LEDA VELLOSO BUONFIGLIO

DA POLÍTICA URBANA FEDERAL À PRODUÇÃO DO ESPAÇO MUNICIPAL: A GESTÃO HABITACIONAL NO RIO GRANDE DO SUL

CAMPINAS

2015

NÚMERO: 262/2015

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

LEDA VELLOSO BUONFIGLIO

"DA POLÍTICA URBANA FEDERAL À PRODUÇÃO DO ESPAÇO MUNICIPAL: A GESTÃO HABITACIONAL NO RIO GRANDE DO SUL"

ORIENTADORA: PROFA. DRA. ARLETE MOYSÉS RODRIGUES

TESE DE DOUTORADO APRESENTADA AO INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS DA UNICAMP PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE DOUTORA EM GEOGRAFIA NA ÁREA DE ANÁLISE AMBIENTAL E DINÂMICA TERRITORIAL

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELA ALUNA LEDA VELLOSO BUONFIGLIO E ORIENTADA PELA PROFªDRª ARLETE MOYSÉS RODRIGUES

CAMPINAS

2015

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Geociências
Cássia Raquel da Silva - CRB 8/5752

B489d

Buonfiglio, Leda Velloso, 1980-
Da política urbana federal à produção do espaço municipal : a gestão habitacional no Rio Grande do Sul / Leda Velloso Buonfiglio. – Campinas, SP : [s.n.], 2015.

Orientador: Arlete Moysés Rodrigues.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências.

1. Habitação - Aspectos sociais. 2. Politica habitacional. 3. Habitação popular. I. Rodrigues, Arlete Moysés,1943-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Geociências. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: From federal urban policy to the production of city space : Housing Management in Rio Grande do Sul
Palavras-chave em inglês:
Housing - Social aspects
Housing policy
Public housing
Área de concentração: Análise Ambiental e Dinâmica Territorial
Titulação: Doutora em Geografia
Banca examinadora:
Arlete Moysés Rodrigues [Orientador]
Regina Célia Bega dos Santos
Rosana Denaldi
César Augusto Ávila Martins
Everaldo Santos Melazzo
Data de defesa: 26-02-2015
Programa de Pós-Graduação: Geografia

UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ÁREA DE ANÁLISE AMBIENTAL E DINÂMICA TERRITORIAL

AUTORA: Leda Velloso Buonfiglio

"Da Política Urbana Federal à Produção do Espaço Municipal: a Gestão Habitacional no Rio Grande do Sul"

ORIENTADORA: Profa. Dra. Arlete Moysés Rodrigues

Aprovado em: 26 / 02 / 2015

EXAMINADORES:

Profa. Dra. Arlete Moysés Rodrigues - Presidente

Profa. Dra. Regina Célia Bega dos Santos

Profa. Dra. Rosana Denaldi

Prof. Dr. Cesar Augusto Avila Martins

Prof. Dr. Everaldo Santos Melazzo

Campinas, 26 de fevereiro de 2015.

DEDICATÓRIA

Ao meu pai que partiu...
e à minha filha que chegou!

AGRADECIMENTOS

À Arlete e sua dedicada orientação que ultrapassa as tarefas acadêmicas, mas nos anseios da práxis da vida cotidiana.

Ao Professor Horácio Capel, por sua tutela informal durante minha estada em Barcelona (em 2009 na *Universitat de Barcelona*), no exercício de rascunhar um projeto de doutorado para quando eu regressasse. Aos professores do NAU/FURG, desde minha chegada em terras riograndinas, naquele inverno gelado de 2009. Aos professores convidados para compor as bancas de qualificação e defesa: Regina Bega, Lúcia Shimbo, Everaldo Melazzo, César Martins e Rosana Denaldi.

Aos colegas do Grupo de Pesquisa nos Colóquios da casa da Arlete, na companhia de eventos acadêmicos (entre 2010 e 2014). À Val, por toda a ajuda prestada, expressa em questões departamentais e burocráticas. À Capes, pela bolsa concedida. À Unicamp, em que pouco vivi.

À equipe da LATUS Consultoria (2010-2012), pelas horas de estrada e elaboração de trabalhos técnicos que me permitiram conhecer um Rio Grande do Sul profundo, verdadeiro, real e tão necessitado de tantos direitos. Já no último ano da pesquisa, *gracias* a Cláudia Damásio e Renato Thimmig, pela presteza em disponibilizar dados e informações. Em especial, também, à Karla Moroso, por todas as nossas parcerias, conversas e convicções políticas utópicas.

Aos Secretários Municipais Tita Nunes e Gilmar Ávila que, do movimento popular de moradia, chegaram às respectivas Secretarias sem perder a tática e a estratégia da luta. Ao Gilmar, pelo convite em trabalhar na Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária de Rio Grande, em 2013, em todas as crises e contradições que vivemos em prol da construção de uma política pública na cidade, que, por tantas vezes, me animou, desanimou, me fez aprender e desaprender, numa experiência única que contribuiu radicalmente para minha análise acadêmica e para minha prática política e militante.

Aos colegas da SMHARF, onde batem à porta, diariamente, a cidade real e a necessidade urgente de respostas para a aplicação efetiva do direito à moradia, e porque com todas as dificuldades fomos aprendendo e fazendo seguindo o tortuoso "caminho que se trilha caminhando".

A todos (as) militantes da Reforma Urbana que conheci e sigo conhecendo na caminhada...Aos gestores municipais de São Bernardo do Campo, com quem travei conversas, reflexões e apliquei entrevistas, como Tássia Regino e Guilherme Carpintero.

Aos amigos de graduação da FFLCH e aos amigos ativistas pela vida afora, com quem compartilhei sonhos utópicos e com quem ainda busco, de alguma forma, criar "outro mundo possível".

Aos diversos amigos com quem minha atribulada vida geográfica me brinda, de perto e de longe, e que se revezam constantemente! Em especial às ex-vizinhas cassineiras Mix, Mila e Mônica, que me proporcionaram leves distrações nos últimos meses de 2014, com toda a tensão acumulada.

Aos gerentes de Habitação das GIHAB da Caixa Econômica Federal do Rio Grande do Sul, que me concederam inúmeras informações importantes; em especial, ao Coordenador de Filial Habitação Porto Alegre/RS, Jair Fernando Niño Porto Alegre. Ao Fernando Câmara, da Supervisão de Base Cartográfica do IBGE/sede Porto Alegre. Ao Bruno Telles (FURG), que sistematizou os dados e colaborou para a confecção de gráficos e tabelas. Ao Lelo (FURG), pela confecção de mapas. À minha mãe, Heloisa, pelo *abstract*. Ao Eduardo Sombini (UNICAMP), pelo apoio na impressão dos volumes.

A todos os demais, obrigada, em apenas uma ou duas palavras. Camila e Adriana: amizade e cumplicidade. Nonno: lucidez e vitalidade. Vera e Carlos: dedicação e gratidão. Roxi: leveza. João: companheirismo e parceria de vida. Dada Jinanananda: *babanamkevalam*.

Aos meus pais, ainda, pelo que me ensinaram a ser (e por sua capacidade de inteligência crítica). E, mais especialmente, ao meu pai, Rocco, com uma saudade infinita por não ter mais com quem conversar por horas e horas sobre absolutamente qualquer coisa. Sua ausência na consecução desta pesquisa é mais sentida quanto mais se aproxima a defesa na qual ele estaria presente (não por obrigação paternal).

E, por fim, à minha filha Alice, alegria diária que desde a barriga já faz parte desta história e agora, já grande e tagarela, me manda parar de "tabaiá no putadoi".

MI SILBIDO DE POBRE PENETRARÁ EN LOS SUEÑOS DE LOS HOMBRES QUE DUERMEN

JORGE LUÍS BORGES

NÃO ESTÁ INSCRITO NA ESTRUTURA SOCIAL BRASILEIRA QUE APENAS SEJAM ASFALTADAS AS RUAS DOS BAIRROS HABITADOS PELAS CLASSES SUPERIORES E MÉDIAS, NEM QUE A ÁGUA CHEGUE APENAS A ALGUNS CANTOS DA CIDADE. (...) TAMPOUCO ESTÁ INSCRITO NA ESTRUTURA SOCIAL BRASILEIRA QUE OS RECURSOS CAPTADOS PELO GOVERNO LOCAL SEJAM SISTEMATICAMENTE ALOCADOS DE MODO A REPRODUZIR A DESIGUALDADE URBANA OU A ALIMENTAR A ACUMULAÇÃO PRIVADA DE SEGMENTOS ESPECULATIVOS DO CAPITAL DE PROMOÇÃO IMOBILIÁRIA, OU OUTROS SEGMENTOS DA ELITE LOCAL.

CARLOS VAINER

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

DA POLÍTICA URBANA FEDERAL À PRODUÇÃO DO ESPAÇO MUNICIPAL: A GESTÃO HABITACIONAL NO RIO GRANDE DO SUL.

RESUMO

Tese de Doutorado

Leda Velloso Buonfiglio

A presente tese busca compreender a produção da política urbana habitacional em suas duas escalas de abrangência: a federal e a municipal, dimensionando-as e problematizando-as como instâncias de regulação da política. À gestão federal coube elaborar diversos programas e linhas de ação não necessariamente complementares; institucionalizou um saber técnico e político, imprimindo uma visão de cidade e, mais importante, criou as condições para os subsídios econômicos na política habitacional. À política municipal coube executar os programas federais, com seus subprogramas e modalidades circunscritos à perspectiva da Habitação de Interesse Social (HIS), síntese contraditória de algumas categorias de análise, quais sejam: habitação como necessidade, demanda, mercadoria, déficit, direito social e política pública. A HIS atribuiu um novo sentido contemporâneo à *habitação popular* tornada *habitação para baixa renda, social e de mercado* a um só tempo, dentro do contexto político e econômico brasileiro da última década.

O tempo-espaço da produção da política pública urbana – entre sua concepção na escala federal e sua gestão municipal – é permeado pelo curso de ação de gestores públicos e demais agentes sociais em conflito e/ou em parceria, como as construtoras e os movimentos de moradia, aprofundando a concepção de *arenas de luta* e retomando a clássica mediação Estado/Sociedade Civil no processo de produção de políticas sociais. As disputas nessas arenas se travam não apenas pelos recursos financeiros da política federal, mas também pelos modelos políticos e ideológicos de gestão urbana.

O município na presente Tese corresponde a um enclave que ora incorpora um papel crítico de protagonismo na gestão, ora de submissão ao mercado, posto que à gestão municipal se atribuem a condução e a deliberação sobre as condições espaciais e sociais com que a política habitacional (e fundiária) rebaterá e se enraizará no espaço urbano. Assim é que o município faz a gestão da habitação que, de fato, é social e de mercado, culminando em roteiros de ação que ora pactuam com as diretrizes do *direito à cidade,* ora pactuam com as diretrizes da cidade-mercado, resgatando os dois polos paradigmáticos em que a gestão urbana contemporânea se assenta. A estrutura da gestão municipal leva ao debate de pelo menos três dimensões analíticas: a existência ou não de órgão institucional específico para tratamento da política habitacional; a existência ou não de equipe técnica que paute o conhecimento local da realidade social do território e a existência ou não de visão política alinhada à concepção do planejamento progressista. Para a análise concreta do alcance da política federal no espaço urbano municipal, a pesquisa se debruça sobre três programas federais em um universo de municípios selecionados do Rio Grande do Sul: o Programa de Aceleração do Crescimento; nas modalidades Habitação de Interesse Social (PAC – HIS) e Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) nas modalidades Entidades/FDS e Empresarial/FAR. Tais programas resultam de políticas econômicas macroestruturantes que se tornaram funcionais para a política urbana e habitacional, resultando em formas distintas de intervenção no espaço urbano.

Palavras chave: Produção da Política – Produção do Espaço – Gestão Municipal – Programas Nacionais de Habitação no Rio Grande do Sul – Habitação de Interesse Social (HIS).

UNIVERSITY OF CAMPINAS
INSTITUTE OF GEOSCIENCE

FROM FEDERAL URBAN POLICY TO THE PRODUCTION OF CITY SPACE: HOUSING MANAGEMENT IN RIO GRANDE DO SUL

ABSTRACT

PhD Thesis

Leda Velloso Buonfiglio

This thesis attempts to examine the production of urban housing policies of two power spheres: federal and municipal, by dimensioning them and seeking to clarify them as geographical scale instances of policy regulation. Federal management has developed several programs and lines of action – not necessarily complementing each other – by developing a technical and political knowledge base to communicate a city vision, and, more importantly, creating economic subsidy conditions for its housing policy. The city policy has been in charge of implementing the federal programs, with their subprograms and modes circumscribed to the *Habitação de Interesse Social – HIS* [Social Interest Housing], a contradictory combination of certain kinds of analyses, such as: housing as a need, a demand, a commodity, a shortage, a social right, and public policy. The HIS policy has given a new contemporary sense to *low cost housing,* which became *low income housing*, *social housing, and market housing* all at the same time, in the Brazilian political and economic context of the last decade.

The time-space of public urban policy – between its creation at the federal scale and its municipal management – is combined with the course of action of public managers and other social agents, either in conflict and/or partnership, such as construction companies and housing movements, which deepens the concept of *struggling arenas* and resumes the classic State/Civil Society mediation in the social policy production process. Struggles in these arenas are fought not just over federal policy funds, but also over political and ideological models of urban management.

The city in this Thesis is an enclave with a critical leading management role. But at times it also submits to the market, since it is up to city management to show the way and make decisions on space and social conditions for housing policy (including land) to tackle and take root in the urban space. This is how the city undertakes housing management, which, in turn, is a social and market issue that ultimately produces lines of action scripts. Such scripts sometimes agree with *right-to-the-city* guidelines, sometimes with market-city guidelines, reclaiming both ends of the paradigm in which contemporary urban management is based.

The city management structure leads to the debate of at least three analytical dimensions: the existence or not of an institutional department to address housing policy; the existence or not of a technical team to program the local knowledge of the territory's social reality, and the existence or not of a political vision aligned to a *progressive planning* concept.

For an actual analysis of federal policy reach in urban space, our research has looked into three federal programs in a universe of selected municipalities in Rio Grande do Sul state: the *Programa de Aceleração do Crescimento*[Growth Acceleration Program]; in the *Habitação de Interesse Social* (PAC - HIS) and Urbanização de Assentamentos Precários [Urbanized precarious settlements] (PAC -UAP) modes, and the *Programa Minha Casa, Minha Vida* (PMCMV) [My House, My Life Program] in the *Entidades/FDS* [Social Development Fund/ Entities] and *Empresarial / FAR* [Residential Lease Fund/ Corporations]. Such programs originate from overarching economic policies which became functional to, or consistent with, urban and housing policies, leading to different forms of intervention in the urban space.

Keywords: Policy Production – Space Production – Municipal Management – National Housing Programs in Rio Grande do Sul – Social Interest Housing (HIS).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 1

1 CONTEXTUALIZANDO A HIS: ENTRE A *NECESSIDADE BÁSICA* E A *HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO* 17

1.1 HABITAÇÃO COMO NECESSIDADE 17

1.2 HABITAÇÃO COMO DEMANDA 24

1.3 HABITAÇÃO COMO MERCADORIA 27

1.4 HABITAÇÃO COMO DIREITO 31

1.5 HABITAÇÃO COMO DÉFICIT 39

1.6 HABITAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA 42

1.6.1 Habitação popular x Habitação para baixa renda 46

1.6.2 Habitação social de mercado 47

1.6.3 Habitação de Interesse Social – HIS 48

2 O TEMPO-ESPAÇO DA PRODUÇÃO DA POLÍTICA 51

2.1 O ESTADO COMO PONTO DE PARTIDA DA ANÁLISE DA PRODUÇÃO DA POLÍTICA 51

2.2 OS APARELHOS DO ESTADO NA PRODUÇÃO DA POLÍTICA 59

2.3 OS DEMAIS AGENTES DA PRODUÇÃO DA POLÍTICA 66

2.4 O TEMPO-ESPAÇO DA PRODUÇÃO DA POLÍTICA PUBLICA 73

2.5 A PRODUÇÃO DA POLÍTICA ESPACIAL URBANA 78

2.6 A PRODUÇÃO DO DISCURSO DA POLÍTICA: AS FORMAS DE GESTÃO URBANA 84

2.7 A PRODUÇÃO DA POLÍTICA NO ESTADO BRASILEIRO DA ÚLTIMA DÉCADA 89

3 A PRODUÇÃO DA POLÍTICA URBANA E HABITACIONAL NA ESCALA FEDERAL 103

3.1 SITUANDO AS ESCALAS GEOGRÁFICAS E REDIMENSIONANDO AS INSTÂNCIAS DA POLÍTICA HABITACIONAL 103

3.2 FGTS: A EMERGÊNCIA DE UMA POLÍTICA DE ESTADO SEM UM APARELHO ESTATAL 112

3.3 O MINISTÉRIO DAS CIDADES, APARELHO QUE (RE)CENTRALIZOU A POLÍTICA URBANA HABITACIONAL 119

3.3.1 A Visão Técnica e a Leitura Espacial das Tipologias Urbanas 124

3.3.2 Medindo as cidades pelo déficit – uma análise do PlanHab 132

3.4 HIS, SNHIS & FNHIS: A MORTE PREMATURA DE UMA POLÍTICA URBANA NACIONAL 141

3.4.1 Da leitura do déficit quantitativo à produção habitacional de escala: o PMCMV 150

3.4.2 Da leitura do déficit qualitativo à urbanização de assentamentos: o Programa PAC-UAP 156

4 O ALCANCE DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO MUNICIPAL BRASILEIRO E GAÚCHO 161

4.1 MUNICÍPIO, CIDADE E URBANO: OS TRÊS NÍVEIS DE ANÁLISE PARA COMPREENSÃO DA GESTÃO DA POLÍTICA E PRODUÇÃO DO ESPAÇO 162

4.2 A GESTÃO MUNICIPAL DA POLÍTICA URBANA E DE HABITAÇÃO NO BRASIL E NO RS 169

4.2.1 Capacidade institucional da gestão 174

4.2.2 Capacidade técnica da gestão 194

4.2.3 Capacidade política de gestão 201

4.3 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO NA PERSPECTIVA DA HIS, PMCMV E PAC-UAP EM MUNICÍPIOS SELECIONADOS DO RS 209

4.3.1 PAC – HIS 216

4.3.2 PAC – UAP 225

4.4 A PRODUÇÃO ESPACIAL NA PERSPECTIVA DO PMCMV – FAIXA 1 NOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS 234

4.4.1 A “preparação da terra” como condição para o PMCMV se enraizar: submissão ou protagonismo da gestão municipal? 243

4.4.2 Demarcando posição e aprofundando a arena de lutas: o novo papel dos agentes sociais parceiros da produção habitacional 260

4.4.3 Para finalizar: a produção da política em contradição com a produção do espaço urbano nas três formas de intervenção 265

CONCLUSÕES 269

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 277

ANEXOS..... 289

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Programa PAC HIS no Rio Grande do Sul 219
Figura 2 - Programa PAC UAP no Rio Grande do Sul 229
Figura 3 - Municípios selecionados com Produção Habitacional PMCMV no Rio Grande do Sul 238

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Déficit Habitacional Básico Ajustado em Porcentagem..... 133

Gráfico 02 - Órgão do Município responsável pelo tema habitacional..... 179

Gráfico 03 - As linhas de ação da política habitacional e a participação do Governo Federal– BRASIL e RS..... 184

Gráfico 04 - As linhas de ação da política habitacional e a iniciativa exclusiva das Prefeituras – BRASIL e RS..... 185

Gráfico 05 - Relação da Secretaria Municipal de Habitação (ou órgão relacionado) com o Ministério das Cidades..... 188

Gráfico 06 - Atuação das Secretarias Municipais de Habitação (ou órgão relacionado) por Linhas de Ação..... 189

Gráfico 07 - Quais as atribuições que competem às Secretarias Municipais de Habitação (ou órgão relacionado)?..... 190

Gráfico 08- De que maneira o órgão habitacional pauta o planejamento do território municipal?..... 192

Gráfico 09 - Existência de quadro(s) técnico(s) efetivo(s) no órgão de Habitação..... 196

Gráfico 10 - Equipe técnica de funcionários e suas respectivas áreas de atuação em Secretarias de Habitação (ou órgão relacionado)..... 197

Gráfico 11 - Participação da equipe municipal em Programas Federais de Capacitação..... 198

Gráfico 12 - Existência de Conselho Municipal de Habitação e suas características – Brasil e RS/MUNIC – 2011 204

Gráfico 13 - Atuação do Conselho Municipal de Habitação..... 206

Gráfico 14 - Avaliação do PLHIS como subsídio da política municipal..... 209

Gráfico 15 - Criação e Anos de Instituição do Conselho, Fundo e Plano Municipal Habitação 217

Gráfico 16 - Habitação de Interesse Social (HIS) por tipo de intervenção e Investimentos..... 220

Gráfico 17- Habitação de Interesse Social (HIS): Produção do Espaço..... 224

Gráfico 18 - Habitação de Interesse Social (HIS): Total de investimentos em Milhões de R$ nos anos de 2007 a 2010..... 226

Gráfico 19 - Urbanização de Assentamentos Precários(UAP): Total de investimentos em Milhões de R$ nos anos de 2007 a 2010..... 227

Gráfico 20 - Porcentagem de municípios selecionados por modalidade de empreendimento: Fundo de Arrendamento Residencial (FAR),

Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e intersecção FAR-FDS. Produção do PMCMV faixa I no Estado do Rio Grande do Sul..... 240

Gráfico 21- Empreendimentos do PMCMV em terras públicas e privadas 248

Gráfico 22 - Número de empreendimentos produzidos pelo PMCMV Empresa/FAR e por Entidades/FDS por tipo de terra 248

Gráfico 23 - Número de unidades habitacionais produzidas pelo MCMV Empresa/FAR e pelo MCMV Entidades/FDS por tipo de terra 249

Gráfico 24a e b - Número de unidades habitacionais e empreendimentos realizados pelo PMCMV Faixa I no Estado do Rio Grande do Sul, nas modalidades Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), em municípios selecionados..... 264

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Compondo um quadro do Rio Grande do Sul 14
Quadro 02 - Estrutura - Ação das Sociedades Capitalistas no Sistema Mundial 70
Quadro 03 - Tipologia das Cidades Brasileiras – PlanHabe PNDR 128
Quadro 04 - Categorias Espaciais, Atributos e Correspondência Geográfica .. 129
Quadro 05 - Tipologias de Municípios Agrupadas por Número de Habitantes . 132
Quadro 06 - Agrupamento das Tipologias por Déficit Habitacional Básico 135
Quadro 07 - Adesão dos Entes Federados ao SNHIS e Atendimento das Exigências para Adesão ao SNHIS 147
Quadro 08 - Instrumentos e Modelagem de Subsídios Faixa 1 PMCMV 151
Quadro 09 - Unidades Habitacionais Contratadas por Faixas de Renda – PMCMV 1 e 2 152
Quadro 10 - Produção habitacional por modalidades PMCMV – Faixa 1 155
Quadro 11 - PAC: Programas, Ações e Fontes de Recurso 158
Quadro 12 - 50 municípios do RS selecionados para análise dos programas HIS; MCMV; PAC-UAP 211
Quadro 13 - Classificação dos 50 municípios selecionados de acordo com as Tipologias do PEHIS/RS 213
Quadro 14 - HIS: Porcentagem de famílias beneficiadas de acordo com as intervenções por municípios selecionados 223
Quadro 15 - Investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) I-II no Rio Grande do Sul 228
Quadro 16 - Intervenções do PAC-UAP e existência de assentamentos precários, em municípios selecionados do Estado do Rio Grande do Sul, no ano de 2011 230
Quadro 17 - Característica do órgão gestor municipal de habitação, em Municípios com investimentos em Urbanização de Assentamentos Precários, nos anos de 2008 e 2009 233
Quadro 18 - Modalidades do PMCMV e Número de Municípios atendidos no RS 235
Quadro 19 - Roteiro de ação da gestão municipal no PMCMV 245
Quadro 20 - Municípios que produziram UH pelo MCMV/Entidades/FDS..... 262

.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Existência de Estrutura na Área de Habitação – MUNIC Brasil – 2009 – 2011 175

Tabela 2 - Existência de Estrutura na Área de Habitação – RS / 2009 – 2014..... 177

Tabela 3.a Municípios que realizaram programas e/ou ações com Entes Federados e parceiros nos anos de 2010 e/ou 2011 – MUNIC – BRASIL..... 180

Tabela 3.b Municípios que realizaram programas e/ou ações com Entes Federados e parceiros nos anos de 2010 e/ou 2011 – MUNIC – BRASIL..... 181

Tabela 4.a Municípios que realizaram programas e/ou ações com Entes Federados e demais parceiros nos anos de 2010 e/ou 2011 – MUNIC – RS..... 182

Tabela 4.b Municípios que realizaram programas e/ou ações com Entes Federados e demais parceiros nos anos de 2010 e/ou 2011 – MUNIC – RS..... 183

Tabela 5 - Número de Empreendimentos do PMCMV Faixa I no Estado do Rio Grande do Sul, nos municípios selecionados - 2009 até 2014 237

Tabela 6 - Produção do PMCMV 1 e do PMCMV 2 – BRASIL E RS – 2012.... 242

Tabela 7 - Produção do PMCMV 2 – RS – 2014..... 242

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social
AIE	Aparelhos Ideológicos de Estado
AU	Aglomeração Urbana
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COHABS	Companhias Metropolitanas de Habitação
COMCIDADE	Conselho Municipal da Cidade (Sapucaia do Sul/ RS)
COOHRREIOS	Cooperativa Habitacional dos Empregados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
COOTRAHAB	Cooperativa de Trabalho, Habitação e Consumo Construindo Cidadania (São Leopoldo/RS)
CUB	Custo Unitário Básico da Construção Civil
CUEM	Concessão de Uso Especial para fins de Moradia
DHAB	Departamento de Habitação (Secretaria Nacional daHabitação/ Ministério das Cidades)
DICT	Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica (Secretaria Nacional daHabitação/ Ministério das Cidades)
DMAE	Departamento Municipal de Agua e Esgotos (Porto Alegre)
DUAP	Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários (Ministério das Cidades)
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação da Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana

FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FRGPS	Fundo do Regime Geral da Previdência Social
GIHAB	Gerência Habitacional da Caixa Econômica Federal
HIDI	Human Integration and Development Institute (Associação de Desenvolvimento e Integração Humana)
HIS	Habitação de Interesse Social
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDESE	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
MCMV	Minha Casa, Minha Vida
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MNLM	Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MNRU	Movimento Nacional de Reforma Urbana
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE
OGU	Orçamento Geral da União
ONGs	Organizações não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PBF	Programa Bolsa Família
PEHIS	Plano Estadual de Habitação de Interesse Social
PEUC	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios
PIB	Produto Interno Bruto
PIDCP	Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PJ	Procuradoria Jurídica do Município
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social

PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PNDU	Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PT	Partido dos Trabalhadores
RIDEs	Regiões Integradas de Desenvolvimento
RMs	Regiões Metropolitanas
SEHABS	Secretaria Estadual de Habitação e Saneamento do Rio Grande do Sul
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SPSB	Sistema de Proteção Social Brasileiro
TTS	Trabalho Técnico Social
UAP	Urbanização de Assentamentos Precários
VRM	Valor de Referência Municipal
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

INTRODUÇÃO

A presente Tese tinha um ponto de partida em 2010: analisar o conjunto da política denominada Habitação de Interesse Social (HIS), no Brasil contemporâneo, em suas implicações socioespaciais, políticas, econômicas e ideológicas. Contudo, no desenrolar da conjuntura política e econômica brasileira, os conteúdos da HIS foram sendo radicalmente alterados. De política macroestruturante ela foi, paulatinamente, tornando-se tão somente uma vaga diretriz, enquanto outros Programas Federais, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa, Minha Vida iam surgindo e assumindo maior peso político e econômico.

Assim é que o meu objeto de pesquisa, a HIS, foi-me escapando aolongo do percurso da Tese, de início politicamente e, depois, metodologicamente, pois sua intervenção se mostrou inadequada para minha ambição de alçar a produção da política federal à produção do espaço urbano municipal, o que acabou ocorrendo pelo PAC e MCMV.

Em realidade, a HIS, como diretriz norteadora, mostrou-se relevante para a compreensão da produção da política federal, na tentativa de montagem de um sistema nacional, o SNHIS (Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social), que descentralizasse a política habitacional para o município, contudo, insuficiente para a análise das implicações socioespaciais, políticas, econômicas e ideológicas buscadas porque ao fim e ao cabo, se tornou um pacote de intervenções pontuais dentro do PAC, inexpressivas no rebatimento do espaço urbano municipal gaúcho.

Como invólucro da política nacional, contudo, mantivemos a denominação “HIS” como um rótulo que permitisse tecer um debate conceitual introdutório no Capítulo 1, refletindo sobre os sentidos da habitação (contraditórios e, por vezes, irreconciliáveis), situando-a como uma síntese contraditória: entre a *necessidade básica* e a *habitação social de mercado*. Enveredamos pelo caminho percorrido por diversos autores, explicitando o desenvolvimento de algumas categorias de análise, a saber; *habitação como necessidade*; *como demanda; como mercadoria; como déficit; como direito social* e *como política pública*, a partir de um movimento dialético e não estanque, no qual as categorias de análise sugeridas vão ressignificando o sentido contemporâneo da “habitação” dentro de um contexto histórico específico.

Para o debate da habitação como necessidade, como demanda e como mercadoria, utilizamos Karl Marx (Grundrisse; Manuscritos Econômicos e Filosóficos e o Capital), Friedrich Engels e Agnes Heller em diálogo com autores contemporâneos, como David Harvey. Ao longo de todo o capítulo buscamos delimitar o contexto da urbanização brasileira com o auxílio de Arlete Moysés Rodrigues e, em especial para as categorias habitação como déficit e habitação como política pública, recorremos a Márcio Valença, Nabil Bonduki, Ermínia Maricato, entre outros autores que aportaram contribuições. Para a categoria da habitação como direito, contamos com o auxílio da recente publicação organizada por Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin , "Direito à Moradia Adequada -o que é, para quem serve, como defender e efetivar" (2014) .

Caracterizada a *habitação como política pública* travestida de inúmeros significados políticos e ideológicos: *habitação popular, habitação para baixa renda, habitação social de mercado* (conceito extraído de Lúcia Shimbo) e, por fim, *habitação de interesse social*, restava compreendê-la como objeto de dois processos: a produção da política estatal (federal) e a produção do espaço urbano (municipal).

Para o entendimento da produção de uma política estatal (pública, social e espacial) fez-se necessário, antes, analisar o Estado. Portanto, para a presente Tese a categoria de análise *habitação como política pública* é central, assim como o *Estado* é o agente por excelência*,* dentro de uma perspectiva *gramsciana*, isto é, suficientemente abarcado pela sociedade civil, atravessado pelas lutas de classe (na perspectiva de Nico Poulantzas), sustentado pelos aparelhos ideológicos (com base no conceito de aparelhos de Louis Althusser) e moldado pelo campo de ação social (como defendido por Joachim Hirsch).Utilizamos tais autores a partir de suas próprias obras e, também, de sistematizações desses autores feitas por Martin Carnoy (1988).

O ensejo do Capítulo 2 foi embasar a presente Tese com uma revisão teórica do Estado, de seus aparelhos e funcionamento, bem como de seu "produto": as políticas públicas e sociais, em que pesem todas as limitações e constrangimentos estruturais postos no horizonte de um Estado capitalista. Este possui não apenas uma genealogia (Engels, em A origem do Estado, da família e da propriedade privada), mas uma materialidade, ossatura e aparelhagem. Buscamos fazer convergir os argumentos encontrados nos diversos autores utilizados, enfatizando as abordagens marxistas que privilegiaram a dimensão social da intervenção estatal em detrimento da perspectiva

ideológica. Com Boaventura Sousa Santos, explicitamos os demais agentes sociais da produção da política, como produtores de formas de poder, formas de conhecimento e formas de direito em espaços estruturais da ação.

No subcapítulo “O Tempo-Espaço da Produção da Política”, tentamos uma aproximação com autores que trabalham o conceito de política pública, alargando a dimensão estritamente estatal por uma esfera pública definida como uma *arena de lutas* em disputa, retomando tal conceito de Poulantzas, com base nos antagonismos e lutas de classe que estão no bojo do Estado. Poulantzas é fundamental para visualizar as classes populares e suas lutas na arena política, resultando na heterogeneidade da aparelhagem institucional.

Do diálogo de Claus Offe com Joaquim Hirsch, tem-se a compreensão da formulação da política estatal (em diálogo com a produção da política pública) como um exercício de racionalidade com capacidade de seletividade na definição de interesses e que, portanto, não escapa da ação social concreta que, por sua vez, é condicionada por mecanismos individuais e coletivos. Na produção da política, se entreveem as possibilidades do curso de ação estatal, um roteiro a ser percorrido com base na tentativa de estabelecimento de consenso e negociação política.

Aprofundamos as questões postas pelos autores, analisando um Estado mais “permeável” que permite possibilidades de ação na construção de políticas públicas em um tempo-espaço conflituoso de participação de diversos agentes sociais. Em que medida outros agentes sociais se tornam produtores de uma política urbana? Nesse rol, deve-se analisar a redefinição de atribuições políticas de agentes sociais como movimentos de moradia absorvidos pelo processo de institucionalização da política, na pactuação de Programas Nacionais e/ou atuantes em novos espaços, como Conselhos Municipais recém-criados, que não deixam de atestar novas arenas de lutas. Na qualidade de gestores e produtores de espaço disputam recursos e projetos de produção habitacional, ainda que investidos de possibilidades de ação desiguais.

Por fim, o Estado não apenas produz política, mas produz um discurso sobre ela, imprimindo uma forma de “gestão”. Assim, atrelada à produção da política espacial urbana, há a produção de um discurso ou, em realidade, diversos discursos sobre a cidade, que disputam uma legitimidade, um consenso e uma centralidade da questão sobre o que vem a ser ou o que deve ser a política da cidade. Torna-se imperativo,

portanto, compreender a produção da política habitacional à luz da legitimação dos discursos no escopo da “gestão urbana”.

A ideia da revisão teórica do Estado foi estabelecer mais pontos em comum entre os autores do que divergências. De igual modo, não buscamos fixá-los em correntes de pensamento, mas tão somente, capturar um movimento geral de pensamento compartilhado por autores embasados na teoria materialista, em sua intensa contribuição teórica e metodológica. Aquilo que destacamos de suas obras, longe de ser uma leitura completa e final é, no entanto, aquilo que cremos ser pertinente para o debate contemporâneo em sintonia com o momento político vivido no Brasil, iluminando a estrutura e a conjuntura, porque traz “Novos Elementos para a Teoria do Estado Brasileiro na Última Década”, último tópico do capítulo, em um esforço de esboçar provisoriamente um quadro do Estado Brasileiro que, longe da pretensão de esgotar a realidade complexa da política brasileira, permite, ao menos, articular os debates apresentados da teoria geral para a teoria particular e concreta. Acionamos para esse debate uma análise sociológica e econômica do Estado brasileiro, com base na emergência de uma nova fração de classe, ainda que com um esvaziamento da dimensão ideológica (André Singer retoma Paul Singer), bem como a incidência de políticas sociais nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT).

No Capítulo 3, partimos de uma análise sobre as escalas da política urbana habitacional, tentando situar e compreender suas instâncias de regulação no arranjo federativo trinitário brasileiro. Esse tópico é iniciado com geógrafos que resgatam a importância do dimensionamento da escala como arena prioritária da ação política, como Iná Elias de Castro e Renato Emerson Nascimento dos Santos, reaparecendo, no capítulo seguinte, com Carlos Vainer para enfocar a escala local.

Para o debate da descentralização de políticas públicas (sociais) dentro do arranjo federativo trinitário brasileiro, estabelecemos um diálogo entre Marta Arretche e a recente publicação organizada pelo IPEA, cujos autores analisam, de modo geral, as determinações de relações entre os entes federados. No tópico seguinte, buscamos articular algumas concepções do ideário da Reforma Urbana, que culminaram em um tipo de planejamento e um tipo de gestão que, em parte, se institucionalizou (Arlete Moysés Rodrigues, Marcelo Lopes Souza, Marcio Valença, Nabil Bonduki, Jeová Dias Martins).

Para dar conta da política nacional de habitação, em curso na última década no Brasil, foi preciso analisar a institucionalidade do urbano com a criação do Ministério das Cidades, mas não se limitar a essa análise, estendendo-a também à institucionalização de um saber técnico que se empenhou no esforço de compreensão do espaço urbano brasileiro em um discurso que fosse suficientemente inteligível e abrangente e, por isso mesmo, genérico: o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), cuja metodologia se encerrou na medição das cidades pelo déficit.

Para a compreensão de elementos da atualidade, foi preciso retroceder no tempo e compreender o uso do Fundo público do trabalhador, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) que representou a base de sustentação da política urbana e habitacional brasileira por décadas.

Como processo de indução da escala federal em um movimento de descentralização das condições da política habitacional (para a escala estadual e municipal), analisou-se o breve tempo de existência do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Por fim, o capítulo 3 se encerra na análise crítica de Programas Federais, como o PAC (subprogramas HIS e UAP- Urbanização de Assentamentos Precários) e o Minha Casa, Minha Vida (MCMV), resgatando tanto o contexto em que surgiram como os conteúdos contraditórios, isto é, ambíguos mas funcionais à política econômica e à política social brasileira.

No quarto e último capítulo, intitulado: “O alcance das políticas habitacionais na produção do espaço urbano municipal brasileiro e gaúcho”, buscamos avaliar a situação geral da gestão municipal habitacional, por meio de algumas condições, como a existência de órgão gestor e adequação da estrutura local, do ponto de vista institucional, técnico e político. Interessa menos aqui a forma pela qual esse órgão se estabelece e/ou se organiza em sua estrutura administrativa interior (organograma, divisões hierárquicas) e, mais, em suas ações e atribuições, no sentido de pautar uma perspectiva calcada na HIS e no limite, sua capacidade de gerir uma política que produz espaço urbano. Iniciamos tal capítulo com um exercício teórico de decomposição/recomposição de três níveis de análise, para a compreensão da gestão da política e produção do espaço: município, cidade e urbano, acionando obras referenciais para a Geografia, como David Harvey (2004; 2005; 2009; 2011) e Henri Lefebvre (2004; 2006; 2008). A distinção, meramente analítica, entre município, cidade

e urbano é bastante útil do ponto de vista metodológico, ao menos para situar de forma clara o lócus da produção da política habitacional e, da mesma forma, para enfatizar os limites da gestão, afinal o processo de urbanização com todas as suas complexas articulações escapa à gestão. Retratamos, pois, a dinâmica da acumulação capitalista em intensa sintonia com a produção do espaço urbano.

Buscamos compreender em que medida os Programas Federais de habitação engendraram a produção do espaço urbano municipal em municípios do Rio Grande do Sul. Subdividimos essa parte do capítulo em duas análises: primeiramente, enfocando as modalidades do PAC (HIS e UAP) e, posteriormente, centrando no PMCMV (modalidades FAR/Empresas e FDS/Entidades). As diferenças são contrastantes no que tange às formas de intervenção no espaço urbano municipal.

Por fim, traçamos um quadro de análise de 50 municípios gaúchos para ilustrar o cruzamento dos três Programas Federais. Tal quadro é um guia que possibilita contextualizar, situar e dimensionar a política de habitação nacional na escala do município, permitindo tecer uma análise crítica dos programas e a forma pela qual rebatem no território no Rio Grande do Sul.

Por fim, para sistematizar, tentamos capturar (e lograr alcançar) dois amplos movimentos ao longo da tese, que podem ser assim resumidos:

1. Do planejamento e elaboração da política na escala federal à gestão urbana na escala municipal (realizando a produção da política);
2. Da produção da política à produção do espaço (articulando as instâncias da escala federal à escala do município)

O caminho errático da *dinâmica investigativa*

O fazer ciência é dinâmico tal qual a vida: "A ciência se constrói numa relação dinâmica entre a razão daqueles que a praticam e a experiência que surge na realidade concreta" (GOMES, 1999, p. 77). Todo processo de investigação científica nos leva constantemente à "reformulação dos caminhos da pesquisa, através da descoberta de novas pistas", de onde imana uma *dinâmica investigativa* (NETO, 1999, p. 62). Mais que dinâmico, o processo de investigação é, por vezes, errático e, mesmo sendo concluído, nunca se atinge integralmente (ou, pelo menos, não de forma linear) aquilo que se pretendeu em quatro anos, período curto, porém dinâmico na vida de um(a) pesquisador(a).

É preciso assumir as implicações teóricas, práticas e políticas da própria pesquisa, pois as escolhas sobre o que e como pesquisar, não são aleatórias, mas ideológicas, já que cada pesquisador está imbuído de um determinado contexto histórico e social.

Com esse ensejo, assumimos a premissa da pesquisa comprometida com a teoria social crítica, definida nos termos de Boaventura Sousa Santos (2011):

> O problema mais intrigante que as ciências sociais hoje enfrentam pode ser assim formulado: vivendo nós no início do milênio num mundo onde há tanto para criticar porque se tornou tão difícil produzir uma teoria crítica? Por teoria crítica entendo toda a teoria que não reduz a "realidade" ao que existe. A realidade qualquer que seja o modo como é concebida é considerada pela teoria crítica como um campo de possibilidades e a tarefa da teoria consiste precisamente em definir e avaliar a natureza e o âmbito das alternativas ao que está empiricamente dado. A análise crítica do que existe assenta no pressuposto de que a existência não esgota as possibilidades da existência e que, portanto, há alternativas susceptíveis de superar o que é criticável no que existe. O desconforto o inconformismo ou a indignação perante o que existe suscita impulso para teorizar a sua superação. (SOUSA SANTOS, 2011, p.23).

Portanto, cremos que a teoria não pode reduzir "a realidade ao que existe", já que a "tarefa da teoria consiste precisamente em definir e avaliar as alternativas ao que está empiricamente dado" buscando, por conseguinte, um "campo de possibilidades",

para superar aquilo que é “criticável no que existe”. Nesse sentido, cabe revelar a ambição inicial da presente Tese.

Como pesquisadora e consultora[1], participando de debates, discussões, reuniões de conselhos, audiências públicas de etapas de planos locais, estaduais, entre outros projetos de intervenção espacial, mas, sobretudo, como gestora[2], pactuando, negociando, posicionando-me constantemente nas arenas de luta com projetos, discursos e recursos em disputa, nutri uma ambição militante de investigar o protagonismo progressista existente na gestão municipal.

Morar na capital federal, logo no início do primeiro governo do PT, foi decisivo nessa trajetória, pois, sem dúvida, assinalou uma experiência política enriquecedora em um momento inédito na história da política brasileira. Em quatro anos vivendo em Brasília (2004 a 2008), pude acompanhar o clima da política nacional em eventos acadêmicos, políticos, cursos, palestras, passeatas, tudo o que converge e diverge na capital do país.

Com a Criação do Ministério das Cidades, em 2003, e as novas instâncias de poder instituídas, como o Conselho Nacional das Cidades (seus Grupos de Trabalho) e Conferências das Cidades, conheci lideranças nacionais de movimentos de moradia, políticos, militantes e intelectuais da Reforma Urbana, dentro e fora da Esplanada. Como pesquisadora estava, em realidade, vivenciando a consolidação de um novo ambiente institucional e jurídico da política urbana. Sendo assim, retomei o tema iniciado na graduação, sobre as ocupações de prédios vazios nos centros das capitais brasileiras e sua destinação para habitação de interesse social sob a perspectiva de uma política pública nacional em construção[3].

---

[1] No período que vai de 2010 a 2012, a autora atuou como consultora, fazendo parte da equipe de elaboração de Planos Locais de Habitação em municípios do RS pela LATUS/Consultoria e, simultaneamente, como militante na elaboração de projetos de Assistência Técnica e Pós- Ocupação junto ao MNLM de Rio Grande-RS.

[2]Em 2013, com a mudança do governo na cidade de Rio Grande e a entrada do PT, uma das lideranças nacionais do MNLM, Gilmar Ávila assumiu a Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária, convidando-me para compor a equipe, na qual fiquei por um ano, no cargo de Superintendente de Habitação. Foi uma experiência determinante em minha vida política, enriquecendo-me a vida acadêmica, pois deu novos rumos à presente Tese. Foi a partir dessa experiência que redefini os objetivos da pesquisa, focando mais nas possibilidades de gestão e na capacidade municipal de coordenação do processo de produção espacial (e de Habitação de Interesse Social) pela perspectiva da Reforma Urbana.

[3]Dissertação de Mestrado defendida em 2007, na Geografia, pela Universidade de Brasília (UnB), sob a orientação de Nelba Azevedo Penna. A política pública nacional em construção era a alienação de

Desse trânsito entre São Paulo, Rio Grande do Sul e Brasília, em eventos acadêmicos (XI Colóquio Internacional de Geocrítica, XII SIMPURB, X ENANPEGE) e políticos (Conferências Municipal, Estadual e Nacional das Cidades), estabeleci contatos com gestores municipais e federais.

Na busca de experiências urbanas de destaque na gestão municipal, visitei em 2013 a Secretaria Municipal de Habitação de São Bernardo do Campo e entrevistei a atual Secretária, Tássia de Menezes Regino, tendo ido também à UFABC entrevistar a Profª Rosana Denaldi (ex-Secretária de Habitação de Santo André). Do mesmo modo, no Rio Grande do Sul, aproximei-me de gestores municipais de Sapucaia do Sul, Santa Vitória do Palmar, Santana do Livramento, entre outros municípios em que eu havia participado da equipe de elaboração do PLHIS em conversas formais, informais ou mesmo em reuniões de trabalho. A própria experiência em Rio Grande, no diálogo constante com outros(as) gestores(as), empresários, beneficiários(as), famílias cadastradas na demanda municipal, lideranças comunitárias, Caixa Econômica Federal, conselheiros municipais e, de modo geral, os representantes do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM/RS), possibilitaram-me inúmeras reflexões profundas.

Para a Tese elaborei um roteiro de investigação a partir de alguns parâmetros estipulados para encontrar no RS municípios que avançaram na gestão, encabeçando políticas integradas para o território, pautando o planejamento urbano e acionando instrumentos fundiários jurídicos ou, tão somente, atuando na produção do espaço (habitacional) na perspectiva da Reforma Urbana, em terra bem localizada. A ideia consistia em retratar um acervo de experiências positivas na política urbana e habitacional, atribuindo ao órgão gestor municipal o papel de condução e enfrentamento da política fundiária na definição das diretrizes urbanísticas, na localização dos empreendimentos habitacionais e, também, de programas criados no âmbito do próprio município (em diálogo com a demanda específica da cidade), apontando níveis de protagonismo.

Assim, foram elencados alguns parâmetros relevantes:

- Municípios que tenham aplicado instrumentos do Estatuto da Cidade, a exemplo do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), entre outros;

---

edifícios do INSS nos centros das cidades para HIS culminando na reforma do imóvel pelo Programa Crédito Solidário. Analisamos em detalhe o edifício Utopia e Luta no centro de Porto Alegre.

- Municípios que tenham elaborado/revisado o Plano Diretor e PLHIS por conta própria;
- Municípios com Conselho de Habitação, das Cidades ou similar, que esteja ativo e conte com real participação popular;
- Municípios com Fundo Municipal de Habitação que estejam ativos e captando recursos de diversas fontes;
- Municípios que estejam construindo empreendimentos do Minha Casa, Minha Vida em terra pública, centralizada com equipamentos e serviços apropriados;
- Municípios com programas habitacionais municipais e recursos próprios (orçamento municipal)
- Secretaria estruturada técnica e politicamente.

No entanto, os parâmetros buscados para esse roteiro não se mostraram seguros, conforme as bases de dados que tínhamos à disposição, por exemplo, no uso efetivo de instrumentos urbanísticos e fundiários, como o PEUC[4] cujas respostas se questionam em sua veracidade e cuja correta conferência implicaria recorrer às legislações municipais e busca de informações primárias em entrevistas com gestores e equipe, o que, para o universo do Estado do RS, exigiria enorme fôlego, escapando ao escopo de um projeto de pesquisa individual. A dúvida era que, ainda que todo o território fosse percorrido num enorme trabalho de campo por regiões selecionadas, ao final, não haveria garantia de que se encontrariam municípios em tal condição. Da mesma forma, construir uma ferramenta, como uma plataforma virtual ou uma rede de diálogo, a partir de um grupo temático, para que os gestores respondessem à distância às questões, parecia ser arriscado, já que nem com a extensa campanha de sensibilização e reuniões regionais (com todo o investimento material e de recurso humano aportado), realizadas pelo Governo do Estado e pela equipe LATUS Consultoria, houve adesão plena dos municípios ao Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Rio Grande do Sul (PEHIS). O espaço de articulação e debate nascido com o Fórum dos Gestores Municipais do RS, em maio de 2014, mostrou-se apropriado para tais incursões e promoção do debate e, sobretudo, para troca de experiências e coleta de informações preciosas. Contudo, por conta da Copa do Mundo (junho-julho) e das Eleições (outubro-novembro), a agenda foi interrompida e constitui

[4] Seria necessário investigar de que forma e se, de fato,47 municípios gaúchos aplicam o PEUC como seus gestores revelaram (PEHIS, 2012).

ainda uma instância política em estágio inicial e, por isso, incompatível com o tempo da presente Tese. Logo, por todos esses motivos, tal ambição foi frustrada porque escapava às possibilidades da Pesquisa em curso, e o projeto foi abandonado parcialmente, já que alguns elementos se mantiveram, alguns de forma mais evidente e outros de forma menos evidente, como: o parâmetro da disposição da terra pública para produção habitacional; a estrutura institucional e adequação do órgão gestor; as arenas de luta dos conselhos locais.

Compondo um quadro para o Rio Grande do Sul

Para o desenvolvimento da pesquisa foi necessário, em primeiro lugar, o estabelecimento de um campo a ser explorado, ou um "terreno" no qual se guiar. Para contextualizar a política federal urbana em seu alcance e rebatimento efetivo na produção do espaço urbano, foi necessário um recorte empírico que delimitasse um tempo-espaço preciso.

A escala municipal foi definida precisamente pela trajetória acadêmico-profissional, a partir de experiências empíricas no contato com a realidade urbana de cidades do Rio Grande do Sul, ao longo do período do Doutorado. De fato, o campo de pesquisa a ser explorado "é fruto de um momento relacional e prático: as inquietações que nos levam ao desenvolvimento de uma pesquisa nascem no universo do cotidiano" (NETO, 1999, p. 64). Assim, em sintonia com os desafios da gestão pública municipal que eu estava vivendo, a escolha da escala municipal na Tese foi proposital, pois, como bem pontuou Carlos Vainer (2002), a escolha da escala implica a escolha de um determinado sujeito e de um determinado campo de confrontação política e social.

Uma vez delimitada a escala prioritária da ação política, o município, fez-se necessária a busca de informações nas demais instâncias de regulação da política urbana habitacional. Assim, o percurso traçado para coleta de dados se iniciou com consultas prévias aos órgãos gestores federais, como o Ministério das Cidades (na coordenação da política nacional) e a Caixa Econômica Federal (agente operador)[5].

Para retratar a política federal, em seu rebatimento no universo dos 496 municípios gaúchos, foi preciso compor um retrato regional a partir da coleta de dados

[5] Consultas estabelecidas diretamente com gestores federais por contatos telefônicos e e-mails.

(oficiais) padronizáveis para o Estado, como a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE e o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS, 2012). Tanto a base de dados da MUNIC (nos anos de referência 2004, 2008, 2009, 2011, 2012 e 2013) como o PEHIS demonstraram compatibilidade de informações, abordando questões institucionais, técnicas e políticas sobre a gestão habitacional, que permitiu maior aproximação do universo. Entretanto, a dificuldade metodológica residia no fato de praticamente a metade dos municípios gaúchos haver respondido às questões elaboradas pela plataforma virtual[6] do PEHIS. Havia, portanto, um retrato institucional e político de parte do Estado. Para complementação das informações, buscamos dados na Secretaria de Habitação e Saneamento (SEHABS), contudo, não havia naquela instituição uma base de dados agrupada para a totalidade dos municípios que fosse mais atualizada que o próprio Plano Estadual.

Em maio de 2014, surgiu a oportunidade de estabelecer contatos diretamente com gestores do planejamento urbano e da habitação em um evento em Porto Alegre, o Fórum Estadual de Gestores Públicos Municipais, para o qual preparamos um questionário com treze perguntas, possibilitando um espaço amplo de manifestação da parte dos gestores locais se posicionando quanto à política urbana e habitacional nacional e local, e me permitindo a análise da condução da política em tela pela gestão municipal. No entanto, apenas 20 municípios, entre os presentes nos dois dias do evento, responderam ao questionário e, entre esses, nem todos haviam respondido à plataforma virtual do PEHIS. Continuávamos, portanto, com apenas parte de um retrato político e institucional do Estado do Rio Grande do Sul.

Meses mais tarde, de posse dos dados solicitados pelo Ministério das Cidades acerca dos Programas Federais para o Rio Grande do Sul, optamos por uma alteração de rumo. De fato, tínhamos em mãos um conjunto que transbordava as questões buscadas da institucionalidade, competências e atribuições do órgão gestor, bem como da condução da política espacial de HIS. Todavia, apresentavam dados concretos, palpáveis e visíveis que evidenciavam de forma explícita a produção do espaço pelo PMCMV (1 e 2) e pelo PAC (1 e 2), e que cobriam a quase totalidade do RS (onde os programas e suas diversas modalidades incidiam). O banco de dados do Programa

[6] A quantidade de municípios variava de acordo com as questões da plataforma (entre 211 a 268 municípios).

Minha Casa, Minha Vida desagregado por municípios do Rio Grande do Sul[7] disponibilizado pelo professor Everaldo Melazzo foi de grande ajuda, pois pudemos comparar e eventualmente contrapor aos dados gerais que nos foram fornecidos pelo Ministério das Cidades (para todo o estado)[8].Para não sair do escopo das preocupações latentes da *habitação para baixa renda*, já referendadas no debate profícuo da banca de qualificação, e para não escapar à questão da condução da política pública pelo órgão gestor municipal, delimitamos o universo do PMCMV exclusivamente para a modalidade Faixa 1 (já que a Faixa 2 e a Faixa 3, mesmo sendo consideradas habitação de interesse social e baixa renda, não são operadas pelas Prefeituras, mas tão somente entre os construtores, a Caixa Econômica Federal e os beneficiários diretos). Portanto, a própria política federal definiu o recorte da pesquisa e, a partir dos dados da produção habitacional, um grande filtro foi realizado, delimitando a pesquisa para 50 municípios.

Para balizar as informações do Ministério das Cidades, buscamos a Caixa Econômica Federal no Estado, isto é, as instâncias das Gerências Regionais de Habitação (GIHABS) presentes em 5 regiões gaúchas (GIHAB Porto Alegre: área de abrangência da capital, parte menor da Região metropolitana e litoral norte; GIHAB Novo Hamburgo: área de abrangência da Região metropolitana; GIHAB Caxias do Sul: área de abrangência da Serra Gaúcha; GIHAB: Passo Fundo; Norte do Estado; GIHAB Santa Maria; região Central e fronteira Oeste e GIHAB Pelotas: Sul do Estado). Muito embora se trate de órgãos dispersos geograficamente, concentram a informação (e avaliação) dos empreendimentos do PMCMV acima de 50.000 habitantes em equipes técnicas de engenheiros e arquitetos.

Para resumir, montamos um quadro com o desenvolvimento das seguintes etapas da pesquisa exploratória, considerando o período do levantamento e obtenção de informações e, posteriormente, sua sistematização e organização com a delimitação do universo de 50 municípios, culminando na elaboração de um banco de dados da produção habitacional apresentado por meio de gráficos, quadros e tabelas do capítulo 4 e sistematizado no Anexo III – ver Quadro 01, a seguir.

[7]Os dados relativos ao PMCM nos municípios do RS se referem a 15.11.2013 e foram trabalhados a partir da base de dados obtida na Pesquisa MCidades/CNPq n. 11/2012, coordenada pelo Prof. Everaldo S. Melazzo - FCT/Unesp - Presidente Prudente.

[8]Disponibilizados pela Diretora do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, Júnia Santa Rosa (ver Quadro 1)

Quadro 01 - Compondo um quadro do Rio Grande do Sul

<table>
<tr><th></th><th>INSTÂNCIA MUNICIPAL</th><th>INSTÂNCIA ESTADUAL</th><th>INSTÂNCIA FEDERAL</th></tr>
<tr><td>1ª etapa</td><td>Aplicação de questionário com gestores municipais
Fórum Estadual dosGestores Públicos Municipais RS.
Porto Alegre
15 e 16/05/2014</td><td>Sistematização dos questionários aplicados pela Plataforma Virtual do PEHIS, desagrupados por municípios*

Junho 2014</td><td>Levantamento de informações com Diretora do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica SNH*** Ministério das Cidades - Júnia Santa Rosa e Gerente Nacional de Entidades Urbanas - GEHUR / Caixa Econômica Federal - Eleonora Mascia
Fórum Estadual dos Gestores Públicos Municipais. Porto Alegre
15 e 16/05/2014</td></tr>
<tr><td rowspan="3">2ª etapa</td><td rowspan="3">Consulta e organização de dados da MUNIC nos municípios do RS (2004; 2008; 2009; 2011; 2012; 2013).

Complementação de informações municipais nos sites das Prefeituras</td><td>Levantamento de informações e entrevista com Diretora do Departamento de Produção Habitacional SEHABS**
24-09-2014 Porto Alegre</td><td>Entrevista com Conselheira do CCFGTS / representante do setor empresarial,
Henriqueta

Agosto - 2014</td></tr>
<tr><td>Levantamento de informações com gestor estadual
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL
29-09-2014 Porto Alegre</td><td rowspan="2">Obtenção de dados PMCMV e PAC / RS
Ministério das Cidades / Outubro2014</td></tr>
<tr><td>Solicitação e obtenção de dados dos empreendimentos PMCMV Outubro-Novembro 2014 / GIHABS</td></tr>
<tr><td>3ª etapa</td><td colspan="3">Cruzamento dos dados da Política Nacional (PMCMV, PAC-UAP e HIS)
Organização, sistematização de dados.
Elaboração de banco de dados</td></tr>
</table>

* A informação é apresentada no PEHIS por COREDES.
** Secretaria de Habitação e Saneamento do RS
*** Secretaria Nacional de Habitação
Elab.: BUONFIGLIO, L. V. (2014).

A ideia do quadro foi demonstrar a “dinâmica investigativa”, na qual o que se ambiciona está para além dos dados acumulados, mas na possibilidade de nos tornarmos “agentes de mediação entre a análise e a produção de informações, entendidas como elos fundamentais” (NETO, 1999, p. 62).

Para contextualização da política habitacional federal, nos valemos também das fontes de pesquisa documental. Entre as fontes consultadas, destacamos um conjunto de Leis federais e trabalhos técnicos que subsidiaram a política pública em tela; um conjunto de notícias oficiais veiculadas, como: Portal da Câmara dos Deputados, Caixa Econômica Federal, SEHABS (Rio Grande do Sul), Ministério das Cidades. Para os demais aspectos da política nacional de habitação, complementamos as informações com o *site* oficial do FGTS, no qual as informações decisórias do Conselho Curador do FGTS são divulgadas por meio da publicação das Atas Ordinárias e Extraordinárias de Reunião do Conselho.

Entre os trabalhos técnicos referentes à produção da política, destaca-se a leitura do PLAHNAB em conjunto com os trabalhos técnicos que o subsidiaram: “Hierarquização e Identificação dos Espaços Urbanos” (RIBEIRO, 2009) e “Tipologia das Cidades Brasileiras” (BITOUN e MIRANDA, 2009), bem como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR, 2005) do Ministério de Integração Nacional.

1 CONTEXTUALIZANDO A HIS: ENTRE A *NECESSIDADE BÁSICA* E A *HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO*

Para a devida caracterização de nosso objeto de pesquisa, a Habitação de Interesse Social (HIS), é preciso ter em mente os diversos conteúdos relacionados numa unidade contraditória: a habitação como necessidade básica e histórica, enquadrada como demanda, vendida como mercadoria, computada como déficit, reclamada como direito, transformada em política pública social e de mercado, a um só tempo, e alterada em sua essência *popular*, a fim de se expressar como de *interesse social*, voltada à *baixa renda*. São conteúdos que se mesclam, se limitam e se confundem. A *habitação de interesse social* é, assim, produto de um contexto histórico e estrutural específico brasileiro.

Para nos movermos nesse extenso debate conceitual, analisaremos alguns sentidos e significados da habitação que, ao fim e ao cabo, funcionam como categorias de análise que nos ajudam a decompor analiticamente a HIS.

1.1 HABITAÇÃO COMO NECESSIDADE

A habitação é uma necessidade humana básica para a reprodução social dos indivíduos, sejam eles pobres, sejam ricos; morem na cidade ou na metrópole. A moradia reúne aspectos que a tornam elementar, porquanto represente a necessidade de abrigo e reposição das condições vitais. Trata-se de um bem essencial: espaço privilegiado do cotidiano, onde a maior parte das necessidades humanas é satisfeita; é o local da convivência familiar; ponto de encontro; é o espaço da vida privada, da intimidade (RODRIGUES, 1988; VALENÇA, 2003).

No limite da reprodução da existência social, a ausência de um espaço para viver, é dramática, pois,

> É possível, em casos extremos, pedir de porta em porta restos de comida, roupas velhas que não são mais usadas. Será possível pedir um “pedaço” da casa para morar, mesmo que seja por algumas horas, mesmo que o “pedaço da casa” não tenha uso? É até possível ser precariamente atendido em lugares públicos, como albergues; porém apenas uma moradia provisória de um ou dois dias. Ou então, quando

> alguma calamidade atinge determinados lugares, as famílias aí moradoras podem obter algum lugar para ficar provisoriamente, como é no caso de áreas atingidas por enchentes, incêndios, até que o lugar anterior seja reconstruído, ou se arrume um outro lugar definitivo ou ainda provisório para ficar. (RODRIGUES, 1988, p. 50).

Sob a ótica de Agnes Heller (1986), a habitação como necessidade básica pode ser compreendida como um conceito limite e que deve ser superado como um meio precário da simples existência.

No Brasil poderíamos enquadrar diversas situações neste rol: o simples teto para proteção das intempéries, abrigo em qualquer superfície, gruta, ponte, marquise, ruínas e todos os locais não residenciais abandonados, que servem de teto a uma família sem, contudo, serem uma casa, classificados como "domicílios improvisados" pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A habitação como necessidade pode ser compreendida à luz de um longo debate da economia política.

Agnes Heller (1986) dedicou um livro para situar a importante dimensão da necessidade na obra de Karl Marx. O emprego da "necessidade", como categoria marxiana, implica uma dificuldade metodológica que não permite um simples uso corrente nem adoção sistemática, já que Marx não a definiu como um conceito nas suas críticas à economia política. Contudo, Heller extrai da vasta obra de Marx, elementos para uma análise das necessidades enquanto categorias. Conforme a autora, os principais descobrimentos econômicos de Marx em relação à economia política– o significado do valor de uso; a força de trabalho e a elaboração da categoria geral da mais-valia – estão todos, de algum modo, construídos sobre o conceito de necessidade[9].

O valor de uso aparece definido como objeto de satisfação de necessidades, afinal, é a "utilidade de uma coisa que faz dela um valor-de-uso" (Marx, 1971, p. 42)[10]. Não pode existir nenhum valor sem que haja antes um valor de uso e, por outro lado,

[9]Citação na íntegra: "*Si se analizan los três descubrimientos que Marx se atribuye, no es difícil demostrar que de algún modo todos ellos están construidos sobre el concepto de necesidad*" (...) "*Hemos observado que entre los descubrimientos económicos que Marx indica como propios, el concepto de necesidad juega uno de los papeles principales, cuando no representa incluso el papel principal*" (HELLER, 1986, p. 21-23).

[10]Em nota de rodapé, Marx faz uso de uma citação de John Locke: "O valor natural de qualquer coisa consiste em sua capacidade de prover as necessidades ou de servir às comodidades da vida humana" (MARX, 1971, p. 42).

podem existir valores de uso sem valor de troca. Também, de forma indireta, as necessidades definem o valor da força de trabalho (do trabalho vendido ao capitalista que gera valor de uso e, por sua vez, recebe valor de troca). O que define o valor da força de trabalho (ou a quantidade correspondente de valor que é fixado) é o valor dos meios de subsistência necessários para a reprodução do trabalhador. Do mesmo modo, a possibilidade de produção de mais-valia, por sua vez, apenas pode se realizar quando uma determinada sociedade é capaz de produzir mais do que o suficiente para a satisfação das necessidades vitais. As necessidades, na obra de Marx, revelam, de modo geral, categorias histórico-filosóficas e antropológicas de valor e, de modo geral, apresentam uma heterogeneidade em sua classificação (HELLER, 1986).

Logo no início de *O Capital*, as necessidades parecem se situar entre as materiais, como "a fome para o corpo" e as do "apetite do espírito" (MARX, 1971, p. 41)[11].

No livro *Grundrisse*[12], Marx (2011) se refere às necessidades em diversas passagens, contrapondo-as entre aquelas "naturais" e aquelas "históricas" ou "socialmente criadas"[13].

Mas é em O Capital que, segundo Heller (1986), emerge a categoria "necessidades necessárias" fundindo-se a contraposição anterior (necessidade natural x necessidade social), uma vez que o modo de satisfazer as ditas "necessidades naturais" é, também, um produto histórico que depende de determinadas condições técnicas e culturais de uma sociedade. Se a estrutura das necessidades (mesmo as ditas naturais) está em conexão com o conjunto de relações sociais, logo, somente podem existir necessidades socialmente produzidas (HELLER, 1986).

As necessidades necessárias – sempre crescentes e geradas pela produção material – extrapolam as do tipo materiais, incluindo aquelas não materiais que, ainda assim, precisam de meios materiais para que possam ser adquiridas (a exemplo da necessidade de ensino e de livros). Desse modo, a casa é uma necessidade natural e

[11] Em nota de rodapé, Marx cita Nicholas Barbon: "Desejo envolve necessidade; é o apetite do espírito e tão natural como a fome para o corpo. A maioria das coisas tem valor porque satisfaz as necessidades do espírito" (MARX, 1971, p. 41-42).
[12] Versão digital "E-books" da Boitempo Editorial.
[13] As necessidades naturais podem ser compreendidas como necessidades físicas e biológicas, dirigidas à manutenção da auto conservação da espécie, das meras condições vitais, enquanto as necessidades históricas são aquelas "necessidades socialmente determinadas" pelo período histórico, pela cultura, pelos hábitos (HELLER, 1986, p.28).

material. A casa é, também, necessidade social, determinada cultural e historicamente. Enfim, é uma necessidade necessária.

De fato, podemos acompanhar a análise das necessidades como um fio condutor das ideias de Marx, um elo invisível que une e liga contraditoriamente as categorias centrais no pensamento político e econômico de Marx.

Em *Grundrisse*, por exemplo, é possível constatar a ampliação e a transformação do sistema de necessidades humanas, a partir do movimento histórico de desenvolvimento do capitalismo, que vai da simples satisfação das necessidades até a indução de novas necessidades. Se antes (estágios pretéritos de produção) as necessidades a serem produzidas e satisfeitas eram "simples e poucas", elas correspondiam, contudo, à finalidade do trabalho humano e o orientavam. Na produção capitalista, por sua vez, as necessidades se multiplicam em uma infinita variedade e infinitos tipos de mercadorias passam a ser necessários à satisfação humana, afetando drasticamente a produção[14]. As produções de mercadorias e de necessidades são, portanto, processos historicamente análogos, com vistas à riqueza insaciável e indefinida[15], em que o próprio trabalho passa a ser reorientado e dirigido para além das necessidades:

> O grande papel histórico do capital é o de criar esse trabalho excedente, trabalho supérfluo do ponto de vista do simples valor de uso, da mera subsistência, e seu destino histórico está consumado tão logo, por um lado, as necessidades são desenvolvidas a tal ponto que o próprio trabalho excedente acima do necessário é necessidade universal derivada das próprias necessidades individuais. (MARX, 2011, p. 404).

De forma simultânea, a troca do excedente, do supérfluo não apenas se altera em volume e diversidade, mas é redimensionada em sua finalidade: ela se impõe e é justificada como necessidade vital social, de forma absoluta e não mais apenas entre produtores individuais (ENGELS, 1984).

[14] "O círculo das necessidades é ampliado; o objetivo é a satisfação das novas necessidades e, em consequência, maior regularidade e aumento da produção" (MARX, 2011, p. 314).

[15] Marx faz uso de uma citação de Edward Gibbon Wakefield: "É unicamente a infinita variedade de necessidades, e dos tipos de mercadorias necessárias à sua satisfação, que mantém a paixão pela riqueza indefinida e insaciável" (WAKEFIELD *apud* MARX, 2011, p. 1075).

A criação e produção de novas necessidades, em conjunto com a redefinição do trabalho objetivado são, portanto, um momento fundamental no capitalismo em que a produção de mercadorias e a troca se ampliam.

A medida própria da necessidade humana, conquanto fosse simples e pouca, limitava a acumulação: "qualquer outro tipo de acumulação e mania de acumulação aparece natural e espontaneamente limitado, condicionado, por um lado, pelas necessidades e, por outro, pela natureza limitada dos produtos" (MARX, 2011, p. 165-166). Historicamente, a possibilidade de acúmulo de bens e riqueza está relacionada diretamente com desejos para além das necessidades imediatas, materializados por objetos de luxo, possível apenas com o excedente da produção que incrementa um produto supérfluo. Em suas primeiras ocorrências, o supérfluo, o excedente da produção, quando ocorria, era ainda algo pontual e fortuito[16].

O ouro é um bom exemplo a que Marx recorre para esta passagem histórica; é um objeto de luxo, supérfluo, valor de troca que, ainda assim, pode ser utilizado e exibido como valor de uso em dias festivos. O autor demonstra como o luxo e o supérfluo passam a ser necessários e como, a partir da indústria, é abolida a necessidade natural:

> (...) aquilo que antes aparecia como luxo, agora é necessário, e as assim chamadas necessidades de luxo, aparecem como necessidade para a indústria mais natural e nascida da mais pura necessidade natural. (...) por conseguinte, a transformação daquilo que aparece supérfluo em algo necessário, em necessidade historicamente produzida – é a tendência do capital. (MARX, 2011, p. 704).

A mania de enriquecimento enquanto tal é impossível sem dinheiro, posto que é o "representante universal da riqueza" (MARX, 2011, p. 262), ou "mercadoria universal pela qual todas as demais podem ser trocadas e por isso uma força social nova, um poder universal único" (ENGELS,1984, p. 125). Sem dinheiro não pode haver o sentido da acumulação[17].

[16] "A troca direta, na qual o supérfluo da própria produção é trocado fortuitamente pelo supérfluo da produção estrangeira, é apenas a primeira ocorrência do produto como valor de troca em geral e é determinada por necessidades, desejos etc. fortuitos" (MARX, 2011, p. 223).

[17] Citação na íntegra: "A acumulação de ouro e prata, de dinheiro, é a primeira manifestação histórica do acúmulo de capital e o primeiro grande meio para tanto; porém, enquanto tal, ainda não é acumulação de

Em *Manuscritos Econômico-Filosóficos*, Marx expressa claramente o sentido do dinheiro, pontuando o momento de desenvolvimento da acumulação. A acumulação de infinitas mercadorias para satisfazer infinitas necessidades é desenfreada, e a finalidade do trabalho não é mais o produto particular – valor de uso – de acordo com as necessidades particulares do indivíduo, mas é o dinheiro em si:

> O homem torna-se cada vez mais pobre enquanto homem, precisa cada vez mais do dinheiro (...) e o poder do seu dinheiro diminui em relação inversa à massa da produção; isto é, seu carecimento cresce quando o poder do dinheiro aumenta. A necessidade do dinheiro é assim a verdadeira necessidade produzida pela economia política e a única necessidade que ela produz. (MARX, 1978, p. 16).

Por isso, para Marx, a necessidade econômica – produto da sociedade capitalista – é uma redução do conceito de necessidade humana e constitui uma alienação (capitalista) das necessidades, em uma sociedade na qual a finalidade da produção não é mais a satisfação das necessidades, mas tão somente a valorização do capital, e na qual o sistema de necessidades está baseado na divisão social do trabalho. A necessidade econômica reduz a necessidade humana à pura subordinação da sociedade burguesa:

> A estrutura das necessidades se reduz pela necessidade de possuir, que subordina todo o sistema. Enquanto os membros da classe dominante têm a necessidade de incrementar quantitativamente as necessidades de um mesmo tipo e os objetos de sua satisfação, na classe trabalhadora se manifesta como redução às meras necessidades vitais, isto é, às "necessidades naturais" e à sua satisfação. (HELLER,1986, p. 115).

Portanto, contraditoriamente, no sistema capitalista o reino da produção, recriado constantemente pelo reino das necessidades, cria um limite existencial para a satisfação destas. A necessidade econômica reduz e limita o trabalhador aos meios necessários para a vida, à mera necessidade de sobrevivência (HELLER, 1986).

Metodologicamente, ainda que não se apresentem como categorias de análise propriamente ditas, as necessidades encontradas em Marx se contrapõem, se

---

capital. Para isso, o reingresso do acumulado na própria circulação deveria ser posto como momento e meio do acumular" (MARX, 2011, p. 262).

complementam, se chocam e se fundem dialeticamente, elucidando momentos cruciais do processo histórico de produção. A análise de Marx permite utilizar necessidades opostas do nível mais simples: oposição entre necessidade natural e necessidade social ao nível mais complexo, criando uma nova totalidade: oposição entre a necessidade de luxo (histórica e socialmente determinada) tornada necessária e natural em detrimento da necessidade natural (básica). A oposição mais radical aparece nos Manuscritos Econômicos e Filosóficos, como uma nova condição humana que, além de reduzir o homem à necessidade econômica, relega-o ao nível da mais simplória carência. Surge, então, a oposição entre necessidade (*Bedürfnis*[18]) e carência (*Bedürftigkeit*[19]): enquanto as necessidades de parte da sociedade se sofisticam e se refinam por um lado, as carências dos trabalhadores abundam e são miseráveis: "Esta alienação manifesta-se em parte enquanto produz o refinamento das necessidades e de seus meios por um lado, e bestial selvageria, completa, brutal e abstrata simplicidade dos carecimentos de outro" (MARX, 1978, p. 17).

O capitalismo produz afinal, o homem rico de necessidades (Heller, 1986).

As casas, entre outras necessidades humanas, não são e não podem ser satisfeitas enquanto necessidade no capitalismo, por isso se manifestam como carência. Essa necessidade está presente nas cidades contemporâneas do século XXI, reduzindo a condição humana a uma situação limite. Com variações no contexto histórico, geográfico, político e social e, sobretudo, na escala; a necessidade por habitação que denunciava Peter Hall em sua "cidade da noite espantosa"[20,] ou Engels, nos subúrbios londrinos[21], é a mesma que mostra Mike Davis atualmente no seu *Planeta Favela*.

A 170 anos de distância dos Manuscritos de Marx[22], constatamos diversas limitações existenciais aos meios necessários para a vida no Brasil, do alimento à casa. Poderíamos substituir, facilmente, o irlandês que come batata estragada[23] pelo

[18] Tradução do Dicionário alemão Langenscheidts Universal – Wörterbuch.
[19] Outros sinônimos de *Bedürftigkeit* são indigência, pobreza e penúria, segundo o Dicionário alemão Langenscheidts Universal – Wörterbuch.
[20] Em alusão ao capítulo de Peter Hall do livro *Cidades do Amanhã*.
[21] Em alusão à obra de F. Engels *Situação da Classe Trabalhadora em Inglaterra.*
[22] Os *Manuscritos Econômico-Filosóficos* foram escritos em 1844.
[23] Em alusão à passagem dos *Manuscritos Econômico-Filosóficos*: "O irlandês não conhece outra necessidade senão a de comer, e, mais precisamente, a de comer batatas, e para sermos mais exatos, a

brasileiro catador de lixo que vive dentro de um barraco coletando o que consegue para sobreviver.

Basta lembrarmos que, no Brasil,

> (...) a sobrevivência dos trabalhadores é medida pela razão biológica necessária para mantê-los 'vivos'. [nota de rodapé: esse é o caso do Brasil, onde o salário mínimo deveria ser suficiente para a manutenção da vida e que continha como itens: alimentação (cesta básica de produtos), transporte, habitação, saúde e higiene. Hoje, o cálculo apenas prevê a cesta básica alimentar que corresponde a uma ração biológica]. (RODRIGUES, 2007b, p. 112).

A habitação como necessidade social se reveste na luta popular pelo *direito* à moradia. Ao mesmo tempo, a necessidade por casa é capturada e transmutada em demanda e mercadoria no interior da sociedade capitalista.

1.2 HABITAÇÃO COMO DEMANDA

No sistema capitalista, sabe-se que há necessidades que podem ser satisfeitas e outras não. Marx evidencia a oposição entre necessidade e possibilidade do trabalhador e explicita a crítica central de que as necessidades necessárias dos trabalhadores não podem ser satisfeitas. Nasce a importante contradição entre necessidade e demanda (HELLER, 1986). A necessidade que pode ser satisfeita se manifesta no mercado como demanda. As necessidades das mais variadas naturezas, uma vez apoiadas pela capacidade de pagamento, tornam-se demanda *solvente* e o consumo se realiza.

O consumo é um dos momentos cruciais no processo de produção de necessidades demandadas:

> O consumo, portanto, não é apenas um ato conclusivo pelo qual o produto devém produto, mas também o ato mediante o qual o produtor devém produtor. Por outro lado, a produção produz o consumo na medida em que cria o modo determinado do consumo e, depois, o estímulo ao consumo, a própria capacidade de consumo como necessidade. Esta última identidade, é muitas vezes ilustrada na

---

de comer batatas estragadas, a pior espécie de batata. Mas a Inglaterra e a França já tem em cada cidade industrial uma pequena Irlanda" (MARX, 1978, p. 17).

> Economia na relação entre oferta e demanda, entre objetos e necessidades, entre necessidades socialmente criadas e naturais. (MARX, 2011, p. 67-68).

O produto, seja qual for o objeto da necessidade humana, se estabelece nessa mútua relação no mercado: ofertado e demandado, sempre pela mediação do consumo. Os consumidores e sua efetiva capacidade de consumo se expressam como demanda e recriam o circuito produtivo do objeto a ser ofertado. Apenas compreendendo a inteireza do processo econômico como uma totalidade e a interação de todos seus momentos pode-se alcançar o consumo como determinante da produção e da própria necessidade (MARX, 2011, p. 65)[24].

Por outro lado, a falta de demanda efetiva é uma das barreiras potenciais à acumulação capitalista, interrompendo a continuidade do fluxo do capital (HARVEY, 2011)[25]. O capitalismo foi contornando e encontrando soluções para lidar com esse obstáculo, ao qual David Harvey (2011) dedica um capítulo, "O Capital vai ao Mercado", em seu livro *O Enigma do Capital*. O salário dos trabalhadores (que serve para seu sustento e de sua família e é consumido em bens de sobrevivência e/ou para a vida diária) é insuficiente como fonte de demanda efetiva. Dessa forma, foi preciso criar e sofisticar mecanismos e condições de crédito para resolução do problema da insuficiente demanda efetiva ou subconsumo.

O crédito disponibilizado ao consumidor garante que a demanda potencial se efetive, permitindo que quantias de dinheiro "emprestado" realizem o consumo. O crédito preenche a lacuna temporal entre a produção excedente de ontem (oferta) e a

[24]Citação na íntegra de trecho de *Grundrisse*: "na medida em que o consumo cria a necessidade de nova produção, é assim o fundamento ideal internamente impulsor da produção, que é o seu pressuposto. O consumo cria o estímulo da produção; cria também o objeto que funciona na produção como determinante da finalidade. Se é claro que a produção oferece exteriormente o objeto do consumo, é igualmente claro que o consumo põe idealmente o objeto da produção como imagem interior, como necessidade, como impulso e como finalidade. Cria os objetos da produção em uma forma ainda subjetiva. Sem necessidade, nenhuma produção. Mas o consumo reproduz a necessidade" (MARX, 2011, p. 65)."

[25] A falta de demanda efetiva ou subconsumo constitui um problema central na análise marxista. David Harvey dialoga com essa preocupação em *O Novo Imperialismo* (2009), a partir de Rosa de Luxemburgo. Em *O Enigma do Capital* (2011) resgata a falta de demanda efetiva e aprofunda como uma barreira potencial às crises endógenas e periódicas do capitalismo, porém substitui a ênfase dada no subconsumo pela sobreacumulação: "o verdadeiro problema não é a falta de demanda efetiva, mas a falta de oportunidades para o reinvestimento lucrativo do excedente conquistado ontem na produção" (HARVEY, 2011, p. 98).

necessidade de reinvestimento de hoje, possibilitando a manutenção da circulação, sem os quais se estabelecem crises (HARVEY, 2009; 2011)[26].

A ameaça do subconsumo nunca acaba e, diante disso, problemas decorrentes, a exemplo de queda dos lucros e desvalorizações, podem ser aliviados pelo sistema de crédito, mas apenas por um determinado tempo. Se, a curto prazo, o crédito pode amenizar, a longo prazo "espalha os riscos". Atualmente, um elevado padrão de consumo mundial é alimentado por um excesso de crédito (HARVEY, 2011).

Outras estratégias historicamente conhecidas e praticadas para assegurar mercados em potencial é atuar na manipulação de necessidades, vontades e desejos humanos para os quais há uma poderosa indústria de publicidade que cria ou recupera mercados consumidores ora ampliando sua oferta com novas linhas do produto, ora organizando seu consumo (HARVEY, 2009; 2011).

O atual contexto habitacional brasileiro é resultado da combinação de todos esses fatores mencionados: acesso às linhas de crédito, criação de novas demandas efetivas e novos mercados consumidores, modalidades de financiamento mais acessíveis, novas linhas de produtos (casa) de menor custo.

O crescimento da indústria de crédito permitiu estender o mercado imobiliário para aqueles com rendimentos mais baixos. A ampliação desse mercado gerou o denominado "segmento econômico", de expressão corrente no setor imobiliário, utilizada para se referir ao mercado para imóveis residenciais com valores de, aproximadamente, R$ 200 mil reais, destinados geralmente a famílias com rendimento mensal entre 3 e 10 salários mínimos (FIX, 2011). Para adquirir habitação no mercado formal e tornar-se uma demanda solvente, a parcela de consumidores de mais baixa renda precisou de maciços subsídios estatais[27].

