

## DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NAS POLÍTICAS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL

### Uma análise dos modelos de gestão no Brasil e em Portugal

**Priscila Soares da Silva & Maria Lais Pereira da Silva**

*Universidade Federal Fluminense / RJ, Brasil*  
*priscila.soares@gmail.com*  
*marialaisp@gmail.com*

#### RESUMO

A política de produção pública de habitação de interesse social no Brasil na última década caracterizou-se por repasses diretos de recursos ao capital através do Programa Minha Casa Minha Vida. Se por um lado esse modelo buscou conferir agilidade à produção para obter rápido retorno econômico, por outro, restringiu a participação dos governos locais (estados e municípios). Em outra perspectiva identificamos que os processos de democracia participativa ganham uma especial relevância em Portugal, uma vez que estabelecem formas e metodologias decisórias descentralizadas e inclusivas em relação ao modelo central de gestão pública. Assim, este artigo examina os arranjos institucionais para a gestão das políticas habitacionais de interesse social em Portugal, buscando refletir sobre as possibilidades de relação com o cenário brasileiro, no intuito de questionar a matriz das políticas habitacionais elaboradas pelo governo central.

**Palavras-chave:** Democracia Participativa, Política de Habitação de Interesse Social, Programa Minha Casa Minha Vida, Governança Local.

**Linha de Investigação:** 1. Cidade e projeto **Tópico:** Planejamento, políticas e governança.

#### ABSTRACT

The policy of public production of social housing in Brazil in the last decade has been characterized by direct transfers of resources to capital through the Minha Casa Minha Vida Program. If, on the one hand, this model sought to give agility to production in order to obtain a quick economic return, on the other, it restricted the participation of local governments (states and municipalities). In another perspective, we identified that the processes of participatory democracy gain a special relevance in Portugal, since they establish decentralized and inclusive decision-making forms and methodologies in relation to the central model of public management. Thus, this article examines the institutional arrangements for the management of housing policies of social interest in Portugal, seeking to reflect on the possibilities of relationship with the Brazilian scenario, in order to question the matrix of housing policies developed by the central government.

**Keywords:** Participatory Democracy, Social Interest Housing Policy, Minha Casa Minha Vida Program, Local Governance.

**Thematic clusters:** 1. City and project **Topic:** Planning, policies and governance.

## 1. Introdução

O modelo adotado para a política de promoção de habitação de interesse social no Brasil, na última década, estabeleceu a moradia na dimensão econômica como ativo financeiro alavancador de investimentos, cujo principal objetivo foi estabilizar a economia do país frente à grande crise internacional do setor imobiliário americano. A lógica de gestão do modelo caracterizou-se por repasses diretos de recursos ao capital. Se por um lado essa lógica buscou conferir agilidade à produção para obter rápido retorno econômico, por outro, restringiu a participação dos governos locais (estados e municípios). Nesse sentido, parece ter desenvolvido uma relação de dependência direta ao governo central.

A política recente de produção habitacional brasileira passou por um momento de forte investimento público em grandes obras através do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (2007 – 2014), contudo não houve um processo participativo para estruturar suas principais ações. Em um país que já registrou mais de 10.000 conselhos de política pública (IPEA, 2015) e os primeiros ciclos de OPs (Orçamentos Participativos) no mundo, parece possível pensar numa retomada dessa dinâmica, porém é preciso avaliar os métodos viáveis frente à fragilidade da componente de participação no modelo adotado tanto no cenário nacional como internacional.

Na contramão ao que parece ser o *modus operandi* para elaboração de grandes políticas públicas no Brasil, sobretudo quando consideramos a produção de habitação de interesse social, lançamos nosso olhar ao desenvolvimento de uma nova geração de políticas de habitação em Portugal, que vem buscando estabelecer uma relação mais aproximada com as experiências locais de democracia participativa. Nesse cenário, apontamos algumas experiências, como os contributos para o “Planejamento Estratégico Habitacional 2008 – 2013” que trazem possibilidades de arranjos democráticos e políticas integradas aos territórios. Outra estratégia de planejamento e governança local surge das experiências de democracia participativa, notadamente os ciclos de orçamento participativo – OPs, que contam com uma rede de apoiadores formada por representantes da sociedade civil, autarquias locais e a academia, esta última representada pelo trabalho desenvolvido junto ao Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra – CES, que se tornou uma referência sobre o tema na Europa.

