



utad

UNIVERSIDADE DE TRÁS-OS-MONTES
E ALTO DOURO



O COMPROMISSO

DEMOCRÁTICO

COM A PARTICIPAÇÃO

CÍVICA

EM TEMPOS DE
EMERGÊNCIA E
RECONSTRUÇÃO DO

**NOVO
NORMAL**

P A R C E R I A E A P O I O



Associação Nacional
de Assembleias Municipais



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.



O C O M P R O M I S S O

DEMOCRÁTICO

C O M A P A R T I C I P A Ç ã O

C Í V I C A

E M T E M P O S D E
E M E R G Ê N C I A E
R E C O N S T R U Ç ã O D O

**NOVO
NORMAL**

FICHA TÉCNICA

Título

O compromisso democrático com a participação cívica em tempos de emergência e reconstrução do novo normal

Edição

EAPN Portugal / Rede Europeia Anti-Pobreza

Rua Costa Cabral, 2368

4200-218 Porto

www.eapn.pt

Organizadores

Catarina Oliveira

Técnica Superior de Sociologia do Núcleo Distrital de Vila Real da EAPN Portugal / Rede Europeia Anti Pobreza

Hermínia Gonçalves

Professora, Universidade de Trás os Montes e Alto Douro (UTAD),
Investigadora, Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento (CETRAD-UTAD)

Parceria e Apoio

**ANAM – Associação Nacional de Assembleias Municipais
ISS I.P. – Instituto da Segurança Social**

Colaboraram neste produto

**António Martinho, Bruno Pires, Carla Alves,
Catarina Oliveira, Cristina Mamede, Giovanni Allegretti,
Hermínia Gonçalves, Lisete Gonçalves, Maria José Vicente,
Marta Silva, Paula Cruz, Patrícia Grilo, Raquel Meireles
e Sheila Holz.**

Produção e paginação

Carneiro Comunicação
carneirocom.com

ISBN

978-989-8304-72-8

Data

outubro 2021

Nota - este produto foi desenvolvido no âmbito do Plano de Atividades do Núcleo Distrital de Vila Real da EAPN Portugal / Rede Europeia Anti-Pobreza
Email: vilareal@eapn.pt

Índice

01

NOTAS INTRODUTÓRIAS **06**

Hermínia Gonçalves

02

A IMPORTÂNCIA DAS QUESTÕES SOCIAIS AO NÍVEL DA PARTICIPAÇÃO CÍVICA NO QUADRO DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA E NO CONTEXTO DA PRESIDÊNCIA PORTUGUESA **12**

António Martinho

03

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL DOS CIDADÃOS EM SITUAÇÃO DE POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL **25**

Maria José Vicente e Paula Cruz

04

AS EXPERIÊNCIAS LOCAIS DE PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO NO DISTRITO DE VILA REAL: PERCURSOS ONGOING **30**

Catarina Oliveira

05

DA CONSCIÊNCIA INDIVIDUAL E SOCIAL À AÇÃO CIDADÃ - A EXPERIÊNCIA DAS OFICINAS DE CAPACITAÇÃO DO CONSELHO LOCAL DE CIDADÃOS DE AVEIRO **37**

Cristina Mamede

06

CONSELHO LOCAL DE CIDADÃOS DE LEIRIA – ENSAIOS DE PARTICIPAÇÃO CÍVICA “O EXEMPLO DA PEÇA DE TEATRO NO ÂMBITO DA CAMPANHA “DESPIR PRECONCEITOS, VESTIR A INCLUSÃO” **43**

Patrícia Grilo

07

ALGUMAS NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA LOCAL PARTICIPATIVA A PARTIR DOS NÚCLEOS DISTRITAIS DA EAPN PORTUGAL **48**

Catarina Oliveira, Cristina Mamede e Patrícia Grilo

08

O PAPEL DOS CONSELHOS LOCAIS DE AÇÃO SOCIAL NO EXERCÍCIO DA PARTICIPAÇÃO CÍVICA: DE ONDE VIMOS E PARA ONDE VAMOS **53**

Carla Alves

09

A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NA GESTÃO PANDÉMICA: RESPOSTAS PARTICIPATIVAS DE PLACE-BASED NO ENVELHECIMENTO **58**

Bruno Pires e Hermínia Gonçalves

10

NOVAS E VELHAS ROUPAGENS SOCIAIS: REDES DE APOIO, RECONFIGURAÇÕES, INOVAÇÃO, EQUIPAMENTOS E FINANCIAMENTOS **74**

Lisete Gonçalves, Marta Silva e Raquel Meireles

11

HABITAR E PARTICIPAR: QUAIS OS DESAFIOS PARA O CONTEXTO PORTUGUÊS? **80**

Giovanni Allegretti e Sheila Holz

12

O PAPEL DAS ASSEMBLEIAS MUNICIPAIS E DE FREGUESIA NA PARTICIPAÇÃO CÍVICA DOS/AS MUNÍCIPIES/FREGUESES **109**

António Martinho

HABITAR E PARTICIPAR:
QUAIS DESAFIOS PARA O CONTEXTO PORTUGUÊS?

Giovanni Allegretti // Sheila Holz

11

01 02 03 04 05 06 07 08 09 10 **11** 12

HABITAR E PARTICIPAR: QUAIS DESAFIOS PARA O CONTEXTO PORTUGUÊS?



Giovanni Allegretti
Centro de Estudos Sociais da Universidade
de Coimbra



Sheila Holz
Centro de Estudos Sociais da Universidade
de Coimbra

Resumo

Neste artigo, abordando a ideia da participação cívica e da habitação adequada como direitos garantidos constitucionalmente, pretendemos responder à pergunta central “como e em que medida a política habitacional portuguesa pode beneficiar da participação cívica para ajudar na reconstrução dos paradigmas da habitação?”. Para tal, percorremos a história do diálogo “incompleto” entre formas de participação cívica e o tema habitacional em Portugal durante as últimas quatro décadas. A análise é feita através do “espelho” representado por algumas boas práticas internacionais, para entender como, na atual conjuntura por-

tuguesa, uma maior participação nas políticas habitacionais poderia fortalecer a democracia, tanto em temas que dizem respeito aos standards de qualidade dos lugares de vida, como no quadro mais amplo das políticas de desenvolvimento económico e de planeamento que afetam o habitar.

Introdução

O presente artigo visa contribuir para a discussão da importância da participação cidadã para a reconstrução dos paradigmas da habitação nas novas políticas habitacionais portuguesas no sentido do cumprimento do Direito

à Habitação Adequada. Centra-se, assim, na transformação dinâmica dos principais conceitos relacionados com a acessibilidade e adequação da habitação. Na Constituição Portuguesa (e nomeadamente no artigo 65º), este direito está relacionado com o ordenamento do território e as políticas de planeamento dos assentamentos humanos. Internacionalmente, e também em Portugal, uma habitação digna está vinculada à garantia de outros direitos, como o direito à vida, à privacidade, à educação e ao meio ambiente saudável, pois garantem estabilidade, segurança e a dignidade da pessoa humana.

Apesar de sua importância para a vida digna, as políticas habitacionais ainda se têm demonstrado pouco capazes de aproveitar do potencial transformador gerado pelos processos participativos para mudar os paradigmas da habitação. A pandemia de Covid-19 confirmou a importância da casa no bem-estar humano, pois boa parte da população teve de transformar seu lar em escritório, escola, ginásio, espaço de lazer ou de cuidado com a saúde, entre outros; e teve de fazê-lo tirando proveito (quando possível) das capacidades dos espaços domésticos ao mostrar-se adequados ao desenvolvimento das tecnologias de comunicação, e de fatores correlacionados, como o isolamento acústico e a privacidade. Os períodos dos confinamentos têm atuado como um catalisador importante ao reforçar a interpretação multidimensional do conceito de “adequação” da habitação, estimulando a relação entre habitação, emprego e práticas de proteção à saúde (individual e coletiva) e ao questionar os padrões consolidados vinculados às dimensões de adequação, acessibilidade, ocupação harmoniosa e qualidade.

Para discutir como a política habitacional portuguesa pode beneficiar da participação, na primeira parte deste artigo iremos abordar a participação e a habitação como direitos, garantidos constitucionalmente. Em seguida, buscaremos percorrer a história do diálogo

“incompleto” entre formas de participação cívica e o tema habitacional no país. Finalmente, através do espelho representado por algumas boas práticas internacionais, iremos analisar como, na atual conjuntura portuguesa, uma maior participação nas políticas habitacionais poderia fortalecer a democracia e ajudar na reconstrução dos paradigmas da habitação.

1

Habitação e participação como direitos

A habitação digna é um direito humano fundamental, internacionalmente protegido e vinculado a outros direitos (como a vida, privacidade, a educação, o meio ambiente saudável, etc.). Portanto, desempenha um papel fundamental na estabilidade, segurança, saúde e dignidade dos seres humanos e se sobrepõe em várias dimensões à noção moderna de Direito à Cidade (Lefebvre, 1996; Harvey, 2008), que foi recentemente reconhecida pela ONU como um direito “guarda-chuva”, capaz de pôr em diálogo outros direitos consolidados e consagrados internacionalmente, e de reforçá-los mutuamente (Saúle Jr et al, 2014). O Direito à Cidade visa criar cidades inclusivas, dignas, equitativas, justas e solidárias, permitindo o cumprimento conjunto de vários dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

O Direito à Habitação é garantido no artigo 65º da Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 como um direito individual, mas também como um direito das famílias (art. 67º), uma garantia da intimidade da vida privada e familiar (art. 26º, n. 1, *in fine*), e um direito aos equipamentos sociais adequados (como água, saneamento, eletricidade, transportes, etc.). Portanto, o direito à habitação implica uma política urbana global e holística, direta-

te ligada à gestão do território e do ambiente (art. 66º, n. 2, b e d): e assim relaciona direitos individuais e coletivos de forma harmónica (Miranda, 1986).

Segundo Canotilho (2007), o direito à habitação é um direito social que possui dupla natureza: direito negativo, pois o cidadão não pode ser privado da habitação nem pode ser impedido de conseguir uma; e direito positivo, pois exige prestações e medidas estatais para obtê-la, seja pela propriedade ou arrendamento. Na reforma Constitucional de 1997, a competência para legislar em termos de habitação passou a ser concorrente – ou seja partilhada entre o Estado, as Regiões Autónomas e os Municípios. Apesar desta mudança, até a aprovação da Lei de Bases da Habitação (LBH) em 2019 (n. 83), o reforço das políticas habitacionais pelas autarquias tem sido exceção, limitando-se a poucos municípios nas duas grandes áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, enquanto as políticas de habitação das administrações regionais dos dois arquipélagos tem crescido lentamente, apesar de existir desde os anos 1980 (nomeadamente, no caso dos Açores, a Direção Regional de Habitação reforçou-se depois do forte sismo de 1980 que danificou seriamente 70% do património habitacional das ilhas interessadas, enquanto na Madeira o Instituto de Habitação foi criado em 1988 como parte das políticas sociais do Governo¹).

A LBH reforça a responsabilidade conjunta dos diferentes níveis administrativos, por exemplo em áreas como a promoção do uso efetivo de habitações devolutas de propriedade pública

e privada, a atualização anual do inventário do respetivo património com aptidão para uso habitacional (artigo 28), a reabilitação e regeneração urbanas para assegurar os princípios, objetivos e metas das políticas públicas de habitação (artigo 36º), o uso de instrumentos jurídicos como a posse administrativa, o direito de preferência e, quando necessário, a expropriação mediante indemnização (artigo 37º), a comparticipação em financiamentos nacionais e comunitários (artigo 38º), a existência de bolsas de habitação pública (artigo 39º) e programas de habitação a custos controlados para arrendamento (artigo 42º), incluindo programas habitacionais de propriedade resolúvel (artigo 50º), e eventuais apoios à aquisição de casa própria que privilegiem a habitação acessível sem fins lucrativos, produzida pelo setor cooperativo ou que resulte de processos de autoconstrução (artigo 49º).

O n. 5 do art. 65º da CRP garante “a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território”. Em coerência com esta afirmação, a LBH, no artigo 53º remarca direito dos cidadãos de “participar na elaboração e revisão dos instrumentos de planeamento público em matéria de habitação, ao nível nacional, regional e local” e o dever do Estado, das regiões autónomas e das autarquias de promover “a participação ativa dos cidadãos e das suas organizações na conceção, execução e avaliação dos programas públicos de habitação”. No artigo 57º, a LBH é explicitamente valorizada a colaboração na implementação das políticas, “na satisfação do direito à habitação e na valorização do habitat”, das entidades “que respeitem os princípios orientadores da economia social”, embora as listadas neste artigo – como as associações de habitação colaborativa, mutualistas, e as entidades abrangidas pelos subsectores comunitário e auto gestor, entre outras – sejam filtradas pelo princípio de ser “dotadas de personalidade jurídica” para cooperar formalmente com o Es-

1. O IHM (hoje Investimentos Habitacionais da Madeira / EPE-RAM) foi criado com Decreto Legislativo Regional N.º 11/88/M, e recentemente renovado pelo diploma 10/2020/M. Ver: <http://www.ihm.pt/index.php/ihm/historial>

tado, as regiões autónomas e as autarquias locais. Neste quadro, o artigo 58º da LBH ainda detalha a possibilidade de celebrar “contratos administrativos” entre o Estado e entidades do setor social “para assegurar o cumprimento das prioridades da política de habitação”.