Historicamente, a indústria da habitação atrelada à política pública serviu e serve tanto à conjuntura política como à estrutura macroeconômica. Temos diversos exemplos

[26] A crise se instaura quando no seio do capitalismo não há como absorver montantes de capital excedente na produção de bens e serviços cada vez maiores. Uma massa crescente de dinheiro fica à procura de algo rentável para se (re) investir. Nessas condições, o crescimento para e ocorre um excedente de capital, sem possibilidade de uso de forma lucrativa que volte a fazer girar a "engrenagem".

[27] Nos últimos cinco anos, para tornar a demanda solvente foi preciso um maciço investimento em subsídio estatal para as famílias com renda de até 3 salários mínimos. Pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV1), iniciado em 2009, os subsídios foram da ordem de 34 bilhões de reais; e no PMCMV 2 até 2014: 72,3 bilhões. Retomaremos na presente Tese outros dados complementares e a discussão sobre os subsídios estatais e o PMCMV.

de programas públicos de habitação que serviram para estabilizar a economia nacional, limitar efeitos da crise internacional, ou para aquecer um mercado interno, como o de materiais de construção (HARVEY, 2009).

Desde a última grande crise financeira internacional, de 2009, o mercado habitacional brasileiro ganhou novo ímpeto a partir de um programa público que acabou por redimensionar todo o processo da construção civil do país, em todas as suas etapas: da produção ao consumo. O que mais chama a atenção aqui é que no bojo desse processo assiste-se à formação inédita de uma nova demanda por habitação que atingiu um novo patamar, uma nova escala. De um lado, a possibilidade do subsídio federal para famílias com renda familiar até R$ 5.000,00[28], e de outro lado, a possibilidade do crédito acima dessas faixas.

Portanto, no atual período, surge um novo perfil de consumidores, uma nova demanda, para os quais se dirigem um novo produto e um novo mercado: a Habitação de Interesse Social (HIS).

1.3 HABITAÇÃO COMO MERCADORIA

Na definição de mercadoria – a principal categoria de análise em *O Capital* – Marx atribui sua utilidade à satisfação das necessidades humanas:

> A mercadoria é, antes de mais nada, um objeto externo, uma coisa que, por suas propriedades, satisfaz necessidades humanas, seja qual for a natureza, a origem delas, provenham do estômago ou da fantasia. Não importa a maneira como a coisa satisfaz a necessidade humana, se diretamente, como meio de subsistência, objeto de consumo, ou indiretamente como meio de produção. (MARX, 1971, p. 41-42).

Dessa forma, a satisfação da necessidade é uma condição *sine qua non*para qualquer mercadoria (HELLER, 1986, p.21).

Para além de sua utilidade, como objeto de necessidade, a mercadoria se torna valor de troca. Toda e qualquer mercadoria se realiza, pois, nessa dupla condição em si, como objeto, valor de uso, e como valor de troca: “adquire uma dupla existência, ao

[28] O subsídio federal foi dividido por faixas de renda: para as famílias de até R$ 1.600,00 a renda familiar (faixa 1) há subsídio integral; para as famílias acima dessa faixa de renda familiar, o subsídio é menor, mas ainda sim garantido: até R$3.100,00 a renda familiar (faixa 2) e até R$ 5.000,00 (faixa 3).

lado de sua existência natural adquire uma existência puramente econômica" (MARX, 2011, p. 135)[29].

Enquadramos a habitação como mercadoria, nessa síntese contraditória do valor de uso e valor de troca. Como mercadoria, imediatamente atende à e satisfaz a necessidade básica e elementar como subsistência do habitante da cidade que precisa de um teto para reproduzir sua própria condição humana. Contudo, mesmo aqui, se processa essa dupla existência: esse bem imóvel, financiado ou adquirido, comprado, herdado, autoconstruído ou ocupado, pode ainda servir como valor de troca, circulando no mercado imobiliário. O exercício de abstração em Marx se realiza, de fato, na cabeça do trabalhador ou de qualquer indivíduo que, morando em uma cidade, torne-se possuidor da mercadoria habitação[30]. Assim é que se pode compreender que, mesmo para aquele indivíduo para quem a habitação é uma mercadoria de difícil acesso e que dela necessite como valor de uso, recorra à prática de mercado, despojando-a e alienando-a por um determinado período para trocá-la por dinheiro[31].

Mas, de que forma essa mercadoria imóvel, fixa e circunscrita circula? É uma mercadoria que não pode circular no sentido físico, e não é posta em circulação como valor de uso (exceto quando troca de mãos por indivíduos que dela necessitam para morar), mas, tão somente, como valor de troca para aquele que as compra, para alugá-las ou utilizá-las como edificações para a produção. Torna-se *capital fixo circulante* para o negócio da construção: "O valor de uso imóvel, como casa, é assim a forma mais palpável do capital fixo. No entanto, ele pode circular no mesmo sentido em que a propriedade imóvel de modo geral – como título" (MARX, 2011, p. 990). Há uma longa discussão acerca da propriedade (privada) fundiária que é tornada valor permutável a

[29]Citação na íntegra de Marx: "O processo, portanto, é simplesmente o seguinte: o produto devém mercadoria, i.e., simples momento da troca. A mercadoria é transformada em valor de troca. Para se equiparar a si mesma como valor de troca, a mercadoria é trocada por um signo que a representa como valor de troca enquanto tal. Como tal valor de troca simbolizado, a mercadoria pode então ser trocada em proporções determinadas por qualquer outra mercadoria" (MARX, 2011, p. 140).

[30]Citação na íntegra de Marx: "Pelo fato de que o produto devém mercadoria, e a mercadoria devém valor de troca, o produto adquire primeiro na cabeça, uma dupla existência. Essa duplicação ideal acontece (e tem de acontecer) de modo que a mercadoria aparece duplicada na troca efetiva: de um lado, como produto natural, de outro, como valor de troca. Em outras palavras, seu valor de troca adquire uma existência material dela separada"(MARX, 2011, p. 135-140).

[31] Essa questão é particularmente relevante para a gestão da política habitacional quando a moradia adquirida ou construída com subsídios estatais torna-se valor de troca, sendo repassada ou vendida pelo beneficiário do programa à outra pessoa ou família, ainda que para essa última tenha valor de uso.

partir de um longo processo histórico e arbitrário, que acompanha e fundamenta a própria história do capitalismo e que aqui não esgotaremos[32].

Assim sendo, a propriedade (sob a forma de terreno edificado ou sem edificação) possui um valor permutável que transcende seu valor de uso e atua como parte do circuito do capital. E, aqui, ganha seu máximo de relevância como mercadoria essencial; objeto da geografia urbana. É dessa perspectiva que a habitação como mercadoria se situa também dentro do debate da economia política da urbanização[33].

Se a realização do valor de uso se dá apenas e exclusivamente quando há o consumo diário da habitação, por outro lado, o valor de troca permeia e demarca distintas práticas de um mercado (imobiliário) que movimenta grandes somas de capital. Para adquiri-la, é preciso comprá-la ou alugá-la em um mercado (formal ou informal) para o qual existe uma infinidade de empresas imobiliárias. Esse amplo mercado imobiliário é liderado por diversos agentes sociais; proprietários rentistas que extraem a renda fundiária do imóvel; o capitalista fundiário que acumula propriedades urbanas, disponibilizando-as no mercado ou as estocando tão somente para a especulação (imobiliária), esperando alcançar um lucro maior; os corretores de imóveis que agenciam a venda e a compra; profissionais liberais, como engenheiros e arquitetos, agentes cartoriais, etc.

A especulação imobiliária promove a criação mercantil da escassez e resulta na valorização diferencial das diversas frações do território urbano pela seletividade dos lugares, uma vez que ocorre a implantação diferencial de serviços coletivos e infraestrutura, bem como a dotação diferenciada de recursos. Essa dinâmica não está isenta de expectativas, modismos e valores criados pelo *marketing* urbano (seja nas construções, seja nos terrenos) e contribui para influenciar e encarecer ainda mais a mercadoria terra e habitação, acentuando o problema do acesso a elas (SANTOS, 1993).

[32]Citação na íntegra de Marx: “A história da propriedade fundiária que mostrasse a transformação progressiva do senhor feudal em rentista fundiário, do arrendatário vitalício por herança, semi tributário e frequentemente privado de liberdade no moderno fazendeiro, e dos servos da gleba e do camponês sujeito à prestação de serviços no assalariado rural, seria de fato a história da formação do capital moderno” (MARX, 2011, p. 309).

[33] Ver, em especial, os artigos do livro “A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial”, organizado por E. Maricato (1992).

Aí reside outra peculiaridade central da mercadoria habitação, que é sua imobilidade e, por conseguinte, sua dependência intrínseca do mercado de terras. Não é uma mercadoria que pode ser produzida e consumida em qualquer lugar, em qualquer terreno, mas requer uma determinada porção de terra, de solo edificável (HARVEY, 1980; RODRIGUES, 1988 e VALENÇA, 2003).

Portanto, a habitação "não é uma mercadoria qualquer como ventilador ou sapatos", mas, de natureza peculiar com características complexas e implicações profundas em sua forma de produção e consumo (VALENÇA, 2003, p. 166). O preço da mercadoria habitação é formado por seu alto valor agregado (decorrente de uma produção complexa que mobiliza grande número de mão de obra e agentes para todas as etapas pelas quais sua produção perpassa) e, por fim, pelo valor da terra sobre a qual a moradia se assenta, o que ajuda a compor, de modo drástico, uma realidade desigual nas cidades brasileiras: a exclusão e marginalização dos pobres das melhores áreas das cidades. Ermínia Maricato aponta justamente para essa equação negativa no país, na proporção do salário do trabalhador que não consegue acessar a moradia: "A proporção dos excluídos do mercado legal, em cada cidade, varia de acordo com o preço da moradia e os rendimentos das diversas camadas sociais" (MARICATO, 2002, p. 156). Da mesma forma, a dificuldade de acesso à terra e moradia resulta nos enormes sacrifícios e uma vida inteira de trabalho de grande parte da população brasileira, composta de trabalhadores de baixa renda (RODRIGUES, 2011a) que aspiram a esse "bem maior" e, por vezes, conseguem adquiri-lo (VALENÇA, 2003).

No elevado preço da mercadoria habitação estão embutidos outros aspectos: sua oferta é limitada no curto prazo, enquanto sua produção e comercialização dependem de condições estáveis, o que significa que se trata de um mercado sensível às mudanças econômicas e políticas bruscas; o tempo de produção é relativamente longo, o que a torna uma mercadoria de difícil execução (VALENÇA, 2003; HARVEY, 2005;RODRIGUES, 1988).

Por fim, não há mercadoria que se iguale à habitação no aspecto da alienação e exterioridade para o trabalhador que a produz[34]. Em outras palavras, o pedreiro, mestre

[27] "Na sociedade, no entanto, a relação do produtor com o produto, tão logo este esteja acabado, é uma relação exterior, e o retorno do objeto ao sujeito depende de suas relações com os outros indivíduos. Não se apodera dele imediatamente. Tampouco a imediata apropriação do produto é a finalidade do produtor quando produz em sociedade. Entre o produtor e os produtos se interpõe a distribuição, que determina,

de obras e demais trabalhadores da construção civil não se apoderam do objeto de seu trabalho cotidiano; a habitação é para outrem. De fato, entre a produção (que é apropriada de forma privada por outros) e seu posterior consumo, ou melhor, entre a necessidade básica de morar e a realização dessa necessidade satisfeita vai uma grande distância que é já a distribuição dentro da divisão social do trabalho, que alija e aparta o trabalhador dos frutos de seu trabalho. Já a autoconstrução popular da moradia, sem engenheiro nem arquiteto, habitação como valor predominante de uso, necessidade básica, social e urgente reflete a realidade brasileira.

Pode-se mesmo concluir que, da síntese contraditória entre a habitação como necessidade social básica e a habitação como mercadoria cara, resulta a combinação tão difundida no Brasil da autoconstrução da moradia: o lote precário, irregular e periférico.

Assim, a habitação como mercadoria estabelece um nexo intrínseco com a cidade como mercado[35].

1.4 HABITAÇÃO COMO DIREITO

Discorrer-se-á brevemente sobre os diferentes tipos de direitos humanos (SOUSA SANTOS, 1995;BOBBIO*et al*., 2004) para em seguida, situar a partir do conteúdo normativo a habitação como direito ou o direito à moradia (OSÓRIO; ROLNIK; SARLET; MÜLLER *in* FERNANDES e ALFONSIN, 2014).

Os direitos civis correspondem ao primeiro momento do desenvolvimento da cidadania, sendo os mais universais, apoiados nas instituições do direito moderno e do sistema judicial que o aplica. É a garantia ao indivíduo de uma esfera de arbítrio e de licitude à sua personalidade: liberdade pessoal, de pensamento, de religião, de reunião e liberdade econômica, desde que não viole o direito de outros (BOBBIO *et al*., 2004).

Os direitos políticos estão ligados à formação do Estado Democrático representativo e são os de universalização mais difícil, tendo sido traduzidos institucionalmente nos parlamentos e sistemas eleitorais, definindo os sistemas políticos

---

por meio de leis sociais, sua cota no mundo dos produtos, interpondo-se, assim, entre a produção e o consumo" (MARX, 2011, p. 68-69).

[35] Apenas uma breve alusão ao título de um dos tópicos do livro de R. Rolnik (2012): "Cidade como mercado", encaixando com o título de nosso tópico.

em geral. Implica, por isso, uma liberdade ativa, como liberdade de associação nos partidos, direitos eleitorais e, até mesmo, uma participação na determinação dos objetivos políticos do Estado (BOBBIO *et al*., 2004).

E, por fim, mais tardios os direitos sociais, que apenas se desenvolvem no século XX, maturados por novas exigências da sociedade industrial, em especial após a Segunda Guerra Mundial. São: o direito ao trabalho, à assistência, à educação, à saúde (BOBBIO *et al*., 2004).

Os direitos sociais têm sido conquistados por meio de lutas das classes trabalhadoras e o processo histórico dessas lutas, bem como a conquista de direitos, ainda que impulsionado por agentes e por reivindicações emancipatórias, ocorre dentro de um marco regulatório liberal, no interior do capitalismo (SOUSA SANTOS,1995).

No debate internacional, os direitos sociais vieram acompanhados dos direitos econômicos e culturais e, dessa forma, foram inseridos no campo dos direitos humanos com o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado em 1966, mas com entrada em vigor apenas em 1976, no âmbito das Nações Unidas (OSÓRIO, 2014).

Amplia-se, portanto, o espectro dos direitos humanos que apelam para direitos coletivos, como o direito à água, extrapolando os direitos individuais (em cuja base se assentam os direitos civis e políticos). Dessa forma, os direitos sociais e, por conseguinte, coletivos atingem, seja com sua presença, seja com sua ausência, comunidades inteiras. O reconhecimento internacional do direito à moradia ganha força nesse rol (ROLNIK, 2014).

Segundo L. M. Osório, o direito à moradia pertence aos dois lados da “divisão imaginária entre os direitos civis e políticos e direitos econômicos e sociais”, sendo reconhecido tanto pelo PIDESC quanto pelo PIDCP (Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos), adotado no mesmo período (OSÓRIO, 2014, p.41).

Ao direito à moradia se atribui um grande alcance, uma vez que está interligado a um conjunto de liberdades e direitos que lhe são inerentes, tais como: alimentação, água, saúde, trabalho, terra, vida e segurança, reclamando assim uma abordagem que

enfatize sua indivisibilidade como direito humano, sem a qual o direito à moradia perde seu significado (OSÓRIO, 2014)[36].

Por isso, a moradia foi sendo adjetivada[37] ao longo do processo de construção e elaboração como direito humano internacional: *digna* e *adequada*.

Como direito humano está calcado na dignidade humana (cerne dos direitos fundamentais[38]) cuja base é autonomia, liberdade, participação política e acesso a recursos materiais, bem como a proteção contra o tratamento desumano e degradante a qualquer pessoa. E, afinal, a falta de moradia afronta a dignidade de quem não a tem, na medida em que priva a pessoa de atividades humanas básicas, como descansar, dormir, lavar-se, comer, entre outras satisfações da esfera do mundo íntimo e privado (OSÓRIO, 2014).

A adequação da moradia, por sua vez, está prevista pelo PIDESC a partir dos seguintes elementos constitutivos: (a) segurança jurídica da posse; (b) disponibilidade de serviços, materiais, instalações, infraestruturas essenciais e recursos naturais coletivos[39]; (c) acessibilidade aos custos financeiros associados à moradia, sem comprometimento das demais satisfações de necessidades básicas; (d) habitabilidade dada pela segurança física dos ocupantes contra riscos estruturais e proteção contra intempéries e vetores de doenças; (e) acesso a equipamentos públicos sociais; (f) políticas de apoio ao direito de expressão da identidade cultural da habitação (OSÓRIO, 2014; SARLET, 2014).

A luta por esse direito foi travada em um movimento internacional que resultou na mobilização popular, em 1996, na 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (que deu origem à agenda Habitat II). Ressalta-se, porém, que seu reconhecimento como direito universal foi um dos pontos mais polêmicos e

[36] Consideração atribuída à Miloon Kothari, ex-Relator Especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Direito à Moradia Adequada. Mandato de 2000 a 2008.

[37] Para Ingo W. Sarlet: "a ausência de qualquer adjetivação não autoriza que o direito à moradia tenha o seu conteúdo esvaziado (...) situado aquém das exigências da dignidade da pessoa humana e do correspondente mínimo existencial". Contudo, "a adjetivação tem o mérito inquestionável de afastar interpretações demasiadamente restritivas, que possam vir a reduzir excessivamente o objeto do direito à moradia ou deixá-lo na completa dependência do legislador infraconstitucional"(SARLET, 2014, p. 270).

[38] Sarlet (2014, p.264): "é na dignidade da pessoa humana que reside o fundamento primeiro e principal, e de modo particular, o alicerce de um conceito material dos direitos fundamentais, o que evidentemente também se aplica aos direitos fundamentais econômicos, sociais e culturais em geral, e ao direito à moradia em particular".

[39] Água potável, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, saneamento e instalações sanitárias, meios de armazenamento de alimentos, recolhimento de lixos, drenagem e serviços de emergência.

assegurou, com ressalvas, o direito à moradia como direito humano e o fim dos despejos forçados (SAULE JR. e ROLNIK, 1996; RODRIGUES, 2007a)[40].

O direito à moradia, expresso no Artigo 6º da Constituição Federal Brasileira (1988), foi incluído por Emenda Constitucional (EC nº26, de 2000) e, a exemplo dos demais direitos sociais,

> comunga do pleno estatuto jurídico-constitucional dos direitos fundamentais, ou seja, integra o elenco dos limites materiais à reforma constitucional e, na condição de norma de direito fundamental, é sempre diretamente aplicável, a teor do que dispõe o artigo 5º, parágrafo 1º, da CF. (SARLET, 2014, p. 269).

Entretanto, foi preciso a regulamentação do Estatuto da Cidade, em 2001, para que esse direito fosse colocado em evidência e tensionado por meio de instrumentos, como a função social da propriedade (privada) e da cidade.

Inscrita na luta dos movimentos populares urbanos, a reivindicação pelo direito à moradia digna[41] se expressa no Brasil há décadas. Essa reivindicação é histórica num país onde o Estado relegou a população pobre à margem da cidade formal, segregada social e espacialmente. A solução popular encontrada para a satisfação da necessidade de moradia foi a autoconstrução nas encostas de morros, várzeas, áreas sujeitas à inundação, dando origem a diversos loteamentos clandestinos e favelas, banalizadas na paisagem urbana brasileira (MARICATO, 2006).

Consolidada a posse, a reivindicação comunitária se dirigia aos demais serviços associados e complementares à moradia: creche, escola, hospital, posto de saúde, quadras de lazer, segurança e cultura, na compreensão de que, em realidade, lutava-se pelo direito ao acesso à cidade com seus equipamentos públicos e sociais, sempre distantes e apartados da periferia.

Com o fim do regime militar e o restabelecimento da participação política e social, os movimentos populares puderam se reorganizar. Em 1987 surge o Movimento Nacional da Reforma Urbana como um pilar aglutinador do amplo espectro de agentes e instituições sociais (encabeçadas pela sociedade civil organizada em movimentos

[40]A resistência se deu justamente na medida em que se impôs aos Estados signatários a obrigação em realizar esse direito por meio de planos e programas habitacionais, assim como o estabelecimento de sistemas eficazes de proteção deste direito.

[41]Na Constituição Federal Brasileira, o direito à moradia se apresenta de forma genérica, sem o acompanhamento de adjetivos como digna ou adequada.

populares, entidades de classe e organizações não governamentais), empenhados no lema que tem como um dos princípios o direito à moradia como direito humano (ORLANDO JR, 2009).

Positivamente, a não institucionalização de um conjunto de direitos sociais no Brasil materializou a bandeira de luta da Reforma Urbana. A ausência do direito à moradia deu forma a diversos processos de ocupação de terra na periferia das cidades do país, impulsionando a organização autogestionária, a formação política e comunitária de lideranças, bem como a criação de movimentos populares de bairros, favelas e conjuntos habitacionais. Mais recentemente, eclodiram no centro das capitais e de diversas cidades, movimentos de ocupação de prédios vazios e/ou sem uso social (BUONFIGLIO, 2007).

Num percurso de mais de um século, entre a constituição da primeira favela brasileira e seu reconhecimento oficial como território legal, muitas violações ao direito à moradia, e, portanto, ao direito humano ocorreram e têm ocorrido no país, sob os mais variados discursos ideológicos: higienista, ambientalista, protecionista, de gestão empresarial.

Nas últimas décadas, constata-se explicitamente a ideologia da cidade-mercadoria, reduzida a um objeto de luxo à venda pela gestão empresarial (VAINER, 2000)[42]. Esse discurso ideológico ganha nova roupagem, dissimulando os impactos sociais dos megaeventos que inauguram cidades de exceção (VAINER, 2013) ancoradas aos interesses empresariais que comandam a limpeza da cidade pobre, para dar lugar a investimentos lucrativos, como grandes obras viárias e novos estádios de futebol, às vésperas da Copa do Mundo de 2014.

Assim, as cidades de exceção têm sede no Brasil onde se consagra a ausência do direito à cidade e direito à moradia, e cujo mote são os conflitos fundiários urbanos que, via de regra, são responsáveis pelo despejo de milhares de famílias, quando não de comunidades inteiras dos locais onde residem. Sob as mais variadas justificativas técnicas e políticas, como: comunidades em áreas de risco, áreas de proteção ambiental, áreas prioritárias para projetos de reestruturação de um bairro ou projetos de

[42] Cidade-mercadoria: a cidade reduzida a uma forma passiva, a um objeto (de luxo) à venda a partir da disponibilização de determinados atributos específicos de infraestrutura ou simbólicos que são valorizados pelo capital transnacional num grande mercado de cidades competitivas entre si.

infraestrutura, os despejos, remoções ou reintegrações de posse revelam a disputa pela posse e propriedade da terra.

As formas de manifestação do conflito fundiário urbano se dirigem aos locais notabilizados por precariedade e informalidade (na posse), e onde residem famílias que nunca tiveram um título de propriedade que atestasse que o imóvel ocupado é seu. Cumpre salientar que os despejos movidos pelo Poder Público, com ou sem a ocorrência de truculência policial, não deixam de se configurar como situações de violência estatal, no mais das vezes contra comunidades pobres (MÜLLER, 2014).

Do ponto de vista sociológico, o autor chama a atenção para a criminalização em "um insistente processo de desqualificação das pessoas e comunidades que são vítimas desses conflitos" e que, em última instância, são "consideradas culpadas por seu próprio drama". Isso leva a uma "invisibilidade proposital" desse que é um dos problemas sociais mais graves no Brasil, com flagrante violação de direitos humanos (MÜLLER, 2014, p. 178). De Pinheirinho, em São José dos Campos (SP), à Vila Autódromo, no Rio de Janeiro, repete-se a negação cotidiana do direito de morar, de viver e de ocupar para grande parte da população pobre do Brasil.

Como assinalado anteriormente, a segurança jurídica da posse é uma das condições para a adequação da moradia. E, afinal, o direito de ocupar um lugar no espaço e nele permanecer, está abrigado pelo direito à moradia e, nesse sentido, o senso de pertencimento é um relevante aspecto imaterial da habitação (OSÓRIO, 2014; SARLET, 2014).

Do ponto de vista jurídico, convém ressaltar que o direito à moradia é um direito autônomo isto é, independe e se distingue do direito de (e à) propriedade. Muito embora, sob certas circunstâncias e "disposição constitucional expressa", o direito à moradia assuma "a condição de pressuposto para a aquisição do domínio" no caso do usucapião especial urbano e rural, podendo atuar ainda como "elemento indicativo da aplicação da função social da propriedade". Sua imbricação com o direito a uma vida digna implica que, em diversas situações, o direito à moradia "ocupe uma posição preferencial em relação ao direito de propriedade ou mesmo outros direitos" (SARLET, 2014, p. 270). O autor situa o importante debate gerado em nível jurídico sobre as limitações da propriedade, sua tutela constitucional e sobre sua função para além daquela meramente patrimonial.

Tampouco o reconhecimento do direito à moradia como direito humano internacional trouxe o fim de despejos forçados que continuam a ocorrer em todos os lugares do mundo. No âmbito do direito internacional, criaram-se as "Relatorias" pelo Direito Humano à Moradia Adequada, com uma rede internacional que denuncia, acompanha e procura soluções para pôr fim aos despejos forçados e garantir o direito à moradia (RODRIGUES, 2007b).

Para a ex-Relatora Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada, Raquel Rolnik (2014), o acesso à terra é uma fronteira na discussão dos direitos econômicos e sociais e não há uma formulação clara sobre o direito à terra no âmbito dos direitos humanos. Durante seu mandato[43], a autora testemunhou a ameaça do acesso à terra em diversos países. Ela aponta a contradição existente entre o valor de uso (da casa) e o valor de troca (da propriedade privada):

> as contradições que existem entre uma multiplicidade de formas de acesso à terra, praticadas especialmente por comunidades com menos recursos econômicos, e a transformação da propriedade privada (comprada e vendida, escriturada no cartório e nas diversas formas de registro que existem) num padrão universal, numa regra única de acesso à terra, capaz de se transformar numa mercadoria transacionada no mundo. (ROLNIK, 2014, p. 29).

Como D. Bensaïd (2008, p. 67) proclamou em seu corolário da globalização, trata-se do "direito profano à existência" sobre o "direito sagrado à propriedade". Possuindo a propriedade privada da terra, inclusive, características de "absolutismo, exclusividade e perpetuidade" que "cria um poder de monopólio tanto mais ilegítimo quanto o incremento da renda fundiária resulta fundamentalmente de investimentos coletivos" (SOUSA SANTOS, 1995, p. 69).

A Relatoria pelo Direito Humano à Moradia Adequada apenas tem constatado *in loco* "a base fundamental das violações do direito à moradia" capaz de "engendrar as situações mais extremas" por todo o mundo (ROLNIK, 2014, p. 29). Nesse sentido, a ex-relatora aponta que os despejos e remoções forçadas constituem 98% das denúncias de violações recebidas.

É dessa perspectiva que o direito à moradia deve ser compreendido como direito de defesa, isto é, "a moradia como bem jurídico fundamental, deve ser protegida contra

[43] Relatora por dois mandatos: 2008 a 2011 e 2011 a 2014.

toda e qualquer sorte de ingerências indevidas". Essa função defensiva tem por "objeto imediato a resistência a uma intervenção" e se dirige inclusive ao Estado: "O Estado bem como particulares tem o dever jurídico de respeitar e não afetar a moradia das pessoas", ao mesmo tempo em que "exige-se dele uma atuação positiva, de prestação fática (material) ou normativa"(SARLET, 2014, p. 274-275). Portanto, o direito à moradia possui uma dupla dimensão: positiva e negativa:

> Na sua condição de direito de defesa, o direito à moradia tem por objeto em primeira linha a sua não afetação por parte do Estado, ao passo que não sua condição de direito a prestações, o direito à moradia terá por objeto a criação e estruturação de órgãos, a edição de normas que estabeleçam procedimentos de tutela e promoção dos direitos, o fornecimento de bens e serviços ou outras ações comissivas. (SARLET, 2014, p. 276).

A habitação figura como um direito social e coletivo expresso na bandeira do direito à moradia, e tal como os demais direitos humanos, sua implantação e universalização não são um processo dado, mas em construção, com um longo caminho de luta já percorrido e ainda por percorrer.

Ainda que a habitação como direito "encontre substância legal em diversos textos internacionais de direitos humanos e tenha sido ratificado e reafirmado por meio de diversos instrumentos declaratórios e de orientação de políticas" (OSÓRIO, 2014, p. 41), ainda é um direito distante, lesionado ou ausente, reclamado em grande parte do mundo.

O sentido da luta social pelo direito à moradia no território onde é negado, de fato, é uma dimensão crucial, paralela e simultânea à importância da construção e reconhecimento do direito à moradia pelos sistemas jurídicos internacionais. O direito à moradia corre o risco de se tornar um direito social vago se depender tão somente de instrumentos urbanísticos, técnicos ou textos legais. Afinal, "mais importante do que apregoar, no papel, é atingir os obstáculos que impedem o acesso a esses direitos" já que "nada garante aquilo que é resultado da correlação de forças, especialmente em uma sociedade patrimonialista, onde a propriedade privada da terra tem tal importância. Estamos no terreno da política e não da técnica" (MARICATO, 2002, p. 184-185).

A necessidade de habitação está colocada no horizonte da vida cotidiana, tencionando o campo do direito, porque não atendido em uma sociedade capitalista em que a necessidade básica e social sempre se repõe.

1.5 HABITAÇÃO COMO DÉFICIT

No período contemporâneo, deparamo-nos com o problema social da habitação brasileira a partir de um certo "pragmatismo técnico" (VALENÇA, 2014). O autor se refere à "obsessão, nas últimas duas décadas, em conhecer a natureza e, mais ainda, os números do problema habitacional no país" que, no entanto, "em pouco tem servido para balizar as ações de políticas públicas" (VALENÇA, 2014, p.351).

De fato, um saber técnico se institucionalizou nos últimos anos no Brasil. Para enxergar o problema é preciso dimensioná-lo, diagnosticá-lo e assim, quantificá-lo. Tal saber técnico redunda na aplicação de números que quantificam e estimam o problema habitacional no presente e no futuro. Surge o déficit habitacional brasileiro[44] passível de ser lido, interpretado e manipulável como um dado específico para todo o território nacional.

Foram diversas metodologias concorrentes para anunciar o tamanho e, até certa medida, a natureza do déficit habitacional brasileiro. A metodologia que passou a ser adotada oficialmente, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, e perdura até os dias de hoje (com algumas adaptações) é a da Fundação João Pinheiro (FJP) que considera aspectos quantitativos e qualitativos; isto é, dimensiona dois universos de situações problemáticas na condição do habitar.

O primeiro universo é computado por domicílios precários[45], domicílios com coabitação familiar[46], domicílios com ônus excessivo em aluguel[47] e domicílios alugados com adensamento excessivo[48].A solução aqui é dupla porque, além da construção de nova moradia, implica necessariamente a aquisição de novos terrenos, ao menos para as famílias conviventes (coabitação ou adensamento excessivo) e/ou as que vivem de

[44] Em *A produção capitalista da Casa e da Cidade no Brasil Industrial* Gabriel Bolaffi (*in* MARICATO, 1992) já analisava criticamente a ideia de déficit.

[45] Conceito que contabiliza os domicílios sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada e aqueles construídos sem fins residenciais que servem como moradia, tais como barracas, viadutos, prédios em construção, carros etc. De acordo com o IBGE, os primeiros correspondem aos domicílios rústicos e os segundos, aos domicílios improvisados.

[46] Compreende a soma das famílias conviventes secundárias (apenas aquelas que têm intenção de constituir domicílio exclusivo são consideradas déficit habitacional) e das que vivem em domicílios localizados em cômodos – exceto os cedidos por empregador.

[47] Corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel.

[48]Quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório e é alugado. O número de dormitórios corresponde ao total de cômodos que servem, em caráter permanente, de dormitório para os moradores do domicílio.

aluguel. Apenas no caso de domicílios precários, não implica necessariamente um novo terreno, caso se possa demolir e construir uma nova habitação no mesmo lugar.

No segundo universo estão computados os casos de domicílios com algum tipo de inadequação: fundiária[49], de serviços de infraestrutura[50]e inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva[51],adensamento excessivo em imóveis próprios[52] e cobertura inadequada[53]. Aqui os problemas são mais complexos, porque extrapolam o domicílio pontualmente, atingindo o entorno imediato, o bairro, a rua, uma vez que a solução não é uma nova construção para substituir uma casa precária, mas a efetivação da regularização fundiária da posse em toda a comunidade, bem como a efetivação do acesso às infraestruturas urbanas básicas em todo o bairro. O *déficit qualitativo* é o maior déficit urbano brasileiro.

A separação da vida privada em cômodos da casa, entre outros critérios de classificação para a unidade familiar, é fundamentada por juízos sociais, econômicos e culturais e que, portanto, não estão isentos de juízos valorativos a partir de um ideal não apenas arquitetônico, mas, sobretudo, social que se foi instituindo e padronizando nas cidades ao longo do tempo (CAPEL, 2005).

A partir e para além do déficit quantitativo e qualitativo, novas classificações e critérios surgiram para designar e qualificar os assentamentos urbanos. Uma nova categoria de abrangência nacional foi adotada: os *assentamentos precários* que correspondem ao "conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda". Essa categoria engloba, por sua vez, outras tipologias de assentamentos, como: cortiços, favelas, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público, etc. (DENALDI, 2013).

---

[49] Situação na qual pelo menos um dos moradores do domicílio declara ter a propriedade da moradia, mas informa não possuir a propriedade, total ou parcial, do terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que ela se localiza.

[50] Domicílios que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.

[51] Domicílio que não dispõe de banheiro ou sanitário de uso exclusivo, considerado uma peça independente e completa com pelo menos: chuveiro, pia e vaso, ligados por rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica.

[52] Quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório e não é alugado. O número de dormitórios corresponde ao total de cômodos que servem, em caráter permanente, de dormitório para os moradores do domicílio.

[53]Domicílios com paredes de alvenaria ou madeira aparelhada e cobertura de zinco, palha, sapê, madeira aproveitada ou outro material que não seja telha, laje de concreto ou madeira aparelhada.

Aqui, nota-se que o *precário* deixa de ser o critério do déficit quantitativo (domicílios sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada) para se transformar numa categoria mais ampla que abarca inúmeras carências e inadequações. A precariedade se torna, assim, uma síntese[54], porque amalgama a favela, o cortiço, os conjuntos habitacionais, os loteamentos. A precariedade é, pois, o retrato do Brasil urbano.

Na análise do discurso, trata-se de um termo com menor risco de estigma social, pois centra sua atenção não na população que o habita (favela – *favelado*; vila – *vileiro*; à margem – *marginal*), mas no lugar em si – objeto da política, objeto de intervenção, e sua designação como lugar precário é já o reconhecimento político de que serviços públicos lhe faltam, sendo, portanto, lugares carentes (e não população carente). Essa estratégia de recurso de linguagem é positiva no sentido de não criminalizar a pobreza, delimitando e objetivando o problema social: o assentamento em si.

Do mesmo modo, é possível contrapô-lo ao conceito de aglomerado subnormal do IBGE, caracterizado por

> um conjunto constituído de no mínimo 51 unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. (IBGE, 2011).

Diversos levantamentos, mapeamentos e sistematização de informações sobre a urbanização sob os mais variados aspectos foram formulados. Cálculos se alteraram ao longo do tempo, com medidas mais sofisticadas de contagem de domicílios, número de favelas e de barracos, áreas irregulares. Nesse sentido, destacam-se as novas metodologias e procedimentos adotados para a realização do Censo de 2010, do IBGE, com o intuito de atualizar e aprimorar a identificação dos aglomerados[55].

Da mesma forma, o uso e o acesso a imagens de alta resolução (fotos de satélite e fotos aéreas), bem como novas ferramentas de geoprocessamento, permitiram uma lente “anônima”, isto é, de aproximação virtual do pesquisador com o objeto de estudo

[54] Síntese composta de irregularidade fundiária, ausência de infraestrutura de saneamento ambiental, áreas de risco, insalubridade, áreas mal servidas de serviços de transportes etc.
[55] Nesse sentido, Denaldi (2013) aponta para inovações, como imagens de satélite, coleta de informações territoriais em campo, entre outras.

que pudesse captar um retrato brasileiro fidedigno em diversas escalas. É a objetiva (perspectiva crítica e pessimista) sob o prisma do planeta favela[56].

Essa leitura pragmática produziu uma série de documentos, publicações, fartos materiais que subsidiam políticas públicas, alojando-se na tecnocracia das repartições públicas. Esse saber técnico emprega pesquisadores, estudantes, profissionais de diversas áreas, como um "nicho" de mercado que faz surgir inúmeras empresas de consultorias que pairam ao redor de instituições estatais.

Não se ignora a relevância desses resultados, desse avanço e desse acúmulo. São ferramentas indispensáveis à leitura crítica da realidade e essenciais à formulação de políticas públicas. Apenas se constatam a produção e circulação de um conhecimento cada vez mais técnico e especializado sobre as condições da moradia. Nessa "cientificização" do problema habitacional perde-se a visão do todo, a saber, o espaço geográfico e o tecido social; perde-se a perspectiva de que a habitação é, antes de mais nada, um problema social urbano, como F. Engels (1984) já havia sinalizado, parte estrutural e intrínseca da urbanização capitalista. A crítica reside no fato da perda da análise mais profunda sobre o problema social, do qual a Geografia, a Sociologia e o Urbanismo sempre foram ciências parcelárias e que sempre denunciaram, apontando contradições e conflitos.

Tecnicamente estamos "em dia com o déficit" e, sob essa perspectiva, a habitação já foi suficientemente diagnosticada. Politicamente será necessário dar um passo a mais.

1.6 HABITAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA

A habitação é objeto de política pública e campo de ação do Estado, não exclusiva, mas principalmente.

Mas como essa necessidade social é capturada, decodificada e formulada por agentes sociais do Estado? De que forma ela ganha um conteúdo programático?

Em realidade é processada em diversos níveis: do mais sensível e imediato – o próprio apelo que emana do problema social da moradia – ao mais abstrato e sutil, no sentido de se tornar uma linguagem acessível, inteligível, atrativa e palatável com poder

[56] Alusão à obra de Mike Davis.

de sensibilização. Estamos no terreno da política, e inevitavelmente, no plano da ideologia, de modo que as políticas públicas são objeto de investigação e avaliação não apenas de forma quantitativa ou qualitativa, mas sob o prisma da análise do discurso.

A *habitação como discurso político* é expediente recorrente graças à sua legitimidade indiscutível perante a necessidade social posta, decorrente inclusive de um direito humano fundamental. A *habitação como obra pública*, por sua vez, goza de status na política urbana porque possui bastante visibilidade. E, por fim, dentro de um círculo vicioso, *a habitação como moeda de troca* rende muitos votos e práticas clientelistas.

Contudo, a habitação como política pública não se encerra no plano evanescente do discurso político, nem no ato de inauguração da obra, muito menos na prática politiqueira da compra do voto nos lugares mais pobres. Também não pode ser reduzida à mera ideologia. Como tarefa política do Estado, já que as políticas sociais se tornam suas funções[57], é capaz de engendrar transformações reais no plano concreto da vida cotidiana.

De todas as categorias de análise enunciadas no presente capítulo, a habitação como política pública é, sem dúvida, a mais complexa, porque opera com todos os seus significados reunidos concomitantemente: é a necessidade social latente; o direito à moradia, reclamado; o enquadramento da demanda; a oferta da mercadoria e o déficit atualizado e sempre reposto. A política pública da habitação é uma equação social de difícil resolução.

Aqui, apenas serão destacados alguns elementos que permitem alçar a política pública habitacional à categoria analítica e ao campo de ação do Estado brasileiro.

A política pública habitacional do país é pontuada por diversos contextos sociais, econômicos e históricos, e foi retratada por extensa bibliografia (RODRIGUES, 1988; BOLAFFI, 1992; MARICATO, 1992 e 1996; BONDUKI, 1998), só para citar alguns autores. No início do processo de industrialização brasileira, entre o final do século XIX e o início do século XX, o capital mercantil propiciou o surgimento de fábricas e vilas operárias em diversas cidades no Brasil. Tratava-se de um período histórico em que o Estado não construía nem financiava as habitações, ficando essa produção a cargo do capital privado industrial. Portanto, a habitação ainda não era concebida como política

[57] Retomar-se-á adiante esse tema (capítulo 2).

pública, mas, antes, como mediação direta entre o capital e o trabalho (relação entre patrão e operário dentro e fora da fábrica).

A produção pública na habitação tem início no governo de Getúlio Vargas, a partir de 1923, com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, os chamados IAPs. Os IAPs foram as primeiras instituições públicas de envergadura em nível nacional para tratar a questão habitacional. A origem da habitação como política pública no Brasil estava, assim, atrelada à questão da previdência social o que propiciou a regulamentação das condições da reprodução da força de trabalho durante a Era Vargas. O funcionamento dessa engrenagem teve início em 1937, com a criação de carteiras prediais para formação de lastro aos IAPs, que funcionariam como o *modus operandi* de cada instituição trabalhista no setor habitacional, podendo destinar até metade de suas reservas para a construção. A fim de alugar ou comprar uma casa nos conjuntos dos IAPI, IAPTC, IAPC, entre outros, era necessário estar vinculado ao mercado de trabalho de sua categoria profissional (RODRIGUES, 2011a). Ao tempo em que se tornou uma "inédita experiência estatal de produção de moradias", propiciou vultosos recursos para o financiamento de aposentadorias e pensões (BONDUKI, 1998, p. 101). Para o autor, o conceito de habitação social no Brasil remonta a esse período.

A produção habitacional dos IAPs foi influenciada por preceitos modernistas e pode ser caracterizada por conjuntos implantados em bairros contíguos aos centros urbanos, geralmente em blocos de edifícios residenciais com equipamentos e serviços coletivos, de alta qualidade estética e áreas verdes incorporadas. A estratégia do Estado foi a adoção de uma produção habitacional em grande escala que resultou no barateamento das construções pela racionalização, industrialização e verticalização de blocos multifamiliares (BONATES, 2009)[58].

Em 1964 há uma ruptura no modelo de intervenção estatal com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) que perdurou ao longo dos governos militares. Com o BNH se altera profundamente o quadro no qual estava embasada a *habitação popular* a cargo do Estado, porque a seguridade social plena deixa de estar atrelada à

[58]A Fundação da Casa Popular (FCP) é outra experiência de intervenção estatal, menos analisada no referencial teórico consultado, relevante pelo padrão tipológico de casa popular adotado, de até 70m² em projetos de um piso e até 60m² em projetos de dois pisos (AZEVEDO e ANDRADE, 1982 *apud* BONATES, 2009), sugerindo um contraponto quanto à tipologia atual de 42m² das casas populares no escopo da HIS.

ideia de provisão habitacional, tornando-se, portanto, políticas sociais diferenciadas (BONDUKI, 1998). Uma vez distintas e distanciadas essas duas políticas sociais (previdência e habitação), coube ao trabalhador recorrer à aquisição da casa pelo mercado imobiliário por financiamento (de 25 anos ou "uma vida de trabalho"), e não mais por intermédio de sua categoria específica de trabalho (RODRIGUES, 2011a).

Com o BNH se impõe e se fortalece a ideologia da casa própria, rompendo o modelo anterior de coexistência do aluguel com a aquisição da moradia. A criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1967, com os recursos oriundos da força de trabalho dos brasileiros torna-se a fonte financeira do BNH (RODRIGUES, 2011a). Portanto, a captação de recursos da massa salarial dos trabalhadores foi investida no meio urbano em conjuntos habitacionais periféricos despojados de infraestrutura. O BNH representou uma nova dimensão de intervenção no espaço urbano, que transformou radicalmente a estrutura e a paisagem urbana da maioria das cidades brasileiras, com a expansão para extensas áreas fora do perímetro urbano, onde o custo da terra era mais baixo. O BNH criou um padrão de conjuntos "desvinculados do contexto urbano e do meio físico e, principalmente, desarticulados de um projeto social"[59] cujas características urbanísticas se resumem a baixos padrões construtivos, de habitabilidade; de qualidade estética e conforto ambiental com um padrão monótono e repetitivo disseminando o modelo da casa unifamiliar e horizontal, em loteamento convencional. Com uma intervenção em grande escala e elevada densidade demográfica esses conjuntos habitacionais mais tarde transformar-se-iam em bairros periféricos (BONATES, 2009).

Ao longo da história nacional da produção estatal de moradias foram-lhe atribuídos diferentes nomes; habitação popular, habitação econômica e habitação social, e mais recentemente habitação de baixa renda (SHIMBO, 2010). Em realidade não se alterou apenas a nomenclatura dessa política pública, mas, sobretudo e fundamentalmente a forma de intervenção do Estado. Assim, parece relevante compreender em que contexto se processa tal alteração e qual o significado, priorizando, acima de tudo, o papel e a função do Estado brasileiro nessa transformação.

[59] Bonduki (*apud* BONATES, 2009, p. 43).

1.6.1 Habitação popular x Habitação para baixa renda

A habitação popular estava ligada às categorias do trabalho. Com o BNH/FGTS e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) as relações de contrato de trabalho são alteradas. Alterou-se, em realidade, a estabilidade do trabalhador para concretizar a acumulação flexível do capital, fragilizando as relações de trabalho e as lutas de classe. A expressão "habitação popular" fora paulatinamente sendo substituída por "habitação para baixa renda", demonstrando o início de um processo de deslocamento discursivo que substitui a categoria de "classe social" por faixas de renda no contexto da acumulação flexível. Ainda que a habitação para baixa renda faça referência ao salário mínimo, não se refere ao trabalho nem ao trabalhador, mas a uma classificação da população em estratos de renda: média, alta e baixa (RODRIGUES, 2011b).

Em realidade, tal deslocamento discursivo da habitação popular à habitação de baixa renda acompanha a mudança que afetou o mundo do trabalho e, por conseguinte, a *categoria trabalho* no período pós-fordista no qual a centralidade da fábrica deixa de ser o lócus de organização e concentração da luta de classes (ANTUNES, 2008).

Como afirmou David Harvey, recentemente[60]: as classes sociais não estão mais no chão de fábrica, mas no chão urbano.

No atual mundo pós-fordista da acumulação flexível, a precarização das relações de trabalho contribui ainda mais para gerar uma massa urbana de trabalhadores informais, combinando-se de forma perversa à situação da precariedade da moradia.

Dessa forma, as antigas derivações das classes sociais, "classe trabalhadora", "classe operária" e "classe popular" passam por reformulações dentro do debate das novas condições de luta de classes. Como demonstra Horácio Capel: "*El concepto de clase social es hoy menos usado que en el passado, pero puede aceptarse que las clases existen; o al menos, se concederá, que siguen existiendo ricos y pobres, y que las viviendas de unos y otros son bien distintas*"(CAPEL, 2005, p.13).

De fato, ainda que obscurecido, o conceito e a categoria classe social não podem ser escamoteados. Henri Lefebvre coloca em outros termos a existência das

[60] Lançamento do livro do autor: "Para Entender o Capital", pela Boitempo, em 23 de março de 2013, em São Paulo. Disponível em: <http://www.boitempoeditorial.com.br/v3/titles/view/para-entender-o-capital>. Acesso em: 31 de março de 2013.

classes: “Para aqueles que ainda duvidariam de sua existência como classe, a segregação e a miséria de seu habitar designam na prática a classe operária” (LEFEBVRE, 2004, p. 142), apontando uma nova miséria (em relação à antiga miséria proletária) que tocaria o proletariado urbano justamente na contingência do habitat miserável e na redução drástica do sentido de habitar.

Como a política estatal de habitação fora se distanciando do emprego, da previdência social e das classes trabalhistas, antes classes populares ou operárias (advindas de classes sociais no sentido marxista), também ficou distante a possibilidade de comprar um imóvel, financiável por uma vida inteira de trabalho (RODRIGUES,2007a, 2011). Esse processo de alteração trabalhista resultou em gerações de aposentados sem moradia.

O uso da expressão “baixa renda” serve de jargão governamental para enquadrar os pobres (PAVIANI, 1996). Nos últimos anos, a baixa renda passou a ser enquadrada como a demanda de até cinco salários mínimos e, posteriormente, a baixa renda passou a contemplar até três salários mínimos. Atualmente, tem-se estabelecida uma faixa prioritária com um valor de até R$ 1.600,00 reais de renda familiar para acessar Programas, como o Minha Casa, Minha Vida.

1.6.2 Habitação social de mercado

A tentativa de classificar habitação de interesse social e habitação de mercado é difícil, pois há uma fronteira indistinta entre as formas de produção pública e privada, e os conteúdos do “social” foram apropriados pelo mercado imobiliário em segmentos e novas frentes lucrativas de atuação (SHIMBO, 2010).

Evidencia-se na política pública de habitação uma imbricação da dinâmica privada e o Estado – representado por seus três entes – capaz de atuar sob diferentes papéis e circunstâncias: agente da produção, incorporador, interventor normativo (legislação urbana) e regulador do financiamento habitacional.

Se o Estado era o agente principal da produção com os IAPs na era Vargas, produtor e financiador das unidades habitacionais (produção voltada aos diversos segmentos do trabalho), com as mudanças de normas da legislação trabalhista, ele deixa de produzir e passa a ser o financiador. O setor privado, portanto, passa a

construir habitação popular com recursos estatais, desde o BNH e as COHABs (Companhias Metropolitanas de Habitação).

Nos últimos anos, houve uma reorganização da oferta de financiamento habitacional, ampliando o mercado privado[61] (antes restrito ao segmento de luxo) para o atendimento da classe média e criando um sistema público diferenciado para a baixa renda. Surge, portanto, uma política pública de intervenção estatal para coordenar o financiamento voltado à demanda específica, de baixa renda.

A intervenção do Estado como financiador, beneficiando a iniciativa popular e a iniciativa privada, cria mecanismos que normatizam o crédito habitacional e promovem o financiamento por meio de bancos estatais. Pode conceder crédito a famílias pobres, mas o faz fomentando significativamente a produção privada de habitação. Assim, nessas formas de participação do Estado na habitação pública se fazem presentes tanto o incentivo do Estado como os recursos públicos, mas sob uma lógica de apropriação privada do lucro da produção. O produto habitacional gerado nesse contexto é um híbrido, denominado "habitação social de mercado"(SHIMBO, 2010). Esse produto é o que mais se aproxima do nosso objeto de pesquisa e se assemelha a ele: a habitação de interesse social.

1.6.3 Habitação de Interesse Social – HIS

A Habitação de Interesse Social (HIS) é uma síntese contraditória de todas as categorias de análise anteriormente apresentadas. É um produto histórico e, como tal, apenas pode ser desvendada na análise de um determinado contexto histórico e social. A HIS não nasce como política pública. Foi necessário um longo caminho político e científico de constatação, formulação, abstração: foi preciso reclamá-la como direito, reconhecê-la como necessidade, diagnosticá-la como déficit, não sem vê-la tornar-se a cada dia mais uma carência e, por fim, enquadrá-la como demanda solvente em diversos programas, sem que deixasse de ser uma valiosa mercadoria.

[61]A ampliação do mercado privado, restrito a cerca de 20% dos brasileiros apenas, seria um dos meios de evitar que a produção para baixa renda fosse apropriada pela classe média que, dessa forma, deixaria de disputar com os mais pobres os recursos da política pública de habitação, particularmente os subsídios, como ocorreu no caso do BNH.

Como política pública, tem sido gestada pela Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades, criado em 2003, mas antes, tem sido respaldada e ratificada politicamente por intermédio do Conselho das Cidades e ao longo de diversas Conferências das Cidades (em escala Nacional, Estadual e Municipal, a partir de 2003)[62]. Está sob orientação da Política Nacional de Habitação (2004), da Lei Federal que institui o Sistema (SNH) e do Plano Nacional de Habitação, aprovado em 2009 (PlanHab), o qual tem por objetivo "planejar as ações públicas e privadas, em médio e longo prazo, para equacionar as necessidades habitacionais do país".

Ela perfaz todas as categorias mencionadas: habitação como necessidade, como demanda, como direito, como mercadoria, como déficit, como política pública. Não é estanque em nenhuma das categorias sugeridas e, porém, em algumas delas há incompatibilidade, dependendo do lugar da fala e da ação do agente social. A HIS é uma política inacabada e em disputa por diversos agentes. Cada agente a distingue em uma de suas dimensões, provendo-a de um e desprovendo-a de outro de seus sentidos. Ela difere para o gestor público que tenta formulá-la em nível da política pública e para o movimento popular que a reclama enquanto direito; se se torna demanda para um beneficiário incluído no programa, escapa para outro que não tem o perfil, e para quem continua sendo uma necessidade básica. Quando apresentada como política pública, a ser consumida como valor de uso, ainda assim, pode voltar à sua forma de mercadoria nas mãos da família empobrecida da comunidade que, passado um período, a troca por dinheiro. Se essa habitação de interesse social se torna mercadoria, simultaneamente essa família passa a ser computada novamente como déficit urbano. O déficit, por sua vez, é o mesmo para o acadêmico, para o consultor e para o gestor; dado técnico, manipulável, contudo, absolutamente estranho e sem importância para a comunidade que a vive no assentamento precário cotidianamente. Nas mãos do empresário da construção civil a habitação será sempre mercadoria lucrativa, seja a expensas do Estado, seja às custas da população. E, por fim, o programa político e o governo que a elabora (enquanto política pública), deve saber combiná-la como mercadoria, porque resolve ou ameniza crises de um setor produtivo do capital e deve apresentá-la como necessidade social, no limite, direito amplo e irrestrito a ser conquistado; muito embora possa tão somente realizar-se como

[62] A análise aprofundada da construção desse processo político e institucional está no capítulo 3.

e para uma determinada parcela da população. O Estado regula as relações de classe que permeiam a forma social existente sob sua base e opera na escala da habitação como demanda específica, focando sua atenção para a habitação de baixa renda, incorporando por subsídios a necessidade básica de habitação. Ela incorpora em seu discurso o direito à moradia, mas o faz incluindo beneficiários, por critérios de prioridade, enquanto exclui outros.

Nos últimos anos, tem-se dado um grande destaque ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Esse Programa não se origina do bojo da HIS, tendo, inclusive, suplantado a política que se estava estruturando, tendo surgido de necessidades macroeconômicas em um contexto específico que articulou agentes hegemônicos do circuito capitalista urbano (capital imobiliário e fundiário). Entretanto, o PMCMV acabou se ajustando aos propósitos de órgãos estatais em ratificar compromissos sociais na formulação de políticas públicas, pactuando também com agentes minoritários da produção do espaço (como entidades, cooperativas e movimentos de moradia).

A Habitação de Interesse Social, nesse ínterim, perdeu força política, tornando-se um programa específico de pouco orçamento. Sob seu rótulo há, ainda, uma diretriz norteadora que não se encerra na produção de unidades habitacionais, mas antes, elenca conteúdos programáticos da política urbana brasileira carimbando a terminologia IS de “interesse social” como: ZEIS, AEIS; PLHIS, PEHIS.

Não se pode ignorar sua incidência como marco regulatório democrático, necessário para a própria regulação enquanto política pública com a criação e aplicação de normas que dela decorrem. Analisar-se-á como a HIS contribuiu para a institucionalização da política habitacional nos municípios brasileiros.

Nos capítulos seguintes, será iniciada uma análise mais detida da atual política urbana e habitacional brasileira que se desdobra em três programas, com suas variadas modalidades: a HIS, o MCMV Faixa 1 (Empresarial e Entidades) e o PAC2 - Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), centrando-os em seu processo histórico e político; seu funcionamento, sua institucionalização no interior da aparelhagem do Estado, no escopo da gestão municipal brasileira e gaúcha.

2 O TEMPO-ESPAÇO DA PRODUÇÃO DA POLÍTICA

O presente capítulo apresenta cinco debates centrais subjacentes ao Estado e à produção da política social: análise dos aparelhos estatais; análise dos agentes sociais; análise das políticas públicas para, então, compreender a produção da política espacial urbana; e, por fim, o debate da produção dos discursos e da gestão na política urbana habitacional.

Ao final, apresenta-se uma análise da conjuntura e estrutura do Estado Brasileiro, articulando os cinco debates acima expostos.

2.1 O ESTADO COMO PONTO DE PARTIDA DA ANÁLISE DA PRODUÇÃO DA POLÍTICA

Este primeiro capítulo também poderia se intitular “Para Analisar a Política sem Ocultar o Estado”, aceitando a provocação feita por uma geógrafa recentemente[63] quanto ao deslocamento discursivo do debate do Estado para o tema das políticas públicas, culminando no ocultamento da categoria Estado.

Primeiramente, serão apresentadas algumas questões teóricas gerais sobre o Estado Capitalista para, então, proceder à devida articulação com o atual Estado Brasileiro.

Nesse caminho teórico nos debruçaremos sobre os aparelhos estatais, os agentes sociais e os mecanismos de produção da política pública e social, em especial, a produção da política espacial urbana, culminando com a emergência da produção de alguns discursos políticos e da gestão em detrimento da produção da política.

Usam-se, inicialmente, referências teóricas diretas de autores marxistas, como Friedrich Engels (1984), Nico Poulantzas (1985), Joachim Hirsch (2010), Louis Althusser (1998), Claus Offe (1984) e Antonio Gramsci (1999) e referências teóricas indiretas, quando de leituras e sistematizações feitas por Martin Carnoy (1988).

Na extensa teoria marxista, o Estado é um elemento central para o desvendamento da realidade social e figura em sua forma capitalista. Cabe ressaltar

[63] “Da política à não política e a ingovernabilidade do território” (LIMONAD, 2013),na mesa redonda da10ª Edição do Encontro Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Geografia (X ENANPEGE), realizado entre os dias 07 e 10 de outubro de 2013, na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

que Karl Marx não deixou um tratado específico sobre o Estado, muito embora suas concepções sobre este estejam difundidas por toda a sua obra. Assim, a reconstrução de uma versão da teoria marxista do Estado foi possível com a contribuição de trabalhos de Engels (HARVEY, 2005). De fato, logo no prefácio de *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado,* Engels apresenta seu livro como um testamento em nome de Marx sobre a análise materialista da história[64].

Principia-se desse ponto de partida. Engels alude a passagens históricas cruciais da Antiguidade, analisando três povos: os gregos (em especial, atenienses), os romanos e os germanos, a partir do que denomina "fase superior da barbárie", explicando detidamente os processos sociais que originaram o Estado nesses povos[65]. Engels aponta, em sua investigação, como o Estado nasceu sobre as ruínas da antiga organização gentílica, as gens, cujo elo é a consanguinidade, os laços de parentesco. Os laços, nos quais se fundavam esses antigos povos, estavam atrelados ao direito materno e estabelecidos em antigas comunidades domésticas comunistas, nas quais não havia diferenciação no seio da constituição social. As guerras por terra, gado e escravos ocasionaram uma mudança radical ao sistema de valores desses povos, pois a escravidão (e, posteriormente, o domínio de terras e gado) passou a representar uma fonte regular de enriquecimento. Dessa forma, surgiram a acumulação e diferenciação de riquezas privadas entre os chefes de família dentro de uma mesma comunidade, em que o direito paterno hereditário (com bens acumulados) passa a vigorar, rompendo o direito materno e culminando na destruição do antigo sistema. A diferenciação social de algumas famílias em contraste com as demais da comunidade foi o germe dos antagonismos de classe:

> Acabava de surgir (...) uma sociedade que por força das condições econômicas gerais de sua existência tivera que se dividir em homens livres e escravos, em exploradores ricos e exploradores pobres; uma sociedade em que os referidos antagonismos não só não podiam ser

[64]"As páginas seguintes vem a ser de certo modo a execução de um testamento. Marx dispunha-se a expor, pessoalmente, os resultados das investigações (...) em relação com as conclusões da sua (até certo ponto, posso dizer nossa) análise materialista da história para esclarecer assim, e somente assim, todo o seu alcance. (...) Meu trabalho só debilmente pode substituir aquele que meu falecido amigo não chegou a escrever. Disponho, entretanto não só dos excertos detalhados (...) como também de suas anotações críticas" (ENGELS, 1984, PREFÁCIO e EDIÇÃO de 1884, p. 1-2).

[65]O autor apresenta três formas principais de como o Estado se erigiu, correspondendo a cada povo analisado, portanto, em cada uma delas, há especificidades. A formação do Estado entre os atenienses é um modelo notavelmente característico da formação do Estado em geral (ENGELS, 1984, p. 133).

> conciliados como ainda tinham que ser levados a seus limites extremos. (ENGELS, 1984, p. 190).

Tais antagonismos de classe se ampliarão durante o desenvolvimento da sociedade capitalista com o aprofundamento da divisão do trabalho, primeiro entre a cidade e o campo, depois entre os diferentes ramos de trabalho nas cidades. E o aparecimento do Estado é justificado como um poder que, por cima das classes em luta, pôde contê-las:

> Uma sociedade desse gênero não podia subsistir senão em meio a uma luta aberta e incessante das classes entre si, ou sob o domínio de um terceiro poder que situado aparentemente por cima das classes em luta, suprimisse os conflitos abertos destas e só permitisse a luta de classes no campo econômico, numa forma dita legal (...). Este poder nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado. (ENGELS, 1984, p. 190-191).

Um dos traços característicos do surgimento do Estado foi a organização e o agrupamento dos súditos de acordo com uma divisão territorial que não mais se baseava em vínculos de sangue das gens. Outro aspecto divisor do modelo anterior (baseado em comunidades gentílicas) e do Estado moderno foi a instituição de uma força pública especial, separada do povo, para a defesa deste ante um eventual ataque de inimigos. Para sustentar essa força pública foram necessárias despesas e contribuições do povo, que culminaram na necessidade histórica de pagamento de impostos que acompanha o Estado moderno e contemporâneo: “Os novos grupos formados pela divisão do trabalho haviam criado novos órgãos para a defesa de seus interesses e foram instituídos ofícios públicos de todas as espécies” (ENGELS, 1984, p. 126).

O Estado, portanto, surge como um novo poder que fora paulatinamente se constituindo, contudo, não como um poder externo, imposto de fora para dentro, mas um produto gerado no interior da sociedade que, como notou Engels (1984), foi se desenvolvendo sem ser notado, brotando das fissuras abertas pela irremediável contradição e irreconciliáveis antagonismos de classe que iam surgindo em detrimento de formações sociais antigas e preexistentes.

Harvey (2005) retoma o pensamento de Engels (1984)[66] em uma versão já bastante difundida no pensamento dialético: o Estado apenas pode nascer da contradição entre os interesses particulares e os da comunidade. Assim, é possível refutar o argumento de Hegel sobre o Estado como algo evoluído pela Razão Humana, cuja superioridade é "a realidade da ideia moral" ou a "imagem e a realidade da razão".

Após essa breve introdução da origem social do Estado por Engels (1984), voltemos ao Estado Contemporâneo, difundido na teoria marxista pelos demais autores. Não é possível falar de um modelo único de Estado capitalista, já que há diversas formas históricas e inúmeras "configurações possíveis do Estado capitalista" (HIRSCH, 2010, p. 174).

Na leitura marxista do Estado se mantém presente, com maior ou menor ênfase, centrando ora na relação de produção, ora na relação de reprodução, a esfera econômica. Para Karl Marx, a sociedade civil estava inserida nessa estrutura, nessa base econômica, de modo que as funções econômicas são relevantes para a estruturação do Estado. Entretanto, para os autores marxistas que se trazem ao debate, o fato de o processo de acumulação capitalista já estar inscrito na própria genealogia do Estado (capitalista), não faz com que as funções econômicas sejam suficientes para a explicação das instituições políticas.

Foi a teoria de A. Gramsci (1999) que introduziu uma "profunda inovação na tradição marxista"[67], pois, a partir dele, a sociedade civil passou a ser analisada no nível da superestrutura, representando o "complexo de relações ideológicas e culturais, a vida espiritual e intelectual". A expressão política desse complexo de relações é que se torna o centro da análise e participa como o fator ativo e positivo no desenvolvimento histórico (CARNOY, 1988, p. 93)[68].

Nico Poulantzas (1985) criticou duramente as explicações deterministas e apriorísticas centradas tão somente nas relações de produção e na lógica do capital (sua acumulação e reprodução ampliada), pois, segundo ele: "Não se pode construir o

[66]Citação na íntegra: "Como o Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes e como ao mesmo tempo nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meio para a repressão e exploração da classe dominante" (ENGELS, 1984, p. 193).
67 Bobbio (*apud* CARNOY, 1988).
[68]Para Marx e Gramsci, a sociedade civil é o fator chave na compreensão do desenvolvimento capitalista.

objeto de uma teoria do Estado capitalista colocando-o em relação unicamente com as relações de produção no sentido de uma estrutura econômica, na qual a luta de classes e a dominação política só intervêm a posteriori" (POULANTZAS, 1985, p. 58), sob o risco de se "recair numa concepção assaz tradicional do capital como entidade abstrata com lógica intrínseca – as categorias econômicas – e culminar em linhas de pesquisa insuficientes para explicar a especificidade material do Estado." (POULANTZAS, 1985, p. 143).

Em outras palavras, o Estado ou a dimensão política não podem ser considerados "simples reflexo das estruturas econômicas" (HIRSCH, 2010, p. 104). Para esse autor, a economia não está pressuposta à política nem vice-versa. O desenvolvimento histórico não é determinado por uma dinâmica própria ou lógica estrutural do capital, mas de relações sociais de força, de lutas e confrontações que não são arbitrárias:

> (...) não existe uma lógica do desenvolvimento capitalista que se imponha linearmente na história, nem tampouco um puro efeito dedutível das categorias abstratas da lei do valor. Mais bem, ambos são sempre políticos, condicionados e conformados pela ação de atores sociais em contradição e a sua condensação em um complexo de instituições sociais. (HIRSCH, 2010, p. 104).

Concorda-se com Hirsch, que é preciso superar o "esquema simples base-superestrutura, segundo o qual o Estado é concebido como expressão derivada das relações econômicas, já que tanto a forma econômica quanto a forma política são características estruturais fundamentais da sociedade capitalista, e uma se refere à outra" (HIRSCH, 2010, p. 31).

Claus Offe (1984) também apontou alguns problemas analíticos e metodológicos na teoria marxista de Estado, embasada na premissa do caráter classista *a priori* do Estado, e questiona inclusive as condições para que se possa defini-lo como Capitalista. Ele situa o Estado em uma formação social capitalista. O autor dirige sua crítica à insuficiência de teorias embasadas em relações de determinação externa, influências de fora do Estado que dão ao processo político um conteúdo de classe e supõem que a ação do Estado (tomada de decisões) é determinada externamente, o que dá às políticas públicas o seu conteúdo capitalista.

Portanto, com os autores supracitados há aprofundamento da noção de Estado para além de mero instrumento da classe burguesa. E ademais, para esses autores há uma ampliação da ação e do alcance do Estado, compreendendo-o numa relação dialética com a sociedade, já que ele não está à parte, mas é inerente à sociedade. É preciso entender a evolução do pensamento nesses autores.

Antonio Gramsci[69] formulou o conceito de Estado ampliado/integral que se estende para além dos aparelhos estatais, compreendendo a sociedade civil em uma rede de instituições e normas sociais. O Estado e a sociedade civil estão reunidos em uma unidade maior:

> Permanecemos sempre no terreno da identificação de Estado e de governo, identificação que não passa de uma representação da forma econômico-corporativa, em outras palavras, da confusão entre sociedade civil e sociedade política, pois é necessário salientar que a noção geral de Estado inclui elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (neste sentido poder-se-ia dizer que o Estado = sociedade política + sociedade civil, em outras palavras, a hegemonia garantida pela couraça da coerção). (GRAMSCI *apud* CARNOY, 1988, p. 98).

Em Gramsci estão presentes conceitos fundamentais da teoria marxista, que serão retomados por diversos autores, posteriormente, como aparelho, hegemonia, ideologia, dominação política, etc.

A hegemonia é um conceito-chave, pois é o exercício da ideologia da classe dominante; é o meio pelo qual a classe dominante conquista o consentimento das massas populares para sua dominação social. Por isso, a classe dominante pode penetrar na sociedade civil como um todo. Inicialmente, Gramsci apontava a oposição entre o Estado e a sociedade civil; a hegemonia (direção) era atribuída à sociedade civil, enquanto ao Estado cabia apenas a coerção (dominação) pelo controle dos aparelhos coercitivos. Na evolução de seu pensamento, sociedade civil e Estado se fundem da mesma maneira pela qual a hegemonia que aparece tanto nos aparelhos de Estado quanto na sociedade civil. Portanto, a hegemonia se torna uma importante síntese do pensamento gramsciano: é o exercício do consentimento (no sentido de

[69]Gramsci é uma fonte de inspiração contínua, retomado por diversos autores, em especial Bobbio, entre outros, apontados na obra de Martin Carnoy (1988). Aqui, destaca-se que sua influência é direta em L. Althusser e N. Poulantzas que compartilham abordagens similares. E, de forma menos direta, Hirsch e Offe, que o retomam apenas no uso eventual de citações e conceitos.

submissão das classes populares aos valores das classes dominantes) e a repressão pelos mecanismos tradicionais coercitivos do Estado (CARNOY, 1988).

O Estado, em Gramsci é, portanto, antes de mais nada, ideológico, um aparelho que surge da concepção da classe burguesa como um grupo em potencial inclusivo que incorporaria à sua classe por meio de um sistema de leis e normas:

> A revolução que a classe burguesa operou na concepção do direito, portanto, na função do Estado, consiste especialmente na vontade de ajustar-se (logo, moralidade do direito e do Estado). (...) A classe burguesa situa-se como um organismo em contínuo movimento, capaz de absorver toda a sociedade, assimilando-a a seu nível cultural e econômico. Toda a função do Estado se transforma; o Estado torna-se um "educador" etc. (GRAMSCI *apud* CARNOY 1988, p. 100).

Contudo, da mesma forma que a ideologia se coloca sobre a sociedade como um todo (na perspectiva do Estado ampliado), para Gramsci a transformação radical da sociedade capitalista (da qual era um militante engajado) estava no controle da consciência que era parte intrínseca da luta política, tão fundamental quanto o próprio controle das forças de produção (CARNOY, 1988).

O Estado, para Nico Poulantzas (1985), abarca todas as classes sociais. No interior do Estado há *fissuras*, por onde podem conflitar interesses antagônicos. Nesse sentido, as classes dominadas (divididas e/ou desorganizadas) estão e sempre estiveram presentes no Estado, e devido à existência de lutas populares é que ocorrem divisões e contradições no interior do Estado: “na realidade, as lutas populares atravessam o Estado de lado a lado”, e atravessam seus aparelhos.

Em sua teoria política, Gramsci se preocupou com o papel das classes populares (dominadas), mas o lugar delas estava delimitado fora do Estado e, da mesma maneira, a solução para ocorrera superação da hegemonia das classes dominantes e uma transformação radical partiria do mesmo modo de fora do Estado e, só por fim, o atingiria, sitiando-o num movimento de fora para dentro[70].

[70] Gramsci propunha uma contra hegemonia de forma a empreender uma luta ideológica pela consciência da classe trabalhadora, mas sem que isso representasse um “ataque frontal ao Estado”, direto e aberto nem tentando assumir o poder estatal, mas antes, estabelecendo novos tipos de organizações a partir de uma nova cultura (com normas e valores de uma nova sociedade) da classe trabalhadora o que acabaria por fim por sitiar a antiga estrutura do próprio aparelho do Estado (CARNOY, 1988).

Em Poulantzas (1985), as lutas populares não são algo externo que cerca, assedia e pressiona o Estado, do lado de fora; do contrário, são internas a ele e estão inscritas na trama do Estado. Não são as lutas que são absorvidas ou incluídas pelo Estado, mas "é o Estado que está imerso nas lutas que o submergem" (POULANTZAS, 1985, p. 162).

Poulantzas desenvolve a noção de autonomia relativa do Estado, refutando, por conseguinte, a concepção instrumentalista de que o Estado é coisificado, instrumentalizado e manipulado apenas por interesses da classe dominante. A autonomia relativa diz respeito à relação do Estado com frações do bloco no poder[71] para assegurar o interesse geral da burguesia (classe dominante) e a própria organização e unificação do Estado: "O Estado é a condensação material das relações de força (...) entre classes e frações de classes" (POULANTZAS, 1985, p. 30).

Assim, o Estado, para Poulantzas, é uma "arena de lutas" onde se inscrevem e se condensam as lutas de classe. Ao Estado cabe, portanto, uma função de organização e mediação das classes sociais em disputa, o que termina em constituir uma unidade conflitual de aliança de poder e de um "equilíbrio instável" dos compromissos entre seus componentes.

A partir dos compromissos antagônicos que o Estado toma para si e do jogo de relação de forças entre classes, Joachim Hirsch, concebe o Estado como um "campo de ação" com condições e dinâmicas próprias. Sua perspectiva de Estado é centrada na ação social que, contudo, não é livre nem arbitrária, mas submetida (assim como os próprios indivíduos) a condicionamentos e coerções estruturais enraizadas nas condições materiais de produção (HIRSCH, 2010, p. 104).

Mesmo governando com um equilíbrio instável, o Estado precisa garantir a unidade do aparelho político com uma "relativa coerência e certa homogeneidade da política estatal". A questão da legitimidade sob o risco de uma "crise da autoridade", nos termos de Gramsci, e do abalo da hegemonia da classe dominante é um problema fundamental nos autores que trabalharam na perspectiva do Estado capitalista. Hirsch (2010) a retoma:

[71]Dentro dessa condensação de forças, há as classes dominantes com o bloco no poder representadas por várias frações da classe burguesa – capital monopolista e não monopolista – e mesmo de outras classes, como os proprietários de terra. Há, claro, contradições internas ao bloco no poder.

> (...) é necessária uma direção política gerada por partidos ou constituída plebiscitariamente por personalidades legitimadas, que tenham a capacidade de apresentar a política dominante como plena de sentido, racional e legítima. Isso se realiza também por meio de pesos diferentes de cada aparelho de estado e das regras administrativas (...). A direção política obtém uma base mais segura quando assume um caráter hegemônico, isto é, quando ela pode se legitimar apoiando-se nas representações generalizadas sobre a ordem correta e o desenvolvimento da sociedade capazes de abranger as classes e os grupos sociais. A política estatal resulta desse processo, e o seu conteúdo depende das relações sociais de força, tanto da força relativa das classes dominadas como das relações de força no interior do bloco no poder. É por isso que ela pode adquirir diferentes conotações. Mas a sua formulação está sempre submetida a uma seletividade estrutural, sob o imperativo da manutenção do processo de reprodução socioeconômico (...). (HIRSCH, 2010, p. 58).

Esse foi um arrazoado das principais ideias de alguns autores marxistas sobre o Estado capitalista. Daqui por diante, centrar-se-á essa análise na ação do Estado como instância de promoção de políticas públicas, objetivo da presente tese, tirando a ênfase da questão da ideologia e repressão do Estado.

Para tanto, se desenvolverá um maior diálogo com N. Poulantzas (1985), J. Hirsch (2010) e C. Offe (1984), sobre a institucionalização e funcionamento de aparelhos no interior do Estado, que servem para a compreensão da produção de políticas sociais.

2.2 OS APARELHOS DO ESTADO NA PRODUÇÃO DA POLÍTICA

Do ponto de vista histórico, para Poulantzas (1985), a separação relativa do político e do econômico se materializa na separação formal entre Estado e as classes dominantes economicamente, gerando uma autonomização da classe política dos governantes e dirigentes com a institucionalização de aparelhos heterogêneos no interior do Estado.

Joachim Hirsch (2010) resgata o momento histórico da autonomia dos aparelhos de Estado e da separação entre Estado e sociedade como a base para o aparecimento do Estado Moderno e a dissolução da sociedade medieval. Quando um aparelho de domínio monárquico “administrativo, profissional e centralizado, inicialmente nas áreas

financeira e militar"[72] se autonomizou e se profissionalizou diante da corte principesca da Europa, ocorreu a descentralização do poder da corte e dos príncipes; assim, alguns estratos nobres, relativamente independentes da monarquia (mesmo durante o período do Absolutismo), como a Igreja, a justiça e as cidades, escaparam à intervenção do poder central. Dessa forma, estavam dadas as "precondições para o desenvolvimento de uma sociedade com uma esfera pública e uma economia separadas da aparelhagem estatal" (HIRSCH, 2010, p. 67).

A especificidade do Estado Moderno está ligada justamente à separação relativa do político e do econômico e calcada na divisão entre trabalho manual e intelectual:

> O Estado encarna no conjunto de seus aparelhos (ideológicos, repressivos e econômicos) o trabalho intelectual (...). O saber aliado ao poder culmina na 'cristalização do trabalho intelectual' e, como consequência, na dominação política. Os aparelhos do Estado implicam exatamente a efetivação e o domínio de um saber e de um discurso em que as massas populares estão excluídas, exclusão essa que é específica e permanente, pois tais massas estão situadas ao lado do trabalho manual. (POULANTZAS, 1985, p. 62-63).

Para Poulantzas (1985), a materialidade institucional e a ossatura do Estado capitalista consistem justamente em um agrupamento de funções anônimas, impessoais e formalmente distintas do poder econômico. Sua emergência como aparelho especializado e centralizado advém de sua natureza política.

Hirsch (2010) retoma a concepção de Poulantzas sobre o Estado ser a condensação material de uma relação social de força, para explicar que seu aspecto material advém justamente da forma política que assume, marcada por mecanismos burocráticos e políticos no interior do sistema das instituições. O autor atribui aos mecanismos de condensação de estruturas e aparelhos a ação condicionada dos indivíduos: "[O Estado] é gerado e reproduzido pelos indivíduos ativos, mas sob condições que fogem à sua consciência imediata e do seu controle" (HIRSCH 2010, p. 19).

> Estruturas sociais e relações de dominação e econômicas têm origem na ação dos indivíduos. Ação que em regra é orientada por interesses bastante diferentes e portadora de conflitos. Vale dizer, o resultado da

[72]Hirsch (2010, p. 64).

> ação não corresponde incondicionalmente aos objetivos de seus participantes. (HIRSCH, 2010, p. 68).

Ele aborda a questão entre estrutura (no caso, as instituições e aparelhos do Estado) e a ação (humana), destacando uma relação dialética em que nem a estrutura nem a explicação estrutural que dela redundam podem ser autônomas:

> (...) os resultados da ação humana condensam-se em estruturas que adquirem uma existência independente da vontade e das intenções dos sujeitos participantes, e não podem ser modificadas facilmente por eles. Da mesma forma, as estruturas sociais são mantidas, reproduzidas e também transformadas pela ação social. (HIRSCH, 2010, p. 68).

N. Poulantzas (1985) explicita a rigidez da aparelhagem estatal, uma vez que esta possui uma consistência e estabilidade tal que reagem e retroagem, estabilizando as mudanças capazes de produzir efeitos no interior do Estado.

Retomando Gramsci e tomando como base a noção de ideologia, Louis Althusser (1998) prolonga a margem de ação do Estado por meio dos "Aparelhos Ideológicos de Estado" (AIE), como "tentáculos" que perpassam a sociedade civil em instituições diversas, de modo geral privadas, da vida social.

Há dois tipos de aparelhos que Althusser diferencia por sua natureza e funcionamento. Em primeiro plano, Althusser designa o "Aparelho Repressivo de Estado", como o Governo, a Administração, o Exército, a Polícia, o Aparelho Jurídico, com os próprios aparelhos do Estado "que funcionam massiva e predominantemente pela repressão" com o uso da violência no limite, posto que a repressão possa revestir formas não físicas na instância da administração. E os Aparelhos Ideológicos de Estado (AIE) que funcionam primordialmente pela ideologia e secundariamente pela repressão são: as igrejas (AIE religioso); as escolas (AIE educacional); a família (AIE familiar); o sistema de partidos políticos (AIE político); os sindicatos (AIE sindical); a imprensa (AIE da informação); a cultura (AIE cultural); AIE jurídico: "Designamos por Aparelhos Ideológicos de Estado um certo número de realidades que se apresentam ao observador imediato sob a forma de instituições distintas e especializadas" (ALTHUSSER, 1998, p. 42-43); e que "(...) ensinam 'saberes práticos' mas em moldes que asseguram a sujeição à ideologia dominante ou o manejo da 'prática' desta (ALTHUSSER, 1998 p. 22). Apesar das contradições e da diversidade dos AIE, trata-se

de uma ideologia unificada, a ideologia dominante que é a da “classe dominante” (ALTHUSSER, 1998, p. 48).

Para o autor, se a classe dominante detém o poder de Estado (seja por meio de alianças de classe ou de fracções de classes), e dispõe do Aparelho (repressivo) de Estado, também será ativa nos Aparelhos de Estado e esse será o modo de exercer sua hegemonia de forma perene no tempo:

> É claro, agir por leis e decretos no Aparelho (repressivo) de Estado e “agir” por intermédio da ideologia dominante nos Aparelhos ideológicos de Estado são duas coisas diferentes. Será preciso entrar no pormenor desta diferença, - mas ela não poderá esconder a realidade de uma profunda identidade. A partir do que sabemos nenhuma classe pode duravelmente deter o poder de Estado sem exercer simultaneamente a sua hegemonia sobre e nos Aparelhos Ideológicos de Estado. (ALTHUSSER, 1998, p. 48-49).

Para Althusser, há uma diferença entre poder do Estado e aparelho do Estado, de forma que pode haver alternância e transformação do poder de Estado, e o aparelho manter-se intacto, mesmo que haja uma mudança na classe que detém o poder do Estado:

> Toda a luta de classes política gira em torno do Estado. Quer dizer: em torno da detenção, isto é, da tomada e da conservação do poder de Estado por uma certa classe ou por uma aliança de classes ou de frações de classes. Esta primeira precisão obriga-nos, portanto a distinguir o poder de Estado (conservação do poder de Estado ou tomada do poder de Estado), objetivo da luta de classes política por um lado, e o aparelho de Estado por outro. Sabemos que o aparelho de Estado pode permanecer intacto, como o provam as «revoluções burguesas do século XIX em França (1830, 1848) ou os golpes de Estado ou as quedas do Estado (queda do Império em 1870, queda da República em 1940), ou a ascensão política da pequena burguesia (1890-95 em França), sem que o aparelho de Estado seja afetado ou modificado por este facto: pode permanecer intacto apesar dos acontecimentos políticos que afetam a detenção do poder de Estado. (ALTHUSSER, 1998, p. 36-37).

