. 11).

Tal abrangência analítica a partir de subprocessos econômicos, políticos e socioculturais dos países lusófonos é um viés importante para a pesquisa. Este trabalho não pretende ser genérico ou leviano; tampouco, adentrar superficialmente em outras áreas do conhecimento, mas, a partir da *transdisciplinaridade*³⁸, e da generalização, abrem-se novas perspectivas a partir de um Atlântico Luso-Afro-Brasileiro. Sabe-se, com total clareza, que outras tantas aproximações seriam imagináveis, pois as desigualdades sociais e o *déficit* habitacional atingem cidades capitalistas e globais, de forma generalizada. Paralelos com países da América Latina ou ainda com os Estados Unidos seriam perfeitamente possíveis.

MATERIAIS, METODOLOGIA E MÉTODO

Para o desenvolvimento do artigo foram levantadas fontes primárias e secundárias, por meio de revisão bibliográfica integrativa. A partir dos dados encontrados se desenvolveu uma bibliografia de base, que conduziu para a estruturação do trabalho. Tal bibliografia foi formada por recorte territorial, isto é: países de língua portuguesa; e temático, por direito à cidade, políticas públicas e HIS. Em seguida, a escrita de relatórios-síntese, e a sobreposição de informações permitiu a formação de conhecimentos.

Aplicou-se a metodologia de estudos de caso descritivos, no intuito de aprofundar os conhecimentos sobre determinado assunto para permitir novas investigações sobre a mesma temática. Os estudos de caso da pesquisa deste projeto de investigação, mais detidamente analisados, encontram-se em: Brasil, Portugal, Cabo Verde e Moçambique. A razão para tal são os mapeamentos de disponibilidade de fontes primárias e secundárias,

³⁸ [ver Myrian Santos, 2007].

o acesso a elas e os contatos nesses países. Considerou-se, em todo o percurso, Milton Santos como autor de método – isto é, como fazer – a partir de suas reflexões teóricas, em que se aplicam conceitos consolidados à arquitetura e ao urbanismo como estratégias de compreensão de territórios díspares e similares ao mesmo tempo.

HABITAÇÃO COMO PROCESSO DE REIVINDICAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO

Como mencionado na introdução do trabalho, a HIS foi selecionada como recorte para esta pesquisa, delimitação temática oriunda do desdobramento de estudos passados. Sabe-se que o entendimento sobre o espaço urbano, o direito à cidade, a democracia urbana e a cidadania plena poderiam ser demarcadas de outras tantas maneiras, porém, conforme Joice Berth: “a habitação funciona como principal ordenador do espaço” (Berth, 2023, p. 97).

Considera-se a habitação como diretriz primeira para as demais atuações, mas, mais do que principal ordenadora do espaço urbano, a habitação condigna é a porta de entrada para a conquista de demais direitos. Brasil e Portugal tiveram realizações importantes nas décadas de 1970 e 1980 no âmbito dos processos participativos. No primeiro, com o orçamento participativo de Porto Alegre, estudo de caso emblemático, que foi amplamente divulgado internacionalmente. E, no segundo, com o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), programa estatal de construção habitacional após a Revolução dos Cravos que tornou evidente, inclusive desenhos participativos de moradores.

Como resgatar a *expertise* aplicada no *passado*, sem desperdiçar conhecimentos adquiridos; adicionando novos elementos da realidade *presente*, de precariedade do artefato da *urbis*, e de reprodução dessa cidade - falha; para territórios menos desiguais, e com maior qualidade de vida no *futuro* para as cidades do século XXI? A participação pontual e consultiva é insuficiente para este momento. Empoderar a sociedade e desestabilizar a correlação de forças é elementar. Como pontuado por Berth (2023):

[...] não há como pensar em transformação social sem romper com a concepção de poder que é historicamente opressora e que está ligada de maneira intrínseca à formação de masculinidades essencialmente supremacistas (Berth, 2023, p. 163).

Nos casos de Cabo Verde e Moçambique, as atuações na área de HIS, mais recentemente, têm ligação direta com a Organização das Nações Unidas (ONU), mais especificamente com o apoio da *Un-Habitat*. Em Cabo Verde, teve início, em 2008, o

Programa Participativo de Urbanização de Favelas – nas cidades de Praia, Pedra Badejo e Espargos. E, em Moçambique, no ano de 2011, uma Política Nacional de Habitação foi ratificada. Desde então, a principal atuação é da *Disaster Risk Management, Sustainability and Urban Resilience* (DiMSUR), pacto entre quatro países: Moçambique, Madagascar, Malawi e Comores – da África Austral, e responsável por desenvolver a ferramenta de planeamento urbano *City Resilience Action Planning (CityRAP)*, aplicada desde 2015.