Importa ainda sublinhar que – de forma mais geral – em diversos artigos, a Constituição refere a centralidade e a necessidade da participação direta dos cidadãos na vida política e nas decisões administrativas. Se o artigo 1º - de forma clássica - assenta a República na “vontade popular”, e o artigo 3º acrescenta que “a soberania, una e indivisível, reside no povo, que a exerce segundo as formas previstas na Constituição”, abordagem mais excecional (em relação a outros contextos) é a formulação do artigo 2º, que institui o Estado de direito democrático, “baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democrática [...]”, explicitando como objetivos centrais (revisados nos anos 1990) “[...] a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa”. O cariz inovador desta centralidade da participação cívica é que ela é incorporada não apenas como um instrumento para a construção de boas políticas públicas e a efetivação de direitos, mas como um objetivo — *per se* — do Estado de Direito. Assim, não admira que, entre as “tarefas fundamentais do Estado” elencadas no artigo 9º, letra c, encontre-se “defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos conflitos nacionais”, e que dispersos pelo texto Constitucional se possam achar outras referências à participação, como a já citada participação dos interessados no planeamento urbano (art. 65º n. 5).

Portanto, de muitas formas, a Constituição incentiva a democracia participativa como oportunidade ao cidadão de participar nos processos de gestão, exercer controle crítico através de opiniões divergentes, e de uma participa-

ção direta e ativa para consolidação do sistema democrático. Esta apresenta-se, assim, “como «modus» primário de realização da «vontade do povo»” (Canotilho, 2012), e estas garantias são confirmadas no texto infraconstitucional, como demonstrado na Lei de Bases da Habitação de 2019 (Allegretti, 2019).

2

A centralidade da participação nas políticas habitacionais em Portugal: do SAAL aos Bairros Saudáveis

A participação já teve um papel muito mais central do que tem hoje nas políticas habitacionais em Portugal, contribuindo não apenas para a organização física dos lugares dedicados à vida doméstica e dos interstícios e conectores entre eles (o espaço público e os espaços semiprivados e de condomínio, por exemplo), mas também como um instrumento educacional para os indivíduos, as famílias e a sociedade em geral, além de um espaço de construção de uma “ecologia de saberes” (Santos, 2007) entre diferentes componentes da sociedade.

Isto pode ser visto em programas como o SAAL (Serviço de Apoio Ambulatório Local), que propôs medidas inovadoras não apenas nas soluções elaboradas, mas também nas múltiplas formas de conceber a participação em diferentes fases do ciclo da política habitacional (desde a ideação geral, até a co-construção e a avaliação das ações). Durante o programa (essencialmente entre 1974-76), os debates com os futuros moradores ecoa-

vam importantes experiências estrangeiras de planeamento participativo com os futuros moradores, como aquelas do Villaggio Matteotti projetado por Giancarlo De Carlo em Terni (Itália)², ou o Byker Wall de Ralph Erskine em Newcastle upon Tyne (UK)³. O diálogo e as negociações estenderam-se desde o tema dos espaços de socialização até o co-design dos patamares de distribuição dos quartos, das questões técnicas como a iluminação e a ventilação cruzada, e das medidas que poderiam facilitar a flexibilidade e adaptação futuras das habitações para transformações culturais ou do tamanho das famílias ainda a vir (Bandeirinha, 2002; Portas, 1986). Esta abordagem pioneira, que também influenciou a regeneração de assentamentos informais por meio de processos participativos, foi descontinuada pelas medidas de austeridade adotadas após a primeira intervenção do FMI em 1977. Esta inaugurou o “rebaixamento” da política de habitação à condição de “ pilar fraco ” do Estado de bem-estar português. Consequência desta visão foi a primeira “seca habitacional”, que durou até o lançamento de programas como o PIMP e o PER entre finais dos anos 1980 e o início dos anos 1990 (Allegra et al. 2022), e foi marcada não apenas pela exiguidade dos números de habitações providenciadas ou pela pobreza das alternativas de política habitacional, mas também pela baixa qualidade e intensidade da interação com os habitantes, vistos como clientes amorfos e não valorizando a sua capacidade de trazer conhecimentos, demandas e experiências consolidadas de habitar.

Ainda, nos anos 90, experiências como as reuniões da “Presidência Aberta”, do Presidente Mário Soares, em bairros informais e socialmente vulneráveis foram tentativas de levar a política aos lugares onde as pessoas vivem (e portanto formas inovadoras de *outreach*

dos cidadãos), mas sobretudo foram concebidas como instrumentos de pressão e alavancas para convencer o governo a desbloquear propostas políticas e recursos financeiros para enfrentar o urgente problemas das condições dos assentamentos autoconstruídos (Aga-rez, 2018). Contudo, não tiveram caráter de propostas técnico-políticas inovadoras para repensar de forma conjunta com os habitantes os patamares das casas e do habitat, e o planeamento das políticas. Faltou, portanto, um papel epistémico e até um caráter de proposta instrumental inovadora para atuar no campo das políticas habitacionais. É, desde então, que a participação cívica no campo da habitação em Portugal não tem sido muito mais do que um recurso retórico, pelos menos em que diz respeito à chamada “participação por convite” (Blas e Ibarra, 2006) — ou seja, os arranjos institucionais concebidos e/ou coordenados por instituições públicas — muitas vezes em forma de “concessão” de espaços mais ou menos formalizados para os cidadãos expressarem sua voz e opiniões.

Recentemente, projetos como o HOPE ou o ExPERt (ambos sediados no ICS, em Lisboa), têm reconstruído as fases das políticas habitacionais portuguesas e a transformação dos movimentos de luta pela moradia e demonstrado como também no âmbito cívico o período pós-1980 não tem brilhado por grandes batalhas (Rodrigues, 2018). Raras são as exceções, como é o caso do grande debate sobre o que a política de habitação poderia e deveria ser, que surgiu no início dos anos 1990 por influência do “*Livro Branco sobre a Política da Habitação em Portugal*”, publicado por um comité de especialistas dirigido por António Fonseca Ferreira na véspera do lançamento do Programa Especial de Realojamento (PER), e que apelava a um programa para 500.000 casas, bem como a uma série de reformas na política habitacional. Entre as propostas, estava a criação de empresas regionais de habitação através de parcerias entre o Estado e as autoridades locais; reformas do mercado de

2. See Marini (2015)

3. See: Blundell Jones and Canniffe (2007)

arrendamento; a diversificação das fontes de financiamento da política habitacional; a mobilização de terrenos públicos para apoiar os planos de construção e uma integração mais estreita das políticas habitacionais no planeamento regional e urbano (Ferreira, 1993). Este debate foi exemplo de uma forma de participação “por irrupção” (Blas e Ibarra, 2006), auto-organizada por um grupo de profissionais e académicos comprometidos em forma de *advocacy*, que influenciou a expectativa acerca das políticas do Estado na década seguinte, quando ficou clara a ausência de consideração pela população residente nos processos de realojamento. Em casos tão delicados quanto aqueles que comportavam o desarraigamento dos habitantes de seus lugares de vida, o tecno-burocratismo dos procedimentos suportados com o PER resultou inadequado e insultante (Isabel Guerra resumiu-o no *slogan* “as pessoas não são coisas que se ponham em gavetas”, ver Guerra 1994, e Cachado 2013), ao ponto de tornar-se um modelo negativo para as autarquias que – desde a Lei das AUGI n. 91/1995 - começaram a trabalhar na requalificação dos bairros de origem informal de muitas periferias urbanas, estimulando uma reflexão abrangente sobre a política de habitação, que prepararia o terreno para o debate na década seguinte e além (Guerra et al, 1999).

As referências das políticas públicas há uma indispensável relação entre a participação e o campo do habitar tornaram-se menos intensas – ou pelo menos mais pontuais e dispersas - no início do milénio, apesar de estar estatutariamente presentes na geração de uma série de Iniciativas Comunitárias cofinanciadas pela EU como os projetos URBAN, a rede URBACT, as “Parcerias para a Regeneração Urbana” criadas no âmbito da Política de Cidades Polis XXI (MAOTDR, 2008), assim como nalguns programas de visibilidade nacional como a iniciativa “Bairros Críticos”, coordenada pela Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e Cidades para desenvolver soluções inovadoras de requalificação de territórios urbanos que

apresentavam fatores de vulnerabilidade crítica, através de intervenções sócio territoriais integradas⁴. Neste último caso, a participação cívica na estruturação e implementação das ações assentava quer numa ampla rede de parcerias interinstitucionais e locais, envolvendo oito Ministérios e mais de 90 entidades públicas e organizações/associações locais, quer no diálogo com os habitantes/beneficiários diretos das ações (Ferrão, 2010; Afonso e Coelho, 2006).

Neste período, em que as referências iam sobretudo para a Carta de Aalborg de 1994 e ao Livro Branco sobre a Governança da EU de 2001 (Guerra e Schmidt, 2009), parece que a diferença na procura de um maior diálogo com os habitantes foi marcada sobretudo pela ação de personalidades empenhadas na frente da multiplicação do diálogo social, em lugares-chave das instituições. Entre elas, vale a pena citar o Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das cidades do XVII Governo Constitucional, João Ferrão (que esteve em funções entre 2005 e 2009) ao qual deve-se também um projeto importante de auscultação social na predisposição do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) de 2007, que contará sucessivamente com um novo e mais amplo processo participativo de acompanhamento da revisão de 2016-2019⁵.

Nos primeiros quinze anos do novo milénio, a ligação, substancialmente bastante fraca, entre o tema da participação cívica e o da habitação, parece ter tido o seu foco numa visão ampla do conceito de habitar como conjunto de ações, vivências e interações diferentes

4. Três foram os territórios centrais abrangidos pela iniciativa “Bairros críticos”, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2005: Cova da Moura (Amadora), Lagarteiro (Porto) e Vale da Amoreira (Moita).

5. Ver: <https://pnpot.dgterritorio.gov.pt/pnpot/processo-participacao>

entre os habitantes e os espaços comuns da vida quotidiana – do trabalho ao lazer. Poucas iniciativas públicas, ao contrário, parecem ter vindo a focar o debate com os cidadãos quer na questão da acessibilidade quer na importância de discutir o direito à habitação digna também nos termos das qualidades físicas e tecnológicas dos espaços.

Olhar para experimentações municipais e regionais de Inovações Democráticas (Smith, 2009) reforça esta impressão, sendo que muitas delas — como é o caso dos Orçamentos Participativos locais, do Programa BIP-ZIP de Lisboa⁶, e até do recém-criado programa nacional Bairros Saudáveis (que Mota, 2020, chama potencialmente de “SAAL 2.0”)⁷ — focam na recuperação, no embelezamento e na otimização das funcionalidades dos espaços públicos e semipúblicos de vivência bem como na inclusão socio-laboral e na recuperação da convivência das populações residentes, tendo dotações financeiras que não permitem tratar temas estruturais e estruturantes de alternativas viáveis para construção.

Trata-se, para sintetizar, de importantes experiências de envolvimento cívico dos habitantes dos territórios onde acontecem, que até tocam importantes tópicos de complementação da habitação (a exemplo das hortas urbanas e outras medidas para integração da renda familiar ou a redução do endividamento das famílias) mas que não chegam a ter resultados e impactos “com teto”, ou seja não permitem construção de edifícios novos, nem a criação de incentivos para explorar alternativas habitacionais diferentes. Esta é a maior crítica que tais iniciativas recebem por parte dos movimentos sociais ligados à defesa do direito à habitação e do direito à cidade: a qual, em alguns casos, vem acompanhada por outras críticas referidas à incoerência patente entre a predisposição

destas fórmulas institucionalizadas que explicitamente apostam no diálogo cívico, e outras ações paralelas promovidas, permitidas ou pelos menos “não contrastadas” pelas mesmas instituições proponentes, que incluem despejos, desocupações de espaços usados para fins habitacionais e outras formas de desrespeito e oposição às formas de auto-organização e autogestão por parte de movimentos, grupos e famílias em condição de desconforto e carência habitacional.