Assim, em ambos os autores, mesmo para o caso de uma mudança da relação de forças e da modificação do poder de Estado – no caso de Poulantzas (1985), mesmo que seja em favor das classes populares – o Estado tende, a curto ou longo prazo, a restabelecer sob nova forma a relação de forças em favor da burguesia.

Da mesma forma que Engels (1984) explica como o Estado brota do seio da sociedade (e de seus antagonismos irreconciliáveis), mas se coloca acima dela, assim também os aparelhos de Estado sobre a sociedade.

Para Hirsch (2010), por sua vez, as estruturas sociais não são intactas e há certa capacidade de adaptação da aparelhagem estatal. Elas tanto podem ser mantidas, reproduzidas como transformadas pela ação social, já que a base dos aparelhos estatais é calcada por relações com as classes e grupos sociais, estando sujeita à instabilidade e alteração nas relações de força e posicionamento diante dos conflitos sociais.

A separação formal que produziu um modo específico de institucionalização das relações de classe, fazendo com que as economicamente dominantes não fossem idênticas à classe dos governantes, permitiu também a organização de classes economicamente dominantes (com o domínio do trabalho intelectual) e a desorganização das classes dominadas (trabalho manual). Aos membros do bloco no poder estavam postas sempre uma concorrência e luta constantes, que impediam as classes dominantes de desenvolver uma estratégia comum de exploração e dominação. Dessa forma, uma política das classes dominantes apenas se torna possível a partir de mecanismos da aparelhagem do Estado:

> Apenas no interior e através de seus aparelhos pode formar-se algo como a política comum das classes e frações de classes dominantes, mas ao mesmo tempo, concorrente e em luta, e eles também preparam o arcabouço institucional para uma vinculação tanto repressiva, como material-ideológica das classes dominadas e exploradas. (HIRSCH, 2010, p. 37).

A ênfase da análise de ambos os autores recai sobremaneira no poder de organização das classes dominantes por mecanismos da aparelhagem estatal. Mas, afinal, qual seria o papel e a forma de organização das classes populares dentro da aparelhagem do Estado?

A arena de lutas do Estado, para Poulantzas, não corresponde a um duplo poder compartilhado pelas classes dominantes (burguesia) e pelas classes dominadas (massas populares), pelo contrário, o Estado é antes um local para a classe dominante

se organizar estrategicamente em uma relação de subordinação das classes dominadas (CARNOY, 1988).

É importante frisar que o fato de a política das classes dominantes ser preponderante não significa que no interior dos aparelhos de Estado haja uma política capitalista de classe de maneira consciente. Há, antes, a necessidade de manutenção do Estado e conservação do poder pela reprodução do pessoal dirigente (HIRSCH, 2010).

As lutas populares repercutem e se fazem presentes de forma mediatizada, dependendo da conjuntura e das contradições entre as diversas frações do capital e as classes populares, podendo, eventualmente, obter o apoio, inclusive, de determinadas frações do bloco no poder. Mais que isso, o Estado organiza essas classes e frações de classes sob o poder das classes dominantes. Assim, mesmo que o Estado de Poulantzas seja moldado e atravessado pelas classes sociais e, portanto, seja permeável e intrínseco às lutas populares, elas estão relegadas a uma posição subalterna:

> A presença das massas populares no Estado não significa que elas detenham poder, uma vez que sua materialização no interior do Estado não ocorre da mesma maneira que as classes e frações dominantes. As classes populares sempre estiveram presentes no Estado sem que isso tenha modificado jamais alguma coisa no núcleo essencial desse Estado. A ação das massas populares no seio do Estado é a condição necessária para sua transformação, mas não é o bastante. (POULANTZAS, 1985, p. 164-165).

A estrutura do Estado, segundo Poulantzas, atua na mediação dos conflitos entre as classes dominantes e dominadas, dividindo e desorganizando as massas, mas, simultaneamente, comprometendo-se com muitas de suas demandas (CARNOY, 1988, p. 161).

A aparelhagem do Estado deve servir justamente para mediar tais divergências e o estabelecimento dos compromissos[73]. Isso significa que as classes dominantes cristalizam um poder próprio (por aparelhos ou setores no interior do Estado), enquanto

[73]"As contradições presentes entre as frações do bloco no poder se condensam nas divisões e contradições internas ao Estado, entre seus vários ramos, redes e aparelhos e no interior de cada um deles" (CARNOY, 1988, p. 161).

as classes dominadas apresentam apenas focos de oposição ao poder (POULANTZAS, 1985, p. 164).

Hirsch (2010) explicita a heterogeneidade dos aparelhos do Estado analisando sua relação com as classes populares e cita, como exemplo, aparelhos, como Ministérios da Assistência Social ou do Trabalho, nos quais os interesses das classes dominadas podem, em certa medida e de forma subordinada, materializar-se:

> O fato de que o Estado apresente uma teia de relações sociais e de classe contraditórias expressa-se na heterogeneidade de seus aparelhos. Ele não é uma unidade organizativa fechada, mas desmembra-se em instâncias relativamente autônomas frequentemente em concorrência e mesmo em disputa entre si. Nelas sempre se manifestam relações sociais e de classe próprias, seja quando elas agem como ponto de apoio de classes ou de parte de classes, seja sob a forma de agências que se relacionam com as classes dominadas e cujos interesses incluem-se nos mecanismos estatais de decisão. (HIRSCH, 2010, p. 38).

Da leitura dos dois autores, conclui-se que os aparelhos de Estado incorporam relações com todas as classes e grupos e, de fato, o Estado é capaz de escutar diferentes orientações e constelações de interesse, mas o faz de maneira notadamente diferenciada e seletiva.

Mais que isso, o Estado institucionaliza e condensa no interior de seus aparelhos uma relação com todas as classes sociais, pactuando com certos interesses das classes populares, mas elas aparecem como clientes, ou então, figuram como “objeto de medidas de atendimento social” (HIRSCH, 2010, p. 38), o que não configura necessária, nem automaticamente, a institucionalização de um poder das classes populares no bojo do Estado.

Essa questão do acesso das classes populares ao Estado e à coordenação de políticas sociais em seu bojo é chave na presente tese, e se voltará a ela.

Com Poulantzas e Hirsch é possível avançar em aspectos cruciais do funcionamento da estrutura estatal e compreender que é por meio de sua aparelhagem heterogênea que o Estado capitalista pode estabelecer uma mediação entre as várias classes sociais, formulando, direcionando e conduzindo as políticas sociais.

2.3 OS DEMAIS AGENTES DA PRODUÇÃO DA POLÍTICA

De modo geral, há a presença de três agentes sociais nas análises marxistas, representados de forma abstrata: o Estado, o mercado e a sociedade civil, que funcionam como uma fusão contraditória, dos quais nenhuma teoria sociológica pode escapar.

Ao longo do acúmulo da teoria crítica, Estado e sociedade civil foram dicotomizados, distanciados e religados (se, com Gramsci é possível compreender melhor a sociedade civil extrapolando e ampliando a ação do Estado dentro dela, Poulantzas incorpora esse movimento e traz para o interior do Estado a presença da sociedade civil, tornando-o menos refratário já que moldado pelas lutas de classe)[74]. Já em sua gênese, como advoga Engels, o Estado nasce e brota da sociedade, mas a suplanta, a debela e a domina, colocando-se acima dela pela imposição da força ou pelo consentimento, incluindo, ainda que precariamente, todos os seus estratos sociais.

O mercado também brota da sociedade, mas a sufoca, a doma e a subjuga com sua lógica mercantilista e excludente assentada sobre a competição de todos contra todos.

Ambos (Estado e mercado) praticam e investem de violência sobre o tecido social, mas, da mesma forma como reprimem a sociedade, a "atendem", não na mesma medida.

O Estado se volta às demandas populares com medidas de atendimento social e é justamente essa contingência que o faz atuar positivamente, intervindo, transformando, e não apenas reprimindo com base em suas funções ideológico-repressoras (CARNOY, 1988).

A sociedade civil continua a ser o substrato e o objeto do Estado. É abarcada pelo Estado e pelo mercado. Tanto Estado quanto mercado se dirigem à sociedade como público alvo: seja como grupo de beneficiários de políticas sociais, seja como consumidores. Portanto, para a produção das políticas sociais os três agentes se combinam numa relação múltipla e dialética.

[74]Segundo Carnoy (1988, p. 160): "Poulantzas faz com relação ao Estado o que Gramsci fez com relação à sociedade civil: Poulantzas toma o conceito gramsciano da hegemonia da classe dominante em toda a sua complexidade e penetração e o articula para o Estado".

Mas, afinal, quem são esses agentes? Enquanto categorias “em si”, sem articulação com a prática política, sociedade civil, mercado e Estado, são apenas um exercício teórico de abstração de um ideal.

Concreta e politicamente o Estado é encarnado em membros do Poder Público executivo, legislativo e judiciário, em suas três esferas: municipal, estadual e federal (sejam eles cargos comissionados de confiança, sejam eles funcionários de carreira ou até mesmo quadros em regime de contrato temporário da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT).

Os agentes do mercado são empresários de todos os ramos e atividades que representam as instituições privadas de atuação em âmbito nacional, seja das indústrias, seja do comércio de bens, serviços e turismo. São, também, os banqueiros e os proprietários de terras. Na produção da política espacial, esse grupo se desdobra em uma grande constelação de agentes.

A sociedade civil é ainda uma parcela mais ampla: organizações públicas ou privadas, organizações não governamentais, sindicatos de trabalhadores, associações de profissionais liberais, movimentos populares, minorias e/ou grupos políticos em defesa de diversas causas e associações de bairro.

Neste tópico, seguem-se operando os três conceitos de forma abstrata para apresentar a teoria de Boaventura de Sousa Santos (2011).

Esse autor resgata duas transformações históricas que resultaram na distinção entre sociedade civil e Estado, e elas ocorreram justamente pelas “externalidades do crescimento econômico decorrentes da crescente desigualdade dos agentes econômicos” e pelo “reconhecimento político das externalidades sociais do desenvolvimento capitalista” (SOUSA SANTOS, 2011, p. 147-148).

Ou seja, para o autor, a intervenção estatal fora necessária no seio do próprio capital para regulação dos mercados. Como exemplo, ele cita a intervenção do Estado na relação salarial e no consumo coletivo. Nas questões sociais, a intervenção do Estado se deu como resultado da expansão do processo político na medida mesmo da politização da sociedade civil (como exemplo, as conquistas dos direitos políticos, como o próprio direito ao voto, e em questões trabalhistas que emergiram com os partidos operários). B. S. Santos denomina de “pacto social entre capital e trabalho” mediado

pelo Estado que deu forma ao Estado Providência e ao keynesianismo em diversos Estados capitalistas dos países centrais (SOUSA SANTOS, 2011, p. 148).

Claus Offe (1984) explicita a intervenção estatal na economia e nas questões sociais, preenchendo justamente uma lacuna, seja pela incapacidade de atuação do capital (e dos capitalistas), seja por seu desinteresse por determinadas questões. No primeiro caso, ele argumenta que o Estado possui um nível de racionalidade na definição de interesses com uma capacidade de seletividade, detendo condições de formular e expressar os interesses de classe de forma mais adequada que a "anarquia" das unidades isoladas de capitalistas (empresas ou grupos de capitais individuais, cuja produção está regida pela competição). Por isso, cabe ao Estado depurar um interesse maior, plural e global de classe, livre de quaisquer divergências. Os diversos interesses da classe capitalista são isentos de uma "concepção solidária" no sentido de compartilhamento de interesses, acentuado, sobremaneira, no processo de formação de monopólio de empresas. Outra limitação à imposição dos interesses de capital está na dimensão temporal. Mais uma vez, a competição acirrada, nacional e internacional, e a pressão decorrente dela impossibilitam uma orientação estratégica de longo prazo.

Para a intervenção social, Offe (1984) demonstra um desinteresse do capital, já que há uma série de temas que o capital individual considera fora de seu âmbito de competência. Portanto, diante do que o autor denomina de "miopia social e temporal" dos capitalistas individuais, cabe ao Estado atuar de forma racional, abarcando as dimensões objetiva, social e temporal (OFFE, 1984).

Para o autor, por conseguinte, a política estatal social é definida como solução dos problemas estruturais do próprio capitalismo e como forma de integração da força de trabalho (massa despossuída) no mercado, e a socialização mediante o trabalho assalariado:

> A política social não é mera reação do Estado aos problemas da classe operária, mas contribui de forma indispensável para a constituição dessa classe. A função mais importante da política social consiste em regulamentar o processo de proletarização. (OFFE, 1984, p.22).

Para Offe, o Estado contribui fornecendo as condições sócio estruturais para o funcionamento efetivo do trabalho assalariado e, ao mesmo tempo, medidas institucionais especiais que dessem proteção e/ou dispensasse da força de trabalho uma parcela da sociedade que não podia se tornar assalariada.

Essa socialização dependia de outras formas de existência ou subsistemas externos ao mercado de trabalho, com uma função assistencial na fase pré-industrial (tais como a Igreja, a família, a escola e saúde), e passaram a ser assumidas, organizadas e sancionadas pelo Estado. No decorrer do desenvolvimento industrial, a organização da vida societária foi sendo paulatinamente assumida pela atividade estatal, quando os subsistemas antes periféricos ao Estado perdem sua eficácia, e passam a ser substituídos por regulamentações políticas formalizadas, isto é, passam a ser estatizados como forma de controle das condições de vida.

Portanto, em ambos os autores fica explícito como as políticas sociais se tornaram funções do Estado, mas não estavam inscritas em sua gênese.

Boaventura Sousa Santos (2011) esquematizou um mapa interativo com seis espaços estruturais simultâneos, atuantes na sociedade capitalista, que articulam de forma profunda esses três agentes: o espaço doméstico; o espaço da produção; o espaço de mercado; o espaço da comunidade; o espaço da cidadania e o espaço mundial (Quadro 2).

Quadro 02 - Estrutura - Ação das Sociedades Capitalistas no Sistema Mundial[75]

Dimensões / Espaços estruturais	Unidade de prática social	Instituições	Dinâmica de desenvol-vimento	Forma de poder	Forma de direito	Forma epistemo-lógica
Espaço doméstico	Diferença sexual e geracional	Casamento, família e parentesco	Maximização da efetividade	Patriarcado	Direito doméstico	Familismo, cultura familiar
Espaço da produção	Classe e natureza enquanto "natureza capitalista"	Fábrica e empresa	Maximização do lucro e maximização da degradação da natureza	Exploração e natureza capitalista	Direito da produção	Produtivismo, tecnologismo, formação profissional e cultura empresarial
Espaço de mercado	Cliente-consumidor	Mercado	Maximização da utilidade e maximização da mercadori-zação das necessidades	Fetichismo das mercadorias	Direito de troca	Consumismo e cultura de massas
Espaço da comunidade	Etnicidade, raça, nação, povo e religião	Comunidade, vizinhança, religião, organizações populares de base, igrejas	Maximização de identidade	Diferenciação desigual	Direito da comunidad e	Conhecimen-to local, cultura da comunidade e tradição
Espaço da cidadania	Cidadania	Estado	Maximização da lealdade	Dominação	Direito territorial (estatal)	Nacionalismo educacional e cultura, cultura cívica
Espaço mundial	Estado-Nação	Sistema inter-estatal, organismos e associações internacionais, tratados internacionais	Maximização da eficácia	Troca desigual	Direito sistêmico	Ciência, progresso universalís-tico, cultura global

Fonte: Adaptado de SOUSA SANTOS (2011).
Elab.:BUONFIGLIO, L. V. (2014).

Sua abordagem se centra na fusão entre os três agentes e nas dimensões que estabelecem como modos básicos de produção da prática social, que consolidam as mais elementares e sedimentadas relações sociais: a diferença sexual e de geração; diferença de classe; relação cliente-consumidor; diferenças raciais, étnicas, religiosas, internas ou externas ao Estado-Nação.

[75]Ele denomina “Mapa de Estrutura - Ação das Sociedades Capitalistas no Sistema Mundial” (cap. 5 do livro A Crítica da Razão Indolente, 2011).

São seis modos distintos de produção de poder (patriarcado; exploração; fetichismo das mercadorias; diferenciação desigual; dominação; troca internacional desigual). Da mesma forma, seis tipos de produção de conhecimento (cultura familiar; produtivismo; consumismo e cultura de massas; conhecimento local e tradicional; nacionalismo e cultura cívica; ciência e cultura global) e seis tipos de produção do direito (direito doméstico; da produção; da troca; da comunidade; territorial estatal; sistêmico) (SOUSA SANTOS, 2011).

Portanto, cada campo social se orienta por um princípio organizador da vida individual e coletiva, com suas instituições protagonistas: o casamento, a família, a fábrica ou a empresa, a organização popular, a vizinhança, a Igreja, os organismos internacionais; suas dinâmicas de desenvolvimento que mobilizam simbolicamente: afetividade e emoção, lucro, utilidade, identidade, lealdade, eficácia. Cada qual é um conjunto com contradições internas e dinâmicas endógenas, produto de longos processos históricos que os distinguiram e os autonomizaram como campos próprios. Contudo, eles se articulam e se interferem mutuamente, interpenetrando-se, seja por meio de suas instituições, seja por meio de suas dinâmicas de desenvolvimento.

Nesses seis espaços estruturais, propostos pelo autor, coexistem em todas as dimensões várias formas de exploração, não estando restritas apenas aos espaços da produção e do mercado. Do mesmo modo, também podem coexistir, de forma latente ou residual, autonomia, solidariedade e justiça na essência do princípio da comunidade[76]e nas relações sociais humanas, de modo geral.

Entretanto, a conciliação de objetivos antagônicos e o equilíbrio de interesses reduziram os ideais de emancipação

> a proporções realistas, e as opções de princípio a compromissos contingentes. Solidariedade, justiça e igualdade podiam ser compatíveis com autonomia, identidade e liberdade, desde que cada conjunto de valores, aparentemente incompatíveis, fosse reduzido ao que era realisticamente exequível numa sociedade capitalista. (SOUSA SANTOS, 2011, p. 149).

[76]Hirsch (2010) parte de Gramsci para demonstrar como é errôneo contrapor sociedade civil ao Estado como se a primeira fosse portadora da libertação e emancipação, enquanto ao segundo, o Estado, cabe sempre o papel opressor e coercitivo.

Essa conciliação significou para Boaventura de Sousa Santos a tensão dinâmica entre a regulação e a emancipação social, que assentou as bases do paradigma sociocultural da modernidade ocidental (desde, pelo menos, o século XVI e XVII). Com o desenvolvimento do capitalismo, houve uma gradual e crescente transformação das energias emancipatórias em energias regulatórias. Hoje, de acordo com o autor, vivemos o total colapso da emancipação pela regulação, com uma crise sem renovação do paradigma com, no máximo, o triunfo do reformismo (onde houve, não foi completado) sobre a revolução.

Muito embora a natureza política do poder não seja atributo exclusivo do Estado, mas, antes, uma combinação de diferentes formas de poder e de seus respectivos modos de produção, com base no esquema proposto por Boaventura de Sousa Santos, a presente Tese se situa no espaço estrutural da cidadania, onde o Estado é a forma institucional privilegiada (ainda que haja interferência das demais instituições):

> O espaço da cidadania é o conjunto de relações sociais que constituem a esfera pública e, em particular, as relações de produção da obrigação política vertical entre os cidadãos e o Estado. (...) A dinâmica de desenvolvimento do espaço da cidadania partilha algumas características com a do espaço da comunidade e a competição entre ambas subjaz às tensões mais intratáveis do sistema interestatal. Ambas as dinâmicas funcionam através da definição de pertença, desenhando círculos de reciprocidade em territórios físicos ou simbólicos delimitados. (...) O espaço da cidadania embora assente no poder coercitivo do Estado, maximiza seu desenvolvimento potencial através da legitimação e da hegemonia, ao passo que o espaço da comunidade afirma-se como dotado de legitimidade original, mas recorre frequentemente à coerção para maximizar seu desenvolvimento potencial. (SOUSA SANTOS, 2011, p. 278-283).

Para esta Tese, o desdobramento dessa teoria é fundamental. Deter-se-á, por ora, no seguinte enunciado: a produção da obrigação política e vertical do Estado. Tal enunciado representa uma síntese do que se compreende quanto à produção da política social, e a constituição dessa esfera pública será analisada no próximo tópico (2.4).

Para complementar a perspectiva de Sousa Santos (2011), utiliza-se, mais uma vez, a perspectiva de C. Offe (1984, p. 227): “o cidadão torna-se o órgão executivo último e decisivo da política estatal”.

Se emerge uma “noção de solidariedade”, o Estado a assume mais como uma obrigação dupla para com a sociedade civil, que se torna, por um lado, contribuinte e, por outro lado, beneficiária das políticas sociais. Essa relação se torna vertical e distinta da relação horizontal na gênese da comunidade (SOUSA SANTOS, 2011, p. 148). Ainda que Sousa Santos tenha reconhecido um fortalecimento do princípio da comunidade, esta se transforma num exercício de dependência relativa ao Estado, a partir da politização de dimensões da questão social e do caráter distributivo das políticas sociais.

Dentro da perspectiva da regulação social e da obrigação política e vertical do Estado para com a sociedade civil, as políticas sociais estão relacionadas com a produção e extensão de direitos sociais e coletivos. Para Bobbio et al. (2004), o Estado deve assumir uma situação de certeza, daí decorrendo seu comportamento ativo adiante da exigência e garantia de direitos que os cidadãos cobram.

Longe de o Estado ser um “administrador neutro do bem-estar comum”[77] ou a “corporificação de uma vontade popular democrática”, positivamente, no interior desse Estado se gestam, com muitas contradições, alguns compromissos sociais (HIRSCH, 2010). É justamente a luta entre forças sociais distintas que faz do Estado o lugar de articulação de compromissos sociais. O Estado funciona como o centro institucional no qual se inscrevem as concessões sociais (HIRSCH, 2010). Tais compromissos e concessões sociais são o que denominamos de produção de políticas e ganham um espaço-tempo, um conteúdo e um movimento concreto, como se verá adiante.

2.4 O TEMPO-ESPAÇO DA PRODUÇÃO DA POLÍTICA

Para a compreensão da produção da política, a teoria precisa rearticular os agentes cada vez que os aciona, uma vez que não estão soltos num espaço etéreo, como entidades abstratas vagando no universo da teorização, eles se imbricam num espaço-tempo preciso.

A produção da política se desenrola no interior de uma dimensão denominada esfera pública, definida como uma arena de lutas onde se estabelecem “conflitos em

[77]Hirsch (2010, p. 111).

torno de diferentes alternativas possíveis" e onde é disputada "fundamentalmente, a visão de mundo que informa a ação sobre a realidade" (MELAZZO, 2010, p. 18).

Portanto, a arena de lutas de Poulantzas (1985) é retomada para dar forma à esfera pública como ambiente conflituoso da produção das políticas sociais.

> A política pública[78] apenas pode ocorrer no seio da esfera pública quando os interesses privados divergentes da arena de lutas e as "linhas de ação particulares" convergem em decisões e ações públicas que se institucionalizam. Assim, só se justificaria o uso desta expressão "política pública", quando se aproxima dos interesses de uma coletividade, extrapolando os limites de proveitos particularistas ou mesmo individuais, na medida em que deve ser expressão de um debate público, aberto à participação de interesses contraditórios dos interessados diretos ou indiretos. Por sua vez, os atores devem possuir graus de legitimidade, conferidos pelo processo político para sua formulação e execução. (...) Ou seja, as políticas para que sejam efetivamente públicas, pressupõem a participação democrática como seu requisito fundamental e (...) pressupõem um entrelaçamento entre agentes sociais com sua própria visão de mundo, o que, por sua vez, decorre de sua posição na estrutura social, particularmente em suas dimensões econômicas e políticas. (MELAZZO, 2010, p. 13-14).

Da mesma maneira que, em um espaço concreto, a produção da política se desenrola num horizonte temporal preciso, determinado pelo período de atuação do governo que a produz, que a coordena, ou ainda, que a transforma (no caso de já haver se institucionalizado).

Enquanto "curso de ação (ou inação[79]) deliberada", as políticas públicas envolvem uma escolha consciente e com algum nível de racionalidade e objetividade:

> (...) toda política pública se constitui como uma opção dentre um número finito de opções/possibilidades. Porém, como opção política, isto é, que envolve conflitos de interesses, seu desenho final é, na maioria dos casos, uma combinação e uma ponderação de diferentes opções, que passam pelo crivo da objetividade. (MELAZZO, 2010, p. 15).

[78]A política pública pode ser compreendida como uma vertente de pesquisa aplicada que nasce da ciência política na década de 1950, nos Estados Unidos, denominada "policy science", que objetivava a orientação e o aprimoramento da racionalidade das decisões de organizações públicas e agregava conhecimento aos processos de formulação e implementação de políticas estatais. Esse campo de investigação apresenta uma natureza descritiva, com o predomínio de estudos empíricos ligados desde sua origem à razão instrumental (ARRETCHE, 2003; ANDREWS, 2005 e FREY, 2000; MELAZZO, 2010).

[79]A "não ação" se refere a "amplas áreas onde se percebem a atuação indireta ou mesmo a não atuação de governos, seja por incapacidade – técnica, administrativa ou política – de trazer as questões-problema ao centro dos processos de planejamento e gestão, seja, ainda, por não reconhecer relevância a essas mesmas questões ou, ainda, pela não execução de decisões já tomadas"(MELAZZO, 2010, p. 15).

Se a formulação da política estatal é um exercício de racionalidade[80] com capacidade de objetividade e seletividade na definição de interesses, tomando esses termos emprestados de C. Offe (1984), tal exercício – cercado de critérios, parâmetros, opções de inclusão e exclusão – não escapa à ação social concreta que é condicionada por mecanismos individuais e coletivos.

A objetividade empregada, ainda que com finalidade pragmática, não é neutra, porque depende do formulador da política. Como afirmou o autor, a deliberação depende de ponderações que já são filtros orientados por ideologias e visões estabelecidas de mundo:

> Quanto aos formuladores de políticas é necessário ressaltar, ainda, que produzem suas propostas e caminhos para ação a partir de suas leituras do mundo sensível. Isto é, encontram-se necessariamente limitados por um conjunto restrito de possibilidades que se ajustam a suas origens, formações e perspectivas da realidade. Daí, em primeiro lugar, não haver qualquer possibilidade de neutralidade técnica em sua ação e, tão importante quanto, em segundo lugar, existirem constrangimentos de conhecimento sobre a realidade. (MELAZZO, 2010, p. 26).

Do mesmo modo, o formulador da política se situa dentro do Estado:

> As condições de sua formulação foram historicamente delegadas ao Estado, também crivado de historicidade em suas condições concretas de atuação a cada momento; sua implementação não é neutra em relação aos objetos da política e não é imune às próprias condições da ação. (MELAZZO, 2010, p. 15).

Como adverte o autor, a política formulada não está imune às próprias condições da ação social (concernente ao individual e ao coletivo) e da ação institucional (concernente ao Estado). Questiona-se, portanto, quais as condições reais de ação e intervenção para a produção da política?

Essa questão vai ao encontro das teorias da ação social de Hirsch (2010). Para o autor, o Estado não pode ser encarado como sujeito ativo autônomo que dirige a sociedade, é antes uma engrenagem posta em movimento pela ação social. Isto é, o Estado é formado e gerido por indivíduos que agem socialmente (embora de forma

[80] Retomar-se-á a "racionalidade política" de C. Offe (1984) em contraposição à "racionalidade burocrática" no capítulo 4.

deliberada, não sempre com toda a clareza ou consciência de seus efeitos). E essa engrenagem que resulta numa estrutura e na própria aparelhagem, como apontado no tópico 2.2, acaba por condicionar os indivíduos, resultando em uma ação constrangida, limitada.

A política pública envolve roteiros estratégicos para a intervenção sobre a realidade e apresenta um movimento interno desde sua concepção até sua implantação, a saber: concepção, formulação, exposição, apresentação, execução, a avaliação, correção (MELAZZO, 2010).

A produção da política se estrutura enquanto processo em movimento, incluindo sempre as dimensões técnica e política. Trata-se de um curso que envolve um acontecer rumo a uma direção traçada e que, contudo, não é tão rígido nem linear e apresenta desvios.

Como qualquer outra ação social, o "acontecer" é imprevisível, estando sujeito a eventos fortuitos, a alterações de rumo que obrigam, necessariamente, a retomada e reformulação de ações (MELAZZO, 2010).

A produção da política pública vai ao encontro do debate sobre o planejamento, já que conceber e formular a política são atividades intrínsecas à prática do planejar:

> O desafio é então planejar de modo não racionalista e flexível, entendendo-se que a história é uma mistura complexa de determinação e indeterminação, de regras e de contingência, de níveis de condicionamento estrutural e de graus de liberdade para a ação individual, em que o esperável é frequentemente sabotado pelo inesperado o que torna qualquer planejamento algo ao mesmo tempo necessário e arriscado. (SOUZA, 2013, p. 51).

Nem a implantação da política pública é um processo apenas administrativo e burocrático de execução de tarefas previamente estabelecidas, nem a definição de metas e recursos cabe exclusivamente à etapa da formulação. Em realidade, os momentos não são estanques e em todos há a necessidade de planejamento, reorientação e revisão da estratégia. Todos os momentos da produção da política abarcam conflitos e poder como um "complexo jogo de oposições e alinhamentos, negociações e barganhas" (MELAZZO, 2010, p. 25).

Nos roteiros estratégicos da produção da política pública entremeados de caminhos eletivos/entrecruzados/entrepostos, não podem passar despercebidos os

momentos de exposição, apresentação, avaliação e correção da política (situados entre a concepção e a execução). Eles têm sido incorporados no bojo da política contemporânea, à luz do controle social, restaurando, em alguma medida, a legitimidade do Estado, ampliando a esfera pública e alargando a prática política, anteriormente monopólio exclusivamente estatal (influenciado por agentes capitalistas).

As Audiências Públicas representam bem esses momentos de captura de linhas de ação particulares divergentes num esforço de buscar o consenso de agentes cujas ações sociais e relações de força são desiguais. Da mesma forma, os conselhos instituídos encarnam ambientes constituídos para fiscalização, avaliação e possível correção de rumos da política adotada, e alguns deles têm tentado conquistar um poder maior de deliberação de fato, para além de serem apenas conselhos consultivos.

A teoria social crítica deve problematizar tais momentos e ambientes porque, frequentemente, têm sido utilizados com o intuito de pactuar, validar e referendar um dado aspecto ou uma intervenção arbitrária, causados pela política pública em questão, sob a ideologia da participação popular. A presença de atores sociais diversos na esfera pública não implica necessariamente uma maior participação popular, nem o estabelecimento de um equilíbrio com iguais possibilidades de ação/intervenção. Como adverte Melazzo (2010), é preciso pensar em estratégias para a qualificação do que se entende por participação popular, sob o risco de cair na “pseudoparticipação” (SOUZA, 2013).

Na perspectiva exposta aqui, o Estado exibe uma face de articulador e a esfera pública, uma instância de articulação, na promoção de debates de uma agenda pública. Entretanto, não se pode esquecer que essa esfera pública mais ampla, porque permite explicitar o conflito, não torna o desenho político horizontal, mas tão somente ameniza o arranjo vertical da clássica mediação Estado/Sociedade no processo de produção de políticas sociais. Da mesma forma, se ocorrem a influência de demandas da sociedade civil e a influência do poder do mercado e, em última instância, se é possível concluir que os agentes do mercado e da sociedade civil produzem política, esta não é livre nem espontânea, mas mediatizada e filtrada pela ação do Poder Público. Assim, é o Estado, materializado em aparelhos heterogêneos e corporificado na ação social de gestores públicos reais, que ratifica, sanciona e chancela as políticas sociais.

Recapitulando, a ação social dos indivíduos não é livre, mas atrelada a determinados agentes, situada em posições estruturais e condicionada a determinados contextos. Como os indivíduos-agentes são investidos de ideologias e visões de mundo, linhas de ações em várias direções serão acionadas e disputadas concomitantemente. Vale lembrar que a própria ação social se altera na medida em que se alteram as correlações de força.

A política implantada será sempre definida por complexas relações de força e, como resultado final, são diferentes estratégias e distintas políticas públicas sociais adotadas perante as massas populares e aos problemas sociais. Uma vez alcançado o nível da institucionalização, a política é inscrita na aparelhagem de Estado, tornando-se uma política social a ser transformada/reelaborada/mantida por governos sucessores. De fato, na política pública "nada se cria, nada se destrói, tudo se transforma", como salienta Bonduki (2014, p. 302).

O conceito de política pública nos auxilia na explicação de aspectos relevantes da produção da política estatal social e não deve ser incorporado de forma acrítica, nem ser compreendido como atividade exclusivamente técnica ou neutra, reduzindo-o simplesmente a um programa de ação governamental (MELAZZO, 2010).

A produção da política possui um tempo-espaço preciso que não se restringe ao espaço estatal, mas se forma em uma esfera pública (arena de lutas cujas disputas e conflitos são inerentes aos diversos agentes sociais) e, em um tempo determinado, por um período de atuação com um ou mais governos (que a produzem, a ratificam e a coordenam). Da mesma forma, a produção da política é um processo em movimento que pode ser capturada por alguns momentos-chave, que são também momentos críticos plenos de conflito.

2.5 A PRODUÇÃO DA POLÍTICA ESPACIAL URBANA

A cena ficcional do encontro de políticos e militares debruçados sobre uma mesa com um mapa traçado no centro, falando por uma linguagem codificada, dentro de uma pequena sala é uma imagem recorrente na cinematografia universal e apenas uma versão estereotipada da política do território. Mas, ainda assim, é eficaz: se substituirmos os políticos e militares por "gestores públicos", lideranças comunitárias e

empresários do setor imobiliário; o mapa traçado no centro de uma mesa, por fotos aéreas projetadas numa grande tela; a linguagem em códigos, por uma linguagem técnica; e a pequena sala, por um auditório em uma audiência pública, temos uma versão mais próxima da arena de lutas no processo de intervenção urbana, a ser grafada em alguma comunidade pobre da cidade.

Esse é apenas um exemplo pontual de uma forma de condução da prática política urbana contemporânea, assinalada em um determinado tempo-espaço, em uma arena real de poder, onde os diversos agentes sociais (inter)agem em torno de um projeto espacial de intervenção da(de suas) realidade(s) em uma acirrada disputa pelo controle do espaço e, com essa luta, disputam também distintas e, às vezes, irreconciliáveis formas de poder, de conhecimento, de direito e de discurso, ainda que investidos de possibilidades de ação e intervenção desiguais.

Na Geografia Política há muito se estuda a relação do poder do Estado com o espaço, resultando na manifestação de um poder territorial. Não é que o Estado se territorialize apenas, trata-se antes da extensão de um poder estatal que é sempre territorial e o território se torna, portanto, a arena fundadora da política (CASTRO, 2005).

A relação do poder do capital com o espaço também tem sido analisada (HARVEY, 2009; 2011), resultando em uma geografia histórica do capitalismo na busca de expansão infinita de poder, com abrangência territorial cada vez mais ampla (acumulação do controle sobre territórios) aliada à acumulação interminável do capital. Harvey (2011) acentua as duas lógicas distintas que se entrelaçam de forma contraditória, às vezes antagônica e problemática, que criam o arcabouço teórico do imperialismo capitalista de novo tipo no mundo contemporâneo (que difere dos antigos Impérios).

No que tange à relação do espaço com a sociedade civil, a Geografia Contemporânea tem enfatizado outras formas de (geo)grafar e demarcar o espaço, para além da lógica impulsionada pelo capital e/ou pelo Estado, como as pesquisas centradas em movimentos sociais (SANTOS JR., 2011).

Evidente que haja uma prática social espontânea não consciente de produção do espaço, que permeia a sociedade civil, historicamente, na reprodução da vida cotidiana, como o espaço doméstico, familiar, o espaço que se estabelece no seio da vida

comunitária urbana, rural (igreja, vizinhança, entre outros), e mesmo em outras territorialidades (quilombolas, aldeias indígenas).

Como apontou Lefebvre (2006), as sociedades sempre produziram seu espaço sobre a superfície do solo. Contudo, na presente Tese, interessa o processo mais complexo no nível da produção da política e no nível da produção do espaço: aquele que reúne aspectos da prática espacial (espontânea) coordenando-os justamente em outra prática; concebida, formulada e deliberada, a da produção da política como prática para a intervenção da realidade social sobre o espaço urbano (também social) municipal.

De acordo com o autor (LEFEBVRE, 2008), a produção do espaço enquanto concepção teórica e prática coordenada está relacionada à prodigiosa efervescência cultural dos anos de 1920, com movimentos culturais impulsionados por arquitetos, artistas e filósofos[81] que compreendem e entreveem novas possibilidades de criação do espaço social, rompendo com a produção de objetos arquitetônicos e urbanísticos de forma isolada para uma totalidade, um conjunto percebido, concebido, apreendido e engendrado.

Para o autor, a produção do espaço:

> Tende hoje a dominar a prática social, sem alcançar tal propósito (...)Ela [a produção do espaço] supõe o emprego das forças produtivas e das técnicas existentes, a iniciativa de grupos ou classes capazes de intervir a uma grande escala, a intervenção, igualmente, de indivíduos capazes de conceber objetivos a essa escala, atuando num quadro institucional determinado, portadores inevitavelmente de ideologias e de representações, sobretudo, de representações espaciais. Ideologias e representações correspondentes aos grupos e classes, portanto, às relações sociais de produção, ou seja, aos obstáculos diante das forças produtivas e das possibilidades que elas contêm. (LEFEBVRE, 2008, p. 139).

Busca-se enfatizar a dimensão política da produção do espaço como prática social, considerando a ação social de agentes investidos de poder e forças distintas, e o tempo espaço da política pública como a possibilidade do confronto.

[81] Como a Bauhaus na Alemanha; as experiências na Rússia soviética; e, em especial, de homens como Frank Lloyd Wright e Le Corbusier.

Complementando a síntese dos tópicos anteriores, se os agentes do mercado, do Estado e da sociedade civil são produtores de formas de poder, formas de conhecimento e formas de direito (SOUSA SANTOS, 2011), e não deixam de ser produtores de espaço, em que medida poderão ser também produtores de uma política espacial?

Todos os agentes participam e são envolvidos na política habitacional, obviamente que de forma muito distinta, marcada por desiguais posições de poder e relações de força, porém, o equilíbrio instável, apontado por Poulantzas (1985) se materializa na heterogeneidade dos aparelhos estatais municipais, na arena de lutas dos espaços institucionais não exclusivamente estatais, como conselhos nacionais e locais. Todos esses agentes internalizam e operam contraditoriamente as categorias da habitação apontadas no capítulo 1.

Dentro da perspectiva da habitação social de mercado, trata-se de uma grande "constelação" de agentes sociais: bancos estatais; empresas construtoras; incorporadoras e empresas do ramo imobiliário; investidores; entidades de classe; proprietários de terra; lideranças comunitárias; movimentos de moradia; cooperativas; além do corpo técnico do poder público (executivo, legislativo e judiciário) e consultores da política.

No interior dos aparelhos de Estado, isto é, nos órgãos executivos da máquina estatal, para a própria legitimidade da produção da política do espaço, o Poder Público pode absorver não somente agentes da sociedade civil (analisar-se-á no capítulo 4 a chamada "cooptação" de lideranças populares), mas também, e sobretudo, agentes do mercado (ora, o Estado também coopta líderes empresariais), acumulando forças sociais para o exercício de seu poder e domínio (hegemonia) e para sua reprodução. Detectam-se frequentemente relações tão íntimas como, por exemplo, entre os agentes do mercado de terras e o legislativo e/ou com o executivo. Um vereador que possui glebas de terras e propriedades na cidade poderá influenciar os rumos da legislação sobre o parcelamento delas. Da mesma forma, um Secretário de Planejamento, ligado ao setor imobiliário ou construtor, influenciará a condução da política de alteração do perímetro urbano para empreendimentos habitacionais. Assim, vão se impondo discursos e visões conflitantes que compõem a política urbana cambiante. Os agentes não apenas confluem para a produção da política e a arbitram na como também,

dependendo da instância (interior dos aparelhos ou na esfera pública), mesclam-se e se confundem, como ilustra a representatividade dos conselhos municipais ou nacionais instituídos para deliberar sobre a política em foco. Muito embora as classes profissionais ou sindicatos patronais representem, em teoria, o mercado, por serem agentes capitalistas donos de terra e/ou dos meios de produção e, portanto, indivíduos que compram e exploram a força de trabalho (da tensão estabelecida entre capital x trabalho), têm assento nos conselhos nacionais e municipais como sociedade civil. Da mesma forma, os funcionários de bancos (ainda que estatais) tomam assento como Poder Público.

Dentro da sociedade civil como um todo, identifica-se uma pequena parcela ativa no interior das categorias profissionais que pautam, reclamam, reivindicam e também produzem, senão a política urbana na íntegra, alguns de seus princípios e diretrizes: arquitetos, geógrafos, advogados populares, assistentes sociais, professores acadêmicos, pesquisadores em grupos e linhas de pesquisa financiadas em esfera nacional.

E, por fim, há um grupo social heterogêneo, e que, no entanto destaca-se da sociedade civil, de modo geral, anônima e passiva: são os movimentos populares de moradia por todo o país (nas regiões metropolitanas, grandes capitais e demais cidades). De sujeitos invisíveis na cidade, alvo de repressão policial nas décadas de 1970, 1980 e 1990, tornam-se agentes ativos dentro da máquina pública com a "apropriação" e captura de suas lutas no seio do Estado capitalista. Sua luta está contida na luta da habitação como necessidade e direito, mas a negociam como demanda junto ao Estado. Mais que isso, as lideranças de movimentos de moradia têm participado da construção da política em conselhos e conferências, detendo assento da mesma forma que demais agentes, negociando a distribuição de recursos, na formulação e/ou questionamento de programas e normativas. Organizam-se em entidades e cooperativas, e estão acessando os recursos federais e construindo empreendimentos dentro da modalidade do MCMV (Entidades/FDS), em que as demandas apresentadas não estão inscritas em cadastros municipais, mas cadastradas nas entidades, em uma luta prévia, anterior ao empreendimento, na qual diversas

famílias foram despejadas ou participaram ativamente de ocupações coletivas, cujo critério de pontuação é o da participação, coerente com a modalidade[82].

Ainda que apenas 1% do Programa seja destinado a essa modalidade (MCMV Entidades), pode-se concluir que lentamente tem ocorrido uma alteração profunda na concepção e na prática da produção da política espacial brasileira (habitacional urbana), repondo novos papéis aos velhos agentes sociais.

A teoria social crítica deve estar vigilante, para enxergar e problematizar tal especificidade do momento histórico brasileiro, apontando novas contradições a serem superadas.

Os movimentos populares estão alternando, em seu discurso, a reivindicação do direito à moradia digna, avançando sua luta na esfera pública e institucional, reclamando a habitação como déficit, demanda e pautando-a como política pública. Essa alteração profunda redimensiona novamente a relação histórica e problemática da sociedade civil com o Estado, ao fim, reafirmando com Poulantzas (1985) e Gramsci (1999) sua aproximação dialética. Para o contexto brasileiro, trata-se do aprofundamento do horizonte de regulação, mais do que o horizonte de emancipação, a fim de retomar a dicotomia paradigmática de Boaventura Sousa Santos (2011).

Essa mudança em curso repõe algumas questões no nível da produção da política espacial: assiste-se a uma maior distribuição de recursos e melhor condições de acesso na política urbana e habitacional incluindo a presença de mais agentes ou se trata da produção mais justa do espaço urbano?

[82] Como bem salientou R. Rolnik (2014), recentemente, em resposta às críticas da imprensa sobre os critérios de prioridade da demanda do MCMV Entidades em São Paulo: “Vê-se que são programas distintos, com "filas" diferentes. Quem vai morar em um conjunto do MCMV-entidades, portanto, não "tira o lugar" de ninguém (...). O critério da participação de fato existe e faz todo sentido se considerarmos que se trata de uma modalidade de construção cooperativa ou autogerida de habitação. Mais do que comparecer a "protestos e invasões", participar significa acompanhar reuniões e assembleias, capacitações, discutir, organizar e planejar o projeto, procurar terrenos para viabilizá-los e, muitas vezes, inclusive, participar da própria construção da política e da obra. O trabalho intenso de organização irá depois impactar também positivamente na sustentabilidade dos conjuntos, como já é possível constatar em empreendimentos já construídos, uma vez que esses grupos estão preparados para gerir a vida coletiva, ao contrário do que ocorre em vários conjuntos do MCMV-construtoras para essa mesma faixa de renda, nos quais já se instala uma enorme crise de gestão”. Disponível em: <http://reformaurbanars.blogspot.com.br/2014/12/onde-mora-ideologia-por-raquel-rolnik.html>.Acesso em:01/12/2014

2.6 A PRODUÇÃO DO DISCURSO DA POLÍTICA: AS FORMAS DE GESTÃO URBANA

Atrelada à produção da política espacial urbana, há a produção de um discurso ou, em realidade, diversos discursos sobre a cidade, que disputam uma legitimidade, um consenso e uma centralidade da questão sobre o que vem a ser ou o que deve ser a política da cidade.

Como analisou Harvey (2005), tem sido sintomática a reorientação de posturas dos governos urbanos nas últimas duas décadas (a partir da década de 1980).A abordagem administrativa deu lugar à ascensão do empreendedorismo urbano que se apoia na parceria público-privada[83]e apresenta diversas opções de criação da exploração de vantagens específicas, num quadro de competição em que dada região urbana demarca uma posição dentro da divisão internacional do trabalho, seja para a produção de bens e serviços, consumo (cultural, turísticos, atrações diversas), atividades de controle e comando, de financeiro, informacional, de produção de conhecimento, serviços operacionais de apoio ou transporte e comunicações.

O autor defende, inclusive, o termo “governança”, para precisar o poder real de reorganização da vida urbana a partir de uma “coalizão de forças mais ampla” (alianças de classe) que governo e administração urbana, já que esses passam a desempenhar tão somente um papel de facilitador e coordenador (HARVEY, 2005, p. 169).

De modo análogo ao que ocorre na governança, surge na linguagem técnica, política e acadêmica o termo gestão, tomado de empréstimo do ambiente profissional ligado à administração de empresas, migrando sintomaticamente à gestão urbana, mas não exclusivamente: gestão territorial, ambiental, etc. (SOUZA, 2013).

Para aclarar o significado de gestão: “(...) gestão remete ao presente: gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas” (SOUZA, 2013, p. 46).

Enquanto o significado de planejamento é: “tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou,

[83] Trata-se de uma integração da iniciativa privada (tradicional) local com os poderes governamentais locais na busca de atração de fontes externas de financiamento e novos investimentos diretos ou novas fontes de emprego (HARVEY, 2005).

inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios" (SOUZA, 2013, p. 46).

O autor discorre sobre o conceito de gestão articulado ao de planejamento (situando-o cada qual a seu referencial temporal)[84], libertando-os cada qual de seu viés conservador e reacionário ou, ao contrário, progressista. De fato, no Brasil, o termo planejamento, que evocava uma ideia autoritária e conservadora, tem sido (re)apropriado pela esquerda progressista, enquanto a gestão soa mais maleável, muito embora não se possa ignorar que sua adoção ocorre na esteira do empreendedorismo, no qual "cada vez mais o Estado abre mão de seu papel regulatório, substituindo largamente o planejamento por um imediatismo mercadófilo" (SOUZA, 2013, p. 55).

Há uma convergência em ambos os autores quanto à advertência dos perigos da sintomática tendência de "aplicação da lógica gerencial privada para o espaço urbano, esvaziando a dimensão política ou subsumindo-a perante uma racionalidade empresarial" (SOUZA, 2013, p. 55). A transição ao empreendedorismo urbano tem como objetivo imediato o investimento e o desenvolvimento econômico "por meio da construção especulativa do lugar em vez da melhoria das condições num território específico" (HARVEY, 2005, p. 172).

Souza (2013) aponta para uma tipologia que sintetiza perspectivas e horizontes de planejamento e gestão, dos quais são citados brevemente quatro principais para a pesquisa em tela[85]: o "mercadófilo"; "desenvolvimento urbano sustentável e planejamento ecológico"; "planejamento e gestão urbanos social-reformistas"; e "planejamento e gestão urbanos autonomistas". Pincelam-se, dessa tipologia, alguns níveis de análise embutidos em cada uma das perspectivas apresentadas: "a ideia-força central"; o "grau de abertura para com a participação popular"; a "atitude em face do mercado"; e o "referencial político-filosófico".

No primeiro tipo de planejamento, de perspectiva mercadófila, a ideia-força central é de modernização da cidade, tornando-a economicamente mais competitiva; o grau de abertura para com a participação popular é pequeno; a atitude em face do mercado é acrítica; e o referencial político-filosófico é neoliberal. Pode haver nuances e

[84]Para o autor, enquanto o planejamento "é a preparação para a gestão futura", a gestão é a efetivação das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir (SOUZA, 2013, p. 46).

[85] Além dos quatro acima citados, o autor apresenta mais cinco tipos: planejamento físico territorial clássico; planejamento sistêmico; *new urbanism*; planejamento comunicativo-colaborativo; e planejamento rawlsiano (SOUZA, 2013).

variações de versões que, ao menos no plano discursivo e retórico, incluam o social ou a preocupação com a qualidade de vida dos citadinos, muito embora seja de forma vaga, e, por fim, para além do plano do discurso e da linguagem, as articulações e alianças estabelecidas em torno desse horizonte acabam por deixar evidente o privilégio do setor empresarial, atendendo, de modo geral, à demanda dos agentes capitalistas e dos segmentos privilegiados (SOUZA, 2013).

A perspectiva "mercadófila" vai ao encontro da "gestão empresarial", já analisada por Carlos Vainer (2000) como escopo da "cidade-mercadoria", dando forma às variadas intervenções urbanas, de pequeno a grande porte, nas cidades brasileiras, com diversos produtos arquitetônicos e imobiliários que beneficiam cada vez menos pessoas.

Na sequência da tipologia do autor, aparece o "desenvolvimento urbano sustentável e planejamento ecológico", em que a sustentabilidade é a ideia-força central, muito embora ela não atrite nem rompa com o modelo capitalista, cuja atitude em face do mercado é de crítica moderada. Uma divergência, em um aspecto da análise, é que, muito embora tal perspectiva de planejamento possa ter surgido com orientação político-filosófica liberal de esquerda ou de socialdemocracia, tem respaldado e mesmo servido às perspectivas de mercado ou, para ser mais explícita, "a hegemonia neoliberal é dominante na construção do ideário do desenvolvimento sustentável (RODRIGUES, 2006, p. 80)":

> (...) na segunda metade do século XX, o ideário do desenvolvimento sustentável, acirra o deslocamento de discursos, ou matrizes discursivas que ocultam, encobrem contradições e conflitos de classe transformando-as em 'conflitos' entre gerações. O desenvolvimento sustentável joga uma espessa cortina de fumaça sobre a importância do território e as formas de apropriação e transformação das riquezas naturais, deslocando as responsabilidades para a concepção do meio ambiente como 'bem comum'. (RODRIGUES, 2006, p. 77).

Os dois últimos tipos de planejamento e gestão urbanos possuem elementos mais desenvolvidos social e politicamente: o "social-reformista" e o "autonomista". O planejamento e a gestão urbana social-reformista apregoam a justiça social, tendo na questão da abertura adiante da participação popular, uma ambiguidade, pois não se assume um questionamento claro com a democracia representativa, podendo, por outro

lado, alcançar uma atitude francamente crítica em face do mercado. A crítica do autor, nesse tipo de planejamento e gestão, reside na transição do enfoque de uma espécie de "socialismo democrático" (eventualmente por eleições) para uma forma de social democracia "mais ou menos participativa" (SOUZA, 2013, p. 212).

Já o planejamento e a gestão urbana autonomista conclamam uma autonomia individual, coletiva e no nível da sociedade, com "instituições garantidoras de igualdade de acesso a processos de tomada de decisão de interesse coletivo e estimuladoras de uma socialização capaz de produzir indivíduos emancipados, conscientes e responsáveis" (SOUZA, 2013, p. 213), do mesmo modo que estabelece uma crítica ao modelo capitalista posto, contando para sua legitimação com formas de parceria, delegação de poder e autogestão para o nível de participação popular.

De forma semelhante, Martins (2006) analisou pelo menos dois modelos de gestão urbana concomitantes e em disputa: 'cidade-mercado' e 'direito à cidade' tratando-se, portanto, de uma luta política e cognitiva pelo controle do processo de produção do espaço, realizada por diversos agentes sociais e instituições numa correlação de forças que dependerá da "capacidade institucional-cognitiva para produzir modelos de realidade urbana" (MARTINS, 2006, p.123). São colocados em choque dois projetos radicalmente opostos: a *gestão democrática* versus a *gestão empresarial* produzindo um conflito e uma luta pelo monopólio do espaço urbano[86].

De fato, a política urbana e habitacional contemporânea tem um forte apelo no discurso voltado ao direito à cidade, muito embora se valha de práticas e mecanismos típicos da gestão empresarial quando a política urbana local é reduzida a produtos técnicos de planos setorializados, cuja metodologia tem eficiência para mensurar, diagnosticar e projetar a realidade cria uma enorme distância da eficiência que se esperaria para a resolução do conflito e, frequentemente, esgota a comunidade que é mobilizada para pactuar os tais planos e não para ver seus problemas resolvidos. As empresas de consultoria, salvo exceções, criam uma mediação entre a prefeitura e a população, obscurecendo os papéis, os canais e os espaços de participação direta que o modelo de gestão urbana, inspirado no direito à cidade, justamente lutou por

[86]O autor parte de uma análise sociológica weberiana sobre os modos de dominação organizada e legítima da metrópole – o dever-ser – recorrendo ao 'campo de forças' de Bourdieu denominando-o "campo urbanístico". Para o autor, no controle monopolista em torno do espaço urbano o que está em jogo é o dever-ser, quem e como arbitrará suas regras.

implantar. O paradigma ambiental, da mesma forma, interpenetra cada vez mais a gestão urbana e, em nome dele, se justificam práticas de privatização e de segregação socioespacial na cidade murada dos condomínios fechados que, internamente, exibem áreas verdes e qualidade de vida, contrastando com o espaço exterior e, inclusive, negando-o. Também em nome desse paradigma, há remoção de comunidades inteiras, chocando-se frontalmente com o paradigma do direito à cidade.

O discurso do direito à cidade se assemelha ao do planejamento e gestão urbano social-reformista no escopo/enquadramento da política contemporânea compatível com o modelo social capitalista, muito embora, sua potência e sua própria elaboração como paradigma, calcada numa sociedade para além desta, seja voltada para o planejamento e gestão urbanos autonomistas.

Cabe enfatizar o componente social nos discursos acima mencionados. Nesse sentido, vale ressaltar que a construção de um discurso político em nome do social, ainda que vago e banalizado de forma recorrente, é ainda mais "trabalhoso" do que a construção de um discurso ambiental, já que o social pressupõe tanto uma participação efetiva em instâncias de decisão quanto as intervenções propriamente ditas sejam voltadas de fato à coletividade, isto é, o almejado social pressupõe todo o roteiro estratégico da política pública; é o ponto de partida, o ponto de chegada e o método que envolva a comunidade. No nível do discurso, ele é mais difícil de convencimento e é facilmente desconstruído quando as alianças e articulações resultam em práticas socioespaciais nada sociais. Já o discurso do meio ambiente se alastra de forma mais superficial.

As demais perspectivas apontadas apresentam pequeno grau de abertura na participação popular e a atitude em face do mercado é de crítica moderada. Contudo, vale destacar que, na perspectiva do "New Urbanism", está presente a ideia-força central de modernização da cidade com "compatibilização do crescimento" incorporando, contudo, a "preservação de valores comunitários e da escala humana" (SOUZA, 2013, p. 210); enquanto no planejamento comunicativo-colaborativo aparece a busca pelo consenso entre grupos sociais distintos, podendo inclusive romper com a objetividade da razão instrumental e, no planejamento rawlsiano[87], a justiça social com

[87]Em alusão à teoria da justiça de John Rawls, que de acordo com Anthony Giddens (2002), constitui um importante exemplo de uma versão da política emancipatória.

alguma margem para divergências diante do mercado. Em todos os três tipos, há variantes de liberalismo de esquerda e social democracia como referencial político-filosófico, de modo geral, ligadas à defesa do bem-estar social.

Podemos dizer que há de fato, no Brasil, a combinação de todas essas visões – ou ao menos fragmentos de todas essas vertentes – pairando e se alojando na aparelhagem estatal municipal. Cada tipo de planejamento e gestão pauta um modelo de cidade - dever ser, vir a ser da cidade - e cada qual tenta se sobrepor aos demais contribuindo contraditoriamente para trazer a política urbana para a agenda pública[88].

2.7 NOVOS ELEMENTOS PARA A TEORIA DO ESTADO BRASILEIRO NA ÚLTIMA DÉCADA

A partir das referências utilizadas da teoria marxista do Estado, tentar-se-á, em seguida, estabelecer pontos de apoio para um quadro teórico (ainda que provisório) e para a explicação empírica de processos políticos para o atual Estado Brasileiro, promotor de políticas públicas, seus aparelhos e a formulação de políticas sociais, desembocando nas políticas de habitação, objeto da presente pesquisa.

Com o PT à frente da Presidência da República, por mais de uma década, de 2003 ao presente ano de 2014, isto é, por três mandatos consecutivos, iniciados com Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), que se mantém por sua sucessora Dilma Rousseff (2010-2014), o Estado Brasileiro assistiu a uma condensação material de novas relações sociais de forças, restabelecendo um novo equilíbrio instável de compromissos e uma nova unidade conflitual de aliança no poder.

André Singer (2009) apresenta uma importante análise política brasileira dos últimos anos, que não se restringe a uma crítica da conjuntura, mas assinala novos elementos para um debate no nível da teoria do Estado: um novo realinhamento político; a emergência de uma nova fração de classe (ainda que com um esvaziamento da dimensão ideológica); e a incidência de políticas sociais pelo Estado Brasileiro.

[88] A literatura contemporânea tem se utilizado largamente do conceito de “agenda pública” para aclarar a forma pela qual os temas vêm à tona para o debate público, justamente por meio do reconhecimento do problema. Pode-se entender a agenda pública como um meio de difusão do debate acerca da política pública em pauta, agregando interesses divergentes e institucionalizando conflitos, livre de uma determinação exclusivamente estatal (MELAZZO, 2010).

Com base nas corridas eleitorais presidenciais desde 1989, o autor aponta a contradição mais patente de que, muito embora o PT, em sua origem, representasse a classe trabalhadora e a esquerda brasileira, Lula, a principal liderança do partido, não obteve apoio de classes de baixíssima renda, nem sequer os votos realizados demonstraram uma polarização esperada:

> Era relativamente claro que havia um poder de veto das classes dominantes, o qual residia na capacidade de mobilizar o voto de baixíssima renda. O que não se distinguia com nitidez eram as raízes ideológicas do mecanismo, embora os levantamentos de opinião indicassem permanente supremacia conservadora na distribuição do eleitorado entre esquerda e direita (...) um desequilíbrio que decorria da inclinação dos eleitores de menor renda para a direita. (SINGER, 2009, p. 89).

Foi assim que Lula perdeu para Fernando Collor e para Fernando Henrique Cardoso, não obviamente pelo voto dos mais ricos, mas justamente, ao contrário, pelos votos dos mais pobres, devido à mobilização dos eleitores de menor renda contra a esquerda. Em suas quatro corridas presidenciais, entre 1989 e 2002, a principal base de apoio a Lula estava entre os eleitores dos níveis superiores de escolarização nos Estados mais urbanizados e industrializados do Sul e do Sudeste. Em suma, a base social de Lula e do PT expressava as características da esquerda em uma nação cuja metade mais pobre pendia para a direita.

Uma reorientação política apenas começa a ocorrer e inverter tal polaridade na eleição de 2006 com o "descolamento entre eleitores de baixíssima renda e de classe média". Portanto, apenas após assumir o governo, Lula obteve a adesão do segmento de classe que buscava desde, pelo menos, 1989.

Esse segmento correspondia à fração de classe cuja emergência Paul Singer detectou no início dos anos de 1980, analisando a estrutura social do Brasil constituído por "empregados domésticos, assalariados de pequenos produtores diretos e trabalhadores destituídos das condições mínimas de participação na luta de classes" (SINGER, 1981, p. 83) e que denominou de "subproletariado":

> O proletariado, portanto, também se compõe de duas partes: uma empregada pelo capital ou pelo Estado que chamamos de proletariado propriamente dito e outra composta pelos que de fato ou potencialmente

> oferecem sua força de trabalho no mercado sem encontrar quem esteja disposto a adquiri-la por um preço que assegure sua reprodução em condições normais, constituindo assim um proletariado virtual ou subproletariado. (SINGER, 1981, p. 22).

O realinhamento e a ascensão do subproletariado desencadearam no fenômeno social do *lulismo*, emergindo como uma força nova que transplantou a própria base de sustentação da esquerda brasileira e do PT, projetando no presidente Lula sua voz e imagem popular:

> Atomizados pela sua inserção no sistema produtivo, necessitam de alguém que possa, desde o alto, receber a projeção de suas aspirações. (...) na ausência de um avanço da esquerda, o primeiro mandato de Lula terminou por encontrar outra via de acesso ao subproletariado, amoldando-se a ele, mais do que o modelando, porém, ao mesmo tempo, constituindo-o como ator político. (SINGER, 2009, p. 99).

De fato, a ascensão desse novo ator político, o subproletariado, até então invisível na arena de lutas, lembrado tão somente como eleitorado fiel por meio de históricas práticas de clientelismo promoveu uma mudança na imagem social da classe popular:

> A alternância com Lula tinha um sentido adicional e muito concreto para seus eleitores: o de ser, também, uma alternância de classe no centro do sistema, a presidência da república. (...) Por essas razões, a alternância era muito mais que política, envolvendo sentimentos profundos de auto-imagem e amor-próprio. Era uma alternância "deles" por "nós" e por "mim". As primeiras pesquisas feitas logo após o começo do governo captaram uma nítida mudança nas atitudes dos eleitores de classe popular, apontando para o aumento de sua auto-estima e da confiança de que o Brasil iria melhorar (...). A vitória de Lula foi a vitória da noção de que um presidente pode vir do povo. (COIMBRA, 2007, p. 12-13).[89]

Para essa nova fração de classe, consubstanciaram-se políticas sociais:

> O pulo do gato de Lula foi, sobre o pano de fundo da ortodoxia econômica, construir uma substantiva política de promoção do mercado interno voltado aos menos favorecidos, a qual, somada a manutenção da estabilidade, corresponde nada mais nada menos que a realização de um completo programa de classe. (SINGER, 2009, p. 98).

[89] Texto de Marcos Coimbra: "Quatro Razões para a Vitória de Lula", Cadernos Fórum Nacional, Nº 6, fev 2007. p. 6-13.

Entre a eleição de 2002, comemorada como a da demorada ascensão da esquerda em país de tradição conservadora, e a atual eleição de 2014 (com a candidata à reeleição sucessora de Lula), passando pela reeleição de Lula por outra base social e ideológica, em outubro de 2006, operou-se de fato uma transformação no país que se faz necessário entender.

Além do Programa Bolsa Família (PBF), houve o aumento real de 24,25% no salário mínimo durante o primeiro mandato, em maio de 2005, cujo impacto foi mais abrangente do que aquele Programa. De forma combinada, o Bolsa Família e a elevação do salário mínimo, dinamizaram as economias locais menos desenvolvidas. Outra possibilidade aberta aos aposentados, às vezes principal fonte de recursos em pequenas comunidades, foi o uso do crédito consignado[90]que permitiu o financiamento popular, incluindo um aumento expressivo do empréstimo à agricultura familiar, do microcrédito e da bancarização de pessoas de baixíssima renda (SINGER, 2009).Entre os ganhos sociais mais significativos deve-se incluir o maior acesso ao trabalho, assim como as políticas distributivas e reestruturadoras da base econômica local, em especial no Norte e Nordeste (WHITAKER, 2014, s/p)[91].

Outras demandas sociais foram pautadas e têm trazido, paulatinamente, mudanças estruturais na sociedade, como as cotas, a ruptura da indústria do vestibular, com maior acesso às Universidades Públicas (pelo Exame Nacional do Ensino Médio-ENEM, na esteira do Programa Universidade para Todos - PROUNI) e aspectos do emponderamento da mulher pelo PBF (e acrescenta-se aqui, pelo Programa Minha Casa, Minha Vida) (CHAUÍ, 2013).

De fato, ainda que hoje não se possa analisar o alcance real dessas políticas, pode-se afirmar, seguramente, que, na última década, as classes dominadas têm sido "objeto de medidas de atendimento social" (HIRSCH, 2010), e seus interesses e orientações se materializaram em diversos campos das políticas públicas. Mais que isso, as relações das classes dominadas se institucionalizaram em aparelhos estatais

[90]Criado em 2004, o Crédito Consignado permitiu aos bancos descontar empréstimos em parcelas mensais retiradas diretamente da folha de pagamentos do assalariado ou do aposentado. A redução do risco decorrente do pagamento garantido acarretou uma queda em quase treze pontos percentuais da taxa de juros, e, em 2005, depois de crescer quase 80%, o crédito consignado colocava em circulação dezenas de bilhões de reais, usados, em geral, para o consumo popular.

[91]Artigo digital / blog de João Whitaker "Uma Revolução Geracional". Disponível em: <http://www.brasilpost.com.br/joao-whitaker/uma-revolucao-geracional_b_4814570.html?utm_hp_ref=brazil>. Acesso em: 24/02/2014.

que, de fato, fizeram um contraponto às demais estruturas que, tradicionalmente, têm servido como pontos de apoio de setores das classes dominantes (HIRSCH, 2010). Na instância federal, pode-se visualizar a heterogeneidade de diversos aparelhos dentro dos três poderes, frequentemente em concorrência e disputa entre si.

No executivo, destaca-se a criação de diversos Ministérios como o do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com políticas nacionais de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, assistência social e programas de transferência de renda. De modo geral, esse Ministério tem feito um contraponto ao crescimento econômico capitalista sem desenvolvimento social. Da mesma forma, a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) pode ser considerada um contraponto ao Ministério da Agricultura.

O Ministério das Cidades representou a institucionalização de uma das bandeiras históricas do PT, explicitada já pelo Projeto Moradia na campanha presidencial de 2002, e deu inteligibilidade ao nível de análise e à escala do urbano, com articulação inédita entre as políticas urbanas setoriais, com especial enfoque para a habitação popular.

Como pontuou Boaventura Sousa Santos[92], um ciclo ascendente de inclusão social que difere e destoa o Brasil de países da Europa que, justamente, vêm de um ciclo de exclusão social bastante contundente e rápido, motivado pela crise econômica e financeira.

Ficou patente, contudo, que no período analisado, a inclusão social que, de fato, promoveu mudanças importantes se deu mais pela rota do consumo do que pelo caminho da transformação de valores éticos:

> O aumento da capacidade de consumo, que, no fundo, foi o motor do lulismo, talvez tenha, isto sim, amplificado ainda mais o pensamento fútil, as interpretações rasas e a intolerância, típicas de uma sociedade que se move pela religião do consumismo, por natureza a cristalização do individualismo, da competição, do desprezo àquele que "não tem", ou seja, ao mais pobre. (WHITAKER, 2014, s/p).

[92]Citado por Eduardo Maretti (2014). Artigo disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/09/para-sociologo-portugues-direita-trocou-aecio-por-marina-e-candidata-e-e-ameaca-em-muitos-niveis-6188.html>. Acesso em: 14/09/2014.

Trata-se antes da elevação de renda e aumento da base assalariada com capacidade de consumo e não do que vem sendo chamado erroneamente de "nova classe média"[93], afinal:

> Formar classe média consumidora não é tudo e a aposta na melhoria da renda das faixas médias e do seu acesso ao consumo aquece, ao mesmo tempo, uma economia demasiadamente liberal e altamente destruidora (citemos, por exemplo, o poder exacerbado do setor financeiro, a destruição da Amazônia ou o papel predador, no campo, do "agrobusiness)". Se [o aumento da base assalariada] por um lado abre para muitos o "fantástico" mundo do consumo, ele não garantiu em nada, por outro lado, uma alteração dos valores éticos e comportamentais da nossa sociedade, nem uma mudança repentina de classe social dos beneficiados pelo aumento da oferta de trabalho. Pelo contrário, os valores éticos que predominam na nossa classe-média parecem ainda ser aqueles inculcados pelo regime militar, da mediocridade cultural, da aceitação robótica das informações da mídia, da passividade cívica e da alienação política. Portanto, não se alteraram os fundamentos éticos da sociedade nem a lógica da política. (WHITAKER, 2014, s/p).

Será necessário, ainda, compreender o pano de fundo da ortodoxia econômica (SINGER, 2009) do período analisado, culminando, ao que tudo indica, em uma nova reorientação nos últimos anos do primeiro mandato de Dilma Rousseff.

Durante o governo de FHC (duas gestões), o bloco no poder que se consolidou foi a fração bancário-financeira do capital, que havia se iniciado desde o governo Fernando Collor, cujos interesses estavam ligados ao mercado financeiro, doméstico e internacional, representados por postos-chave no comando da política econômica[94]. De acordo com R. A .Teixeira[95], essa fração capitalista se sobrepunha às demais, em especial aos segmentos do capital produtivo e à economia brasileira:

---

[93] Como Marcio Pochmann questiona e traz para o centro da análise em seu livro: "Nova Classe Média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira" (2012), as peculiaridades das ocupações (emprego de baixa remuneração) na base da pirâmide não poderiam estar associadas ao conceito de classe média ascendente. O autor prefere enquadrar tal segmento social na categoria analítica de trabalhadores pobres (*working poor*).

[94] R. A. Teixeira está se referindo ao ministro da Fazenda, Antonio Palocci, "o grande fiador de Lula diante da elite econômica e em especial do mercado financeiro". Tal hegemonia financeira possibilitava que a fração bancário-financeira "determinasse os rumos da política econômica, ancorada no sucesso ideológico de seu discurso, abraçado incondicionalmente pela mídia, bem como na constante chantagem das fugas de capital" (TEIXEIRA, 2014, s/p).

[95] Editorial da Revista Carta Maior. "Fissuras No Bloco no Poder e as Eleições Presidenciais" (TEIXEIRA, 2014, s/p).Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Rentismo-fissuras-no-bloco-no-poder-e-as-eleicoes-presidenciais/4/31749>. Acesso em: 05/09/2014.

> foi lançada em um novo tipo de dependência que contava com a era dos fluxos de capital volátil, fundamentais para manter a estabilidade do arranjo macroeconômico então vigente: conter a inflação pela âncora cambial, ou seja, mantendo a taxa de câmbio sobrevalorizada para baratear as importações. (TEIXEIRA, 2014, s/p).

A dependência financeira do País perante os fluxos internacionais de capital de curto prazo, que o autor acima aponta, não pode ser analisada como um fenômeno isolado no capitalismo global, e assim como outros países onde os mercados financeiros "lograram capturar os controles da economia e do Estado, mediante o aumento do seu poder social". A lógica desse novo poder reside em sua "capacidade de impor vetos às políticas macroeconômicas" e as ações dos governos sofrem fortes resistências das "casamatas instaladas nos quartéis da finança contemporânea" (BELLUZZO, 2014, s/p).

Em que pesem a oposição ferrenha e as duras críticas da esquerda, os embates e disputas no interior do partido, o governo Lula se inicia com um viés conservador no campo da política macroeconômica (SADER, 2007) e, durante os anos iniciais, a dependência econômica financeira prevaleceu pela "linha de menor resistência" contra os interesses estabelecidos, permanecendo a hegemonia da fração bancário-financeira do capital no interior do bloco no poder (TEIXEIRA, 2014, s/p)[96].

Contudo, a cartilha neoliberal fora sendo rompida paulatinamente. Mudanças de peso começaram a ocorrer com novos grupos de interesses da fração capitalista, que se articularam e ganharam espaço, como a "ala desenvolvimentista", "abrindo caminho para uma política fiscal mais preocupada com a aceleração do crescimento e com a distribuição da renda, com os gastos sociais e uma política de elevação do salário mínimo". Esse momento se cristaliza com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (TEIXEIRA, 2014, s/p).

A situação internacional estava favorável "com a calmaria nos mercados financeiros internacionais e elevação dos preços das commodities exportadas pelo Brasil, aliada à estratégia do governo de acúmulo de reservas internacionais".

[96]E. Sader e R. A. Teixeira retratam detidamente o papel do Ministério da Fazenda como "centro de gravidade do governo" Lula (SADER, 2007, p. 212) na figura do ministro Antonio Palocci, "o grande fiador de Lula diante da elite econômica e em especial do mercado financeiro". Tal hegemonia financeira possibilitava que a fração bancário-financeira "determinasse os rumos da política econômica, ancorada no sucesso ideológico de seu discurso, abraçado incondicionalmente pela mídia, bem como na constante chantagem das fugas de capital" (TEIXEIRA, 2014, s/p).

Sabe-se que, em uma crise financeira internacional de grandes proporções como a de 2008, o Estado é quem socorre o mercado e, de forma análoga, o Governo Federal Brasileiro, em 2009, criou o PMCMV, "salvando" o país da crise, com investimentos e aplicação de fartos recursos na construção civil. O Programa foi proposto pelo Ministério da Fazenda, e logo vinculou a política urbana e habitacional do Ministério das Cidades à economia nacional em um Programa que deu escala à produção de unidades habitacionais prontas[97].

A crise internacional de 2008 ajudou a fortalecer a nova composição de forças do bloco no poder do Estado Brasileiro:

> Um conjunto de estímulos como redução de juros, expansão do crédito dos bancos públicos e do crédito habitacional pelo programa Minha Casa Minha Vida, continuidade da elevação real do salário mínimo e dos investimentos públicos planejados no âmbito do PAC e redução da meta de superávit primário, permitiu que a economia brasileira se recuperasse da crise mais rapidamente que vários outros países, e após uma leve queda de 0,2% do PIB em 2009, auge da crise no Brasil, cresceu 7,5% em 2010, último ano do presidente Lula, com manutenção da renda e do emprego. (TEIXEIRA, 2014, s/p).

Após a crise internacional de 2008, continuou a redução da influência e perda da hegemonia da fração de classe bancário-financeira.

> A reversão do padrão dos fluxos de capital que, nas crises anteriores, originadas nos "mercados emergentes", tendiam a fugir abruptamente dos países periféricos em direção ao dólar, e nesta crise fizeram o caminho inverso, permitiu que o Brasil pudesse fazer uso de uma política macroeconômica expansionista para incentivar a atividade econômica, com reduções substantivas da taxa de juros e expansão fiscal, a contragosto dos representantes do sistema financeiro. O governo Dilma consolidaria esta perda da hegemonia, cujo momento mais simbólico foi o discurso da presidenta no 1.º de maio de 2012, Dia do Trabalhador, anunciando em cadeia nacional que os bancos públicos iam travar uma batalha pela redução dos spreads bancários. (TEIXEIRA, 2014, s/p).

[97] O PMCMV rendeu a manutenção da Secretaria de Habitação como a única de sua formação original dentro do Ministério das Cidades em um processo de desarticulação política simultâneo à criação de condições econômicas favoráveis às políticas urbanas analisado por N. Bonduki: "se as condições econômicas eram favoráveis em linhas de ações estruturantes, do contrário, as condições políticas eram desfavoráveis e culminaram na desarticulação das políticas urbanas do Ministério das Cidades que "ainda buscava se estruturar para exercer seu papel de formulador da política urbana para o país" (BONDUKI, 2014, p. 308).

Foi no governo petista de Dilma Rousseff que sinais claros de enfraquecimento da hegemonia da fração de classe bancário-financeira foram dados, com a adoção de medidas de enfrentamento direto – que seriam impensáveis alguns anos antes – por parte do governo, como a queda da taxa Selic e a redução das taxas de juros dos bancos públicos[98] (TEIXEIRA, 2014; PAULANI, 2014[99]). Assim, por fim no Brasil, os economistas apontam uma heterodoxia econômica "para horror dos mercados financeiros" no presente governo petista de Dilma Rousseff:

> A presidenta Dilma não conta com o apreço dos mercados financeiros. Ao longo de sua trajetória na cadeira de presidente, ela foi se afastando da cartilha ortodoxa que detinha ainda grande peso no governo (daí a inexistência de terrorismo econômico nas duas eleições seguintes) e tomando decisões pouco palatáveis para os interesses representados por esses mercados. A começar pela troca de comando do Banco Central, a presidenta teve a coragem de enfrentar o lobby bancário-financeiro, não só reduzindo a Selic, como utilizando os bancos públicos para forçar a queda dos vergonhosos spreads bancários, que ainda assim continuam muito altos. A heterodoxia econômica, que havia ficado completamente escanteada no início do período de 12 anos de gestão do governo federal sob o comando do PT, foi ganhando espaço no governo da presidenta, para horror dos mercados financeiros, que agora escutam estarrecidos pela voz do atual ministro chefe da Casa Civil, Aloísio Mercadante, que não será dada nenhuma guinada ortodoxa no segundo mandato da presidenta. (PAULANI, 2014, s/p).

Claro que essas medidas implicaram consequências políticas, como a perda de apoio da fração bancário-financeira ao governo, e que, contudo, no atual cenário político brasileiro busca novamente sua condição de fração hegemônica no interior do bloco no poder.

Há um novo equilíbrio instável, assinalado com agendas antagônicas de compromissos sociais (voltados às classes populares) e econômicos (voltados às

[98]A partir de agosto de 2011, o Banco Central inicia uma trajetória de queda da taxa Selic, até atingir o patamar de 7,25%, com a taxa de juros real chegando à casa dos 2% em 2012, sob críticas do mercado financeiro e aplausos dos representantes do setor produtivo e dos trabalhadores. Além disso, vendo que aqueda da Selic não estava sendo repassada aos consumidores de crédito, em maio de 2012, a presidenta dá ordem expressa aos bancos públicos para reduzirem suas taxas de juros e forçar a redução dos spreads bancários, que estavam entre os mais altos do mundo. O momento mais simbólico foi o discurso da presidenta no 1.º de maio de 2012, Dia do Trabalhador, anunciando em cadeia nacional que os bancos públicos iam travar uma batalha pela redução dos spreads bancários (TEIXEIRA, 2014, s/p).

[99]Artigo de Leda Paulani no blog da Boitempo, intitulado Terrorismo Econômico. Disponível em: <http://blogdaboitempo.com.br/2014/10/20/leda-paulani-terrorismo-economico/>. Acesso em: 20/10/2014.

classes dominantes) que dão lugar a conflitos intensos, pelos quais se reabrem velhas fissuras: na demarcação de terras indígenas; na construção de novas hidroelétricas em território de comunidades ribeirinhas; nas cidades de exceção equipadas para a Copa do Mundo; e na produção do espaço moderno de shoppings, edifícios de alto padrão, loteamentos murados, condomínios fechados. Assim, a nova unidade conflitual de aliança de poder inclui e abarca as classes populares, mas sem as contemplar única e integralmente.

As lutas populares não se esgotaram nem cessaram, e continuam atravessando o Estado Brasileiro e seus aparelhos como causas históricas reclamadas pelas classes populares, atualizando a teoria de Poulantzas (1985). Para além das ruas, e dos movimentos de massa, um fenômeno importante se processou nos últimos anos, com lideranças de classes populares absorvidas na aparelhagem estatal, moldando, uma vez mais, e atestando o caráter heterogêneo dos aparelhos de Estado. A nova configuração institucional da última década capturou parte das lutas dos movimentos populares organizados e deles se apropriou, trazendo para o poder público lideranças e agentes políticos das ruas, sindicatos e ONGs, invertendo e mesclando os papéis tradicionais na arena de lutas.

A absorção de lideranças populares acarreta a inserção de mais um agente na arena de lutas, tensionando o campo de forças e o equilíbrio instável sobre o qual o Estado se assenta com seus aparelhos heterogêneos, além de trazer mais um discurso político de gestão urbana e assinalar temas da luta popular na agenda dentro do tempo-espaço da política pública.

Se tal processo de absorção permitiu o aparecimento de gestores comprometidos e engajados em determinadas lutas, como a Reforma Urbana, que vem da militância de movimentos populares, e não apenas de movimentos políticos partidários, análises futuras deverão apontar. Da mesma forma, a inserção de temas da luta popular nos aparelhos de Estado entra na engrenagem da burocratização no escopo do enquadramento de políticas públicas. Há, em realidade, uma contradição no horizonte da gestão democrática: se, por um lado, há o empoderamento de grupos e frações das classes populares em novos canais de participação, há, por outro lado,

uma fragmentação no campo da luta gerado pela absorção[100] de lideranças de movimentos populares tornados quadros políticos (Cargos de Confiança (CCs) / Cargos Comissionados).

A luta reivindicatória se torna institucional e se realiza em etapas de um novo processo absorvido, incorporado e controlado pelo Estado. Para o caso da política urbana e habitacional, a grande aproximação do PT com movimentos populares de moradia transformou lideranças em gestores de uma máquina pública municipal, estadual ou nacional, isto é, gestores de aparelhos de Estado e responsáveis diretos pela promoção (ou não) de políticas públicas (LOPES, BUONFIGLIO e ÁVILA, 2013).

Isso significa um novo fenômeno que é preciso compreender no Brasil contemporâneo, que é a maior presença de membros e frações das classes populares no Estado, mas não de forma subalterna, como o "pessoal técnico" apontado por Poulantzas (1985), mas, governando o país[101].

Esse contexto leva ao reforço da tese gramsciana da necessidade de legitimação do Estado, mais por consentimento do que por coerção e também coloca o necessário abandono e superação do dualismo Estado/Sociedade Civil em prol da invenção de novos instrumentos analíticos, bem como do desenvolvimento de estratégias políticas mais eficazes, como sugere B. Sousa Santos (2011). Em realidade, como aponta o autor, a dicotomia Estado/Sociedade Civil pode ser caracterizada como uma absorção recíproca e constante de um pelo outro.

Novos protagonistas e minorias ganharam visibilidade nas políticas públicas, com canais abertos de participação popular, instituição de fóruns, redes, articulações entre sociedade civil e poder público. Com o estabelecimento de novos espaços públicos não estatais, pode-se falar de uma redefinição de relações entre a sociedade civil e o Estado, trazendo novos elementos para essa clássica dicotomia, garantindo para a sociedade civil novas fontes de legitimação, nas quais têm lugar os poderes de fato, resgatando o debate de N. Bobbio (1982; 1986).

[100] Analisaremos no caso da política habitacional brasileira a adoção da expressão "absorção" e "captura", em vez de cooptação, pois nos parece mais compatível com a ideia de Estado não exterior à sociedade civil, como analisado anteriormente em Poulantzas (1985) e Hirsch (2010).