Em face desse contexto que incentiva a discussão local das políticas, os processos de democracia participativa ganham uma especial relevância, uma vez que estabelecem formas e metodologias decisórias descentralizadas e inclusivas em relação ao modelo central de gestão pública.

Assim, este artigo examina os arranjos institucionais para a gestão das políticas habitacionais de interesse social em Portugal, buscando refletir sobre as possibilidades de relação com o cenário brasileiro, no intuito de questionar a matriz das políticas habitacionais elaboradas pelo governo central.

Partimos da hipótese de alternativas ao modelo brasileiro, considerando as referências das experiências em Portugal através do trabalho desenvolvido pelo CES, e também norteada pela pesquisa do cenário das novas políticas públicas de habitação. Essas alternativas, na sua relação com a realidade brasileira, implicam a priorização da participação mais protagonista dos municípios e de suas organizações sociais, como um dos possíveis fatores para a implementação de uma democracia participativa.

O trabalho fundamentou-se na pesquisa sobre as estruturas de gestão da política habitacional em Portugal, bem como nas experiências de democracias participativas coordenadas pelo CES, que envolveu levantamento de fontes documentais e entrevistas. Outra frente de trabalho refere-se a pesquisas sobre o período recente da política habitacional brasileira relacionado ao programa federal “Minha Casa Minha Vida”.

Uma questão a ser investigada pela pesquisa é como incorporar os processos participativos dentro da estrutura do Estado, uma vez que precisamos dessa institucionalidade para discutir políticas públicas no recorte da habitação de interesse social.

A respeito das questões discutidas, Boaventura de Sousa Santos (2003) propõe uma reflexão sobre a teoria e a prática dos movimentos de democracia participativa. Segundo o autor, a prática tem sido vista como “marginal e parapolítica – uma característica desejável, mas não essencial, de uma democracia moderna” (SANTOS, 2003: 94). No entanto, Boaventura ressalta a necessidade cada vez maior dessas práticas, tendo em vista o cenário hegemônico global em que as estruturas políticas de tomada de decisão estão cada vez mais alienadas da população.

Parece claro que os processos de democracia participativa precisam ser sistêmicos, de modo a alcançarem uma centralidade, tal qual se estabeleceu no país na década de 1990 e no início dos anos 2000. Como vimos, as experiências de OP contemporâneo praticadas no Velho Mundo podem apontar novas diretrizes, mas também apresentarão outros desafios.

## **2. O Programa Minha Casa Minha Vida – um modelo centralizado de política pública**

Após a Constituição de 1988, a política habitacional sofreu os maiores impactos gerados pela falta de investimento. De fato, de 1964 a 1986, através do Banco Nacional de Habitação (BNH), o registro da produção em escala nacional era de 4,5 milhões de moradias, com financiamentos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Entretanto, a partir desse período, a Caixa Econômica Federal - CEF assume a operacionalização dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e dos programas habitacionais do Governo Federal. É importante salientar que a CEF, ao contrário do BNH, não é um órgão de fomento. Sua função é a de concentrar os recursos e controlar os financiamentos habitacionais, funcionando com uma espécie de empresa, com normas institucionais estabelecidas para gerar lucros. Em decorrência desse modelo de controle, nota-se o estabelecimento de uma política individual de financiamento em detrimento de uma política de Estado.

Diante dessa mudança, entre outros fatores, houve uma significativa queda nos financiamentos para habitação popular, que só serão retomados em escala com a criação do Ministério das Cidades no primeiro mandato do governo Lula, em 2003.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), assim como outros grandes programas de investimento criados ao longo dos dois mandatos do presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), reforçaram o papel da União no controle sobre o desenho institucional das políticas sociais, com interferência direta na autonomia política e de gestão dos municípios. Se por um lado os programas criados representaram um momento de retomada econômica e tentativa de implementação de uma política social, por outro, apontam para uma relação estreita entre mercado e Estado estabelecida em esferas decisórias centralizadoras.