3 As políticas habitacionais e a participação: qual futuro?

O direito à habitação é garantido, essencialmente, através de políticas de planeamento, e ainda mais através de políticas financeiras que visam incentivar a aquisição individual e familiar de uma casa própria. Assim, as políticas urbanas e os instrumentos de ordenamento do território têm sido instrumentos relevantes para a formulação de políticas públicas de habitação, para garantir o direito de todos à habitação digna, tendo os municípios um papel relevante (Oliveira, 2020). No entanto, um dos pontos críticos usualmente levantados pelos estudos sobre políticas habitacionais é justamente a ausência histórica de estratégias coordenadas, com o surgimento de sucessivas políticas pontuais em resposta às crises (Allegratti et al., 2018; Tulumello et al., 2020). Como bem realçado por Allegra et al. (2022), desde há muito o crédito à habitação e os regimes de juros bonificados foram a única verdadeira política de habitação estável implementada, de forma coerente e em larga escala, pelo Estado português. Estas reflexões demonstram

6. Ver: <https://bipzip.cm-lisboa.pt/>

7. Ver: <https://www.bairrossaudaveis.gov.pt/>

que existe um descompasso entre o reconhecimento positivo do direito à habitação e suas garantias, que devem ser implementadas por meio de políticas públicas, nos diversos níveis de governo pelo Estado.

Contudo, recentemente, iniciativas governamentais começaram a mudar este cenário. Durante 2018, um conjunto articulado de medidas (incluindo a Nova Geração de Políticas Habitacionais — NGPH), foi aprovado para fazer face à crescente crise habitacional, que se intensificou especialmente a partir da crise financeira iniciada em 2008, e que chegou ao seu ápice em 2011. A mudança já se iniciava em 2017, quando o governo criou uma Secretaria de Estado para a Habitação (que já não existia há muito tempo). A mudança foi também confirmada pela Assembleia da República, que em 2019, colocou em discussão e, em tempos reduzidos, aprovou a primeira Lei de Bases da Habitação (LBH). Tanto a NGPH como a LBH tomaram forma para enfrentar problemas causados, sobretudo, pelo alto custo das moradias (e do solo) face aos rendimentos das famílias em Portugal: uma questão que traz consigo outros problemas relacionados à inadequabilidade da habitação e ao desinvestimento no reforço da qualidade das unidades de habitação, que vão desde o (des)conforto térmico (gerado por excessiva humidade ou pobreza energética, por exemplo), até a segurança sísmica, passando pelas questões relacionadas com a localização periférica e a falta de transporte público adequado, bem como a lenta regularização dos títulos nas áreas de AUGI⁸ — os assentamentos urbanos de génese ilegal ainda pobres quer em qualidade de equipamentos quer em segurança da posse (Holz, 2009).

Apesar do crescimento do tema da participação cívica enquanto “recurso simbólico” no acompanhamento das novas políticas de habi-

tação e da consolidação do quadro normativo, a questão que se coloca é se as mudanças que aconteceram no campo da habitação trouxeram também um reforço e uma nova conceptualização do papel, da centralidade e das características da participação cívica aplicada à habitação. Instintivamente, a resposta não é positiva.

A contraposição entre as formas de participação por convite e as reivindicações e metas das diferentes experiências de participação por irrupção — no que toca as relações entre diálogo social e habitação — é mais gritante a partir da crise económico-financeira iniciada em 2008, marcada por uma forte componente relacionada à difícil acessibilidade da habitação, incluindo o aumento dos preços dos solos urbanizáveis e dos imóveis, bem como a escassez e os custos elevados de soluções de arrendamento de médio e longo prazo. Nos anos da crise, os movimentos sociais focados nas questões interligadas ao direito à cidade e à habitação cresceram muito em Portugal, tendo desenvolvido um importante papel catalisador não apenas na evidenciação dos problemas, mas também na proposta de soluções e no exercício de formas de monitorização e pressão permanente sobre as instituições públicas (Falanga et al., 2019; Allegretti, 2018; Seixas et al. 2018; Mendes, 2017). As maiores virtudes de uma fase histórica marcada por um reforço, crescimento e multiplicação dos movimentos de advocacia dos direitos à habitação (incluindo as formas de articulação “guarda-chuva” como a chamada Caravana de habitação) prendem-se principalmente com a capacidade de aumentar o peso do debate social sobre o tema, tornando mais clara, compreensível e visível a interação de fatores e políticas setoriais diferentes sobre o aprofundamento das dificuldades encontradas pela população portuguesa em dar uma solução digna às suas necessidades no tema da habitação e relação entre ela, o trabalho, a educação, a mobilidade e outras dimensões fundamentais do quotidiano. Vale a pena remarcar que muitos movimentos cívicos (a par-

8. See Raposo e Valente (2010)

tir daqueles artísticos, que promoveram os primeiros mapeamentos das novas dinâmicas imobiliárias em Lisboa, ver Allegretti, 2018; Guterres 2017; Vieira et al., 2016) tiveram um importante papel de diagnóstico da situação habitacional e de dinâmicas como o abandono rural, a gentrificação urbana e os fenómenos interligados de financeirização e turistificação (Tulumello e Allegretti, 2020; Santos, 2019) num momento em que os poderes públicos — em ausência de estatísticas atualizadas produzidas por eles — acabavam confiando no uso acrítico de dados claramente enviesados produzidos pelo setor imobiliário privado e frequentemente recortados e selecionados em função do seu interesse.

Um elemento crítico fundamental das novas lutas que se foram consolidando nos anos da crise de 2008-2015 foi a capacidade de evidenciar, em forma pedagogicamente eficaz, os efeitos negativos de médio a longo prazo de uma série de novas medidas legislativas — amadurecidas no quadro da austeridade imposta pelo Plano de Resgate assinado com a Troika em 2011: entre elas a Lei 75 (uma reforma administrativa recentralizadora, concebida de cima para baixo e que afetou sobretudo as freguesias, ou seja os governos locais percebidos como mais próximos dos cidadãos) e alguns endurecimentos do Regime do Arrendamento Urbano, que vieram facilitar a expulsão de habitantes, comércio e associações culturais e cívicas frente ao desenvolvimento de operações de renovação urbana, que muitas vezes apenas encobriam formas de financeirização do stock habitacional e especulação urbana promovidas por capitais estrangeiros, entretanto beneficiados por outras medidas como os vistos Gold e os regimes fiscais para residentes não-habituais (Santos, 2019; Allegretti, 2018). Vale a pena remarcar que a ausência da promoção de qualquer forma de diálogo social em torno destas e de outras providências — por parte do Estado e de algumas autarquias que foram promovendo medidas parecidas — tem tido o efeito de estimular o constituir-se

de formas apenas “reativas” de protagonismo cívico. Estas têm contribuído positivamente para propor políticas alternativas centradas na valorização da “cidade dos habitantes” (Magnaghi, 2020), mas também têm reforçado um eixo de contraposição entre habitantes e turistas, ou seja, entre “nós” e “eles”, que em geral não constitui um ponto de partida necessariamente positivo para evitar os “recuos identitários” e favorecer a construção de uma cidade que valorize as diferenças e o encontros entre diversos.

Neste contexto, não surpreende que o governo progressista que tomou posse em novembro de 2015, com base num programa de combate à abordagem de austeridade da gestão do país, tenha feito inúmeras mudanças corretivas nas previsões de leis como aquela sobre o Novo Regime de Arrendamentos Urbanos (o último, com a Lei 13 de fevereiro de 2019), redirecionando as interpretações de diversos regulamentos do Regime Excepcional de Requalificação Urbana, e dando início a um longo caminho participativo/concertado com as autarquias (iniciado com o Decreto-Lei n.º 30/2015) para reformar o sistema de delegação de competências dos municípios e associações intermunicipais, a começar pelas funções de escola e saúde, para depois estende-las aos campos das políticas de assistência social e habitação. A atenção do XXI Governo para ir além da abordagem autoritária e autorreferencial da administração anterior é também visível na onda de inovações democráticas que a administração central (ancorando-se no art. 2º da Constituição) tem promovido, assim como nas centenas de processos participativos abertos em âmbito local, tanto ao nível das redes de animação social e dos conselhos juvenis, mas sobretudo na planificação dos orçamentos anuais e na revisão dos instrumentos de ordenamento do território. Entre as principais inovações promovidas pelo Executivo (com a coordenação do Ministério da Presidência e da Agência de Modernização Administrativa), mas às vezes também pelo Parlamento ou por suas comissões indi-

viduais (como a da habitação), merecem uma menção o Orçamento Participativo Portugal e o OP Jovem, que Portugal testou pela primeira vez no mundo a nível nacional desde 2017 em múltiplos setores das políticas públicas, e em particular nos domínios da ciência, política da juventude e ensino secundário (Falanga, 2018; Dias, 2018). Nenhum destes processos, de facto, afetou diretamente o debate público sobre o direito à habitação, que adquiriu centralidade entre final de 2017 e início de 2018, em ligação com a importância simbólica do centenário do decreto n.º 4137 que tinha inaugurado as primeiras políticas de habitação social (1918). Foi exatamente nesse momento que tomaram forma medidas que pretendiam reformular as diretrizes estratégicas, os objetivos e os instrumentos de ação para uma nova geração de políticas habitacionais e ligá-las a uma Lei de Bases que remarcasse a centralidade constitucional do tema do direito à habitação digna e adequada. A esta aceleração provavelmente contribuiu também um relatório bastante crítico sobre o país da Relatora Especial da ONU para a Habitação Adequada, Leilani Farha. Este reconhecia quer uma série de atrasos acumulados, bem como alguns efeitos negativos da recuperação económica pós-crise que, largamente alicerçada no turismo e no *boom* imobiliário, tinha gerado um rápido crescimento dos preços da habitação, especialmente em Lisboa, Porto e Algarve (Farha, 2017). Sem dúvida, o eco mediático deste Relatório contribuiu para ditar uma certa aceleração da agenda pública do Governo sobre estes temas.

Poderíamos perguntar se a concepção e o lançamento da chamada “Nova Geração de Políticas Habitacionais” (NGPH - ver SEH, 2017; 2018) e da primeira revisão do PNPO (Lei n.º 99/2019), assim como o trabalho parlamentar para estruturar a Lei de Bases da Habitação (LBH), tem vindo representar espaços de verdadeira “re-imaginação” e reconceptualização do papel da participação cívica na construção das políticas públicas sobre habitação. A impressão, lendo os documentos oficiais de

acompanhamento desta produção normativa (como o Relatório *Dar Voz aos Cidadãos*, do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, 2019) é que, sem dúvida, houve avanços em relação ao passado, quer na amplitude e abrangência da escuta social, quer na aquisição de um hábito de maior transparência (consolidado em registar em atas oficiais as observações e as propostas emergentes dos processos de auscultação pública); mas que outras características do passado não tenham mudado de forma substancial. Entre estas, vale a pena mencionar duas pelos menos: (1) por um lado, a contração dos tempos e o baixo grau de estruturação e facilitação profissional dos procedimentos de escuta (que privilegiaram os grupos e os movimentos bem organizados para o diálogo com a política, e não permitiram múltiplas passagens entre os representantes institucionais e as organizações sociais para aprofundar, priorizar e afinar em conjunto as sugestões debatidas) e (2), por outro, a tendência ao *cherry-picking*, ou seja, à escuta seletiva — por parte da política — dos *inputs* e das sugestões recebidas pela sociedade civil, sem ter espaços de prestação de conta onde explicar o peso variado dado às diferentes solicitações recebidas e as motivações que justificam a incorporação ou a recusa de adotar algumas das medidas sugeridas pelos atores sociais contactados.

Nesta perspectiva, poder-se-ia dizer que a fase de construção das importantes medidas necessárias para dar força à implementação dos direitos constitucionais à habitação, e do Direito à Cidade mais em geral, não beneficiaram muito das aprendizagens metodológica dos processos cíclicos experimentados anteriormente por diferentes organismos do Estado Português: e ficou refém do hábito de realizar de forma esporádica, pobremente estruturada e sem uma adequada tradução das “linguagens técnicas”, os percursos sociais de acompanhamento das medidas consideradas *una tantum*, como os planos estratégicos (é o caso do PNPO) ou os textos normativos (como no caso da LBH).