[38] Os mecanismos de reprodução da relação dominação-subordinação são inerentes ao arcabouço material do Estado que asseguram a presença das classes populares em seu interior, mas exatamente como classes dominadas (POULANTZAS, 1985).

As Conferências Nacionais são o produto dessa redefinição de relações entre a sociedade civil e o Estado. Nelas se gesta a ampliação da democracia participativa contribuindo para a construção de Políticas Públicas no Brasil, trazendo à tona a multidimensionalidade do conflito político, fortalecendo a democracia representativa em seu conjunto:

> As Conferências Nacionais são um meio eficiente de se resgatar a multidimensionalidade do conflito político. O papel delas é justamente o de, mediante práticas participativas e deliberativas, estruturar o processo decisório em torno de temas fundamentais (...) que embora eventualmente endossados por membros dos ministérios, não fazem parte do pacote de políticas considerado prioritário pelo governo. Assim, as Conferências, ao formularem diretrizes de políticas e comunicá-las à sociedade e ao Congresso, permitem que a multidimensionalidade da política retorne à cena, mas de maneira estruturada sem expor o Legislativo aos ciclos de decisão majoritária. (POGREBINSCHI, 2010, p. 29).

Enquanto políticas públicas para intervenção no território, as Conferências, em suas diversas escalas, permitem "conhecer as realidades locais, estaduais, regionais e estabelecer programas que atendam às especificidades sociais e territoriais", propiciando a articulação de frentes e de diversos segmentos da sociedade civil, "como um espaço de encontro e de trocas", bem como a "formação de redes de informação e difusão dos problemas a serem enfrentados"(RODRIGUES, 2010, p.2).

O primeiro ano da gestão do Ministério das Cidades se encerra com a 1ª Conferência Nacional das Cidades, fórum deliberativo e marco histórico na luta da Reforma Urbana, quando se lançam as bases na construção coletiva e democrática para uma política nacional urbana. Na 1ª Conferência, ocorreu a eleição do Conselho Nacional das Cidades, outro importante espaço político constituído por um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva[102]. O Conselho, instituído em 2004, para assegurar uma gestão mais democrática e menos centralizada pelo Poder Executivo é

[102] O Conselho Nacional das Cidades é "um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, bem como acompanhar a sua execução". Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/o-conselho-das-cidades>. Convém ressaltar que o Conselho das Cidades foi aprovado na 1ª Conferência Nacional das Cidades como instância deliberativa, no entanto, o Ministério da Fazenda não o aprovou enquanto tal. Portanto, a partir da 2ª Conferência Nacional em diante, sempre se recolocou a questão de o Conselho ser deliberativo.

a típica esfera pública que amplia o espaço estatal e possibilita uma arena de lutas, moldado com base na gestão do direito à cidade.

Contudo, o Conselho das Cidades é composto por agentes com poderes contraditórios que o configuram como uma unidade conflitual de aliança de poder: o poder público nas três instâncias (municipal, estadual e federal), movimentos populares, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, ONGs, entidades sindicais e empresários.

Se as Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais das Cidades aprovam e referendam propostas e diretrizes para a política urbana nacional, o Conselho Nacional das Cidades, por sua vez, deve fiscalizar e implantar tais propostas[103]. A adoção de estruturas normativas participativas visa reequilibrar poderes dentro da arena de lutas e faz um contraponto ao Legislativo. Deve-se ressaltar a importância de diretrizes de caráter legislativo e não simplesmente administrativo, isto é, resoluções que demandam tratamento com intervenção legislativa de forma expressa: exigem a elaboração, alteração ou regulamentação da legislação federal ou da Constituição, ou ainda, de outro ato normativo (como emenda constitucional) pelo Congresso Nacional ou de forma implícita (demandas cuja satisfação requer elaboração legislativa de temas de competência do Congresso Nacional (POGREBINSCHI, 2010)[104].

As diversas Conferências das Cidades realizadas introduziram no debate político os temas trazidos por novos atores beneficiando indiretamente os indivíduos e grupos ausentes no debate, invisíveis na cidade ou que simplesmente ignoram tais eventos porque as Conferências "colocam em destaque as necessidades da maior parcela da população", justamente daqueles "grupos que não recebem os benefícios da produção da riqueza" (RODRIGUES, 2010, p. 2).

Entretanto, restam muitas inquietações e dúvidas quanto ao futuro próximo do Estado Brasileiro: a configuração e materialidade institucional voltadas às políticas

[103]São três tipos de Resoluções: Recomendadas, Normativas e Administrativas. As primeiras são relativas aos atos de outras unidades administrativas das esferas do Poder Público e entidades da sociedade civil. As normativas são reservadas à regulamentação e normatização dos atos do ConCidades. E as últimas são as concernentes aos atos administrativos. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/resolucao-concidades>.

[41]Apenas para ter uma ideia do clima de debate, a primeira Conferência Nacional das Cidades deliberou 25 diretrizes legislativas; na segunda, em 2005, foram encaminhadas 40 diretrizes e na terceira, ocorrida em 2007, 22 diretrizes sobre diversas questões urbanas.

públicas para as classes populares serão suficientes para alguma mudança estrutural radical?

A mediação política desse processo de institucionalização, pela inserção de novos agentes sociais no interior dos aparelhos estatais, reequilibraria a "balança" da justiça social em prol das massas e classes populares, historicamente dominadas? A constituição de um processo mais amplo e democrático seria suficiente para alterar as relações de força no Estado Brasileiro? A nova aliança de poder será inclusiva, a ponto de restabelecer um novo padrão social de democracia com efetivo e elevado grau de abertura e participação popular? O atendimento social da habitação em escala, combinada com outras políticas sociais, como as cotas, o Bolsa Família, etc., ratificados como compromisso histórico, alterará a desigualdade social do país?

Na perspectiva dos autores aqui analisados, o Estado Brasileiro pode ser apreendido como um campo aberto repleto de possibilidades de ação, capaz de escutar diferentes orientações e constelações de interesse. Da mesma forma, o desenvolvimento e o futuro do capitalismo permanecem em aberto, não estão dados irremediavelmente e nem são determinados a priori, mas condicionados à ação social por meio de lutas e estratégias políticas (HIRSCH, 2010).

Essa recomendação de J. Hirsch nos leva ao campo de possibilidades de que fala Boaventura Sousa Santos (2011), que é justamente a tarefa da teoria crítica que não pode apenas aceitar a realidade existente, sob pena de reduzi-la, pensando que se esgotaram as alternativas, quando estas podem e devem superar o que é criticável no que existe.

3 A PRODUÇÃO DA POLÍTICA URBANA E HABITACIONAL NA ESCALA FEDERAL

Para a compreensão da produção da política urbana habitacional situam-se as escalas geográficas no arranjo federativo trinitário existente, redimensionando as esferas institucionais com seus respectivos aparelhos estatais e demais instâncias políticas, como órgãos gestores, agentes operadores, conselhos colegiados e fundos correlatos.

Sem um aparelho estatal específico, mas com órgãos "satélites", apresenta-se uma análise sobre o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) que, mais do que um Fundo público, representou a base de sustentação da política urbana e habitacional brasileira por décadas.

O presente capítulo analisa as atuais condições de produção da política urbana habitacional na escala federal; a nova configuração institucional com o Ministério das Cidades à frente, em sua condição de aparelho estatal federal que (re)centralizou a política urbana e habitacional e evoca um tipo de planejamento atrelado a uma forma de gestão e, também, a um discurso, assentados sobre uma leitura técnica e espacial de cidade.

Por fim, deter-se-á na análise dos Programas Federais HIS, PAC-UAP e MCMV, em sua elaboração, suas limitações e potencialidades, bem como em seu alcance como produção da política.

3.1 SITUANDO AS ESCALAS GEOGRÁFICAS E REDIMENSIONANDO AS INSTÂNCIAS DA POLÍTICA HABITACIONAL

Como demonstraram alguns geógrafos, as escalas geográficas são algo construído socialmente, e não fixadas naturalmente por escolhas aleatórias ou espontâneas. Como construção social, a escala é uma instância da ação política que evidencia relações e práticas de poder, servindo mesmo como instrumento a ser

mobilizado nas relações de poder dependendo dos jogos e conflitos de interesse (HARVEY, 2004; SMITH[105]; NASCIMENTO DOS SANTOS, 2011)[106].

No escopo da política pública e, portanto, na esteira da ação estatal, as escalas são sinônimo de esferas institucionais, isto é, funcionam como níveis de regulação da política (a serem manejadas, manipuladas e articuladas):

> As noções (de níveis) tradicionalmente associadas à ideia de escala (tanto as já consagradas e não raro cristalizadas por reificações, como local, regional, nacional e global, quanto àquelas vinculadas à ordem estatal federalista) são então transformadas em marcos referenciais que alicerçam complexos jogos e processos que fundam novas escalas, ao mesmo tempo em que ressignificam, refuncionalizam, anulam ou ignoram estas "antigas". (...) Tais esferas, ao se constituírem como planos onde são alocados poderes, atribuições e compromissos acabam também se transformando em mecanismo organizador de disputas, embates e alianças que constituem os jogos e processos políticos. (NASCIMENTO DOS SANTOS, 2011, p.124-125).

Na política urbana e habitacional brasileira da última década, duas escalas geográficas se destacam: a municipal e a federal. Tais escalas operacionais "cristalizam" esferas institucionais, porque já estabelecidas historicamente, revelando estratégias de dominação e poder, já que são o "resultado e instrumento de territorializações dos grupos dominantes" (NASCIMENTO DOS SANTOS, 2011, p. 130). Mesmo que concebidas como arenas de lutas (ficando abertas aos embates políticos e constituindo o espaço em que novos agentes sociais têm se inserido), não se pode escapar a elas como marco regulatório[107]. Para exemplificar, o autor argumenta que

> historicamente o local foi transformado em municipal [e não o contrário] através da construção de um aparato/esfera institucional que circunscrevesse espacialmente os "mandonismos locais" e

[105] Smith (*apud* VAINER, 2002).

[106] Para a Geografia trata-se de um amplo e crucial debate do qual, infelizmente, a presente Tese não se ocupará. Para uma atual revisão do tema, recomenda-se a leitura do capítulo 3, "Geografia e Política: A Questão da Escala", do livro de Renato Emerson Nascimento dos Santos, intitulado: "Movimentos Sociais e Geografia: sobre a espacialidade da ação social", de 2011.

[107] Assume-se a mesma postura política e crítica do autor e de seu referencial teórico (Carlos Walter Porto Gonçalves, Rogério Haesbaert, Boaventura Sousa Santos, etc.) quanto à importância política de não se restringir à legitimidade de escalas dadas, já que o exercício estratégico de fazer política pressupõe a desconstrução, reconstrução, bem como desterritorialização e reterritorialização do poder pela sociedade. Para dar conta da atual política habitacional repartida em ambas as escalas, na presente Tese, parte-se dessa "moldura", desse enquadramento já dado num processo, como apontou o autor de encapsulamento do poder.

> "coronelismos locais" e atendesse aos seus interesses, possibilitando assim conferir longevidade à elites dominantes nesta escala. (NASCIMENTO DOS SANTOS, 2011, p.132-133).

Se o município emerge e representa o espaço por excelência da intervenção política, onde a mobilização e pressão social recaem sobre os governos locais, o nacional segue sendo "arena privilegiada de constituição, enfrentamento e concertação de interesses e um construto histórico, sociopolítico e econômico de alinhamento político mínimo dos projetos em disputa" (NASCIMENTO DOS SANTOS, 2011).

A Nova Constituição de 1988 culminou com a definição de bases federativas do Estado brasileiro, fazendo com que estados e municípios passassem a ser, de fato, entes politicamente autônomos, cujas competências são sobrepostas e concorrentes no atendimento de políticas sociais:

> Os constituintes de 1988 optaram pelo formato das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras. (...) Assim, qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas.(BONDUKI, 2014, p. 294).

Essa sobreposição das escalas geográficas e esferas administrativas na política pública traz, frequentemente, a percepção de uma desarticulação a ser superada entre os agentes dos supracitados níveis. Contudo, seu entrelaçamento apresenta uma forma de articulação em um *modus operandi* que é interno ao federalismo do tipo brasileiro, como atesta Brandão (2014, p. 218): "o modo peculiar de relacionamento estabelecido historicamente entre os poderes central, regional e local e o próprio debate dessas questões no Brasil tornou-se confuso, desorganizado e pouco conclusivo".

Essa confusão e desorganização são já produto do jogo de determinações oscilantes e alternâncias de escalas de poder que, para a Geografia Política, traduzem-se em embates centrais do poder territorializado.

Tentar-se-á explicar esse processo, inicialmente, retomando a perspectiva da Geografia Política e, posteriormente, apresentando o debate de autores de outras áreas sobre os contornos do arranjo federativo e da descentralização de políticas públicas sociais do Estado Brasileiro.

Para a Geografia Política, as escalas geográficas, ainda que representativas de relações formais jurídicas e constitucionais, são mais que limites em um mapa dado por entes federativos; são, também, espaços políticos onde relações de poder se materializam. Por essa razão, compreende-se como os diversos países territorializaram suas políticas de Estado em formatos distintos, fundamentadas, de modo geral, no centralismo ou no federalismo, guardadas suas especificidades (CASTRO, 2005).

Iná E. de Castro (2005, p. 165) recorda o arranjo federativo fundador do Estado Republicano Brasileiro: "A República adotou a estrutura federativa como mecanismo de descentralização do poder imperial definindo as três esferas político-administrativas: a federal, a estadual e a municipal". No Brasil, o federalismo acomodou as tensões da necessidade de uma união das diferenças para formar uma unidade. Havia, portanto, uma disfunção entre um formato político administrativo e a manutenção de uma unidade cuja sustentação fora dada pela extensão territorial, desde o Brasil Colônia (CASTRO, 2005)[108]. Deve-se ressaltar que as diferenças encontradas pela extensão territorial brasileira correspondiam a uma "constelação de feitorias" de "extraordinária polivalência cultural, no contexto de enorme heterogeneidade estrutural", como fora resgatado de Celso Furtado[109].

O Federalismo "enquanto pacto territorializado do poder" pode ser definido como:

> convenção sociopolítica que busca coesionar entes não equipotentes econômica e politicamente, procurando forjar um mínimo de coerência de propósitos em determinada escala espacial, definindo e tramando compromissos pactuados, com mínimos patamares de orientação de compartilhamento e corresponsabilidade de destino no curso do processo de desenvolvimento. (BRANDÃO, 2014, p. 213).

Para o caso brasileiro, entretanto, como aponta o autor, há uma especificidade com "a construção de uma escala nacional em contexto de divisão tripartite de poderes republicanos e de estruturação de um complexo regime de federalismo trinitário, em que todos os entes têm autonomia" (BRANDÃO, 2014, p. 214). Essa característica do formato político administrativo brasileiro apresentou, historicamente, um curioso movimento pendular que intercala ora o centralismo autoritário, ora o federalismo

[108] A unidade que conferia uma identidade nacional fora forjada e a ideologia que a fabricou fora retratada por historiadores, antropólogos e geógrafos brasileiros.
[109] Brandão (2014, p. 217).

investido no mandonismo local[110].Ou seja, um arranjo federativo que foi construído sobre pactos entre grupos dominantes, em todas as unidades administrativas da federação (CASTRO, 2005; BRANDÃO, 2014).

Celso Furtado afirmou, décadas atrás, que, no Brasil, a luta pelo federalismo estava "ligada às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas do imenso território que o forma" (FURTADO *apud* BRANDÃO, 2014, 217).

A despeito dessas aspirações, num determinado período histórico brasileiro, após os governos do regime militar, havia excessiva centralização no processo decisório em escala federal, ineficiência, corrupção e ausência de participação popular. Uma das grandes reivindicações democráticas dos anos 1980, além do próprio fim da ditadura e retorno à democracia, consistia justamente em apontar as virtudes de outro modelo, embasado na descentralização: "Centralização e autoritarismo eram ambos encarados como filhos da ditadura, ao passo que descentralização, democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública andariam automaticamente juntas" (ARRETCHE, 2002a, p. 26).

A descentralização, com a gestão local de políticas públicas, colocava-se como oposição aos "vícios e problemas gerados pelas estruturas centralizadas instituídas ao longo do século 20" e, assim, tornava-se "portadora de expectativas as mais positivas com relação a resultados desejáveis da ação do Estado" (ARRETCHE, 2003a, p. 332). A ênfase das políticas governamentais se dirigia para a escala local e para um reforço do municipalismo, como reação política aos 25 anos de centralização federal promovida pelos governos da ditadura militar (LIMONAD, 2013).

Brandão analisa de forma crítica a combinação de, pelo menos, três processos políticos e econômicos durante os anos 1980, que atravessaram e interpuseram as escalas nacionais:

> (...) o debate sobre a necessidade de uma repactuação federativa surge no Brasil em um momento histórico paradoxal e eivado de contradições (...), pois três processos distintos se entrecruzaram no curso do processo histórico: os processos de liberalização econômica dos países centrais; o processo de redemocratização brasileiro; e a profunda crise fiscal, financeira e de legitimidade do Estado. A discussão sobre o

[110] Assim, a grosso modo, houve ciclos que seguiram a seguinte periodização: 1891-1930, de descentralização; 1930-1945, de centralização; 1946-1963, de descentralização; 1964-1985, de centralização; e 1985-1990, de descentralização. Após meados de 1990 o resultado foi pouco claro, com miniciclos de centralização-descentralização desorganizados, mas depois apontando para a recentralização (BRANDÃO, 2014).

> caráter do federalismo brasileiro e a necessidade de repactuação de suas relações ressurgiu em contexto de um ambiente político e econômico inóspito, portanto em conjuntura pouco adequada para enfrentar seus impasses históricos. (BRANDÃO, 2014, p. 218).

Assim, o contexto político da década de 1980 apresentou profundas contradições e um intenso debate sobre o Estado Brasileiro. A crise do federalismo era já uma dimensão da crise do Estado, cujo formato descentralizado encaixava-se na política neoliberal de modo que a descentralização era antes, fiscal (FIORI[111] *apud* BRANDÃO, 2014).

No texto da nova Constituinte (de 1988)[112] se destacam os mecanismos fiscais da descentralização política pelo repasse de recursos como "transferências constitucionais obrigatórias da União para os estados, municípios e regiões" no que Arretche (2004, p. 18) sinalizou como a "descentralização de receita, mas não encargos":

> Na Constituição de 1988, o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios têm como fonte de receita a soma de 44% da receita dos dois maiores impostos federais[113], **sendo que as receitas provenientes das transferências constitucionais podem ser gastas de modo bastante autônomo pelos governos subnacionais, excetuando-se as vinculações constitucionais de gasto em saúde e educação**. Entretanto, as regras que acabaram por reger as transferências constitucionais têm por consequência recriar novas desigualdades entre as Unidades da Federação (PRADO, 2001, p. 54). É enorme a variação na receita disponível entre os municípios e Estados brasileiros. Na prática, estas desigualdades limitam definitivamente a possibilidade de que se estabeleçam constitucionalmente competências exclusivas entre os níveis de governo para as ações sociais. **A autoridade do governo federal para induzir as decisões dos governos locais, no sentido de que estas venham a coincidir com as suas próprias prioridades, permanece limitada, uma vez que estes detêm autonomia fiscal e política, tendo, portanto, condições**

[111] "A democratização de um Estado autoritário e centralizante e a descentralização fiscal de um Estado desenvolvimentista falido" (FIORI *apud* BRANDÃO, 2014, p. 218) que se configurou no "Estado pós-desenvolvimentista" no Brasil (SOUZA, 2001, p. 54-55).

[112] Salienta-se que foi a Constituição Federal de 1946 que deu início à prática de transferências constitucionais da União para a solução de problemas regionais, no caso para o Nordeste (ISMAEL, 2014).

[113] Para atualizar a informação, recentemente o Congresso aprovou uma Proposta de Emenda à Constituição, que aumenta em um ponto percentual o repasse da União ao Fundo de Participação dos Municípios, o FPM. Com tal emenda, a partir de 2016, o fundo passará a receber 24,5% do produto líquido da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, o IPI. Notícia da Câmara dos Deputados Disponível em:<http://www2.camara.leg.br>. Acesso em: 12/11/2014.

> **institucionais para não aderir às políticas federais**. (ARRETCHE, 2004, p.19, grifos nossos).

O resultado desse arranjo – mais que pacto – entre os entes federados é a ausência de mecanismos institucionais que estimulem a cooperação intergovernamental como uma força centrífuga e desagregadora, já que, em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais – com autonomia política e fiscal – estabeleçam sua própria agenda na área social, independente da agenda do Executivo federal (ARRETCHE, 2004; BRANDÃO, 2014; ISMAEL, 2014).

Ismael (2014) enfatiza a determinação de relações entre os entes federados calcada em competição-cooperação daqueles como agentes econômicos. Nesse sentido, há limites tanto na cooperação ("a cooperação não pode ser pretexto para a intervenção do governo federal sobre as demais esferas, tampouco para permitir a criação de qualquer hierarquia federativa entre os entes federados") quanto na competição ("que não deve inibir a formação de arenas políticas cooperativas e a elaboração de projetos compartilhados entre as Unidades da Federação")(ISMAEL, 2014, p. 187):

> O modelo federalista é marcado por algumas ambiguidades recorrentes, quais sejam, unidade *versus* diversidade; centralização *versus* descentralização; forças centrípetas *versus* forças centrífugas; e cooperação *versus* competição. (...) No arranjo federativo, a cooperação encontra-se presente na origem e no seu desenvolvimento (...). Entretanto, a cooperação não pode ser pretexto para a intervenção do governo federal na esfera estadual, tampouco para permitir a criação de qualquer hierarquia federativa entre os entes federados. A competição é resultado natural da não centralização do modelo federalista. As diversas unidades territoriais possuem poderes para disputar os recursos necessários para o seu desenvolvimento econômico e social. (ISMAEL, 2014, p. 187).

Como o processo denominado descentralização das políticas sociais corresponde genericamente à "institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais", Arretche (1996, p. 1) advertia que a União não podia se retirar de cena deixando que os municípios passassem a assumir espontaneamente tais competências de gestão. Para tanto, seria

necessária uma ação política deliberada, no sentido de criação de "estratégias de indução eficientemente desenhadas para delegar a outro nível de governo a responsabilidade pela gestão" (ARRETCHE, 1996, p. 1). A autora, portanto, afirma que a "ação do governo federal permanece necessária para viabilizar patamares básicos de produção de serviços sociais" (ARRETCHE, 2004, p. 19).

Em um cenário otimista, em que as agendas municipais dos governos locais estivessem comprometidas com as políticas sociais, de fato, poder-se-ia deixar tal atribuição apenas à autonomia desse ente, considerando, porém, que:

> Não há nenhuma garantia intrínseca à autonomia dos governos locais que os torne responsáveis, comprometidos com as necessidades dos cidadãos e determinados a administrar com eficiência. (...) Não há dúvida de que há governos locais responsáveis e comprometidos com a eficiência da gestão e o atendimento das demandas dos cidadãos por motivos programáticos e/ou da qualidade moral de seus governantes. Mas, a responsabilidade dos governos locais – e, por consequência, a qualidade de um sistema assentado sobre a descentralização – somente poderia ser garantida exclusivamente com base no programa dos partidos e na qualidade moral dos governantes se fosse possível garantir que governantes deste tipo fossem a maioria. (ARRETCHE, 2003a, p. 334).

Portanto, a autonomia decorrente da descentralização dos governos locais não garante a qualidade ou o comprometimento da política implantada. A autonomia local, por sua vez, cria "oportunidades institucionais para que os governantes implementem decisões de acordo com suas próprias preferências, as quais não são necessariamente compatíveis com o interesse público e o bem-estar da população" (ARRETCHE, 2003a, p. 335).

De acordo com o modelo instituído de descentralização político-financeira de Estados e municípios (com a distribuição de competências entre todos os entes federados), a promoção de políticas públicas fica comprometida já que produz "superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais" (ARRETCHE, 2004, p. 22).

A autora (ARRETCHE, 1996; 2002a; 2002b)[114] analisou o extensivo programa de descentralização das políticas sociais, que se implementou no final dos anos 1990, com

[114] Diferentemente de Fiori, para Arretche (1996, p. 2), a descentralização não era apenas fiscal: "A descentralização das políticas sociais não é simplesmente um subproduto da descentralização fiscal nem

a redefinição de atribuições e competências, caracterizando uma mudança no padrão, até então centralizado, do Sistema de Proteção Social Brasileiro (SPSB), tal como constituído ao longo dos anos 1960 e 1970[115]. Em ritmo lento e com variações no alcance do fenômeno para cada uma das políticas sociais, a descentralização representava, segundo a autora, um processo inédito de transferência paulatina de um conjunto significativo de atribuições de gestão que, dependendo de cada política, tomava a forma da estadualização e/ou municipalização.

Em algumas políticas sociais, como a educacional e a de saúde, os programas de descentralização tinham como meta a municipalização da gestão de determinadas tarefas, ao passo que na política habitacional, a perspectiva era de que se constituíssem sistemas estaduais de prestação de serviços. Pelo menos duas ações identificavam a descentralização da política habitacional para a escala estadual: a criação de instâncias colegiadas estaduais para a alocação do FGTS[116] e a emergência de sistemas estaduais de habitação[117].

Atualmente, pode-se falar de um esmaecimento na escala estadual que não engendra nem promove diretamente processos, mas replica uma rede de apoio como uma "esfera intermediária de poder" (BRANDÃO, 2014, p. 221). Isto é, ela interfere na produção da política, mas de forma indireta, como a exemplo, na complementação do aporte de recursos para municípios em algumas modalidades[118] dentro de programas federais.

---

das novas disposições constitucionais derivadas da Carta de 1988. Ao contrário, esta ocorreu nas políticas e nos Estados em que a ação política deliberada operou de modo eficiente". Aqui, o diferentemente é obrigatório, pois se refere a 2 seres distintos, Fiori e Arretche. Que eles são diferentes está claro.

[115] Essas políticas sociais correspondiam à educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular, exceção à previdência social.

[116] A autora analisou a adesão total de um Sistema Estadual de Habitação (em 1995) para distribuição dos recursos do FGTS (antes centralizados pela União) pelos governos do Ceará, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Bahia e Pernambuco.

[117] O artigo é de 1996 e analisa o processo de descentralização da política habitacional no período entre 1987 a 1994. Entre os Estados analisados, o Sistema Estadual de Habitação apenas foi materializado em São Paulo e Ceará. No Rio Grande do Sul, ocorreu a extinção da COHAB simultaneamente à redução do gasto e redução da oferta, enquanto nos demais Estados analisados (Ceará, São Paulo, Paraná, Bahia e Pernambuco) se desenvolveram programas próprios; mas a origem dos recursos variou com recursos federais no PR, BA e PE; recursos próprios no CE e recursos estaduais em SP. Quanto à oferta habitacional também oscilou com a manutenção no PR e CE; a expansão em SP e a redução em PE e BA.

[118] A Secretaria Estadual de Habitação do RS aporta recursos financeiros para a complementação da produção habitacional do MCMV, no valor de R$ 3.000,00 por unidade habitacional.

Bonduki (2014) também analisou o processo de descentralização da política habitacional com programas municipais que, do ponto de vista político, fez surgir um conjunto de experiências criativas de habitação social, acentuado em um quadro de ajuste fiscal e, portanto, poucos recursos municipais, em gestões municipais de vanguarda.

Por força das circunstâncias, municípios e estados tiveram de elaborar soluções e enfrentar de forma autônoma a questão habitacional, o que, positivamente, fez emergir, ainda que de forma pontual e fragmentária, um amplo conjunto de experiências criativas com habitação social (BONDUKI, 2014).

De toda forma, seja com maior ênfase na escala estadual (em alguns Estados), seja com maior ênfase na escala municipal[119]o período marcou maior autonomia desses entes e fez surgir concepções e modelos distintos que seriam retomados para o enquadramento da política habitacional na escala federal, anos depois.

3.2 FGTS: A EMERGÊNCIA DE UMA POLÍTICA DE ESTADO SEM UM APARELHO ESTATAL

Dentro da crítica da habitação popular, a análise recai extensivamente sobre o vácuo deixado pela extinção do BNH, apenas sendo preenchido com a criação do Ministério das Cidades, quase duas décadas depois. Esse "vácuo" apenas faz sentido em uma análise estritamente institucional, já que a fonte de recursos que financiou aquela política nunca deixou de existir: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)[120].

De fato, após a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986, em conjunto com as demais estruturas herdadas dos governos militares[121], deixou de existir

[119] Bonduki (2014) cita diversas experiências municipais virtuosas em capitais e demais cidades brasileiras: São Paulo; Rio de Janeiro; Salvador; Vitória, Belo Horizonte, Recife, Santo André e Santos. Destaca a intervenção habitacional paulistana com aproximadamente 250 empreendimentos para quase 70 mil famílias (Programa de Habitação Social do Município, entre 1989 e 1992).

[120] "O fim do BNH não significou a alteração substantiva do formato operacional pré-existente. Continuaram valendo, por exemplo, as regras do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). As fontes principais dos recursos do sistema - as cadernetas de poupança e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) - não deixaram de existir" (VALENÇA, 2014, p. 347).

[121] Alguns autores chegam a falar de "desmantelamento do Estado" com grande parte de sua aparelhagem, incluindo todas as instituições que tratavam as políticas públicas sociais, como o Minter, herdado do período da ditadura militar e dentro do qual estava o BNH (LIMONAD, 2013).

um aparelho estatal centralizador na escala federal, mesmo que houvesse ainda expectativas de que o antigo pudesse ser reestruturado e reformulado:

> A decisão de extinguir o BNH, sem colocar nada em seu lugar, foi executada sem resistência da sociedade e da opinião pública, pois o banco tinha se tornado uma das instituições mais odiadas do país (...). Com o fim do BNH, perdeu-se uma estrutura de caráter nacional que mal ou bem, tinha acumulado enorme experiência, formado técnicos e financiado a maior produção habitacional da história do país e que, embora com equívocos, era articulada (...) Pouco depois[122], o Ministério do Desenvolvimento Urbano também foi extinto, aprofundando o desmonte da ainda incipiente estrutura institucional voltada para o setor urbano e habitacional, que mal tinha começado a ser estruturado. (BONDUKI, 2014, p. 295).

O FGTS é um fundo destinado a indenizar trabalhadores demitidos sem motivo e representa, por conseguinte, um patrimônio dos trabalhadores, tendo sido primeiramente administrado pelo BNH (de 1967 até 1983) e, em seguida (até os dias de hoje), pela Caixa Econômica Federal:

> Destitui-se a garantia emprego – reprodução da força de trabalho – pela possibilidade, remota, de comprar uma casa para morar. Com as alterações de relações trabalhistas, o Estado instituiu um fundo, com o argumento de que garantiria indenizações para os trabalhadores. O fundo pode ser retirado em sua totalidade em casos de demissão, aposentadoria ou morte do trabalhador. Quando a rescisão for feita a pedido do empregado, o FGTS pode ser retirado, total ou parcialmente para, entre outros motivos, adquirir sua casa própria. A responsabilidade do empregador passou a ser indireta, obrigado a depositar oito por cento do salário de cada trabalhador[123] no BNH, que administra os depósitos, os cálculos de juros e a correção monetária. (RODRIGUES, 2012, p. 13-14.).

Como apontou a autora, no âmbito das políticas públicas, o FGTS passou a ser o fundamento da política urbana, não apenas a principal fonte de financiamento para a produção de unidades habitacionais, mas também para a produção e reprodução do espaço urbano das cidades brasileiras, o que culminou com um modelo de urbanização bastante conhecido e criticado pela literatura brasileira, com a expansão das periferias

[122] O presidente recém-eleito, Tancredo Neves, havia proposto a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano no governo da "Nova República".
[123] O FGTS é constituído da contribuição compulsória de 8% sobre a folha de salário paga mensalmente aos trabalhadores enquadrados no regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

urbanas, sem infraestrutura, isolando os trabalhadores em conjuntos habitacionais distantes das áreas equipadas com infraestrutura e dos meios de consumo coletivo (RODRIGUES, 2012).

A criação e o uso do FGTS, ou antes, a captura desse recurso dos trabalhadores para financiar a política urbana brasileira e, mais especificamente, a habitação popular, engendrou mudanças profundas que vincularam o mundo do trabalho com a reprodução do espaço urbano, imprimindo uma nova forma de socialização capitalista da exploração da força de trabalho, deslocando, no entanto, a centralidade do mundo do trabalho[124].

Se o BNH representou o aparelho estatal centralizador que promoveu a máquina da urbanização capitalista "acelerando a dinâmica de produção do espaço urbano e a desigualdade socioespacial" (RODRIGUES, 2012, p. 14), foi graças aos recursos onerosos dos trabalhadores, cujo fundo (FGTS) que os indenizava rompia com sua estabilidade no emprego[125], concretizando a "acumulação flexível do capital, fragilizando as relações de trabalho e as lutas de trabalhadores":

> Essa política pública implicou radicais transformações no mundo do trabalho e na produção e reprodução do espaço urbano, bem como na reprodução das relações sociais. Em síntese, ao alterar as relações de trabalho, desativou a estabilidade no emprego, concentrou recursos e imprimiu nova lógica na produção do espaço urbano, implantando grandes conjuntos habitacionais nas fímbrias das cidades. Intensificou, ao mesmo tempo, a exploração da força de trabalho e as desigualdades socioespaciais. Pode-se dizer, ainda, que definiu as políticas públicas subsequentes como, entre outros exemplos, os programas de financiamento da CEF. (RODRIGUES, 2012, p. 15).

Torna-se uma engrenagem do Estado capitalista, na medida em que constituiu a base da difusão da ideologia da casa própria, redefinindo a meta de vida dos brasileiros na perseguição desse "sonho", isto é, entende-se que a imposição da ideologia da casa própria criou condições objetivas que estabeleceram as formas subjetivas de lutas dos trabalhadores, dos movimentos populares urbanos, com a ilusão de que a casa própria

[124] As carteiras hipotecárias dos IAPs se referiam ao trabalhador registrado em carteira profissional (para alugar ou comprar uma casa nos conjuntos dos IAPI, IAPTC, IAPC, entre outros, era necessário estar vinculado ao mercado de trabalho de sua categoria profissional).

[125] A garantia de estabilidade do trabalhador no emprego era adquirida após nove anos e seis meses e o trabalhador não podia ser demitido sem que o empregador pagasse um mês de salário (no valor do último salário) por ano trabalhado (RODRIGUES, 2012).

e o fundo de indenizações resolveriam os problemas da sobrevivência. Embora a promessa da casa própria não tenha se concretizado para todos indiscriminadamente, a ideologia da casa própria se tornou dominante e funcional ao discurso hegemônico. Essa ideologia atribui a responsabilidade ao trabalhador desempregado (que acessa o benefício – indenização), lançando-o ao mercado em busca da consecução desse sonho.

Arretche (2002a; 2002b) analisou dois fenômenos atrelados à política habitacional da década de 1990: "desfinanciamento" e "desestatização" das empresas públicas de habitação, culminando na introdução de elementos de mercado. Data dessa época a criação do Programa Carta de Crédito Individual e Associativo[126], que rompia com o paradigma do modelo anterior porque concedia financiamentos diretamente ao mutuário final para aquisição de um imóvel diretamente no mercado imobiliário (moradia nova ou usada ou até mesmo para a construção ou reforma):

> (...) Portanto, via gestão seletiva das linhas de crédito, ocorreu uma inflexão significativa na política habitacional: de um modelo centrado no financiamento à produção de habitações novas, e assentado em uma rede de prestadoras públicas, para um modelo centrado no financiamento ao mutuário final. A gestão seletiva das linhas de financiamento [em programas específicos] não foi um resultado não intencional, derivado da exigência de adimplência junto ao governo federal para obtenção de recursos do FGTS, isto é, o desfinanciamento das empresas públicas não foi resultado apenas das taxas de inadimplência das prestadoras públicas. A meta de prioridade de aplicação de recursos no Programa de Carta de Crédito em detrimento do Programa Pró-Moradia foi objeto de uma resolução do Conselho Curador do FGTS (nº 246) já em 1996. Assim, o desfinanciamento das empresas públicas fez parte de uma estratégia cujo objetivo central era introduzir mecanismos de mercado na gestão das políticas de desenvolvimento urbano. (ARRETCHE, 2002b, p. 441-442).

De fato, entre 1995 e 2000, doze das 44 Companhias de Habitação (COHABS) declararam falência ou diversificaram suas atividades, passando a operar como institutos de desenvolvimento urbano, e não mais como agências de promoção pública de habitações para baixa renda (ARRETCHE, 2002b)[127].

[126]Dirigido à população de até doze salários-mínimos.
[127]As COHABs do Ceará, Alagoas, Rondônia, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Espírito Santo, Mato Grosso e Goiás foram fechadas. A COHAB do Rio Grande do Sul havia declarado falência antes de

Da mesma forma, Arretche (2002a; 2002b) e Bonduki (2014) apontam para a absorção de maior parte dos recursos do FGTS para os Programas Carta de Crédito Individual e Associativo, em detrimento da intervenção pelo setor público, isto é, com a redução de recursos do FGTS para o Programa Pró-Moradia, operado por Prefeituras[128]. Mesmo como fonte de recursos perene, o FGTS foi impactado com o ajuste fiscal e endividamento do país com o Fundo Monetário Internacional (FMI) durante a cartilha neoliberal (sob o governo FHC), tendo sido restringidos o crédito e o gasto público, chegando mesmo a ser paralisado o Programa Pró-Moradia (BONDUKI, 2014).

A Lei nº 8.036, de 1990[129], estabelece que, no mínimo, 60% do orçamento do FGTS deve ser aplicado em habitação popular, enquanto o restante (40%) deve ser destinado ao saneamento básico e infraestrutura urbana[130].

Entre os demais fundos da atual política habitacional - Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) - o FGTS representa o fundo que mais aporta recursos. Seus recursos se destinam aos Programas Carta de Crédito Individual[131] e Carta de Crédito Associativo, e também para o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV - Faixas II e III, para famílias com renda mensal entre R$1.600,00 e R$ 5.000,00)[132].

1995. As empresas estaduais da Bahia, Distrito Federal e Rio de Janeiro se transformaram em agências de desenvolvimento urbano.

[128] Para ilustrar o processo, entre 1995 e 1998, a rede de empresas públicas de habitação recebeu 11,5% dos recursos do FGTS pelo Programa Pró-Moradia; 28% dos recursos destinados ao Programa Carta de Crédito Associativo; enquanto 76% foram para o Programa de Carta de Crédito Individual (ARRETCHE, 2002).

[129] A Lei nº 8.036, que dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências, é de11/05/1990. O Artigo 9º § 2º Os recursos do FGTS deverão ser aplicados em habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana. As disponibilidades financeiras devem ser mantidas em volume que satisfaça as condições de liquidez e remuneração mínima necessária à preservação do poder aquisitivo da moeda. § 3º O programa de aplicações deverá destinar, no mínimo, 60 (sessenta) por cento para investimentos em habitação popular. § 4º Os projetos de saneamento básico e infraestrutura urbana, financiados com recursos do FGTS, deverão ser complementares aos programas habitacionais.

[130] O Patrimônio Líquido do FGTS saltou de R$ 26,43 bilhões, em 2012, para R$ 28,6 bilhões, em 2013, numa variação de 8,22%. Valores apresentados na Ata da 142ª Reunião Ordinária do CCFGTS. Site oficial do FGTS. Disponível em: <http://www.fgts.gov.br/>. Acesso em: 08/10/2014.

[131] Modalidades do CCI são: Aquisição de Unidade Habitacional, Construção de Unidade Habitacional e Cesta de Material de Construção.

[132] "Há uma alteração significativa nas aplicações do FGTS com o PMCMV que fortalece a produção de novas unidades ampliando assim o estoque de moradias, combatendo o déficit em detrimento do financiamento de imóvel usado". Trecho da entrevista realizada com membra do CCFGTS para a presente Tese, em 08/10/2014.

Em 2009, o subsídio fixado para o PMCMV era de 75% a cargo do FGTS, enquanto 25% era ônus da União (Orçamento Geral da União - OGU). Já em 2011 esse percentual se alterou, elevando para 82,5% o subsídio fixado a cargo do FGTS, diminuindo, portanto, o ônus da União, estabelecido em 17,5%. Entretanto, "em nenhum momento a União aportou os recursos compromissados o que fez o FGTS emprestar recursos à União"[133].

Por fim, trata-se de uma política pública dentro de uma esfera pública e de um fundo público operado por um banco público[134] e gerido por um Conselho Curador[135] representado pela sociedade civil organizada (entidades sindicais de trabalhadores, empresários) e o poder público. A Lei de regência (8.036/1990) estabelece o Ministério das Cidades (à época da homologação da Lei, correspondia ao Ministério da Ação Social), como o gestor das aplicações do Fundo, a quem compete, também, o acompanhamento da execução dos programas; o aporte ao Conselho Curador com estudos técnicos e a definição de metas a serem alcançadas nos programas. Cabe

[133] Essas informações referentes aos valores percentuais e ao empréstimo do FGTS à União foram concedidas por entrevista realizada com membra do CCFGTS para a presente Tese, em 08/10/2014. Quanto aos valores percentuais, a mesma informação pôde ser checada e atualizada pelo site que disponibiliza notícias periódicas e as atas. De acordo com notícia veiculada pelo site oficial do FGTS os financiamentos, da ordem de R$ 100 bilhões injetados no Programa Minha Casa Minha Vida, desde a sua criação, em 2009, possibilitaram a concessão de descontos (subsídios) que totalizam R$ 27,7 bilhões na produção de 1.472.735 unidades até o mês de outubro de 2014."FGTS aplicou mais de R$ 100 bilhões no Programa Minha Casa Minha Vida". Disponível em: <http://www.fgts.gov.br/>. Acesso em: 07/11/2014.

[134] Destaca-se parte das atribuições relacionadas ao agente operador conforme a já referida Lei 8.036. Art. 7º À Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador, cabe: I centralizar os recursos do FGTS, manter e controlar as contas vinculadas, e emitir regularmente os extratos individuais correspondentes às contas vinculadas e participar da rede arrecadadora dos recursos do FGTS; II expedir atos normativos referentes aos procedimentos administrativo operacionais dos bancos depositários, dos agentes financeiros, dos empregadores e dos trabalhadores, integrantes do sistema do FGTS; III definir os procedimentos operacionais necessários à execução dos programas de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana, estabelecidos pelo Conselho Curador com base nas normas e diretrizes de aplicação elaboradas pelo Ministério da Ação Social; IV elaborar as análises jurídica e econômico-financeira dos projetos de habitação popular, infraestrutura urbana e saneamento básico a serem financiados com recursos do FGTS. Ressalta-se que essa Instituição pode desempenhar também papel de AGENTE FINANCEIRO atuando como instituição financeira responsável pela operação de crédito, concorrendo em igualdade de condições com outros bancos no mercado. Disponível em: <http://www.fgts.gov.br/> Acesso em: 07/11/2014.

[135]O Conselho Curador do FGTS – CCFGTS é um órgão colegiado tripartite composto por representantes de três centrais sindicais (CUT, CGT e Força Sindical); três representantes dos empregadores (Confederação Nacional da Indústria – CNI, Confederação Nacional do Comércio – CNC e Confederação Nacional das Instituições Financeiras, CNF) e; seis representantes do governo (ministérios do Planejamento, Trabalho e Emprego, Fazenda, Desenvolvimento; CEF e Banco Central), presidido pelo Ministério do Trabalho e Emprego. O CCFGTS tem como função estabelecer as diretrizes e as normas para utilização de recursos do FGTS em consonância com a política nacional de desenvolvimento urbano. Portanto, o CCFGTS atualmente é composto por 24 membros, sendo 12 representantes do Governo Federal, 12 da sociedade civil (06 dos trabalhadores e 06 dos empregadores).

ressaltar que a existência desse órgão gestor, bem como a do Ministério do Trabalho e Emprego,[136] não representa uma esfera de comando na condução da política do FGTS, posto que o Fundo seja público (dos trabalhadores), mas não estatal, devendo se submeter à instância deliberativa do CCFGTS, essa, de fato, a arena de lutas, alçada ao nível de regulação federal da política.

De fato, o FGTS não prescinde de um órgão federal ou municipal de mediação entre a gestão do fundo e o usuário final (trabalhador), dependendo, tão somente, do repasse do recurso pelo agente operador (Caixa Econômica Federal). Os entes federados servem não como instância de poder da política, mas como escalas de redistribuição dos recursos dessa política:

> Conforme deliberação do CCFGTS, cada unidade da federação deveria ter um orçamento anual, calculado com base na arrecadação líquida do Fundo e em critérios de distribuição entre os estados que atribuíssem pesos distintos às variáveis: arrecadação do FGTS, população urbana e déficit habitacional e de água e esgoto. Este orçamento estabelece o valor máximo que pode ser emprestado para cada Estado anualmente. (ARRETCHE, 2002b, p. 453-454).

Entrementes sua invisibilidade[137] o Fundo dos Trabalhadores fora se alojando de forma constante e significativa na engrenagem do Estado Capitalista posta em movimento pela "socialização capitalista das forças produtivas" (RODRIGUES, 2012, p.17).

> Interessa-nos lembrar que com esse Fundo foi possível montar uma complexa engenharia financeira de captação de recursos extra-orçamentários que, associada a uma rede institucional bem distribuída no território, continua viabilizando, até hoje, recursos contínuos e

[136]A Presidência do Conselho Curador é exercida pelo Ministério do Trabalho. Assim o voto de desempate é do Presidente que atualmente é o próprio Ministro do Trabalho e Emprego. Compete a tal órgão manter os meios necessários ao exercício do Conselho Curador com uma Secretaria Executiva e logicamente, aplicar a legislação trabalhista em voga, prevendo multas e penalidades aos empregadores que não a respeitarem, contudo, seu papel não é de pautar nem deliberar de forma exclusiva sobre o Fundo.

[137]Mesmo entre os beneficiários de programas habitacionais Carta de Crédito Individual ou Associativo desconhecem a fonte de seus financiamentos como constatou o Relatório de Avaliação dos Programas do FGTS, intitulado "Resultado da Aplicação Nacional 2013" da Caixa Econômica Federal, cuja cobertura da pesquisa abrangeu 751 municípios distribuídos em 26 Unidades da Federação. As respostas para o questionamento sobre "conhecimento quanto à origem dos recursos" a maioria dos entrevistados (beneficiados) declarou que os recursos são oriundos da própria CAIXA e, em segundo lugar, destacou-se a opção "não sabe" (CAIXA ECONOMICA FEDERAL, 2013).

> seguros para as políticas de habitação e saneamento em nível nacional. (ROSSETO, 2003, p. 17).[138]

O FGTS foi a política urbana e habitacional por excelência, nascida na ditadura (apenas três anos após o golpe de 1964), acompanha todo esse período da história brasileira e sua maturidade se dá no período da redemocratização. Trata-se, portanto, de uma política de Estado com quase 50 anos de existência, entre os quais, 20 anos, mantiveram-se sem a institucionalização, sem a sustentação de um órgão específico, isto é, mesmo com a extinção do BNH, a política que foi posta em movimento em 1967 continuou a financiar a produção habitacional e urbana do país.

3.3 O MINISTÉRIO DAS CIDADES, APARELHO QUE (RE) CENTRALIZOU A POLÍTICA URBANA HABITACIONAL

A União reassumiu a centralidade da questão urbana e habitacional com a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Após dezessete anos (contados a partir da extinção do BNH em 1986), sem uma estratégia ou direção nacional, e diante de um quadro de crise fiscal do Estado e de vácuo meramente institucional, uma nova configuração determinou um novo arranjo de escalas para a política habitacional. O Ministério das Cidades, portanto, alçou a escala federal novamente à esfera institucional, ao nível de regulação da política habitacional e urbana.

No aspecto formal - institucional e gerencial - temos hierarquicamente um conjunto de programas desenhados na escala federal para o planejamento do espaço urbano municipal. Historicamente, contudo, foram algumas experiências municipais de êxito, acumuladas durante o período de democratização até a instituição do Ministério das Cidades, que desembocaram no órgão (BONDUKI, 2014), deixando patente que, no Brasil do complexo regime de federalismo trinitário, as escalas da política urbana e habitacional são determinadas como linhas cambiantes, flexíveis, passíveis de serem rearticuladas e justapostas, ao sabor de conjunturas históricas. A relação Ministério das Cidades x municípios demarca não apenas duas escalas geográficas administrativas,

[138] É uma publicação do Instituto de Estudos Especiais/Polis (PUC-SP), nomeada Observatório dos Direitos do Cidadão, acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, nº 14/Fundo Municipal de Habitação. Mas tem uma única autora, R. Rosseto (2003).

mas também duas dimensões políticas: uma do planejamento (federal) e outra da gestão (municipal), perfazendo o percurso da produção da política espacial que culmina na produção do espaço urbano municipal.

Há um acúmulo histórico e político que não pode ser ignorado, nas últimas décadas, marcando-as com uma expressiva luta e intensa mobilização de movimentos populares, trabalhadores, sindicatos, Universidades e outros setores da sociedade brasileira, cujos esforços puseram em movimento engrenagens poderosas para uma nova política urbana, levando à constituição de marcos regulatórios nacionais (em particular, o Estatuto da Cidade, em 2001) e a adoção de medidas legislativas que foram determinantes para o desenvolvimento das políticas públicas urbanas atuais no país (VALENÇA, 2014; SOUZA, 2013; BONDUKI, 2014).

Esse acúmulo político e social culmina no ideário da Reforma Urbana[139], autêntico e genuinamente brasileiro, que, de fato, nada mais é que a "apropriação do planejamento e da gestão urbanos pelo pensamento crítico" (SOUZA, 2013, p. 155), a partir de uma "síntese intelectual que se operou no Brasil nos anos 80 e 90, fruto da sinergia de décadas de acúmulo de importantes análises com a reflexão técnica sobre planejamento e a experiência dos movimentos sociais" (SOUZA, 2013, p. 156).

A Reforma Urbana passa a ser compreendida como uma "agenda pública" que vem à tona para o debate público, justamente por meio da difusão e do reconhecimento dos problemas urbanos. Como um mecanismo da esfera pública, essa agenda está livre de uma determinação exclusivamente estatal, agregando interesses divergentes, institucionalizando conflitos e possibilitando diferentes alternativas (MELAZZO, 2010).

Sua concepção, que deve ser "progressista e crítica para fazer valer os princípios básicos de justiça social na cidade" (VALENÇA, 2014, p.346), pode ser caracterizada como um "conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para "(...) o objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades" (SOUZA, 2013, p. 158).

Com a renascente democracia brasileira, surgiram governos populares municipais de partidos de esquerda que experimentaram orçamentos participativos,

[139] Ressalta-se a existência da emenda popular da Reforma Urbana subscrita por 130.000 eleitores da parte da sociedade civil à Assembleia Constituinte por meio do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU).

conselhos, debates e audiências públicas, enfim, práticas relacionadas à democracia participativa e cidadã. É desse período denso politicamente (década de 1990) a formulação de propostas e programas, como a urbanização de favelas, a construção de moradias por autogestão, intervenções em cortiços nas áreas centrais, assistência técnica e jurídica à moradia, programas de recuperação urbana (BONDUKI, 2014; VALENÇA, 2014; SOUZA, 2013).

A criação e o formato do Ministério das Cidades buscaram romper a visão setorial da urbanização e explicitaram as várias faces do espaço urbano articuladas por diversas agendas políticas:

> A criação do Ministério das Cidades constituiu um fato inovador nas políticas urbanas, na medida em que superou o recorte setorial da habitação, do saneamento e dos transportes (mobilidade) e trânsito para integrá-los levando em consideração o uso e a ocupação do solo. (...) Outro aspecto fundamental de sua criação está na busca da definição de uma política nacional de desenvolvimento urbano em consonância com os demais entes federativos (município e estado), demais poderes do Estado (legislativo e judiciário) além da participação da sociedade visando à coordenação e à integração dos investimentos e ações nas cidades do Brasil, dirigidos à diminuição da desigualdade social e à sustentabilidade ambiental. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013, s/p).[140]

Essas agendas políticas pautaram a estrutura administrativa do Ministério das Cidades, que se materializou em quatro Secretarias Nacionais: Habitação, Saneamento, Programas Urbanos, Transporte e Mobilidade.

Desde a 1ª Conferência Nacional das Cidades, inúmeras reivindicações populares foram apresentadas, apontando para a urgente necessidade de políticas integradas e programas nas áreas de habitação popular, a partir da criação e do fortalecimento de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano que contemplasse, além da moradia digna, do saneamento ambiental, do transporte e da mobilidade, a regularização fundiária. Dessa forma, visando a superar o setorialismo, coordenar e integrar as ações nas cidades brasileiras, o Ministério das Cidades estabeleceu, de acordo com o que foi aprovado na 1ª Conferência das Cidades, o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), em conjunto com o Conselho das Cidades, em 2004.

[140] Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio>. Acesso em: 15/04/2013

No entanto, a configuração institucional em um único aparelho guardou em si uma heterogeneidade política[141] de ações, programas e recursos setorializados para cada grande tema objeto de política urbana. Ainda que o Ministério das Cidades tenha inovado no formato administrativo, as políticas setoriais não foram rompidas e permanecem representadas por legislações específicas federais x municipais (legislação de uso do solo, habitação, saneamento, acessibilidade e transporte coletivo) que não estabelecem vínculos sequer com o PNDU (RODRIGUES, 2011a).

Contraditoriamente, cada política urbana (conduzida por cada Secretaria dentro do Ministério das Cidades) fatiou e recortou o que outrora havia reunido, tornando o espaço urbano municipal uma colcha de retalhos impossível de integrar, pela quantidade de planos setoriais, imprimindo uma leitura pragmática da cidade que fragilizou as prefeituras, ao invés de fortalecê-las, tornando-as verdadeiras "caixas-fortes" (receptoras de recursos federais) para a elaboração de uma infinidade de planos por empresas prestadoras de consultoria[142].

A disputa por recursos públicos não se dá apenas no nível da competição entre os agentes federados, como atestou Ismael (2014) anteriormente, mas entre os agentes privados e agentes públicos, o que inclui a iniciativa privada, as Universidades, os centros de pesquisa, etc., tanto no âmbito da produção da política como no da produção do espaço.

Cumpre salientar que os Planos de Saneamento, de Habitação e de Mobilidade Urbana deveriam dialogar entre si e articular-se na escala municipal, como consta na Resolução Recomendada nº 61, de 3 de dezembro de 2008, o que não ocorre, dado o recorte setorial da própria estrutura administrativa do município. Esse recorte é reafirmado com a exigência de se criarem Conselhos Municipais para cada política urbana (Conselho de Habitação, de Saneamento, de Meio Ambiente, etc.), em vez de Conselhos Municipais das Cidades. Uma vez ativos, tais planos e conselhos se sobrepõem como escalas de ação na cidade, metaforicamente como *layers* (camadas, na linguagem do geoprocessamento) em vez de se articularem como se esperaria de um planejamento integral do território.

[141] Cita-se, *en passant*, que disputas político-partidárias tiveram lugar no interior do aparelho, desarticulando a política urbana concebida de maneira integral. De sua formação original, manteve-se tão somente a Secretaria de Habitação (BONDUKI, 2014).
[142] O resultado desse efeito será analisado no próximo capítulo.

Como atesta Dias Martins (2006), um urbanismo inspirado na Reforma Urbana foi se alojando na aparelhagem do Estado Brasileiro como

> último passo para que o ideário da Reforma Urbana e do direito à cidade se transforme em um tipo de urbanismo institucional e ideológico que se aloja na burocracia do Estado, gerando práticas de dominação e controle do processo de produção do espaço que se distanciam do ideário que lhe deu origem". (MARTINS, 2006, p. 161).

Nesse processo há a constituição de um arcabouço institucional complexo, para além do próprio órgão governamental ministerial, com centros e instituições de pesquisa para subsidiar conceitos e metodologias; bancos estatais para financiar programas; agentes públicos e privados do setor produtivo e financeiro com atuações bem distintas. Na escala do planejamento, esse aparelho estatal forneceu uma visão técnica e uma leitura espacial de rede urbana, elaborando para isso o PLHANAB, que será analisado a seguir.

O primeiro ano da gestão do Ministério das Cidades se encerra com a 1ª Conferência Nacional das Cidades, fórum deliberativo e marco histórico na luta da Reforma Urbana, quando representantes de entidades de classe, profissionais, movimentos sociais, ONGs, universidades, empresários, governos e parlamentares de todas as esferas da Federação, totalizando 2.510 delegados, apresentaram propostas relacionadas à construção coletiva de uma política nacional urbana. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006a). Nessa 1ª Conferência ocorreu a eleição do Conselho Nacional das Cidades[143], outro importante espaço político constituído por um órgão colegiado[144] que integra a estrutura do Ministério das Cidades. Dessa maneira, segue o tipo de arranjo político considerado uma inovação na mediação Estado/Sociedade no processo de formulação e implementação de políticas públicas com o que se denomina controle social (MARTINS, 2006).

[143]Instituído pelo Decreto nº 5.031, de 2 de abril de 2004, com posse em 15/04/2004.

[144] Convém ressaltar que o Conselho das Cidades foi aprovado na conferência como instância deliberativa, no entanto, o Ministério da Fazenda não o aprova enquanto tal e, por isso, da 2ª Conferência Nacional em diante, essa condição deliberativa do Conselho é sempre recolocada. A participação majoritária é da sociedade civil, composta por 49 conselheiros titulares, assim distribuídos por segmentos: 23 de movimentos populares; 8 (oito) trabalhadores; 8 (oito) empresários; 6 (seis) entidades acadêmicas e 4 quatro) ONGs, enquanto do poder público são 37 conselheiros (gestores federais, estaduais e municipais).

À luz do modelo do direito à cidade, vai tomando forma uma gestão urbana mais democrática com base no controle social e popular por meio de novas instâncias de deliberação da política urbana e habitacional:

> A gestão democrática está calcada no modelo do "direito à cidade" aplicável e não utópico: é a ideia de uso socialmente justo do espaço urbano para que os cidadãos se apropriem do território, democratizando seus espaços de poder, de produção e de cultura dentro de parâmetros de justiça social. (MARTINS, 2006, p. 134).

> A democratização cada vez maior da ação coordenadora do Estado, abrindo-se para incorporar elementos de democracia participativa tanto na gestão como no planejamento, é uma alternativa à submissão acrítica ao mercado. (SOUZA, 2013, p. 53).

Como centro institucional da produção da política habitacional, o Ministério das Cidades inscreve conteúdos programáticos no marco da Habitação de Interesse Social (HIS), operando numa síntese contraditória e ambígua as categorias da habitação elencadas no capítulo 1 (habitação como necessidade, como demanda, como mercadoria, como déficit, como política pública).

Analisar-se-ão a elaboração e coordenação de três programas habitacionais federais (HIS, MCMV e PAC-UAP) que surgiram nessa conjuntura histórica e política, mas, antes, vão se analisar a visão técnica e a leitura espacial urbana que foram institucionalizadas.

3.3.1 A Visão Técnica e a Leitura Espacial das Tipologias Urbanas

No Brasil, a cidade saiu da análise teórica para a prática política, tornando-se um discurso inteligível, institucionalizado num aparelho de Estado. O Ministério das Cidades trouxe a institucionalização de um saber técnico e se empenhou no esforço de compreensão do espaço urbano brasileiro em um discurso que fosse suficientemente inteligível e abrangente e, por isso mesmo, genérico, para que abarcasse todo o país. Desse esforço empreendido, recorreu-se a uma generalização de cidades brasileiras. Do contrário, como representar os 5.561 municípios brasileiros? Focando nas capitais? Focando nas Regiões Metropolitanas? Por tipo de atividade econômica predominante, a exemplo das cidades portuárias e/ou cidades macropolos?

Metodologicamente, procedeu-se a uma abstração, generalização e construção de categorias, chegando-se a hierarquizações e tipologias de cidades que retratassem o espaço urbano do país. Dois estudos, de certa forma complementares, merecem destaque nesse intento: "Hierarquização e Identificação dos Espaços Urbanos" (RIBEIRO, 2009) e "Tipologia das Cidades Brasileiras" (BITOUN e MIRANDA, 2009), que subsidiaram a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR/2005) do Ministério de Integração Nacional que acabou por subsidiar o próprio PlanHab para o Ministério das Cidades, objeto de análise da presente Tese.

O primeiro estudo objetiva uma classificação a partir de uma hierarquização dos grandes espaços urbanos brasileiros. Para tanto, o estudo partiu das 26 Regiões Metropolitanas (RMs) oficialmente instituídas, de 2(duas) Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), de 9 (nove) Aglomerações Urbanas (AUs), polarizadas por capitais de estados e pelas próprias capitais estaduais, totalizando um universo de 37 unidades regionais, as quais foram discriminadas em seis categorias que se baseiam e se distinguem em dois universos: (4) tipos de espaços urbanos que configuram aglomerados e têm caráter metropolitano; e (2) tipos de espaços urbanos que não formam aglomerações entre os municípios e, portanto, têm caráter não metropolitano[145].

A hierarquização se deu quanto à dinâmica e em níveis de integração e interdependência do município-sede (núcleo) com os demais municípios da aglomeração (periferia), podendo constituir uma rede de cidades densa ou pouco densa, quando "um único núcleo urbano congrega todos os conteúdos funcionais e sociais". Pressupõe-se a presença ou ausência de uma relação de centralidade que transcende a região: "definida por indicadores do grau de importância, aferindo a complexidade e diversidade de funções e sua abrangência espacial, e a natureza metropolitana, associada a níveis elevados de concentração de população e atividades de maior complexidade"[146]. Vale destacar que o estudo conceitua metrópole como: "a

[145] Categoria 1: RM de São Paulo; Categoria 2: RM do Rio de Janeiro; Categoria 3: RMs de Belo Horizonte, Porto Alegre e Brasília, RMs de Curitiba, Salvador, Recife e Fortaleza; Categoria 4: Manaus, RMs de Campinas, Vitória, Goiânia, Belém e Florianópolis; Categoria 5: RMs de Natal, Londrina, São Luís, Maceió, João Pessoa, Baixada Santista, Norte/Nordeste Catarinense, Vale do Itajaí e Maringá, aglomerações de Aracaju, Cuiabá e Teresina, Campo Grande e Porto Velho; Categoria 6: RMs de Foz do Itajaí, Vale do Aço, Carbonífera e Tubarão, Macapá, Rio Branco, Palmas e Boa Vista.

[146] Para o estudo foi utilizado um conjunto de indicadores tais como: população total estimada (IBGE, 2004); número de agências bancárias (BC, 2003), volume total de operações bancárias/financeiras (BC,

cidade principal de uma aglomeração, destacando-se pelo tamanho populacional e econômico, desempenho de funções complexas e diversificadas, e relações econômicas com várias outras aglomerações, funcionando como centro de comando e coordenação de uma rede urbana".

A grosso modo, poder-se-ia resumir, por meio dos resultados obtidos da análise, que nem toda capital estadual é metrópole (Rio Branco, Campo Grande, João Pessoa) nem toda metrópole é capital estadual (Campinas). Dessa forma, o estudo se distancia da abordagem político-administrativa, uma vez que buscam no espaço urbano metropolitano especificidades e centralidades que o distinguem da Região Metropolitana instituída oficialmente, sobretudo aquelas em torno das capitais estaduais. Muito embora se parta de premissas distintas, e se chegue a resultados que não correspondem às categorias dadas e reconhecidas institucionalmente, a ênfase dada à aglomeração urbana[147], para enquadrar unidades metropolitanas, é semelhante às utilizadas nas unidades reconhecidas oficialmente[148].

Para a geografia urbana crítica contemporânea, a ênfase sobre a metrópole recai mais em seus conteúdos, nos processos que lhe dão forma, mais do que em sua morfologia ou aparência "caótica". A metrópole, diferentemente das demais cidades, é um "entreposto" especializado da economia global, com conexões de fluxos econômicos internacionais que mobilizam recursos materiais e infraestruturais, capital, recursos humanos, processos sociais, políticos e culturais (a exemplo da vanguarda de modismos estéticos, desde o consumo de objetos até o consumo de espaços), do contrário, na ausência desses elementos nem toda capital nacional brasileira poderia sustentar. Assim, nem toda grande cidade ou aglomerado de cidades é uma metrópole nem toda metrópole é desmedida de tamanho (apenas para ficar com o exemplo das metrópoles europeias).

2003) e massa de rendimento mensal; movimento aeroportuário de passageiros (DAC, 2003); número de empregos formais em atividades de ponta (MTE, 2002); o número de sedes de empresas classificadas entre as 500 maiores do país, localizadas nos municípios que compõem os espaços urbanos, segundo o balanço anual publicado pela Revista Exame de 04/ 2004.

[147] O conceito de aglomeração urbana corresponde: "às unidades que compõem uma mancha contínua de ocupação sobre mais de uma unidade municipal, envolvendo fluxos intermunicipais, complementaridade funcional e integração socioeconômica".

[148] A exemplo das áreas conturbadas, de extensão contínua no entorno das grandes cidades como a Grande Porto Alegre, o "ABC" em São Paulo, etc.

O objetivo do segundo estudo foi construir uma tipologia urbana que tomasse como ponto de partida a tipologia regional (PNDR), definida por microrregiões, levando em conta aspectos demográficos e econômicos e a diversidade regional[149]. A escala geográfica microrregional escolhida tinha como pressuposto "superar a tradicional abordagem" que parte das macrorregiões brasileiras estabelecidas, de modo a poder captar as diferenças internas presentes no território. Assim, optou-se por "um recorte territorial mais amplo que o município, mas não tão grande quanto a macrorregião". Para tanto, o documento utilizou abordagens acerca de estudos urbanos como a Rede de Cidades (IPEA, CEDEPLAR).

Trata-se de uma categorização abrangente e macro, que chega a 19 tipologias urbanas.

[149] Delimitando-as segundo a riqueza instalada (ou estoque de riqueza acumulada) e as perspectivas de expansão dessa riqueza a partir de dados, como o Produto Interno Bruto (PIB) municipal (estimado pelo IPEA para 1990 e 1998), combinado com a dinâmica de crescimento populacional e o rendimento domiciliar médio (cuja fonte é o Censo 2000 do IBGE). O resultado são quatro tipos microrregionais variando entre alta e baixa renda; elevado a pouco dinamismo do PIB.

Quadro 03 -Tipologia das Cidades Brasileiras – PlanHab e PNDR

PlanHab	Tipologia das cidades Brasileiras - PNDR	
A	Tipo 1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do Centro-Sul (somente RMSP e RMRJ).
B	Tipo 1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do Centro-Sul (exceto RMSP e RMRJ).
C	Tipo 2	Espaços urbanos aglomerados e capitais mais prósperas do Norte e Nordeste.
D	Tipo 3	Espaços urbanos aglomerados e capitais e centros regionais do Centro-Sul.
E	Tipo 4	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste.
F	Tipo 5	Centros urbanos em espaços rurais prósperos com moderada desigualdade social.
	Tipo 6	Centros urbanos em espaços rurais prósperos com elevada desigualdade social.
G	Tipo 7	Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas frágil dinamismo recente e moderada desigualdade social.
	Tipo 9	Centros urbanos em espaços rurais que vêm enriquecendo, com moderada desigualdade social, predominantes no Centro-Sul.
H	Tipo 8	Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e elevada desigualdade social.
	Tipo 10	Centros urbanos em espaços rurais que vêm enriquecendo, com elevada desigualdade social, predominantes na fronteira agrícola.
	Tipo 11	Centros urbanos em espaços rurais do sertão nordestino e da Amazônia, com algum dinamismo recente, mas insuficiente para impactar a dinâmica urbana.
	Tipo 12	Centros urbanos em espaços rurais pobres, de ocupação antiga e de alta desigualdade populacional, próximos de grandes centros.
	Tipo 13	Centros urbanos em espaços rurais pobres com média e baixa densidade populacional e relativamente isolados.
I	Tipo 14	Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos.
	Tipo 15	Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais prósperos.
j	Tipo 16	Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.
	Tipo 17	Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.
K	Tipo 18	Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica.
	Tipo 19	Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica.

Fonte: Adaptado do PlanHab(2008).
Elab.:BUONFIGLIO, L. V. (2014).

Com o intuito de facilitar a leitura e de se apropriar geograficamente das categorias espaciais que originaram as tipologias municipais do PlanHab, elaborou-se o Quadro 04, exposto a seguir.

Quadro 04 – Categorias Espaciais, Atributos e Correspondência Geográfica

<table>
<tr><th>Categorias especiais</th><th colspan="3">Atributos</th><th colspan="2">Correspondência geográfica</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Espaços urbanos aglomerados (tipos A; B)</td><td colspan="3" rowspan="2">Mais prósperos</td><td colspan="2">Centro sul</td></tr>
<tr><td>Somente RMSP e RMRJ</td><td>Exceto RMSP e RMRJ</td></tr>
<tr><td>Espaços urbanos aglomerados e capitais (tipo C)</td><td colspan="3">Mais prósperos</td><td colspan="2">Norte / NE</td></tr>
<tr><td>Espaços urbanos aglomerados e centros regionais (tipos D; E)</td><td colspan="3">_____</td><td>Centro Sul</td><td>Norte / NE</td></tr>
<tr><td rowspan="9">Centros urbanos em espaços rurais (tipos G; H)</td><td colspan="3">Prósperos</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td colspan="2">Moderada desigualdade</td><td>Elevada desigualdade</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td colspan="3">Consolidados</td><td colspan="2" rowspan="2">Sertão nordestino e Amazônia</td></tr>
<tr><td>Moderada desigualdade</td><td>Elevada desigualdade</td><td>Frágil dinamismo recente</td></tr>
<tr><td colspan="3">Que vêm enriquecendo</td><td rowspan="2">Predomin. Centro-Sul</td><td rowspan="2">Fronteira agrícola</td></tr>
<tr><td colspan="2">Moderada desigualdade</td><td>Elevada desigualdade</td></tr>
<tr><td colspan="3">Com algum dinamismo recente</td><td colspan="2">Sertão nordestino e Amazônia</td></tr>
<tr><td colspan="3">Pobres</td><td rowspan="2">Proximidade grandes centros</td><td rowspan="2">Relativa-mente isolados</td></tr>
<tr><td>Ocupação antiga</td><td>Alta dens. pop</td><td>Média e baixa dens. pop.</td></tr>
<tr><td rowspan="8">Pequenas cidades em espaços rurais (tipos I; J; K)</td><td colspan="3">Prósperos</td><td colspan="2" rowspan="8"></td></tr>
<tr><td colspan="2">relevante atividade urbana</td><td>poucas atividades urbanas</td></tr>
<tr><td colspan="3">Consolidados</td></tr>
<tr><td>relevante atividade urbana</td><td>poucas atividades urbanas</td><td>frágil dinamismo</td></tr>
<tr><td colspan="3">De pouca densidade econômica</td></tr>
<tr><td colspan="2">relevante atividade urbana</td><td>poucas atividades urbanas</td></tr>
</table>

Fonte: Adaptado do PlanHab (2008).
Elab.: BUONFIGLIO, L. V. (2014).

De modo geral, encontraram-se três categorias espaciais principais, que correspondem às onze tipologias (A a K): “Espaços urbanos aglomerados” (os quais se associam com capitais e centros regionais); “Centros urbanos em espaços rurais”; e “Pequenas cidades em espaços rurais”. Tais categorias abarcam diversos atributos econômicos e sociais (prosperidade, dinamismo, desigualdade, pobreza, economia consolidada) e se atrelam a localidades específicas ou abrangentes (macrorregiões) do território nacional, configurando uma hierarquia e uma gradação no sentido do tamanho (aglomerados urbanos até pequenas cidades) e da economia (do mais próspero ao mais pobre).

A primeira categoria espacial, *Espaços Urbanos Aglomerados,* envolve outras duas subcategorias espaciais, como *capitais* e *centros regionais,* além dos próprios aglomerados. O primeiro agrupamento evidencia um fenômeno conhecido: o acúmulo histórico de riqueza em grandes centros, obedecendo às disparidades regionais, com ênfase no atributo econômico “prosperidade”. Entre os espaços urbanos aglomerados, destacam-se as Regiões Metropolitanas de SP e RJ, seguidas pelas demais RMs do Centro-Sul e não as nove RMs do país, como consideradas no estudo anterior “Hierarquização e Identificação dos Espaços Urbanos”. Portanto, no presente estudo, fica evidente um novo corte latitudinal (Centro-Sul x Norte-Nordeste) e nova distinção tipológica, com a configuração de um espaço polarizado representado, num primeiro momento, apenas por duas Regiões Metropolitanas (SP e RJ, tipo A) e, num segundo momento, apenas pelas demais RMs do Centro-Sul (tipo B). O terceiro tipo (C) é uma categoria bem específica, identificada como as Capitais do Norte e Nordeste e, a seguir, o tipo (D) abrangente para todo o país, com a categoria de centros regionais.

Qual sentido de tal recorte? Não se pode perder de vista que o objetivo central do PlanHab foi desenvolver uma tipologia que pudesse “fornecer parâmetros para a política de desenvolvimento urbano (em sua forte articulação com a política habitacional) e para orientar o investimento público” e definir prioridades (PlanHab, 2008, p. 118). Dessa forma, houve a necessidade de “destacar as Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo em função das suas peculiaridades de concentração populacional, restrições com relação à terra urbanizada disponível para produção habitacional, e o alto grau de urbanização” (PlanHab, 2008, p. 119).

O conjunto tipológico abrangido pela categoria espacial *Centros Urbanos em Espaços Rurais*, diferentemente do conjunto anterior, é menos homogêneo porque abarca um maior universo de realidades municipais dispersas no território, nos interiores da fronteira agrícola, e até mesmo aqueles mais isolados, como o Sertão nordestino e Amazônia, contudo, também aparecem próximos a grandes centros. Há um grande detalhamento de atributos, pelo menos 5 (cinco) tipos principais, são eles: espaços urbanos "prósperos"; "consolidados"; "que vêm enriquecendo"; "com algum dinamismo recente" e "pobres".

Por meio dessa categoria espacial (centros urbanos em espaços rurais) fica implícito o entendimento quanto ao processo de urbanização, pois não se contrapõe o urbano pelo rural, pelo contrário, é possível notar a dissolução dessa antiga oposição, na qual o núcleo urbano coordena, sobretudo, os espaços onde imperam as atividades econômicas estabelecidas do agronegócio. Da mesma forma, nessa categoria, o atributo "vem enriquecendo" capta um processo econômico em curso (que não é estanque nem taxativo de forma definitiva, como os atributos municipais: "consolidado", "próspero" ou "pobre"), uma exigência metodológica e conceitual de classificação, provavelmente dadas as situações específicas de novos municípios da fronteira agrícola. Essa categoria espacial também é ampla o suficiente para não se reduzir ao porte de cidades, não correspondendo necessariamente nem às grandes nem às médias cidades de modo que e o recorte de população é menos rigoroso (pode haver municípios com alta, média e baixa densidade populacional).

Já a categoria Pequenas Cidades justamente se encerra na medida de tamanho populacional ligada à economia rural atrelada aos mesmos atributos econômicos e sociais da categoria espacial anteriormente analisada.

Muito embora o estudo tenha como pretensão superar a escala da macrorregião, ao final do processo, o resultado corresponde exatamente aos recortes de macrorregiões, pois as diferenças políticas, econômicas e sociais não puderam ser apagadas entre o elevado dinamismo do Centro-Sul e pouco dinamismo dos demais, Norte-Nordeste. Compreende-se que são diversas variáveis econômicas e sociais existentes para subsidiar uma realidade urbana e, por esse mesmo motivo, sente-se

falta de variáveis que superem a questão econômica macro, como o Produto Interno Bruto (PIB), sugerindo, por exemplo, o IDESE[150].

3.3.2 Medindo as cidades pelo déficit – uma análise do PlanHab

Dos dezenove tipos municipais, o PlanHab redefiniu e adotou onze, unificando e reduzindo os atributos econômicos (próspero; alto dinamismo x baixo dinamismo; pobreza, renda média e elevada desigualdade) e diluindo-os nas categorias espaciais mantidas (regiões metropolitanas; aglomerações/aglomerados; capitais e centros regionais; centros urbanos em espaços rurais e pequenas cidades em espaços rurais), conforme Quadro 05.

Quadro 05 – Tipologias de Municípios Agrupadas por Número de Habitantes

Mais de 100 mil habitantes	A - Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo.
	B - Principais aglomerações e capitais ricas.
	C - Aglomerados e capitais prósperas do Norte e Nordeste.
	D - Aglomerados e centros regionais do Centro Sul.
	E - Aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste.
Entre 20 e 100 mil habitantes	F - Centros urbanos em espaços rurais prósperos.
	G - Centros urbanos em espaços rurais de média renda no Centro Sul.
	H - Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza.
Menos de 20 mil habitantes	I - Pequenas cidades em espaços rurais prósperos.
	J - Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com baixo dinamismo.
	K - Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com alto dinamismo.

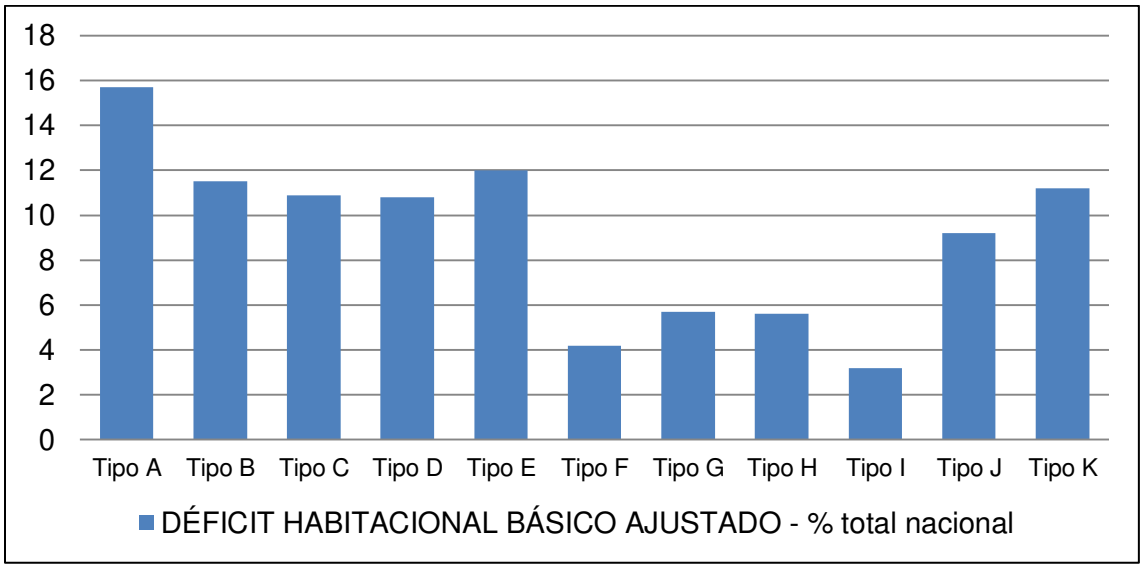
Fonte: Adaptado do PlanHab (2008).
Elab.: BUONFIGLIO, L. V. (2014).

[150]O IDESE (Índice de Desenvolvimento Socioeconômico) é um índice sintético, inspirado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que abrange um conjunto amplo de indicadores sociais e econômicos, classificados em quatro blocos temáticos: educação; renda; saneamento e domicílios; e saúde. Tem por objetivo mensurar e acompanhar o nível de desenvolvimento do Estado, de seus municípios. O IDESE varia de zero a um e, assim como o IDH, permite que se classifiquem o Estado, os municípios em três níveis de desenvolvimento: baixo (índices até 0,499), médio (entre 0,500 e 0,799) ou alto (maiores ou iguais a 0,800).

Metodologicamente, a leitura do déficit habitacional para os 11 tipos de cidade ficou comprometida porque o banco de dados existentes da FJP (2000 e 2005) utiliza os Estados da Federação e a escala do município, e apenas pode ser desagregado para municípios com população urbana maior do que 20 mil habitantes; no caso dos demais municípios, com menos de 20 mil habitantes, tendo de recorrer aos dados por microrregião geográfica[151].

Segundo os cálculos da FJP, o déficit habitacional básico de 2000 era de 5.890.138 habitações, sendo 4.140.087 em áreas urbanas e 1.750.051 em áreas rurais. Com a projeção para 2005, esse déficit ficou em 6.134.582 habitações, sendo 4.677.171 em áreas urbanas e 1.457.411 em áreas rurais. O *déficit habitacional básico ajustado*[152]aponta 4.887.626 habitações; sendo 3.699.565 habitações urbanas e 1.188.060 em áreas rurais. O PlanHab chegou a uma relação, no Gráfico 01 a seguir.

Gráfico 01 - Déficit Habitacional Básico Ajustado em Porcentagem



Fonte: Adaptado do PlanHab (2008).
Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014).

[151] O déficit habitacional básico foi calculado para um total de 981 municípios, considerando população igual ou superior a 20 mil habitantes e todos os municípios das regiões metropolitanas (PLANHAB).
[152] O PLANHAB analisou como problemática a necessidade habitacional da coabitação, apontada pelo número de famílias conviventes no DHB da FJP. Assim, um novo cálculo foi feito com a redução de 35% correspondente às famílias conviventes que, supostamente, não integram as demandas atuais por novas moradias.

O tipo A é o que mais concentra déficit habitacional básico ajustado, ou seja, as duas RMs de SP e RJ se destacam (9,5% e 6,2%, respectivamente) e juntas representam 15, 7% do déficit nacional. O segundo tipo que concentra as necessidades habitacionais, ao contrário do que se poderia supor, não corresponde à categoria espacial que vem logo em seguida na hierarquia das principais aglomerações, o Tipo B (com as demais regiões metropolitanas e as capitais ricas), nem o Tipo C (aglomerados e capitais prósperas), nem o Tipo D (centros regionais do Centro-Sul), e sim, o Tipo E ("aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste). O déficit nas cidades dos tipos B, C, D, K apresenta praticamente o mesmo valor (entre 10% a 12%).O déficit nos tipos de cidades F, G, H, I não apresenta elevadas taxas e não ultrapassa os 6%, embora se possa notar que os maiores déficits (tipos G e H) quase se igualam em cidades com padrões de riqueza diferenciados ("média renda do Centro-Sul" e "pobreza e elevada desigualdade" sem correspondência geográfica). E, novamente, as taxas de déficit se elevam na medida em que se atingem os últimos tipos, o Tipo J, despontando com 9%, e o Tipo K com 11%, ambos configurando "cidades pequenas em espaços rurais pobres". Portanto, da perspectiva tipológica adotada não existe uma lógica decrescente linear do mais populoso, com maior déficit, para o menos populoso, com menor déficit, no interior das categorias espaciais.