Quando o PMCMV foi criado em 2009, o programa foi instituído como parte de um plano mais amplo de recuperação econômica e, portanto, na esteira de uma série de ações cujo caráter principal era acelerar a produção, gerar receita e emprego. O Estado assumiu o consagrado papel hierárquico de orientador dos rumos da economia. Nessa hierarquia, o mercado desempenharia “um papel de dependência deste papel substantivo do Estado, e não apenas de sua função estritamente política” (Reis, 2011). No entanto, a função do mercado, descrita nas relações de competência estabelecidas pelo PMCMV, evidencia uma relação de domínio sobre o setor de promoção de habitação de interesse social nesse período.

De acordo com as regras do PMCMV, as empresas da construção civil participariam apresentando propostas para a execução dos projetos aprovados pelos municípios e realizariam a guarda dos imóveis após a conclusão e legalização das unidades habitacionais. Caberia ao poder público local, além da aprovação dos projetos, a indicação e seleção dos beneficiários, conforme critérios nacionais e adicionais de priorização, definidos em portaria pelo Ministério das Cidades. É de se notar que o governo central parece ter papel hierárquico mais relevante, considerando-se as responsabilidades designadas ao banco público financiador do programa, a Caixa Econômica Federal, encarregada da definição dos critérios e expedição dos atos necessários à operacionalização do programa, bem como pela definição dos critérios técnicos.

Nesse momento, o Ministério das Cidades assume um papel central na formulação do PMCMV, ficando responsável por estabelecer diretrizes, fixar regras e condições, definir a distribuição de recursos entre as Unidades da Federação, além de acompanhar e avaliar o desempenho do programa. A análise do papel estabelecido pelo programa para governos locais nos leva a identificar relações desiguais de competências.

Os governos locais aderiram ao programa através da assinatura do termo de responsabilidade, no qual se estabeleceu o compromisso de ser o “facilitador” à implementação dos projetos, destacando-se a indicação das áreas prioritizadas para implantação dos projetos, isenção de tributos, aporte de recursos, indicação da demanda, indicação de solicitantes para a venda dos empreendimentos e execução do Trabalho Técnico Social junto aos beneficiários dos empreendimentos implantados. O termo “facilitador”, designado ao ente federativo, já evidencia o papel coadjuvante dos municípios na gestão do PMCMV.

A forma de contratação e produção do PMCMV, realizada diretamente pelos Agentes Financeiros, principalmente pela Caixa Econômica Federal, possibilitou às empreiteiras ofertar seus projetos em terrenos de sua escolha, gerando grande pressão sobre os órgãos municipais competentes. Por conseguinte, os municípios foram levados a aprovar projetos em curto prazo e atender às metas do programa, independentemente da sua qualidade urbanística, da legislação local vigente e da inserção dos conjuntos no território municipal.

Vale lembrar que nesse período quase todas as secretarias municipais de habitação atuavam exclusivamente como operadoras locais do PMCMV. A replicação desse modelo ao longo dos anos produziu consequências na própria organização institucional dos municípios, condicionados a executar políticas produzidas de cima para baixo, em pacotes prontos com regramentos controlados também externamente. Ao mesmo tempo, verifica-se que o PMCMV não foi acompanhado, principalmente nos períodos iniciais de sua implementação, pela elaboração de outros planos ou políticas complementares de habitação local. Isso pode ser explicado, entre outros fatores, pela disponibilização exclusiva de recursos para o programa, e parte em função do esvaziamento de estruturas preparadas para pensar e elaborar a política pública local.

Segundos dados dos censos realizados pelo IBGE em 2009, ano do lançamento do PMCMV, identificou-se que das 27 capitais brasileiras, 16 possuíam Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), considerado o principal instrumento de organização dos investimentos habitacionais locais. Entre as capitais da região Norte, 71% (cinco cidades) não possuíam PLHIS, e 86% (seis cidades) não constituíram secretarias exclusivas para a gestão da política habitacional local. Nas capitais da região Sudeste, que registravam o maior déficit habitacional do país, o diagnóstico era semelhante.