Finalmente, vale a pena remarcar que o ano de 2020 reforçou a assimetria existente entre as experiências de participação por convite e por irrupção que tocam temas relacionados ao habitar. Num ano em que a maioria dos processos institucionalizados acabaram sendo interrompidos ou redimensionados (Allegretti 2020; Dias, 2020), incorporando modificações ligadas a vários temas considerados mais urgentes no quadro da emergência pandémica (Falanga e Allegretti, 2021), o tema da necessidade de repensar os patamares habitacionais não tem vindo, infelizmente, a ganhar centralidade nas propostas institucionalizadas de diálogo social. Por outro lado, como bem evidenciaram Mendes (2020) e Allegra (2021), os movimentos sociais que trabalham com foco central no direito à habitação tem vindo a reforçar a sua atuação e levantar debates essenciais, adaptando os seus repertórios ao estruturar-se incerto e à percebida inadequação da resposta política e das mudanças do mercado imobiliário (Accornero et al., 2020). O protagonismo deu-se através de cartas abertas para o Governo, às autarquias e à cidadania, e por meio de uma atuação mais coordenada e intensa do que nos anos passados para apresentar pedidos de moratória dos despejos e de atuação política forte para favorecer a reconversão do património imobilizado para fins de alojamento local para turismo e aluguer de curta duração. As propostas apresentadas pelos movimentos sociais mais combativos da cena Portuguesa (incluindo grupos de moradores bem organizados, como os da Alfama, os Vizinhos de Areeiro ou a plataforma Morar em Lisboa) acabaram por levantar polémicas com outros atores organizados - como a ALEP (Associação do Alojamento Local em Portugal) -, e por associar-se a ações demonstrativas importantes, como a ocupação de um antigo infantário abandonado no Largo de Santa Bárbara, em Lisboa, transformado num centro de apoio solidário a sem-abrigo (SEARA). Este último caso – depois de um despejo forçado em junho de 2020 – tem-se tornado uma oca-

sião importante de debate público, na medida em que jogava luz não apenas nas persistentes “falhas” no cumprimento do direito à habitação (Al, 2021; Carvalho, 2021), mas também numa visível distonia entre as medidas potenciais atribuídas ao Estado de Emergência em vigor desde março de 2020 (que incluíam possibilidade de requisição de bens privados para cumprir com interesses coletivos) e a timidez do Estado em aproveitar concretamente das oportunidades declamadas, nomeadamente fornecendo apoio da força pública a seguranças privados chamados a defender o direito à propriedade privada lesado, se bem num contexto especial de intervenção solidárias com grupos sociais vulneráveis⁹. Seria interessante poder aprofundar a análise de como — eventualmente — estas crescentes batalhas poderão gradualmente ter impactado a ação pública (frente a uma intervenção estadual em defesa de grupos marginalizados que tem sido julgada, além de deficiente, como “largamente deixada às autoridades locais e a voluntários” — ver Al, 2021): por exemplo, no caso da polémica requisição civil das casas do Zmar Eco Experience de Odemira para hospedar trabalhadores agrícolas, sobretudo migrantes, num período de cerca sanitária emergencial das freguesias onde trabalhavam¹⁰.

De fato, é visível que o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) estruturado pelo Governo (e aprovado em junho de 2021 pela Comissão Europeia) para beneficiar dos fundos comunitários que deveriam ajudar a sair da crise começada com a eclosão pandémica, dedica à habitação um espaço superior comparativa-

9. Ver: <https://www.tsf.pt/portugal/sociedade/despejo-de-centro-de-apoio-termina-em-confrontos-com-a-policia-12291245.html>

10. Ver: <https://www.dn.pt/sociedade/requisicao-de-casas-privadas-do-zmar-viola-a-constituicao--13679632.html>, e <https://24.sapo.pt/atualidade/artigos/proprietarios-no-zmar-satisfeitos-com-acordo-sensato-com-o-governo>

mente a muitos outros países¹¹. O documento, que esteve por duas vezes em consulta pública — por breves períodos — em agosto de 2020 e em fevereiro de 2021 (recebendo, respetivamente, cerca de 1150 e de 1900 comentários), enriqueceu-se em função das sugestões que recebeu¹², incluindo aquelas de movimentos para o direito à habitação e redes de investigadores que trabalham neste campo, como a Rede H (Silva, 2020)¹³. Ainda assim, merece sublinhar que a interação social não se deu com o merecido tempo de debate, assim limitando a capacidade de contribuir para grupos, organizações sociais e instituições públicas mais organizadas. Claramente, é positivo que (ao contrário do que em outros países) no PRR português existam frequentes referências à participação cívica como elemento central para que esteja assegurada uma intensa dinâmica de transparência e mobilização em torno da concretização das medidas do plano e da maximização dos efeitos através do diálogo com o universo dos potenciais beneficiários. Porém, no processo são evidentes as mesmas ambiguidades do passado, no que diz respeito à contração dos tempos de diálogo sociais sobre questões articuladas e complexas, a ausência de metodologias deliberativas estruturadas, e ao hábito ao *cherry-picking* (escolha seletiva) das contribuições sociais, sem empenho direto das instituições públicas em explicar claramente as motivações que presidem à incorporação (ou apenas em parte) das sugestões e das prioridades expressas pelos

participantes. Por outro lado, o tema da participação cívica — citado múltiplas vezes num documento que se anuncia como dotado de uma “governança simples, robusta e participada” (República Portuguesa, 2021, p. 26) — não tem espaço específico no capítulo do PRR sobre habitação, à exceção de quando enfrenta a questão do envolvimento direto nas políticas das pessoas portadoras de necessidades especiais.

4

Do instrumental ao estratégico: quais contribuições possíveis?

Numa época dominada por um “imperativo deliberativo” nas políticas públicas (Sintomer e Blondiaux, 2002), a criação de novas áreas de participação cívica para envolver, com diferentes modalidades e graus de incidência, os cidadãos na tomada de decisões sobre assuntos de interesse público tem “duas vertentes: uma instrumental, muito concreta, que procura alcançar maior eficácia e eficiência de políticas e projetos; e outra pedagógica, que visa aumentar o espírito cívico e a consciência coletiva sobre a elevada complexidade dos problemas, assim como identificar os prós e os contras das possíveis soluções” (Allegretti e Dias, 2019, p. 20).

Em Portugal, a primeira vertente é, sem dúvida, um aspeto que a legislação e muitas políticas públicas contemplam: de maneira forte em âmbito retórico, e de maneira mais matizada na prática, sendo que o campo das políticas mais estruturantes para o território frequentemente tem ficado de fora dos dispositivos participativos, quer devido aos montantes reduzidos dos recursos postos em debate ou ao valor apenas consultivo atribuído a muitas des-

11. São 2733 os milhões destinados à componente 2 do Eixo Social - Habitação (ver p. 88-92 em República Portuguesa, 2021).

12. O processo de mobilização para a reflexão e participação foi também concretizado na elaboração da “Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030”, documento sujeito a um debate público e a um processo de consulta pública. Ver: <https://eurocid.mne.gov.pt/sites/default/files/repository/paragraph/documents/10615/analisecontributosplanoderecuperacao.pdf>

13. Silva (2020) revela que o Eixo 4 sobre Estado Social (no qual foi inserida a questão habitacional) recebeu 9% dos comentários (109) na primeira consulta pública, que estão resumidos por grandes clusters nas páginas 19-20 do relatório.

sas arenas deliberativas (Allegretti, 2013), quer por uma escolha específica, que pode derivar de uma certa desconfiança dos poderes públicos nas capacidades dos cidadãos de poder enfrentar questões complexas com o devido conhecimento de base.

O campo da habitação pertence ao âmbito das políticas estruturantes, resultando central (como acontece no PRR) no âmbito da discussão sobre Estado Social: e no caso português, tem ficado de fora dos debates públicos e das arenas participativas institucionalizadas, sendo quase percebido como um problema individual/familiar cujo tratamento passaria essencialmente por políticas de incentivos e apoios dentro de um quadro de preeminência do livre mercado. Em relação ao que acontecia com políticas como o SAAL nos anos 1970, o tema tem - no máximo - entrado nos percursos participativos quase exclusivamente de forma indireta, principalmente em relação à discussão sobre o espaço público envolvente às habitações. Em outros países parece ter acontecido algo parecido, mas com mais coragem em colocar a habitação no centro deste universo de debates indiretos. É o caso de diferentes orçamentos participativos centrados em bairros de habitação social como o OP "sensível ao género" da Ilha de Penang na Malásia¹⁴, o da Toronto Community Housing (gerido pela segunda maior empresa municipal de habitação social da América do Norte)¹⁵, o OP dos Inquilinos da LOGIPARC de Poitiers¹⁶, em França, e dos dois processos similares em curso na capital francesa: o primeiro, realizado pela agência

Paris Habitat, para discutir com os locatários algumas prioridades de despesa para melhorar a vida comum nos imóveis; o segundo, desenvolvido como uma variante do OP de Paris, que destinam uma percentagem fixa dos seus recursos para áreas de habitação pública socialmente mais vulneráveis¹⁷.

Tais processos têm em comum o volume limitado dos recursos e o facto de incidirem em tecidos urbanos já consolidados, sem contribuir para uma discussão mais alargada sobre as políticas habitacionais, especialmente aquelas que comportam nova construção: algo diferente das primeiras experiências de políticas participativas no setor habitacional como o Orçamento Participativo da Habitação (OPH) iniciado nos anos 1990 na cidade brasileira de Belo Horizonte¹⁸, o Bairro Melhor do Município de Canoas (que devolveia aos bairros uma parte dos impostos municipais sobre imóveis, com base na priorização feita pelos habitantes na fase de pago – ver Prefeitura de Canoas 2016)¹⁹ ou o Programa Comunitário de Melhoramento Barrial iniciado em 2007 pelo Distrito Federal de Cidade do México²⁰. Ainda com tais limitações, as iniciativas europeias e canadenses citadas formam parte "de um conjunto de ações inovadoras que visam aumentar a presença dos cidadãos no debate sobre a qualidade da vida, sobretudo frente a um panorama de transformações urbanas (quer dos seus problemas quer das suas possíveis soluções) cada vez mais rápidas e imprevisíveis" (Allegretti e Dias, 2019, p. 21). Nesta perspectiva, através de um diálogo com

14. Ver: <https://socdemasia.com/news-items/38-latest/175-the-gender-responsive-and-participatory-budgeting-programme-in-penang>

15. Ver: www.torontohousing.ca/residents/getting-involved/participatory-budgeting

16. Ver: http://www.revue-economie-et-humanisme.eu/bdf/docs/r382_24_poitiers.pdf.

17. Ver: www.paris.fr/budgetparticipatif; <https://www.budget-participatif.rivp.fr/budgets>; <https://budgetparticipatif.e-logie-siemp.paris>

18. Ver: www.pbh.gov.br/comunicacao/pdfs/publicacoesop/revista__15anos_portugues.pdf

19. Ver: <https://www.youtube.com/watch?v=nmtHa2RiUYo&app=desktop>

20. Ver: https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Mexico_2010_es_FINAL.pdf. Aqui se encontram notícias da última versão: <https://sibiso.cdmx.gob.mx/programa-mejoramiento-barrial-y-comunitario>

habitantes e movimentos sociais, tem produzido tanto soluções úteis instrumentalmente (como “Échanger Habiter”, ou seja, uma bolsa para facilitar a mudança de apartamentos nos parques públicos de HLM de Paris para famílias que mudavam de dimensão ou de lugar de trabalho, ou pessoas com novos problemas de deficiência motora ou visual), como uma acrescida capacidade das populações de discutir temas complexos e alternativas. Por exemplo, no Orçamento Participativos de Nova Iorque (que tem uma atenção especial e formas de ação afirmativa para envolver habitantes dos bairros sociais desfavorecidos) na última década tem vindo a emergir propostas inovadoras de políticas alternativas – por exemplo ligadas a soluções cooperativas e construção de Community Land Trust (CLT), ou seja, fideicomissos comunitários que adquirem terrenos coletivamente, subtraindo-os à especulação imobiliária para o futuro.

Um caso recente onde a vertente pedagógica da participação tem sido valorizada explicitamente é o do projeto *Intransito* da cidade de Palermo, na Sicília²¹. Trata-se de uma espécie de Orçamento Participativo experimental para as freguesias de Danisinni e Ballarò, com o objetivo inovador de alocar uma parte da taxa de turismo dos Airbnb e dos alojamentos locais ao financiamento de projetos de requalificação territorial e desenvolvimento local, propostos, escolhidos e priorizados pelos cidadãos que permanecem a residir em bairros já descaracterizados pelos fenómenos de turistificação e a financeirização. Esta experiência não apenas constitui uma oportunidade de reflexão sobre fenómenos urbanos mais amplos que incidem no mercado da habitação, mas – representando uma forma de discriminação positiva para os habitantes que resistem em territórios descharacterizados como espaços de habitação

habitual - oferece uma importante ocasião de refletir sobre a construção do *demos* (Owen, 2012; Goodin, 2007) nos processos participativos. Ou seja, obriga a refletir sobre a violenta transformação dos territórios do habitar em algo diferente, cujos proprietários são muitas vezes empresas anónimas sediadas em paraísos fiscais, e onde os poucos que ainda residem tem ligações cada vez menos intensas com as casas, o comércio e o espaço público, ao ponto de tornar-se quase indiferentes aos seus destinos.

Quem deverá ser chamado a “participar” dos processos visados à construção de projetos e políticas públicas nestes casos (já não infrequentes?). Qual peso deve ser dado aos que ainda habitam em relação aos proprietários? Qual centralidade deverá ter o resto da cidade, que pode querer contribuir para repensar-se como um todo, e imaginar regras para evitar a morte de algumas das suas partes? Uma propriedade “sem alma” deve ser avaliada como um *stakeholder* central num percurso participativo, como seria numa negociação “concertativa” tradicional entre grandes *players* do mercado dos sólos? Sabe-se que finalmente: o direito ao lugar e ao habitar o espaço deve receber a mesma atenção pelo Estado do que o direito à propriedade privada, também dentro os processos de democracia participativa?