Uma vez que se mude a perspectiva de análise adotada, a conclusão para a condução do problema do déficit pode ser completamente distinta. Em que pesem todas as particularidades investigadas, os universos pesquisados e tipificados dos estudos que o subsidiaram, o próprio PlanHab acaba por reagrupar a tipologia na classificação populacional dos três conjuntos: "municípios com população de 100 mil e mais habitantes"; "municípios com população entre 20 e 100 mil"; e "municípios com população até 20 mil habitantes". Ou seja, os cinco primeiros tipos de cidades (A; B; C; D; E) são compostos por cidades com mais de 100 mil habitantes e aglomerações urbanas; os três tipos de cidades (F; G; H) contêm entre 20 e 100 mil habitantes e os outros três tipos de cidades (I; J; K) são aqueles classificados com menos de 20 mil habitantes. Ocorre, por conseguinte,, uma redução que empobrece a análise, porque apaga as diferenças que haviam sido sinalizadas do ponto de vista geográfico e de compreensão do espaço urbano. O melhor exemplo, talvez, seja o terceiro grupo que

acaba reunindo os atributos que antes eram antagônicos das pequenas cidades em espaços rurais.

Da mesma forma, se a análise do déficit recai sobre as 11 tipologias, o PlanHab pode especificar e apontar com melhor escala de análise as situações mais críticas, ao invés de generalizar por grandes conjuntos uniformes. O tipo E mereceria atenção especial, porque corresponde a "grandes aglomerados do Norte e Nordeste que apresentam índices mais elevados de pobreza, alto déficit habitacional absoluto e relativo, e menos condições para enfrentamento dos problemas com recursos próprios".Portanto difere radicalmente de regiões metropolitanas que, em tese, poderiam ter mais condições para enfrentamento, inclusive com consórcios e gestões compartilhadas.

O Quadro 06, a seguir, demonstra um novo reagrupamento das tipologias urbanas e atrelamento ao déficit habitacional.

Quadro 06 – Agrupamento das Tipologias por Déficit Habitacional Básico

Tipos de cidades		**Déficit habitacional**
Grupo 1	A; B; C; D; E (575 municípios)	61,1% do déficit habitacional básico ajustado.
Grupo 2	F, G, H (1.112 municípios)	15,1% do déficit habitacional básico ajustado.
Grupo 3	I; J; K (3.819 municípios)	23,8% do déficit habitacional básico ajustado.

Fonte: Adaptado do PlanHab (2008).
Elab.: BUONFIGLIO, L. V. (2014).

De acordo com a nova classificação, o PlanHab aponta a prioridade ao primeiro grupo que reúne os tipos A, B, C, D, E que, juntos, acumulam mais da metade do déficit habitacional básico ajustado nacional (61,1%). O agravamento da situação se dá pelo preço da terra urbanizada que, sendo mais elevado pela maior disputa entre grupos imobiliários e fundiários, resulta em custos mais altos para a produção habitacional. Aqui a análise deve ser extrapolada para além do déficit habitacional (teto). Se, de fato, a solução das necessidades habitacionais é a nova produção e esta não pode estar desvinculada das demais questões urbanas, como toda a sorte de acesso à

infraestrutura, desse modo, não restam dúvidas de que as regiões metropolitanas, as capitais, principais aglomerações e centros regionais, com seus elevadíssimos níveis de segregação socioespacial, despontam com uma imensa precariedade e informalidade em assentamentos distribuídos por todo o país. Complementa-se a análise com a inclusão de dados quanto aos domicílios em setores subnormais[153]e domicílios em assentamentos precários[154], onde, de fato, 80,7% e 69,3% se concentram, respectivamente, em apenas nove regiões metropolitanas. Contudo, o cálculo para a carência de infraestrutura apresenta resultados inversos: apenas 5,8% se acumulam nas regiões metropolitanas.

Dessa forma, o outro extremo, o grupo de "pequenas cidades em espaços rurais" (que corresponde aos municípios com menos de 20 mil habitantes) também é objeto de atenção do PlanHab e para ele se direciona uma segunda prioridade. Análogo ao fato que apresenta taxa de urbanização menor que as demais tipologias, grande parte do problema habitacional está relacionado às necessidades habitacionais rurais: 70% do déficit habitacional rural total aí está. São situações nas quais o custo da terra também é menor.

Com exceção da questão do preço da terra que é o que vai de fato orientar a política de produção habitacional, encontram-se mais similaridades do que diferenças nos problemas habitacionais das cidades brasileiras, porque não se trata do porte da cidade nem da forma do problema (tipo de déficit), mas do processo que o origina, pela produção espacial capitalista.

A precariedade habitacional, a irregularidade e a carência de infraestrutura se distribuem por todo o território nacional e por toda a rede urbana brasileira. O mesmo pode ser dito da ausência de saneamento básico, uma das maiores tragédias da urbanização contemporânea, fenômeno não apenas nacional, mas mundial.

O próprio PlanHab aponta que os menores municípios, das tipologias I, J e K, enquadrados no grupo de menos de 20 mil habitantes, possuem 45,7% total de

[153] Para o número de domicílios localizados em setores censitários subnormais, o PlanHab obteve os dados a partir do Censo Demográfico de 2000 do IBGE.
[154] Para o número de domicílios localizados em assentamentos precários o PlanHab considerou o estudo elaborado pelo Centro de Estudos da Metrópole/Cebrap (2007) para o Ministério das Cidades.

domicílios com carência de infraestrutura, enquanto outros 48,5% estão nos municípios com mais de 20 mil habitantes, localizados fora de regiões metropolitanas[155].

Muito embora tais estudos tragam variáveis para dimensionar e reclassificar o espaço urbano por meio de outros recortes, a distribuição geográfica do número de municípios, segundo faixas de tamanho populacional, ainda é o recorte principal, seguindo o Estatuto das Cidades.

Não há como negar a disparidade e distância concretas entre espaços urbanos brasileiros, bem como a centralidade e o peso econômico (e também político e cultural), no Brasil, das grandes aglomerações, como São Paulo e Rio de Janeiro, entre outras. No entanto, esse recorte empobrece a análise, já que ao pôr ênfase no tamanho da população, não permite enxergar realidades complexas, seja em cidades grandes, médias ou pequenas.

Ou, como apontou Milton Santos, já na década de 1990 (1993):

> Com diferença de grau e de intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. O seu tamanho, tipo de atividade, região em que se inserem, etc são elementos de diferenciação, mas em todas elas problemas como os de emprego, habitação, transportes, lazer, água, esgotos, educação, saúde são genéricos e revelam enormes carências. Quanto maior a cidade, mais visíveis se tornam essas mazelas. (...) A organização interna de nossas cidades, grandes, pequenas e médias revela um problema estrutural, cuja análise sistêmica permite verificar como todos os fatores mutuamente se causam, perpetuando a problemática. (SANTOS, 1993, p. 95-97).

Obviamente que o tamanho dos problemas se apresenta de forma mais intensa e mais visível em metrópoles ou grandes aglomerações, o que não autoriza, por outro lado, a constatação automática e simplista de que os problemas estejam resolvidos nas cidades menores, como o próprio PlanHab demonstrou.

De uma perspectiva política, à época das primeiras Conferências das Cidades, em 2003, de todos os 3.152 municípios que realizaram suas conferências, quase 70% tinham população inferior a 20 mil habitantes, ou seja, ficou patente o interesse desse universo de municípios em identificar e debater seus problemas, assim como propor

[155] "(...) a prioridade para a realização de investimentos em melhorias habitacionais a partir da instalação ou suplementação de infraestrutura urbana básica com a implantação e adequação encontram-se espalhadas entre os pequenos e médios municípios que não fazem parte das metrópoles. Trata-se de uma prioridade dispersa no território nacional" (PlanHab, 2008).

princípios e diretrizes para as políticas setoriais e a política nacional (RODRIGUES, 2004).

Outra questão relevante, considerada pela mesma autora, é o tamanho do território municipal que, em diversos casos, revela heranças fundiárias históricas, ligadas ao tipo de economia agrária que estabeleceu limites e divisas[156]. Para além de sua origem histórica, no caso de não representarem área de fronteira agrícola, como a gestão urbana atua sobre tais porções do território? Como os perímetros urbanos desses municípios se ampliam e obedecem aos ditames da produção capitalista do espaço, servindo de forma funcional à política habitacional? Há um padrão de crescimento disperso e espraiamento do tecido urbano dos municípios brasileiros. O mau uso das terras urbanas vazias, que atuam como reserva de valor, servindo à especulação imobiliária e fundiária, empurra cada vez mais o perímetro urbano dentro dos limites do território municipal. Os diversos fenômenos associados a esse padrão, como o modelo rodoviário adotado, a fragmentação social do tecido urbano com a segregação socioespacial, a criação mercantil da escassez já foram objeto de variadas pesquisas e investigações geográficas[157].

Outra questão latente e que deve ser explicitada é a quantidade de municípios causada pela "fragmentação do território em um grande número de municípios que não têm viabilidade econômica, financeira, sócio/espacial, para comporem o pacto federativo" (RODRIGUES, 2004). De fato, em 2000, existiam 5.506 municípios e em 2014 já são 5.561. Os municípios são regidos por Lei Orgânica, como estabelecido pela Constituição Brasileira (cap. IV- dos Municípios – art.19) havendo, portanto, 5.561 Leis Orgânicas Municipais, o que dá uma ideia da dificuldade da atuação do Ministério das Cidades (RODRIGUES, 2004). Sabe-se que, pelo sistema de transferências fiscais adotado no país, há o favorecimento justamente desses municípios de pequeno porte[158]. Quanto menor a população do município, maior seu ganho de receita (derivado das transferências constitucionais), pois é maior a disponibilidade de recursos per capita (ARRETCHE, 2004).

[156] O tamanho do território municipal é uma tipologia contemplada no PEHIS do RS, a ser analisado no capítulo 4.
[157] Estamos nos referindo à obra de Milton Santos, Arlete Moysés Rodrigues e tantos outros geógrafos urbanos.
[158]Gomes e MacDowell (1997) estimaram ser de 91% a participação das receitas de transferência nos municípios de menos de 5.000 habitantes (*apud* ARRETCHE, 2004).

Não se pode negar o esforço empenhado para dar conta da diversidade urbana contida nesse exercício de sistematização tipológica. Trata-se, como mencionado anteriormente, da institucionalização de um saber técnico que imprime uma visão, orientação, um *modus operandis* para a política pública.

O pragmatismo técnico (VALENÇA, 2014), do qual tecemos a crítica sobre a habitação como déficit (no capítulo 1), impera e "em pouco tem servido para balizar as ações de políticas públicas" (VALENÇA, 2014, p. 351), como se verá adiante. Por um lado, o déficit é um denominador comum das cidades brasileiras, ou melhor, do tipo de urbanização que se implanta, e isso é, sem dúvida, diagnosticar a problemática, mas, por fim, o que define mesmo a alocação de recursos da política pública habitacional é o número de população.

Por um lado, o déficit é um denominador comum das cidades brasileiras, ou melhor, do tipo de urbanização que se implanta, e isso é, sem dúvida, diagnosticar a problemática, mas, por fim, o que define mesmo a alocação de recursos da política pública habitacional é o número de população[159]. Mas, se ao fim e ao cabo, o PlanHab se orienta por estratégias de combate ao déficit, de acordo com o porte de cidades, por que antes tipificar e hierarquizar as cidades? Por que não tomar como ponto de partida a leitura das cidades pelo déficit para uma política efetiva? Se, de uma perspectiva tipológica, as cidades se apresentavam em contextos socioeconômicos diversos, como reagrupá-los de uma perspectiva que as uniformiza?

Enfim, todos os estudos e esforços de compreensão para uma nova classificação foram reduzidos à questão do porte populacional municipal, aliado ao "critério de regionalização para o cálculo e análises do déficit habitacional urbano acumulado". Portanto, não são 19 ou 11 tipos de cidades que dialogam com o déficit habitacional, mas, para orientação da política pública em curso, são apenas 3 (três) conjuntos: acima de 100 mil habitantes; entre 20 e 100 mil habitantes; e menos de 20 mil habitantes.

Além do porte ou peso municipal (medido pelo tamanho da população ou pela importância da economia) poder-se-ia pensar em outras formas de classificação e caracterização tipológica de uma perspectiva política, por meio de formas de

[159] Da evidência de que o problema habitacional se concentrava, sobretudo, nas capitais e regiões metropolitanas, bem como o preço da terra mais elevado, o dimensionamento de maiores recursos para tais localizações foi justificado. Toda especificação, detalhamento, segundo lógica de raciocínio, vira três faixas de recursos orientados no PMCMV.

participação, por meio de enfrentamento da gestão, condução das práticas políticas e efetivação de políticas públicas sociais, por vanguardas de experiências públicas. É preciso dar conta de tentar capturar o processo urbano em curso, do contrário, ele nos escapa e torna-se um processo "em fuga", não compreendido em sua totalidade.

Uma visão da rede urbana brasileira composta de uma malha político-administrativa se consolidou. De fato, houve um empenho instrumental para estabelecer uma visão de cidade a fim de nortear o planejamento e a gestão da política urbana. Mas, essa visão se consolidou na prática política da produção do espaço local? Foram as tipologias que balizaram políticas diferenciadas por microrregiões mais pobres ou para municípios menores? E, por que não incluir nesse escopo, esse retrato tipológico que repercutiu no repasse de recursos das ações e programas diferenciados?

Um aparelho estatal foi mobilizado no sentido de criar uma política ampla e genérica que abarcasse as particularidades. Contudo, ao fim e ao cabo, fixou um teto, estipulou um *modus operandis* genérico, vestiu uma camisa de força. Partiu da compreensão do particular, do problema específico, mas alçou-o no geral, sem retorno ao particular.

O déficit qualitativo sinalizava a mais importante questão habitacional, rearticulando a política urbana como um todo: da necessidade de melhoria do padrão de habitabilidade, no terreno ilegal e informal, até a falta de qualidade do habitar é um problema de escala tanto quanto à produção nova. Medir as cidades pelo déficit significava construir um roteiro de estratégias de intervenção e soluções locais que fossem muito além da construção nova em poucos modelos construtivos de UH até perder de vista o horizonte (estendendo o perímetro urbano).

Se a natureza dos problemas urbanos é a mesma: problemas fundiários, de saneamento e precariedade da moradia, no horizonte de estratégias para linhas de ação política, crê-se que devem ser levantados, mapeados, conhecidos e classificados de forma associada, não em inúmeros planos setoriais.

3.4 HIS, SNHIS & FNHIS: A MORTE PREMATURA DE UMA POLÍTICA URBANA NACIONAL

As limitações quanto às estratégias de indução e de coordenação nacional das políticas públicas sociais, no arranjo federativo trinitário existente, implicam a preocupação dos "mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais" (ARRETCHE, 2004, p. 22). Como combinar o arranjo de forma que todos os entes federados de fato estabeleçam um verdadeiro pacto de atribuições e responsabilidades compartilhadas, e que sejam convertidos em produtores de políticas públicas e promotores de melhorias reais nas condições de vida da sociedade brasileira? Simplificando a questão: como articular todos os entes, descentralizando de fato a gestão da política urbana e habitacional a partir (e para além) da descentralização de recursos? Essa indagação encontrava eco nas preocupações dos articuladores e gestores da política urbana quando nos primeiros anos do Ministério das Cidades.

A resposta encontrada estava na proposta de montagem do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o SNHIS, "um novo desenho institucional descentralizado" para a política urbana que reestruturava o arranjo federativo, criando uma "base que permitia articular os três entes da federação" (BONDUKI, 2014, p. 306), que consistia na adesão dos entes federados para acessar os recursos federais de um Fundo Nacional, o FNHIS, de forma descentralizada, num modelo de transferência fundo a fundo (do Fundo Nacional aos fundos municipais).

Mesmo antes da criação do Ministério das Cidades, já havia sido pensado um "modelo institucional de gestão alinhada dos recursos" pelo Projeto Moradia[160]:

> Temos também a possibilidade, no âmbito nacional, de **um modelo institucional diferenciado de gestão de recursos**, no marco do projeto Moradia, elaborado pelo Instituto Cidadania, que **propõe uma gestão alinhada dos recursos federais, estaduais e municipais como forma de compor um único "bolo" de recursos e somar esforços** para alterar radicalmente as condições urbanas de nossas cidades. (ROSSETO, 2003, p. 17, grifos nossos).[161]

[160] O projeto Moradia foi pensado como programa político do PT para as eleições de 2002 e formulado pelo Instituto Cidadania em 1999.

[161] É uma publicação do Instituto de Estudos Especiais/Polis (PUC-SP) / nomeada Observatório dos Direitos do Cidadão acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, nº 14 / Fundo Municipal de Habitação, mas tem uma única autora: R. Rosseto (2003).

Antes de dar prosseguimento ao alcance desse Sistema instituído e à política de HIS, cabe recordar o papel histórico e a expectativa popular quanto à necessidade de um Fundo específico e nacional para a habitação popular.

Em 1992, foi apresentado ao Legislativo Federal o primeiro Projeto de Lei de iniciativa popular, então nomeado Fundo Nacional de Moradia Popular (PL 1992). Esse Projeto de Lei contou com um milhão e duzentas mil assinaturas, tendo sido aguardado, por 13 anos, por militantes do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e pelos movimentos populares, quando, em 16 de junho de 2005, com a tramitação no Congresso Nacional, foi aprovado pela Câmara Federal e sancionado pelo presidente da República como Fundo Nacional de Habitação Interesse Social (FNHIS), pela Lei Federal nº 11.124, de 2005[162]. Havia expectativa também da parte de seus idealizadores e dos gestores, à época, como sendo o fundo indispensável para a sustentação da política habitacional federal para baixa renda (BUONFIGLIO, 2007).

Quanto a seu formato, fora espelhado nos moldes do sistema da política nacional de saúde:

> O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social foi criado nos moldes de outros Sistemas Nacionais setoriais como o SUS – Sistema Unificado de Saúde, no sentido de, **por meio de um funcionamento cooperativo em um pacto federativo, com os diversos níveis e entes federados (união, estados, municípios e distrito federal), buscar de forma integrada, mas considerando as particularidades regionais e locais, soluções para a carência habitacional** que, à época da criação do sistema, atingia quase 7 milhões de moradias.(MINISTÉRIO DAS CIDADES, RELATÓRIO DE GESTÃO, 2013, p. 8, grifo nosso).

O modelo do Fundo, de fato, buscava somar esforços entre os entes federados, pois sua integração fora estruturada de modo a redistribuir níveis de competência e deliberação no âmbito da gestão da política, delegando poder e autonomia (não apenas descentralizar recursos) aos municípios:

> O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS define um **modelo de gestão que estimula a participação de todos os agentes**

[162] Lei que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criando o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e seu Conselho Gestor.

> **públicos e privados**, **da sociedade organizada, dos setores técnicos e acadêmicos,** na formulação e implementação da Política Nacional de Habitação (...). (MINISTÉRIO DAS CIDADES, RELATÓRIO DE GESTÃO, 2013, grifo nosso).

Para tanto, era necessário que os municípios e estados instituíssem um "tripé" sustentado por: fundos, conselhos e planos locais de habitação, a saber: um Conselho Municipal de Habitação, um Fundo Municipal de Habitação e um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS):

> Art. 12. Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão:
> I – constituir fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS;
> II – constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares;
> III – apresentar Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda;
> (Lei Federal nº 11.124, BRASIL, 2005).

O Conselho Nacional das Cidades também recomendou, a partir de duas Resoluções, sobre a criação de Conselhos Municipais[163] e a elaboração de outros Planos Locais, além do de Habitação de Interesse Social (PLHIS); de Saneamento Básico e de Mobilidade Urbana[164].

Em tese, o Conselho Local, o Fundo Local e o PLHIS reforçariam a necessidade do município de dispor, em sua estrutura institucional, de uma Secretaria, um Departamento ou órgão de Habitação capaz de fazer frente às demandas do governo federal. De fato, para além do tripé que foi estabelecido como pré-requisitos do SNHIS, havia na concepção original do SNH (no escopo do projeto Moradia) mais uma condição *sine qua non*: os entes deveriam constituir um órgão executivo com competência para desenvolver e implantar programas e projetos (BONDUKI, 2014)[165].

[163]Resolução Recomendada nº 15, de 08 de junho de 2006.
[164]Resolução Recomendada nº 61, de 3 de dezembro de 2008.
[165]A constituição de um órgão executivo municipal com competência para desenvolver e implantar programas e projetos será analisada no capítulo 4.

Do ponto de vista da capacidade institucional (e também política), partia-se de duas lógicas para lidar com a realidade dos municípios; os "maduros" que "pudessem andar com suas próprias pernas" e que conseguissem uma adesão integral ao sistema, e aqueles que continuariam no "caminho tradicional", por expedientes comuns; isto é, apresentando projetos (pautados em normativas nacionais) "para serem aprovados nas instâncias sob controle do nível federal" (BONDUKI, 2013, p. 35).

Cumpre salientar que a instituição de Conselhos e Planos Locais nos municípios tem como pressuposto a democracia participativa, presente na Constituição Brasileira, e a gestão democrática, diretriz geral da política urbana incorporada pelo Estatuto das Cidades[166].

Na concepção original, os PLHIS eram indispensáveis como "fundamento para a tomada de decisões", pois, de fato, os recursos descentralizados seriam destinados de acordo com as estratégias de ação dos planos municipais, garantindo, portanto, uma margem ampla de liberdade municipal para a execução de sua política. Além disso, os PLHIS eram encarados como instrumento de avaliação, nos quais o próprio governo federal se subsidiaria para respaldar, ou não, a adesão do ente ao sistema (BONDUKI, 2013). Portanto, o PLHIS era uma peça importante na concepção do Sistema.

A partir das formulações teóricas de autores citados neste capítulo (ARRETCHE, 1996, 2002, 2003, 2004; BONDUKI, 2013; 2014; ISMAEL, 2014; BRANDÃO, 2014) podemos enquadrar o SNHIS/FNHIS como a forma de criar "amarras" em um arranjo federativo trinitário que não obriga os entes a participarem da agenda política da União; isto é, era a possibilidade de romper com a tendência verificada de baixo grau de coordenação e indução da escala federal em relação aos demais entes e, portanto, em uma baixa adesão às políticas públicas sociais elaboradas em nível nacional. Ao

[166]No inciso II do artigo 2º e capítulo específico nos artigos 43, descritos abaixo:
Art.2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
I- Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
II- Instrumentos de Gestão Democrática da Cidade.
Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:
I- Órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
II- Debates, audiências e consultas públicas;
III- Conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
IV- Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

mesmo tempo, o SNHIS não colocava uma camisa de força pela imposição de programas a serem rebatidos ou replicados de cima, pelo contrário, entrevia a possibilidade de diversas modalidades na produção habitacional: de lotes urbanizados à locação social no meio urbano e arrendamento de unidades no meio rural. Apenas exigia que os municípios se estruturassem para darem conta de suas políticas a serem desenvolvidas autonomamente, uma vez respaldadas pelo Plano Diretor do município. Convém copiar um trecho da Lei Federal nº 11.124, de 2005 (artigo 11), para tal esclarecimento:

> Art. 11. As aplicações dos recursos do FNHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem: (Vide Lei nº 11.888, de 2008)
> I – aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;
> II – produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;
> III – urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;
> IV – implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;
> V – aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;
> VI – recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;
> VII – outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS.
> § 1º Será admitida a aquisição de terrenos vinculada à implantação de projetos habitacionais.
> § 2º A aplicação dos recursos do FNHIS em áreas urbanas deve submeter-se à política de desenvolvimento urbano expressa no plano diretor de que trata o Capítulo III da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, ou, no caso de Municípios excluídos dessa obrigação legal, em legislação equivalente.

Da mesma forma, Bonduki (2013) aponta para a ideia original da montagem do Sistema (SNH) pelas duas formas de adesão dos entes federativos: adesão parcial ou adesão integral, explicitando no último caso uma real autonomia no nível da execução de política municipal:

> (...) no caso da adesão parcial, os recursos do FNHIS estariam acessíveis mediante a apresentação e aprovação de projetos a serem apoiados, **enquanto os entes que obtivessem a adesão integral receberiam recursos para implementar sua política de forma autônoma, por transferência automática ao respectivo fundo**, de acordo com os critérios estabelecidos pelo conselho Gestor do Fundo Nacional. (BONDUKI, 2013, p. 36, grifo nosso).

A HIS se desenvolveu na esteira desse processo, estruturada pelo SNHIS/FNHIS, como "guarda-chuva" da política nacional atrelada à produção de uma política ampla e genérica, que enfatizava os princípios e diretrizes de prioridade no atendimento à menor renda e de acesso à terra urbanizada e à habitação digna[167]. Também vale destacar o artigo terceiro da supracitada legislação, que o SNHIS havia sido pensado para "centralizar todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social".[168] Portanto, o SNH foi pensado como mecanismo de coordenação e de indução de cima (esfera federal), mas estruturando e capacitando o poder municipal "abaixo". Na perspectiva de uma efetiva descentralização na execução da política habitacional analisada aqui, pode ser pensado como um verdadeiro pacto entre todos os entes da Federação, na medida em que pensava em "dispor de uma estrutura institucional espelhada", para além da estrutura institucional formal concentrada no Ministério, em aparelhos descentralizados (demais órgãos de governo como Secretarias) e esferas de poder para além daquelas institucionais (com controle social e participação popular) reequilibrando/redistribuindo a força política em todo o arranjo, porque, para além dos entes federados, combinando agentes públicos e privados da sociedade organizada. O modelo proposto do sistema SNHIS/FNHIS ilustra bem a dimensão do tempo-espaço da política pública analisada no capítulo 2 (tópico 2.4),

[167]Art. 2º Fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo de: I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação. Art. 4º A estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar: I – os seguintes princípios: a) compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social; b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social; c) democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios; d) função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

[168]Art. 3º O SNHIS centralizará todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, observada a legislação específica.

porque supera as esferas institucionais e tradicionais de poder, promovendo possibilidades de maior abertura, com diversos agentes sociais, por meio de instâncias colegiadas de poder e de ação política em verdadeiras arenas de lutas.

Contudo, em que pese a adesão municipal ao SNHIS de quase 100% dos municípios brasileiros, como se pode visualizar no Quadro 6, as exigências para a adesão não foram contempladas de forma esperada, sobretudo quanto à apresentação dos PLHIS em apenas 42% do conjunto de municípios, isto é, menos que a metade do universo (2.344 municípios). Já a apresentação da Lei para um Fundo Local e para um Conselho Local empatam com 87%, como aparece no Quadro 07, a seguir.

Quadro 07 - Adesão dos Entes Federados ao SNHIS e Atendimento das Exigências para Adesão ao SNHIS

Evolução da adesão dos municípios ao SNHIS				
Situação/Data	31/10/2012	%	31/12/2013	%
Adesões municipais ao SNHIS	5405	97,29	5425	97,5
Adesões de estados e distrito federal ao SNHIS	27	100	27	100
Evolução do atendimento das exigências em relação à adesão				
Situação/Data	31/12/2012	%	31/12/2013	%
Apresentação Lei Fundo	4844	87,04	4846	87,07
Apresentação Lei Conselho	4833	86,84	4846	87,07
Apresentação do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)	1787	32,12	2344	42,12

Fonte: PEHIS (2012).
Elab.:BUONFIGLIO, L. V. (2014).

De resto, muitos desses planos estão parados por problemas de coordenação do processo terceirizado pelo poder público a “especialistas” (seja por empresas de consultorias, seja por universidades), ou foram simplesmente engavetados, seja porque não orientam a política municipal tal qual a estratégia original, seja porque os municípios estão voltados nos últimos anos à produção habitacional maciça.

> Não só os planos locais como as demais exigências, a exemplo do Fundo e do Conselho municipais, perderam grande parte de seu sentido original para se tornarem uma obrigação formal, sem que o próprio município compreendesse sua importância como instrumento de gestão. (...) não foi admitida a possibilidade de transferência de recursos federais fundo a fundo para Estados e Municípios cuja adesão integral fosse concedida como previa o Projeto Moradia. O próprio conceito de adesão integral foi descartado. (BONDUKI, 2013, p. 36).

Entre a montagem do Sistema, a partir de 2005, e sua adesão em praticamente todos os mais de 5.000 municípios brasileiros, o SNHIS e o FNHIS foram perdendo força política e espaço, tendo se tornado mais uma diretriz norteadora vaga carimbando o rótulo “de interesse social”. Em realidade, entre 2007 e 2010, a HIS passou a ser um “subprograma” locado dentro de um Programa maior que centralizou grande parte dos recursos do Ministério das Cidades, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1 e 2), ainda que com intervenções em diversas frentes. De forma coerente com o SNHIS, grande parte dos recursos, em nome da HIS, foi captada para o planejamento na escala municipal com as intervenções “Elaboração de Planos Locais de Habitação” e “Elaboração de estudos e projetos para urbanização”; outras frações foram repartidas entre intervenções pontuais e pouco expressivas, como provisão habitacional, produção de lotes urbanizados, assistência técnica e produção de unidades habitacionais, correspondendo, porém, a uma expressão bem menor tanto nos valores quanto no número de intervenções que aqueles direcionados para a produção habitacional, como se analisará pormenorizadamente no capítulo 4, para o caso dos municípios do Rio Grande do Sul.

Um dos motivos da perda de força política do Sistema foi a questão financeira, conquanto o FNHIS se tornasse “pouco mais do que uma dotação orçamentária” com baixo “potencial de financiamento” (BONDUKI, 2013, p. 36). Como os demais fundos estatais – distinto apenas do FGTS que é um fundo público e oneroso – o FNHIS é um fundo vinculado ao orçamento, no caso, alimentado pelo Orçamento Geral da União, estando, portanto, suscetível às alterações e reduções orçamentárias submetidas ao veto do Congresso Nacional por meio de Projetos de Lei Orçamentária e Emendas Parlamentares.

Mas, a questão da dotação orçamentária do FNHIS poderia explicar de forma isolada a perda da força política da HIS? Ou a resposta estava em outro lugar?

A resposta estava, de fato, em outro lugar:

> Inicialmente, quando o Fundo foi aprovado em 2005, o governo Lula se comprometeu a alocar no fundo anualmente um bilhão de reais, valor considerável à época. Entretanto com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento –PAC – especialmente o eixo Urbanização de Assentamento Precários em 2007, e, sobretudo do programa Minha Casa, Minha Vida em 2009, esse valor mostrou-se pouco relevante, uma vez que o governo federal decidiu alocar os recursos não onerosos para os novos programas sem incorporá-los ao FNHIS. Assim, no momento em que o governo federal elevou significativamente o investimento em habitação, sua destinação ficou inteiramente independente das exigências estabelecidas para que os municipios aderissem ao SNHIS. (...) A despeito dos critérios e da estratégia estabelecida no PlanHab, igualmente não incorporado na implementação real da política habitacional, a alocação de recursos do PAC e do MCMV deixou de obedecer critérios que levassem em conta as exigências estabelecidas na Lei 11.124/05. (BONDUKI, 2013, p.36-37).

Não podemos nos deter apenas na análise crítica da conjuntura focando tão somente no Ministério das Cidades, sob o risco de não atingirmos a complexidade com que a política urbana é produzida pelo Estado Brasileiro. Ainda que o Ministério das Cidades seja o órgão por excelência para tratar da questão urbana, as decisões de recursos e financiamentos de importantes volumes estão nas mãos de outros órgãos, como os Ministérios do Planejamento, da Fazenda e a Casa Civil[169] que, por sua vez, estão atrelados à economia nacional e internacional.

De fato, da leitura atenta do contexto, é possível extrair duas políticas, ou antes, o divórcio de uma política urbana nascente de uma política habitacional; por um lado, a HIS regulamentada e sancionada por uma legislação com diretriz e princípios que atendiam aqueles ansiados pela agenda pública da reforma urbana e descentralizada (entre os entes federados) e, por outro, a implementação real de uma política habitacional por meio da alocação de recursos exclusivamente para a produção habitacional maciça em Programas Nacionais, de forma totalmente desatrelada e independente da política ratificada anos antes.

[169] Em apresentação recente da Secretária Adjunta de Habitação do Ministério das Cidades no Fórum dos Gestores Municipais do RS, em 16/05/2014, ela expôs, de forma clara, o "*quarteto*" do Programa Minha Casa, Minha Vida, representado por tais quatro órgãos..

3.4.1 Da leitura do déficit quantitativo à produção habitacional de escala: o PMCMV

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) entrou no sexto ano, tendo lançado oficialmente sua terceira edição em julho de 2014, apontando para a meta ambiciosa de construção de três milhões de unidades a partir de 2015.

Em realidade, o PMCMV é dividido em dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). O Programa MCMV-Sub50 estabeleceu os procedimentos para o repasse de recursos federais para os municípios com população menor do que 50.000 habitantes, tendo Prefeituras ou o Governo do Estado como proponentes. O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), por sua vez, é a modalidade do Programa Minha Casa, Minha Vida voltada à população que vive no campo[170], como agricultores familiares, trabalhadores rurais, assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades tradicionais[171].

Por fim, dentro do PNHU estão as modalidades sobre as quais nos debruçaremos no capítulo 4. O PMCMV é operado com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), sistema segundo o qual o tomador do recurso e o agente produtor das unidades habitacionais é o setor empresarial; e o MCMV Entidades, operado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).De acordo com esse sistema, o tomador do recurso e agente produtor das unidades habitacionais são as entidades sem fins lucrativos.

Ressalta-se que, em todas as modalidades do PMCMV e nos dois subprogramas, o recurso se compõe, em parte, de subsídio, e em outra, de

[170] Classificados em três grupos de renda (renda mensal bruta anual de até R$ 15.000,00; de R$ 15.000,01 a R$ 30.000,00; e de R$ 30.000,01 a R$ 60.000,00).

[171] Dada a natureza e especificidade da modalidade em área rural municipal atingindo um grande e complexo universo, são parceiros os Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (BRASIL/MINISTÉRIO DAS CIDADES, Cartilha do PNHR, meio digital). O agente social organizador da demanda pode ter caráter público (prefeituras, governos estaduais e do distrito federal, e respectivas companhias de habitação) ou caráter privado como entidades representativas dos grupos associativos (entidades privadas sem fins lucrativos, sindicatos, associações, condomínios e cooperativas).

financiamento. O subsídio é sempre integral, no grupo de menor renda (Faixa 1), com recursos oriundos do Orçamento Geral da União (transferidos para o FAR e FDS), enquanto o financiamento da UH varia conforme a diferença de quanto foi subsidiado, e nas demais faixas de renda (Faixa 2 e 3), a fonte é o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), como demonstra o Quadro 08.

Quadro 08 - Instrumentos e Modelagem de Subsídios Faixa 1 PMCMV

Faixa	Renda	Instrumentos	Modalidades	Fonte
1	Até R$ 1.600,00	Subsídio quase integral + Retorno beneficiário	Empresas/FAR Entidades/FDS Mun. até 50 mil hab. Rural Grupo 1	OGU
2	Até R$ 3.275,00	Subsídio + Financiamento	FGTS Rural Grupo 2	OGU + FGTS
3	R$ 3.275,00 até R$ 5.000,00	Financiamento	FGTS Rural Grupo 3	FGTS

Fonte: Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica/Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades, Posição 31 /03/ 2014.
Elab.: BUONFIGLIO, L. V. (2014).

Vale a pena recordar que, na concepção do PMCMV, as três faixas foram enquadradas como baixa renda e estavam atreladas ao salário mínimo. Algum tempo depois, sofreram uma alteração e os novos tetos foram fixados, com os limites para cada faixa estipulados com base na renda, mas não mais com relação ao salário mínimo. Muito embora o subsídio federal para a Faixa 2 seja bem menor, priorizando as famílias com menores rendas, da Faixa 1 (com subsídio praticamente integral), não significa que a Faixa 2 seja de mercado, muito pelo contrário, reconhecemos esse "perfil" de renda entre a demanda municipal[172].

[172] Na Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária da cidade de Rio Grande, a equipe gestora concluiu que há uma grande parcela da demanda atual de baixa renda que não tem sido atendida no Faixa 2 e escapa à Faixa 1, pois aufere renda mensal familiar acima de R$ 1.600,00 reais, mas, ao mesmo tempo, não pode pagar valores exigidos por imóveis na planta custando quase 120 mil (teto mínimo é 90 mil e teto máximo, 120), sobretudo com taxas de corretagem e entrega de chave. Essa

Ao analisar os dados nacionais do Programa, verifica-se que há uma inversão entre o MCMV 1 e o MCMV 2, na qual se evidencia uma alternância de foco; se no MCMV 1 a maior quantidade de unidades contratadas se encontra no universo da Faixa 1, no MCMV 2 essa concentração migra para a Faixa 2, colocando em funcionamento um poderoso mecanismo de captura do fundo público (por subsídios) e da massa salarial (por financiamentos), na forma de renda fundiária (ROYER, 2009; FIX, 2011; BASTOS, 2012, BUONFIGLIO e BASTOS, 2011), conforme Quadro 09:

Quadro 09 – Unidades Habitacionais Contratadas por Faixas de Renda - PMCMV 1e 2

Faixa de Renda		**Quantidade de Unidades Contratadas**	
		PMCMV 1	**PMCMV 2**
BRASIL	Faixa 1	482.741	149.978
	Faixa 2	375.763	343.004
	Faixa 3	146.624	55.996
Total do Programa - Brasil		1.005.128	548.978

Fonte: PEHIS (2012). Dados de Fev. 2012. Alterado.
Elab.: BUONFIGLIO, L. V.

Ao longo do tempo, o programa foi acumulando uma série de críticas, apontadas em diversas produções recentes (ROYER, 2009; SHIMBO, 2010; FIX, 2011; LAGO, 2011). O ponto de partida de algumas dessas pesquisas se atém, sobretudo, à dimensão econômica e política do espaço urbano brasileiro, na medida em que as recentes transformações nesse espaço estão profundamente relacionadas com o último episódio de crise internacional, que abalou os mercados mundiais em diversos países. O período da crise, originada no mercado de hipotecas dos EUA (FIX, 2011), por sua vez, coincide com a intensificação dos processos de financeirização imobiliária num

faixa de renda tem sido atendida diretamente por bancos públicos e imobiliárias e, por isso, é configurada como operação de mercado. Para tanto, os gestores de Rio Grande estão tentando estabelecer tetos máximos como 90 mil reais a UH para regular a produção, e combinar novos empreendimentos a serem construídos em terra pública para a Faixa 1 e Faixa 2, trazendo a demanda "de mercado" para o poder público, como é a Faixa 1.

período bem preciso. Uma crescente entrada de capital internacional no mercado nacional de produção habitacional foi registrada entre 2006 e 2008[173], quando as principais incorporadoras imobiliárias e empresas com atuação no ramo imobiliário brasileiro venderam títulos e ações nas bolsas de valores. O Brasil entrava, de vez, na financeirização da habitação.

A capitalização nas bolsas de valores possibilitou a ampliação e a expansão dos estoques de terra das principais empresas e fundos de investimento, que atuam com a incorporação e construção de unidades habitacionais, aumentando a capacidade desses agentes de pagar pela terra e provocando efeitos de retenção especulativa da propriedade imobiliária nas cidades (BUONFIGLIO e BASTOS, 2011).

Para contornar a crise internacional de superacumulação de 2008, o Brasil lançou, em 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida, encarado como "pacote de investimentos lucrativos" onde alocar excedentes de capitais para as construtoras, incorporadoras e empresas imobiliárias, nas cidades brasileiras, que serviu de "para-raios" da crise internacional, fazendo disparar o crescimento da economia nacional no setor da construção civil, ampliando o mercado, aumentando a demanda por materiais de construção, não sem reelaborar ideologicamente a propaganda da casa própria, permitindo, porém, a ampliação do crédito e da oferta da mercadoria habitação às camadas mais pobres da população.

Assim o PMCMV operava simultaneamente todas as categorias da habitação, como necessidade, demanda, mercadoria, déficit e política pública, contudo:

> De meta objetiva das políticas do setor, o 'combate ao déficit' (...) tem sido utilizado como pretexto para a criação de novos instrumentos de crédito, mais vocacionados à acumulação financeira de capital que à universalização do direito à moradia. Este fenômeno, evidentemente, não é uma exclusividade brasileira. Reflete, na verdade, o movimento de financeirização do crédito imobiliário, dentro do qual a habitação figura, na maior parte das vezes, meramente como pretexto. (ROYER, 2009 p. 21).

[173]Em 2007, a renda variável captada no mercado de títulos e ações pelo setor imobiliário já chegava a R$ 12 bilhões, possibilitando grandes investimentos na aquisição de estoques de terras e ampliação da atuação dessas empresas para outras cidades. (BUONFIGLIO e BASTOS, 2011).

O MCMV não deixa dúvidas de que "garantiu a continuidade de um novo patamar de acumulação na produção imobiliária residencial no Brasil (MARICATO, 2012, 63)".

Nem tudo se perde da política anterior, original, ou norteadora de diretrizes e princípios (SNHIS), restando alguns elementos embrionários, sobretudo na definição da demanda da baixa renda, de acordo com os critérios de prioridade. Para tornar a demanda solvável foi preciso um maciço investimento em subsídios para as famílias com renda até 3 (três) salários mínimos: no MCMV 1, o volume total de subsídios foi de 34 bilhões de reais, para a contratação de 1 (um) milhão de unidades (meta); no MCMV 2, a meta foi ampliada para 2 (dois) milhões de unidades, com um montante de subsídios da ordem de 72,3 bilhões até 2014.

À parte a questão da prioridade para baixa renda, a Lei nº 11.124/05 sinalizava "quotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres", que são atualmente alguns dos critérios de prioridade para a demanda municipal do MCMV Faixa 1.

Em 2010, o Governo Federal anunciou a transferência de recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) para entidades civis sem fins lucrativos, operacionalizado por contratos de repasse assinados entre a CEF e as entidades. No mesmo ano, a Portaria nº 618 (14/12/2010) estabeleceu os critérios de participação e seleção, no processo seletivo, de entidades privadas sem fins lucrativos, com vistas à indicação de beneficiários para os imóveis oriundos do Fundo do Regime Geral da Previdência Social(FRGPS) destinados ao PMCMV. Surgia a "modalidade" MCMV Entidades, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), mesma fonte de financiamento do anterior Programa Crédito Solidário, criado em 2004 pela Secretaria Nacional da Habitação do Ministério das Cidades.

A participação e o acesso de novos agentes (entidades sociais) aos recursos orçamentários revelam uma dimensão da descentralização da política habitacional, como estava embrionariamente na Lei nº 11.124/05[174].

Lago (2011) contrapõe as modalidades Empresarial e Entidades do MCMV observando, de um lado, o papel determinante desempenhado pelas construtoras e incorporadoras alavancadas pela financeirização imobiliária e, de outro, o papel

[174]§ 6º Os recursos do FNHIS também poderão, na forma do regulamento, ser aplicados por meio de repasse a entidades privadas sem fins lucrativos, cujos objetivos estejam em consonância com os do Fundo.

determinante de setores organizados da população, como movimentos de moradia e cooperativas habitacionais. No primeiro caso, o mercado define tudo: desde a localização até o público alvo, passando pelos projetos, tipologias e qualidade das edificações. Já na modalidade MCMV/Entidades a seleção da demanda e a construção da habitação estão a cargo das entidades habilitadas pelo Ministério das Cidades.

As diferenças quantitativas entre as duas modalidades, no que toca à produção de unidades habitacionais, são significativas, como se pode notar no Quadro 10, a seguir[175]:

Quadro 10 – Produção habitacional por modalidades PMCMV – Faixa 1

Renda	Modalidade	Unidades
Faixa 1	Entidades / FDS	7.771
	Empresarial / FAR	32.629
	OfertaPública / Sub50	5.561
	PNH Rural	21.681
Total Faixa 1		67.642

Fonte: Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica/Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades, Posição 31/03/ 2014.
Elab.: BUONFIGLIO, L. V.

De fato, há uma distância de quase 25 mil UH entre a modalidade Entidades/FDS e pelo Empresarial/FAR. Como uma balança que pende, beneficiando ora um lado, ora outro, a habitação de interesse social (contendo o MCMV Entidades) revela um processo nada harmônico entre os agentes políticos.

Dessa forma, a produção da política urbana habitacional não foi induzida pela política urbana em construção, nem pela estruturação do SNHIS, com seu desenho institucional descentralizado obedecendo ao arranjo trinitário, nem foi orientada pelo planejamento com o PlanHab, mas pelos fartos recursos alocados na produção habitacional em uma “escala nunca antes alcançada”.

[175] A análise comparativa das duas modalidades do programa nos municípios gaúchos será apresentada no capítulo 4.

Por fim, atesta-se que a política pública federal urbana e habitacional, dos últimos anos, se apresenta, de fato, como um curso de ação social deliberado; um processo em movimento, imprevisível, estando sujeito a alterações de rumo que obrigam, necessariamente, a retomada e reformulação de ações. Poderíamos supor que a HIS era o curso estabelecido e deliberado, e o PMCMV, o desvio. Contraditoriamente, na produção daquela política, se processou uma desarticulação no bojo de uma mesma política federal e de um mesmo aparelho, ainda que de uma política produzida no tempo-espaço da esfera pública paraestatal.

3.4.2 Da leitura do déficit qualitativo à urbanização de assentamentos: o Programa PAC-UAP

A classificação e hierarquização das cidades, pelo déficit meramente quantitativo, justificou uma política de escala que deu o sentido político e discursivo (e também ideológico ao PMCMV). Já a categoria socioespacial *assentamentos precários* revelou o déficit qualitativo, encaixando-se perfeitamente ao Programa PAC - Urbanização de Assentamentos Precários, como fica nítido na fala institucional a seguir:

> O Brasil responde criando dois grandes programas habitacionais de interesse social: urbanização de assentamentos precários e produção habitacional em escala. **A política de HIS cumpre o duplo objetivo de prover condições adequadas de moradia para a população de baixa renda e de gerar emprego e renda, dinamizando a economia. É** preciso suprir o déficit habitacional e, ao mesmo tempo, fazer frente ao crescimento populacional. Os países em desenvolvimento estão em construção e carecem de infraestrutura. **Temos o desafio de produzir, com sustentabilidade, milhões de moradias, quebrando paradigmas e construindo cidades.** (Apresentação gestora Júnia Santa Rosa no Fórum dos Gestores Municipais do RS, em 16/05/2014, grifos nossos).

A despeito dos interesses capitalistas que demandam a criação de tais Programas, é inegável que tais processos vincularam o Ministério das Cidades a expressivos recursos da União:

> Com o Ministério (...) o setor habitacional e a área de habitação de interesse social e o setor habitacional de mercado passaram a se articular com eixos importantes da política de desenvolvimento urbano

> no país. A inclusão da urbanização de assentamentos precários no eixo de infraestrutura social e urbana do PAC trouxe importantes avanços na consolidação de uma estratégia nacional para garantir moradia digna para famílias de baixa renda. (VIERA e CHAVES, 2011, p.100).

Cabe destacar que a MUNIC de 2004 já registrava que os programas "urbanização de assentamentos" apareciam em proporções mais elevadas nos municípios mais populosos. No grupo das cidades com mais de 500.000 habitantes, por exemplo, 94,1% das prefeituras executaram ações com vistas à urbanização de assentamentos ao longo daquela gestão. Isso revela que a urbanização de assentamentos já era uma linha de ação importante nos municípios, no ano de 2004, em que a gestão municipal se encerrava (2000-2004), e a gestão do Ministério das Cidades tinha início (segundo ano). Portanto, mesmo que essa ação tenha se consolidado como um importante programa federal, posteriormente (a partir do PAC, 2007) como vetor de indução da escala federal à escala municipal, atingindo não apenas municípios maiores, cabe destacar que, como linha de ação, surge na instância da gestão municipal.

De fato, a categoria *assentamentos precários*, já apontada no capítulo 1, abarca inúmeras carências e inadequações urbanas, como um amálgama de precariedades que se caracteriza por múltiplos aspectos:

> irregularidade fundiária e/ou urbanística; pela deficiência da infraestrutura; pela ocupação de áreas sujeitas a alagamentos, deslizamentos ou outros tipos de risco; pelos altos níveis de densidade dos assentamentos e das edificações combinados à precariedade construtiva das unidades habitacionais; pelas grandes distâncias percorridas entre a moradia e o trabalho associadas a sistemas de transportes insuficientes, caros e com alto nível de desconforto e insegurança; além da insuficiência dos serviços públicos em geral, principalmente os de saneamento, educação e saúde. (VIERA e CHAVES, 2011, p. 101).

Seu objetivo apresenta uma justificativa mais próxima da busca pelo direito à moradia digna e direito à cidade, pela inserção e integração com a malha urbana existentes dialogando mais com o desenvolvimento urbano (MARICATO, 2012).[176]

[176]De fato, a autora constata que no PAC 1, de 2007, anterior ao MCMV, a maior parte dos recursos se direcionam à moradia e infraestrutura social para urbanização de favelas.

Como Programa nacional, priorizou a seleção de projetos incidentes em grandes complexos de favelas, palafitas, comunidades próximas, ou sobre mananciais e áreas de risco iminente. Assim, a estratégia consistiu em focar "nas principais cidades do país", com intervenções "que exigiram maior volume de recursos e com grande complexidade de execução". As primeiras seleções ocorreram no início de 2007 e, posteriormente, passaram a ocorrer anualmente, já abrangendo assentamentos precários de menor porte. O PAC consolidou um desenho propositivo, no qual o município priorizava a intervenção e concorria a uma seleção anual podendo ter chance de se organizar para concorrer no ano seguinte.

Em 2011 havia, ainda, o casamento dessas políticas; MCMV Entidades e PAC UAP subsidiadas com parte dos recursos do FNHIS, como demonstra o Quadro 11, a seguir.

Quadro 11 – PAC: Programas, Ações e Fontes de Recursos

Programas e ações sob responsabilidade do DUAP[1]			
Fonte	**Programa**	**Ação**	**Agente operador**
FNHIS[2]	Habitação de interesse social	Apoio à provisão habitacional de interesse social	CEF
	Urbanização, Regularização e integração de Assentamentos precários	Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários	
OGU Repasse	Projetos prioritários de investimentos - PPI intervenções em favelas	Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários	
FGTS Financiamento	Programa de Atendimento habitacional pelo poder público - Pró-Moradia	Urbanização e regularização de assentamentos precários	
		Produção de Conjuntos habitacionais	
		Desenvolvimento institucional	
FAT Financiamento	Projetos multissetoriais integrados	Urbanização e regularização de assentamentos precários	BNDS

([1]) Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários -Todos os Programas estão inseridos no PAC.
([2]) Não estão no PAC as emendas parlamentares e a seleção realizada em 2006.
Fonte: Adaptado. Extraído do Site do Ministério das Cidades.
Elab.: BUONFIGLIO, L. V. (2014).

De acordo com E. Maricato (2012), os investimentos do PAC para habitação eram da ordem de 106,3 bilhões de reais. Destes, 11,6 bilhões foram para a urbanização de favelas e 44, 3 bilhões para novas moradias. Já os dados indicados posteriormente pela Secretária de Habitação do Ministério das Cidades, apontam que para, o PAC UAP e PAC Saneamento foram alocados quase R$ 29 bilhões em intervenções (MAGALHÃES, 2013), sendo que, até 2011, R$ 2,8 bilhões eram oriundos do FNHIS (VIERA e CHAVES, 2011).

Contudo, em que pese a perda de força política do SNHIS/FNHIS e da própria HIS, a atual política urbana, representada por dois grandes programas federais MCMV e PAC-UAP, mantém alguns elementos e diretrizes básicas, como a reorientação dos subsídios para a baixa renda e, de fato, respondem coerentemente à leitura técnica e espacial da rede urbana, realizada na mensuração do déficit quantitativo e qualitativo.

A política implantada será sempre definida por complexas relações de força e, como resultado final, são diferentes estratégias e distintas políticas públicas sociais adotadas ante as massas populares e aos problemas sociais.

No próximo capítulo tentar-se-á compreender a maior de todas as distâncias que persiste: aquela que se dá entre a esfera nacional e a esfera municipal, e revela, não apenas a escala do planejamento e a escala da gestão, mas também, e principalmente, a distância entre os processos de produção da política federal e da produção do espaço urbano municipal.

4 O ALCANCE DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO MUNICIPAL BRASILEIRO E GAÚCHO

Este capítulo pretende compreender a forma pela qual as políticas urbanas federais se consubstanciam em políticas públicas concretas no espaço urbano municipal. Busca-se aqui, portanto, compreender o alcance e o rebatimento das políticas habitacionais nas cidades brasileiras.

Como a política pública não pode pairar apenas como diretriz da instituição que a formula, para que ela possa "aterrissar" de fato em algum lugar, é necessário construir uma ponte entre o abstrato, idealizado e concebido para o plano do concreto e do vivido, justamente naquele espaço onde se dá a reprodução da vida: a cidade. A tarefa não é simples, pois a política habitacional é política urbana e o urbano, por sua vez, é uma dimensão que concentra e dispersa, reúne e isola, articula e fragmenta, entrelaçando vidas e processos. Mais que isso, a dimensão urbana é a síntese em que se efetivam, concomitantemente, a produção da política e a produção do espaço, capazes de (des/re)organizar a vida social da coletividade. Para a estruturação metodológica do presente capítulo, o primeiro tópico (4.1) apresenta três níveis de análise: município, cidade e urbano.

No segundo tópico (4.2), se analisa a gestão municipal da política urbana e habitacional no Brasil e no RS, recordando a condição *sui generis* das duas escalas geográficas (uma para o planejamento e aporte de recursos e outra para a gestão). Destacam-se alguns problemas fundamentais da gestão local, como a adequação de estrutura institucional (do ponto de vista material, técnico e político) como condição para a implantação e execução da política nacional. Estruturam-se três tópicos para problematizar a análise e esboçar um panorama da gestão municipal nacional e regional. Para tal esforço de sistematização, abrangendo o território nacional, foram utilizadas as bases de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE (anos 2009, 2011, 2012 e 2013) e dados do Ministério das Cidades. Simultaneamente, busca-se compreender de que forma a política pública urbana habitacional federal rebate nos municípios do Rio Grande do Sul. Para tal intento, faz-se uso da base de dados municipais do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) e dos dados regionais fornecidos pelas Gerências Habitacionais da

Caixa Econômica Federal (GIHABS) do RS, bem como de dados oficiais do Ministério das Cidades[177]. Para complementar a análise de dados oficiais, lançou-se mão de informações obtidas diretamente por meio de Questionário elaborado para a presente Tese (Anexo II) e aplicado no Fórum Estadual de Gestores Públicos Municipais (Porto Alegre, 15-16/05/2014) que contou com a colaboração de gestores de 20 (vinte) municípios gaúchos[178].

No terceiro tópico (4.3), analisa-se a questão mais relevante que é a articulação da produção da política federal com a produção do espaço urbano municipal, mediante a gestão dos Programas HIS e MCMV FAIXA 1 (FAR e FDS) em 50 municípios selecionados do Estado do RS.

4.1 MUNICÍPIO, CIDADE E URBANO: OS TRÊS NÍVEIS DE ANÁLISE PARA COMPREENSÃO DA GESTÃO DA POLÍTICA E PRODUÇÃO DO ESPAÇO

Este tópico propõe um exercício teórico de decomposição/recomposição de três níveis de análise para compreensão da gestão da política e produção do espaço: município, cidade e urbano. Deve-se primeiro aclarar brevemente cada uma das noções e, posteriormente, aprofundar-se a relação intrínseca dos três.

O município é um ente federado e, como tal, um produto administrativo, jurídico, formal, abstrato que, concretamente, demarca limites no território do país. A cidade é um produto social, uma forma histórica antiga, que precede a urbanização e é contemporânea, abrigando hoje grande parte da população mundial. O urbano, por sua vez é um processo em curso que se generaliza e dá forma e conteúdo às cidades contemporâneas. Não é um objeto nem um espaço concreto, como a cidade, ou sua forma institucional, o município. É, antes, uma abstração, uma ideia geral que, contudo, exprime o principal modo de vida da atualidade.

[177]Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica da Secretaria Nacional de Habitação (DICT/ SNH) do Ministério das Cidades, pela Diretora Júnia Santa Rosa.

[178] Alvorada; Esteio; Parobé; Taquara; Sapucaia; Candiota Santana do Livramento; Bagé; Dom Pedrito; São Borja; Rosário do Sul; Itaqui; Cachoeira do Sul; Bom Progresso; São Lourenço do Sul; Tramandaí; Ronda Alta; Barão; Hulha Negra; Rio Grande.

Poder-se-ia sistematizar as três noções da seguinte forma: “O município contém a cidade que, por sua vez, é o centro da decisão política do urbano” (RODRIGUES, 1988), ou: a cidade é a sede do governo municipal e está contida no urbano, no entanto, o urbano não se detém nos limites da cidade nem do município, extrapolando-os. Atualmente, a urbanização está presente no espaço rural do campo, portanto, essa antiga oposição entre cidade x campo, rural x urbano se redefine em uma relação de complementaridade, e não mais de antagonismo (RODRIGUES, 2004).

Se “a análise da escala não pode pretender substituir a dos processos”, como aponta Vainer (2002, p. 24), o que temos é uma escala municipal, na qual se desenrolam múltiplos processos numa dimensão *transescalar*[179]: “O entendimento de que os processos econômicos, políticos, sociais, culturais têm dimensões escalares não pode conduzir à reificação das escalas, como se estas antecedessem e contivessem (como um receptáculo) os processos” (VAINER, 2002, p. 24).

Para as Ciências Humanas, em especial entre as últimas décadas do século XX e início do século XXI, cidade e urbano se situam como campo do conhecimento quase autônomo, divisando fronteiras do pensamento entre ciências parcelares (Geografia, Urbanismo, Sociologia e Filosofia) e fornecendo ferramentas analíticas, conceituais e metodológicas capazes de interpor noções de escalas, níveis de análise e mediações, para conceber a totalidade e a realidade social.

Para Deleuze e Guattari (1997), a cidade, em sua origem a *polis*, regida pelas leis, é o espaço fechado (para a distribuição dos homens, atribuindo a cada um sua parte) e *estriado* por muros e cercados que se opõe ao *nomos*, espaço aberto e *liso*, indefinido, não comunicante e fluido que distribui os homens sem partilha, num espaço sem fronteiras, não cercado. O autor define a cidade pelo seu negativo, através de seu espaço oponente, contrapondo a sedentarização ao nomadismo[180].

Posteriormente, a muralha (elemento de destaque da morfologia da cidade medieval) é o que separava o espaço estriado da *polis* desse outro espaço, o *nomos*,

[179]Carlos Vainer (2002, p. 24) contrapõe uma abordagem transescalar à uniescalar: “haverá ainda hoje algum processo social relevante cuja compreensão e modificação seja possível através de uma análise ou intervenção uniescalar?”

[180]"Ou bem nomos, ou bem polis". O autor remonta à época anterior a Sólon, na Grécia Antiga, onde havia a alternativa entre habitar na *polis* ou *nomos*, esse outro espaço, que não era cidade, mas um platô, uma estepe, uma montanha, deserto ou a extensão vaga em torno ou arredores de uma cidade. O autor se vale de referências árabes para retratar, sobretudo a vida dos nômades no deserto, nesse espaço aberto, *nomos* “onde a floresta recua e a estepe ou o deserto crescem”.

impedindo-o e deixando-o de fora. Portanto, dessa perspectiva crítica pós-moderna, a cidade, *polis*, é o espaço normado, fechado e insular da propriedade privada e do Estado, que não poderia conceber, em sua essência, a liberdade.

Analisando a cidade em outro período histórico (a cidade moderna, comercial e industrial) e de outra perspectiva, diversos autores, incluindo Marx, a retrataram justamente com seus "ares libertários", "ares que libertam", como estágio da humanidade com maior mobilidade social e liberdade, senão de forma absoluta, ao menos em relação aos períodos pretéritos: medieval (poder e tirania do senhor feudal) e Antiguidade (com a escravidão na *polis*).

Nesse debate, concorda-se com Guy Debord (1997), para quem a cidade sempre foi a busca pela liberdade histórica e não o local ela se concretizou de fato. E, justamente em busca dessa liberdade histórica, diversos autores a situaram como bem universal, e reivindicaram para ela um status ontológico, de invenção e criação humana, conclamando, perante a *obra*, o utópico direito à cidade. Henri Lefebvre (1991) foi o autor que mais influenciou esta tradição de análise, sobretudo com a publicação de sua obra seminal: O Direito à Cidade.

Em Capel (2003) avista-se a cidade da Cosmópolis que é já "una ambición de cidadania universal". Semelhante posição utópica encontra-se na Metageografia de A. Fani A. Carlos (2004).

Vale citar outros conteúdos plurais e multiétnicos que revestem a cidade, como condição de sobrevivência; o lugar do refúgio ao estrangeiro, imigrante e migrante pobre, fenômeno observável pela segregação em guetos, bairros e comunidades que são verdadeiros enclaves, como observaram sociólogos da escola de Chicago (FREITAG, 2006).

Ao longo de todo o século XX (e também no século XIX), a cidade foi apreendida (e retratada) por poetas que captaram sua universalidade, mesmo que a partir das particularidades de cada uma delas, apontando seu transe, drama, sua transformação, dinâmica, solidão, seu isolamento e seus fragmentos de poética imanente ao habitante que nela precisa buscar nexos e sentidos de existência[181].

[181] Para citar alguns, destacamos o argentino Jorge Luís Borges (*Borges: Poesías,* 1999). Para um aprofundamento de sua "geografia urbana", ver o livro de Horácio Capel (*La Cosmópolis y la Ciudad*, 2003), no capítulo dedicado ao poeta, "*El Camino de Borges a la Cosmópolis: lo local y lo universal*". Charles Baudelaire, francês, é bastante referenciado por diversos autores geógrafos e sociólogos

O urbano conecta outras articulações na cidade ou, para pegar um termo emprestado de Lefebvre (2006), “oposições paradigmáticas”, como: instantâneo e efêmero x tempo lento; produção capitalista do espaço x reprodução da vida cotidiana; dominação privada do espaço x apropriação coletiva do espaço; uso x troca; espaço público x espaço privado (CARLOS, 2004; SANTOS, 1993; LEFEBVRE, 2006; CAPEL, 2003).

Como questionou Lefebvre (2006, p. 6) em A Produção do Espaço: “Como pensar a Cidade (...) o Urbano moderno sem conceber claramente o espaço que ela ocupa, do qual ela se apropria (ou desapropria)?” O espaço que a cidade ocupa é antes de tudo social porque intrínseco às relações humanas; produto humano/produzido e consumido socialmente; base material, quadro da vida; resultado de ações acumuladas através do tempo, portador de uma história e campo de lutas (CORREA, 1989; LEFEBVRE, 2006; CASTRO, 2005).

Analogamente à compreensão de que o espaço é social e se despedaça (LEFEBVRE, 2006), a cidade é o espaço que isola e fragmenta, resultado de uma sociedade de classes (que mal convivem) (RODRIGUES, 2007a; 2007 b).

A cidade (indissociável de seu espaço) é conteúdo e continente para a produção da política (e, portanto, para o Estado) e, da mesma forma, é o meio no qual se realizam os processos moleculares de acumulação do capital e a realização da máquina da urbanização capitalista (HARVEY, 2009; 2011).

A distinção meramente analítica entre município, cidade e urbano é bastante útil do ponto de vista metodológico, para situar de forma clara o lócus da produção da política habitacional e, da mesma maneira, para enfatizar os limites da gestão.

O município é o contorno administrativo, jurídico e formal das cidades concretas, de modo que o poder político de um “governo territorializado”(na acepção de Harvey, 2009) demarca seus limites e imprime uma gestão.

Como pode se dar a gestão do espaço urbano, sendo que a dimensão da urbanização econômica escapa ao político? Seria necessária a gestão do capitalismo, portanto, o processo urbano (urbanização) escapa à gestão com todas suas complexas articulações, afinal:

(destacando-se Walter Benjamin). Na prosa, o italiano Ítalo Calvino com o clássico *Cidades Invisíveis* (2002).

> Dado o dinamismo a que o capitalismo está propenso, verificamos que "essas coisas" [cidades] estão sempre em transformação, que as atividades estão constantemente escapando dos limites das formas fixas, que as qualidades objetivadas do urbano são cronicamente instáveis. A condição capitalista é tão universal, que a concepção do urbano e da "cidade" também se torna instável, não por causa de alguma definição conceitual deficiente, mas exatamente porque o próprio conceito tem de refletir as relações mutáveis entre forma e processo, entre atividade e coisa entre sujeitos e objetos. (HARVEY, 2005, p. 168).

O urbano se apresenta como espaço privilegiado e propenso às crises periódicas do capitalismo, o que dificulta, sobremaneira, a possibilidade e capacidade de gestão urbana. Harvey analisa como, desde a década de 1970, as crises do capitalismo se revelaram como crises urbanas. Tais crises (resultado do processo de financeirização)[182] estão associadas intimamente com mercados imobiliários e desenvolvimento urbano, porque há um investimento lucrativo no espaço construído, dependente, contudo, de crédito de alto risco e de retorno demorado. É no espaço urbano que o capital investe de forma lucrativa e, da mesma forma, o capital superacumulado se desvaloriza, gerando crises[183] (HARVEY, 2011).

Se existe gestão da cidade (da forma), das políticas públicas, dos recursos, da administração, de seus limites e perímetros, o mesmo não se pode concluir do processo urbano, seja na escala federal seja na escala municipal, pois a cidade a ser gerida,

> (...) deve aparecer não como uma massa passivamente modelável ou como uma máquina perfeitamente controlável pelo Estado (...) jamais plenamente previsível ou manipulável, de uma miríade de agentes modeladores do espaço, interesses, significações e fatores estruturais, sendo o Estado apenas um dos condicionantes em jogo (ainda que seja um condicionante crucial nas modernas sociedades capitalistas). (SOUZA, 2013, p. 52).

[182] A financeirização oferece uma tentativa de resolução da crise ou a ilusão de "solução temporária" da crise de superacumulação com a absorção de capital excedente (ou excesso de liquidez). O processo de financeirização surge com excedentes de capital fictício dentro do sistema bancário para absorver aquele excedente, o que aumenta o endividamento, sobretudo dos bancos. Houve diversas crises periódicas de superacumulação sendo a mais recente, a de 2008, de grandes proporções.

[183] A desvalorização do espaço urbano (como outras mercadorias) se dá na forma de fábricas abandonadas, áreas vazias de escritórios, de comércio, áreas residenciais, e que resulta em dinheiro ocioso sem taxa de retorno, excedentes que não são vendidos, etc.

A política urbana é o continente de uma política mais específica: a política do habitar. Se os limites administrativos do município dão o contorno e o suporte territorial para a política habitacional se fixar, são as contradições do espaço urbano que vão enraizá-la. É o espaço urbano capitalista povoado e denso de relações sociais, conflitos, negociações e ideologias capturadas por discursos que se amoldam e justificam determinadas práticas espaciais que subjazem à cidade, recordando a sintomática reorientação de posturas dos governos urbanos, nas últimas duas décadas, cabendo ao governo e à administração um papel de facilitador e coordenador de um processo mais amplo que escapa à gestão política (HARVEY, 2005).

Aceitando o debate proposto por Vainer (2002), para a presente Tese, a esfera ou arena prioritária da ação política é a local, a da escala municipal, pressupondo que "escolher uma escala é, também, quase sempre, escolher um determinado sujeito, tanto quanto um determinado modo e campo de confrontação" (VAINER, 2002, p. 25).

Obviamente é necessário romper o senso comum ou a "sociologia intuitiva" em que o "local" se constitui "na escala mais pertinente para o exercício da cidadania pela razão mesma de que o cidadão vive no local, na cidade, no município" (VAINER, 2002, p. 24). Ora, vivemos todos, não apenas em um local determinado, circunscrito a algum município, em alguma cidade, mas também cotidianamente em algum país que se encontra, de alguma maneira, no mundo. Da mesma forma, não se pretende operar nem produzir uma reificação da esfera local a partir de uma "imagem absolutamente ideológica" como se esta "constituísse segmento societário em que ainda predominariam relações comunitárias" (VAINER, 2002, p. 24).

Também não se trata de defender um "(neo) localismo" em que a escala do cotidiano urbano (local) é aquela em que exclusivamente residem as alternativas de superação do mundo capitalista:

> a estrutura social, econômica e política, que opera na interação entre as escalas nacional e internacional, é o principal determinante das condições de vida das classes subalternas em nossa sociedade, e somente mudanças estruturais profundas serão capazes de abrir possibilidades para uma reversão do quadro de desigualdades e de miséria social. **Rejeitamos, assim, in limine, a pretensão neolocalista de conceber o local, quase sempre a cidade, como campo de um desenvolvimento local alternativo e, a fortiori, de construção de alternativas societárias.** (VAINER, 2002, p. 26, grifo nosso).

Contudo, resta uma ampla luta contra a desigualdade herdada na estrutura social e que deve ser travada na esfera local, porque se manifesta no espaço urbano. Nas cidades devem resistir formas de disputa pela geração e apropriação da riqueza nela produzida:

> A cidade é também, nela mesma, um poderoso mecanismo de geração e apropriação de riqueza, que não está inscrito nem totalmente determinado na estrutura social. Se a cidade produz ela mesma mecanismos de poder e de apropriação de recursos, se ela constitui espaço de afirmação de legitimidades e valores simbólicos, **a disputa pela cidade pode, e deve, ser a disputa por este conjunto de recursos de que ela é origem e depositária**, eternizando, como em suas ruas e edificações, mecanismos de reprodução da exploração e da dominação. (VAINER, 2002, p. 27, grifo nosso).

Dessa forma, se há um espaço "bastante amplo para alterações reais na vida das classes e grupos dominados" (VAINER, 2002, p. 28), na escala local também há um espaço na incumbência da gestão política das cidades brasileiras, senão um papel subversivo ao menos ativo ao invés de submisso:

> (...) se, por um lado, o governo local depara-se com desafios estruturais à luz da dinâmica capitalista, por outro, a cidade não é receptáculo das forças sociais mais amplas e das estruturas de poder. Existe um papel, mesmo que limitado, para o planejamento (colaborativo-participativo-subversivo) na busca de transformações no espaço urbano e nas condições de vida das populações tradicionalmente excluídas dos benefícios do crescimento econômico. (DENALDI, 2012, p.16).

A escala de análise da presente Tese recai sobre esse papel, mesmo que limitado, no plano da gestão da política urbana habitacional, concretamente dentro dos limites administrativos do município, na cidade, onde se fundem o rebatimento de políticas públicas habitacionais e mecanismos do amplo processo de produção capitalista do espaço urbano.

4.2 A GESTÃO MUNICIPAL DA POLÍTICA URBANA E DE HABITAÇÃO NO BRASIL E NO RS

Na vida cotidiana do cidadão comum (dentro do Quadro 01, proposto por Boaventura Sousa Santos, 2011, no capítulo 2, tópico 2.3, ditos espaços da cidadania, doméstico e da comunidade) é frequente e generalizada a confusão das instâncias da política social, pelas quais as críticas se alastram, ignorando deliberadamente as escalas da política pública em questão. A política pública envolve roteiros estratégicos para a intervenção sobre a realidade, obedecendo ao arranjo trinitário federativo existente. O curso da política pública assinala o aparelho federal como órgão da produção e concepção da política, enquanto assinala o município como a instância da implantação e execução. Essa escala de análise é fundamental, sobretudo para as etapas da avaliação e correção de rumos da política federal, que obrigam, necessariamente, a retomada e reformulação de ações na política como um todo.

Explora-se, neste tópico, o curso de ação sinuoso entre o planejamento alhures e a execução "aqui e agora", analisando o Estado e seus aparelhos "de perto"[184], isto é, na instância em que ele é a máquina operante e executora (mais do que orientador e estrategista), justamente ali onde a intervenção afetará o bairro, a comunidade, o dia a dia de uma cidade. No caso da atual política urbana habitacional, os municípios, mais do que pleitear recursos, acessar ou se habilitar aos programas desenhados em aparelhos estatais da escala federal, devem propiciar condições – que não estão dadas – para que as políticas aterrissem em seu território. Para tanto, cabe ao ente municipal, não apenas a adequação institucional, ou mesmo a adequação técnica – dimensões relevantes como limitações reais à política local – mas a gestão de uma política espacial, o que implica diretamente a condução dos processos de produção do espaço urbano.

[184] Não se ignora, contudo não se deterá nas profundezas do que ocorre nos "interiores dos gabinetes" e nos "corredores do poder", como Valença (2014) apontou como momentos decisivos de "tomadas de decisão" num processo nada democrático e arbitrário que, de fato, podem determinar cursos de ação política: "São estes os momentos privilegiados da pouca transparência. Fica difícil de entender por que uns projetos são aprovados, outros não; por que ministros e secretários gastam boa parte de seu tempo recebendo visitas de parlamentares, prefeitos, outros políticos e empresários em seus gabinetes" (VALENÇA, 2014, p.349).

Considera-se, de partida, que o alcance da política pública no município depende de diversos fatores e condições de múltiplas naturezas[185]. Inicia-se com um breve debate sobre a configuração institucional do aparelho estatal, retomando o debate apresentado no capítulo 2.

Para Hirsch (2010), o aparelho institucional concreto é apenas a expressão institucional de estruturas sociais existentes por trás, isto é, há uma forma social que se manifesta em uma materialidade institucional que articula o modo de socialização, as instituições e as ações sociais. Colocando de outro modo, são os princípios básicos de socialização capitalista que fundamentam a formação de instituições, portanto, tais processos de institucionalização não se desenvolvem arbitrariamente, mas a partir de uma coerção cujo resultado é a determinação formal da configuração institucional que, por sua vez, gera a probabilidade de que o curso de ação (opções estratégicas e ações orientadas) seja compatível com a reprodução do modo de socialização capitalista.

Para Frey (2000, p. 230) as instituições servem "para a estruturação de interações sociais" da mesma forma que são "padrões regularizados de interação, conhecidos, praticados e em geral reconhecidos e aceitos pelos atores sociais, se bem que não necessariamente por eles aprovados". Para o autor, as instituições acarretam graves custos já que:

> eliminam possibilidades de ação, abrem chances sociais de liberdade e erguem barreiras para a liberdade individual. A institucionalização implica, portanto, custos graves, porque ela não representa somente a exclusão de muitas vozes, mas também o pesadelo da burocratização e das contrariedades que essa acarreta consigo.(FREY, 2000, p. 231).

Na análise do autor, fica patente uma contradição, pois se a institucionalização ergue "barreiras para a liberdade individual", ela também abre "chances sociais de liberdade". As instituições também são apresentadas como barreiras, para J. Hirsch (2010), que servem para impedir "a entrada direta da vontade popular no processo decisório estatal", mas dentro de um horizonte limitado resultado do "próprio princípio da representação na democracia de massas sem elementos de democracia direta" (HIRSCH, 2010, p. 42).

[185]A literatura enquadra basicamente entre fatores de ordem institucional e não institucional (ARRETCHE, 2004 e FREY, 2000).

Como sustentado no capítulo 2, para Hirsch (2010), a ação social é constrangida, limitada e condicionada por uma estrutura, não sendo, contudo, eliminada, pois é resultado da ação estratégica de determinados agentes. As relações de força se materializam em instituições que refletem e determinam as posições de poder[186](FREY, 2000; HIRSCH, 2010). Por serem as instituições a condensação de relações sociais de força, "existe um considerável espaço de ação para a política concreta", justamente "face às contínuas modificações das relações sociais de força (HIRSCH, 2010, p. 40)."

Claus Offe (1984) analisa as possibilidades do curso da ação administrativa, na produção da política estatal, de uma perspectiva flexível, que se mostra contundente e atual quando pensamos na prática política contemporânea das gestões municipais.

Em primeiro lugar, o autor nos auxilia a entender como a política[187] deve ser funcional ao Estado (interventor e social), movendo-se mais em prol da adequação aos fins e propósitos de realização de tarefas do que à conformidade legal, à obediência e à adequação à norma, isto é, o que determina os conteúdos políticos não é a ação administrativa burocrática, mas o inverso, os resultados projetados da ação administrativa (tarefas e sua realização) é que são os critérios de avaliação tanto para a ação administrativa interna quanto para o próprio processo decisório. O autor inverte, portanto a lógica da eficiência pautada no modelo weberiano de burocracia, questionando, justamente, o sentido e a funcionalidade de um Estado em que o esquema normativo da administração tende a ser, por um lado, tão eficiente na previsibilidade dos resultados e, por outro, tende a ser pouco ou nada eficiente na correspondência entre a máquina estatal e as exigências externas (satisfação de requisitos e necessidades básicas), tornando a política e o próprio Estado disfuncionais[188].

[186]As instituições podem ter longa duração precedendo e mesmo sobrevivendo à vida dos indivíduos. "Por meio delas, os sistemas sociais conquistam certa permanência" (FREY, 2000; HIRSCH, 2010).

[187]Ação administrativa sócio estatal contrapondo-se ao modelo weberiano da ação administrativa de tipo puramente burocrática.

[188]A eficiência não é aqui definida pelo respeito às regras, e sim pela realização de funções e pela tentativa de provocar efeitos. (...) Ela [a administração] é eficiente na medida em que o faz com êxito. "As premissas da ação administrativa não são mais regras que precisam ser seguidas sem restrições, e sim recursos, avaliados do ponto de vista de sua adequação para certas tarefas" (OFFE, 1984, p. 221).

Trata-se de uma política cujo modo de racionalização é capaz de tematizar sobre suas próprias premissas, na medida em que se vê diante de situações problemáticas específicas que precisa ordenar[189]:

> Por um lado, a orientação da ação administrativa através de regras fixas e situacionalmente independentes fracassa em todas aquelas matérias que não são padronizáveis e que por sua natureza não podem ser subordinadas a rotinas gerais. É via de regra o caso das tarefas de orientação do Estado social (...).(OFFE, 1984, p. 222).
>
> (...) Por outro lado, entretanto, o espaço dentro do qual a administração pode concentrar-se em tarefas, inventando regras adequadas ao seu objeto, é limitado por certas premissas constituídas pelas restrições institucionais e fiscais. Essas premissas se impõem de tal forma que a administração apesar do seu crescente envolvimento com programas finais não consegue liberar-se do seu vínculo condicional com as premissas legais. (OFFE, 1984, p. 222).

Para "driblar" as premissas legais, a política deve recorrer às formas de "legitimações supralegais", já que não pode se orientar exclusivamente para seus propósitos das normas de direito:

> (...) só há dois caminhos para obter legitimações alternativas (...) ou se procura a saída ao nível supra legal das concepções ordenadoras concretas (...) ou ao nível infra legal dos processos do consenso. (...) A política administrativa social-estatal se coloca na dependência de legitimações extra legais na medida que deixa de orientar-se pelos inputs jurídicos, tornando as normas de direito disponíveis sob o aspecto de sua adequação, ou seja, essa política se torna dependente ou de concepções ordenadoras substancializadas e supra legais, ou de processos consensuais empíricos. (OFFE, 1984, p. 225-226).

Trata-se, pois, de um modo de racionalização que se apoia no consenso político, sem deixar excluída a possibilidade de negociação, o que se impõe por variadas circunstâncias. Da mesma forma, não podem seguir critérios irracionais com base no acaso ou arbítrio de seus membros.

Quando há divergências entre os métodos, recorre-se a uma "esfera de valores substancializados" como "instância de apelação para a ação executiva", "postulando-se

[189] Para o autor, a ideia do Estado de direito perde sua capacidade de programar a ação administrativa já que se trata de uma administração moderna que é planejadora, "programa ela própria as instituições jurídicas das quais necessita, e que só parcialmente é programada pela forma jurídica" (OFFE, 1984, p. 222).

um consenso universal" apoiando-se na disposição de grupos sociais interessados para colaboração, no esforço de alcance das metas políticas e administrativas.

Para sistematizar, Offe (1984) defende três modos de racionalização da ação administrativa que são intrínsecos às próprias funções indispensáveis de um Estado social: a intervenção, o ordenamento e a necessidade de legitimação. Cabe ao Estado, portanto, tentar harmonizar e fazer coincidir tais fundamentos jurídicos, funções sociais e os interesses de grupos sociais de referência, "equilibrando-se", por sua vez, em racionalidades contraditórias.

Como as instituições são a "expressão condensada de rotinas consolidadas" como bem apontou Hirsch (2010, 49 e 52), não se trata de anular ou minimizar os efeitos burocráticos dessas rotinas, internas ao expediente institucional, de cuja política pode, de fato, ficar refém; porém, cabe situar a burocracia na política contemporânea, não de forma decisiva, a ponto de não permitir o papel de intervenção do Estado social e, portanto, da produção da política social[190].

Da mesma forma, Melazzo aponta que

> não há uma relação direta entre o arcabouço institucional que determina automaticamente o quadro das regras, limites e possibilidades legais [daquele] em que se desenrola a negociação política entre diferentes forças e em que são formulados os conteúdos empíricos de cada ação. Na verdade, essas diferentes dimensões se influenciam reciprocamente e de maneira permanente, sofrendo alterações ao longo do tempo. (MELAZZO, 2010, p. 22).

Retoma-se desse ponto, partindo dessa síntese contraditória entre a "negociação política" (busca de consenso, necessidade de legitimação) e o "arcabouço institucional" (lógica burocrática e normativa), como tramas que enredam a produção da política espacial em um determinado contexto específico municipal que, de modo algum, se estabelece sem conflitos.

Por trás de uma administração municipal há uma aparelhagem heterogênea que conta com diversas estruturas para tratar especificamente cada uma das políticas ("as partes") e que acaba por imprimir formas concorrentes e simultâneas de lidar com um

[190]"estamos autorizados a concluir que somente circunstâncias contingentes impedem que a política administrativa se torne manifestamente incapaz de atender, seja à necessidade de orientação funcional exigida pelo sistema global, seja à sua própria necessidade de legitimar-se pelo consenso" (OFFE, 1984, p. 233).

conjunto de políticas sociais ("o todo"). A equipe de secretários(as) municipais, que um prefeito nomeia, representa diversos agentes sociais e/ou mesmo diversos setores que, por sua vez, engendram, promovem e reforçam um discurso de gestão urbana em detrimento de outro. Assim, muito além do alinhamento político-partidário da escala local em relação à escala nacional, estão em jogo a visão, o discurso e a legitimidade da política urbana[191]. A política implantada, por fim, será sempre algo em disputa a ser definida por complexas relações de força.