A governança urbana, nesta metodologia de desenvolvimento das cidades, refere-se aos processos e às estruturas que permitem que os diversos atores locais participem da tomada de decisão e influenciem as políticas públicas; e as estratégias para melhorar o planeamento urbano, a gestão e o desenvolvimento local. Aproxima-se, assim, o cidadão do Estado, capilarizando políticas, programas, planos e projetos para a cidade. É o desenho de uma governança integradora e monitorada, tendo em vista o pleno funcionamento do urbano.

Interessa que as complexidades contemporâneas sejam colocadas no centro do debate público. Debate propiciado dentro de uma esfera política representativa – participativa e colaborativa. De acordo com Boaventura de Sousa Santos (1998):

Deve transformar-se o Estado num campo de experimentação institucional, permitindo que diferentes soluções institucionais coexistam e compitam durante algum tempo, com carácter de experiências-piloto, sujeitas à monitorização permanente de colectivos de cidadãos com vista a proceder à avaliação comparada dos desempenhos. A prestação de bens públicos, sobretudo na área social, pode assim ter lugar sob várias formas e a opção entre elas, a ter de ter lugar, só deve ocorrer depois de as alternativas serem escrutinadas na sua eficácia e qualidade democrática por parte dos cidadãos (Santos, 1998, p. 47).

Neste caso – representação participação e colaboração – como significado real de experimentação e movimento, porém, não como mera demagogia por entremeios cristalizados na democracia plena e na cidadania ativa. Mais uma vez, nas palavras de Berth (2023):

A condição de existência nas cidades está intrínseca à consolidação da cidadania. O indivíduo se torna cidadão mediante um exercício político de atuação nas cidades e é a cidade o espaço que a soma das cidadanias constitui. Sem cidadão, não há cidades (Berth, 2023, p. 256).

Portanto, o nível de engajamento da sociedade civil e a participação dela, em todas as etapas de implementação de políticas públicas – aqui analisadas dentro do recorte da habitação de interesse social –, são fundamentais para resultados bem-sucedidos. Veja-se, a seguir, as particularidades territoriais segundo conceitos aplicados de Milton Santos, e a análise dos estudos de caso selecionados para esta pesquisa.

DISCUSSÃO TEÓRICA E RESULTADOS

Para entender melhor a questão da habitação como política pública e ordenadora do espaço urbano, é preciso primeiro compreender que existe uma correlação na sociedade, entre os subprocessos econômicos, políticos e socioculturais. Tais processos se modificam de acordo com o período histórico em que estão inseridos, com a organização estatal e com o governo vigente.

O Estado reproduz interesses das classes privilegiadas; então, de acordo com Marilena Chauí (1980), esta condição é mantida por meio das relações sociais ocultadas pela legitimação de determinada *ideologia*, que é responsável por criar condições propícias de exploração econômica e de dominação política. Assim, o Estado, que aparece como uma representação do interesse coletivo é a forma pela qual a classe dominante opera a seu próprio interesse (Chauí, 1980, p. 69).

Sendo que o Estado, neste processo, deveria ser o responsável por planejar, definir e fiscalizar as áreas de intervenções e implementações de políticas públicas no sentido de erradicar a pobreza e as desigualdades sociais, produzindo cidades mais justas e garantindo o direito à cidade. Por outro lado, ele – o próprio Estado –, reproduz a herança do complexo colonial de perfil escravagista, centralizador e patrimonialista. A forma de ocupação e expansão territorial, por meio do extrativismo clássico, base da colonização lusíada, criou raízes profundas suficiente nas colônias e na metrópole. Ainda vivo na contemporaneidade, são nítidos nos territórios, em suas desigualdades espaciais.

Assim, as discussões teóricas dos estudos de caso estão aqui organizadas de acordo com os quatro pontos sugeridos por Milton Santos: 1. circunscrever o fenômeno, no caso, desigualdades e segregação socioespacial e a política pública na área de HIS; 2. identificar sua especificidade em função da realidade distinta nos quatro países; 3. mensurar sua problemática, isto é, quantificar e qualificar os desafios de hoje e projeções futuras, de forma ordenada; e, por fim, 4. buscar uma interpretação abrangente, podendo ser comparativa, integrativa e descritiva para Brasil, Portugal, Cabo Verde e Moçambique. A partir delas, serão discutidos os resultados.