Olhando com atenção, este tema da “construção dos *demos* nos processos de políticas” – geralmente não olhado como central – questiona a própria ontologia dos processos participativos (d’Albergo, 2010), obrigando-nos a perguntar quanto diferente devem ser os princípios que conformam as metas e o *design* dos espaços de democracia participativa em relação aos da democracia representativa, tendo em conta o facto que a primeira é frequentemente imaginada como o lugar para compensar e complementar “as promessas não mantidas” (Bobbio, 1986) da segunda. O tema da habitação – como tópico central de processos participativos - parece ter uma força

21. Ver: <https://intransito.comune.palermo.it>

particular em direcionar estes questionamentos, na medida em que representa um caráter extremamente pessoal e próximo ao cerne da qualidade da vida de cada cidadão, e se interliga a muitas outras questões que fazem parte do quotidiano. Já foi demonstrado por várias pesquisas que trabalhar de forma participativa em bairros de habitantes-proprietários não tem as mesmas características do que trabalhar em bairros de inquilinos, onde as motivações da participação acabam por ser bastante diferentes (por exemplo, Bonet y Marti, 2012; d'Albergo et al, 2005; d'Albergo e Moini, 2007 e 2011; Rodríguez-Villasante, 2010, 1991, 1985; Denche Morón e Rodríguez-Villasante, 1987).

A pandemia de COVID-19, com os seus reiterados confinamentos, o aumento do teletrabalho e a sua combinação com o trabalho presencial a tempo parcial, o fecho de escolas e ginásios desportivos e a centralidade adquirida pelos espaços de proximidade (sobretudo recreio e comércio) teria sido o terreno fértil ideal para que o tema da habitação pudesse deslocar-se no coração do debate público. Há lugares (poucos) em que isso parece ter acontecido, a partir do reconhecimento que a pandemia tem revelado ser também uma patologia da sociedade e não apenas uma patologia do corpo (Horton, 2020), o que precisa de soluções e de imunização coletiva também em relação a várias distorções que partem do nosso quotidiano. Por exemplo, na Galícia, já no início do surto pandémico, alguns grupos de jovens arquitetos voluntários ofereceram os seus serviços às famílias residente em apartamentos de tamanho inadequado (especialmente em áreas de residências sociais) para reorganizar o espaço de forma a garantir mais privacidade e isolamento acústico durante as atividades diurnas de diferentes habitantes que necessitavam decorrer em paralelo. Estas propostas de co-design e de encontro entre “saberes de uso” (Sintomer, 2010) e de “saber perito” tem sido alvo de um debate importante na Galícia, e provavelmente não são estranhas a uma de-

cisão que o governo regional tomou em março de 2021: a de construir o primeiro Plano Galego de Nova Arquitetura Pedagógica, que ambiciona responder às necessidades do período pós-pandémico e da próxima década, girando em torno de três eixos: académico, estrutural e de sustentabilidade²². Os centros educativos serão os espaços privilegiados para discutir com os cidadãos, mas o percurso participativo se difundirá em outras arenas, com a esperança de “contagiar” políticas e projetos de diferentes entidades públicas e do setor privado, através de um leque de ações experimentais que possam acompanhar os debates sobre as novas formas do habitar. Este é lido como conceito complexo e multidimensional, que tem que fazer dialogar as diversas e coexistentes necessidades geradas pela convivência entre diferentes sujeitos e diferentes atividades em espaços limitados e nascidos com objetivos mais restritos e mono-funcionais.

Sem dúvida, em Portugal, o *annus terribilis* da pandemia não conseguiu nada de parecido, em termos de capacidade dos poderes públicos de dar forma a ferramentas que sejam capazes de incorporar os anseios que uma parte do tecido social organizado em torno do tema do direito à habitação e das novas formas de morar tem vindo a explicitar. Mas também seria injusto dizer que a política tem permanecido totalmente surda a uma série de reivindicações que tomaram forma neste sentido, remarcando uma função pedagógica central da participação relacionada com os temas do habitar, em atender àquela que Chinchilla Moreno (2021) chama a “cidade reprodutiva” e “dos cuidados” em contraposição ao mero “urbanismo produtivo”. Temas como a necessidade de repensar o modelo de densificação da cidade compacta que tem vindo a ser indicada como modelo maioritário na última dé-

22. Ver: <https://www.europapress.es/galicia/noticia-primer-plan-gallego-arquitectura-pedagogica-abordara-nuevas-necesidades-post-covid-proxima-decada-20210317151422.html>

cada (Rogers e Gumuchdjian, 2015), mas também a redução da velocidade para propiciar ambientes mais seguros (especialmente para idosos, crianças e outras pessoas dependentes), bem como a flexibilidade do mobiliário urbano e a capacitação dos cidadãos como agentes ativos na conceção e transformação da cidade, tem vindo a ser temas centrais trazidos ao debate público por movimentos e organização cidadãs durante a pandemia e no início do desconfinamento.

Esforços relevantes no domínio da reflexão e ação coletiva têm ocorrido em Portugal, por exemplo através do movimento para pedir ao Governo o reforço orçamental do programa Bairros Saudáveis²³, a *Carta Aberta pelo Direito ao Lugar* promovida pelo Graal Portugal, a Fundação Gonçalo da Silveira e mais de 40 parceiros do projeto Ligações (cofinanciado pelo Programa Cidadãos Ativ@s gerido pela Fundação Calouste Gulbenkian e pela Fundação Bisaya Barreto)²⁴, a *Conferência Europeia de Políticas de Arquitetura* (CEPA) organizada pela Ordem dos Arquitectos na Fundação Calouste Gulbenkian, no âmbito do desafio da New European Bauhaus lançado pela Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, (um diálogo sobre o futuro pós-pandémico que cruza arquitetura, arte, cidade e política)²⁵. Outras reflexões apareceram no manifesto “Preparar as cidades para riscos globais” nascido no âmbito do Encontro de Urbanismo 2020²⁶ e nos ciclos de colóquios sobre *A cidade pós-*

covid, a *Mobilidade Urbana pós-COVID-19 os Futuros Alternativos* organizados em torno de uma série de experiências autoconstruídas de participação em escala de bairro²⁷, como o caso do Bairro Aberto de Aveiro ou do Laboratório de Habitação Básica Participada em algumas ilhas do Porto²⁸.

As iniciativas, por vezes, parecem desconectadas ou apenas ligadas pelo ativismo de militantes comuns a todas elas, mas tem tido ecos não secundários também nas instituições: provas disto procedem de várias transformações que se deram em alguns processos participativos de âmbito local ao longo do período 2020-2021 (Falanga e Allegretti, 2021), como no caso do pluri-premiado programa Nosso Bairro, Nossa Cidade da Câmara de Setúbal no território da Bela Vista²⁹, e na abertura de experiências participativas novas de cariz inovador e capazes de enfrentar com mais coragem do que no passado elementos patentes de conflito (como no caso do processo para construir o futuro do Martim Moniz em Lisboa³⁰, o as “cidade das crianças” de Valongo, inspirada na rede das cidades sustentáveis para as crianças de Francesco Tonucci³¹), bem como no crescente protagonismo de redes de atores institucionais consolidadas (como a RAP — Rede das Autarquias Participativas³²) ou novas (como a APHM — Associação Portuguesa de Habitação Municipal³³).

Num plano mais de intercâmbio do que de

23. Ver: <https://www.publico.pt/2021/04/12/local/noticia/bairros-saudaveis-defesa-reforco-orcamental-programa-1957851>

24. Ver: <https://fgs.org.pt/pt/ja-pode-subscriver-a-carta-aberta-pelo-direito-ao-lugar/>

25. Ver: <https://cepa.arquitectos.pt/pt/home/>

26. Ver: https://www.lisboa.pt/fileadmin/actualidade/publicacoes_periodicas/urbanismo/RelSint_EncUrbanismo_2020_pt.pdf

27. Ver: <https://www.facebook.com/groups/democraciadebairro>

28. Ver: <https://www.facebook.com/LAHB-Laborat%C3%B3rio-de-Habita%C3%A7%C3%A3o-B%C3%A1sica-Participada-1583141395293465/>

29. Ver: <https://www.mun-setubal.pt/nosso-bairro-nossa-cidade/>

30. Ver: <https://lisboaparticipa.pt/martimmoniz>

31. Ver: <https://www.jornalnovoregional.pt/2021/05/valongo-e-o-primeiro-municipio-portugues-a-aderir-e-rede-cidade-das-criancas/>

32. Ver: <http://www.portugalparticipa.pt/Home/Network/>

33. Ver: <https://www.facebook.com/APHMhabitacaomunicipal/>

ação direta, está a organização de diferentes eventos camarários sobre habitação – em forte relação com abordagens participativas (como o 1º Fórum da Habitação de Setúbal³⁴ e a conferência “Dinâmicas e Desafios da Habitação”³⁵ realizada pela empresa pública Gebalis de Matosinhos com a rede Housing Europe, ambas em junho de 2021). E também a criação do “Jornal dos Bairros Saudáveis”³⁶, assim como o processo em curso para construir um Observatório independente do mesmo programa (impulsado pelo docente da Universidade de Aveiro José Carlos Mota). Estas iniciativas representam, mais uma vez, a necessidade de fazer dialogar a vertente instrumental dos processos participativos com a sua dimensão pedagógica, que possa fazer cruzar mais experiências auto-organizadas e de participação por convite, e levá-las para além dos seus limites temáticos e geográficos, de forma que o “borbulhar cívico, técnico e científico” se junte favorecendo um salto de escala e de qualidade deliberativa capazes de configurar um novo “SAAL 2.0” (Mota, 2020). Ou seja, uma experiência na qual o diálogo aprofundado entre habitação, cidade e participação é capaz de conjugar aspectos de experimentação técnica inovadora com novas metodologias de interação social e objetivos políticos centrados em favorecer uma maior justiça social e uma melhor implementação dos direitos constitucionais a uma habitação adequada e a um ambiente de vida saudável.

5 A Pandemia como potencial desaproveitado

Potencialmente, a eclosão da pandemia de COVID-19 abriu para o reforço da participação cívica, nos temas que tem a ver com o habitar (das casas como das cidades), uma brecha para experimentar caminhos novos que possam “capitalizar saberes e energias acumulados nas últimas décadas” (Falanga e Allegretti, 2021: 64). Infelizmente, este potencial não foi aproveitado como poderia ter sido, e o próprio quadro que sai da aprovação do PRR comprova um processo decididamente inacabado, de quem não soube aproveitar as dinâmicas de redes internacionais propiciadas por movimentos sociais e redes autárquicas durante os meses de confinamento em que o trabalho de autorreflexão e diálogo internacional tiveram espaços maiores do que nunca. Por exemplo, o Governo Português resolveu não participar na criação da rede Knoca (Rede de Intercâmbio de Conhecimentos sobre as Assembleias do Clima³⁷), que junta muitas experiências internacionais de painéis e júris de cidadãos que, em vários países, tem vindo assessorar as políticas governamentais de transição ambiental e energética (com vertentes interessantes para a transformação das habitações

34. Ver: <https://www.mun-setubal.pt/habitacao-exige-politicas-continuadas/>

35. Ver: <https://www.matosinhoshabit.pt/2021/06/16/dynamics-and-challenges-of-housing-international-housing-conference/>

36. Ver: https://jornal.bairrossaudaveis.gov.pt/?fbclid=IwAR3Ox4NwiaG11p6zaeMNpaC4aO_EV9_7OkAkzY2lx1hphhsb7qUA_cOoVOo

37. Ver: <https://knoca.eu>

futuras). Também, o Plano de Recuperação e Resiliência não inseriu mecanismos específicos de debate público e observatórios cidadãos para a implementação das medidas previstas (ao contrário de outros países). Mas também não houve muito empenho das autarquias em promover programas inovadores que trabalhassem conceitos como o “urbanismo tático” (Caneschi, 2018) ou a ideia da “Cidades de 15 minutos” lançada pelo cientista franco-colombiano Carlos Moreno (especialista de controle inteligente de sistemas complexos) e adotada por cidades como Paris e Barcelona (esta última através do debate sobre as superquadras estimulado por Salvador Rueda³⁸) como aposta numa cultura de proximidade, em que as pessoas têm acesso rápido aos serviços essenciais sem usar automóvel. Esta ideia (Moreno et al., 2021) tem sido consolidada em agendas e manifestos de redes de cidades, como o “C40”³⁹, “Cities for Adequate Housing”⁴⁰ ou “Cidades Educadoras”⁴¹, das quais várias cidades portuguesas fazem parte. Também, práticas participativas interessantes com que as redes autárquicas portuguesas têm entrado em contato nos últimos anos (como as mais de 230 experiências italianas de Pactos e Regulamentos para promover a Imaginação Cívica e a Gestão Partilhada de Bens Comuns em escala local⁴²) não mereceram atenção em termos de adequação e experimentação no território português.