Para Arretche (1996), o processo de autonomia municipal e descentralização das políticas sociais não apenas não garantiu a qualidade da gestão, como também acarretou o problema da condução da política para outra escala, o que desemboca no recorrente questionamento e monitoramento da prática da gestão local. Aqui, em vez de "qualidade da gestão", se designará *capacidade de gestão* para um conjunto de possibilidades e limitações de ordem estrutural (institucional, técnica e política)[192] calcadas em contextos sociais e materiais específicos.

Pesquisas recentes, como a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), contribuem para apresentar um retrato importante da gestão municipal brasileira na política urbana habitacional. Para dar conta desse retrato nacional e regional (Rio Grande do Sul), divide-se este subcapítulo em tópicos que abordam alguns aspectos específicos institucionais, técnicos e políticos.

Todos os fatores estão submetidos à dimensão da natureza política, presente a todo instante. Não há questão institucional ou questão técnica que não seja resolvida ou perpetuada sem uma condução política dentro do escopo da gestão pública.

4.2.1 Capacidade institucional da gestão

Buscou-se saber de que forma a configuração institucional municipal pode produzir efeitos decisivos na política urbana e habitacional federal em curso. Com esse

[191]Apenas para citar alguns exemplos recorrentes de perspectivas de política concorrentes encontradas em municípios brasileiros de forma corriqueira: enquanto um órgão, como o de planejamento, detém uma perspectiva da cidade-mercado, aprovando intervenções espaciais que favoreçam setores privados do empresariado urbano, o órgão do meio ambiente apresenta uma perspectiva de desenvolvimento urbano "sustentável", podendo, ainda, sobrepor-se a outro órgão com uma visão de gestão social-reformista calcada no direito à cidade.

[192]As condições financeiras de grande relevância e também consideradas questões de ordem estrutural – como o orçamento municipal – não serão analisadas na pesquisa em tela.

intuito, uma primeira questão a ser respondida é: a institucionalização de um órgão específico no município é necessária para tratar a política urbana habitacional federal?

Antes de responder a tal questão, recorremos à Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) que nos fornece um retrato nacional quanto à estrutura institucional (existência de órgão, ou não) na área de habitação no ano de 2004, 2009 e 2011.

De acordo com as informações levantadas pela MUNIC 2004 apenas 42% das prefeituras brasileiras (2.319 municípios)[193] possuíam naquele ano um órgão específico para tratamento da questão habitacional sendo que 58% continuavam sem dispor, em sua estrutura institucional, de órgão específico. Entretanto, naquela edição da MUNIC não se podia enxergar como e onde se situava tal órgão dentro da municipalidade, ao contrário das Pesquisas MUNIC de 2009 e 2011, conforme Tabela 1.

Tabela 1 - Existência de Estrutura na Área de Habitação – MUNIC Brasil – 2009 - 2011

Secretaria municipal conforme sua organização	**Municípios e sua estrutura na área de habitação em 2009**	**Municípios e sua estrutura na área de habitação em 2011**
Secretaria municipal exclusiva	226	243
Secretaria municipal em conjunto com outras políticas	604	774
Setor subordinado à outra secretaria	2393	2498
Setor subordinado diretamente à chefia do executivo	463	441
Órgão da administração indireta	37	39
Não possui estrutura específica	1841	1569
Total de municípios brasileiros	**5.565**	

Fonte: MUNIC (2009; 2011). Tabelas 74 e 76 - adaptado.
Elab.: BUONFIGLIO, L. V. (2014).

Entre aqueles municípios brasileiros que possuem estrutura na área de habitação, no caso um órgão específico, como uma Secretaria exclusiva para

[193]Naquele ano de referência, os municípios brasileiros existentes totalizavam 5.560.

tratamento do tema, foram apontados 226 no ano referência de 2009 e 243 em 2011; muito embora se possa agregar, de forma complementar, a categoria seguinte retratada, "secretarias em conjunto com outras políticas" (604 - 774), totalizando, por conseguinte, 830 e 1017 municípios, respectivamente (2009 e 2011), dos quais a habitação possui status de órgão específico, não estando subordinada a outro órgão. A estrutura na área de habitação também pode corresponder a um setor subordinado a outra Secretaria, como ficou demonstrado em 2.393 municípios em 2009 e 2.498 em 2011, ou ainda, estar diretamente ligada à chefia do executivo, como um gabinete específico: 463 em 2009 e 441 em 2011. O grupo representado pela categoria "setor subordinado à outra secretaria" compõe, assim, o maior de todos, refletindo um padrão hierárquico de enquadramento da questão habitacional relegada a uma estrutura apenas, dentro de outra Secretaria, sem receita orçamentária própria/exclusiva, sem linhas de ação/metas específicas, sem encabeçar uma política pública independente/autônoma. A subordinação a outro órgão pode aparecer, portanto, sob duas formas (setor ou gabinete ligado à outra secretaria ou à chefia do executivo) e ambas refletem níveis menores, intensidades menores de força política; politicamente, uma demanda que ainda não se tornou explícita num contexto de pouca mobilização/reivindicação; ou um limite técnico, no caso de ausência de equipe e quadros específicos, o que é bastante comum na esfera institucional municipal[194]. No período considerado não variou muito a diferença do número de municípios com órgão da administração indireta.

Em um intervalo de dois anos (2009 a 2011) nota-se, portanto, um movimento de institucionalização de um órgão específico municipal para tratamento da política habitacional no Brasil: em um número maior de municípios (170) surgiram Secretarias afins (em conjunto com outras políticas ou exclusivas: subindo de 604 para 774 casos), e em 105 municípios foram criados setores específicos, ainda que subordinados a outras Secretarias (aumentando de 2.398 para 2.498), totalizando 3.995 municípios brasileiros com alguma estrutura na área. Contudo, a categoria de municípios com secretaria municipal exclusiva representa um universo bem reduzido, que computa tão

[194] Diversos municípios nomeiam um único funcionário ou gestor para dar conta de um setor. Tal setor pode estar dentro de uma estrutura consolidada, como uma Secretaria ou apenas como um gabinete atrelado ao Prefeito (conclusão da experiência própria de elaboração de PLHIS em diversos municípios e da aplicação do questionário diretamente com gestores municipais).

somente 4% do universo total de municípios brasileiros (no período analisado elevou-se de 226 a 243 casos). Ainda é elevado o número de municípios brasileiros sem nenhuma estrutura: 1.569, o que representa um universo de aproximadamente 28%.

Vejam-se tais dados transplantados para a realidade do RS. No primeiro ano de referência, a MUNIC 2004 identificou 267 municípios gaúchos com órgão específico para tratamento da habitação (53%). Para visualizar tais órgãos dentro das Prefeituras, recorreu-se aos dados da MUNIC 2009, 2011, complementados com dados obtidos pela plataforma do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Rio Grande do Sul (PEHIS/RS, 2012). Ver Tabela 2, a seguir.

Tabela 2 - Existência de Estrutura na Área de Habitação – RS / 2009 – 2014

Secretaria municipal conforme sua organização	**MUNIC 2009**	**MUNIC 2011**	**PEHIS 2011/2012**
Secretaria municipal exclusiva	23	24	45
Secretaria municipal em conjunto com outras políticas	112	144	168*
Setor subordinado à outra secretaria	216	261	
Setor subordinado diretamente à chefia do executivo	14	19	–
Órgão da administração indireta	2	1	–
Não possui estrutura específica	129	47	–
Universo total de municípios	**496**		**213**

* Não se distingue no PEHIS a questão hierárquica, se o órgão é uma Secretaria ou um Setor, Departamento ou Coordenação subordinado à outra Secretaria.
Fonte: Tabela 98 (MUNIC, 2009); Tabela X (MUNIC, 2011); dados PEHIS (2012) / LATUS CONSULTORIA – adaptado.

Na MUNIC de 2011, primeiramente, são apenas 24 os municípios que possuem Secretaria exclusiva na área de habitação, que, somados com a categoria seguinte retratada, “em conjunto com outras políticas” (144) totalizam 168 municípios, nos quais a habitação tem status de órgão específico, pela hierarquia, isto é, não estando subordinada a outro órgão. O número de municípios que possuem Secretaria exclusiva

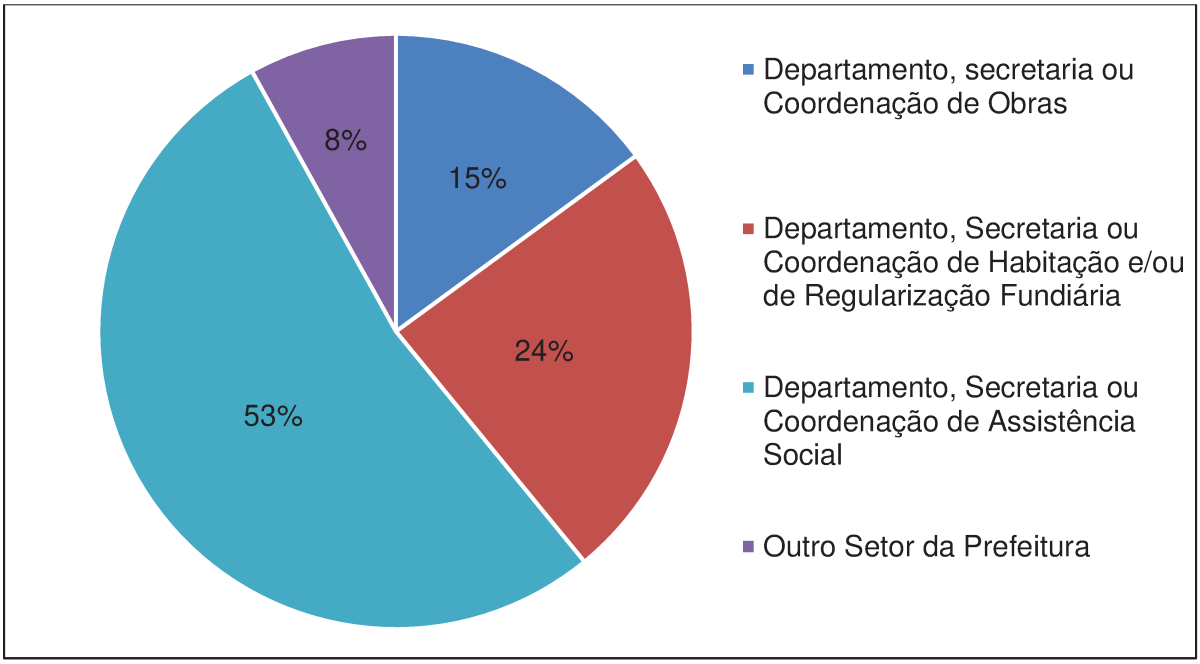
é inferior à categoria de municípios que não possuem uma estrutura específica (47), muito embora tal realidade tenha sido reduzida significativamente, isto é, a MUNIC, em 2009, havia registrado a quantidade de 129 municípios sem nenhuma estrutura específica, o que representava 26% do universo gaúcho, tendo caído para 9%.

Enquanto setor subordinado a outro órgão computam-se 280 municípios; 261 como "setor subordinado à outra secretaria" e 19 como "setor subordinado diretamente à chefia do executivo". Tanto pelo recorte nacional como pelo recorte regional do RS, conclui-se que a estrutura institucional mais presente nos municípios, para tratamento da questão habitacional, materializa-se em departamentos ou algum "setor subordinado a outra secretaria".

A institucionalização da política habitacional em um órgão específico se mostrou praticamente equiparada, no conjunto de dados do Brasil e do RS, em pelo menos duas categorias: para a existência de uma Secretaria municipal exclusiva: ambos os conjuntos apresentaram o universo de 4% no último ano de referência (2011), enquanto na categoria sem estrutura específica quase empataram, pois os dados do Brasil revelaram 33% e 28% (em 2009 e 2011, respectivamente) e o RS parte de realidade semelhante, com 26%, porém tal número cai para 9%.

A partir da leitura dos dados do PEHIS/RS (2012), da totalidade (213 municípios), 45 não possuíam instituições específicas para tratamento do tema. Mas, como informação complementar, foi possível localizar a estrutura da política habitacional dos demais 168 municípios (sem distinção hierárquica, irrelevante se institucionalizado como Departamento ou Secretaria): 46% estavam na Secretaria de Assistência Social (99); 13% na Secretaria de Obras (27); outros 13% (27) na Secretaria de Planejamento; e em 7% (15) em outro setor da Prefeitura, como atesta o Gráfico 02.

Gráfico 02 – Órgão do Município responsável pelo tema habitacional



Fonte: PEHIS/RS (2012), LATUS CONSULTORIA.
Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014).

O PEHIS/RS registrava a "significativa presença de municípios que mantêm o tema da moradia vinculado ao departamento de assistência social" como um "indicador de uma abordagem tradicional sobre as alternativas de enfrentamento dos problemas da moradia, trabalhando o tema ainda como uma política assistencialista" (PEHIS/RS, 2012, p. 210).

Para aprofundar a questão da capacidade gestora da estrutura competente a fim de lidar com a temática habitacional, analisar-se-á a atuação por programas e linhas de ações promovidas pelo órgão, de acordo com a participação dos entes federados e de parceria de agentes sociais, conforme Tabelas 3 e 4, a seguir.

Tabela 3.a - Municípios que realizaram programas e/ou ações com Entes Federados e parceiros nos anos de 2010 e/ou 2011 –

MUNIC – BRASIL

	Execução						**Área beneficiada**	
Programas e/ou ações habitacionais	Em associação com o Governo Federal	Em associação com o Governo Estadual	Iniciativa exclusiva da Prefeitura	Em associação com outro município	Em associação com a iniciativa privada	Em associação com outros	Área urbana	Área rural
Construção de UH	2.779	1.793	722	40	203	93	3412	1308
Aquisição de UH	971	594	248	15	59	38	1222	429
Melhoria de UH	777	469	1556	21	36	52	2223	1320
Oferta de material de construção	143	146	1818	13	26	29	1952	1225
Oferta de lotes	107	69	1143	9	55	12	1249	179
							Lotes Urbanizados 1009	
							Lotes não urbanizados 364	

Fonte: MUNIC (2011) - Tabelas: 88, 90, 92, 94, 96, 98,100. Adaptado.
Elab.: BUONFIGLIO, L. V. (2014).

Tabela 3.b - Municípios que realizaram programas e/ou ações com Entes Federados e parceiros nos anos de 2010 e/ou 2011 –

MUNIC – BRASIL

	Execução						Área beneficiada	
Regularização Fundiária	364	660	949	10	54	32	1551	481
							Loteamentos irregulares 1019	
							Favelas/ mocambos/ palafitas/ assemelhados 149	
							Conj. hab. construídos pelo poder público 438	
							Bairros consolidados 580	
							Cortiços/ casas de cômodo ou cabeças de porco 39	
							Outros 380	
Urbanização de Assentamentos	469	214	327	7	19	19	562	334

Fonte: MUNIC (2011) - Tabelas: 88, 90, 92, 94, 96, 98,100. Adaptado.
Elab.: BUONFIGLIO, L. V. (2014).

Tabela 4.a - Municípios que realizaram programas e/ou ações com entes federados e demais parceiros nos anos de 2010 e/ou
2011 – MUNIC – RS

Execução							Área beneficiada	
Programas e/ou ações habitacionais	Em associação com o Governo Federal	Em associação com o Governo Estadual	Iniciativa exclusiva da Prefeitura	Em associação com outro município	Em associação com a iniciativa privada	Em associação com outros	Área urbana	Área rural
Construção de UH	259	167	92	5	21	20	320	204
Aquisição de UH	259	167	92	5	21	20	320	204
Melhoria de UH	74	33	243	4	6	10	281	231
Oferta de material de construção	25	17	227	3	4	3	232	194
Oferta de lotes	19	7	110	2	2	2	123	16
							Lotes Urbanizados 116	
							Lotes Não urbanizados 20	

Fonte: MUNIC (2011) - Tabelas: 88, 90, 92, 94, 96, 98,100. Adaptado.
Elab.: BUONFIGLIO, L. V. (2014).

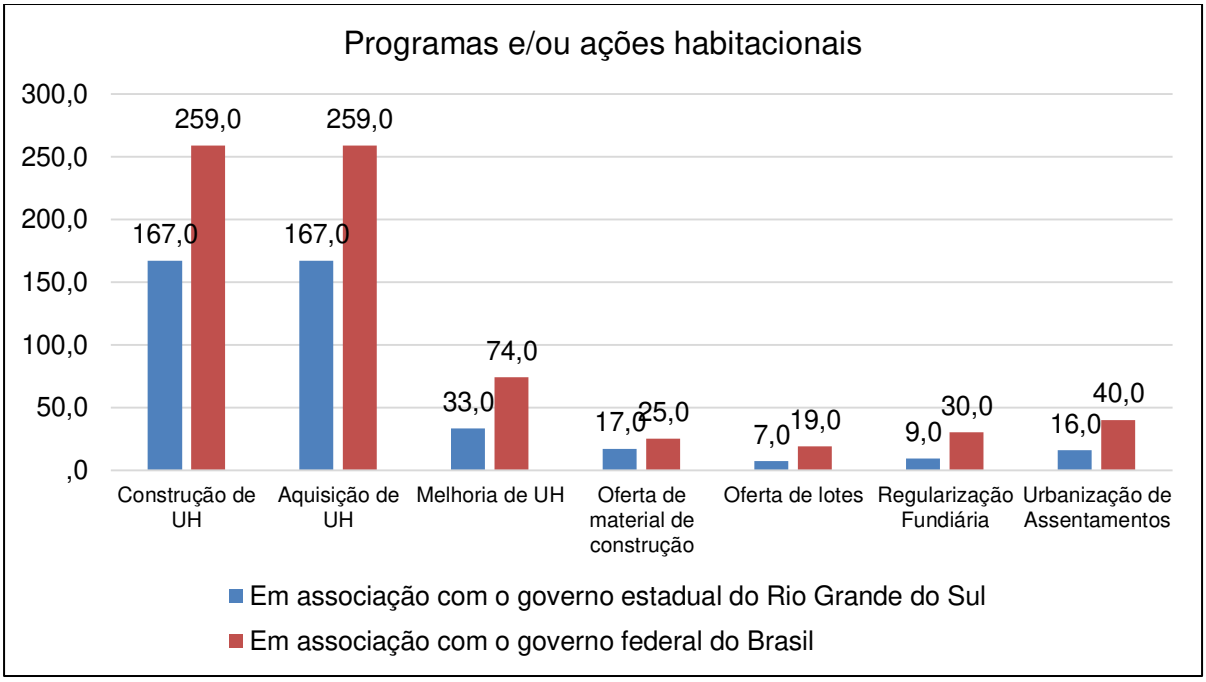
Tabela 4.b - Municípios que realizaram programas e/ou ações com entes federados e demais parceiros nos anos de 2010 e/ou
2011 – MUNIC – RS

Execução							Área beneficiada	
Regularização Fundiária	30	9	122	3	7	4	152	20
							Loteamentos irregulares 118	
							Favelas/ mocambos/ palafitas/ assemelhados 12	
							Conj. hab. construídos pelo poder público 45	
							Bairros consolidados 61	
							Cortiços/ casas de cômodo ou cabeças de porco 3	
							Outros 21	
Urbanização de Assentamentos	40	16	29	2	1	1	66	10

Fonte: MUNIC (2011) - Tabelas: 88, 90, 92, 94, 96,98,100. Adaptado.
Elab.: BUONFIGLIO, L. V. (2014).

Nota-se que a participação do Governo Federal aparece, de maneira incontestável, na produção habitacional (modalidades construção e aquisição), em detrimento de demais frentes de ação, seja no conjunto de dados do Brasil ou no conjunto de dados do RS, e, em terceira posição, a ação urbanização de assentamentos, incidindo em menor quantidade de municípios em relação à produção habitacional, mas, ainda assim, como instância indutora, como demonstra o Gráfico 03.

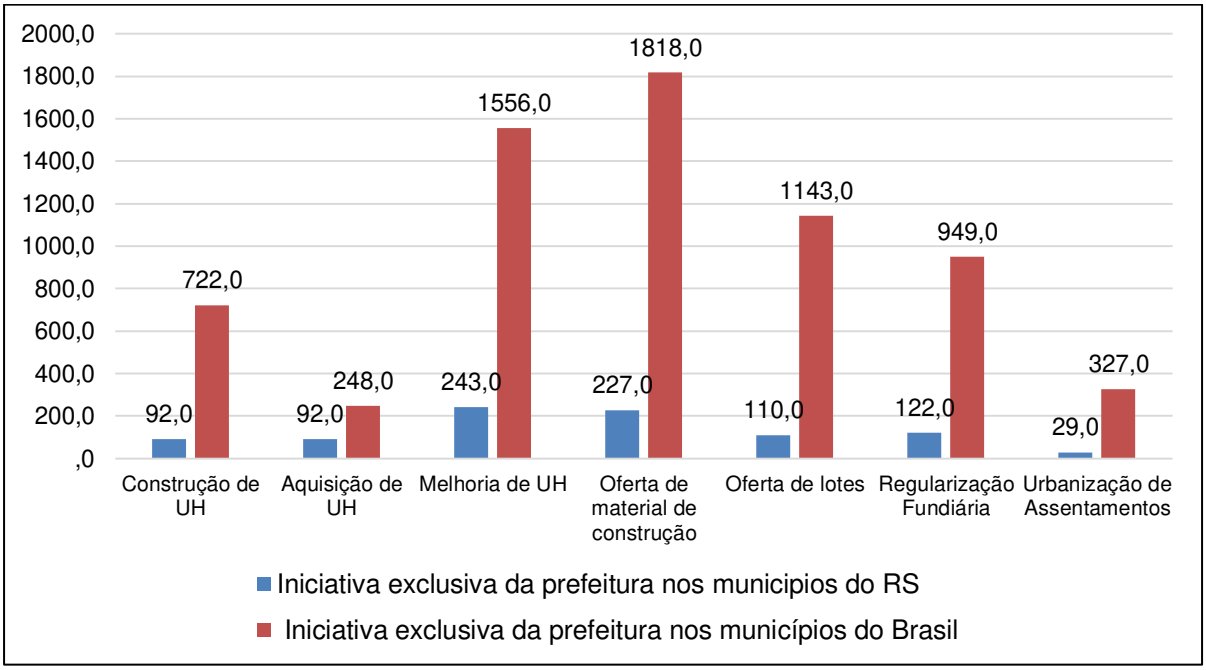
Gráfico 03 - As linhas de ação da política habitacional e a participação do Governo Federal– BRASIL e RS



Fonte: MUNIC (2011).
Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014).

As linhas de ação, que são preponderantemente de iniciativa exclusiva da prefeitura, são as demais: oferta de material de construção, melhoria habitacional, oferta de lotes e regularização fundiária, conforme Gráfico 4, alternando apenas a ordem de importância nos dois conjuntos de dados (revezando-se como 1ª e 2ª posição na oferta de material de construção e melhoria de UH; e como 3ª e 4ª posição na oferta de lotes e regularização fundiária).

Gráfico 04 - As linhas de ação da política habitacional e a iniciativa exclusiva das Prefeituras – BRASIL e RS



Fonte: MUNIC (2011).
Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014).

A relação, de modo geral, é inversamente proporcional no sentido de que, quanto maior é a indução de um programa pela ação do Governo Federal, ele não se replica nem se sobrepõe como iniciativa exclusiva do município (exemplo: a construção de UH em associação com o Governo Federal contabiliza 2.779 casos, enquanto apenas 722 como iniciativa exclusiva do município). O contrário também ocorre: quanto menor é a indução de um programa pela ação do Governo Federal, maior é a iniciativa exclusiva do município (exemplo: a oferta de material de construção em associação com o Governo Federal contabiliza apenas 143 municípios, enquanto 1818 são os casos de iniciativa exclusiva do município).

Já a participação do Governo Estadual oscila entre uma instância intermediária, dentro de uma relação polarizada pelas esferas nacional e municipal, em algumas linhas de ação, e a instância com a menor participação, entre todos os entes federados, em outras linhas de ação, corroborando para o esmaecimento dessa escala na política habitacional contemporânea, como apontado no debate sobre o arranjo federativo do

capítulo 3. Uma tendência parece despontar nos dois conjuntos de dados (Brasil e RS); quando a linha de ação é induzida pelo governo federal, a escala estadual aparece como a instância seguinte na ordem hierárquica, como que "compensando" aqueles municípios onde a política federal não "aterrissou". Do contrário, quando a linha de ação é encabeçada pelo município, a "compensação" recai na escala federal, e a instância estadual tem aí, nesses casos, o menor desempenho.

E, por fim, e não menos importante, é o pífio papel desempenhado pela categoria "associação com outro município". Com a leitura de dados pode-se concluir sobre a formação de arenas políticas cooperativas na política urbana (ISMAEL, 2014). Não, absolutamente. Trata-se de uma atuação inexpressiva num país de 5.565 municípios, soberanos constitucionalmente, o que nos faz recordar a observação sobre a recente experiência na formação de consórcios intermunicipais "cercada de muitas expectativas e boas intenções", porém, não consolidada. E mais: "A cooperação entre os estados-membros sem envolver o governo federal nunca foi natural, espontânea, sendo marcada mais fortemente por lacunas, descontinuidades e iniciativas episódicas" (FURTADO *apud* BRANDÃO, 2014, p. 188)".

A partir dessa série de dados, conclui-se que há um arranjo orientado, com uma distribuição de descentralização da política e do recurso habitacional entre os entes federados, cabendo à iniciativa do município tratar e lidar com questões mais pontuais e menos onerosas, como as melhorias das UHs e a oferta de material de construção. Por outro lado, à instância federal coube a indução da produção habitacional maciça, e começava a despontar, ainda timidamente, a linha de ação urbanização de assentamentos, depois tornada um programa nacional vinculado aos recursos do PAC.

Algumas considerações, em relação à mudança de ênfase nos programas e ações, devem ser feitas, a título de atualização da análise. A pesquisa MUNIC não se deteve nos mesmos dados para os anos seguintes, impossibilitando a comparação da política. Quanto ao papel desempenhado pela instância federal, o resultado, provavelmente, seria superior além da linha de ação tornada programa Urbanização de Assentamento Precário (PAC-UAP), na linha de ação da Regularização Fundiária (protagonizada pelo Programa Nacional Papel Passado), e aprofundando, ainda mais, a frente de ação da produção habitacional nos últimos anos, com o PMCMV, em sua segunda fase, atuando em escala nacional, o que causaria um acréscimo notável na

tabela para a construção e aquisição de UHs, tanto para o conjunto de dados do Brasil como do RS.

Se a atualização e comparação fossem possíveis, para o ano de 2014, poder-se-ia visualizar, para além da participação estatal dos entes federados, uma maior participação dos demais agentes sociais: “em associação com a iniciativa privada” e a categoria “em associação com outros”, na qual se enquadraram empresas, entidades e cooperativas que atualmente têm atuado de forma bem mais intensa na produção habitacional (com o aumento da produção pelo PMCMV).

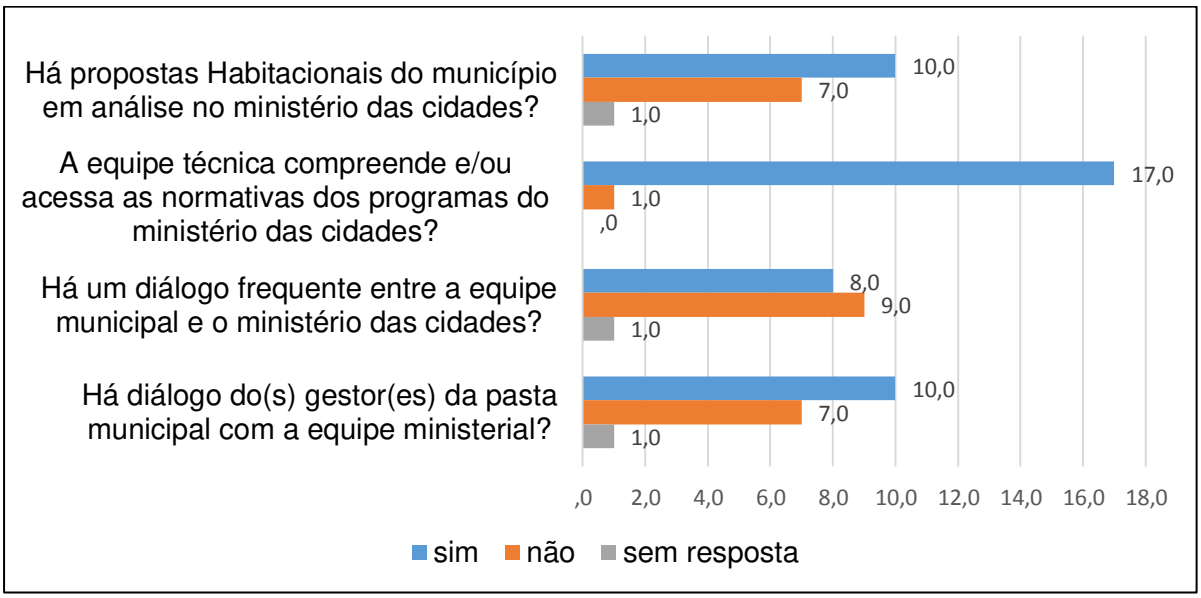
Também se ressalta que, no ano de referência de 2011, a MUNIC incide sobre o início da gestão estadual (2010-2014), refletindo estruturas já estabelecidas, no caso de governos estaduais reeleitos ou, no caso de novos governos, com apenas um pouco mais de um ano de gestão nessa esfera, como é o caso do RS com a SEHABS.

A gestão passada tentou marcar presença na frente de ação fundiária a partir do Programa Banco de Terras. Contudo, o próprio PEHIS atestou um papel secundário dessa Instituição, confirmado por entrevista com gestora[195]; pôde-se refletir sobre o papel dessa Secretaria: menos de coordenação, execução e implementação, e mais de complementação à política de HIS tanto financeira quanto material. De fato, a SEHABS situa tal escala na política de HIS por meio de um papel intermediário, de alinhamento e adesão ao governo federal, assumindo a gestão de convênios.

Complementando a análise do papel assumido por cada ente federado, questionou-se a relação do órgão municipal de habitação com o órgão federal, o Ministério das Cidades, conforme Gráfico 05 a seguir:

[195]Entrevista e coleta de dados com Diretora do Departamento de Produção Habitacional da SEHABS - entrevista realizada em 24/09/ 2014 para a presente Tese.

Gráfico 05 - Relação da Secretaria Municipal de Habitação (ou órgão relacionado) com o Ministério das Cidades

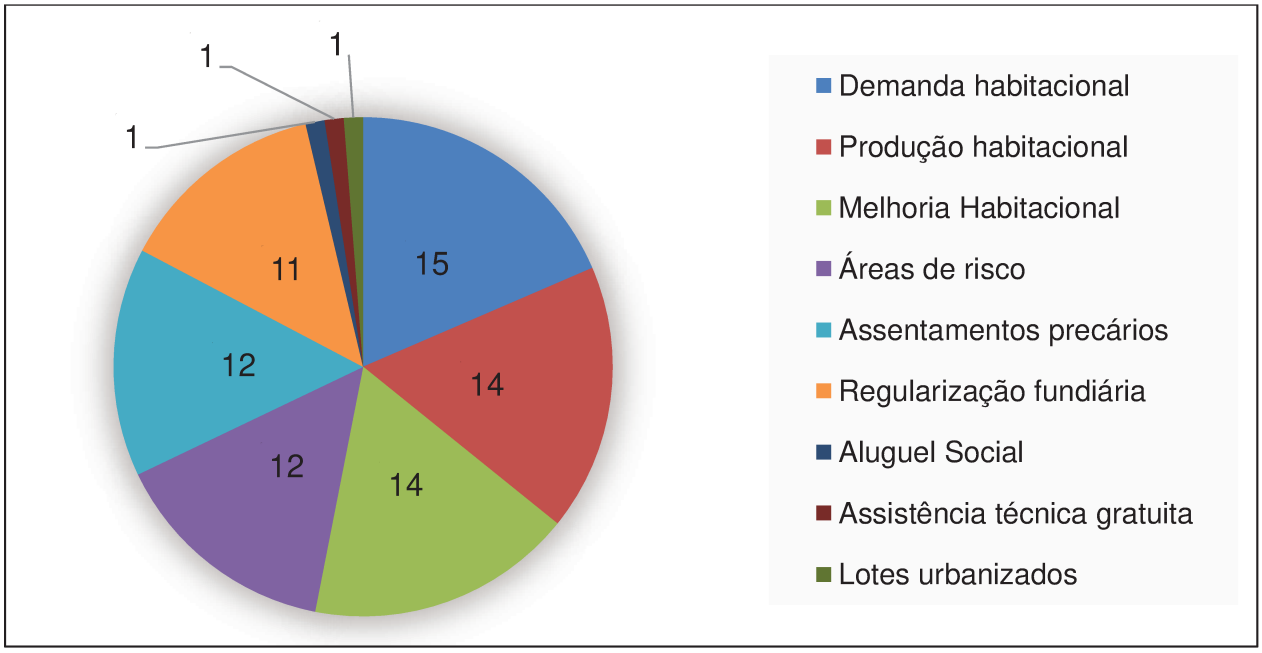


Elab.: BUONFIGLIO, L. V.;TELLES, B. S. (2014) – baseado no questionário aplicado.

Para além da cobertura oficial de dados nacionais e estaduais, o Questionário elaborado para a presente pesquisa revelou detalhes importantes de natureza qualitativa e resultados expressivos que subsidiam nossa análise. Foram três questões dirigidas aos vinte gestores municipais, sob o prisma da atuação e atribuição dos órgãos de habitação municipais; as linhas de ação promovidas e sua relação com a política de planejamento do território municipal.

A primeira questão apresenta, como principal linha de ação, a demanda habitacional, seguida da produção e melhoria habitacionais (empatadas); as áreas de risco e os assentamentos precários expressam respostas positivas na maioria dos municípios, muito embora sejam enfoques prioritários de diversos programas nacionais, não ganhando destaque, como os primeiros elencados (demanda; produção e melhoria). A linha de ação que ganha menor destaque é a regularização fundiária, como notado no Gráfico 06.

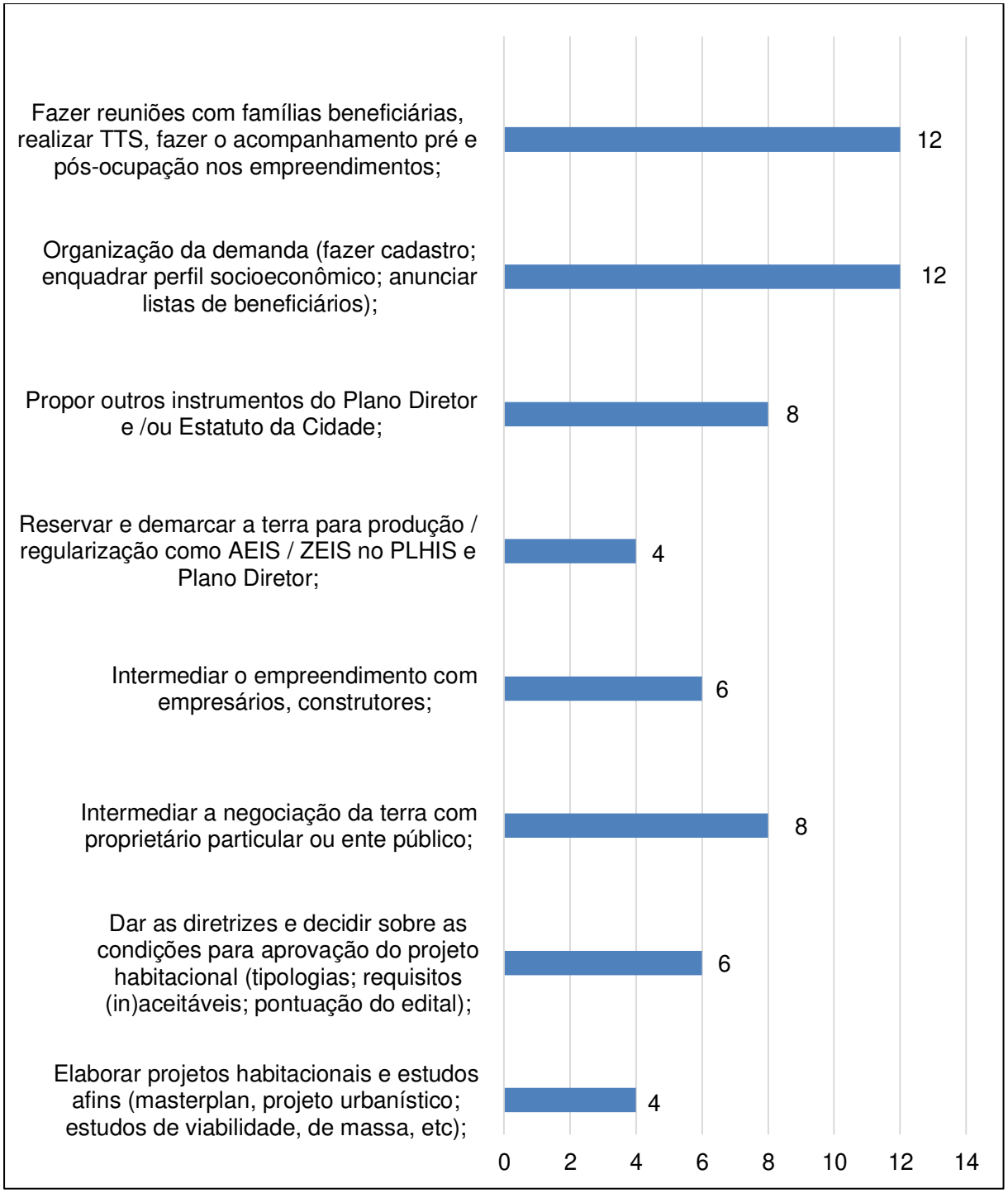
Gráfico 06 – Atuação das Secretarias Municipais de Habitação (ou órgão relacionado) por Linhas de Ação



Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014) – baseado no questionário aplicado.

A segunda questão buscou dos gestores a compreensão das competências do órgão de habitação, conforme Gráfico 07.

Gráfico 07 – Quais as atribuições que competem às Secretarias Municipais de Habitação (ou órgão relacionado)?



Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014) – baseado no questionário aplicado.

Será que a subordinação e o atrelamento da habitação com a assistência social (resultado mais expressivo nas três questões) não induz ao foco diferenciado quanto às reais competências do órgão, com menor ênfase em elaboração de projetos e estudos, planos, negociação direta e maior tratamento da demanda habitacional? Seriam essas estruturas funcionais à política habitacional?

A relevância da demanda social, de fato, é funcional à produção habitacional maciça em novos empreendimentos, e cabe ao poder público municipal realizar o trabalho técnico social (TTS), reforçando o papel de uma equipe integrada de assistentes sociais que façam frente a essa nova atribuição.

Contudo, a demanda social a ser enquadrada em um novo empreendimento municipal é apenas um aspecto da política da produção habitacional. A montante se faz necessária a definição das condições do enraizamento da intervenção no território, o que exige, necessariamente, a condução do processo produtivo espacial, em, pelo menos, cinco momentos registrados como fundamentais do curso de ação, não obrigatoriamente nessa ordem:

a) Intermediar a negociação da terra com proprietário particular ou ente público;
b) Intermediar o empreendimento com empresários, construtores;
c) Reservar e demarcar a terra para produção/regularização como AEIS/ZEIS no PLHIS e Plano Diretor;
d) Elaborar projetos habitacionais e estudos afins (*masterplan*, projeto urbanístico; estudos de viabilidade, de massa, etc.);
e) Dar as diretrizes para as condições para aprovação do projeto habitacional (tipologias; requisitos (in)aceitáveis e decidir sobre elas; pontuação do edital).

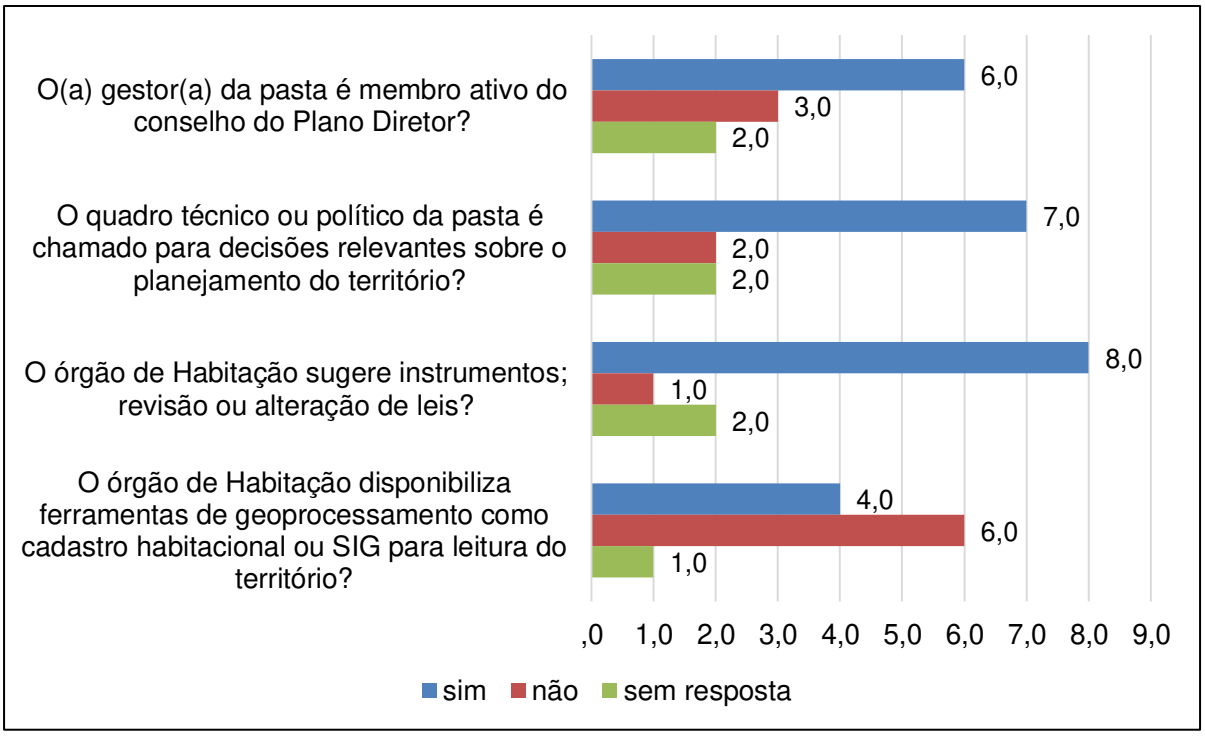
Da mesma forma, o atrelamento da política habitacional a órgãos, como Secretarias de Obras e/ou de Infraestrutura, poderia conduzir a algumas atribuições, em especial letras *b; d; e* na escala de projetos, mas não abarcando os momentos *a; c* fundamentais que, em geral, são atribuição de uma Secretaria de Planejamento.

A existência de uma estrutura específica e exclusiva obedece a um recorte setorial. É preciso rompê-lo, assim como o conteúdo da política urbana e habitacional, apresentado com múltiplas competências e atribuições para fazer frente à complexidade do espaço social urbano. Em tantas linhas de ação urge um novo

enquadramento que delegue em um único arcabouço institucional e equipe técnica multidisciplinar capaz de abordar todos esses aspectos.

Como um órgão competente da política urbana e habitacional pode se alijar do processo de negociação e intermediação da produção capitalista do espaço urbano? A política urbana de habitação não pode estar apenas vinculada a um processo econômico de agentes capitalistas do espaço, mas é, antes, parte fundamental e estruturante de uma política de produção e intervenção do espaço, e, portanto, está atrelada ao planejamento do espaço urbano. Da mesma forma, como um gestor da pasta da habitação pode não ser membro ativo do conselho local do plano diretor? Essa última questão apareceu quando se questionou a forma pela qual o órgão específico ou relacionado à habitação pauta o planejamento do território municipal, conforme o Gráfico 08.

Gráfico 08 - De que maneira o órgão habitacional pauta o planejamento do território municipal?



Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014) – baseado no questionário aplicado.

Para terminar o tópico quanto à dimensão e capacidade institucional, recorda-se que os dados da MUNIC (2011) fornecem um quadro crítico, pois, se a indução do governo federal é baixa do ponto de vista da quantidade de municípios que aderem às linhas de ação, do mesmo modo, não se pode concluir que haja um protagonismo municipal, mas sim, maiores ou menores espaços (de toda forma, reduzidos) onde atuar na gestão, de acordo com o maior ou menor grau de indução da política federal.

Tal situação crítica e ambígua apenas reforça a difícil posição em que se encontram as gestões municipais, porque nem bem acessam e rebatem a política federal e, da mesma maneira, tampouco estão estruturadas para uma política de fato descentralizada, com a criação de programas municipais e de algum nível de protagonismo.

A síntese dos dados permite concluir que a pertinência de uma adequação estrutural municipal é condição para fazer frente tanto à execução de programas federais como para a elaboração de novas linhas de ação e programas municipais.

Contudo, a institucionalização de um órgão específico para a política habitacional, por si só, não garante, necessariamente, um diálogo com as linhas de ação induzidas pelo Ministério das Cidades, mas permite uma mediação importante, sem a qual apenas a trama da negociação política se desenvolve, o que, inevitavelmente, leva a questionar a transparência dos processos e dos critérios pelos quais alguns projetos ou municípios são vencedores e angariam apoiadores (VALENÇA, 2014). O “arcabouço institucional” (lógica burocrática e normativa) é, de fato, uma barreira, mas pode servir funcionalmente à atual política urbana habitacional como instância/escala necessária para que rebata, enraíze e territorialize a política espacial.

4.2.2 Capacidade técnica da gestão

A existência de um órgão com equipe efetiva não garante de forma decisiva a qualidade da política a ser implantada e executada no território. A insistência na manutenção de uma estrutura local municipal com quadro técnico efetivo apenas faz sentido do ponto de vista da funcionalidade de tal órgão para articular os conteúdos da política, sendo capaz de fazer frente às atribuições e competências exigidas a partir do novo marco legal urbano instituído, cumprindo o papel de "colar" aquilo que há muito esteve descolado. A análise do quadro profissional tem relação direta com o fortalecimento da capacidade gestora dos governos municipais porque, uma vez qualificado e capacitado, pode compreender e operar melhor a gestão dos programas nacionais, como bem pontuou Valença (2014, p. 348): "a gestão dos programas depende, na outra ponta, de um operador politicamente informado e tecnicamente capaz que apresente demandas".

É forçoso reconhecer que a grande maioria de municípios opera a máquina institucional da política urbana de habitação com um quadro mais que enxuto, frequentemente nomeando um ou dois profissionais para um departamento ou setor, por exemplo, apenas um engenheiro e/ou um assistente social, e/ou um arquiteto. Não raro, a gestão recai completamente sobre um ou mais cargos de confianças em quadros efetivos, cuja competência técnica é dada por suas áreas de formação. Se a política de habitação de interesse social estiver apenas na mente de alguns gestores públicos, mesmo aqueles que ocupam "cargos-chave" no município, ela se circunscreverá a um horizonte tacanho: no tempo-espaço de uma gestão, isto é, àqueles quatro anos de administração dentro de um único órgão, sem se consubstanciar como política pública enraizada no território urbano.

Segundo Poulantzas (1985), o *pessoal do Estado* é uma categoria social específica, "detentora de uma unidade própria" advinda da ideologia que o Estado inculca como cimento interno (em seus aparelhos e em seu pessoal) da neutralidade, do interesse e do bem-estar geral.

Obviamente que, longe da neutralidade propalada pelo Estado, esse pessoal reproduz valores conservadores, segundo os quais os escalões intermediários e subalternos do Estado são, em geral, constituídos pela pequena burguesia. Nesses

níveis hierárquicos encontram-se limites na politização do corpo técnico. Tais limites são “inerentes ao arcabouço material do Estado sobre seu pessoal, e consequentemente, são consubstanciais ao lugar próprio desse pessoal na divisão social do trabalho” (POULANTZAS, 1985, p. 181).

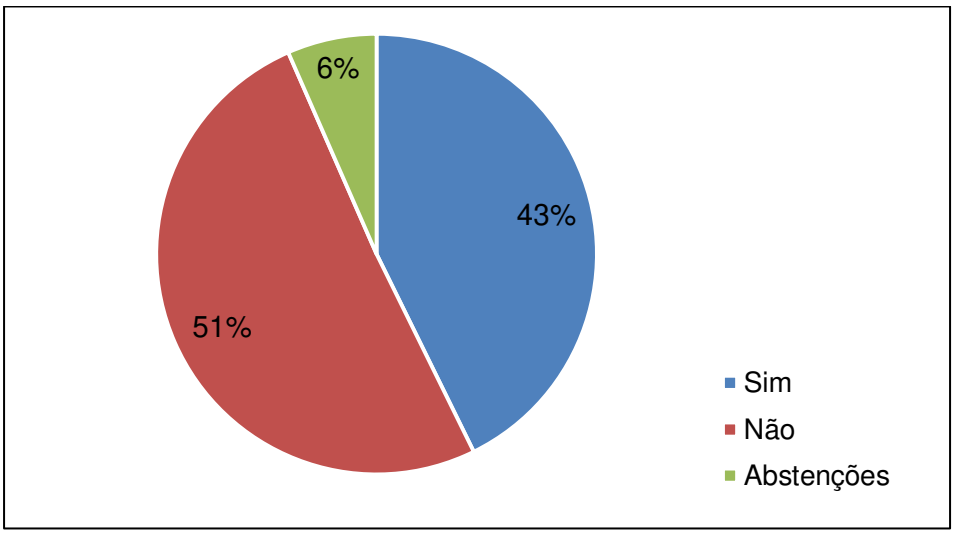
Não é à toa que, ao longo das quatro Conferências Nacionais das Cidades, surgiram inúmeras demandas para o fortalecimento da estrutura administrativa municipal e da capacitação de administradores públicos, de modo a acompanhar o novo enquadramento técnico e jurídico da questão urbana no país. Em realidade, é necessário capacitar e qualificar tecnicamente (uso e descoberta da legislação e novas ferramentas), mas, principalmente, capacitar e qualificar politicamente, no plano da formação. Traz-se Poulantzas (1985), para um debate para o Brasil atual.

> De encontro a toda uma série de ilusões, a tendência esquerdizante de apenas uma parte do pessoal de Estado não basta, longe disso, para a transformação da relação Estado-massas populares. A solução para esse problema não está na simples substituição do pessoal de Estado, quer sob a forma de ocupação de postos chaves do Estado por militantes ‘devotados à causa’ das massas populares, quer mais prosaicamente, sob a forma de democratização do recrutamento desse pessoal favorável a agentes de origem de classe popular. (POULANTZAS, 1985, p. 181).

Mesmo com um novo arcabouço institucional e jurídico cujo contexto político urbano é mais favorável para a rediscussão de temas como a regularização fundiária, no Brasil de hoje, destaca-se a distância real entre as diretrizes nacionais e a instância municipal da política urbana.

No caso afirmativo de existência de Departamento, Secretaria ou Coordenação de Habitação e/ou Regularização Fundiária, o PEHIS perguntou se existia quadro técnico efetivo. Entre **213** municípios, **91** o possuíam, contra **108** que não o tinham e **14** abstenções. Chama a atenção o elevado número de municípios que não contavam com uma das principais condições para a institucionalização da questão urbana e habitacional, isto é, quadro técnico efetivo, muito embora exista um órgão destinado a ela.

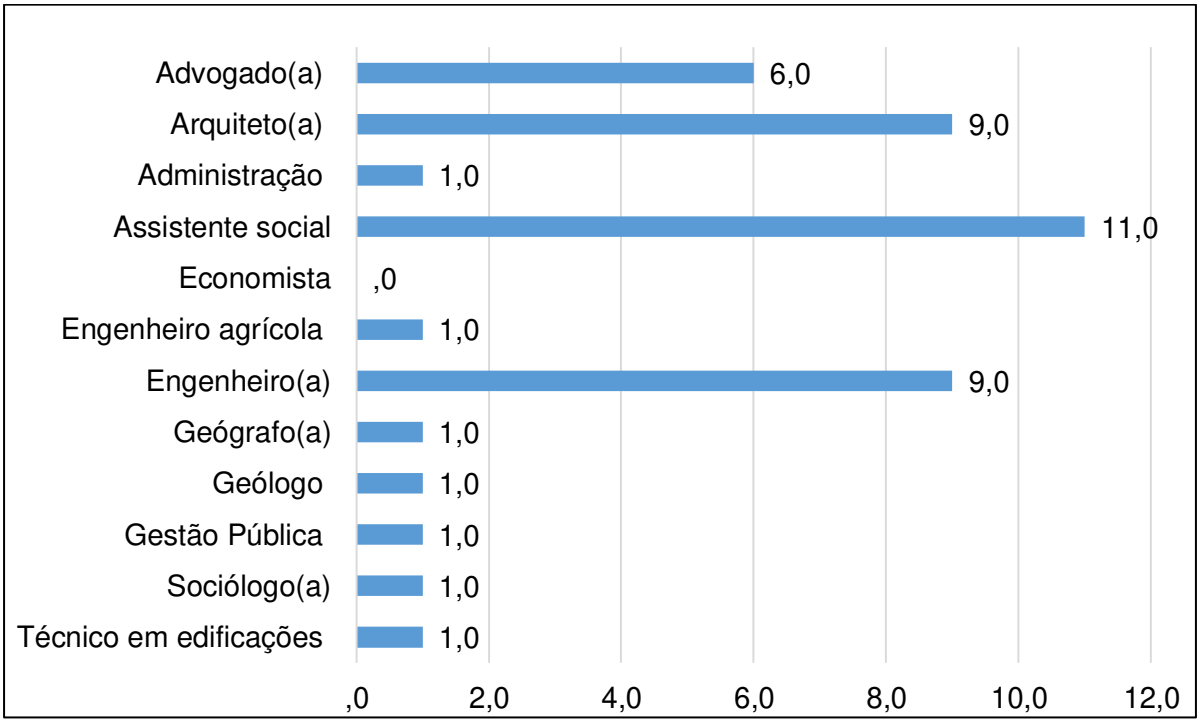
Gráfico 09 - Existência de quadro(s) técnico(s) efetivo(s) no órgão de habitação



Fonte: PEHIS (2012).
Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014).

Para compreender como é a composição do quadro técnico efetivo, recorre-se ao questionário, conforme Gráfico 10, abaixo:

Gráfico 10 - Equipe técnica de funcionários e suas respectivas áreas de atuação em Secretarias de Habitação (ou órgão relacionado)

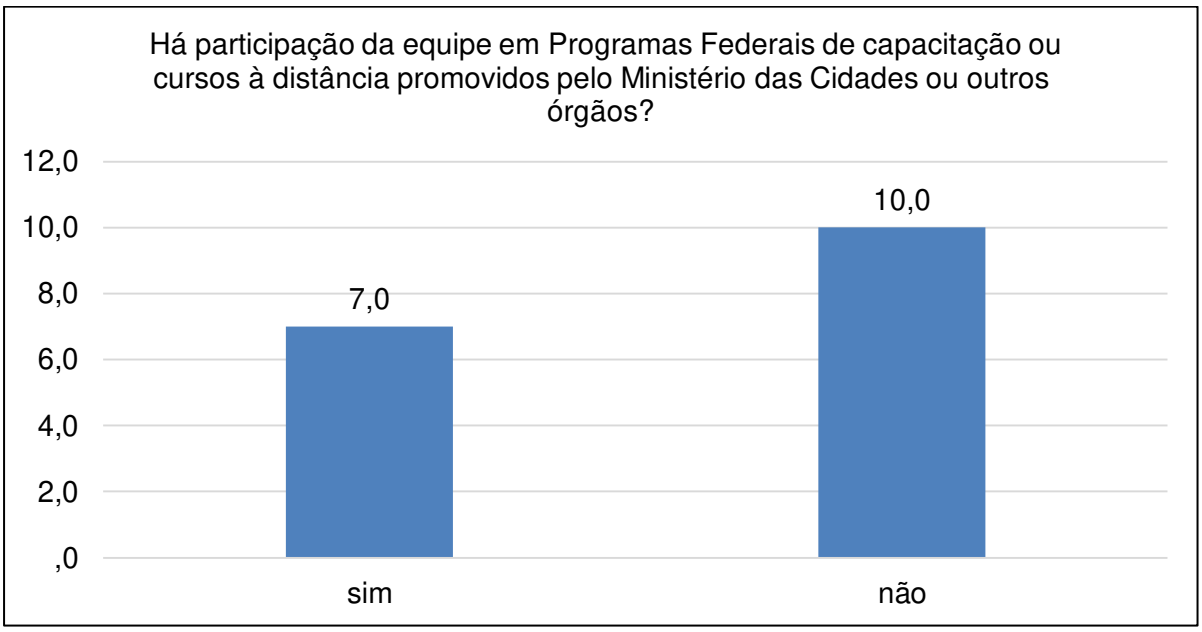


Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014) – baseado no questionário aplicado.

Em primeiro lugar e em maior quantidade, aparece a categoria profissional assistente social; logo após, as categorias profissionais engenheiro e arquiteto empatados. Ainda assim, o número de municípios que não dispunha de tais profissionais era maior que os que dispunham, exceto no caso de assistentes sociais. O quadro de economistas, sociólogos e geógrafos é praticamente inexistente. Já no caso de advogados, supera, muito embora seja aquém da expectativa de lidar com a questão da regularização fundiária.

Da mesma forma, questionou-se a capacitação das equipes municipais em Programas Federais promovidos pelo Ministério das Cidades, e a resposta foi insatisfatória, como se visualiza no Gráfico 11, a seguir.

Gráfico 11 - Participação da equipe municipal em Programas federais de capacitação



Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014) – baseado no questionário aplicado.

De fato, na instância municipal da política urbana, notam-se os limites na politização do quadro técnico de profissionais com curso médio ou superior, como arquitetos, engenheiros, economistas e assistentes sociais, formados para operar e reproduzir a engrenagem da máquina pública, sem questionar a cidade capitalista. A real potência da política pública habitacional calcada na Reforma Urbana deve provocar uma rediscussão na engrenagem e na aparelhagem da máquina pública, de modo a interferir no debate político, técnico e jurídico. Nesse sentido, questionam-se os limites de aparelhos estatais e equipes portadoras de uma visão progressista que sejam capazes de provocar um choque com o ponto de vista estabelecido dos funcionários do quadro, ou o *pessoal do Estado*. Quando operante, deverá instaurar uma crise no seio do Estado com a incorporação de elementos jurídicos do Direito à Cidade que "é o princípio fundante do novo marco urbanístico brasileiro do Estatuto da Cidade" (SCHWASBERG, 2011, p. 20).

Contudo, nos municípios implanta-se, a rigor, a lei do ordenamento jurídico por "legalidade injusta" que confronta a "ilegalidade justa"[196]. A visão estabelecida e conservadora do Estado não possibilita uma nova perspectiva urbanística, e exemplos não faltam. Na questão da terra urbana, quando pertence ao Estado, há servidores que zelam por ela de forma patrimonialista, como bem público, acima das necessidades sociais de moradia popular, culminando na criminalização da "posse" ou "invasão", recorrendo a expedientes corriqueiros de notificação e reintegração de posse[197]. Quando concebem uma política de regularização fundiária, esta é de forma onerosa, ou sem garantias plenas, como contratos de uso, desconhecendo o objetivo de diversos instrumentos como Áreas ou Zonas Especiais de Interesse Social (AEIS ou ZEIS) e Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM). Os limites do conhecimento do quadro técnico sobre a questão urbana incidem em todas as hierarquias da administração municipal. Há, em cada estrutura executiva municipal, órgãos como as Procuradorias Jurídicas representadas por procuradores e equipes de advogados que, não raro, desconhecem ou ignoram a legislação urbana, o que apenas atrasa o curso de ação da política social (em dar respostas à sociedade). São diversos exemplos de ausência de compreensão da política urbana e de desperdício de oportunidades de enfrentamento perante o mercado, no bojo da equipe municipal. Se uma Secretaria de Planejamento ou se a Procuradoria Jurídica do município não detém uma postura crítica ou um conhecimento técnico para subsidiar e pautar negociações políticas com empresários da iniciativa privada, isso prejudicará a política urbana e social do município de modo geral e a política habitacional especificamente.

Exemplos municipais não faltam, de como negociações políticas mal conduzidas prejudicaram os munícipes e diversas políticas sociais (na educação, na saúde, no saneamento). Ocorrem eles tanto do ponto de vista fiscal e tributário – são comuns as queixas quanto às isenções fiscais concedidas a empresas de setores específicos, em

[196]Jacques Távora Alfonsin, advogado popular, mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) é assessor jurídico de movimentos populares rurais e urbanos, ligado ao Instituto Apoio Jurídico Popular (AJUP) do Rio de Janeiro e coordenador da Acesso – Cidadania e Direitos Humanos, de Porto Alegre.

[197]Em que pese a perspectiva da reforma urbana da parte de alguns gestores, são rotineiras as sessões e julgamentos de reintegração de posse nas quais o município acusa famílias do ato de "invasão" em terra pública submetidas a juízes que arbitram quase sempre em favor da expulsão da família e contra o direito à moradia apenas reproduzindo o problema e atualizando a demanda.

administrações passadas, das quais as novas gestões herdam um penoso fardo desfalcando a receita pública – como do ponto de vista urbanístico e da consolidação dos direitos sociais – na ausência de cobrança e exigência de mínimas condições sanitárias e adequações de infraestrutura da parte dos loteadores urbanos.

Da mesma forma, a ausência de conhecimento jurídico também se nota no desconhecimento total ou parcial quanto aos instrumentos presentes no Estatuto da Cidade, que poderiam ser acionados em diversas intervenções urbanas (a exemplo de shopping centers), com destinação de recursos para custeio de fundos locais da política urbana (de modo geral) e habitacional. São também diversos os exemplos mais graves em que as novas obras e intervenções no espaço urbano, não apenas não contribuem com o desenvolvimento social, como também impactam indiretamente as condições de vida da população mais pobre pelo encarecimento do entorno (das terras e das mercadorias que nelas circulam) e afetam diretamente, com políticas de reassentamento, "criando" um déficit e uma demanda habitacional que não existia a ser atendida prioritariamente nos novos empreendimentos.

O discurso em prol do direito à cidade ainda é vago, e seria importante compreender do ponto de vista ideológico porque ele não conquista/atinge os gestores públicos como os demais discursos em voga[198]. À necessidade de capacitação técnica, soma-se a necessidade de capacitação política, e esse movimento não se limita à administração pública estatal. Do mesmo modo, uma política que promove maiores e mais amplas arenas de luta, com agentes sociais pautando diversos aspectos (empreendimentos, demanda social, recursos), prescinde de uma real instrumentalização por ferramentas e abordagens novas para lidar com a política urbana e habitacional. Em realidade, o projeto é amplo, trata-se de uma missão histórica de empoderamento dos agentes sociais.

[198] Nota-se como instâncias jurídicas, a exemplo de Promotorias Estaduais, intervêm e cobram ações do executivo municipal em nome do meio ambiente e pouco cobram da questão do direito à cidade e à moradia. De outra perspectiva, destaca-se a Defensoria Pública que atua cobrando posicionamentos rápidos do executivo municipal em matéria de atendimento da população desfavorecida.

4.2.3 Capacidade política de gestão

A dimensão política perpassa as questões de natureza institucional e de ordem técnica porque, mesmo com a existência de uma Secretaria específica, estruturada, equipada, com plena capacidade técnica e material de operar a política urbana habitacional, não basta, se tal competência não estiver acompanhada de uma perspectiva política progressista, centrada na justiça social, que detenha uma compreensão de planejamento do território municipal e uma leitura jurídica urbanística condizente com a legislação do Estatuto da Cidade.

Se a questão institucional e técnica, por si só, bastasse, provavelmente em todas as capitais, ou ao menos naqueles municípios das regiões metropolitanas, onde houvesse uma capacidade material e técnica instaladas, a aplicação de instrumentos básicos regulamentados pelo Estatuto da Cidade já teria se efetivado, o que nem sequer ocorreu na capital federal, com centenas de profissionais habilitados na área de planejamento urbano e farta legislação urbanística (SCHWASBERG, 2011).

Um tema pertinente e atrelado à política espacial em tela é a atuação de lideranças populares dentro dos aparelhos estatais e/ou em parcerias na produção da política e na produção do espaço urbano.

No RS há experiências importantes desse movimento de pactuação, absorção e apropriação da luta e militância de lideranças de movimentos de moradia dentro da aparelhagem estatal. Com base na concepção de Estado, apresentada a partir da teoria social crítica (no capítulo 2), não faz sentido chamar de “cooptação” a entrada de novos agentes sociais na aparelhagem estatal, já que o Estado é atravessado e absorvido pelas classes populares, e não uma estrutura autônoma, fechada, inacessível.

Em maio de 2014 o Fórum Estadual de Gestores Públicos Municipais foi promovido e concebido por ex-lideranças de movimentos de moradia tornados gestores municipais[199], justamente para articular com os demais gestores do Estado um espaço de debates para pautar a política urbana e habitacional do Rio Grande do Sul, em sua interface multiescalar apontando os desafios da implantação da política nacional na

[199] São três militantes e lideranças do MNLM – RS e atuais Secretários Municipais de Habitação de Sapucaia do Sul, Rio Grande e Cachoeira do Sul.

escala do município (Folder Anexo I). Essa iniciativa é importante como demonstração da captura e apropriação de temas da Reforma Urbana pelo poder público.

Não apenas as lideranças vão para dentro do aparelho estatal, pela institucionalização, mediante cargos comissionados, como também militantes e lideranças estão acessando recursos federais para a produção do espaço urbano de habitação por meio de cooperativas. É inédito, historicamente, que os movimentos de moradia acessem recursos federais para produção de habitação popular por meio de entidades organizadoras em um Programa Federal. Assim, na medida em que novas contradições são postas no atual contexto, inevitavelmente se faz necessária uma releitura da teoria e práxis dos movimentos populares de moradia, pois se redefinem novos papéis de militância, invertendo e mesclando os papéis tradicionais na arena de lutas. De demandantes históricos que organizavam ocupações urbanas nas cidades, estão mais que pactuando com a política federal, estão conduzindo-a e, mais importante, estão se apropriando da produção do espaço urbano.

Obviamente a compreensão desse movimento de absorção pelo Estado de lideranças populares não significa a aceitação tácita nem a eliminação da avaliação crítica sobre esse processo, repondo os questionamentos sobre as novas possibilidades que se abrem.

Em alguns anos poderemos saber os desdobramentos da "presença popular"[200] de lideranças de movimentos de moradia, no âmbito institucional, pressupondo a gestão da política em foco, se, e como tal presença trouxe avanços significativos. Cabe indagar, inclusive, se o avanço se restringirá ao âmbito institucional ou a novas estratégias que deverão ser reformuladas para a militância, na práxis do direito à cidade. Afinal, concorda-se que, para além de uma racionalidade estatal, existe uma racionalização da luta dos movimentos sociais (SOUSA SANTOS, 2011), cuja "implementação de táticas e estratégias inovadoras [se dá] em busca do alcance de objetivos imediatos e de conquista de legitimidade no espaço público" (RIBEIRO, 2002, s/p). Em que condições se dará a luta e se ela se manterá em movimento vai depender

[200] A expressão *presença popular* está aqui sendo utilizada como referência à perspectiva defendida no artigo de Ana Clara Torres Ribeiro (2006), enfatizando toda a vitalidade de expressão. Resgatar essa ideia permite observar um interessante movimento analítico que capta sutilmente um movimento no qual as presenças populares que eram e sempre foram historicamente *recusadas* nas cidades brasileiras, têm sido algumas delas–e há poucos anos– aceitas, alcançando postos-chave na gestão urbana.

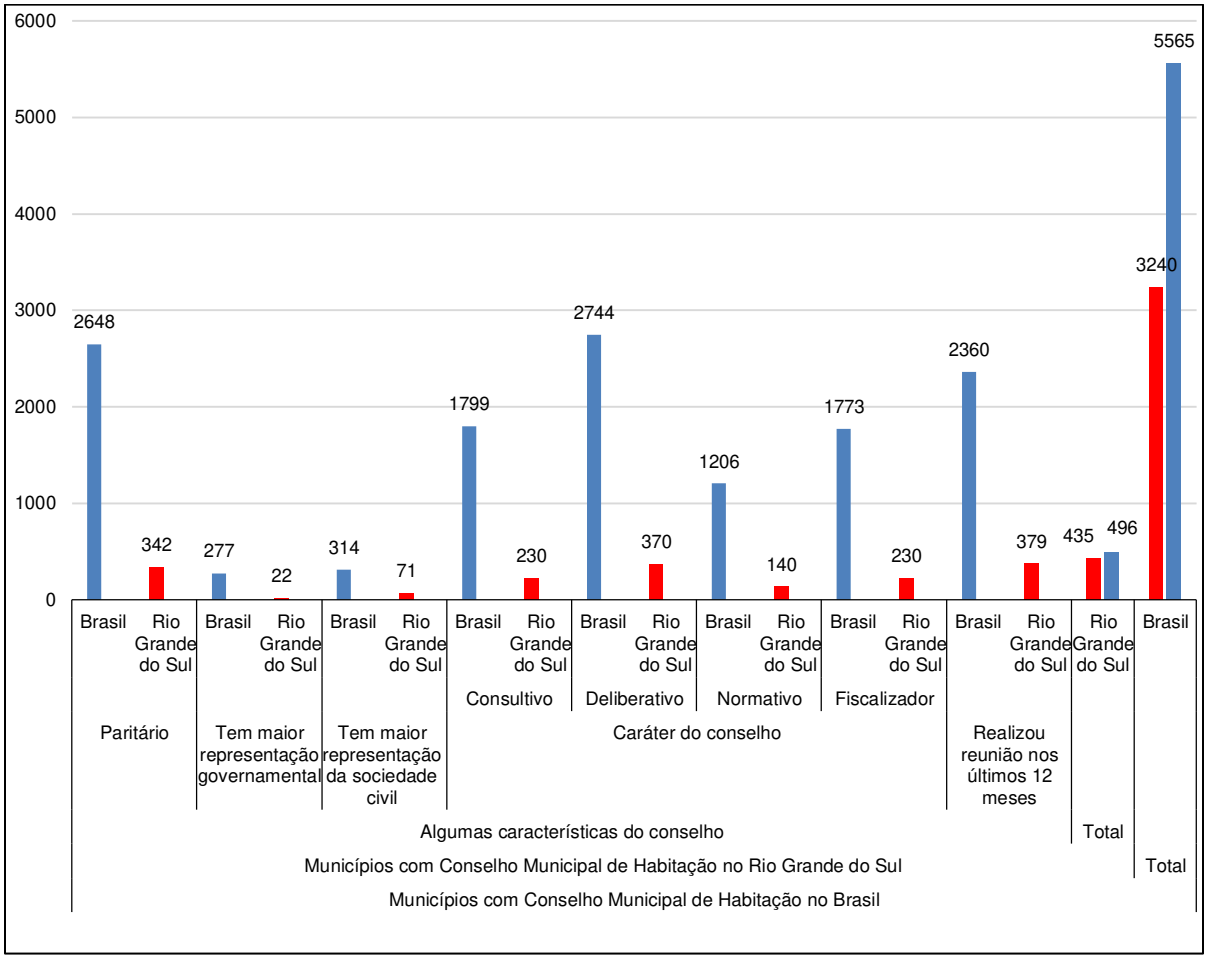
da “urgência social portadora de projetos, de utopias, de exigências de conhecimento” (RIBEIRO, 2005, p. 270).

Para além dos movimentos populares, os demais agentes sociais da iniciativa privada e da sociedade civil, entre outros, como gestores de bancos públicos, universidade, empresas de consultoria, tomam seus respectivos assentos e demarcam posições na arena de lutas da esfera institucional, intermediando a relação (“obrigação vertical”) entre o Estado e os beneficiários em potencial da política pública, como visto no capítulo 2.

Para Offe (1984), a ação administrativa estatal, calcada na negociação política e no consenso, caracteriza uma relação de parceria entre Estado e agentes sociais, em que os últimos (os parceiros sociais e seus interesses próprios) se amoldam às linhas de comportamento esperadas do poder público e este, por sua vez, dá os parâmetros e as condições gerais. Portanto, denominar-se-ão tais agentes sociais da política urbana de “parceiros de ação”, e os beneficiários em potencial de “grupos de referência relevantes” (OFFE, 1984).

Sem dúvida uma das arenas de luta instituídas pela produção da política urbana habitacional, nos últimos anos, com os parceiros de ação, são os conselhos municipais de habitação, como se pode conferir no Gráfico 12.

Gráfico 12 - Existência de Conselho Municipal de Habitação e suas características Brasil e RS / MUNIC



Fonte: MUNIC (2011).
Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014).

À primeira vista, poder-se-ia concluir que novas arenas públicas para o debate da política urbana habitacional surgiram no Brasil, nos últimos anos, com a criação de 3.240 conselhos de habitação, dos quais 2.744 de natureza deliberativa.

O fato de que tantos municípios tenham criado Conselhos para a política habitacional não significou exclusivamente protagonismo municipal, posto que tal processo fosse acelerado pela necessidade de adesão ao governo federal, como apresentado no capítulo 3, na produção da política de HIS que estabeleceu diretrizes

para que os municípios acessassem recursos do FNHIS, estruturando-se em Conselhos, Fundos e Planos Locais de Habitação.

Contudo, não se pode ignorar que no Brasil havia 799 municípios com Conselhos Municipais de Habitação conforme a MUNIC de 2004, isto é, preexistentes à política nacional de HIS implantada pela adesão ao FNHIS/SNHIS. Sabe-se pouco sobre eles[201], tão somente que 630 exibiam composição paritária e 446contavam com um "Fundo municipal especial". No Rio Grande do Sul, havia já 293 Conselhos Municipais de Habitação dos quais 243 eram paritários e 186 dispunham de "Fundos municipais especiais".

Portanto, o resultado da política urbana habitacional parece sugerir antes uma reelaboração e reapropriação mais maleáveis de ideias replicadas nas múltiplas instâncias, e não apenas uma indução vertical de cima a baixo; por um lado, uma política nacional que recupera concepções municipais e por outro, municípios que aderem em série a um projeto nacional de reformatação/readequação nas arenas políticas.

A partir de 2005, a necessidade de criação de Conselhos Locais de Habitação, simultaneamente à criação de Conselhos de Saneamento Básico, de Meio Ambiente, de Mobilidade etc., criou uma justaposição aos Conselhos dos Planos Diretores e outros Conselhos preexistentes, acentuando a fragmentação das políticas urbanas.

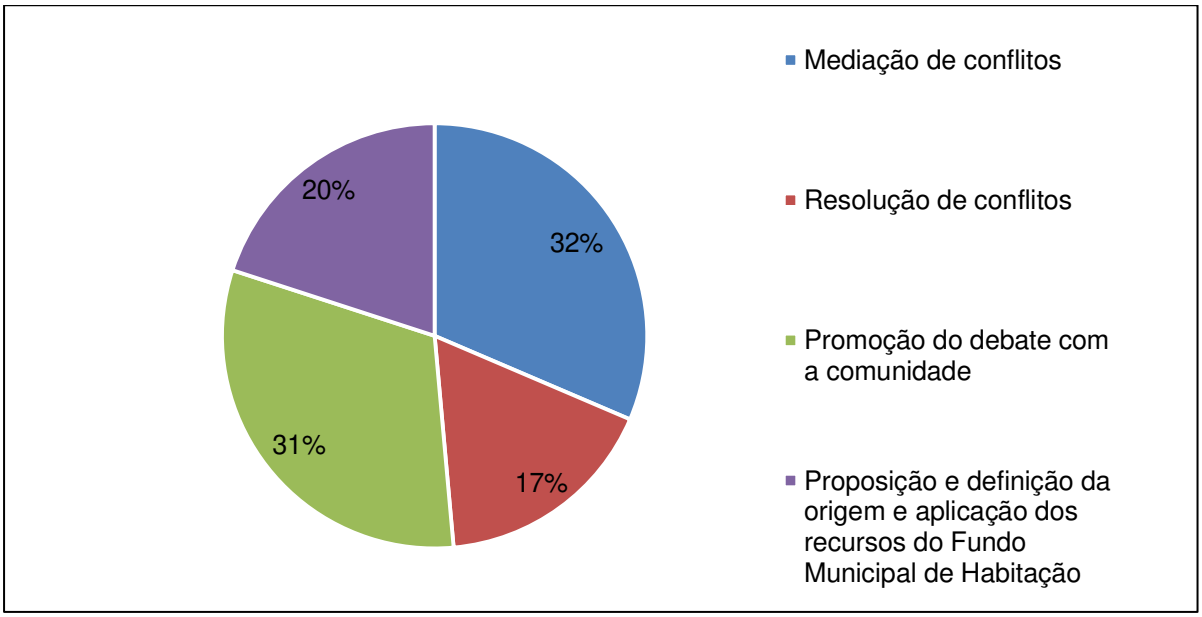
A criação de tantos Conselhos Municipais de Habitação tampouco revelou rupturas radicais na forma conservadora e tradicional de governar a cidade nem trouxe o exercício da plena gestão democrática, pois os municípios souberam se adequar à nova normativa da Lei da HIS, quase anexando órgãos colegiados de extensão do poder público, muito embora a grande maioria dos municípios (2.648), de acordo com a MUNIC, possua representação paritária. Ainda que a sociedade civil detenha maior representação (ligeiramente superior à maior representação governamental), continua reduzido seu universo: em apenas 314 municípios (9%).

Para o conjunto do RS, podem-se problematizar algumas questões com mais detalhes, como, por exemplo, a forma de atuação dos Conselhos Municipais de Habitação; mais decisivos na mediação de conflitos (32%) do que em sua resolução

[201] A MUNIC DE 2004 traz somente a informação sobre a periodicidade das reuniões realizadas em 2003.

(17%); e mais atuantes na promoção do debate com a comunidade (31%) do que na proposição e definição da origem e aplicação de seu próprio Fundo (20%), como demonstra o Gráfico 13, a seguir.

Gráfico 13 - Atuação do Conselho Municipal de Habitação



Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014) – baseado no questionário aplicado.

O setorialismo, já inscrito historicamente na prática e teoria do planejamento estatal (SCHWASBERG, 2011), acentuou-se, nos últimos anos, a partir da elaboração de Planos Locais e da instituição de Conselhos Municipais, que não dialogam entre si – Conselho do Plano Diretor; Plano Local e Conselho de Saneamento; Plano Local e Conselho de Desenvolvimento Econômico e/ou Territorial; Plano Local e Conselho de Habitação; Plano de Regularização Fundiária; Plano Local de Mobilidade, de Meio Ambiente. Da elaboração de uma diretriz nacional focada no planejamento do território municipal, os conselhos locais, com seus planos setoriais, recortaram/fatiaram a cidade.

Essa “segunda rodada” de descentralização normativa da política urbana (a primeira foi a instituição obrigatória de planos diretores nos municípios brasileiros,

atendendo à obrigatoriedade imposta pelo Estatuto da Cidade[202]) já podia ser constatada em 2011, quando 1.574 municípios brasileiros já estavam com seus planos instituídos, e 1.873 o estavam elaborando; enquanto, no RS, 209 já o haviam elaborado e em 155estavam em fase de elaboração.

A elaboração de planos locais de habitação trouxe um limite técnico para a gestão municipal. O resultado na política urbana municipal tem sido uma administração *tecnocrática*[203], mais eficaz em encomendar planos setoriais e menos capaz de intervir e alterar a realidade social a partir deles. Os planos locais são, salvo exceções, elaborados por equipes técnicas de consultorias, e não confeccionados pelos próprios funcionários municipais, chamando a atenção para o "esvaziamento da função dos executivos na administração pública, por obra dos peritos que tomam o lugar dos políticos, enquanto que a decisão de caráter político, e, por consequência, aberta à descrição, cede terreno em favor de uma decisão entendida como resultado de cálculos e de previsões científicas" (BOBBIO et al., 2004, p. 1233).Ou, como bem salientou A. M. Rodrigues (2007a; 2007 b), é a gestão subsumida pela Política.

Ainda que o contexto pontuado pela política federal de HIS pareça novo, está prenhe de elementos antigos que remontam às velhas práticas políticas incorporadas à estrutura administrativa municipal, como a elaboração do "documental técnico designado como "Plano" [que passava a] "abranger todos os setores da vida urbana" e sua forma de concepção, em que "se franquia a possibilidade de contratação pelas prefeituras de empresas de consultoria para elaboração, o que passou a vicejar

[202] Aqui cabe uma breve periodização para situar o processo de elaboração de planos diretores pelo planejamento estatal. O autor situa uma "grande safra" de Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado produzida naquele período (de 1965 a 1971) e a compara sob o ponto de vista quantitativo à "safra" mais recente dos Planos Diretores pós-Estatuto da Cidade (2001).Ao longo do tempo, foram sendo incorporados aspectos socioeconômicos à tradicional abordagem físico-territorial. Cabe, contudo, demarcar dentro desse vasto período o momento de definição do Plano Diretor como política urbana por excelência que é a partir da Constituição de 1988 (RODRIGUES, 2012).