As maiores capitais do país: Rio de Janeiro e São Paulo, que juntas registravam um déficit habitacional da ordem de mais de dois milhões de unidades habitacionais, também não haviam elaborado seus planos locais de habitação em 2009, apesar de possuírem secretarias exclusivas para gestão da política habitacional local. A ausência de organização para PLHIS se reproduzia na maior parte dos estados brasileiros, com destaque para região Centro-Oeste, em que a totalidade das capitais não possuía PLHIS, incluindo a capital do Distrito Federal. Vale destacar que a ausência de planejamento nas capitais do país aponta para uma ausência ainda maior nos demais municípios das regiões brasileiras. Considerando esse cenário e os investimentos do PMCMV indicados nos balanços oficiais do governo federal em 2015<sup>1</sup>, que registraram investimentos em 5.338 cidades (96% do total dos municípios brasileiros), constata-se uma desvinculação entre a política habitacional central e o planejamento habitacional local.

Para estabelecer um contraponto ao que podemos identificar como um ciclo vicioso de gestão central-local da política habitacional brasileira, observemos a experiência portuguesa na elaboração de um conjunto de ações estratégicas para pensar o seu modelo de política habitacional, que será detalhado na seção a seguir.

### **3. Novas políticas de produção habitacional portuguesa – um olhar para os territórios**

Antes de tudo é preciso reconhecer que, por muitas décadas, a promoção da casa própria foi o grande pilar da política habitacional portuguesa. Essa política de incentivo levou locatários a adquirirem unidades alugadas em alojamentos, na maioria dos casos por meio de sistemas facilitados de crédito.

O diagnóstico do setor de habitação revelava uma continuidade das mesmas práticas do Estado Novo<sup>2</sup>. Diante de um quadro de pouca oferta de habitação social e inoperância do Estado instituiu-se uma espécie de intervencionismo afrouxado, que permitiu a imposição de interesses especulativos como única alternativa de oferta de habitação. Ferreira (1987) aponta as razões do fracasso da política habitacional portuguesa, apoiada em um modelo que não se ajustava às condições institucionais de gestão e às características de ocupação urbana da população .

A promoção individual de habitação e os pequenos empreendimentos correspondem, ainda, a um processo de ocupação do habitat mais ajustado às condições culturais, econômicas e técnicas administrativas do nosso país. Mas, para nossa desventura, as atenções dos responsáveis, as estruturas e

<sup>1</sup>O balanço oficial do PMCMV de 2015 considera os investimentos realizados pelo período de maior produção do programa: 2009 a 2014.

<sup>2</sup>A intervenção do setor público na produção habitacional durante os anos de regime político autoritário, período conhecido como Estado Novo (1933 a 1974), era mínima e fragmentava-se em programas de pouco alcance para determinados grupos sociais como famílias com baixíssimo extrato de renda, pensionistas e funcionários públicos.

os dinheiros têm-se orientado quase exclusivamente para os grandes promotores. A insistência nesse modelo de promoção pesada, que exige estruturas empresariais e administrativas inexistentes no país e que não se ajusta às nossas realidades sociológicas e institucionais, tem constituído um dos fatores determinantes do fracasso da política habitacional. (Ferreira, 1987:43).

Em busca de um realinhamento entre as necessidades reais de habitação, baseadas nas demandas dos grupos sociais locais, e passadas algumas décadas de desajustes da política habitacional portuguesa, verificou-se uma reorientação estratégica desse modelo, em que o incentivo à aquisição de habitação própria deu lugar à promoção da reabilitação e arrendamento (aluguel). Com o fim dos chamados créditos bonificados em 2002, passou-se igualmente a recomendar uma maior participação dos municípios na política de habitação, concretizada pela transferência do patrimônio federal para as autarquias. A prioridade passou a ser a modernização da legislação do arrendamento, a criação de um regime de renda coparticipada e, ainda, o combate às habitações devolutas. Foi também apresentada uma sugestão para a criação de programas de financiamento de apoio à reabilitação de moradias, especialmente nos centros históricos, com o propósito de inverter o despovoamento dessas zonas. Além disso, pretendia-se adotar a requalificação e inclusão de infraestruturas nos bairros sociais pobres. A partir desse momento, tem-se um novo olhar para os territórios, que se materializa através do Plano Estratégico da Habitação (2008-2013).