38. Ver: entrevista de 324.cat (15/01/2017) a Salvador Rueda, biólogo e diretor da Agência d’Ecologia Urbana de Barcelona desde o ano 2000 e idealizador do conceito das Superquadras (Superilles) em continuidade com a atuação do antigo Plano Cerdá. Em <http://www.ccma.cat/324/salvador-rueda-sobre-el-pla-de-les-superilles-el-nombre-esta-al-voltant-de-les-500/noticia/2768000/>

39. Ver <https://www.c40.org/other/agenda-for-a-green-and-just-recovery>

40. Ver: <https://citiesforhousing.org/>

41. Ver: <https://www.edcities.org/pt/>

42. Ver: <https://www.labsus.org/2019/12/citta-collaborative-e-tempo-di-mettersi-in-rete/>

Provavelmente, por parte dos representantes de muitas instituições representativas portuguesas, houve uma falta de capacidade de compreender o que os maiores especialistas de Gestão e Redução dos Riscos (GRR) tem vindo explicar nas últimas décadas (Blakely, 2011): a indispensabilidade de multiplicar as ferramentas de participação cívica em períodos marcados por tragédias coletivas. Esta multiplicação pode contribuir para construir novos pactos de refundação partilhada e paralela das políticas públicas e da coesão dos tecidos sociais, ajudando a aumentar – através da participação cívica – a percepção individual e coletiva do risco e das medidas que podem vir a mitigá-lo e preveni-lo para o futuro. Esta ausência de compreensão – parcialmente justificável nos meses da maior emergência – resulta mais perigosa no período da reconstrução do novo normal (Allegretti, 2020). Isto dá-se na medida em que – como escreveu o ex-presidente da Corte Constitucional italiana, Zagrebelsky (2020) – neste período resulta evidente que “hábitos, atividades e necessidades materiais e espirituais das pessoas não são matéria inerte, moldável como será nos mínimos detalhes” e – se depois da fase da obediência “é necessário construir a fase da responsabilidade” – esta última não poderá prescindir de uma participação ativa dos cidadãos porque “chamar à obediência e solicitar à ética responsabilidade são coisas profundamente diferentes”.

Também, em Portugal não houve reflexão suficiente sobre a importância da participação cívica como espaço não apenas para promover uma forma mais democrática de tomar decisões úteis para a coletividade, como para específicos grupos de potenciais beneficiários, mas também para co-criar um quadro comum de interpretação das histórias traumáticas e socialização da experiência de dor e sofrimento, que ajude a deslocar a percepção dos problemas da esfera da experiência individual para um processamento coletivo (Forester, 1995; Gelli, 2020). Sem dúvida, o tema da habitação – espaço fulcral no emergir de problemas e

soluções no período pandémico – poderia ter sido um tópico central e mobilizador para estas diferentes dimensões positivas que a participação pode vir a ter num período intenso e dramático como aquele atravessado entre 2020 e 2021.

Conforme Falanga e Allegretti (2020), várias formas de “inércia” poderão ter intervindo em reduzir porte, abrangência e intensidade no uso de processos participativos para acompanhar diagnósticos e de problemas e alternativas para a sua resolução: nomeadamente formas de inércia emocional (e relacionadas com a interrupção da linearidade temporal dos processos participativos), de tipo organizacional (ligadas às transformações repentinas exigidas à máquina burocrática pelo regime do teletrabalho e a reduzida oportunidade de trocas presenciais entre funcionários e entre eles e os cidadãos) e outras ligadas à imprevista intensidade no uso das novas tecnologias e no stress por elas gerado.

Também, a força contundente que outras formas de participação cívica - mais espontâneas e oriundas de “espaços reivindicados” (Gaventa, 2005) - acabaram tendo, bloquearam parte da iniciativa administrativa, quer porque absorveram a maioria do tempo que as pessoas podem dedicar ao compromisso cívico, quer porque demonstraram uma elevada capacidade dos cidadãos para conduzirem de forma autónoma e/ou subsidiária a ação pública, uma série de iniciativas de carácter reivindicativo, propositivo e de ajuda mútua que os organismos do Estado não tinham forma de acompanhar, desafiar ou contrastar.

Vale a pena remarcar que, no campo específico das questões habitacionais, tem havido fortes limites na capacidade dos diferentes organismos do Estado em construir uma governação multinível à altura do desafio de intensificar os processos participativos formalizados, que requerem tempo para se desenvolver, avisos prévios atempados, comunicação especializada e adoção de linguagens plurais e multimodais,

bem como facilitação profissional e interação entre diferentes públicos e *gatekeepers* (ou seja atores com poder de abertura ou fecho dos acessos para dados, recursos específicos, aprovação de planos e projetos, entre outros).

O facto de ser a política habitacional um campo ainda relativamente novo para a maioria dos municípios portugueses, e de ter um nível de descentralização muito recente e pouco experimentado (incluindo uma dificuldade das autarquias de contratação de funcionários dedicados e experientes), acrescentou uma certa dificuldade para uma atuação autónoma e intensamente participativa deste setor. Isto foi agravado pelo facto do IRHU, ou seja, a principal instituição nacional encarregada da relação com as Estratégias Locais de Habitação (ELH) e a aprovação e celebração de contratos entre Governo e autarquias, tem um orgânico extremamente reduzido de dirigentes, funcionários e colaboradores – e tem dificuldade para respeitar os prazos, já extremamente curtos, prefixados pelo Estado Português para as autarquias fazerem frente aos seus deveres de planeamento habitacional.

Também, algumas barreiras à autónoma gestão autárquica introduzidas no período das políticas de austeridade 2011-2014 não foram ainda removidas pelo Governo atual. Assim – por exemplo – a Lei 50/2012 prevê a dissolução de empresas municipais que não produzem lucro, o que no âmbito da habitação parece estar patente o contraste com a missão das instituições que se ocupam sobretudo de soluções para grupos vulneráveis; e, além disso, a existência de regimes diferenciados de Assistência na Doença (ADSE) faz com que possam existir níveis baixos de reconhecimento e identificação dos servidores destas empresas com a missão e as responsabilidades das autarquias. Estas reflexões evidenciam a existência de um claro risco que a ineficiência da reorganização funcional da máquina estatal (nos seus diferentes níveis), em função da implementação eficaz das políticas habitacionais, possa provocar

efeitos negativos sobre a capacidade do diálogo social de se desenvolver de forma mais intensa e com qualidade deliberativa suficiente para impactar de forma real planos, políticas e estratégias. Também revelam a possibilidade que uma certa *path-dependency* (ou seja, uma estrita dependência das políticas atuais do que já foi feito no passado) afete a capacidade futura dos municípios portugueses de enfrentar eficazmente o seu novo papel de entidade central na implementação das políticas habitacionais, na medida em que – pela ausência de pessoas experientes – eles são frequentemente obrigados a recorrer à externalização dos serviços de diagnóstico e planeamento, nas mãos de profissionais especializados. Esta necessidade não apenas pode reduzir a capacidade de internalizar futuramente competências para enfrentar autonomamente as políticas habitacionais e ligá-las com outros campos da ação pública, mas também aquela de montar eficazes processos participativos. Porque de facto, revelado por uma recente pesquisa em diferentes cidades europeias tem um valor mais geral (González et al., 2021), entre as razões que tornam a participação cívica em espaços formalizados pouco atrativa para os cidadãos é o facto do diálogo ser muitas vezes não com políticos ou funcionários poderosos, mas com consultores externos à máquina, que são percebidos pelos habitantes como “elos fracos”, que não justificariam o empenho requerido pelo intenso intercâmbio proposto nos processos participativos.

Neste quadro, também a centralidade e a qualidade que a recolha de dados confiáveis e de primeira mão poderia acarretar ao planeamento das políticas habitacionais (até agora desenvolvidas com base em dados incertos, produzidos muitas vezes pelo setor imobiliário, ou emprestados pelos serviços sociais) poderia sair afetada. Os próprios atrasos na construção do previsto Observatório, sediado no IHRU, não proporcionam notícias positivas neste sentido, embora seja provável que apenas depois de elaborados os dados do novo Censo INE

2021, seja possível começar a impostar seriamente o tema da organização, monitorização e atualização de dados sobre o setor habitacional, a nível quer local quer regional e nacional. Contribuições externas podem chegar de outras instituições – como a Comissão mista de Acompanhamento do Alojamento Local constituída pela Câmara e a Assembleia Municipal de Lisboa (no âmbito da atualização do Regulamento do Alojamento Local de 2019): tornando públicos dados que até agora ficavam quase “escondidos”, sem dúvida esta Comissão vai oferecer importantes instrumentos de debate público sobre um tema que muito afeta o mercado imobiliário em Lisboa.

Merece – finalmente – remarcar que a questão da qualidade e acessibilidade dos dados. Tornou-se central durante os meses da pandemia, porque a permanente divulgação de (e os amplos comentários sobre) dados ligados aos impactos da pandemia, bem como às decisões políticas consequentes, aceleraram e tornaram habitual para todos os cidadãos ler e discutir infografias acessíveis e construir hipóteses em cima delas. Em diversos países, várias organizações cívicas e movimentos de ciber-ativistas têm vindo a juntar forças para acrescentar, completar e/ou confirmar esses dados, na tentativa de propor uma perspectiva *bottom-up* e, em alguns casos, até uma alternativa às narrativas oficiais⁴³, favorecendo uma “aprendizagem coletiva” e debates essenciais sobre a recolha e utilização de *Big Data*, tais como os derivados do rastreio do contágio, como foi no caso da aplicação móvel STAYAWAY COVID em Portugal (Falanga e Allegretti, 2021), questionando o papel destas ferramentas e a aceitação social daquilo que Zuboff (2019) chamou de “capitalismo de vigilância”. Neste quadro, no âmbito habitacional, movimentos portugueses

43. Bonini (2020) cita, por exemplo, casos brasileiros ou italianos, como os diversos grupos do Facebook (como a Datatinja, comunidade de jornalistas, cidadãos e pesquisadores criada sobre o papel dos dados na sociedade).

como o coletivo Habita⁴⁴ ou a plataforma Stop Despejos⁴⁵ tem vindo reforçar o seu papel de observatórios e divulgadores de dados quantitativos e qualitativos sobre procedimentos de despejo sem realojamento que foram aumentando de intensidade em diferentes contextos, assim como sobre casos de moradores de rua e sem abrigo (AI, 2021).

6

Olhando para o futuro

Um recente estudo da rede imobiliária Century 21 em Portugal⁴⁶ revelou que, durante o confinamento, 65% dos inquiridos tem vindo identificar novas necessidades relativamente à sua habitação, que não se tinham apresentado antes, relativas quer à dimensão da casa, quer à otimização do espaço. Após o confinamento, 45% dos respondentes “assumem que gostariam de mudar de casa” (dos quais 29% admitem de não ter capacidade económica para tal), mas muitos “sentem-se desencorajados com o processo de comprar e vender, e pelo próprio conceito de mudança”. Quanto seria importante – para imaginar soluções alternativas – que este tipo de pesquisas pudesse ir além da simples análise de mercado, e virassem o centro para percursos participativos capazes de enfrentar o diagnóstico dos problemas relacionados, mas também leques de possíveis soluções criativas, incluindo as de âmbito cooperativo e formas inovadoras como o *co-housing* e os fideicomissos comunitários?

Sem dúvida, um ano e meio de gestão da emergência pandémica acentuou o momento de “bifurcação” (Allegretti e Dias, 2019) em que Portugal se encontrava antes do surto. De facto, há um crescimento discursivo importante – especialmente no quadro normativo posterior ao 2017 – sobre a centralidade das abordagens participativas relacionada ao habitar, assim como tem havido um aumento exponencial (especialmente à escala local e regional) de experimentações de cunho participativo mais institucionalizadas em múltiplos sectores do investimento público (Dias, 2018; Allegretti, 2018), que visam ir além de uma cultura de mera negociação com os *stakeholders* mais poderosos e envolver diretamente indivíduos e famílias no debate sobre decisões públicas. Por outro lado, porém, as experiências de diálogo social tentadas concretamente até agora não têm superado um modo significativo das “tradicionais formas de consulta dos principais portadores de interesses organizados e sem disponibilizar montantes de recursos capazes de serem atrativos para a maioria dos cidadãos e suscitarem modificações sólidas nos espaços habitacionais e nos bairros mais vulneráveis” (id: 25).

A pandemia não tem produzido as modificações que poderia ter trazido, por exemplo ao reforçar os percursos dedicados ao tema da habitação na perspectiva de imaginar novos patamares e standards que possam propiciar um salto qualitativo nas políticas públicas não apenas a partir das reflexões sobre o novo papel multidimensional da habitação, mas também sobre as qualidades físicas, funcionais e de contribuição à serenidade psicossocial que o conceito de “adequação” às novas funções deveria trazer, para relacionar-se positivamente com o trabalho e as relações com a proximidade. O debate público sobre habitação ficou num plano “meso”, sem que sejam explicitamente debatidos nem os patamares qualitativos das casas (o plano “micro”), nem as grandes questões relativas às políticas habitacionais e às alternativas que o tecido social e

44. <https://www.facebook.com/habita.colectivo/>

45. <https://www.facebook.com/stopdespejoslisboa/>

46. <https://www.noticiasdecoimbra.pt/quase-metade-dos-portugueses-querem-mudar-de-casa-depois-do-confinamento/>

o mercado poderiam contribuir em produzir (o plano “macro”).