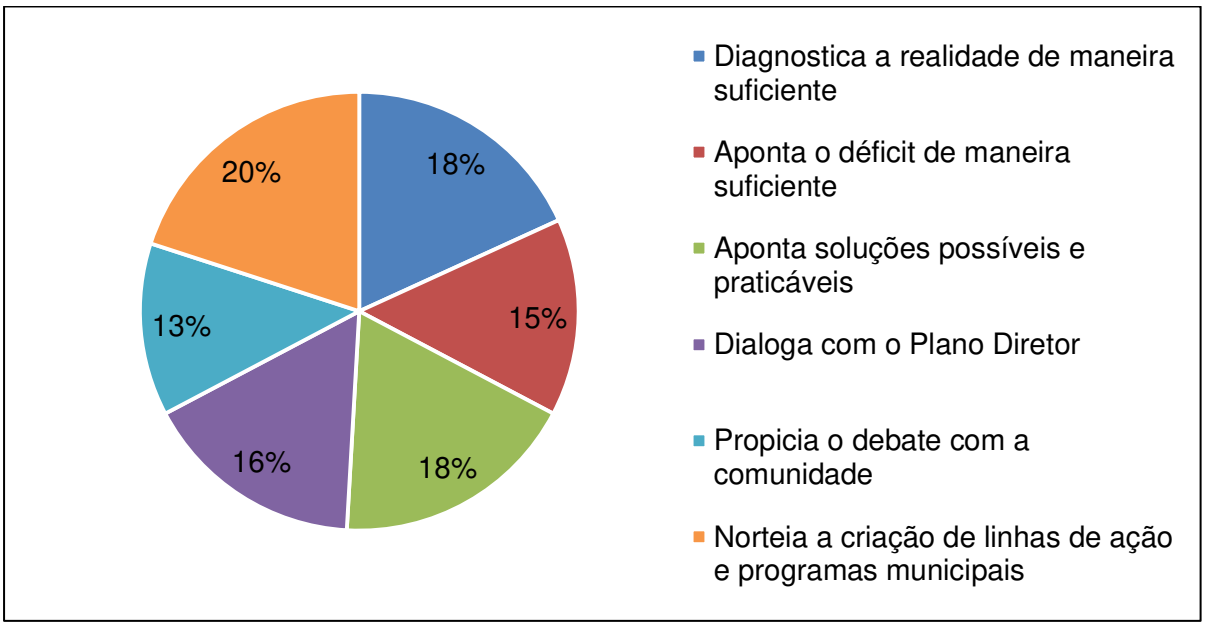
[203] Como os planos diretores remontam à década de 1960, quase sempre são associados com uma perspectiva estatal tecnocrática de planejamento urbano tributários do período militar, cuja "legitimação social e política é dada por uma pretensa supremacia do conhecimento técnico, tão dominante até as práticas atuais" (SCHWASBERG, 2011). À luz da conceituação apresentada por N. Bobbio et al.(2004), o termo Tecnocracia situa-se entre "a mera capacidade de influenciar mediante um papel de consultoria técnica" em decisões dos órgãos públicos até a tese que enxerga a tecnocracia como "regime social caracterizado pela emancipação do poder das suas tradicionais conotações políticas", através de uma configuração calcada na "competência" e, portanto, despolitizada. Os tecnocratas podem pertencer a uma "*classe teórica*" composta de economistas, sociólogos, psicólogos, cientistas, programadores e pesquisadores (BOBBIO et al., 2004, p. 1234).

largamente até hoje" (SCHWASBERG, 2011, p. 19-20). Trata-se, pois, como o autor, de reafirmar uma crítica à produção em série, em escala, de planos locais, nos quais os produtos se assemelham, de fato, a "safras" de um circuito profissional amplo. Ainda que aprovados pela Caixa Econômica Federal e dentro de diretrizes determinadas pelo âmbito nacional, os produtos entregues a curto, ou curtíssimo prazo, oferecerão uma ferramenta de planejamento, que pode ou não ser implantada como política, e uma margem de ação dentro de um cronograma financeiro que pode ou não se vincular ao orçamento municipal.

Se antes o setorialismo era cego (pois nem sequer concebia o espaço urbano como um todo), o atual setorialismo almeja atingir o todo, mas, para tanto, procede metodologicamente, isolando as partes, e a cidade segue sendo concebida e lida, aos pedaços, pelo fatiamento de planos, desperdiçando a oportunidade técnica e política de condução do processo encabeçado pelas equipes municipais das Prefeituras.

Para não ficar apenas reproduzindo dados oficiais quanto à elaboração ou não dos Planos, questionou-se de que forma tais produtos pautam e subsidiam a política local, e a resposta foi curiosa porque demonstrou que há uma diferença sutil entre diagnosticar a realidade de maneira suficiente (18%) e apontar o déficit de maneira suficiente (15%); entre apontar soluções possíveis e praticáveis (18%) e propiciar o debate com a comunidade (13%); e por fim, entre nortear a criação de linhas de ação e programas municipais (20%) e dialogar com o Plano Diretor (16%), como demonstrado a seguir, no Gráfico 14.

Gráfico 14 - Avaliação do PLHIS como subsídio da política municipal



Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014)– baseado no questionário aplicado.

Analisar-se-á, no próximo tópico, uma última condição fundamental para o alcance e rebatimento das políticas federais no município: a gestão e a coordenação sobre os processos produtivos habitacionais. Deter-se-á na análise de um conjunto de 50 municípios gaúchos atravessados pelos programas federais HIS, MCMV e PAC-UAP.

4.3 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO NA PERSPECTIVA DA HIS, PMCMV E PAC-UAP EM MUNICÍPIOS SELECIONADOS DO RS

A HIS, o MCMV e o PAC-UAP são três programas nacionais distintos, com perspectivas divergentes e não complementares, ainda que sejam políticas nacionais tendo sido elaboradas pelo mesmo Governo Federal, induzidas e coordenadas pelo mesmo aparelho estatal, o Ministério das Cidades.

A HIS estava atrelada a uma proposta de montagem de um sistema nacional (SNHIS /FNHIS) que descentralizava recursos de um fundo nacional específico, de acordo com programas, projetos e necessidades municipais, isto é, tratava-se da descentralização política e financeira, mediante a adequação institucional, pela criação

de esferas públicas não estritamente estatais (como as arenas instituídas por conselhos paritários e aqueles com maior representação da sociedade civil, sobretudo), para a elaboração e execução de *políticas municipais*.

Já o PMCMV e o PAC não nascem da formulação de metas no escopo do Ministério das Cidades, mas, no bojo da produção da política econômica macroestruturante do país, que é incorporada à pasta da política urbana habitacional, dando vazão ao circuito produtivo na economia capitalista da cidade. Se, no primeiro programa, HIS, a instância municipal é a produtora e incubadora da política, nos demais programas, a instância municipal é apenas *a escala que rebate* e *replica a política federal*.

Como bem aponta M. Valença (2014), a proliferação de tantos programas habitacionais "com suas intricadas engenharias financeiras", não veio acompanhada de uma sistemática cobertura territorial, social e econômica correlata a cada programa, sobretudo porque tais programas não são contínuos, mas alterados, interrompidos, retomados, e mesmo abandonados ou extintos, não permitindo uma leitura clara dos dados nem sequer das conjunturas. Dessa forma, não se vai muito além dos dados e informações do discurso oficial propagandístico, sem, contudo, poder se concluir se, afinal, "resultam numa distribuição justa de investimentos e benefícios em todo o território nacional e para toda a sua gente (VALENÇA, 2014, p. 348). Ainda tecendo sua crítica, o autor aventa algumas causas sobre essa ausência de cobertura sistemática da política em tela "(...) ou porque as próprias características do programa não cobrem todo o território nacional e todas as camadas da população cuja renda a faz merecedora; (...) ou porque a própria dinâmica intraurbana do mercado fundiário ou imobiliário não permite (VALENÇA, 2014, p. 348)".

Aceitando o desafio de uma cobertura territorial que permita refletir sobre o alcance da gestão da política habitacional da HIS, PAC e PMCMV/Faixa 1, apresenta-se a elaboração de um quadro de análise dos 50 municípios gaúchos onde os três programas federais foram implantados. Os municípios selecionados figuram no Quadro 12.

Quadro 12 – 50 municípios do RS selecionados para análise dos programas HIS; MCMV; PAC-UAP

Municípios		
Alegrete	Farroupilha	Santa Maria
Alvorada	Giruá	Santa Rosa
Bagé	Ijuí	Santana do Livramento
Bento Gonçalves	Independência	Santo Ângelo
Cachoeira do Sul	Lagoa Vermelha	Santo Antônio da Patrulha
Campos Borges	Montenegro	Santo Antônio do Planalto
Candiota	Não-Me-Toque	Santo Augusto
Canguçu	Nova Hartz	São Borja
Canoas	Novo Hamburgo	São Gabriel
Capão da Canoa	Osório	São Leopoldo
Carazinho	Passo Fundo	Sapiranga
Caseiros	Pelotas	Sapucaia do Sul
Caxias do Sul	Portão	Teutônia
Cruz Alta	Porto Alegre	Uruguaiana
Dois Irmãos	Rio Grande	Venâncio Aires
Erechim	Rodeio Bonito	Viamão
Esteio	Santa Cruz do Sul	

Elab.: BUONFIGLIO, L. V. (2014).

Tal universo (composto pelos 50 municípios) está contido na divisão político-administrativa do Rio Grande do Sul, e é apenas uma forma de delimitação e reconhecimento geográfico de estruturas sociais, políticas, econômicas e culturais que remontam a uma formação socio-territorial secular. Haesbaert (1988) demonstra como a "antiga malha municipal estabelecida no século XIX e a base fundiária dominada pelo latifúndio" foram preservadas na reestruturação do espaço regional da Campanha Gaúcha[204]. Portanto, o autor evidencia a permanência entre a estrutura fundiária e a divisão política-administrativa municipal sendo o município o "núcleo de articulação do poder econômico regional" e a região "o espaço de identidade ideológico-cultural e representatividade política, articulado em função de interesses específicos, geralmente econômicos, por uma fração ou bloco regional de classe que nele reconhece sua base territorial de reprodução" (HAESBAERT, 1988). Os centros urbanos, representados pelos entes federados, os municípios, passam a ser o nó central do mapa regional do

[204]Região onde se deu a gênese da história política do RS e de sua incorporação ao Brasil num processo de apropriação do vasto território do Pampa, porção do bioma brasileiro, fixação e estabelecimento da linha fronteiriça (com o Uruguai), a partir do enraizamento de uma base econômica pecuária por "um grupo hegemônico regional (o caudilhismo militar-pastoril) com uma identidade cultural-ideológica forjada no espaço latifundiário e nas práticas sociais a ele vinculadas" (HAESBAERT, 1988, p. 36).

Brasil, articulando estrutura urbana e espaço econômico regional, o que faz o IBGE adotar uma nova delimitação do território brasileiro por mesorregiões e microrregiões entre 1990 a 2010 (FIGUEIREDO, 2000, IBGE)[205]. No Rio Grande do Sul são 7 (sete) mesorregiões[206] (das quais se subdividem em 35 microrregiões). Outras regionalizações manifestaram articulações de interesses econômicos e/ou políticos com base na estruturação urbana como os 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) e as 4 (quatro) aglomerações urbanas reconhecidas por legislação (AU): Litoral Norte; Sul; Nordeste e Metropolitana. Por fim, outra classificação do Estado do RS é proposta pelo PEHIS-RS (2012), com onze tipologias municipais atreladas à dinâmica urbana e econômica, superando a tipologia enquadrada por faixa de população do PlanHab (para todos os municípios brasileiros, apresentando grandes discrepâncias para o caso particular do RS). Como toda classificação tipológica, esta agrupa os municípios conforme características semelhantes que dão certa homogeneidade ao universo a partir de variáveis econômicas (PIB, VAB Setorial, Arrecadação e Tributos)[207], demográficas e territoriais (população, densidade demográfica, taxa de urbanização, área territorial)[208];sociais (relativas à pobreza e à desigualdade de renda)[209] e da realidade habitacional[210], buscados de diversas fontes oficiais, como demonstra o Quadro 13.

[205]"A divisão do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas, de 1990, introduzem, assim, conceitos e métodos geográficos renovados, reveladores da importância crescente da articulação econômica e da estrutura urbana na compreensão do processo de organização do espaço brasileiro. (...) Os centros urbanos constituem, assim, elementos estruturantes do espaço regional a partir da função centralizadora que cumprem na oferta de serviços especializados que são consumidos pelas atividades produtivas internas à região e pela sua base exportadora, que podem abrigar, de forma parcial ou integral, elos de cadeias produtivas setoriais" (FIGUEIREDO, 2000, p. 52).

[206]Noroeste Rio-Grandense; Nordeste Rio-Grandense; Centro Ocidental Rio-Grandense; Centro Oriental Rio-Grandense; Metropolitana de Porto Alegre; Sudoeste Rio-Grandense e Sudeste Rio-Grandense.

[207]Valor Adicionado Bruto (VAB) é a expressão monetária da soma de todos os bens e serviços produzidos em determinado território econômico, num dado período de tempo em quatro setores da economia: serviços, indústria; agropecuária e administração pública. Para coleta do PIB, PIB per capita e VAB, tanto os dados gerais (RS) como de cada município foram obtidos pela Fundação de Economia e Estatística do RS (FEE) e IBGE (em 2003 e 2008). A arrecadação total de tributos estaduais, sua variação bem como arrecadação por habitantes foram obtidas pela SEFAZ / RS e IBGE (em 2003 e 2008). Para as receitas, foram obtidos dados do Tribunal de Contas do Estado (TCE, 2003 e 2008).

[208]Esse conjunto de dados foi extraído do IBGE, 2010.

[209]Para medir a pobreza, recorreu-se a um conjunto de dados obtidos pelo IBGE, ano 2000, como índices de Gini e Theil; percentual de domicílios com rendimento mensal per capita abaixo de 1 SM; percentual de domicílios com rendimento mensal per capita abaixo de 1/2 SM (IBGE, 2010).

Quadro 13 – Classificação dos 50 municípios selecionados de acordo com as Tipologias do PEHIS/RS

Características com base na Tipologia de Municípios do RS		
A	Grandes áreas territoriais e alta particip.na agropecuária do RS.	Alegrete - Cachoeira do Sul Santana do Livramento - São Borja São Gabriel - Uruguaiana
B	Altíssima densidade demográfica, alta particip.na indústria do RS, déficit elevado.	Viamão – Alvorada – São Leopoldo
C	Crescim. expressivo pop.,variação do PIB inferior à média do RS, baixa desiguald.de renda, alta arrecadação por hab., reduzido núm. de famílias baixa renda	Bento Gonçalves - Dois Irmãos - Esteio Farroupilha – Portão - Sapiranga - Sapucaia do Sul – Teutônia
D	Crescim. pop.acima da média, baixo PIB *per capita*, alta particip.da administração no VAB, invest.por hab. acima da média e menor desigualdade de renda.	Capão da Canoa Giruá Independência Nova Hartz Osório Rodeio Bonito Santo Antônio da Patrulha Santo Antônio do Planalto
E	Taxa de urbaniz. baixa, crescim.acima da média no PIB e nos invest.em habitação, urbanismo e saneamento, menor desig. de renda comparada à média do RS, elevada particip. VAB serviços e adminis.pública.	_____
F	Grandes pop., alta densidade demog. elevado PIB e arrecadação, alta particip.na indústria do RS e alto invest. em habitação.	Canoas - Caxias do Sul
G	Grandes pop., elevados PIB e taxa de urbaniz.,número alto de famílias no CADÚNICO e alto déficit habitacional.	Novo Hamburgo Passo Fundo Pelotas Santa Cruz do Sul Santa Maria Rio Grande
H	Elevados números todas características.	Porto Alegre
I	Elevada desiguald. de renda, moradia c/ reduzido núm. de cômodos, baixo invest.em habitação, baixa taxa de urbaniz. e PIB abaixo da média.	Campos Borges - Candiota - Caseiros
J	Variações negativas ou mínimas do PIB, PIB *per capita* e dos tributos (exceção Triunfo) e alto nível desig.de renda.	Santo Augusto
K	Crescim. Pop. pouco acima da média, áreas territoriais maiores que a média, e baixo invest. em habitação por habitante.	Bagé Carazinho Canguçu Cruz Alta Erechim Ijuí Lagoa Vermelha Montenegro Não-Me-Toque- Santa Rosa – Santo Ângelo Venâncio Aires

Fonte: PEHIS (2012).
Elab.: BUONFIGLIO, L. V. (2014).

[210]Estimativa de famílias aptas conforme perfil do CADÚNICO (MDS, 2006); percentual de pessoas que vivem em domicílios com alta densidade de pessoas por cômodo e Atlas de Desenvolvimento Humano, (MCIDADES, 2010); Déficit Habitacional (2006); soma dos investimentos em políticas urbanas: Urbanismo, Habitação e Saneamento no triênio 2006-2008 (TCE).

Soares *et al.* (2010)[211]demonstraram a emergência da nova realidade econômica no Estado do Rio Grande do Sul cuja geografia vai sendo "(...) profundamente alterada pelos movimentos cada vez mais fluidos dos capitais seja nos espaços urbano-industriais, seja no campo. Uma geografia econômica que destrói velhos referenciais e que necessita de abordagens inovadoras da leitura do território" (SOARES *et al.*, 2010,p. 1).

De fato, o Rio Grande do Sul participa do novo ciclo de acumulação do capitalismo brasileiro na primeira década do século XXI com a retomada dos investimentos do setor privado, a nova fase de investimentos públicos com a recomposição do capital fixo (estradas, portos, energia) "necessário à competitividade da economia no cenário global" (SOARES *et al.*, 2010, p. 1).

Com a leitura geográfica do território gaúcho pela escala de análise regional proposta pelos autores, revela-se a nova lógica de expansão e de territorialização dos capitais; seus fluxos e movimentos redefinindo, refuncionalizando e reestruturando suas diversas regiões e, como antes, a participação do estado (RS) na economia nacional e internacional pela integração e penetração das relações capitalistas se dá de forma combinada e desigual, "recortando" uma vez mais o território atenuando ou reforçando diferenças entre as diversas regiões (entre aquelas consideradas "mais dinâmicas" como RMPA; a aglomeração urbano- industrial de Caxias do Sul; o norte do estado e aquelas onde "as estruturas do passado apresentam maior densidade e permanências" como a "metade sul" (SOARES *et al*., 2010, p. 12).

Contudo, é justamente o sul do estado com grandes projetos econômicos em diferentes ramos de produção (Polo Naval de Rio Grande; os projetos de produção de celulose e a construção de novas usinas termelétricas[212]), que se apresenta como "uma nova fronteira do capital" na articulação de empresas estatais, capitais estrangeiros, nacionais e fundos de investimentos públicos (BNDES) "mobilizando os agentes políticos e movimentos sociais locais na discussão do modelo de desenvolvimento

[211]Os autores são Paulo Roberto Rodrigues Soares, César Augusto Ávila Martins, Susana Maria Veleda da Silva, Ana Clara Fernandes, Jefferson dos Santos Rodrigues, e o artigo refere-se em realidade à proposta de Espaço de Socialização de Coletivos (ESC) do ENG de 2010, realizado em Porto Alegre.
[212] Também destacam a reestruturação do setor de laticínios, o incremento da vitivinicultura e a produção de biocombustíveis.

concebido e seus impactos nas bases físicas, sociais e culturais da região" (SOARES *et al*., 2010, p. 2).

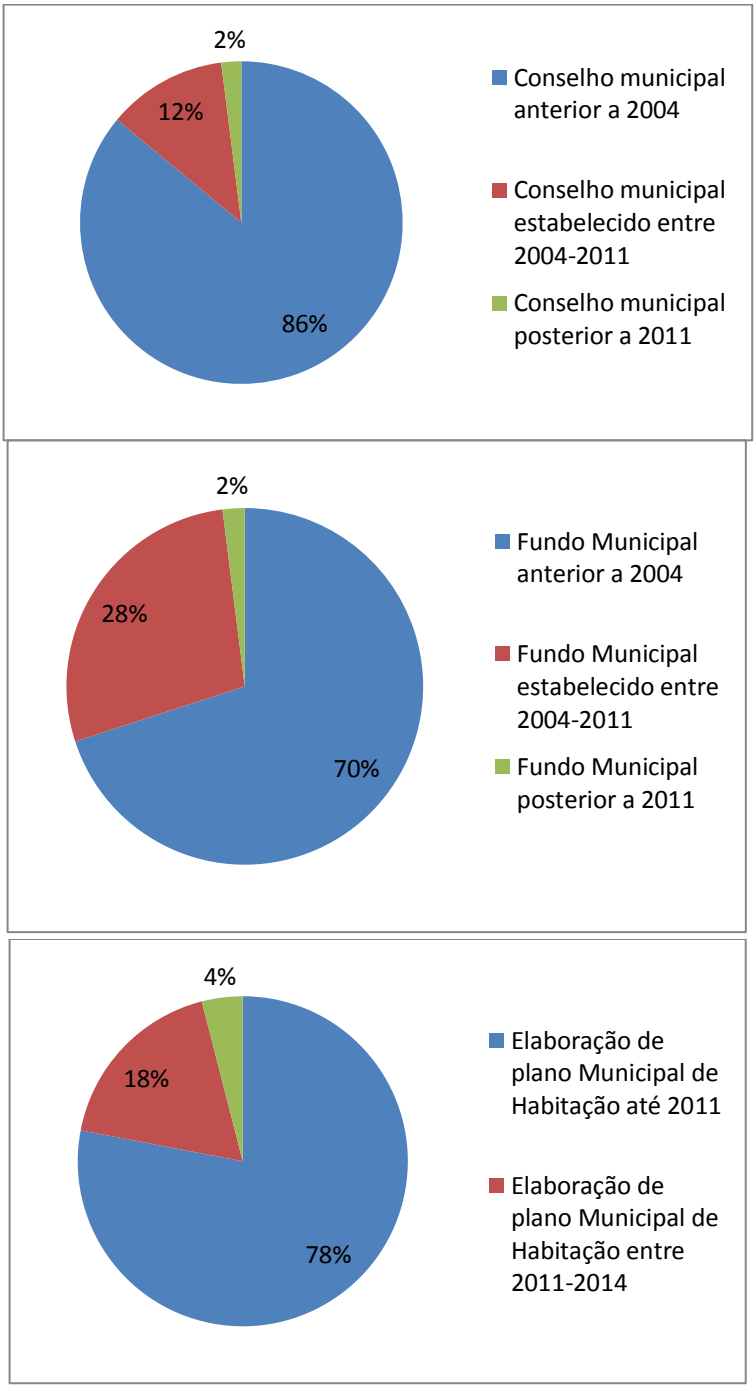
A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) atravessa significativas transformações, repercutindo nas aglomerações urbano-industriais do seu entorno onde "laços econômicos internos são reforçados ampliando as vantagens competitivas ante outros conjuntos espaciais, tornando o território mais ajustado à disputa por mercados globais"(SOARES *et al*., 2010, p. 3).Uma dessas vantagens reside nas novas tecnologias da informação e da comunicação. Na reestruturação produtiva e espacial da urbanização do RS, como resultado do processo de produção flexível e intensiva em mão de obra, manifestam-se a desconcentração industrial e a intensificação da integração funcional entre o núcleo metropolitano e demais aglomerações urbanas do seu entorno. Algumas dessas aglomerações urbanas, como Caxias do Sul, Lajeado-Estrela e Santa Cruz do Sul, tornam-se fatores de atração de novas implantações industriais justamente por fornecerem importantes sistemas locais de produção e importante força de trabalho fabril.

Ressalta-se que 43 municípios apresentaram uma ou mais modalidades da HIS (mapa 1),18 apresentaram intervenções do PAC-UAP (mapa 2) e em todos houve a produção de casas pelo PMCMV (mapa 3), como veremos adiante.

4.3.1 PAC - HIS

Principia-se pelo início cronológico: o rebatimento do Programa de HIS. Para retratar a política da HIS se faz necessário resgatar as condições de montagem do Sistema (SNHIS) no RS e, para tanto, investigou-se a adesão dos municípios selecionados a partir da informação da existência de Conselho, Fundo e Plano Municipal de Habitação, e ano em que se instituíram, conforme Gráfico 15.

Gráfico 15 – Criação e Anos de Instituição do Conselho, Fundo e Plano Municipal



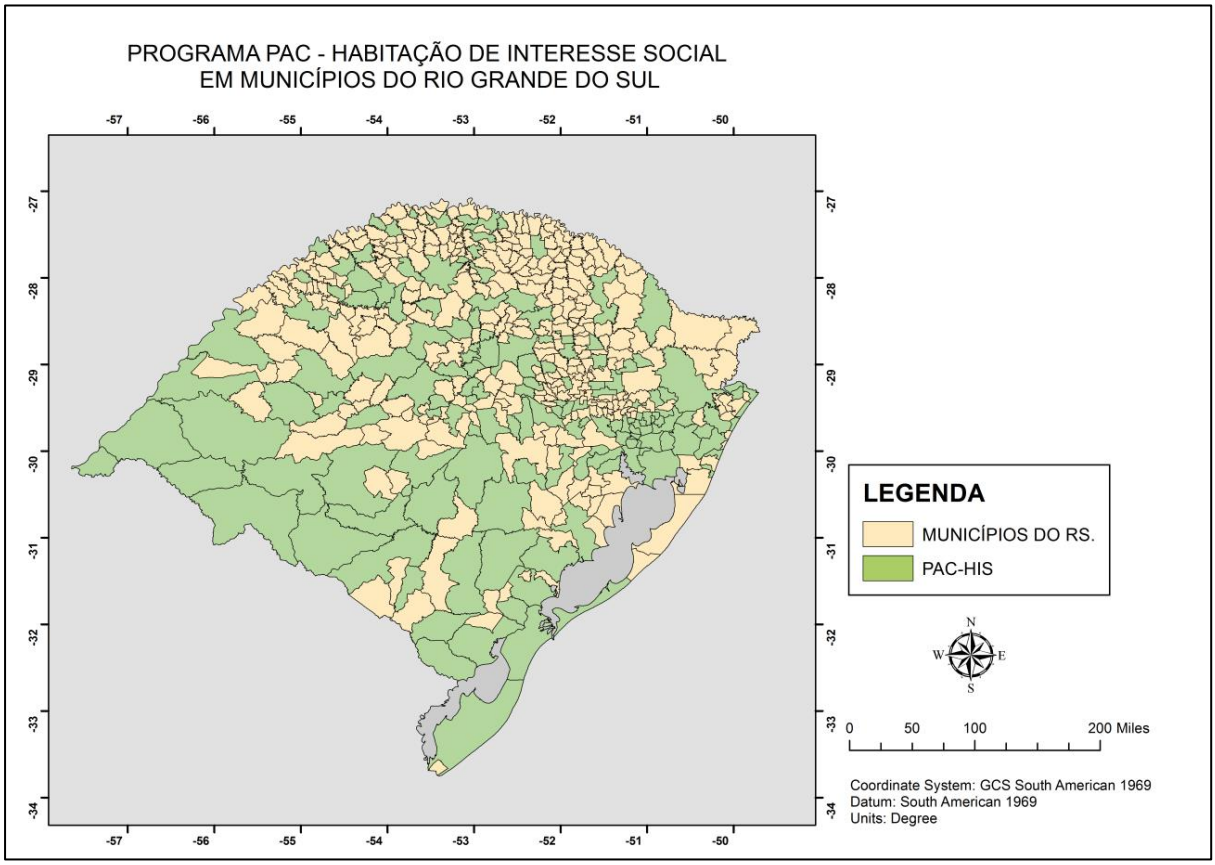
Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisas da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2004; 2011.

Entre as tendências verificadas, nota-se que na maior parte dos municípios, 86%, a criação do Conselho Municipal se deu anteriormente a 2004, com alguma simultaneidade com a instituição do Fundo Municipal (70%). Como não há informação da MUNIC para o ano de referência de 2004, muito embora se saiba que a campanha nacional para adesão ao SNHIS se iniciou em 2005, considera-se um amplo intervalo "até 2011"[213], período do qual 98% dos municípios selecionados já possuíam Conselho e Fundo. Uma porção maior (18%) apenas elaborou seu plano entre 2011 e 2014. Portanto, pode-se concluir que do "tripé", o elemento que mais demorou a ser instituído foi o Plano Local.

De política indutora, central e estruturante do Ministério das Cidades, a HIS se tornou um pacote de Programas e, em 2007, um subprograma do PAC, que "pintou" o mapa do Rio Grande do Sul, conforme Figura 1.

[213] Informação obtida a partir da análise da MUNIC nos anos de referência de 2008, 2009 e 2011, porém, ressalta-se que em nenhuma dessas séries da Pesquisa se conhece o ano exato que o Plano foi elaborado uma vez que as informações sempre se referem à atividade de elaboração em si (exemplo: "não/está elaborando").

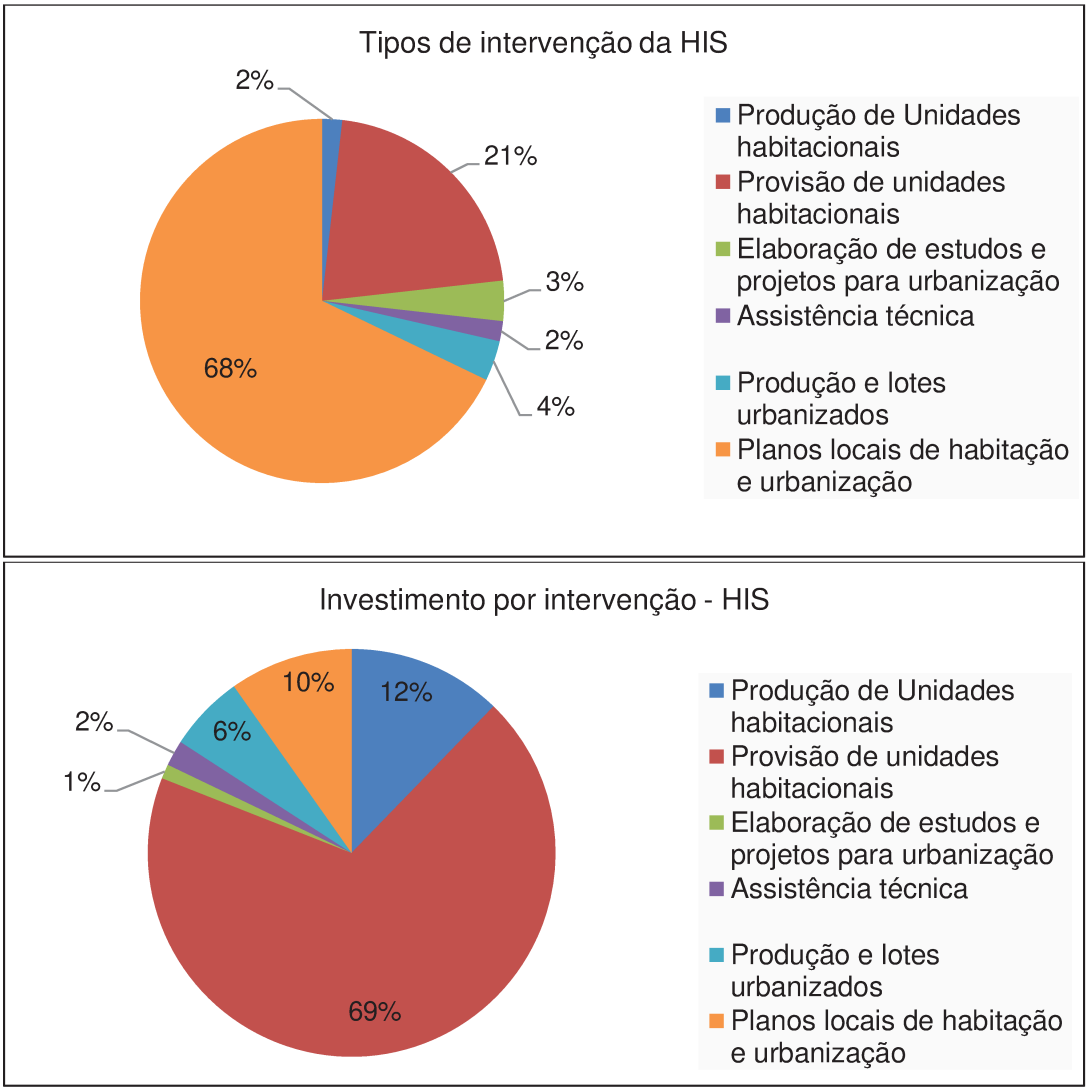
Figura 1 – Programa PAC - HIS no Rio Grande do Sul



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados DICT/SNH, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014.

No RS o Programa HIS representou a seguinte composição de modalidades, como se pode no Gráfico 16, a seguir:

Gráfico 16 – Habitação de Interesse Social (HIS) por tipo de intervenção e investimentos



Fonte: Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica – DICT/ Secretaria Nacional de Habitação – SNH/ Ministérios das Cidades.
Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014).

Nota-se que a intervenção mais constante é a elaboração de planos locais de habitação (68%), muito embora tais produtos não representem a maior parte da composição dos recursos (10%). De acordo com o Ministério das Cidades, a HIS se torna um programa vinculado ao PAC, porém, ainda com os recursos oriundos do FNHIS, ao menos na modalidade provisão habitacional e na elaboração dos planos

locais de habitação[214], mantendo a proposta original da montagem do SNHIS. A intervenção/provisão de unidades habitacionais[215] corresponde a 21% do Programa e a que concentra maior parte dos recursos (69%). Logo em seguida, figura a produção de lotes urbanizados (4%), concentrando menores recursos (6%). As últimas modalidades são: elaboração de estudos e projetos para a urbanização (4%); assistência técnica (2%) e produção de unidades habitacionais (2%), esta, dada a natureza da intervenção, concentrando uma fatia expressiva dos investimentos do programa (12%). O fato de a intervenção "produção de unidades habitacionais" não ser expressiva pode ser compreendido como coerente aos objetivos da HIS. Por outro lado, ressalta-se que a assistência técnica deveria ganhar destaque como modalidade-chave para a gestão municipal, no sentido de enfrentamento da reprodução de padrões de (in)habitabilidade decorrente da autoprodução no limite da existência, e, portanto, como linha de ação para superar problemas de precariedade e inadequação na origem. Em 2008, a Lei Federal nº 11.888 contempla a assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como direito a ser assegurado às famílias de baixa renda. A Assistência Técnica poderia contribuir na capacitação de diversas famílias em uma casa, pontualmente, como nas casas do entorno dentro de um mesmo bairro, como forma de extensão do conhecimento adquirido.

Da mesma forma que os planos locais, outro instrumento pode ser agregado ao escopo do planejamento: elaboração de estudos e projetos para a urbanização, numa demonstração de diálogo com o programa UAP. Em realidade, no RS, essa intervenção se relaciona tanto com o Programa HIS ((quatro) no Estado; 2 (dois) no universo da pesquisa) como com o PPI-PAC (5) (cinco), incidindo no mesmo ano, 2010. Chama a atenção que tais produtos técnicos não foram concluídos no Estado, estando todos listados nas categorias "em licitação"; "em execução" ou "ação preparatória". No caso dos planos locais de habitação, a indução da política federal foi bem mais incisiva: de 144 municípios no Estado (38 do universo da pesquisa) apenas 6(seis) não a concluíram (sendo apenas Rio Grande do universo da pesquisa).

[214] Com base nos dados disponibilizados do PAC para o RS, a Fonte consta como OGU.
[215] A Provisão Habitacional, por sua vez, subdivide-se em ações de Produção ou Aquisição de Unidades Habitacionais; Produção ou Aquisição de Lotes Urbanizados e Requalificação de Imóveis (*site* Caixa Econômica Federal).

Ressalta-se que a política de indução nacional significou uma grande adesão, com planos contratados e concluídos, o que não atesta, por sua vez, a eficácia enquanto instrumento efetivo que paute ações da gestão urbana.

Quanto ao alcance do programa de HIS nas cidades gaúchas selecionadas, um importante indicador quantitativo e qualitativo é o número de famílias beneficiadas com os programas rebatidos nos municípios. Obviamente que esta é uma questão a ser aprofundada em pesquisas futuras, com o necessário acompanhamento da real transformação positiva e apropriação do espaço produzido ou alterado da comunidade beneficiária objeto da política. Em realidade, essa dimensão – atendimento efetivo às famílias – revela o sentido da produção da política, já que "o cidadão torna-se o órgão executivo último e decisivo da política estatal". Se é na "base" que estão os "critérios decisivos para decidir se e com que custos fiscais e financeiros a política concretiza seus objetivos declarados" (OFFE, 1984, p. 227), é nessa instância, também, que a habitação não apenas se realiza como valor de uso, mas também demanda política pública e direito.

Os dados apontam, de modo geral, um enfraquecimento da política nacional original da HIS que estabelecia diálogo com as linhas programáticas do PlanHab, prevendo ações em várias frentes, em sintonia com a problemática habitacional do município.

De acordo com o Quadro 14, nota-se a relação das intervenções (por modalidades) da HIS, o número de famílias que foram ou serão atendidas, concentradas em poucos municípios.

Quadro 14 – HIS: Porcentagem de famílias beneficiadas de acordo com as intervenções por municípios selecionados

Intervenções	Municípios do Estado	Nº famílias atendidas total
	Universo da pesquisa	Universo da pesquisa
Provisão habitacional	33	1.465
	Alegrete, Cachoeira do Sul, Candiota, Giruá, Ijuí, Passo Fundo, Porto Alegre, Santa Rosa, São Borja, São Gabriel, São Leopoldo, Sapiranga, Uruguaiana	723
Produção de lotes urbanizados	5	483
	Passo Fundo e Santo Ângelo	236
(continuação)		
Assistência técnica	9	100 (Arroio do Tigre)
	Rio Grande	200
Produção de unidades habitacionais	Portão	150

Fonte: Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica – DICT/Secretaria Nacional de Habitação– SNH/ Ministérios das Cidades.
Elab.: BUONFIGLIO, L. V. (2014).

A intervenção que mais beneficiou famílias foi a provisão habitacional: em 33 municípios do Estado, atendendo 1.465 famílias. Nas demais modalidades, os resultados se concentraram em poucos municípios: a produção de lotes urbanizados, voltada para 483 famílias, ocorreu em apenas 5 (cinco) municípios gaúchos; enquanto a assistência técnica teve um resultado irrisório para o universo total, porque dos 9 (nove) municípios, apenas 2 (dois) especificaram o universo de famílias atendidas (Arroio do Tigre e Rio Grande) e em apenas 4 (quatro) municípios a ação foi concluída. A produção de unidades habitacionais para 150 famílias ocorreu apenas em Portão. No caso dessas duas últimas intervenções (AT em Rio Grande e produção de UH em Portão), o tomador de recursos e demandante da ação não foi o poder público, mas o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM).

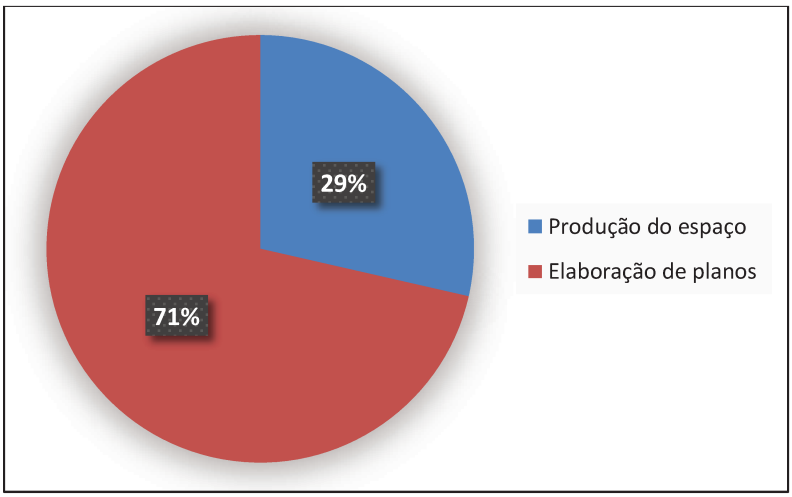
Mais uma vez, evidencia-se a pouca participação da HIS no total do universo gaúcho. Será que o Programa, como um todo, tornou-se de difícil acesso por alguma questão institucional local e os municípios deixaram de acessá-lo por ausência de

conhecimento do programa, das formas de pleitear, da falta de equipe técnica ou da falta de indução do Ministério das Cidades? Ou representa antes, do ponto de vista político, um desinteresse, quase um descaso generalizado da gestão municipal gaúcha com ações pontuais que representam, em muitos casos, soluções simples para sérios problemas habitacionais?

Ressalta-se que as modalidades foram circunscritas a universos pontuais precisos (terrenos, sede do município, loteamentos, vilas, bairros).

Com base nos dados, pode-se dividir a política de HIS no RS em duas: aquela que gerou a produção do espaço 29% e aquela que não gerou 71% ou, em outras palavras, uma na escala do planejamento e a outra na escala da intervenção, como demonstrado no Gráfico 17:

Gráfico 17 – Habitação de Interesse Social (HIS): Produção do Espaço



Fonte: Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica – DICT/ Secretaria Nacional de Habitação – SNH/ Ministérios das Cidades
Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014).

Do ponto de vista da produção da política, e da forma apontada pelo próprio PlanHab, o pacote de modalidades do Programa HIS respondia à necessidade de criar um conjunto de soluções distintas para a gestão municipal dialogar com as particularidades de seus assentamentos e de suas comunidades.

No RS, a HIS engendrou uma política urbana e habitacional que focou de fato outras ações e possibilidades de enfrentamento do grave problema da moradia digna que não estritamente a produção habitacional (construção nova).

4.3.2 PAC - UAP

Enquanto a HIS aterrissou nos municípios do RS entre os anos de 2007 e 2009, já reduzindo consideravelmente seu espaço de atuação em 2010, a modalidade UAP incidiu, justamente nesse ano, com maior presença, muito embora já houvesse intervenções em menor quantidade desde 2007.

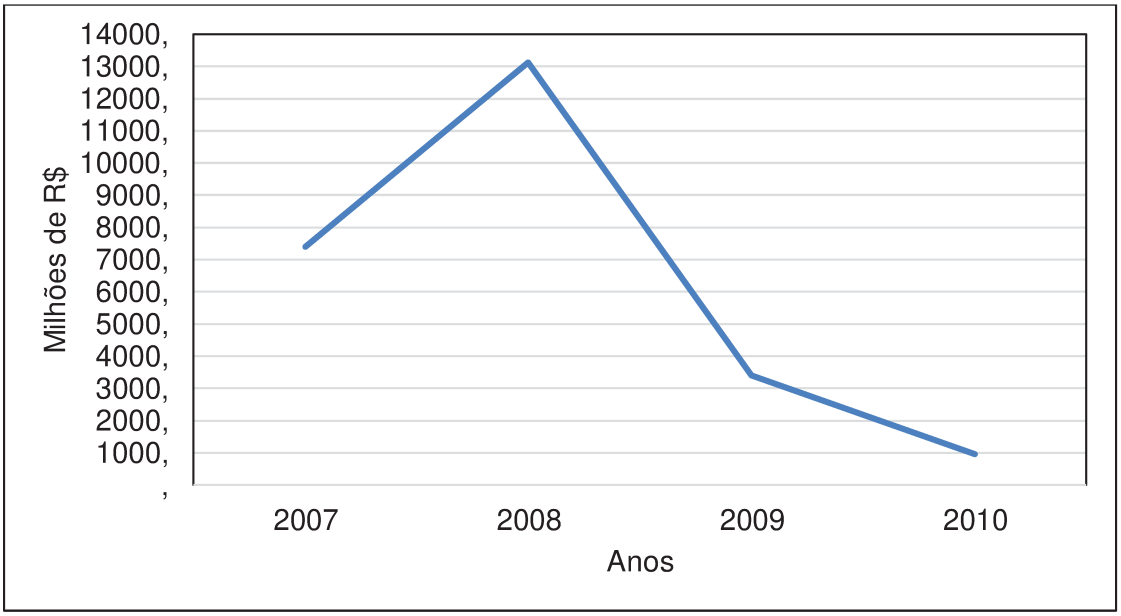
Ainda que possam ser datadas sob o mesmo horizonte temporal e dentro do mesmo programa (estando ambas atreladas ao PAC, 2007), contudo, como estratégia nacional de indução sem complementariedade, de forma que um programa lançado se sobrepõe ao outro, num modelo mais de revezamento do que de acúmulo para uma política de Estado.

A partir desse resultado, questiona-se se a estratégia de vincular a política de HIS ao PAC era uma medida de proteção da política, já que o FNHIS estava perdendo recursos. De toda forma, o mesmo raciocínio não se aplica após 2008, quando grande parte de recursos já estava alocada ao PAC. Em realidade, dentro do PAC, o próprio programa Urbanização de Assentamentos Precários (UAP) também sofre com perda de recursos.

Os dois Programas perderam não apenas força política como também financeira dentro de um contexto favorável de investimentos.

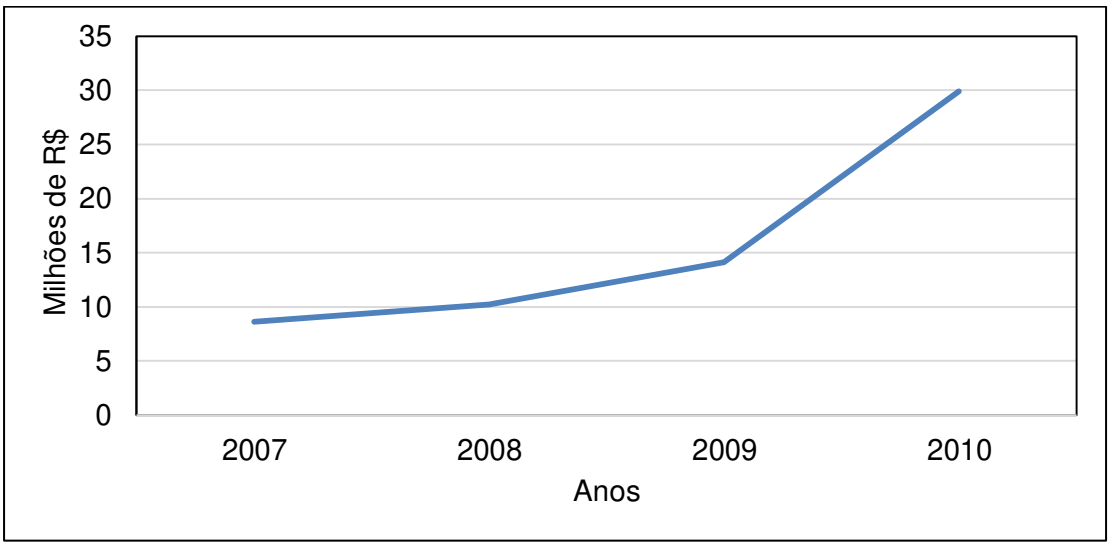
Dessa forma, a sugestão de que uma nova diretriz política estratégica havia sido delineada em 2009, com o PMCMV, não complementar, mas suplantando aqueles programas, não devendo ser descartada, como demonstram os Gráficos 18 e 19.

Gráfico 18 – Habitação de Interesse Social (HIS): Total de investimentos em Milhões de R$ nos anos de 2007 a 2010



Fonte: Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica – DICT/ Secretaria Nacional de Habitação – SNH/Ministérios das Cidades.
Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014).

Gráfico 19 – Urbanização de Assentamentos Precários (UAP): Total de investimentos em Milhões de R$ nos anos de 2007 a 2010



Fonte: Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica – DICT/ Secretaria Nacional de Habitação – SNH/Ministérios das Cidades
Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014).

E, por fim, o Quadro 15 que sistematiza os dados totais do Programa PAC, com investimentos, intervenções e famílias beneficiadas para o Rio Grande do Sul.

Quadro 15 – Investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) I-II no Rio Grande do Sul

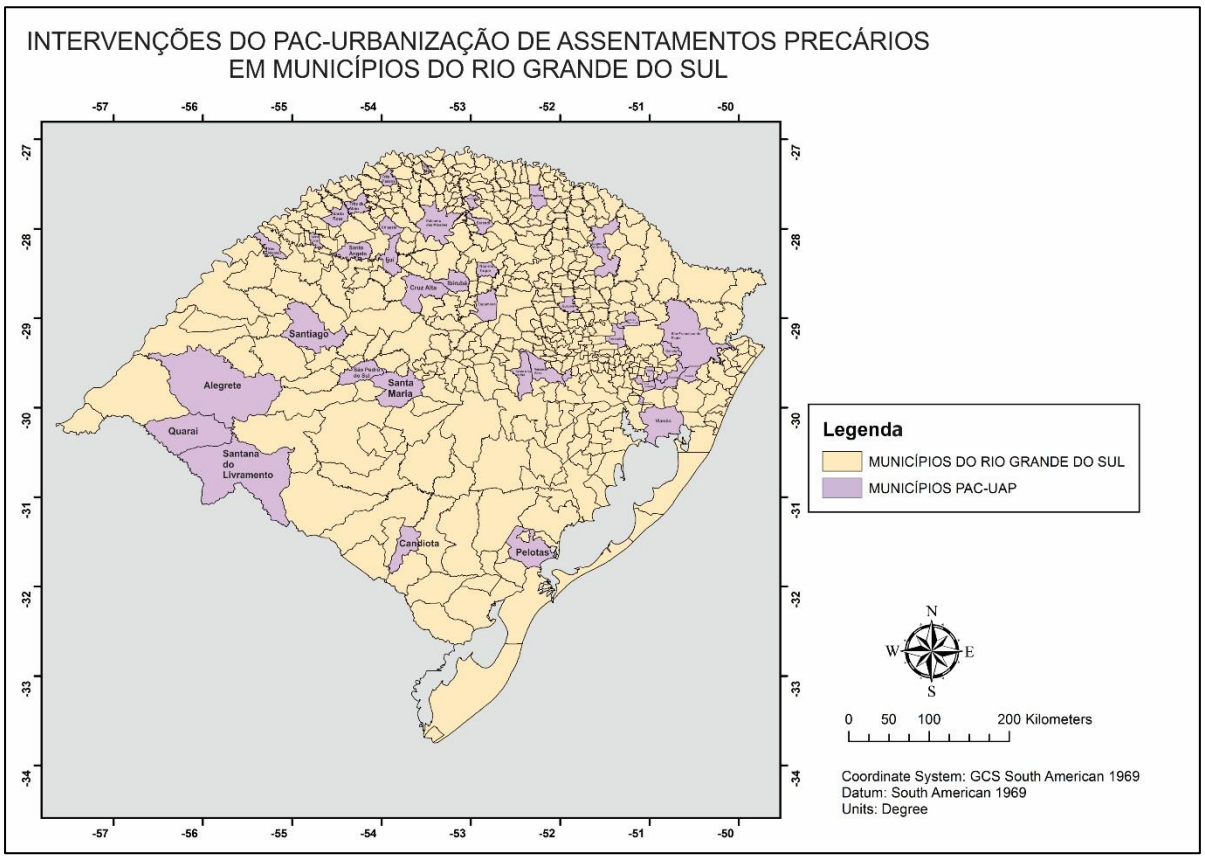
HIS RS		
Investimento	Famílias beneficiadas	Quantidade de contratos
50.138.482	3.780	198
UAP RS		
Investimento	Famílias beneficiadas	Quantidade de contratos
169.402.559,00	16.062	43

Elab.: BUONFIGLIO, L. V. (2014).

Ambos os programas nacionais preencheram demandas e lacunas distintas da gestão municipal. Enquanto a HIS atuou em distintas frentes de ação, incidindo cada qual de forma pontual e dispersa na cidade, com o PAC desenrola-se uma única intervenção, concentrada no espaço urbano municipal, com várias frentes de ação urbanísticas e fundiárias. São diversos tipos de obras de melhorias no espaço urbano construído, habitado e vivido, por isso mesmo, apropriado para além da produção de unidades habitacionais, embora elas sejam contempladas quando é o caso de reassentamento/realocação de famílias.

No RS, o Programa incidiu em 17 municípios, conforme mapa na Figura 2.

Figura 2 – Programa PAC UAP no Rio Grande do Sul



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados DICT/SNH, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014.

Entre os municípios com intervenções variadas, desde intervenção em áreas de rede de alta tensão, como em Farroupilha, como margens de córregos (áreas sujeitas à inundação) e áreas de moradores de beira dos trilhos, como Erechim.

Para a pesquisa em tela, são 17 municípios gaúchos que, de acordo com a MUNIC (2011), apresentavam os seguintes assentamentos precários, cuja correspondência com a intervenção do Programa se deu ou não, conforme Quadro 16.

Quadro 16 – Intervenções do PAC-UAP e existência de assentamentos precários, em municípios selecionados do Estado do Rio Grande do Sul, no ano de 2011

Município	Intervenção realizada	Lugares classificados como precários no ano de 2011
Alegrete	Urbanização - Margens do Arroio Regalado	Loteamentos irregulares
Candiota	Urbanização - Vila Portelinha e Bairro Dario Lassance	Favela, mocambos, palafitas ou assemelhados/loteamento irregular
Cruz Alta	Urbanização - Jardim Primavera I e II, Bairros do Sol, dos Funcionários e Farroupilha/Urbanização - Núcleo Habitacional Santa Bárbara	Loteamentos irregulares
Erechim	Urbanização - Moradores de Beira dos Trilhos	Loteamentos irregulares
Farroupilha	Urbanização - Rede de alta tensão	Loteamentos irregulares
Ijuí	Urbanização - Parque Popular da Pedreira	Loteamentos irregulares
Não-Me-Toque	Urbanização - Bairro Santo Antônio	Não possui
Novo Hamburgo	Urbanização - Vila Palmeira	Favela, mocambos, palafitas ou assemelhados/cortiços, casas de cômodos ou cabeça de porco/ loteamento irregular
Pelotas	Urbanização - Farroupilha, Ceval, Osório, Anglo	Loteamentos irregulares
Santa Cruz do Sul	Urbanização - Sede do município	Favela, mocambos, palafitas ou assemelhados/cortiços, casas de cômodos ou cabeça de porco/ loteamento irregular
Santa Maria	Urbanização - Nova Santa Marta	Loteamentos irregulares
Santa Rosa	Urbanização - Bairro Auxiliadora	Loteamentos irregulares
Santana do Livramento	Urbanização - Anacleto Barbosa e Beco do Lavradouro	Favela, mocambos, palafitas ou assemelhados/cortiços, casas de cômodos ou cabeça de porco/loteamento irregular
Santo Ângelo	Urbanização - Bairro Centro Sul, Reassentamento Bairro Sagrado/ Urbanização - Castelarim, Fava ,Meller Norte, Vier	Favela, mocambos, palafitas ou assemelhados/loteamento irregular
Sapiranga	Urbanização - Morada São Luiz	Favela, mocambos, palafitas ou assemelhados/ cortiços, casas de cômodos ou cabeça de porco/loteamento irregular
Venâncio Aires	Urbanização - Battisti	Loteamentos irregulares
Viamão	Urbanização - Condomínio Castelinho	Favela, mocambos, palafitas ou assemelhados/loteamento irregular

Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisas da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) + DICT/SNH, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014.

Como enquadrar o Programa Urbanização de Assentamentos Precários do ponto de vista de sua intervenção urbanística? O Programa traz uma intervenção bem mais complexa, à altura de uma gestão "multissetorial" que exige um empenho integrado de variados órgãos e de uma equipe técnica da prefeitura, multidisciplinar à disposição que, além de coordenar as etapas das obras, precisa articular com os gestores os espaços e canais com a comunidade afetada, em reuniões, apresentações de projeto, etc. Dada a complexidade do PAC UAP, impõe-se a imperiosa necessidade de criação de grupos de trabalho para dar agilidade às agendas distintas (tempo da obra; tempo da comunidade; tempo do trabalho técnico social). Além dos engenheiros e arquitetos, uma equipe de assistentes sociais deve ser acionada, bem como pessoal técnico da administração para liberação de pagamento relativo às etapas concluídas:

> Devido à complexidade inerente às ações (...) em assentamentos precários, os empreendimentos do PAC (...) dependem de uma organizada articulação com o trabalho social, com o ritmo das obras de engenharia e com os órgãos licenciadores envolvidos. A integração das intervenções físicas com o trabalho social e a efetivação da regularização fundiária são condições essenciais para a sustentabilidade das intervenções de urbanização dos assentamentos precários, compreendendo a conservação das infraestruturas e equipamentos implantados, a permanência das famílias nas áreas beneficiadas, e a inclusão de tais áreas nas rotinas de manutenção da cidade e de provisão dos serviços públicos. (VIERA e CHAVES, 2011, p. 99-100).

A terra já ocupada, vivida e apropriada não deve ser preparada, mas tão somente, diagnosticada e encaminhada no escopo de um projeto de transformação completa para a área[216], demarcando tal bairro, assentamento, vila, núcleo e comunidade em uma situação precária; tarefa fácil, dada a realidade das cidades brasileiras; inclusive, o que realmente a dificulta para a gestão municipal é a definição do núcleo ou assentamento a ser enquadrado prioritariamente em detrimento dos demais.

De acordo com a própria gestora, ao fazer avaliação do Programa em 2011, ele fora responsável pela institucionalização de órgãos específicos para o trato da

[216] Os projetos devem prever a implantação de infraestrutura básica (incluindo rede elétrica, iluminação pública, sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, condições adequadas de coleta de lixo), contenção e estabilização do solo para eliminação de riscos, construção de equipamentos públicos, além da adequação do sistema viário e do parcelamento da área (VIERA e CHAVES, 2011).

habitação na instância municipal e também estadual: “(...) a corresponsabilidade federativa pelos empreendimentos, além da perspectiva de recursos expressivos continuados, fez com que Governos estaduais, municipais, do Distrito Federal e o próprio Governo Federal precisassem reestruturar seu setor habitacional para dar conta do novo cenário” (VIERA e CHAVES, 2011).

No RS, 11 municípios já possuíam Secretarias, mas, de fato, 4 (quatro) são os municípios que possuíam apenas um setor subordinado, em 2008, e passam a contar com uma Secretaria; 2 (dois) já possuíam uma secretaria, em conjunto com outras políticas, e passam a contar com uma estrutura específica, como aponta o Quadro 17.

Quadro 17 – Característica do órgão gestor municipal de habitação, em municípios com investimentos em Urbanização de Assentamentos Precários, nos anos de 2008 e 2009

Município	2008	2009
Alegrete	Setor subordinado à outra secretaria	Setor subordinado à outra secretaria
Candiota	Setor subordinado à outra secretaria	Setor subordinado à outra secretaria
Cruz Alta	Setor subordinado à outra secretaria	Secretaria exclusiva
Erechim	Secretaria em conjunto com outras políticas	Secretaria em conjunto com outras políticas
Farroupilha	Secretaria exclusiva	Secretaria exclusiva
Ijuí	Setor subordinado à outra secretaria	Setor subordinado à chefia do executivo
Não-Me-Toque	Setor subordinado à outra secretaria	Secretaria em conjunto com outras políticas
Novo Hamburgo	Secretaria exclusiva	Secretaria exclusiva
Pelotas	Secretaria exclusiva	Secretaria exclusiva
Santa Cruz do Sul	Secretaria em conjunto com outras políticas	Secretaria exclusiva
Santa Maria	Secretaria em conjunto com outras políticas	Secretaria em conjunto com outras políticas
Santa Rosa	Secretaria em conjunto com outras políticas	Secretaria em conjunto com outras políticas
Santana do Livramento	Setor subordinado à outra secretaria	Secretaria em conjunto com outras políticas
Santo Ângelo	Secretaria exclusiva	Secretaria exclusiva
Sapiranga	Secretaria exclusiva	Secretaria exclusiva
Venâncio Aires	Secretaria em conjunto com outras políticas	Secretaria em conjunto com outras políticas
Viamão	Secretaria em conjunto com outras políticas	Secretaria exclusiva

Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisas da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2004; 2011.

O Programa Urbanização de Assentamentos Precários produziu um novo espaço urbano, na perspectiva da transformação e alteração, na escala comunitária, de usos residenciais e de equipamentos públicos para seu entorno, com intervenção única e concentrada num dado território da cidade. Dada a complexidade da intervenção estrutural, ela se desdobra em diversos tipos de obras (de drenagem, saneamento, pavimentação, vias públicas, construção de parque, quadras), que podem ser executadas por licitação por uma única empresa.

A morosidade do Programa tem sido alvo de críticas da população, e motivo de preocupação da unidade gestora municipal, em vista das dificuldades de coordenação das diversas etapas e da equipe municipal que deve ser ajustada conforme um cronograma junto às obras físicas. De fato, entre os 43 municípios do RS com o Programa PAC-UAP, apenas em 5 (cinco) a intervenção está concluída (Cruz Alta, Erechim, Santa Cruz do Sul – no escopo dos municípios selecionados – Santiago e Vista Alegre), e em 2 (duas) apenas foram concluídas as obras físicas (Constantina e Venâncio Aires, esse último no nosso universo da pesquisa). A grande maioria dos municípios em que ainda a intervenção está em execução, data de 2010, sendo alguns ainda mais antigos (2007, 2008 e 2009).

Portanto, o Programa PAC-UAP *tenta rebater* nos municípios. Analisar-se-á, a seguir, o PMCMV que não apenas rebate no município, como também "se enraíza" no território, dando margem (e escala) ao fenômeno da produção nova de empreendimentos em série (para além da produção nova de casas).

4.4 A PRODUÇÃO ESPACIAL NA PERSPECTIVA DO PMCMV – FAIXA 1 NOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS

Podemos classificar as intervenções do Programa Minha Casa, Minha Vida (Faixa 1) no Rio Grande do Sul em 4(quatro) conjuntos de municípios, conforme o Quadro 18.

Quadro 18 – Modalidades do PMCMV e Número de Municípios atendidos no RS

Modalidades do Programa	Nº de municípios
SUB 50 (abaixo de 50 mil habitantes)	86 (35 governo estadual/51 prefeitura)
PNHR	321
FAR/EMPRESARIAL (acima de 50 mil habitantes)	29
FDS/ENTIDADES	12
FDS/FAR	9

Fonte: MCIDADES; GIHABS/CEF; SEHABS.
Elab.: BUONFIGLIO, L. V. (2014).

No Rio Grande do Sul, a instância política para a articulação do MCMV-Sub50 nos municípios foi a SEHABS que encaminhou proposta de participação no programa dos municípios dessa faixa de população do Estado, tendo sido contemplados 35 municípios com o Estado como proponente, e nos demais 51, o próprio município sido o proponente[217].

A parceria do Governo Estadual[218] (dentro do escopo do projeto RS MAIS Moradia) culminou em capacitação e apoio à formalização dos documentos e às ações, considerando a "precariedade técnica e administrativa dos pequenos municípios que não têm conseguido acessar recursos federais". Tal articulação dos governos, nas três instâncias federativas, ampliou o financiamento e permitiu processos de ampliação da unidade[219]. O tipo de produção habitacional se deu em múltiplas unidades, localizadas

[217] Regulamentado pelas Portarias 547 e 610 de novembro e dezembro de 2011, respectivamente. Também chamado "FARZINHO". Mesmo tendo sido realizado no Estado, nos 86 municípios, trata-se de uma modalidade que apresentou diversos problemas, conforme relatado no Fórum Estadual de Gestores Públicos Municipais, realizado em Porto Alegre (15-16/05/2014).

[218] Lei nº 13.841, de dezembro de 2011, que autoriza a adesão do Estado do Rio Grande do Sul ao Programa MCMV e o aporte financeiro para municípios e cooperativas na qualidade de agentes organizadoras, com a finalidade de complementação da construção da unidade habitacional.

[219] O Programa exige do proponente a assinatura de Termo de Acordo e Compromisso com as instituições ou agentes financeiros credenciados pelo Ministério das Cidades. Na condição de proponente, o Estado aporta um valor de R$ 3.000,00 aos R$ 25.000,00 financiados por cada UH pelo programa federal; faz a assessoria e orientação à prefeitura beneficiada e dá anuência na aprovação da documentação técnica, jurídica e social exigida. Na outra situação, a atuação do Estado se dá como interveniente - faz o repasse de recursos mediante assinatura de convênio, presta assessoria e orientação ao município e exige contrapartida de 30% do recurso estadual, o que acrescenta mais R$ 900,00 ao financiamento e repasse obtidos (PEHIS, 2012).

no mesmo terreno e, da mesma forma, pulverizadas com a produção ou reposição de unidades habitacionais isoladas (PEHIS, 2012).

Nota-se que a maior produção habitacional do PMCMV, no RS, encontra-se no subprograma PNH Rural, abarcando 321 municípios, o que representa 64% do total do Estado.

Nosso universo de análise abarca um conjunto de 50 municípios gaúchos, entre os quais 29 operaram o MCMV FAR; 12 o MCMV FDS, e 9 (nove) ambas as modalidades, conforme Tabela 5, abaixo.

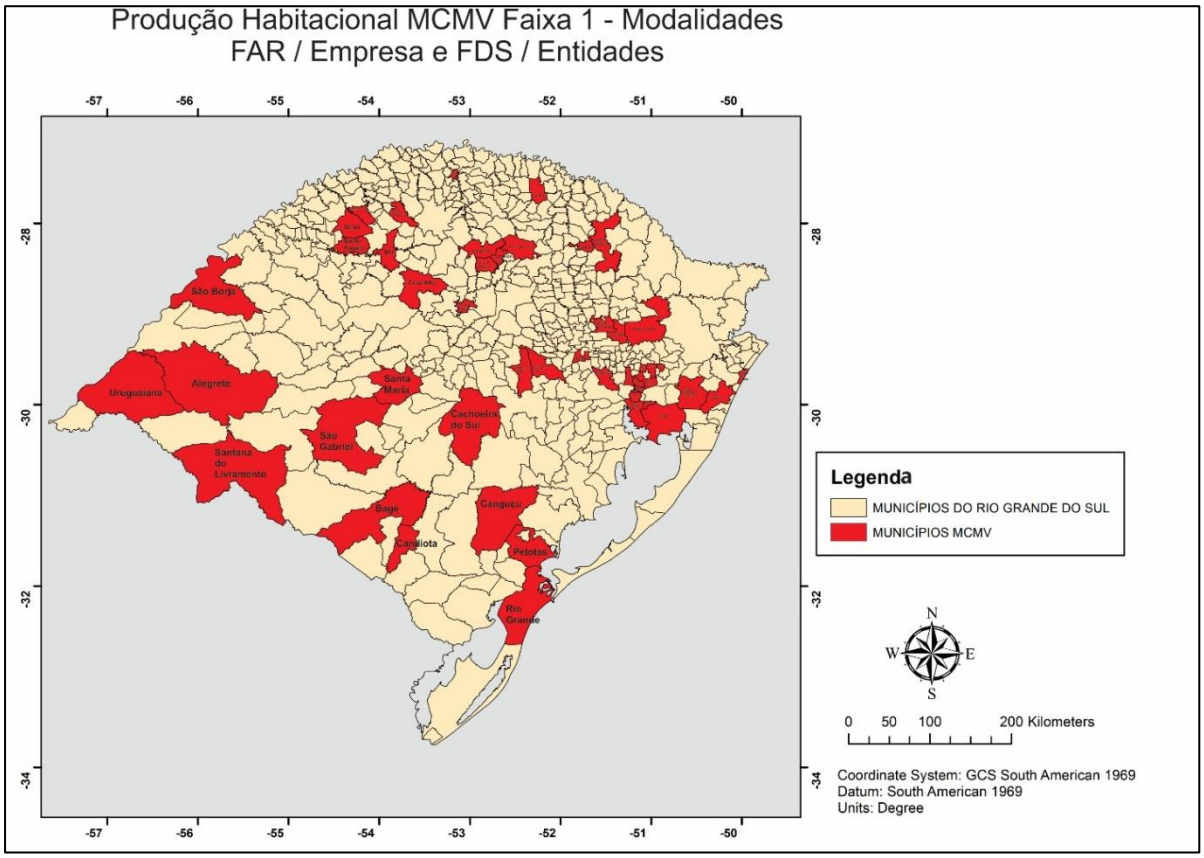
Tabela 5 – Número de Empreendimentos do PMCMV Faixa I no Estado do Rio Grande do Sul, nos municípios selecionados - 2009 até 2014

MUNICÍPIO	FAR	FDS		MUNICÍPIO	FAR	FDS
Alegrete	2	–		Novo Hamburgo	6	–
Alvorada	1	1		Osório	–	1
Bagé	2	–		Passo Fundo	12	1
Bento Gonçalves	1	–		Pelotas	6	–
Cachoeira do Sul	1	–		Portão	3	1
Campos Borges	–	1		Porto Alegre	7	4
Candiota	1	–		Rio Grande	2	–
Canguçu	3	1		Rodeio Bonito	–	1
Canoas	6	1		Santa Cruz do Sul	2	–
Capão da Canoa	1	–		Santa Maria	3	–
Carazinho	4	–		Santa Rosa	3	–
Caseiros	–	1		Santana do Livramento	2	1
Caxias do Sul	7	–		Santo Ângelo	3	–
Cruz Alta	5	1		Santo Antônio da Patrulha	1	–
Dois Irmãos	1	–		Santo Antônio do Planalto	–	1
Erechim	3	–		Santo Augusto	–	1
Esteio	4	–		São Borja	1	–
Farroupilha	3	–		São Gabriel	1	–
Giruá	–	1		São Leopoldo	6	4
Ijuí	4	–		Sapiranga	2	–
Independência	–	1		Sapucaia do Sul	3	–
Lagoa Vermelha	–	3		Teutônia	1	–
Montenegro	1	–		Uruguaiana	3	–
Não-Me-Toque	–	1		Venâncio Aires	2	–
Nova Hartz	–	1		Viamão	–	1
Total					**119**	**29**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados cedidos pelas Gerências Executivas de Habitação (GIHAB) - Caixa Econômica Federal (CEF) –Secretaria Nacional da Habitação (SNH)/Departamento de Habitação (DHAB)/Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários (DUAP)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Para uma visão regional dos municípios selecionados com produção habitacional do PMCMV no Estado do RS, veja-se o Mapa na Figura 3.

Figura 3 – Municípios selecionados com Produção Habitacional pelo PMCMV no Rio Grande do Sul



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados DICT/SNH, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014.

Ao analisar o Mapa, nota-se que não há um padrão no sentido de propiciar uma leitura regional particular, antes de mais nada porque esse recorte obedece ao tamanho de população; assim, o MCMV Faixa 1 está incidindo nos municípios acima de 50 mil habitantes, o que explica, de saída, um filtro que deixa de fora um grande número de municípios com menor número de população. Ressalte-se que, da Região Metropolitana de Porto Alegre, composta por 34 municípios, 13 não possuem produção alguma no PMCMV, em nenhuma das Faixas nem em outras modalidades (PNHR, Sub

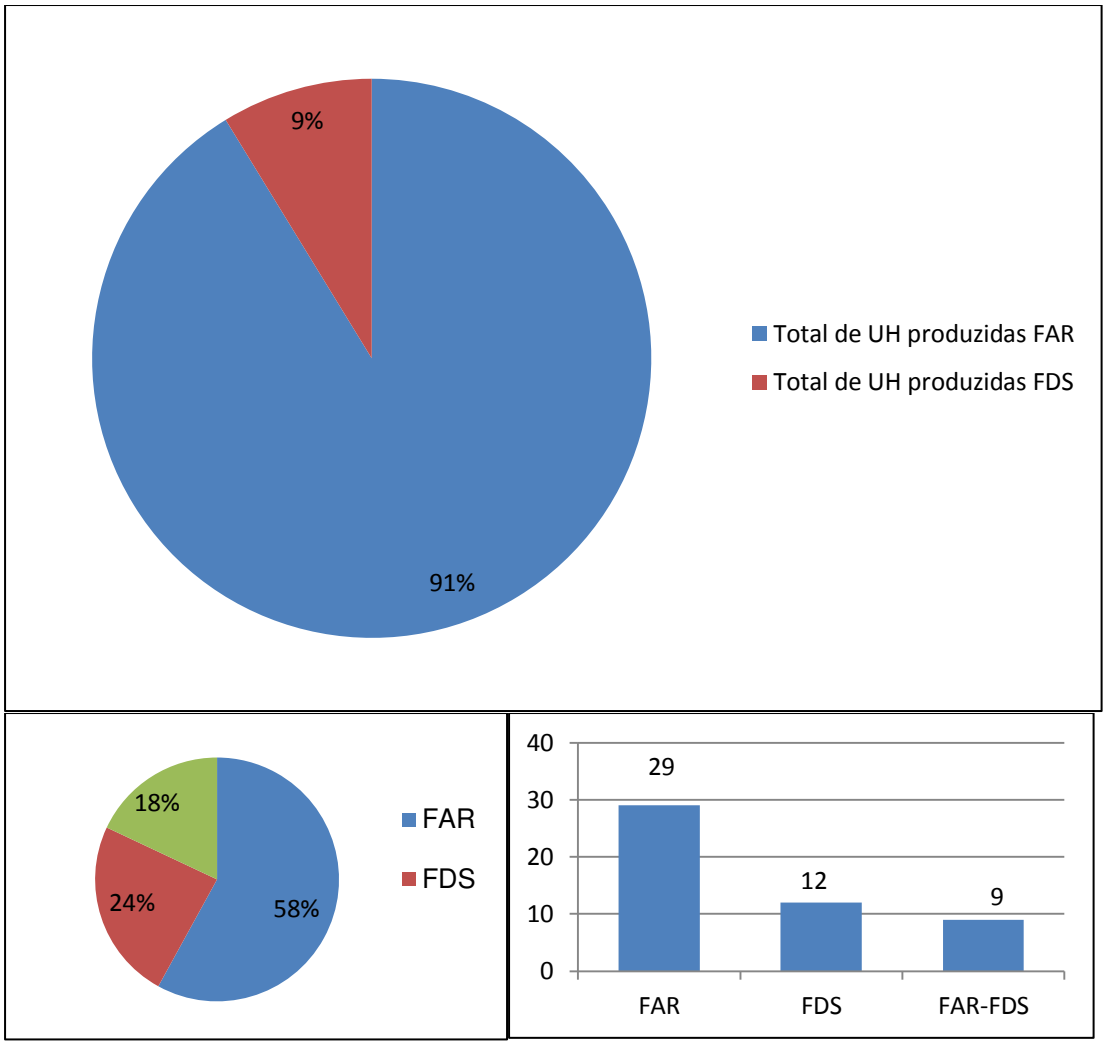
50)[220]; enquanto 6 (seis) municípios produziram apenas MCMV nas Faixas 2 e 3[221] e Igrejinha apenas Faixa 1 na modalidade Rural. Dessa forma, apenas 14 municípios entraram no universo de análise (Alvorada, Canoas, Dois Irmãos, Esteio, Montenegro, Nova Hartz, Novo Hamburgo, Portão, Porto Alegre, São Leopoldo, Santo Antônio da Patrulha, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Viamão), pois apresentaram produção pelo FAR e/ou FDS.

Destaca-se que uma nova "safra" de empreendimentos do PMCMV estão sendo concluídos, entregues, construídos ou em fase de aprovação em todas as regiões do Estado, compondo, portanto, um conjunto de municípios que não puderam ser contemplados na presente pesquisa e, mesmo naqueles selecionados, há mais produção prevista, pois nos centramos no conjunto de informações quanto à produção efetiva, isto é, aquela já realizada com a obra concluída e entregue até o final do ano de 2014[222].

Como demonstra o Gráfico 20, a seguir, notamos as diferença entre a produção pelo MCMV FAR/Empresa e pelo MCMV FDS/Entidades, por número de municípios e por número de empreendimentos.

[220]Guaíba, Charqueadas, Arroio dos Ratos, São Jerônimo, Parobé, Nova Santa Rita, Ivoti, Araricá, Capela de Santana, Estância Velha, Glorinha, Triunfo, Rolante (Base de dados MCTI/CNPQ/MCIDADES nº 11/2012 quanto à produção habitacional do PMCMV no RS até novembro de 2013).
[221] Cachoeirinha, Campo Bom, Gravataí, Eldorado do Sul, Taquara e São Sebastião do Caí.
[222] Assim, não entraram diversos empreendimentos com previsão de entrega para 2015 na Região da Serra Gaúcha, Região Metropolitana, Região Sul do Estado entre outros.

Gráfico 20 – Porcentagem de municípios selecionados por modalidade de empreendimento: Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e intersecção FAR-FDS. Produção do MCMV Faixa I no Estado do Rio Grande do Sul



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados cedidos pelas Gerências Executivas de Habitação (GIHAB) - Caixa Econômica Federal (CEF) – Secretaria Nacional da Habitação (SNH)/Departamento de Habitação (DHAB)/Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários (DUAP)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Muito embora esta análise se fixe no teto mínimo do programa, isto é, no Faixa 1, cuja renda familiar é de até R$1.600,00, vale a pena trazer breves dados sobre o MCMV Faixa 2 e Faixa 3 do RS. De acordo com o PEHIS (2012), o relatório da Caixa Econômica Federal, de fevereiro de 2012, ainda no PMCMV 1, trazia um contraste entre o universo nacional e o gaúcho, em que a maior proporção de unidades contratadas no Rio Grande do Sul se destinava à Faixa 2, à época enquadrada como de 3 a 6 salários mínimos (renda familiar). O mesmo relatório revelou resultados parciais da etapa 2 do PMCMV, demonstrando, ainda, uma menor proporção de projetos voltados à Faixa 1, no que o PEHIS apontava como "um enorme desafio inerente ao formato do programa", e que deveria ser pensado em um "direcionamento dos recursos para as faixas menores de renda" (PEHIS, 2012).

De fato, se no PMCMV 1, no Brasil, há mais unidades contratadas para a Faixa 1 (acima de 480 mil) do que para a Faixa 2 (acima de 370 mil), o RS inverte essa equação não apenas apresentando quantidade bem maior na Faixa 2 (acima de 44 mil) que na Faixa 1 (acima de 19 mil), diferença de mais de 30%; como também, na comparação com o Brasil, a proporção investida em Faixa 1 fica nitidamente bem menor (quase 20%) que a média nacional e, do mesmo modo, o investimento em Faixa 2 é bem maior que a média nacional. Do mesmo modo, no PMCMV 2, mantém-se a tendência verificada no PMCMV 1, aumentando ainda mais a discrepância do bloco do RS, com a redução drástica (quase 80%) de unidades contratadas na Faixa 1 (um pouco mais de 7 mil UH) em relação à Faixa 2 (mais de 31 mil UH). No PMCMV 2, nos dados para o Brasil, há uma inversão do modelo anterior, com mais unidades contratadas para a Faixa 2 (mais de 340 mil UH) do que para a Faixa 1 (menos de 150 mil UH). Assim, a comparação é gritante entre o bloco do RS e o bloco Brasil e, também, entre os dados do PMCMV 1 e PMCMV 2, reduzindo-se, de modo geral, a expressão das unidades contratadas para a Faixa 1, conforme se verifica nas Tabelas 6 e 7, a seguir.

Tabela 6 – Produção do PMCMV 1 e do PMCMV 2 – BRASIL E RS – 2012

	FAIXA DE RENDA	QUANTIDADE DE UNIDADES CONTRATADAS	
		PMCMV 1	PMCMV 2
RS	Faixa 1	19.306	7.052
	Faixa 2	44.267	31.566
	Faixa 3	6.892	2.846
TOTAL ESTADO RS		**70.465**	**41.464**
BRASIL	Faixa 1	482.741	149.978
	Faixa 2	375.763	343.004
	Faixa 3	146.624	55.996
TOTAL DO PROGRAMA - BRASIL		**1.005.128**	**548.978**

Fonte: PEHIS, 2012. Dados de Fev 2012. Adaptado.
Elab.: BUONFIGLIO, L. V. (2014).

Atualizamos esses dados para o ano de 2014 e notamos que se mantém a tendência verificada do início do período do PMCMV 2 (dados de 2012), com superioridade de unidades contratadas na Faixa 2.

Tabela 7 – Produção do PMCMV 2 – RS – 2014

FAIXA DE RENDA	QUANTIDADE DE UNIDADES CONTRATADAS
Faixa 1	77.451
Faixa 2	143.177
Faixa 3	25.286
Total	**245.914**

Fonte: Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica/Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades, Posição: 15/09/2014.
Elab.: BUONFIGLIO, L. V. (2014).

Deve-se ressaltar que, ainda em 2014, há municípios que nem sequer apresentaram MCMV na Faixa 1, produzindo apenas o MCMV na Faixa 2 e Faixa 3.

A reorientação dos recursos públicos e dos subsídios garantidos pelas normativas da Política Nacional de Habitação, para a população de baixa renda (herança da construção do modelo anterior, do SNHIS/FNHIS), mobilizou grande parte dos gestores municipais, pois a "demanda social" foi transformada, finalmente, em um grande mercado subsidiado, para que os empresários do setor por ela se interessassem, realizando o que Shimbo (2010) denominou de habitação social de mercado. Afinal, todo município, independentemente de seu porte, tem um cadastro habitacional (atualizado ou não), um déficit computado pelo PLHIS na Secretaria de Habitação ou, ao menos, uma lista de espera na qual famílias se enquadram no perfil do Programa e demandam, diariamente, casas e soluções nas Secretarias de Habitação, de Assistência Social, ou órgão correlato do executivo. Não se pode ignorar a longa fila arregimentada da "clientela cativa" dos currais eleitorais de arcaicas práticas clientelistas, frequentes nas Câmaras de Vereadores locais.

Após contextualização do programa no RS, problematiza-se a forma de produção a partir de tais resultados: entre 2009 e 2014, foram construídos 148 empreendimentos, dos quais 126 totalizaram 344,24 hectares de terra[223].

4.4.1 A "preparação da terra" como condição para o Programa MCMV se enraizar: submissão ou protagonismo da gestão municipal?

Para a construção de empreendimentos, o PMCMV deve "aterrissar", não apenas em algum órgão gestor da administração pública que o conceba ou o negocie com agentes da produção do espaço, mas também em algum pedaço de terra que deverá ser "preparada" e/ou incorporada previamente.

Como se dá o "preparo" de terra para o "cultivo de empreendimentos habitacionais"?

[223]Dos 148 empreendimentos, 22 deles não tiveram suas áreas somadas ou porque não foram localizados pelo *Google Earth* ou porque referem-se às unidades habitacionais pulverizadas. Dessa forma, apenas se pôde computar a área de 126 empreendimentos.

O tratamento da terra disponível (seja para empreendimentos em terra pública, seja em terra privada) na instância municipal “vazia” revela já um curso de ação político, conforme o Quadro 19, a seguir.

Quadro 19 – Roteiro de ação da gestão municipal no PMCMV

ROTEIRO DE AÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL PARA MCMV TERRA PRIVADA	**ROTEIRO DE AÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL PARA MCMV TERRA PÚBLICA**
Intermediar a negociação da terra com proprietário particular, construtores, empresários e/ou vendedores de projetos (FAR) e/ou cooperativas (FDS).	Desapropriar terra privada ou disponibilizar terra pública. No caso de ser terra estadual ou da União, intermediar a negociação.
Reservar e demarcar a terra como AEIS/ZEIS no Plano Diretor.	
Intermediar o empreendimento com os agentes da construção: as empresas (FAR) ou cooperativas (FDS). Dar as diretrizes urbanísticas e decidir sobre as condições para aprovação do projeto habitacional (tipologias; requisitos (in)aceitáveis).	
	Preparar edital de chamamento para as áreas (com pontuação).
Analisar os projetos habitacionais e estudos afins (*masterplan*, projeto urbanístico; estudos de viabilidade, de massa, etc.).	Elaborar ou analisar os projetos habitacionais e estudos afins (*masterplan*, projeto urbanístico; estudos de viabilidade, de massa, etc.).
Organizar/Atualizar Cadastro Municipal (FAR) Inscrever e selecionar a demanda do cadastro municipal (FAR) Cadastrar a demanda no CADÚNICO Encaminhar demanda à Caixa econômica Federal Divulgar lista com a demanda do cadastro municipal (FAR) Promover reuniões e Audiências Públicas no caso da demanda do cadastro municipal (FAR)	

Elab.: BUONFIGLIO, L. V. (2014).