O Plano Estratégico da Habitação (2008-2013) pretendeu reorientar as políticas de promoção habitacional em Portugal com a incorporação de novos instrumentos legislativos. Segundo o Relatório de Contributos para o seu debate, o objetivo do plano era repensar o papel do Estado através da identificação do diagnóstico habitacional existente, e da necessidade de alinhar as relações com o mercado. Nesse sentido, o Estado deveria assumir um papel muito maior de regulador e subsidiário. Destaca-se a importância das parcerias público-privadas e das políticas fiscais e de incentivos financeiros para os diversos agentes. Segundo o plano, essa estratégia valorizaria, sobretudo:

(a) as orientações para o mercado através da negociação de contrapartidas que permitam o acesso ao mercado de grupos de menor solvência; (b) orientação das políticas da oferta para a reabilitação do stock habitacional abrangendo os públicos apoiados; (c) o predomínio gradual do “apoio à pessoa” sob a forma de subsídios de acesso ao alojamento; (d) orientações de apoio público para grupos específicos identificados como carecendo de apoio (população com deficiência, famílias de menores rendimentos, grupos em circunstâncias temporárias especiais, etc.); (e) orientações para um aumento de eficiência na gestão do parque público existente ou em construção; (f) intervenções desenvolvidas na lógica do “desenvolvimento social urbano” nos bairros com maiores manifestações de exclusão; (g) apoio a um funcionamento do mercado de habitação mais equilibrado e ajustado; (h) desenvolvimento de um planejamento urbano mais articulado com as dinâmicas sociodemográficas e com as condições de habitabilidade, e dessa forma com as políticas sociais e de cidade. (Contributos para o Plano Estratégico, 2008:13).

Essas ações teriam espaço na diversificação das políticas de promoção habitacional, principalmente voltadas aos grupos mais vulneráveis, com a adoção de mecanismos fiscais e financeiros, e pela busca de novas fontes de financiamento. Um eixo muito destacado no Plano Estratégico dizia respeito ao papel das Autarquias<sup>3</sup>, responsáveis pela administração e gestão dos territórios locais. O plano considerava como responsabilidade fundamental desses órgãos públicos a participação no planejamento das ações de diagnóstico habitacional, e a identificação dos tipos de intervenção, que deveriam estar assentadas em Programas Locais de Habitação (PLH), de médio prazo, elaboradas segundo as regras da instituição de caráter central, o Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana – IHRU<sup>4</sup>.

Entre as estratégias mais significativas conectadas às demandas habitacionais locais, podemos identificar a instituição dos Planos Locais de Habitação. Os PLHs creditavam às autarquias locais o papel de diversificar suas estratégias, dinamizar suas ações e elaborar um planejamento que concorresse por recursos centrais. O IHRU assentaria suas ações na gestão participada com as autarquias locais, e “na organização dos recursos do Estado, na elaboração de propostas legislativas, e no acompanhamento e avaliação dos resultados das políticas e programas em curso”. (Contributos para do Plano Estratégico, 2008:81).

O Programa Local de Habitação (PLH) foi adotado pelo município de Lisboa, “a partir do levantamento das necessidades e com a participação de vários atores e resultou na criação de diversos programas, sendo considerado um instrumento de mudança inovador, permitindo adequar às respostas as necessidades locais”. (Habitação: cem anos de políticas públicas em Portugal, 1918-2018:473).

Como vimos na seção anterior, a gestão local do Programa Minha Casa Minha Vida foi limitada pela adoção de um modelo federal de política pública, que impôs aos municípios o passivo das intervenções no território, se sobrepondo às políticas de planejamento habitacional local. Estas, por sua vez, foram sendo elaboradas em grande parte dos municípios após a criação do programa federal. Claramente, esse modelo restringe a participação dos governos locais (estados e municípios) e evidencia uma relação de dependência direta ao governo central. Ao relegar aos municípios apenas o papel de executores da política central, o modelo brasileiro retira sua autonomia, constitucionalmente estabelecida, e limita as práticas e políticas de promoção habitacional local. Por outro lado, a experiência portuguesa, orientada pelo Plano Estratégico de Habitação, ampliaria esta conexão propondo um novo pacto entre Estado e governos locais.