Sem dúvida, estamos frente a um percurso incompleto, que poderá dobrar-se e fechar-se numa direção que recua em relação às diferentes conquistas participativas que Portugal tem alcançado nos últimos anos, ou abrir novos espaços para formas de decisão mais partilhadas num setor tão estratégico para a qualidade de vida dos cidadãos. O facto de o novo quadro normativo ter previsto a municipalização de algumas tarefas sobre a habitação, nas fases de diagnóstico e de planeamento das soluções, representa uma oportunidade fundamental para “alinhar as modalidades de debate e decisão sobre este tema com as experiências locais de diálogo social, aumentando, assim, a intensidade destas duas vertentes e o contágio positivo entre ambas” (Allegretti e Dias, 2019). Porém, será necessário que a leitura da importância de uma abordagem maiormente participativa não seja declinada apenas em termos instrumentais, mas que se reforce o reconhecimento das contribuições que ela pode oferecer em termos epistemológicos e pedagógicos para reconstruir o “novo normal” de uma forma mais adequada às modificações estruturais que as transformações socioculturais e os novos hábitos adquiridos durante a pandemia indicam como pontos de partida indispensáveis para reimaginar o habitar.

Para que isto aconteça, as batalhas conduzidas entre 2020 e 2021 por muitos movimentos sociais focados sobre direito à habitação como espaço fulcral da construção do direito à cidade (assim relacionando de forma mais intensas direitos individuais e coletivos) deverão ter um espaço central na reorganização do futuro da participação no campo das políticas de alojamento e moradia adequada. Isto porque estas intervenções cívicas não olharam a pandemia como um “parêntese” depois do qual tudo voltaria ao normal, mas reconheceram-lhe um carácter de “papel de Tornassol” das contradições sociais do quadro económico neoliberal,

e – portanto – o potencial de ser um espaço para reimaginar o futuro com bases diferentes e mais sólidas. As intervenções (cartas, manifestos, ocupações simbólicas, organização de debates online, entre outras) tem vindo evidenciar a necessidade de ler o tema da habitação na relação com um leque amplo de outros temas e políticas que afetam-no (de turismo, de taxação dos solos, de vistos, de fiscalidade para investimentos nacionais e estrangeiros, etc.), e de fazê-los sem alguns dos tradicionais tabus, por exemplo valorizando uma série de previsões constitucionais que estão sublinhadas na Lei de Bases da Habitação ou na mais antiga Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (n. 31/2014), onde se fala de deveres do Estado na redistribuição equitativa dos valores decorrentes das mais valias dos solos geradas pelas transformações urbanísticas (como nos art. 63º, 64º, 66º e 68º).

Teve um momento em que o “radicalismo” destas chamadas de responsabilidade pareceu adquirir caracteres realistas: especialmente quando – no início da pandemia – as administrações públicas começaram a trabalhar a ideia de incentivos para a reconversão do amplo património imobiliário tradicionalmente dedicado ao alojamento turístico de curta duração. Mas sucessivamente, depois do breve parêntese de desconfinamento do verão de 2020 (quando ficou claro que a maioria dos proprietários mantinha imobilizado um património potencialmente habitável à espera de uma rápida retomada do turismo), as propostas de requisição e expropriação feitas por alguns destes movimentos — apresentadas em assembleias de rua — voltaram a ser olhadas com desconforto em vários ambientes. Chegou ao ponto de que os próprios coletivos sentiram que alguns poderes públicos⁴⁷ começaram a pôr em

47. Seria o caso da Câmara de Loures, conforme descrito num post de Facebook do dia 22 de junho 2021 do Coletivo Habita (<https://www.facebook.com/habita.colectivo>).

prática “estratégias de desintermediação”, aceitando encontrar diretamente grupos de habitantes com problemas ligados a despejos e carências habitacionais, mas evitando dialogar diretamente com grupos e coletivos organizados na defesa dos direitos à habitação.

Neste quadro, vale a pena remarcar a importância que teria não apenas o facto de ampliar o número e a estruturação de arenas de diálogo social para discutir especificamente temas ligados à habitação, mas também a necessidade de manter o respeito mútuo e canais de diálogo abertos entre as formas de participação por convite e por irrupção, para que a complexidade e interrelação entre as diferentes questões que convergem em impactar o campo das políticas de alojamento pudessem manter-se constantes e baixo um nível indispensável de controle social.

Sem ampliar o leque dos tópicos enfrentados nas arenas de diálogo social, a área da habitação mantém-se como um espaço privilegiado, onde se concentra a atenção de muitos dos atores fortes do mercado e da política, assim como a imersão de formas de participação cívica oriundas de movimentos sociais que estão a reorganizar-se (e a mudar de repertórios de ação) em torno das emergências habitacionais que marcam fortemente a vida do país, com especial intensidade nas duas áreas metropolitanas. Se (como indicam vários artigos da Constituição, especialmente depois das reformulações dos anos 1990), a democracia participativa deverá ter uma posição central na ação diária de todos os organismos que compõem o Estado de Direito, investir na ampliação e reestruturação dos dispositivos participativos que devem acompanhar as políticas de habitação se torna indispensável. Ainda mais depois das novas leis de 2018-19 e das novas necessidades trazidas pela pandemia. Se incentivar a “participação dos interessados na elaboração dos instrumentos (...) de planeamento físico do território” (art.º 65º, n.º 5 da CRP) é dever central de quem deve garantir a tradução dos

direitos enunciados no texto constitucional em ações públicas, é importante garantir que tais percursos sejam assegurados sem fortes assimetrias em diferentes partes do país. Por esta razão a garantia de implementação não pode ser deixada apenas com as autarquias locais, mas o Estado central e a sociedade civil terão um papel fundamental de guardas da implementação do ditado constitucional, garantindo *accountability* horizontal, vertical e social independentemente de quem detenha as funções de implementador das diferentes fases das políticas habitacionais que o quadro normativo recente tem vindo reorganizar.

Claramente, numa ótica de cooperação horizontal e co-design das ações no território que garantem a reconstrução do sentido de vizinhança e do espírito da comunidade, também as ações promovidas pelo setor privado (como a nova campanha Bairro Feliz dos supermercados Pingo Doce⁴⁸) tem a sua importância. Mas deve ser claro que às instituições da democracia representativa é pedido mais, e que qualquer programa como Bip-Zip ou Bairros Saudáveis deverá sempre procurar o desafio de ultrapassar em criatividade, inclusão e amplitude do debate qualquer seu imitador do sistema do mercado, embora iluminado por uma acrescida responsabilidade social de empresa. Nesta perspectiva precisa de uma “nova missão para reinventar o espírito de Abril” (Mota, 2021): reimaginar a qualidade, a abrangência, o impacto, a transparência das regras e dos tempos indispensáveis para estruturar processos participativos que sejam à altura de fazer dialogar um tema atrativo e próximo como aquele da habitação, com questões mais complexas e menos atrativas que – porém - dizem respeito à possibilidade que o direito à habitação seja cumprido.

48. Ver: <https://www.pingodoce.pt/responsabilidade/bairro-feliz>

Não temos, de facto, que esquecer (como bem realçou Henri Lefebvre na sua última e mais perfeita obra - o texto coletivo "Du contrat de citoyenneté", republicado em 1990) que o título da primeira e mais importante "Declaração dos Direitos do Homem" - documento culminante da Revolução Francesa (que define os direitos individuais e coletivos dos seres humanos), tinha uma segunda parte - da qual muitas vezes nos esquecemos - relacionada ao "Direitos dos Cidadãos". É nesta parte que deveriam caber todas as grandes conquistas

do Estado Social (incluindo, diríamos hoje, o direito a uma habitação adequada) e as formas de controle da sociedade para o seu cumprimento, através do próprio direito à participação. Sobretudo aquelas que possam não apenas valorizar o "saber de uso" dos cidadãos e das cidadãs, mas também apostar na sua capacidade de exercer um "saber políticos" (Sintomer, 2010), que chegue a visualizar, julgar e priorizar soluções alternativas e complexas sobre temas estratégicos e estruturantes para a coletividade ■

Referências bibliográficas

- Accornero G., Harb M., Magalhães A.F., Santos F.G., Semi G., Stein S., Tulumello S. (2020).** *'Stay Home Without a Home': Report from a webinar on the right to housing in Covid-19 lockdown times.* *Radical Housing Journal*, 2(1): 197-201.
- Afonso, J.; Coelho, B. (2006),** *"Sociologia em duplo-hélice: entre conhecer e actuar em contexto de políticas públicas Iniciativa Bairros Críticos - Operação Vale da Amoreira"*. *Cidades-Comunidades e Territórios*, Dez. 2006, n. 12/13, pp. 53-68
- Agarez, R. C. (2018, coord.),** *Habitação: Cem anos de políticas públicas em Portugal, 1918-2018*, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana: http://www.portaldahabitacao.pt/open-cms/export/sites/portal/pt/portal/docs/publicacoes/af_IHRU_Habitacao_Social.pdf
- AI (2021),** *Amnesty International report 2020/2021. The State of the World's Human Rights*, Amnesty International: https://www.amnistia.pt/wp-content/uploads/2021/03/Amnesty_Report_2020.pdf
- Allegra, M. (2021),** "Urban Change, Coletividades and Housing Activism. Research Notes on the Arroios Neighbourhood". Paper apresentado no evento online "Housing in Europe, from Financialization to Mobilization. 17 de junho de 2021, <https://urbantransitions.org/2021/05/07/housing-in-europe-from-financialization-to-mobilization-june-9-and-june-17-2021/>
- Allegra, M., Tulumello, S., Colombo, A., & Ferrão, J. (2020).** *The (hidden) role of the EU in housing policy: the Portuguese case in multi-scalar perspective.* *European Planning Studies*, 1-23.
- Allegra, M.; Tulumello, S. (2019).** *O estado da habitação: introdução ao dossier.* *Cidades, Comunidades e Territórios*, 38 (Jun/2019), pp. 1-14
- Allegra, M.; Tulumello, S.; Allegretti G. (2022).** *"Housing a housing policy in the political agenda: the trajectory of Portugal"*. In Gelli F.; Basso, M. (orgs, forthcoming), *The politics of urban agendas. Models, policy discourses, programs of intervention from a national perspective*, Palgrave
- Allegretti, G. (2018).** *"When Citizen Participation Unexpectedly Grows in Quality and Quantity"*, in I. David (Org.), *Crisis, Austerity, and Transformation. How Disciplinary Neoliberalism is Changing Portugal*. London: Lexington Books, pp. 157-178.
- Allegretti, G. (2018).** *"Recentering the right to the city in Lisbon. Post-authoritarian trends in the housing domain"*. In Baron-Yelles, N.; Romero González, J. (coord.), *Cultura territorial e innovación social: ¿Hacia un nuevo modelo metropolitano en Europa del Sur?*. Univ. de Valencia
- Allegretti, G. (2019),** *"Verso un ridisegno antropocentrico delle politiche abitative nel Portogallo post-crisi*, Dossier "Una finestra su: Portogallo". *Urbanistica Informazioni*, n. 283, pp. 40-52.
- Allegretti (2020),** *"Ricostruire la partecipazione civica nella nuova normalità. Alcuni indirizzi per una possibile rifondazione"*, *CONTESTI. Città, territori, progetti - Special issue 3/2020: Beyond the Pandemic: Rethinking Cities and Territories for a Civilisation of Care.*
- Allegretti, G.; Dias, N. (2019),** *"Participação cívica e políticas habitacionais: que desafios para Portugal?"*. *CIDADES, Comunidades e Territórios*, 38, pp. 20-26
- Allegretti, G.; Tulumello, S.; Seixas, J. (2018),** *"Repositionner le débat sur le droit à la ville à Lisbonne: tendances contradictoires dans le secteur du logement."*, *Sud Ouest Européen*, 46/2018, pp. 91-108
- Bandeirinha, J. A. (2002).** *O Processo SAAL e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974.* Coimbra: Coimbra University Press.
- Blakely, E.J. (2011).** *My Storm: Managing the Recovery of New Orleans in the Wake of Katrina (The City in the Twenty-First Century)*, University of Pennsylvania Press