- **Circunscrever o fenômeno**

Pretende-se circunscrever o fenômeno de produção das cidades e da política pública na área de HIS como possibilidade para urbanidades menos desiguais a partir de uma visão decolonial, ou seja, na percepção da colonialidade por meio da permanência

dos efeitos do colonialismo na estrutura das sociedades do Sul Global – aqui representadas por Brasil, Cabo Verde e Moçambique.

Com o fenômeno das Grandes Navegações, o Império Português foi um dos que saiu ao mundo e invadiu territórios em localidades distintas. *Á priori* de caráter unicamente exploratório, mas, em seguida, com o intuito de fixar-se ao território e fortalecendo a fase de acumulação primitiva do modo de produção capitalista, a construção de cidades foi o mais decisivo instrumento de dominação que conheceram (Holanda, 2015, p. 113).

A forma de produção do espaço urbano colonial, caracterizada pela sobreposição da cidade de matriz europeia à cidade de matriz indígena pela segregação socioespacial, e pela concentração de riquezas, desdobrou-se como reprodução continuada desse mesmo espaço no período pós-colonial. De acordo com Santos (2012):

Nos países subdesenvolvidos, sobretudo nas antigas colônias estabelecidas após a revolução dos transportes e o advento do imperialismo, a polarização se exerceu de acordo com o critério escolhido pelo país colonizador; quase sempre criava-se um centro, geralmente um porto, que assegurava as ligações entre colônia e metrópole e nela se concentravam as funções comerciais e administrativas. Essa raiz histórica não perdeu sua força nos países já agora independentes, e seus efeitos se prolongam para além das circunstâncias que lhe deram origem. Daí o crescimento cumulativo das grandes cidades. Nessas cidades maiores a população cresce mais que nas demais cidades do país, fenômeno tanto mais sensível quanto a urbanização é mais recente (casos da África e da Ásia, em relação à América Latina) (Santos, 2012, p. 28).

A citação acima retrata três situações específicas das cidades de passado colonial: as desigualdades socioeconômicas dentro da mesma cidade; a desigualdade territorial entre cidades de um mesmo país; e o crescimento acentuado da população em determinadas localidades e a consequente pressão por infraestrutura e equipamentos públicos, especialmente nos lugares de urbanização mais recente, e consequentemente o aumento do *déficit* e da precariedade habitacional.

Administrativa e politicamente, a concentração excessiva do passado torna-se um desafio diante da representação – participação e colaboração – pretendida na atualidade como permeabilidade e empoderamento de setores da sociedade para desestabilizar a correlação de forças estáveis dentro da ideologia vigente. De acordo com Francisco Gaetani e Miguel Lago (2022):

O excesso de centralização, a ausência de distinção de funções, a complexidade dos processos, a falta de previsibilidade, a superposição de competências são características da administração colonial que deixaram lastro na nossa cultura administrativa (Gaetani; Lago, 2022, p. 80).

No caso de Portugal, as cidades de Lisboa e Porto estão passando por transformações mais recentemente, especialmente em seus centros históricos, resultante

de intenso processo de “*turistificação*” e consequente expulsão das populações locais – moradores e comerciantes. Essas transformações têm origem datada: pós-crise capitalista de 2008-2009, e a adoção do neoliberalismo urbano como falsa solução. Significa a existência da acumulação acentuada de recursos por meio da extração direta do lucro de formas públicas ou comuns de riqueza coletiva. Dessa forma, na cidade empreendedora da atualidade, os governos locais agem como atores de negócios de redução de custos que administram suas cidades como empresas (Mendes, 2017, p. 484). É o conflito direto entre os interesses coletivos e os individuais.

Determinados os primeiros limites, segue-se com a identificação das especificidades:

- **Identificar sua especificidade**

O mundo lusófono é incomparável entre seus elementos – população, no que se determina pelo número de habitantes; extensão territorial (km²); produto interno bruto (PIB); índice de desenvolvimento humano (IDH). No entanto, a estrutura e a produção de suas cidades evidenciam a recorrente marginalização da população de menor poder aquisitivo. Esta, por sua vez, está submetida a condições de vida não dignas, sempre às margens do reconhecimento e da reivindicação do direito à cidade.