Esse pacto com base nas experiências locais de gestão está em consonância com as experiências de democracia participativa desenvolvidas nos últimos anos em Portugal, com apoios estratégicos do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES). Nossas pesquisas e entrevistas com agentes e gestores de projetos, monitorados pelo CES, apontam para a criação de um ambiente de fortalecimento dos processos de Orçamentos Participativos locais que sedimentaram o caminho para a viabilização do primeiro Orçamento Participativo Nacional realizado, em 2017, por Portugal. Entre os projetos pesquisados destaque o Portugal Participa (PP) (2014). Com um orçamento de 1.384.97,38 euros, o projeto teve como objetivo principal a promoção de processos de democracia participativa em Portugal, com foco nas ações de formação e estruturação das administrações locais e na ampliação da participação da sociedade civil. Dentre as componentes identificadas no Plano de Ação do PP, destaque a organização da população para a gestão

<sup>3</sup>As autarquias locais são entidades públicas que desenvolvem a sua ação sobre uma parte definida do território e são dotadas de órgãos representativos próprios. No continente, existem as freguesias, os municípios e as regiões administrativas (estas últimas ainda não instituídas em concreto). Nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira, apenas as freguesias e os municípios.

<sup>4</sup>O IHRU surge em 2007 a partir de uma reorganização estrutural do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, com a ampliação das funções do Instituto Nacional de Habitação.

do território, particularmente associada à consolidação de instrumentos de regulação para gestão do parque residencial do território. Dada a importância desse tema, e o recorte estabelecido nesta pesquisa, lançamos nosso olhar para a compreensão do potencial desses projetos na identificação de diretrizes capazes de organizar um processo coletivo de diagnóstico habitacional local, voltados ao atendimento dessa demanda.

Segundo o “Caderno de Boas Práticas do PP”, a organização da população para gestão do território envolve diversos mecanismos possíveis, são eles:

- Instituir mecanismos de responsabilização individual e coletiva;
- Criar, ou reforçar, uma estrutura de representação das pessoas e famílias residentes;
- Constituir a população do território marginalizado como interlocutora válida das autarquias, dos serviços públicos e dos demais parceiros sociais;
- Favorecer uma atitude de apropriação positiva do espaço comunitário pela sua população, com reflexos ao nível da preservação e melhoria dos imóveis, dos equipamentos e do espaço público;
- Contribuir para a reconfiguração da identidade coletiva e para a sua valorização no exterior (Cadernos de Boas Práticas, 2016: 34).

As ações desenhadas pelo PP tem uma escala local e visam constituir sujeitos capazes de identificar os problemas mais imediatos relacionados à sua habitação ou bairro. De modo mais específico, este projeto se estrutura a partir da escala do prédio, dos representantes do bloco de apartamentos, da atenção e vigilância, e do conhecimento das instituições competentes para resolução dos pequenos conflitos. Importante perceber que, embora a escala da ação seja local, é justamente a organização coletiva desses sujeitos que abre caminho para a discussão de pautas mais complexas da cidade.

Para fortalecer ainda mais essa capacitação local, faz-se necessária uma constância de projetos que evitem o estabelecimento de canais exclusivos de legitimação de determinados processos. Em nossa pesquisa, identificamos esse instrumento estabelecido como um dos produtos do PP, denominado Rede de Autarquias Participativas (RAP). A rede é um espaço de troca de experiências entre as municipalidades, de cooperação e de animação para os ciclos de orçamentos participativos. Formada por 46 autarquias que assinaram um termo de compromisso coletivo de criação e manutenção, a rede surge como uma plataforma de colaboração informal e, portanto, sem maiores obrigações legais. Em seu memorando de formação já se estabelece uma estrutura de organização que contempla reuniões periódicas, uma presidência alternada entre os membros e uma coordenação assegurada pela Associação denominada In Loco, como parte das atividades do projeto Portugal Participa (Memorando Oficina RAP, 3/12/2014).