- Blas, A., Ibarra, P. (2006).** "La participación: estado de la cuestión", Cuadernos Hegoa, 39, pp. 5-35.
- Blundell Jones, P.; Canniffe E. (2007).** Ralph Erskine, Byker Housing Newcastle. Routledge
- Bonet y Marti, J. (2012).** "El territorio como espacio de radi-calización democrática. Una aproximación crítica a los procesos de participación ciudadana en las políticas urbanas de Madrid y Barcelona". Athenea Digital - 12(1), pp. 15-28
- Bobbio, N. (1986),** *O Futuro da Democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Bonini T. (2020).** «Making Sense of the Pandemic through Data: The Italian Case», in BigDataSur-COVID: Data ACTIVISM, 24/06/2020, <https://data-activism.net/2020/06/bigdatasur-covid-making-sense-of-the-pandemic-through-data-the-italian-case>.
- Cachado, Rita Ávila.** "O Programa Especial de Realojamento: Ambiente histórico, político e social." *Análise Social* 206 (2013): 134-152. Campos, V., Ferrão, J. (2015) *O Ordenamento do Território em Portugal: Uma Perspetiva Genealógica*. ICS Working Papers, 2015-1. <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/20716>.
- D'Albergo, E. (2010).** "Governance, Participation and In-Between. Inclusion in Policy Making and Policies for Inclusion in Four Western European Metropolises". *ARPoS | Pôle Sud*, n. 1 n° 32 | pp. 93-108
- d'Albergo, E.; Lotrecchiano, D.; Moini, G. (2005).** *Pratiche partecipative a Roma. Le osservazioni al piano regolatore e il bilancio partecipativo*. Comune di Roma/Univ. Roma La Sapienza
- D'Albergo, E.; Moini, G. (2011, org).** *Partecipazione, movimenti e politiche pubbliche a Roma*. Roma: Aracne
- D'Albergo, E.; Moini, G. (2011, org).** *Questioni di scala. Società civile, politiche e istituzioni nell'area metropolitana di Roma*. Roma: Ediesse
- Denche Morón, C.; Rodríguez-Villasante, T. (1987).** "Modos de vida y urbanismo". In Madrid, territorio, economía y sociedad, n. 39/1987, pp. 48-52
- Dias, N. (2018, org.),** *Hope for Democracy - 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Faro: Oficina/Epoieia
- exPERTs (2018)** Os vídeos do Fórum da Habitação online. [Primeiro debate do Fórum da Habitação, 8 janeiro 2018]
- Falanga, R.; Allegretti, G. (2021).** "Democracia participativa em tempos de covid-19: da inércia à inovação?". In Almeida, L.F., de Sousa, L., Ramos, M. (coord), *Poder Local em Tempos de Covid*. Coimbra: Almedina, pp. 63-95
- Farha, L. (2017).** *Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context. Mission to Portugal*. United Nations General Assembly A/HRC/34/51' - Accessed august 28, 2020 www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session34/Documents/A_HRC_34_51_Add.2_EN.docx
- Ferrão, J. (2010).** "Governança e Ordenamento do Território. Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática". *Prospectiva e Planeamento*, vol. 17/2010, pp. 129-139
- MAOTDR (2008),** *Políticas de cidades POLIS XXI*, Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades. Maio.
- Ferrão, J. (2011).** *O Ordenamento do Território como Política Pública*. Lisbon: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Ferrão, J. (2018)** *A Habitação regressa à agenda política?* Blogue ATS, 17 January. <https://ambienteterritoriosociedade-ics.org/2018/01/17/a-habitacao-regressa-a-agenda-politica/>.
- Ferrão, J., Falanga, R., Liz, C. (2021).** «Covid-19: Preparing our cities for global risks — Urban Planning Meeting 2020», Municipality of Lisbon. Disponível em: https://www.lisboa.pt/fileadmin/special_areas/ev_encontros_urbanismo/RelSint_EncUrbanismo_2020_en.pdf.
- Ferreira, A. F. (1993, coord.).** *Livro branco sobre a Política da Habitação em Portugal / Encontro Nacional da Habitação*. Lisboa: ENH.
- Forester, J. (1995).** «Deliberazione politica, pragmatismo critico e storie traumatiche: over non lasciare il dolore fuori della porta», *CRU* n.º 4, pp. 60–79.
- Gaventa, J. (2005).** *Reflections on the Uses of the «Power Cube». Approach for Analyzing the Spaces, Places and Dynamics of Civil Society Participation and Engagement*, CFP evaluation series 2003-2006: no 4.
- Gelli, F. (2020).** «Partecipazione e fragilità. Ripensare all'azione collettiva dalla rappresentazione delle storie traumatiche», *Osservatorio su città e trasformazioni urbane della Fondazione Feltrinelli*, 19/10/2020, <https://fondazionefeltrinelli.it/partecipazione-e-fragilita/>
- Gelli, A.; Mayor J.M.; Cabannes, Y. (2021).** *Estudio sobre el fomento de la participación ciudadana en el municipio de Molina de Segura. Motivaciones y desmotivaciones de la ciudadanía*. GECIS/Universidad de Murcia/Ayuntamiento de Molina de Segura.
- Goodin, R. (2007).** "Enfranchising All Affected Interests, And Its Alternatives". *Philosophy and Public Affairs*, 35, no. 1 (2007): pp 40-68.
- Grupo Parlamentar do Partido Socialista (2019).** *Relatório Final | Política de Habitação – Dar Voz aos Cidadãos*. Partido socialista/Assembleia da Republica, agosto 2019
- Guerra I. et al. (2008),** *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008-2013. Estratégia e modelo de intervenção (documento de trabalho para debate)*. www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/ihru/pt/ihru/estudos/plano_estrategico/
- Guerra, I. (2011).** "As políticas de habitação em Portugal: à procura de novos caminhos", *Cidades, Comunidades e Territórios*, 22, pp. 41-68.
- Guerra, I., Freitas, M. J., Gross, M., Texeira, A., Moura, D., & Vieira, P. (1999).** *Diagnóstico sobre a implementação do pro-*

grama PER nos municípios das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto. Lisboa: Instituto Nacional de Habitação

Guerra, J.; Schmidt, L. (2009). *Da Carta aos compromissos de Aalborg – Sustentabilidade Local em Portugal no contexto Europeu. Paper no Seminário internacional “Experiências de Agendas XXI: os desafios do nosso tempo”*: <https://www.ics.ulisboa.pt/file/4873/download?token=m1wSzHPZ>

Guterres, A. (2017). «Lisboa: «Qualquer Espaço é Tudo»: <http://www.revistapunkto.com/2017/09/lisboa-qualquer-espaco-e-tudo-antonio.html>

Horton, R. (2020). *The Covid-19 Catastrophe: What's gone wrong and how to stop it happening again*. Polity Ed.

IHRU (2015). *National Strategy for Housing. Challenges and Changes*. Lisbon: IHRU

IHRU (2015). *National Strategy for Housing. Challenges and Changes*: https://www.portaldahabitacao.pt/documents/20126/36008/ENH_EN_FINAL.pdf/82f137f2-88-d2-1398-cd95-9c968eec7def?t=1549965461604

IHRU (2018). *Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional*. February 2018 2018. http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/porta/portal/habitacao/levantamento_necessidades_habitacionais/Relatorio_Final_Necessidades_Realojamento.pdf

Lefebvre, Henri (1996). *Du contrat de citoyenneté*. Paris: Syllepse.

Magnaghi A. (2020). *Il Principio territoriale*. Bollati Boringhieri

Marini, S. (Org.) (2015), Giancarlo De Carlo. *L'architettura della partecipazione*, Macerata: Quodlibet.

Mendes, L. (2017). “Gentrificação turística em Lisboa: neoliberalismo, financeirização e urbanismo austeritário em tempos de pós-crise capitalista 2008-2009”. *Cadernos Metrópole* 19(39), 479-512.

Mendes, L. (2020). “How can we quarantine without a home? Responses of activism and urban social movements in times of COVID-19 pandemic crisis in Lisbon”. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, V. 111, n.º 3, pp. 318-332. <https://doi.org/10.1111/tesg.12450>

Merton, R. K. (1948). “The self-fulfilling prophecy”. *The Antioch Review*, 8(2), 193-210.

Miranda, J. (1986). “Os direitos fundamentais na ordem constitucional portuguesa”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 6, Núm. 18, pp. 107-138

Moreno, C.; Allam, Z.; Chabaud, D.; Gall, C.; Pralong, F. (2021). “Introducing the “15-Minute City”: Sustainability, Resilience and Place Identity in Future Post-Pandemic Cities”. *Smart Cities*. 4 (1): 93-111. doi:10.3390/smartcities4010006.

Mota, J.C (2021). “Reconstruir o sentido de vizinhança e de comunidade - uma nova missão para reinventar o espírito de Abril”. *Reinventar a democracia a partir do Bairro*», 23/04/2021 (Grupo Facebook aberto): <https://www.facebook.com/groups/democraciadebairro/>

Mota, J.C. (2020), “Bairros Saudáveis SAAL 2.0”. Espaço de Arquitetura: <https://espacodearquitetura.com/artigos/bairros-saudaveis-saal-2-0/>

Oliveira, F.P. (2020). “Relationship between the Right to Adequate Housing and Urban Policies (Particularly Planning and Land-Use Planning Policies) in Portugal”, in *Journal of Service Science and Management*, 2020, 13, 20-27

Portas, N. (1986). “O processo SAAL: entre o Estado e o poder local”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18, 19-20.

Prefeitura de Canoas (2016). *Canoas Inovadora. Uma experiência de gestão, democracia e transparência*, Prefeitura de Canoas.

Raposo, I., Valente, A. (2010). “Diálogo social ou dever de reconversão? As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) na Área Metropolitana de Lisboa”, *RCCS*, 91, pp. 221-235.

República Portuguesa (2021). *Plano de Recuperação e Resiliência*, Governo de Portugal

Rodrigues, M.M (2018). *Movimentos Sociais e Políticas Sociais: Perspectivas dos Actores do Movimento de Moradores no Porto (1974 – 76)*. Dissertação de Mestrado em Psicologia e Ciências da Educação - Universidade do Porto

Rodríguez-Villasante, T. (1991). “En el principio fueron los vecinos”. In *Madrid, territorio, economía y sociedad*, N.º. 16/1985, pp.47-49

Rodríguez-Villasante, T. (1991). “Lo social y de calidad no es ni lo privado ni lo estatal”, *Documentación social*, N.º 85, (special issue: La Vivienda ¿Un Problema?), pp. 47-74

Rodríguez-Villasante, T. (2010). “Cotidianidad, democracias y experiencias con Grupos Motores”. *Documentación social*, N.º 159, pp. 45-64

Rogers, R.; Gumuchdjan, P. (2015). *Cidades Para um Pequeno Planeta*. Editorial Gustavo Gili

Santos, A. C. (2019, coord.). *A nova questão da habitação em Portugal*, Conjuntura Actal Editora.

Santos B. (2007). “Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes”, *Novos estudos - CEBRAP*, n. 79: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002007000300004>

Saule Jr. N.; Zárate, L.; Emmanuelli, M.S. (2014, org.). *Avanzando en la Implementación del Derecho a la Ciudad en América Latina y a nivel Internacional*. Instituto Pólis, HIC, GPR2C: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Derecho-a-la-Ciudad.pdf>

Silva, A. (2020), *Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030 – Análise dos contributos*, Governo de Portugal.

Sintomer, Y. (2010). “Saberes dos cidadãos e saber político”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 91, pp. 135-153.

Sintomer, Y., Blondiaux, L. (2002). «L’impératif délibératif», *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 57, pp. 17-35

Smith, G. (2009). *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation.* Cambridge University Press.

Sousa, S. (2008). "Iniciativa Bairros Críticos: Uma experiência em torno de modelos de governança na gestão do território". *Cidades - Comunidades e Territórios*, 16, 69-75.

Tulumello S., Silva R. (2019). "A Brief Assessment of the Portuguese Framework Law for Housing / Brève évaluation de la Loi portugaise sur le Logement.", FEANTSA Housing Rights Watch E-newsletter, December, <https://mailchi.mp/c538af88c7b2/housing-rights-watch-e-newsletter-july-2657093>.

Tulumello, S.; Ferreira, A.C.; Colombo, A.; Di Giovanni, C.; Allegra, M. (2018). "Comparative Planning and Housing Studies beyond Taxonomy: A Genealogy of the Special Programme for Rehousing (Portugal)". *Transactions of AESOP* (1), 32-46.

Tulumello, S.; Silva, R. (2020). *A Brief Assessment of the Portuguese Framework Law for Housing:* <http://www.housingrightswatch.org/content/brief-assessment-portuguese-framework-law-housing>

Tulumello, S.; Allegra, M.; Colombo, A.; Ferrão, J. (2020). "Housing policy and multilevel governance: the case of Portugal and the (hidden) role of the European Union". In AESOP (org.). *Making Space for Hope.* Proceedings of AESOP Congress

Vieira, A.; Botelho, C., Braga, G.; Guterres, A.; Duarte, L.; Gago, L.; Mendes, L. (2016), "Quem vai poder morar em Lisboa? Da gentrificação e do turismo à subida no preço da habitação: causas, consequências e propostas", *Trienal de Arquitectura de Lisboa:* <https://www.archdaily.com.br/br/790883/quem-vai-poder-morar-em-lisboa-da-gentrificacao-e-do-turismo-a-subida-no-preco-da-habitacao-causas-consequencias-e-propostas>

Zagrebelky, G. (2020). "La pandemia e i decreti di Conte: se non basta obbedire". *La Repubblica*, 29/04/2020

Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism*, Vol. 1. New York, Public Affairs.