As similitudes entre os territórios dos países de língua portuguesa, além do próprio idioma, são materiais, em categorias de viés urbanístico, arquitetônico, habitacional e ambiental; e imateriais, isto é: econômico, político e sociocultural. O rápido processo de urbanização, o alto *déficit* habitacional, a presença massiva de autoconstrução, as impossibilidades de regularizações fundiárias, o excesso de informalidade e a ausência de assessoria técnica são características em comum, sobretudo qualitativamente.

Dessa forma, entende-se que sistematizar lições do passado, identificando potencialidades, seja um caminho possível para novas perspectivas sobre um tema amplamente estudado e a quebra de um ciclo de reprodução planejada do sistema social, efetivado por modelos equivalentes de produção exponencial de unidades habitacionais como solução à precariedade existente.

Observação válida para Brasil, Cabo Verde e Moçambique. Portugal tem a gentrificação e a onda de expulsões populacionais como meios principais na era da cidade neoliberal. Tal acontecimento assola também, em alguma medida, os demais países. Sua efetividade em solo urbano é proporcional tanto quanto o grau de globalização e internacionalização das cidades. Isto é, seu nível de interesse diante à “*turistificação*”.

São Paulo [turismo de negócios], e Rio de Janeiro [turismo de lazer], são dois destaques brasileiros para essa nova realidade.

Levantadas as especificidades, busca-se agora mensurar a problemática.

- **Mensurar sua problemática**

Os países estudados nesse trabalho são de dimensões bastante diferentes. Sendo o Brasil, de extensões continentais; Moçambique, intermediário; e Portugal e Cabo Verde, pequenos. Por isso, ao longo das pesquisas, houve sempre o cuidado de tratar de dados demográficos, censitários e territoriais em suas devidas proporcionalidades.

Com relação ao *déficit* habitacional, é possível dizer que os percentuais giram em torno de: Brasil – 2,80%; Cabo Verde – 4,25%; Moçambique – 6,23%. Esses são números aproximados, entre a relação da população total nos países e o *déficit* habitacional atual. Estão aqui colocados como possibilidade de comparação sobre esse critério nos três países. Não se pretende extrair novos dados a partir deles, mas entender que, na proporcionalidade, a questão em Moçambique é a mais alarmante. Seguida de Cabo Verde, e depois Brasil.

Sabe-se que além do *déficit* habitacional propriamente dito e de sua relação com a população total nos países, a precariedade da moradia é acentuada nesses territórios. Parte considerável das residências são desprovidas de redes de serviços públicos, como coleta de lixo e saneamento básico; equipamentos sociais e, parte delas, situam-se em áreas de risco, geralmente sujeitas a deslizamentos, enchentes e outras exposições a desastres ambientais.

Diante de tais desafios, garantir condições mínimas de qualidade de vida é dever do Estado e, no caso de HIS, não depende única e exclusivamente em dar casas aos grupos marginalizados e de poder aquisitivo inferior, trata-se de assegurar uma renda permanente, através de trabalho efetivo (Revista Arquitetura, 1963, p. 23). Garantir que o habitante seja também cidadão e que tenha acesso à estrutura da cidade formal.

No caso de Portugal, como já pontuado, enaltece a rápida gentrificação dos centros históricos de Lisboa e Porto. Não se trata, portanto, de falta de moradia propriamente dita³⁹. A questão central é quem consegue acessar aos bairros cada vez mais inflacionados, cooptados pelas empresas para estadias de curto prazo.

³⁹ Inclusive, nos últimos dez anos (2011-2021), verificou-se um aumento do número de alojamentos destinados à habitação em 72% dos municípios do país (CONFINA, 2021).

- **Buscar uma interpretação abrangente**

Compilar situações positivas em épocas diferentes e em territórios distintos é fundamental. Como citado mais acima, Brasil e Portugal possuem estudos de caso internacionalmente investigados, enraizados de realizações inovadoras nas décadas de 1970 e 1980, com orçamento participativo e desenhos colaborativos. Cabo Verde e Moçambique, por sua vez, contam com políticas públicas habitacionais mais recentes tendo, este último, a aplicação de ferramenta inovadora na área de HIS.