O coordenador da In Loco (instituição responsável pela secretaria da RAP), o sociólogo Nelson Dias, destaca que a rede é hoje um instrumento essencial para a manutenção e monitoramento dos processos de Orçamento Participativo nas autarquias. Essa ferramenta promove ações como seminários e concursos de boas práticas que dão visibilidade aos principais projetos financiados pelos OPs. Para o coordenador, o crescimento e a manutenção da rede se estabelecem pelo seu caráter informal e pelo tipo de discussão e projetos disseminados a partir dela. Segundo Dias, a elaboração de políticas públicas de maior alcance,

como as de promoção de habitação social, necessitam de uma vinculação institucional que, por vezes, pode limitar o processo de discussão pública. (Entrevista concedida à autora em 23/04/2019).

Por outro lado, é importante perceber que os processos de democracia participativa significam uma porta de entrada para outras discussões mais amplas em relação à produção de cidades. Nesse sentido, o próprio PP reconhece a importância desse conceito em sua Carta de Recomendações para a Assembleia da República e para as Assembleias Regionais da Madeira e dos Açores (2016), um documento cujo objetivo era contribuir para a criação de um marco legal da participação em Portugal.

Reconhecer a importância da participação dos cidadãos na identificação de problemas e no desenho de respostas como um princípio significa ter a participação na condição de um “direito meio” e um “direito fim”, em outras palavras, significa o entendimento de que a participação e o diálogo entre diferentes saberes será um caminho para garantir a efetivação e a qualificação do exercício dos demais direitos fundamentais e, ao mesmo tempo, um direito em si a ser, também ele, efetivado. (Carta de Recomendações, 2016:4).

Nessa reflexão, identificamos como elemento fundamental para sedimentar os conceitos de gestão democrática: o envolvimento dos cidadãos no diálogo sobre território e políticas públicas e, ainda, as propostas para desenvolver esse diálogo. A dinâmica estabelecida pelo PP poderia permitir que essa participação contemplasse discussões mais amplas como, por exemplo, a política de produção da habitação em nível local.

#### **4. Considerações finais**

A análise do modelo adotado para a política de promoção de habitação de interesse social no Brasil, na última década, e o desenvolvimento de uma nova geração de políticas de habitação em Portugal apontam para o questionamento da matriz da gestão da política habitacional e, em uma escala mais ampla, para a formulação de políticas públicas.

Como vimos na análise, o Programa Minha Casa Minha Vida priorizou uma gestão privada do processo de promoção pública de habitação de interesse social. Em outra frente de análise, identificamos como foi possível a aplicação de regras centrais diante da fragilidade institucional dos governos locais. A política promovida pelo PMCMV prescinde de uma organização institucional local e da elaboração de políticas locais de habitação, pois se estrutura a partir de regras centrais com definição de papéis e responsabilidade complementares por partes dos governos locais.

Passados dez anos do lançamento do PMCMV, o diagnóstico nos municípios em relação à política local de habitação de interesse social parece ter evoluído pouco. Apesar de em 2017 todas as capitais brasileiras possuírem PLHIS, dos 5.570 municípios brasileiros, apenas 39,7% possuem um Plano Municipal de Habitação, e cerca de 70% possuem algum tipo de estrutura responsável pelas políticas de moradia. (Perfil dos Municípios, IBGE, 2017).

A ausência significativa de instrumentos de planejamento da política habitacional local parece evidenciar uma ausência de instrumentos e espaços de participação nessa construção. Apesar do reconhecimento institucional da necessidade de participação, inclusive em políticas urbanas em geral, como nos ciclos de debate das Conferências das Cidades<sup>5</sup>, observamos que a gestão da política de habitação social brasileira tem reforçado a relação vertical central – local. A adoção de um modelo federal de política pública impõe aos municípios o passivo das intervenções no território, e se sobrepõe às políticas de planejamento habitacional local.

Caminhando no sentido contrário aos modelos totalizantes, Portugal vem, na última década, fortalecendo as gestões locais através dos processos de democracia participativa e da formulação do Planejamento Estratégico Habitacional, contribuindo para a formação de sujeitos políticos. É relevante esclarecer que a escala demográfica dos processos de Orçamento Participativo portugueses apresentam vantagens em relação aos processos de planejamento brasileiros, em função das pautas locais e do conjunto mais reduzido de atores que podem interagir nesses projetos. Em nossa pesquisa, identificamos essa estratégia de recorte como uma ferramenta fundamental para o fortalecimento das gestões locais, ou seja, uma diretriz de planejamento para a discussão das políticas públicas brasileiras do ponto de vista dos seus interlocutores principais: as administrações municipais e a sociedade civil organizada.

Ao creditar às autarquias locais o papel de diversificar suas estratégias, dinamizar suas ações e elaborar um planejamento para concorrer por recursos centrais, os Planos Locais de Habitação portugueses invertem a lógica de gestão central – local, devolvendo às administrações locais seu papel de formulador de políticas públicas.

Ao investigar esses dois modelos habitacionais, o presente artigo propõe uma reflexão sobre uma nova matriz de gestão da política habitacional brasileira que priorize a participação mais protagonista dos municípios, e a correlação entre os planos habitacionais e os investimentos públicos, com ênfase na retomada de uma dinâmica de participação cidadã estrutural.

## 5. Referências

ANDRADE, L. S (Org.). (2015). Para além da Unidade Habitacional: pela moradia e pela cidade no contexto da construção da [minha] casa e da [minha] vida. Rio de Janeiro: UFRJ PROURB CiHabE.

BONDUKI, N; KOURY, A. P. (2014). Os pioneiros da Habitação Social: Cem anos de política pública no Brasil. São Paulo: UNESP e Edições SESC São Paulo.

CARDOSO, A. L. (Org.). (2012). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital.

CASTRO, M. H.C. (2017). Governabilidade, Governança e Democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo Legislativo, Revista Scielo [Online], disponível em:

< <http://dx.doi.org/10.1590/S001152581997000300003> > Acesso em 13 de maio de 2017.

<sup>5</sup>A Conferência Nacional das Cidades foi instituída, durante o primeiro mandato do Presidente Lula (2003 -2006), como um espaço de debate entre governo e sociedade civil para discussão da política de desenvolvimento urbano do Brasil.

CAVALCANTI, C. R. (2012). Modelo Federativo Brasileiro e suas implicações no campo das políticas educacionais. III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação, Zaragoza, 1-4 novembro.

CET/ISCTE. (2008). Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008-2013: Política de Habitação, Estratégia e Modelo de Intervenção (Documento De Trabalho Para Debate), Lisboa.

FERREIRA, A. (1997). Por uma nova política de Habitação. Porto: Afrontamento.

FREIRE, A. (Org). (2015). O futuro da representação política democrática. Lisboa: Nova Vega.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. (2012). Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2010. Belo Horizonte:FJP.

INSTITUTO DA HABITACAO E DA REABILITACAO URBANA. (2018). Habitação cem anos de políticas públicas em Portugal 1918 – 2018. Lisboa: Nacional-Casa da Moeda.

\_\_\_\_\_: (2018) Plano de Atividades & Orçamento de Gestão. Secretaria de Estado de Habitação. Lisboa: Nacional-Casa da Moeda.

MARICATO, E. (2017). O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. Carta Maior, 27 maio 2009. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. (2011). O impasse da política urbana no Brasil. Rio de Janeiro: Vozes.

MELO, M. A. B. C. de. (1995), Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento, in L. Valladares (org.), Governabilidade e Pobreza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

NEVES, V. (1997). Elementos para uma abordagem integrada da questão habitacional em Portugal. (23-63). In Barros, Carlos Pestana; Santos, J.C. Gomes. A habitação e a reintegração social em Portugal: Lisboa: Vulgta.

Projeto Portugal Participa (2016). Contributos para o fortalecimento da democracia participativa em Portugal: carta de recomendações para a Assembleia da República e para as assembleias regionais da Madeira e dos Açores. Lisboa: CES e In Loco.

REIS, J. (2016). Estado e mercado: Uma perspectiva institucionalista e relacional, Revista Crítica de Ciências Sociais [Online], 95 | 2011, colocado online no dia 01 Dezembro 2012, criado a 15 Novembro 2016. URL: <http://rccs.revues.org/4355> ; DOI : 10.4000/rccs.4355.