Tais realizações, de forma alguma, significam o enfraquecimento do Estado. É justamente o contrário. Sendo o Estado o principal ator no combate às desigualdades, ele deve conduzir a dinâmica global da cidade, buscando orientá-la de acordo com o interesse da coletividade, das maiorias – ou seja, trata-se de uma planificação sociopolítica que esteja, de um lado, preocupada com a distribuição dos recursos sociais e, de outro, que consagre os instrumentos políticos de controle social, capazes de assegurar a cidadania plena (Santos, 2018, p. 126). Assim, para Gaetani; Lago (2022):

Para democratizar efetivamente as políticas públicas e manter sua qualidade técnica, são necessárias duas coisas: ter uma burocracia comprometida com a democracia e políticas públicas porosas à demanda popular. Estabelecer canais de participação e o compartilhamento do poder de decisão entre tecnocratas e cidadãos é fundamental para assegurar que as políticas sobrevivam ao ciclo eleitoral. (...) Para construir políticas de Estado com lastro e rastro é fundamental ter um funcionalismo forte, que não tema a participação popular (Gaetani; Lago, 2022, p. 107).

A citação acima pontua sobre a composição e atuação governamental, e popular, de forma ampla e congregada. Pensando mais na composição estatal é necessário, também: “Políticas de ação afirmativa para democratizar o serviço público. [...] Uma burocracia mais diversa significa uma burocracia mais próxima da população, mais participativa e, sobretudo, mais efetiva na condução das políticas públicas” (Gaetani; Lago, 2022, p. 160-161).

As políticas de ação afirmativa são potencializadoras para a implementação de políticas, programas, planos e projetos inovadores, que atendam às demandas contemporâneas. No atual modelo de construção de novas unidades habitacionais, distantes dos centros urbanos e a custos desproporcionais com a renda vigente nos países, os mais pobres continuam morando na parte da cidade que não é considerada cidade (Berth, 2023, p. 48).

Defende-se o fato de que a concretização da HIS, como política pública ampla e efetiva, na atual complexidade urbana, só deve ser configurada a partir da somatória de duas ou mais soluções distintas para a mesma questão. Configura-se como política

pública na área de HIS ações que, de acordo com as realidades territoriais, atuem não apenas na construção de novas unidades habitacionais, sobretudo em locais periféricos e carentes de infraestrutura e equipamentos urbanos, mas também como: aluguel social; requalificação de edifícios abandonados ou subutilizados; regularização fundiária; urbanização de favelas; e outras tantas medidas pertinentes, caso a caso.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS ATRAVÉS DE ESTUDOS DE CASO

Feito o percurso teórico, serão analisadas, nesse tópico, práticas urbanísticas por meio de estudos de caso de políticas públicas habitacionais. Optou-se por selecionar um estudo em cada país: Plano Estratégico de Habitação – Portugal, 2008; Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV-Entidades) – Brasil, 2009; Programa de Requalificação, Reabilitação e Acessibilidade (PRRA) – Cabo Verde, 2019; e *City Resilience Action Planning (CityRAP)* – Moçambique, 2015.

Os programas, planos e ferramentas urbanísticas têm em comum a construção horizontal e a representação – participação e colaboração popular. Por questões de delimitação textual, o presente artigo não entrará no mérito da durabilidade e continuidade dos estudos de caso, mas se atentará em destacar os pontos considerados de maior importância e as possíveis proximidades entre cada um deles.

O *Plano Estratégico de Habitação de Portugal*, de 2008, desenvolvido pelo Centro de Estudos da Universidade do Porto, coordenado pelo arquiteto Nuno Portas pretendia, em algum grau, contemplar as novas dinâmicas da sociedade portuguesa inserida no contexto do século XXI, diante de inícios da onda do Neoliberalismo.

Para o Plano importava modificar o papel do Estado, para uma atuação predominantemente reguladora, no quadro de uma cooperação e coordenação mais eficazes, considerando múltiplos atores. Assim, o Estado reforçaria as funções de planeamento, regulação, fiscalização e monitoramento, reorganizando sua função de agente principal – com as autarquias, as organizações sociais, as cooperativas, os privados – para a execução das medidas de política, clareando papeis e relações, e expectativas e responsabilidades (Guerra, 2011).

E para tal, o Plano contava com seis pontos principais: integração das políticas de habitação às demais políticas da cidade; uso de excedente habitacional para inserção socio-urbanística; privilegiar o regime de arrendamento no mercado privado e no público; melhor gestão do parque habitacional público existente; diversificação das fontes de financiamento; e regulação central feita em parceria com as comunidades locais.

O *Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV-Entidades)* do Brasil, de 2009, surgiu para atender famílias com renda entre 0 e 3 salários-mínimos. Braço de um programa maior, viabilizado pelo Ministério das Cidades, em instância federal, destaca-se as soluções para edifícios abandonados ou subutilizados no centro da cidade de São Paulo. Edifícios de uso residencial e não residencial foram retrofitados e receberam famílias.

Os habitantes foram moradores de ocupações urbanas do centro da cidade, coordenadas por Entidades e Movimentos sociais. Assim, para seu funcionamento o Programa exigia que a Entidade/Movimento crie duas Comissões: a de Representantes (CRE), responsável pelo acompanhamento financeiro do empreendimento; e a de Acompanhamento de Obras (CAO), responsável por acompanhar os trabalhos técnicos. Estas comissões devem ter membros distintos e devem prestar contas às famílias beneficiárias. A formação das comissões deve preceder a contratação do financiamento.

Para a execução das obras, a Entidade pode escolher entre quatro regimes distintos de construção: autogestão por autoconstrução; mutirão; administração direta; e cogestão através da empreitada global da obra a ser feita por empresa construtora (Rossetto Netto; D'Ottaviano, 2019).

A estruturação do Programa não significa sucesso inerente, mas é importante perceber a sofisticação de sua organização, funcionamento e alto índice de engajamento dos moradores frente aos desafios e vulnerabilidades sociais. Em outras palavras, o papel das Entidades e dos Movimentos, nesse processo, é muito relevante. O acolhimento e o empoderamento são potência.

O *Programa de Requalificação, Reabilitação e Acessibilidade (PRRA)* de Cabo Verde, de 2019, teve como objetivo principal a urbanização de assentamentos informais para a cidade de Mindelo. O arquiteto brasileiro Manoel Ribeiro, autor de projetos de urbanização de favelas cariocas pelo Programa Favela-Bairro, da Prefeitura do Rio de Janeiro, na década de 1990, foi convidado pelo governo de Cabo Verde para elaborar um plano-piloto.

Aos moldes do que foi realizado nas primeiras experiências brasileiras, contou-se com metodologia de imersão ao território. Para isso, equipes estiveram diariamente no local vivenciando o espaço junto aos moradores para garantir uma proposta contundente com as potencialidades da região. Foram priorizados infraestrutura, calçamento e equipamentos coletivos. Também se definiu que, ao menos 50 % da mão-de-obra

empregada deveria ser composta por moradores locais. Desta forma, a inclusão dos habitantes e a participação social foi efetiva no fortalecimento de novas propostas dos espaços públicos.

Este estudo de caso foi selecionado também para pontuar a importante repercussão do que foi o Programa Favela-Bairro. Sabe-se que, além de Cabo Verde, o Programa carioca também serviu de inspiração para projetos na Colômbia, Guatemala, Venezuela, El Salvador e no próprio Brasil – surgiram como programas subsequentes: Programa PAT-PROSANEAR (2000-2007), Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (2007-2014), Morar Carioca e Renova/SP (2010-2018).

A *City Resilience Action Planning (CityRAP)* de Moçambique, de 2015, surgiu como uma ferramenta de metodologia de planejamento participativo que inclui um conjunto de exercícios e atividades de treinamento direcionados à gestão do território em escala municipal. A implantação da ferramenta é dividida em fases de atuação durando, em média, de dois a três meses (Un-Habitat, 2018).

Essas fases normalmente são divididas da seguinte forma: visita preparatória [levantamento de dados]; curso intensivo [nivelamento de conhecimento]; cronograma de atividades; análise de dados e priorização de demandas; e elaboração e validação de quadro de ação para resiliência da cidade. De forma mais ampla que as demais, a ferramenta não se restringe ao recorte da política pública habitacional, mas sim às políticas públicas urbanas como um todo.

Assim, o território tem sido pensado para seu melhor desenvolvimento, considerando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) da ONU, para a *Agenda 2030*; e a *Agenda 2063* da União Africana. Os enquadramentos são de extrema importância na atualidade diante das mudanças climáticas das quais os países estão diante nesse século XXI.

A habitação de interesse social, em meio a isso, é essencial no sentido de conduzir o crescimento das manchas urbanas, independentemente da escala da cidade. Ressaltando que a garantia de representação – participação e colaboração, a atuação de assessoria técnica, as intervenções experimentais e o surgimento de processos *bottom-up*, “de baixo para cima” (Tradução nossa), não minimizam as responsabilidades do governo e a imediata necessidade de políticas públicas urbanas abrangentes, no sentido de erradicar a pobreza e as desigualdades sociais e garantir o Estado de bem-estar social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É a partir do material exposto, e por meio das metodologias aplicadas que se entende a necessidade da ampliação do debate acerca das políticas públicas na área de HIS frente as desigualdades sociais e as complexidades das cidades contemporâneas. Os processos participativos e colaborativos, são alternativas no empoderamento e engajamento dos moradores, no direito à cidade e nas cobranças por políticas públicas urbanas para produção de cidades mais justas que atendam, de fato, as populações vulneráveis.

Não é pretensão tentar solucionar aqui o debate, mas sim aprofundar a análise, insistindo nos aspectos de método e de conceitos importados de outros campos do conhecimento como meio de aproximação e investigação entre teoria e prática, exercício deficiente na área da arquitetura e do urbanismo.

Dada a precariedade das condições de salubridade, habitabilidade e, conseqüentemente, qualidade de vida, na realidade das cidades contemporâneas, especialmente no Sul Global, este trabalho reforça a necessidade de continuidade de pesquisas sobre o planejamento urbano como alternativa de mitigação de processos excludentes e desiguais. Para isso, análises demográficas, censitárias e territoriais são fundamentais. Estas são o ponto de partida no direcionamento de estratégias de governança e na articulação de diferentes escalas de intervenções.

Considera-se a compreensão da problemática por parte da sociedade como um todo, cujo elemento-chave se determina para futuras intervenções urbanísticas. É apenas a partir da compreensão das reais demandas sociais – atravessando o nevoeiro imposto pela ideologia opressora –, da democracia plena e do exercício da cidadania ativa que é possível a construção de um Estado forte e regulamentador, independentemente do governo vigente. A democracia, por definição, significa alternância de poder. Assim, enquanto os governos são, neste processo, transitórios, o Estado deve ser consistente, propositivo e deliberativo em algumas situações.

REFERÊNCIAS

BERTH, J. **Se a cidade fosse nossa**: racismos, falocentrismos e opressões nas cidades. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2023.

CHAUÍ, M. S. **O que é ideologia**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

LANÇA, F. Portugal tem mais casas para habitação, menos proprietários e mais inquilinos. **Jornal de**

Negócios, 16 dez. 2021. Disponível em: <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/portugal-tem-mais-casas-para-habitacao-menos-proprietarios-e-mais-inquilinos>.

GAETANI, F.; LAGO, M. **A construção de um estado para o século XXI**. Rio de Janeiro: Cobogó, 2022.

Guerra, I. As políticas de habitação em Portugal: à procura de novos caminhos. **Cidades, Comunidades e Territórios**, n. 22, 2011.

HOLANDA, S. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

MENDES, L. Gentrificação turística em Lisboa: neoliberalismo, financeirização e urbanismo austeritário em tempos de pós-crise capitalista 2008-2009. **Cadernos MetrÓpole**, 19, 479-512, 2017.

MOTA, C. G. **Ideologia da cultura brasileira (1933-1974)**: pontos de partida para uma revisão histórica. São Paulo: Editora 34, 2014.

REVISTA ARQUITETURA. Política Social do Mocambo. **Revista Arquitetura**, Rio de Janeiro, n. 13, 22-24, 1963.

ROSSETTO NETTO, A.; D'OTTAVIANO, M. C. L. Habitação em área central via programa Minha Casa Minha Vida Entidades: alternativas possíveis. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal. **Anais**: tempos em/de transformação-utopias, 2019.

SANTOS, B. S. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. **Revista Oficina**, Coimbra, n. 107, p. 1-53, 1998.

SANTOS, C. N. F. (2017). Habitação: o que é mesmo que pode fazer quem sabe?. *In*: COSTA, M. LOURDES PINTO MACHADO; SILVA, M. LAIS PEREIRA DA (org.). **Sementes urbanas 1**. Niterói: Eduff, 2017. p. 49-71.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2018.

SANTOS, M. **Manual de geografia urbana**. São Paulo: Edusp, 2012.

SANTOS, M. S. Integração e diferença em encontros disciplinares. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 65, p. 51-61, 2007.

UN-HABITAT. **City Resilience Action Planning Tool (CityRAP)**. Nairobi, 2018. Disponível em: <https://unhabitat.org/city-resilience-action-planning-tool-cityrap>.