Tais etapas não necessitam acontecer e, por vezes, não acontecem, na ordem apresentada, podendo ocorrer, inclusive, simultaneamente para um mesmo ou para vários empreendimentos. Como se trata de um curso de ação dentro de um tempo-espaço da gestão municipal, não só se desenvolve no interior dos órgãos gestores, junto à Administração Municipal, mas também envolve os demais aparelhos estatais em outras esferas (Bancos Públicos, Ministério das Cidades, Secretaria Estadual de Habitação) e, como tal percurso, não está isento de conflitos e disputas entre o poder público e demais agentes sociais (produtores do espaço, famílias inscritas na demanda ou outros agentes públicos da política), sobretudo na condução de dois processos cruciais que se podem resumir a grosso modo:

a) Preparação da terra - conjunto de ações desencadeadas pelo poder público para realização do empreendimento; desde a definição/demarcação da terra até a concepção do empreendimento e licitação da obra;
b) Preparação da demanda - conjunto de ações desencadeadas pelo poder público para atendimento da demanda, ou acompanhamento desta, no caso do MCMV Entidades/FDS cuja atribuição é da(s) cooperativa(s).

Em maior ou menor grau, o Estado também pode atuar na escala do projeto habitacional, em sua formulação e concepção, incluindo a tipologia, o porte, o padrão construtivo, a tecnologia empregada e no Estudo de Viabilidade Urbana (EVU) do empreendimento.

Se tal roteiro de intervenção não for percorrido por nenhum gestor de alguma pasta específica de habitação, as negociações se desenrolarão da mesma forma em alguma outra esfera da administração pública, frequentemente no gabinete do prefeito, assediado por empresários vendedores de projetos[224]. Desde que o prefeito acate o empreendimento contando, para isso, com a liberação da Secretaria de Planejamento ou com a inscrição e enquadramento da demanda pela Secretaria Municipal de Assistência Social, o programa rebate e se enraíza em alguma porção do território. Portanto, a questão da necessidade imperiosa de órgão específico de Habitação foi relativizada com o PMCMV, porque tal roteiro de ação pode se desenrolar em outro órgão gestor e/ou estrutura da gestão municipal.

Da mesma forma, para o rebatimento do PMCMV (diferentemente da política de HIS do SNHIS/FNHIS), dadas as possibilidades postas de negociação diretamente com o empresário e Caixa Econômica Federal, o município nem sequer necessita, para definição do empreendimento ou da terra, de um Conselho ou Fundo municipal de Habitação nem de Plano Local de Habitação. A única deliberação que cabe ao Conselho Municipal de Habitação é intervir nos critérios adicionais (caso haja) de definição da demanda do cadastro municipal, no caso de empreendimento Empresa/FAR, muito embora essa possa ser, tão somente, uma diretriz não colocada

[224]Como gestora da Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária, a autora pôde acompanhar, no ano de 2013, na cidade de Rio Grande (ainda na atual gestão de 2013-2016), o assédio de empresários da região e mesmo de aglomerados de empresas da capital Porto Alegre, com projetos de empreendimentos para o PMCMV Faixa 1, 2 e 3 de grande impacto para o tecido urbano da cidade, apresentando-os tanto à equipe da Secretaria como diretamente ao Prefeito.

em prática e já estar previamente definida na legislação municipal que regulamenta o Programa.

Entre os 50 municípios que operam MCMV Faixa 1, no ano de assinatura do primeiro empreendimento, vários não contavam com Planos Locais de Habitação nem órgão gestor de habitação[225].

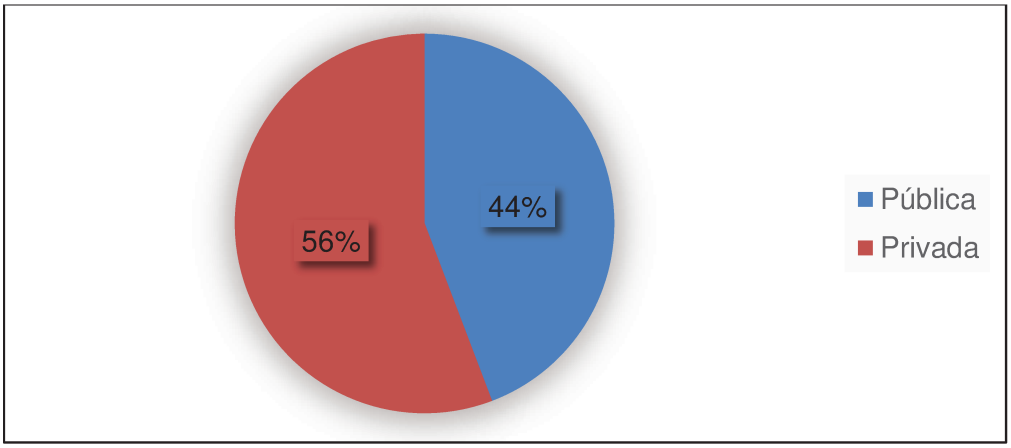
No pior dos casos, do ponto de vista da gestão pública municipal, o empreendimento pode, simplesmente, "aterrissar" no município, estranho, alheio, e à revelia de gestores municipais efetivos do quadro (seja aqueles que zelam por diretrizes adequadas e/ou concepções de empreendimentos centralizados nas Secretarias de Planejamento e/ou Secretarias de Habitação).

A gestão municipal pode viabilizar a terra de várias formas: comprando, desafetando e desapropriando áreas privadas ou, realizando a operação mais simples, quando o município dispõe de terras públicas em seu território.

Veem-se as diferenças no estoque de terra mobilizado para a produção habitacional do MCMV Faixa 1, nos 50 municípios selecionados do RS, no Gráfico 21.

[225]Tanto Pelotas quanto Portão são municípios que contavam com estrutura específica para tratamento da política e, contra a tendência dos demais, passam a contar tão somente com um departamento, ainda que operem o PMCMV.

Gráfico 21 – Empreendimentos do PMCMV em terras públicas e privadas

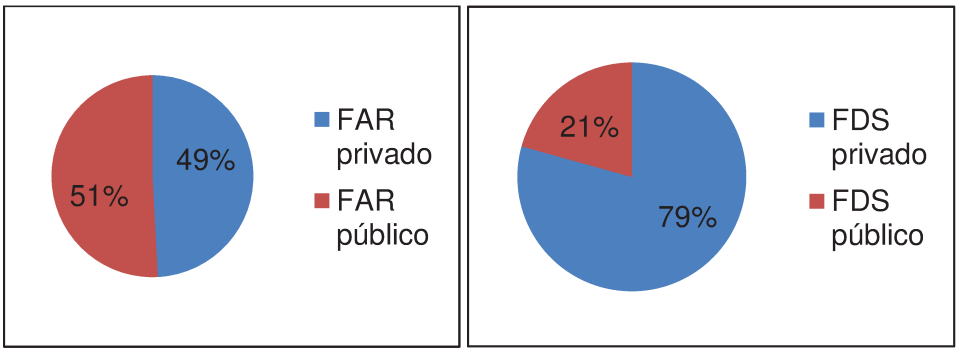


Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014).

Nota-se, portanto, uma pequena diferença entre o estoque de terra pública e privada, que foram destinadas à produção habitacional, com maior porcentagem de empreendimentos em terra privada 82 (56%), em detrimento de 65 (44%) em terra pública.

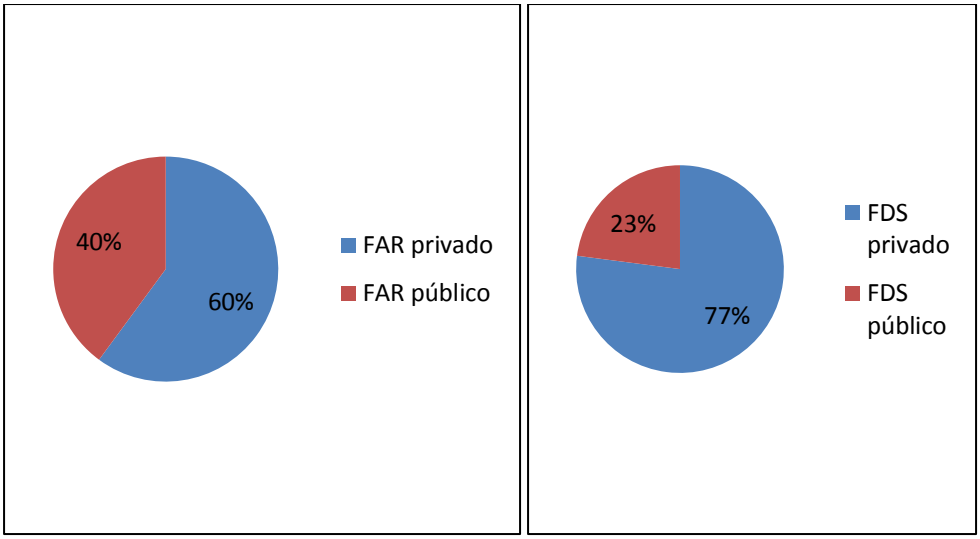
Quanto a tais estoques, em sua correlação com as modalidades do MCMV (FAR ou FDS), vejamos os gráficos 22 e 23.

Gráfico 22 – Número de empreendimentos produzidos pelo MCMV Empresa/FAR e por Entidades/FDS por tipo de terra



Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014).

Gráfico 23 – Número de unidades habitacionais produzidas pelo MCMV Empresa/ FAR e pelo MCMV Entidades/FDS por tipo de terra



Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014).

Os gráficos demonstram que, em que pese a maior quantidade de terra privada no total da produção do PMCMV no RS, a modalidade Empresa/FAR operou com mais empreendimentos em terra pública do que privada e, inversamente, a modalidade Entidades/FDS operou com mais empreendimentos em terra privada do que em terra pública. Portanto, a maior diferença na mobilização do estoque de terra (80% em terra privada x 20% em terra pública) está na modalidade Entidades/FDS. Indo na contramão dos casos aqui apontados, cabe destacar a condução de empreendimentos em Rio Grande pelo MCMV Entidades/FDS em terra pública da União (projeto Junção)[226].

Mas o que está por trás do "preparo da terra" que define e condiciona o curso de ação político e com ele interfere na gestão pública municipal?

A produção da política urbana e habitacional se desenvolve dentro da lógica e dinâmica da reprodução capitalista do espaço urbano, em realidade, ela é parte da engrenagem da urbanização capitalista, como atestam dois autores:

[226]O Residencial Junção foi produto da articulação da Secretaria de Habitação de Rio Grande com a Secretaria de Patrimônio da União para viabilizar a terra federal central na malha urbana da cidade. O projeto está aguardando aprovação e sua concepção foi objeto de bastante debate do poder público e das cooperativas garantindo condomínios não murados e combinando tipologias (apartamentos, casas e sobrados).

> Ao longo dos anos e décadas, mesmo com alguns curtos períodos de estagnação e crise, ora o setor de construção civil residencial nutriu-se de recursos públicos, ora nutriu-se de condições favoráveis de mercado, facilitadas pelos estratagemas das próprias políticas públicas. Os lucros das empresas e a apropriação de rendas fundiárias são destaques num país, no qual a propriedade privada da terra é considerada sagrada. (VALENÇA, 2014, p. 347).

> Que alguns poucos promotores imobiliários capturem imensos valores – mais-valias imobiliárias – graças a investimentos públicos que poderiam estar sendo consagrados à redução das desigualdades estritamente urbanas, eis algo que não nos é imposto por nenhuma lei do mercado; ao contrário, é pura e simples apropriação privada de recursos públicos. Esta lei do mais forte que se institucionaliza – ao mesmo tempo que se traveste de lei do mercado – manifesta, de maneira, plena, a estreita solidariedade entre o poder econômico e o poder político que configura, simultânea e combinadamente, a economia e a política urbanas. (VAINER, 2002, p. 27).

Nada mudou no padrão da urbanização brasileira. Ainda que esses conjuntos possam resultar em um importante valor de uso para os beneficiários, a tendência é que a expansão periférica da urbanização capitalista no Brasil mantenha o padrão de segregação socioespacial histórico:

> As cidades são grandes porque há especulação e vice versa: há especulação porque há vazios e vice-versa; porque há vazios, as cidades são grandes. (...) A terra urbana dividida em loteamentos ou não, aparece como promessa de lucro no futuro, esperança justificada pela existência de demanda crescente. Como as terras apropriadas, mas não utilizadas, são cada vez mais numerosas, a possibilidade de dotá-las dos serviços requeridos é sempre menor. Daí e de novo, uma diferenciação no valor de troca entre as diversas glebas e assim por diante. É assim que a especulação se realimenta, e ao mesmo tempo, conduz a que as extensões incorporadas ao perímetro urbano fiquem cada vez maiores. (SANTOS, 1993, p. 96-97).

De fato, a prática especulativa das construtoras, no PMCMV, segue sendo a de estocagem de terras privadas na periferia, com a produção em grande escala de empreendimentos para o segmento econômico (LAGO, 2011). Como notou a autora, diferentemente do que ocorreu em outros períodos na história habitacional brasileira, hoje são os promotores e investidores imobiliários privados que promovem a periferização dos conjuntos habitacionais na administração especulativa do estoque de terras das cidades.

Uma equipe de arquitetos e urbanistas[227] apresentou um documento crítico para subsídio do PMCMV 3:

> A despeito das mudanças de normativas que passaram a exigir das prefeituras um mínimo de equipamentos sociais no entorno dos empreendimentos, são áreas que "viabilizam" financeiramente as obras dentro dos tetos estabelecidos, mas que reproduzem um padrão de cidade segregada e sem urbanidade, pois são mal servidas por transporte, infraestrutura ou ofertas de serviços urbanos adequados ao desenvolvimento econômico e humano (REDE CIDADE E MORADIA, meio digital).

Sob a análise da atuação de empresas construtoras e incorporadoras no espaço urbano, nota-se a "perda de ordem política no debate sobre a produção da cidade", na medida em que o mercado, às vezes concentrando o poder em uma única empresa, estaria perfazendo o ciclo completo da produção habitacional (SHIMBO, 2010).

Essa perda da ordem política nos leva ao questionamento dos níveis de protagonismo da gestão municipal na condução do processo de produção espacial do PMCMV, sobretudo para o caso da terra particular:

Como são as construtoras - em sua relação com a Caixa - que definem o projeto e sua localização, tem prevalecido no Programa um padrão de produção com fortíssima homogeneização das soluções de projeto arquitetônico e urbanístico e das técnicas construtivas, independentemente das características físicas dos terrenos ou das condições bioclimáticas locais. Os municípios, em geral, limitam-se a aprovar os empreendimentos, flexibilizando sua legislação para adaptá-las ao modelo do Programa e permitir a construção dos empreendimentos em localizações mais baratas como, por exemplo, antigas zonas rurais englobadas por alterações nos respectivos perímetros urbanos.

De fato, a crítica é pertinente sob o aspecto da terra privada, na qual o papel da gestão municipal é "apagado"[228], cabendo tão somente enquadrar a demanda e aprovar o empreendimento e, quando necessário, recorrer às instâncias normativas e/ou

[227]Programa Minha Casa Minha Vida precisa ser avaliado – Nota pública da Rede Cidade e Moradia. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2014/11/10/programa-minha-casa-minha-vida-precisa-ser-avaliado-nota-publica-da-rede-cidade-e-moradia/>. Acesso em: 11 de novembro de 2014.
[228] Expressão utilizada por uma das Gerentes das GIHABS do RS.

deliberativas, como o Conselho do Plano Diretor ou arena semelhante para alteração de perímetro e/ou de zoneamento.

Mas, e da perspectiva da disponibilidade de terra pública no território, ao menos em tese, essa condição não autoriza um maior protagonismo da gestão municipal, como meio de negociação diante dos empresários construtores e não proprietários?

A questão da terra pública, de início um parâmetro para análise que automaticamente filtrasse um papel de maior protagonismo da gestão municipal, não se evidenciou, posto que a disponibilidade da terra pública se tornasse uma condição sem a qual o empresário nem sequer se faz presente em alguns casos, constituindo uma "chantagem" para que o mercado possa operar o MCMV Faixa 1 no município.

Como prova de tal processo no RS, cita-se como exemplo a Serra Gaúcha, onde a disponibilidade de oferta pública é uma condição imposta pelos empresários para que possam construir na região. No município de Caxias do Sul, além de o empresário apenas empreender em terra pública, o poder público precisa, ainda, aportar recursos financeiros nos empreendimentos do MCMV Faixa 1, conforme legislação municipal (Lei Complementar nº 323, de 13 de julho de 2009), o que se justifica, de acordo com o Coordenador da Área de Habitação de Interesse Social da Gerência Executiva de Habitação da Caixa Econômica Federal (GIHABCX), pelo alto valor da terra adicionado à dificuldade de construir no tipo do solo rochoso, pelos desníveis geomorfológicos, pela característica geológica dos terrenos.

A Lei Municipal, portanto, atua aqui como o reverso da Lei Federal, porque adapta às conveniências do mercado a Lei Federal que nem sequer instituiu condicionantes. A Lei Municipal (a Gestão Municipal) estabelece e se compromete com uma condição prévia, na lógica privada, de produção em benefício do construtor:

> Art. 6. Fica o Poder Executivo autorizado a participar, total ou parcialmente, com medidas mitigadoras de impacto que, a seu juízo, sejam indispensáveis para a viabilização dos empreendimentos, naqueles destinados à Faixa 1 (um). Para os empreendimentos destinados à Faixa 1 (um), poderá o Município conceder incentivo financeiro para a execução da infraestrutura, no valor máximo de 140 (cento e quarenta) Valores de Referência Municipal (VRMs) por unidade habitacional, desde que o empreendimento esteja localizado em área de especial interesse, a critério do Executivo. (CAXIAS DO SUL, Lei Complementar nº 323, de 13 de Julho de 2009).

Para checar a informação e atualizar os índices financeiros municipais citados na referida Lei, os Valores de Referência Municipal (VRM), no ano de 2014, correspondiam a R$ 24,93[229], logo, 140 VRM resultam em R$ 3.490, 20[230] de aporte por unidade habitacional da parte do poder público municipal. Apenas para estabelecer uma comparação, ressalta-se que tal valor é ainda superior aos recursos de complementação pagos pela Secretaria Estadual de Habitação e Saneamento (SEHABS) para auxílio a um conjunto de municípios do Estado, de modo a garantir uma melhor qualidade das unidades habitacionais no programa. Evidencia-se, de fato, um exemplo concreto, provavelmente não único no Estado nem no país, de como tanto a política pública quanto a gestão pública ficaram submissas às regras do mercado.

Diante da postura de submissão da gestão pública, contrapomos aquela de protagonismo.

O protagonismo da gestão municipal não aflora espontaneamente nem a política se desenrola no tempo lento do saber, com a calma exigida do pesquisador que, esgotadas suas leituras “obrigatórias”, sente-se seguro para tomar e anunciar decisões. A firmeza, para não se submeter às chantagens do mercado (quanto à localização da terra, quanto à “viabilidade” do empreendimento, quanto ao porte do empreendimento, quanto ao número de UH), não surge espontaneamente, mas da capacidade política e técnica da gestão. Não basta ter um arquiteto ou um engenheiro do quadro à disposição, mas ter um arquiteto ou engenheiro do quadro que saiba pontuar parâmetros exigentes para um bom edital de chamamento aos construtores; que

[229] Site da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. Secretaria da Receita Municipal. Disponível em: <http://www.caxias.rs.gov.br/receita/indices_financeiros.php>. Acesso em: 10 de outubro de 2014.
[230] Considerando que o custo unitário básico(CUB)na construção civil do município entre setembro e outubro de 2014 (período de obtenção de tal informação) estava entre R$ 1.171,57 e R$ 1.168,57 (respectivamente) temos um aporte de 3 CUBS por UH.

conheçam os avanços e limitações de tecnologias novas na construção civil e que não ignorem o acervo de experiências positivas e negativas em sua região.

O gestor precisa de pontos de apoio estratégicos para se guiar, sabendo questionar o sentido de projetos faraônicos ou de planos sem fim, que não dialogam com nenhuma necessidade social, assim como deve saber não pactuar com as chantagens dos empresários e, até mesmo, afugentar os vendedores de projetos absurdos diretamente ou indiretamente (no caso de ter de assessorar o Prefeito quando o "assédio" acontece no gabinete deste).

O protagonismo ou a firmeza na gestão não advêm do caráter pessoal ou de um comportamento moral, mas do conhecimento de causa, a saber, da política urbana. O protagonismo de um gestor comprometido com a Reforma Urbana não poderá fazer a mais remota diferença se ele não tiver condições materiais, técnicas e políticas à sua volta, o que significa ter à sua disposição um advogado, ou o conhecimento de um conjunto coeso e efetivo de instrumentos da legislação federal e municipal para se balizar, bem como uma equipe política, minimamente articulada, que compreenda o território municipal, seus obstáculos e possibilidades de intervenção socioespacial. O protagonismo advém da firmeza em pautar a política e estar mais bem preparado na hora de negociar as terras de seu território onde os Programas aterrissam ou rebatem.

Os programas federais, como o PAR[231]e o Crédito Solidário, induziram políticas urbanas importantes e provocaram a retomada do histórico debate entre a lógica da produção nova e a lógica da reabilitação e reaproveitamento de estruturas antigas com a reforma de edifícios abandonados dos centros das capitais (BUONFIGLIO, 2007). Agora o momento político trazido pelo PMCMV é outro[232.]

É preciso questionar as duas lógicas existentes da produção nova: produção concentrada x produção pulverizada, que guardam, ademais de diferenças técnicas e arquitetônicas, também diferenças políticas, econômicas e ideológicas.

Como se sabe, há diferentes formas de produção da casa, assim como diferentes formas de intervenção; consideremos ao menos duas principais: existem as formas que acionam um circuito produtivo econômico, que mobiliza grande mão de obra

[231] BONATES (2009).
[232] Infelizmente, do ponto de vista dos partidários da Reforma Urbana, a reforma tão crucialfoi posta de lado, é residual, não encontrada em nenhuma modalidade específica de nenhum dos programas PAC nem PMCMV.

e capital (financiamento a ser liberado por banco público), além da extração da renda fundiária, e aquela pontual, na lógica da ampliação da família que cresceu; da (re)construção da casa porque ficou velha e restou como único patrimônio e herança a ser dividida entre muitos membros de uma mesma família. Essa segunda forma rompe o *modus operandi* da primeira que se alimenta de terra, nova/"nua" e demanda uma intervenção em escala.

A lógica da construção por empreendimentos novos é mais rentável do ponto de vista do empresário e do construtor e, historicamente, a prática da produção nova consolidou uma tradição no país, inscrita na própria organização da estrutura da indústria civil, nos programas e institutos de financiamento (BUONFIGLIO, 2007)[233], mas que não corresponde, necessariamente, à solução demandada pela população em geral, como a reforma e a melhoria habitacional.

Os novos empreendimentos que poderiam servir aos casais que estão constituindo famílias (sem filhos) não servem, na mesma medida, para um casal de idosos (aposentados) que cuidam de seu neto, por exemplo, e que demandam de uma rede de serviços próximos. Pode, da mesma maneira, não servir à mãe solteira e chefe de família que precisa da creche, desde muito cedo, para poder fazer faxina em bairros ricos da cidade. Os novos empreendimentos podem servir às famílias que moram em áreas de risco, mas não servem para as famílias pobres que precisam tão somente de uma casa melhor (reconstrução), lá no lote em que já vivem, ou mesmo, no bairro em que muitas gerações de sua família estabeleceram um vínculo.

No escopo da Lei Federal nº 11.888/2008, "toda e qualquer intervenção na casa, unidade familiar, demanda trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação" (§ 1º do 2º Artigo, Lei nº 11.888/2008). O que não significa, no horizonte da referida Lei, escolher apenas um agente de produção nem excluir iniciativas de condução do processo produtivo em sistema familiar ou em regime de mutirão por associação de moradores, cooperativas ou outros grupos organizados.

[233] Para uma compreensão do debate da produção nova do ponto de vista técnico e financeiro dos engenheiros atuantes no mercado e o contraponto da perspectiva política da gestão federal com Raquel Rolnik, ver as entrevistas da Dissertação da autora (BUONFIGLIO, 2007).

Do ponto de vista da Geografia, uma das implicações mais críticas e palpáveis é a determinação arbitrária da localização dos empreendimentos habitacionais urbanos, quer seja em terra privada, quer seja em terra pública.

Em que pesem as distintas negociações internas que ocorreram para a pactuação do programa nos municípios selecionados, bem como os esforços empenhados no nível da gestão municipal e da pressão popular - condições que ignoramos e desconhecemos na escala do detalhe - fica evidente, pela produção do espaço visível, que, quase sempre, a terra (tanto a privada quanto a pública) não foram bem localizadas:

> A maior parte da localização das novas moradias – grandes conjuntos sendo alguns, verdadeiras cidades – será definida nos municípios e metrópoles, por agentes do mercado imobiliário sem obedecer a uma orientação pública, mas à lógica do mercado. Não podemos afirmar que as prefeituras e os governos estaduais garantam usualmente melhores localizações. Essa não tem sido a regra, mas as empresas com suas estratégias individuais, certamente não oferecerão em conjunto um cenário de maior racionalidade. Interesses privados desarticulados podem definir a localização da maior parte do um milhão de moradias do PMCMV, já que dificilmente as prefeituras e câmaras municipais, além da própria Caixa Econômica Federal, o grande agente unificador da aprovação dos projetos, deixarão de atender apelos para a aprovação de uma construção de porte; pelo menos, essa não é a tradição no Brasil. (MARICATO, 2012, p. 69).

Os empreendimentos nos permitem enquadrá-los, salvo poucas exceções, como intervenções homogêneas concentradas nas “bordas” da cidade, seja pela promoção de terra pública, seja pela promoção da terra privada, acarretando o processo de expansão do tecido urbano pela incorporação de área rural, como atestam pelo menos 15 (quinze) situações de alteração do perímetro urbano: Osório; Dois Irmãos; Montenegro; Portão; São Leopoldo; Nova Hartz; Bento Gonçalves; Farroupilha; Erechim; Independência; Rio Grande; Santa Rosa; Ijuí; Não-Me-Toque e Lagoa Vermelha[234].

[234] Destaca-se que não tivemos acesso direto às legislação dos vários municípios. Estas foram sistematizadas a partir de uma coleta realizada pela Supervisão de Base Cartográfica do IBGE que nos forneceu gentilmente tal informação em janeiro de 2015, já no fechamento da presente Tese. Portanto, no caso dos 15 municípios que alteraram o perímetro urbano (aumentaram), tampouco se pode assegurar que haja relação direta com a chegada dos empreendimentos do PMCMV, informação a ser devidamente apurada. Porém, dada a relevância de tal informação para a análise crítica da política urbana habitacional

De fato, urge o estabelecimento de mecanismos efetivos de regulação e controle do uso da terra urbana, hoje uma atribuição municipal. Contudo, dentro do arranjo federativo trinitário e da indução de uma política que, antes de tudo, é federal, a ser rebatida no espaço urbano municipal, não se poderia descentralizar uma política pública social sem, no mínimo, garantir uma amarração de "regras e normas sociais" e, do mesmo modo, de "mecanismos de controle e punição". Sem dúvida, cabe à administração local, em sua "própria capacidade administrativa", bem como a "capacidade de pressão de seus membros politicamente ativos", a responsabilidade pela condução da política pública, no entanto, "a força determinante destes constrangimentos [capacidade administrativa, capacidade de pressão política] pode ser compensada por estratégias de indução eficientemente desenhadas e implementadas, por parte do nível de governo interessado na descentralização" (ARRETCHE, 2003; 2004).

Portanto, nem o governo federal pode "financiar a especulação imobiliária hoje em voga na maioria das (desreguladas) cidades brasileiras" (VALENÇA, 2014, p. 345), nem os municípios poderiam acessar os Programas sem a observância da legislação federal, com as seguintes diretrizes fundiárias:

> ART. 4 II –b) utilização prioritária de incentivo ao aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana; c) utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social; (...). (BRASIL, 2005 - Lei nº 11.124/05).

Se a Legislação da HIS fora escamoteada, a própria legislação que regulamenta o PMCMV (Lei nº 11.977/2009) deixa patente como critério de prioridade, a destinação de "terrenos localizados em área urbana consolidada":

> § 1o Em áreas urbanas, os critérios de prioridade para atendimento devem contemplar também:
> I – a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa;

---

decidimos mantê-la, ao menos para sinalizar/alertar para um processo/tendência e, mesmo como sugestão de evidência de uma relação, já que o período considerado pelo IBGE foi justamente a partir de 2009, ano da criação do Programa.

> III – a implementação pelos Municípios dos instrumentos da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade.

Portanto, crê-se que seria necessária a devida amarração da política pública, em que os dois nós das "pontas" (escala municipal e federal) fossem ligados por mecanismos de controle (do uso da terra), e punição na produção da política urbana habitacional contemporânea, de forma coerente com o arranjo federativo trinitário, no qual a atribuição de responsabilidade não pode ser exclusiva de um ente federado apenas.

Nesse sentido, Bonduki (2014) resgata o "subsídio de localização" como um valor adicional para estimular projetos em áreas mais centrais e consolidadas, apontado como ação estratégica pelo PlanHab, que foi adotado no PMCMV (em que pese a legislação referida).

Esse poderia ser um condicionante para o PMCMV 3, rompendo o padrão periférico de segregação socioespacial reproduzido pelos Programas 1 e 2.

Como a demarcação de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), antes instrumento de mobilização, mostrou-se, ao longo do Programa, tão somente mais uma normativa para o rebatimento do empreendimento, e não uma garantia de que a terra era central/bem localizada, ainda restam outros instrumentos a serem mobilizados pela gestão municipal.

Do ponto de vista fundiário e urbanístico, antes de o empreendimento chegar, "a montante", isto é no escopo do planejamento urbano municipal, poder-se-iam induzir instrumentos no Plano Diretor, como a aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), que culminem na cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano(IPTU) Progressivo sobre a terra privada sem uso e ociosa. Além da aplicação do PEUC, no Consórcio Imobiliário, o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel, recebendo, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas (ESTATUTO DA CIDADE, 2005)[235], o que pode ser menos custoso aos cofres do Poder Público, como no caso da desapropriação. Mediante o contrato desse instrumento, o proprietário transfere a escritura para o Executivo

[235] O Consórcio Imobiliário é instrumento da política urbana presente no Art. 46 do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 2001. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos, 3ª ed.

Municipal, e ali fica "amarrado" juridicamente à forma de pagamento em quantas unidades forem necessárias para saldar a dívida. Atualmente, alguns gestores de Habitação do RS estão tentando implantar e regulamentar tais instrumentos (em Rio Grande, o PEUC e, em Sapucaia do Sul, o Consórcio Imobiliário).

Para a regulamentação dos instrumentos, mais uma vez se trata de um curso de ação da gestão pública, já que a Lei ou o instrumento jurídico não caminham sozinhos nem existem por si só, pois para acontecer devem ser acionados, o que coloca, diante do gestor municipal, um horizonte conflituoso (tempo-espaço da política). Apresentar-se-ão, a seguir, dois casos de protagonismo da gestão municipal, iniciados por Secretarias Municipais de Habitação.

Para o PEUC ser implantado em Rio Grande, foi necessário mobilizar uma equipe multidisciplinar que:

1. Localizou os vazios urbanos;
2. analisou os regimes urbanísticos das Unidades de Planejamento do Plano Diretor;
3. realizou trabalhos de campo para levantar o número aproximado de terrenos vazios, abandonados ou subutilizados;
4. apresentou um projeto de lei;
5. levou-o ao Conselho do Plano Diretor.

Ao longo desse roteiro, houve todo tempo a gestão política do processo, no convencimento e sensibilização de esferas da gestão, quanto à importância e relevância do instrumento; reuniões de análise jurídica, preparação para enfrentamento na arena de lutas do Conselho do Plano Diretor. Longe de o processo ter sido concluído, está encaminhado e aguarda para ser apresentado à Câmara dos Vereadores.

Para o Consórcio Imobiliário ser implantado em Sapucaia do Sul, o seguinte roteiro de ação está ocorrendo:

1. Identificação da área (gleba) e do Proprietário;
2. proposição do Consórcio Imobiliário ao Proprietário;
3. busca junto ao Ministério das Cidades da aprovação do Consórcio;
4. busca junto à CEF da operacionalização financeira para o empreendimento.

Aqui também, ao longo do roteiro, houve a necessidade de debater e colocar em pauta, além do instrumento, o próprio Plano Diretor no Conselho Municipal da Cidade

(COMCIDADE). No caso de Sapucaia do Sul, ressalta-se que a necessidade de aplicação de instrumentos fundiários e urbanos é imperiosa, dada sua condição de município que não dispõe de terra pública.

Em que pese todo o empenho da gestão municipal no tema, e de gestores comprometidos com a Reforma Urbana, os instrumentos nessas cidades não estão garantidos porque, como bem pontuou Mário Lahorgue (2007), independentemente de a cidade ser administrada por um partido de esquerda[236], a gestão se dá "dentro das possibilidades e barreiras existentes na lógica de acumulação de capital, na qual o urbano tem um papel bastante significativo"(LAHORGUE, 2007, p. 2).

Contudo, tais exemplos servem para pontuar algumas rotas de ação radicalmente opostas àquela de submissão ao mercado.

4.4.2 Demarcando posição e aprofundando a arena de lutas: o novo papel dos agentes sociais parceiros da produção habitacional

O PMCMV contrariou as expectativas de criação de arenas de luta, deliberadas no município como no modelo do SNHIS/FNHIS, porque se desenvolve numa negociação política interna (ao órgão gestor específico para tratar a política habitacional ou até mesmo em outra secretaria, gabinete do prefeito, gerência da Caixa Econômica Federal etc., quando o município não se vale dessa estrutura), em uma esfera restrita à estatal/institucional, não pública, mas mediada pelo poder público diretamente em negociação com os "parceiros da produção espacial", sejam eles empresários e demais agentes da construção civil (em quantidade muito superior), sejam eles entidades sociais (em muito menor quantidade).

Para a teoria social crítica que não pode se restringir ao poder público estatal, já que o exercício estratégico de fazer política pressupõe a desconstrução, reconstrução, bem como desterritorialização e reterritorialização do poder pela sociedade (NASCIMENTO DOS SANTOS, 2011), é preciso repensar as formas de atuação dos demais agentes sociais. Compreender o novo papel atribuído às Entidades como

[236] Usa-se aqui o conceito de esquerda de forma bem ampla: "não só grupos revolucionários que pretendem substituir o capitalismo pelo socialismo, mas também a parcela que pode ser chamada de social-democrata, pois pretende instituir reformas no sistema sem necessariamente substituí-lo" (LAHORGUE, 2007, p. 2).

agentes parceiros da produção do espaço, ainda que com participação na produção bem menor, é fundamental.

Ressalta-se que a participação de entidades sociais, movimentos populares e cooperativas habitacionais, sobretudo de movimentos de moradia, na produção do espaço em Programas Federais, não começou no Programa Minha Casa, Minha Vida. No escopo desta pesquisa, pontuaram-se, tão somente dois casos de entidades (MNLM) como tomadoras pontuais de recurso em duas modalidades do pacote do programa HIS no âmbito do PAC: em Portão (produção de casas) e Rio Grande (assistência técnica), no recurso apelidado de “FNHIS Entidades”, como antecipação do que seria o MCMV Entidades. Contudo, ainda anterior à HIS, o Programa Crédito Solidário teve esse papel, inclusive na reforma de edifícios.

Para o escopo da presente pesquisa, as Entidades produzindo 29 empreendimentos com recursos do FDS, cuja localização está nos Gráficos 24a e b, e atuando em 21 municípios, conforme Quadro 20.

Quadro 20 - Municípios que produziram UH pelo MCMV/Entidades/FDS

Município	Nº Empreendimentos	Nº UH
Alvorada	1	24
Campos Borges	1	9
Canguçu	1	14
Canoas	1	24
Caseiros	1	12
Cruz Alta	1	150
Giruá	1	12
Independência	1	50
Lagoa Vermelha	3	17-5-100
Não-Me-Toque	1	6
Nova Hartz	1	213
Osório	1	100
Passo Fundo	1	83
Portão	1	100
Porto Alegre	4	40-100-200-200
Rodeio Bonito	1	13
Santana do Livramento	1	260
Santo Antônio do Planalto	1	46
Santo Augusto	1	50
São Leopoldo	4	100-44-28-222
Viamão	1	157

Elab.: BUONFIGLIO, L. V. (2014).

O resultado era esperado para São Leopoldo, na Região Metropolitana, que possui histórico de produção habitacional por meio de cooperativas que se cruzaram com a bandeira de luta do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM) na região. Pelo MCMV/Entidades construíram 4 (quatro) empreendimentos (3 [três] via cooperativas habitacionais e 1 [uma] por associação[237]), equiparados com a própria capital estadual, Porto Alegre, onde os empreendimentos foram produzidos pela

[237] Associação de Desenvolvimento e Integração Humana - HIDI; Cooperativa Habitacional Bom Fim; COOHRREIOS - Cooperativa Habitacional Dos Empregados da EBCT/Rs; Cooperativa de Trabalho, Habitação e Consumo Construindo Cidadania (São Leopoldo) - COOTRAHAB.

cooperativa dos trabalhadores do Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE). Ainda na Região Metropolitana, destaca-se a participação da COOHRREIOS, a Cooperativa Habitacional dos Empregados da EBCT/RS (Alvorada, Viamão, São Leopoldo e Nova Hartz). O conjunto dessas entidades abarca várias naturezas: associações comunitárias de bairro; associações culturais; remanescente de quilombo; cooperativas habitacionais; cooperativas de crédito; sindicato dos trabalhadores rurais; e cooperativa dos trabalhadores dos Correios.

Em ordem decrescente, por número de empreendimentos, com 3(três) empreendimentos aparece Lagoa Vermelha, na Região de Passo Fundo, (sendo 2 (dois) deles com poucas unidades e apenas um com 100 casas). Nos demais 18 municípios, houve a construção de apenas 1 (um) empreendimento.

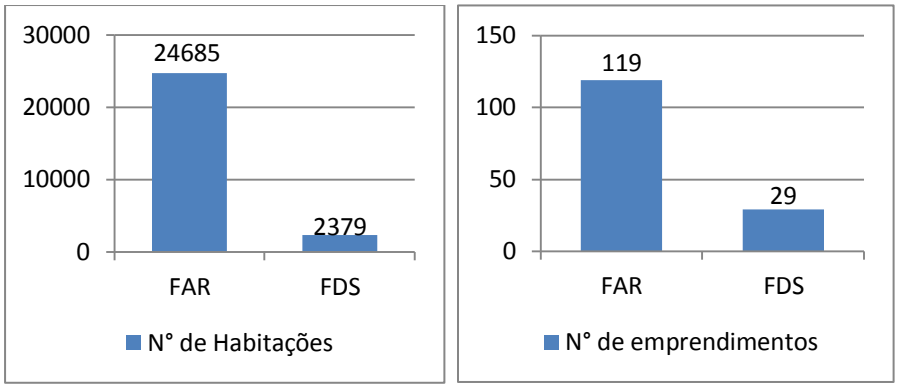
Deve-se evidenciar que no MCMV/Entidades, diferentemente da modalidade Empresarial, a quantidade de casas produzidas por empreendimentos é baixa: em 8 (oito) municípios, menos que 30 UH (Alvorada, Canguçu, Canoas, Campos Borges, Caseiros, Giruá, Não-me-Toque e Rodeio Bonito); em 6 (seis) municípios, entre 30 a 100 UH (Independência, Passo Fundo, Portão, Santo Augusto, Santo Antônio do Planalto, Lagoa Vermelha); em 3 (três) municípios, até 200 UH (Porto Alegre, Viamão e Cruz Alta); e em 4 (três), acima de 200 (Nova Hartz, São Leopoldo, Santana do Livramento e Santa Cruz do Sul).

Enquanto o máximo de casas construídas no MCMV/Entidades bateu o teto de 260 UH em Santana do Livramento, o FAR/Empresarial construiu, não apenas acima desse patamar, como também acima de 400 UH (500 UH, teto limite, acima do qual não é recomendado construir, de acordo com o Governo Federal[238]), chegando mesmo a 922 em um empreendimento em Santa Cruz do Sul.

Para sintetizar a diferença, os Gráficos 24a e b, abaixo.

[238] Recomendação da Secretária Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, Inês Magalhães, na cidade de Rio Grande, em 2013 em ocasião justamente da apresentação de um projeto “faraônico”, de um grupo de empresas de Porto Alegre, ao Prefeito e equipe da Secretaria Municipal de Habitação.

Gráficos 24a e b – Número de unidades habitacionais e empreendimentos realizados no programa MCMV Faixa I no Estado do Rio Grande do Sul, nas modalidades Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), em municípios selecionados



Fonte: Dados cedidos pelas Gerências Executivas de Habitação (GIHAB) - Caixa Econômica Federal (CEF) – Secretaria Nacional da Habitação (SNH)/Departamento de Habitação (DHAB)/Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários (DUAP)/ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014).

Fica evidente, portanto, uma disputa desigual pela produção do espaço, representada pelo contraste entre o número de empreendimentos por município; o número de casas construídas e a terra sobre a qual o empreendimento se assenta. De fato, quanto maior o porte dos empreendimentos revela-se um estoque de terras privado que entra no circuito à disposição da modalidade MCMV Empresarial.

Contudo, 29 empreendimentos foram produzidos, somando 2.379 casas construídas por uma lógica que não a do lucro por 20 agentes sociais que não empresas construtoras. Por meio desse processo, ocorreu a "interiorização" do Programa em municípios que não acessariam o FAR, mas lograram entrar no mapa da produção habitacional do RS, possibilitando romper com o modelo calcado na região metropolitana e das grandes cidades.

Seu papel político é o de aprofundar a arena de lutas, demarcando posições nesses espaços de poder (tempo-espaço da gestão pública municipal) e contribuir com o questionamento quanto às formas alternativas de produção habitacional. Ressalta-se que o MCMV Entidades é a única modalidade que permite a construção de casas em

terrenos pulverizados[239], cuja lógica dialoga mais com a demanda social local que muitas vezes não tem perfil para um empreendimento novo no qual terá de pagar condomínio, ou terá de viver em apartamento.

Em que medida se pode concluir que estaria em curso um processo político de delegação de poder na perspectiva de Souza (2013) ou se trata tão somente de um "troco"[240] na produção da política e na produção do espaço, dentro da apropriação privada de enormes recursos públicos?

Tratar-se-ia mais do "avanço e radicalização de dinâmicas (sociais, políticas, culturais) que propiciem a organização e a luta populares" e simultaneamente do "enfraquecimento dos grupos e coalizões dominantes através da desmontagem de mecanismos tradicionais de reprodução de poder e a desarticulação de alianças e dispositivos que favoreçam a privatização de recursos públicos" (LAHORGUE, 2007, p.3)?

Pelo sim pelo não, ignorando que peso político e histórico essa participação das entidades terá na construção de cidades, cremos, contudo, que há maiores possibilidade que antes, e talvez mesmo seja uma inédita chance histórica de fazer diferente. Ainda que saibamos e respeitemos a lógica popular embutida nas entidades (e demais agentes sociais por trás desse modo de produção habitacional) elas não podem entrar numa luta cega por disputa de recursos federais entrando também na lógica do canteiro de obras em escala que privilegia a quantidade de UH em detrimento das casas precárias no interior das vilas.

4.4.3 Para finalizar: a produção da política em contradição com a produção do espaço urbano nas três formas de intervenção

Todas as intervenções da política espacial – que é a natureza da política urbana – ressignificam e alteram o espaço. Se fosse possível mensurá-las, contudo, estabelecer-se-ia uma gradação das intervenções, distinta no que toca ao processo de produção e apropriação do espaço:

[239] Giruá, Campos Borges, Rodeio Bonito – são empreendimentos do PMCMV em terrenos pulverizados.
[240] Termo utilizado pela ProfªDrª Lúcia Shimbo na banca de qualificação, em julho de 2013.

1) HIS – intervenção pontual, pequena escala, com *produção da casa* e demais adequações na unidade habitacional, rebate em território apropriado socialmente combinando linhas de ação e modalidades que dialogam com o déficit qualitativo;
2) PAC-UAP – intervenção profunda e concentrada em múltiplas frentes, "aterrissa" numa porção do território apropriado socialmente definido pelo poder público como prioritário, produz obras de melhoria e infraestrutura em uma comunidade, dialogando com o déficit qualitativo como um todo;
3) PMCMV – intervenção em escala com *produção de empreendimentos* – rebatimento depende da "preparação" prévia da terra e "enraizamento" em uma porção de espaço vazio que no limite pode levar à incorporação de território rural (com a expansão do perímetro urbano).

Contraditoriamente, os fins justificaram os meios e por intermédio dos Programas PAC e MCMV, que não nasceram do bojo da política social, mas econômica, acabaram por criar as condições para a implantação da Política Nacional de Habitação (com recursos vultosos); "atacando o déficit quantitativo" (construção de moradias) e o déficit qualitativo (urbanização de assentamentos precários) com subsídios e, mais importante, com a adesão quase completa dos municípios brasileiros sem que para isso tivesse criado qualquer condicionalidade. A política urbana implantada e em funcionamento se materializou não pela montagem do SNHIS pelo repasse aos municípios e Estados, com seus fundos e conselhos de habitação instituídos (fundo a fundo), descentralizando a política, mas por meio de dois programas nacionais que justamente a "atropelaram".

O rebatimento da política de HIS no espaço urbano municipal no Brasil e no RS impulsionou um eixo de mudança social na perspectiva progressista e social-reformista?

Para além do rebatimento, a melhora efetiva na qualidade de vida das comunidades objeto de tais Programas se desconhece, e pesquisas futuras deverão apontar se resultaram, de fato, em uma "distribuição justa de investimentos e benefícios em todo o território" e "para toda a sua gente" (Valença, 2014, p. 348).

O capítulo que se finda traçou um panorama geral sobre a política habitacional gaúcha sem, contudo, ter a pretensão de esgotar ou alcançar a totalidade social, mas

antes, de compreender a produção habitacional como o resultado da produção da política e da produção do espaço. O objetivo específico era pontuar um guia para enquadramento do Rio Grande do Sul no contexto e problematização das diversas questões, a saber: a existência de empreendimentos do MCMV em terra pública, em terra privada; a produção do MCMV nas modalidades do FAR/Empresas e FDS/Entidades.

O capítulo que se finda teve como objetivo apontar um panorama geral da produção habitacional do Rio Grande do Sul problematizando algumas questões institucionais, técnicas e políticas que permeiam o curso da ação estatal na gestão urbana (gaúcha). Para a compreensão da produção da política e produção do espaço no RS, analisamos o cruzamento de três Programas Federais (PAC-HIS, PAC-UAP e MCMV), com maior destaque para o MCMV; a natureza dos empreendimentos implantados; o estoque de terra pública e de terra privada mobilizado para a produção; a atuação das modalidades do FAR/Empresas e FDS/Entidades que atestaram ser o campo da política pública urbana e habitacional uma arena de lutas onde se travam disputas pela produção da política e pela produção do espaço na cidade.

Para sintetizar as informações apresentadas neste último capítulo, o Anexo III traz o banco de dados com toda a produção habitacional do Rio Grande do Sul: MCMV FAIXA 1 modalidades FAR e FDS e as modalidades de intervenção do Programa PAC; Habitação de Interesse Social e Urbanização de Assentamento Precário.

CONCLUSÕES

A presente Tese se apoia sobre três pilares centrais: a produção da política, a produção do espaço e a reprodução da vida na cidade. Essa última, mesmo que implícita, é sempre o horizonte a ser alcançado de uma política que se pretende socioespacial. Dessa forma, a produção da política e a produção do espaço remetem à investigação sobre as condições concretas em que políticas habitacionais intervêm na dimensão urbana, provendo ou desprovendo de sentido a experiência humana de habitar na cidade contemporânea.

Com esse ensejo, o objetivo da presente Tese foi analisar o alcance das políticas urbanas e habitacionais desenhadas na escala federal nos municípios. Para tanto, foi necessário recorrer à análise do arranjo federativo brasileiro de modo a compreender e situar de que forma as instâncias da política urbana e habitacional funcionam.

No complexo regime do federalismo trinitário brasileiro, todos os entes federados são autônomos desde a Constituição de 1988, culminando na força centrífuga e desagregadora apontada por diversos autores. Contudo, destacou-se no atual período histórico uma nova combinação das esferas da política urbana com a indução da escala federal em que municípios assumem a gestão dos programas. Não se comprovou a tese de que os governos locais – com autonomia política e fiscal dada pelas garantias constitucionais do Estado federativo – estejam estabelecendo sua própria agenda na área habitacional independentemente ou de forma paralela à agenda do Executivo Federal. Pelo contrário, em que pesem os limites nas alianças político-partidárias dadas pelo alinhamento ou desalinhamento dos entes federados, conclui-se que há uma política urbana habitacional em pleno funcionamento no país reativando uma nova configuração de esferas de poder, mais justapostas do que concorrentes, o que não significa isentas de conflito.

Com base no estudo dos dados apresentados da MUNIC entre (2004 e 2011) e o Banco de Dados do Ministério das Cidades para o PAC (2007 a 2010) e o PMCMV (2009 a 2013), nota-se uma reorientação nítida e significativa de mudança de rumo com a indução da política federal. Se em 2004, existiam 1.424 municípios brasileiros que tinham programa municipal para construção de habitação, em 2011 esse número cai para a metade: 722. A indução do governo federal nessa modalidade já é nítida em

2011: 2.779 municípios brasileiros, o que deve ser acrescido substancialmente nos anos seguintes no escopo do PMCMV 2. No início da gestão do Ministério das Cidades, em 2004, a MUNIC apontou que grande parte dos programas habitacionais executados nos municípios dependia de convênios celebrados com outros órgãos públicos ou privados, portanto, os recursos disponíveis nas municipalidades eram insuficientes para o atendimento da demanda. Ainda assim, a MUNIC daquele ano apontava um espaço preponderante de "iniciativa exclusiva da Prefeitura" com demais linhas de ação historicamente encabeçadas pelos órgãos gestores municipais que demandavam menos recursos como: oferta de lotes; oferta de material de construção, melhoria habitacional e urbanização de assentamentos. Todas essas linhas apresentaram redução já na comparação com os dados de 2011, quando então a gestão municipal passa a centrar sua política no rebatimento de Programas como o PAC e o MCMV. No caso do Rio Grande do Sul, as mesmas constatações nas linhas de ação.

A partir desses dados, as primeiras conclusões da Tese podem ser assim enunciadas:

1) Reorientação da política urbana e habitacional com a redefinição de atribuições dos entes federados e nova articulação das esferas de poder: indução da escala federal e a gestão na escala municipal. Essa reorientação reforçou as escalas federal e municipal e enfraqueceu a escala estadual que oscila entre uma instância intermediária, dentro de uma relação polarizada pelas esferas nacional e municipal.

2) A descentralização da política urbana e habitacional ocorre tão somente no nível da gestão municipal, no qual compete ao município implantar, executar e dar as condições técnicas, jurídicas, urbanísticas e fundiárias para os Programas Federais adentrarem o território municipal. Não se trata de criação de políticas urbanas e habitacionais municipais, mas do rebatimento de Programas Federais nos municípios.

Tais conclusões trazem resultados importantes para a Geografia porque fornecem um novo quadro de análise para a compreensão dos contornos móveis e instáveis das esferas onde são alocados poderes, atribuições e compromissos "refuncionalizando" uma escala em detrimento de outra.

Para a Geografia é relevante também apontar os níveis de regulação da política pública habitacional; enquanto na instância federal estão a diretriz genérica e a fonte de subsídios federais, no município, estão as demais condições para o rebatimento e enraizamento de uma política que é espacial e fundiária.

Por outro lado, não se ignora que um universo de municípios já atuava em linhas de ação preexistentes à política nacional do Ministério das Cidades, que este posteriormente incorporaria ao escopo de seus Programas: no Brasil havia 799 municípios com Conselhos Municipais de Habitação; 630 exibiam composição paritária e 446, um "Fundo municipal especial". No Rio Grande do Sul, havia já 293 Conselhos Municipais de Habitação dos quais 243 eram paritários e 186 tinham seus "Fundos municipais especiais". Da mesma forma, cabe destacar que já se registravam programas de "urbanização de assentamentos" em 581 municípios brasileiros pela iniciativa exclusiva da prefeitura e no Rio Grande do Sul, 66 municípios. Isso revela que os Conselhos e a *urbanização de assentamentos* surgem na instância da gestão municipal. Portanto, o resultado da política urbana habitacional parece sugerir antes uma reelaboração e reapropriação mais maleáveis de experiências e políticas surgidas na instância municipal, e não apenas uma indução vertical de cima a baixo.

De fato, a gestão da cidade tornou-se uma prática política institucionalizada em um aparelho de Estado, o Ministério das Cidades. Ao longo dos dez anos, tal órgão federal rearticulou um pensamento nacional sobre o planejamento e a gestão para além da visão setorial habitacional tradicional, buscando um tratamento territorial e integral de espaço urbano inédito na política nacional. A política urbana – produto de costura de programas e políticas setoriais para o meio urbano – agregou um conjunto de diretrizes reclamadas e mobilizadas historicamente pela sociedade civil como habitação popular com prioridade de atendimento para a baixa renda; regularização fundiária; mobilidade urbana; saneamento ambiental.

A análise crítica não pode se ater à leitura da conjuntura política, mas tentar apontar elementos estruturais para uma análise de Estado, portanto, esboçam-se a terceira e quarta conclusões da Tese:

3) A institucionalização do Ministério das Cidades foi o produto da condensação material de novas relações sociais de forças do Estado Brasileiro que na última década restabeleceu um novo equilíbrio instável de compromissos e uma nova unidade conflitual de aliança no poder. Nessa última década, os interesses e orientações das classes dominadas se materializaram em diversos campos das políticas públicas. Mais que isso, as relações das classes dominadas quase, de fato, fizeram um contraponto às demais estruturas que, tradicionalmente, têm servido como pontos de apoio de setores das classes dominantes o que culminou na heterogeneidade de diversos aparelhos de Estado.

A esfera pública que surgiu como produto da "costura" dessa política urbana é mais ampla e permeável e permite explicitar conflitos numa arena de lutas e estabelecer roteiros de ação que não apenas os estatais. A produção do espaço e a produção da política são duas dimensões que se entrelaçaram para articular os agentes sociais e suas escalas de ação na produção da política urbana e de habitação de interesse social em um tempo-espaço e uma arena de lutas:

4) Os agentes do mercado, do Estado e da sociedade civil são produtores de formas de poder, de formas de conhecimento e de formas de direito, sendo por fim, produtores da política urbana e do espaço analisado, ainda que em medidas/proporções diferentes.

Para os agentes sociais que lutam pelo direito à cidade, a possibilidade de institucionalização do discurso da Reforma Urbana com a gestão democrática e esferas públicas mais amplas foi uma conquista (ainda que tímida) de um processo incessante com avanços e recuos. Contudo, a institucionalização de um aparelho de Estado não pode levar à institucionalização do ideário do direito à cidade, que, afinal, não pode se realizar na cidade capitalista e, portanto, sem ignorar tal contradição, é preciso

compreender o que se passa ao largo e o que permanece dentro da política estatal social em nome da HIS:

5) Os efeitos da criação de um ambiente institucional e de um marco jurídico-regulatório no contexto do país alçaram a *habitação de interesse social* na pauta dos temas prioritários em nível nacional nos últimos governos. A política nacional de HIS respondeu, portanto, institucionalmente, a um enquadramento da habitação direcionada para um mercado específico; de *baixa renda* cujos subsídios federais permitiram tornar a demanda solvável. Na promoção da HIS, atribuíram-se os sentidos da habitação como necessidade e como direito;

Parte do ideário se institucionalizou e parte escapou à institucionalização, já que pairava no horizonte de um Estado Capitalista. Nesse sentido, a diretriz progressista soa fraca no município como um discurso distante, uma cartilha e um protocolo de intenções na instância nacional que não repercute com a mesmo potência dentro das fronteiras concretas municipais, assinalando mais dois níveis da produção da política pública: uma no escopo do planejamento federal e outra no escopo pragmático da gestão municipal, da qual se assinala a sexta conclusão:

6) Existência de grande distância entre a concepção genérica da política urbana habitacional, pautada nas diretrizes do *direito à cidade*, formuladas pela sociedade civil com o movimento da Reforma Urbana, reelaborada pelo Ministério das Cidades e a gestão municipal que executa os programas mantendo a reprodução desigual das condições socioespaciais de vida na cidade porque vincula a habitação de interesse social à produção do espaço urbano capitalista. Nesse caso, e dessa perspectiva histórica, a Habitação de Interesse Social (HIS) se inscreve na *aparelhagem* do Estado, mas simultaneamente também na *engrenagem* da urbanização capitalista.

Os três Programas (MCMV, PAC e HIS) geraram três tipos de intervenção e carregam lógicas distintas:

7) Enquanto a HIS (primeiro concebida como diretriz do SNHIS/FNHIS depois, tornada pacote de intervenções pontuais dentro do PAC) resultou na produção do espaço em pequena escala; o PMCMV resultou na produção do espaço em larga escala, pelo "cultivo de empreendimentos habitacionais". A HIS traçou um curso de ação estratégico e deliberado no marco institucional do planejamento (da política e do espaço urbanos) levando em conta os três níveis federativos num rearranjo da política urbana que aprofundou a gestão institucional (retomando o papel do Estado e demais agentes sociais na produção da política), mas não foi capaz de criar as condições para uma efetiva produção habitacional no território municipal. A HIS aterrissou pontualmente. Já o PMCMV seguiu o roteiro de ação contrário: tomou o rumo da produção do espaço deliberadamente como política econômica, tornando-se funcional, contudo, à própria produção da política social, incorporando-se posteriormente àquela diretriz anteriormente anunciada (da HIS). O MCMV Entidades também aprofunda o debate da gestão (retomando o papel do Estado e demais agentes sociais na produção e apropriação do espaço). A Tese, portanto, deixou patente a contradição da produção da política e da produção do espaço. Em que pese todo o esforço de implantação de uma Política Nacional de Habitação pelo SNHIS/FNHIS, ela não se efetivou pelo curso de ação da HIS, mas pelo PMCMV e PAC.

Se o SNHIS/FNHIS provocou o empenho das gestões municipais no sentido de criação de novas esferas de poder não exclusivamente estatais como Conselhos Locais dotados de Fundo e a consecução do PLHIS como indicador e orientador do déficit municipal, o PMCMV e o PAC desestimulam tais processos já que as modalidades a serem implantadas não dependem de uma definição por essas estruturas e nem precisam captar recursos para seu fundo já que há uma fonte mais segura (pela escala federal) e o déficit que vale atualmente para o PMCMV é aquele apontado pelo IBGE. Ao fim e ao cabo, o número máximo de unidades habitacionais a serem construídas não depende do diagnóstico do Plano Local, mas de outro déficit amplo e genérico do IBGE.

Da mesma forma o SNHIS/FNHIS provocou um processo de institucionalização de órgãos e estruturas para dar conta do tratamento da política habitacional, o que não se verifica para o Programa Minha Casa, Minha Vida pois se atesta como grande parte dos municípios do RS, que o órgão gestor da habitação está atrelado à Secretaria de Assistência Social dialogando mais com o enquadramento da demanda social (produção de cadastros) do que com as condições espaciais de enraizamento da política no território.

8) Se a gestão municipal coordena e promove a importante etapa da organização da demanda social, a quem compete à política espacial? Qual é o compromisso da gestão pública municipal com o espaço da política? Em realidade, o atendimento à demanda não poder ser a-espacial já que grande parte das famílias inscritas nos cadastros das Prefeituras não demanda construção nova em empreendimento distante, mas antes, construção ou reforma da casa com outras lógicas como a pulverizada atuando na precariedade de territórios vividos e apropriados. Existe de fato uma política de atendimento social que comprova a existência concreta de uma política urbana que é social sem, contudo, estar atrelada a espaço algum, portanto, é uma política que rebate descolada e deslocada do território. A demanda social a ser enquadrada em um novo empreendimento municipal é apenas um aspecto da política da produção habitacional. A montante se faz necessária a definição das condições do enraizamento da intervenção no território, o que exige, necessariamente, a condução do processo produtivo espacial;

Para a condução e apropriação dos processos produtivos do espaço urbano, que de maneira alguma é definido exclusivamente pelo poder público, mas pontuado por conflitos numa esfera de poderes em disputa e também em parceria com os demais agentes sociais, a estrutura institucional é indispensável se for capaz de incorporar uma visão técnica e política que seja capaz de dialogar com as linhas de ação da política federal ou por que não, de criar condições para construir políticas municipais criativas e progressistas que não simplesmente rebatam empreendimentos sem a incorporação da diretriz que lhe deu origem, a saber, o planejamento *social-reformista*:

9) O protagonismo não se limita ao planejamento, ele se realiza no nível da gestão quando não se restringe ao rebatimento do Programa Federal, mas à coordenação de processos mais justos de produção e apropriação popular do espaço urbano o que remete a cursos e roteiros de ação acionando e mobilizando instrumentos jurídicos e/ou coordenando negociações capazes de provocar outro tipo de produção espacial; em terra bem localizada; com diretrizes urbanísticas adequadas.

Longe de esgotar o tema, pelo contrário, tal Tese em realidade, conclui acenando para um novo começo, uma nova agenda de pesquisas com o compromisso de enfrentamento da realidade urbana. A presente Tese termina com a pretensão de deixar pontos de partida para trabalhos futuros na perspectiva da pesquisa crítica que não aceita a crítica acriticamente, mas busca justamente do criticável uma transformação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado.**Trad. Joaquim José de Moura Ramos. São Paulo: Martins Fontes,1970. (Versão digital).

ANDREWS, Christina W. . As 'Policy Sciences' como ciência: método e reificação. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais** (UNESP. Araraquara. Impresso), Araraquara, v. 27, p. 13-37, 2005.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?** Ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 2008.

ARRETCHE, Marta. Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** São Paulo, v. 18, n. 51, fevereiro/2003b.

_____. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil - problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva,** Fundação Seade, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

_____. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. **DADOS – Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002b.

_____. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência & Saúde Coletiva,** ABRASCO, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003a.

_____. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um estado federativo. Artigo de 1996. **Anais...** XXI Encontro da LASA, Chicago, USA, 24-26 de setembro de 1998.

_____. Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Educ. Soc.,** Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, setembro 2002a. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 12/04/2013.

BASTOS, Rodrigo Dantas. **Economia Política do Imobiliário:** O programa Minha Casa Minha Vida e o preço da terra urbana no Brasil. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas. Campinas: IFCH/UNICAMP, 2012. 106 f.

BELLUZZO, L. Gonzaga. As proezas da finança capitalista. **Carta Maior,** [online], 2014. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/As-proezas-da-financa-capitalista/>. Acesso em: 16/09/2014.

BENSAÏD, Daniel. **Os irredutíveis:** teoremas da resistência para o tempo presente. São Paulo: Boitempo, 2008.

BITOUN, Jan; MIRANDA, Lívia. **Tipologia das cidades brasileiras.** (Orgs.). Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2009.

BOBBIO, N. et al. **Dicionário de Política.** 5. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade - para uma teoria geral da política.** Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1986.

_____. **O conceito de sociedade civil.** Rio de Janeiro: Graal, 1982.

BOLAFFI, Gabriel. O problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil.** São Paulo: MFA-Ômega, 1992.

BONATES, Mariana Fialho. **Ideologia da Casa Própria... Sem Casa Própria.** O Programa de Arrendamento Residencial na Cidade de João Pessoa – PB. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009.

BONDUKI, Nabil. **As origens da Habitação Social do Brasil.** Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

_____. Avanços, Limitações e Desafios da Política Habitacional do Governo Lula – Direito à Habitação em oposição ao direito à cidade. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Coords.). **Direito à Moradia Adequada:** o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 293-316.

_____. (Org.). Planos Locais de Habitação: das origens aos dilemas atuais nas regiões metropolitanas. In: DENALDI. R. **Planejamento Habitacional.** Notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de Habitação. São Paulo: Annablume, 2013.

BORGES, Jorge Luís. ***Poesías***.Buenos Aires: Kapelusz,1999.

BRANDÃO, Carlos. Sobre Desenvolvimento, Planejamento e Desafios para a Pactuação Multiescalar no Federalismo Brasileiro. In: MONTEIRO NETO, Aristides. (Org.). **Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro.** Capacidades e Limitações Governativas em Debate. Brasília: IPEA, 2014. p. 213-232.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR.** Brasília: MIN, 2005.

_____. Ministério das Cidades. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 618,** de 14 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o processo de seleção de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos, com vistas à indicação de beneficiários para os imóveis oriundos do Fundo do Regime Geral de Previdência Social destinados ao Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília: D.O.U., 16.12.2010.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação – PlanHab.** Brasília: MC/SNH, 14.12.2010.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: 5 out. 1988.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional nº 26,** de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Brasília: D.O.U., 15.2.2000.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.036,** de 11 de maio de 1990. Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Brasília: D.O.U., 14.5.1990, ret. 15.5.1990.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 10.257,** de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: D.O.U., 11.7.2001, ret. 17.7.2001.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 11.124,** de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília: D.O.U., 17.6.2005.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 11.888,** de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília: D.O.U., 26.12.2008.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 11.977,** de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n^{os} 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n^{o} 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: D.O.U., 8.7.2009.

BUONFIGLIO, Leda V.; BASTOS, Rodrigo D. O lugar das políticas de habitação popular nas cidades brasileiras. **Anais...** XII SIMPOSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA-SIMPURB, Belo Horizonte, 16 a 19 de novembro de 2011.

BUONFIGLIO, Leda V. **O Resgate do centro de Porto Alegre:** a luta dos sem-teto pelo direito à moradia. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Departamento de Geografia. Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2007. 239 f.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. **Avaliação dos Programas do FGTS**. Resultado da Aplicação Nacional 2013. Brasília: CAIXA; FGTS, 2013. (Versão digital). Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/Downloads/fgts-relatorios-avaliacao-programas/RESULTADO_NACIONAL_AVALIACAO_PROGRAMAS_FGTS_2013.pdf>. Acesso em: 12/01/2014.

CALVINO, Ítalo. As Cidades **Invisíveis**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

CAPEL, Horácio. **La Morfología de lasCiudades.** II Aedes Facere: técnica, cultura y clase social em laconstrucción de edifícios. Barcelona: Ediciones Del Serbal, 2005.

_____. **La Cosmópolis y laCiudad.** Barcelona: EdicionesdelSerbal, 2003

CARLOS, Ana F. **O espaço urbano:** novos escritos sobre a cidade. São Paulo: Contexto, 2004.

CARNOY, Martín. **Estado e Teoria Política.** 2. ed. Campinas: Papirus, 1988.

CASTRO, Iná Elias. **Geografia e Política.** Territórios, Escalas de Ação e Instituição. Rio de Janeiro: Bertrand, 2005.

CAXIAS DO SUL. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar nº 323,** de 13 de julho de 2009. Institui o Programa Habitacional CAXIAS MINHA CASA. Caxias do Sul: Prefeitura, 2009.

CHAUÍ, Marilena. Uma Nova Classe Trabalhadora. In Emir Sader (org.). "10 anos de Governos Pós-Neoliberais no Brasil: Lula e Dilma".São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013.pp. 123-134

COIMBRA, Marcos. Quatro Razões para a Vitória de Lula. **Cadernos Fórum Nacional,** INAE, Rio de Janeiro, n. 6, fev. 2007.

CORREA, Roberto Lobato. **O espaço urbano.** Rio de Janeiro: Ed. Ática, 1989.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela.** São Paulo: Boitempo, 2006.

DEBORD, Guy. **A Sociedade do Espetáculo.** Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

DELEUZE, Guilles; GUATTARI, Felix. **Mil Platôs.** São Paulo: Editora 34, 1997. (Volume 5).

DENALDI, Rosana. (Org.). **O Desafio de Planejar a Cidade.** Política Urbana e habitacional de Santo André-SP, 1997-2008. São Paulo: Annablume, 2012.

_____. (Org.). **Planejamento Habitacional:** Notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação. São Paulo: Annablume, 2013.

ENGELS, Friedrich. **Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

_____. **Situação da Classe Trabalhadora em Inglaterra.** São Paulo: Boitempo, 2011.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Coords.). **Direito à Moradia Adequada - o que é, para quem serve, como defender e efetivar.** Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FIGUEIREDO, AdmaHamam de. Divisão Regional. In: IBGE. **Atlas Nacional do Brasil.** Território e Meio Ambiente. 3. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.p. 51-57. (Versão digital).

FIX, Mariana de Azevedo Barreto. **Financeirização e Transformações Recentes no Circuito Imobiliário no Brasil.** Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. Campinas: UNICAMP, 2011. 288 f.

FREITAG, Barbara. **Teorias da Cidade.** Campinas: Papiros, 2006

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual E Reflexões Referentes À Prática Da Análise De Políticas Públicas. **Planejamento e Políticas Públicas,** [online], n. 21, p. 210-259, 2000. –

GIDDENS, Anthony. **Modernidade e identidade.** Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. In: _____; _____. (Orgs.). **Pesquisa Social:** Teoria, Método e Criatividade. 14. ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 1999. p. 67-80.

GRAMSCI, Antonio. **Cuadernos de laCárcel.** Puebla, México: Ediciones Era/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1999. (Versão digital).

HAESBAERT, Rogério. **Latifúndio e identidade regional.** Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988.

HALL, Peter. **Ciudades del Mañana.** Historia del Urbanismo em el siglo XX. Barcelona, Espanha: Ediciones Del Serbal, 1996.

HARVEY, David.**A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. **A Produção Capitalista do Espaço.** Trad. Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **O Enigma do capital.** São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **O Novo Imperialismo.** São Paulo: Loyola, 2009.

_____. **Os Espaços de Esperança.** São Paulo: Loyola, 2004.

_____. Apresentação: “Para ler o capital”. **Conferências de David Harvey no Brasil**. Lançamento do livro Para entender o Capital. Boitempo Editorial. SESC Pinheiros, São Paulo, 23 de março de 2013. Disponível em: http://www.boitempoeditorial.com.br/v3/titles/view/para-entender-o-capital
Acesso em: 31/03/2013.

HELLER, Agnes. **Teoría de las necessidades en Marx.** Barcelona: Ediciones Península, 1986.

HIRSCH, Joachim. **Teoria Materialista do Estado.** Rio de Janeiro: Revan, 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Aglomerados subnormais.** Primeiros resultados. Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE , 21 de dezembro de 2011. (Versão digital).

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic).** Perfil dos Municípios Brasileiros. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. (Versão digital).

ISMAEL, Ricardo. Governos Estaduais no Ambiente Federativo Inaugurado pela Constituição Federal de 1988: Aspectos Políticos e Institucionais de uma Atuação Constrangida. In: IPEA. **Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro.** Capacidades e Limitações Governativas em Debate. Brasília: IPEA, 2014.

LAGO, Luciana Correa do. Autogestão na superação da periferia urbana: conflitos e avanços. **Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais,**[online], n. 05, ano 02, junho de 2011.

LAHORGUE, Mario Leal. Scripta Nova. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales,** Universidad de Barcelona, v. XI, n. 245 (16), p. 2, 1 de agosto de 2007. (Versão digital).

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço.** Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l’espace. 4e. éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início, fev. 2006. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/86691594/Henri-Lefebvre-A-producao-do-espaco-cap-1-1#scribd>. Acesso em: 17/04/2013

_____. **A vida cotidiana no mundo moderno.** São Paulo: Editora Ática, 1991.

_____. **Espaço e Política.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

_____. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2004.

LIMONAD, Ester. Da política à não política e a ingovernabilidade do território. In: PAES, M. T. D; SILVA, C. A. da; MATIAS, L. F. (Orgs.). **Geografias, Políticas Públicas e Dinâmicas Territoriais.** Dourados-MS: Ed. UFGD, 2013. 266 p. (Publicação em e-book).

LOPES, Cledir da C; BUONFIGLIO, Leda V.; ÁVILA, Gilmar. **Gestão Democrática.** Violações ao Direito à Cidade e à Moradia decorrentes de Megaprojetos de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul. Diagnóstico e Perspectivas - O Caso de Rio Grande. Porto Alegre: CEDES, Centro de Direitos Econômicos e Sociais, 2013. (Volume 1).

MAGALHAES, Inês. Planos Locais de Habitação na estratégia da Política Nacional. In: DENALDI. Rosana. **Planejamento Habitacional**: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação. São Paulo: Annablume 2013. p. 13-27.

MARETTI, Eduardo. Entrevista com Boaventura Souza Santos. **Rede Brasil Atual,** [online], 12.09.2014. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/09/para-sociologo-portugues-direita-trocou-aecio-por-marina-e-candidata-e-e-ameaca-em-muitos-niveis-6188.html>. Acesso em: 14/09/2014.

MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único.** Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. **A produção capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil industrial.** São Paulo: Alfa-ômega, 1992.

_____. Humanidade Excedente. **Jornal Estado de Minas,** Suplementos: Pensar, Minas Gerais, Belo Horizonte, 4/11/2006.

_____. **Metrópole na periferia do capitalismo:** ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil.** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

MARTINS, J. Dias. **As regras da metrópole:** campo urbanístico e ordem social na região metropolitana de São Paulo. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2006.

MARX, Karl. **Grundrisse.** São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **Manuscritos Econômico-Filosóficos e Outros Textos Escolhidos.** São Paulo: Abril Cultural, 1978.

_____. **O Capital.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

MELAZZO, Everaldo. Problematizando o Conceito de Políticas Públicas: Desafios à Análise e à Prática do Planejamento e da Gestão. **TÓPOS,** (online), v. 4, n. 2, p. 9-32, 2010.

MÜLLER, Cristiano. Os conflitos fundiários urbanos no Brasil desde uma perspectiva crítica dos direitos humanos. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Coords.). **Direito à Moradia Adequada - o que é, para quem serve, como defender e efetivar.** Belo Horizonte: Fórum, 2014.

NASCIMENTO DOS SANTOS, Renato Emerson. **Movimentos Sociais e Geografia:** Sobre a(s) espacialidade(s) da ação social. Rio de Janeiro: Consequência, 2011.

NETO, Otavio Cruz. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.).**Pesquisa Social:** Teoria, Método e Criatividade. 14. ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 1999. p. 51-66.

OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. (Versão digital).

OSÓRIO, Letícia Marques. O direito à moradia como direito humano. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Coords.). **Direito à Moradia Adequada - o que é, como defender e efetivar.** Belo Horizonte: Fórum, 2014.

PAULANI, Leda. Terrorismo Econômico. **Blog da Boitempo,** (s/l), 20.10.2014. Disponível em: <http://blogdaboitempo.com.br/2014/10/20/leda-paulani-terrorismo-economico/>. Acesso em: 20/10/2014.

PAVIANI, Aldo. A lógica da periferização em áreas metropolitanas. In: SANTOS, M. et al. (Orgs.). **Território, globalização e fragmentação.** São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1996. p. 182-190.

POCHMANN, Marcio. **Nova Classe Média?** O trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012.

POGREBINSCHI, Thamy. (Coord.). **Entre Representação e Participação:** as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro.Rio de Janeiro: IUPERJ; Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2010. (Versão digital).

POULANTZAS, Nico. **O Estado, o Poder, o Socialismo.** 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Outros territórios, outros mapas. **OSAL - Observatorio Social de América Latina,** CLACSO, Buenos Aires, Año6, n. 16, jun. 2005.

_____. Presenças Recusadas: Territórios Populares em Metrópoles Brasileiras. In: NUNES, B. F. (Org.). **Sociologia de capitais brasileiras:** participação e planejamento urbano. Brasília: Líber Livro Editora, 2006. p. 11-33.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Hierarquização e identificação dos espaços urbanos.** (Org.). Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Habitação e Saneamento. Latus - Consultoria, Pesquisa e Assessoria de Projetos Ltda. **Plano Estadual de Habitação do Rio Grande do Sul (PEHIS/RS).** Porto Alegre: RS/SHS; LATUS, 2011.

RODRIGUES, Arlete Moysés. A cidade como direito. **Revista Geocrítica,** Barcelona: Universidad de Barcelona, v. XI, n. 245 (33), 1 de agosto de 2007a.

_____. A Matriz discursiva sobre o meio ambiente. Produção do Espaço Urbano – Agentes, Escalas, Conflitos. In: CARLOS, A. F; SOUZA, M. L; SPOSITO, M. E. B. (Org.)**A produção do Espaço Urbano. Agentes e Processos. Escalas e Desafios**. São Paulo: Contexto, 2011*b*. p 207 – 230

_____. A Política Urbana no Governo Lula. Simpósio de Geografia Urbana, Belo Horizonte, 2011*a*.**Idéias,** Campinas, n. 3, nova série, p.61-80, 2º semestre, 2011.

_____. Apresentação: Conselho das Cidades. Uma Avaliação das Conferências. **IV Conferência Nacional das Cidades**, Ministério das Cidades, Brasília, 19 a 23 de junho de 2010.Disponível em:<http://www.agb.org.br/documentos/Arlete_Avaliacao_IV_Conferencia_das%20Cidades_2010.pdf>. Acesso em: .../.../...

_____. Desenvolvimento Sustentável. Dos conflitos de classes para o conflito de gerações. SILVA, Jose Borzacchielo da; LIMA, Luiz Cruz; DANTAS, Eustógio Wanderlei. (Orgs.). **Panorama da Geografia Brasileira.** São Paulo: ANPEGE; Annablume, 2006. p. 77-100. (Volume 2).

_____. **Na Procura do Lugar o Encontro da Identidade:** um Estudo do Processo de Ocupação Coletiva da Terra: Osasco. Tese (Doutorado em Geografia Urbana) - Universidade de São Paulo. São Paulo: FFLCH/USP, 1988.

_____. **Nota técnica sobre conceito de cidade.** Brasília: Ministério das Cidades; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, julho e outubro de 2004.

_____. Políticas Públicas: FGTS e Planos Diretores - conteúdos e significados. **Revista Cidades,** Presidente Prudente, v. 9, n. 16, p.10-30, 2012.

_____. **Produção e consumo do e no espaço**: Problemática Ambiental Urbana. Livro homônimo de 1997. São Paulo: Editora Hucitec, 2007b. (versão digital c/ licença Creative Commons).

ROLNIK, Raquel. Entrevista com a Relatora Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Coords.). **Direito à Moradia Adequada - o que é, para quem serve, como defender e efetivar.** Belo Horizonte: Fórum, 2014.

_____. Onde mora a ideologia? **Fórum Estadual de Reforma Urbana do Rio Grande do Sul** - FSP, [online], 01/12/2014. Disponível em: <http://reformaurbanars.blogspot.com.br/2014/12/onde-mora-ideologia-por-raquel-rolnik.html>. Acesso em: 01/12/2014.

_____. **O que é Cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

ROSSETTO, Rossela. **Fundo Municipal de Habitação.** São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2003. (Observatório dos Direitos do Cidadão: Acompanhamento e Análise das Políticas Públicas da Cidade de São Paulo, 15). (Versão digital).

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional:** limites e perspectivas. São Paulo: USP/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2009.

SADER, Emir. **A Vingança da História.** 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS JR., Orlando A. dos. **O Fórum Nacional de Reforma Urbana:** incidência e exigibilidade pelo direito à cidade. Rio de Janeiro: FASE, 2009. (Cadernos do FNRU 1). (versão digital).

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da constituição federal de 1988. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Coords.). **Direito à Moradia Adequada - o que é, para quem serve, como defender e efetivar.** Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SAULE JUNIOR, N.; ROLNIK R. Habitat II - Assentamentos Humanos como Tema Global. In: BONDUKI, Nabil. (Org.). **HABITAT:** As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996. p. 13-17. (Volume 1).

SCHWASBERG, Benny. Planejamento Urbano no Brasil pós-1988: panorama histórico e desafios contemporâneos. In: FARIA, Rodrigo de; SCHWASBERG, Benny. (Orgs.). **Políticas Urbanas e Regionais no Brasil.** Brasília: Universidade de Brasília/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação Social, Habitação de mercado:** a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado em Engenharia) – Universidade de São Paulo. São Carlos: USP, 2010.

SINGER, André. Raízes Sociais e Ideológicas do Lulismo. **Novos Estudos,** CEBRAP, São Paulo, n. 85, p. 82-103, novembro 2009.

SINGER, Paul. **Dominação e Desigualdade.** Estrutura de classes e repartição da renda no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

SOARES, P.R.R.; MARTINS, C. A. Á. ; FONTOURA, L. F. M. ; Santos, J. R. ; SILVA, S. M. V. ; FERNANDES, A. C. Transformações territoriais e impactos sócio-econômicos dos empreendimentos públicos e privados no Rio Grande do Sul (2000-2010). In: XVI Encontro Nacional de Geógrafos, 2010, Porto Alegre. **Anais**...XVI ENG. Porto Alegre: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade.** Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **A crítica da razão indolente.** Contra o desperdício da experiência. Para um novo senso comum. A ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 8. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011. (Volume 1).

_____. **Pela Mão de Alice:** O social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995.

TEIXEIRA, Rodrigo A. Rentismo, Fissuras no Bloco do Poder e as Eleições Presidenciais. **Carta Maior,** [online], 05.09.2014. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Rentismo-fissuras-no-bloco-no-poder-e-as-eleicoes-presidenciais/4/31749>. Acesso em: 05/09/2014.

VAINER, Carlos B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? **Cadernos Planejamento e Território - ensaios sobre a desigualdade,** IPPUR/UFRJ/UFRJ, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, jan./abr. 1986. (versão digital: Cadernos IPPUR, ano XV, n. 2, p. 13-32, jan.-jul. 2002).

_____. **Cidade de exceção:** Reflexões a partir do Rio de Janeiro. (versão digital, s/d). Site do Ministério Público Federal (MPF). Disponível em:<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/direito-a-moradia-adequada/artigos/cidade-de-excecao-carlos-vainer/view>. Acesso em: 17/05/2013.

_____. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. (Orgs.). **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

VALENÇA. Márcio Moraes. Anotações Críticas acerca da política Habitacional Brasileira. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Coords.). **Direito à Moradia Adequada - o que é, para quem serve, como defender e efetivar.** Belo Horizonte: Fórum, 2014. p.341-354

_____. Habitação: Notas sobre a Natureza de uma mercadoria peculiar. **Cadernos Metrópole,** PUC, São Paulo, n. 9, p. 165-171, 2003. (Versão digital).

VIERA, Alessandra de; CHAVES, Mirna Q. B. Política Nacional de Habitação: programas e resultados. In: FARIA, Rodrigo de; SCHWASBERG, Benny. (Orgs.). **Políticas Urbanas e Regionais no Brasil.** Brasília: Universidade de Brasília/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011.

WHITAKER, João. Uma revolução geracional. **Brasil Post,** [online], 24.02.2014. Disponível em: <http://www.brasilpost.com.br/joao-whitaker/uma-revolucao-geracional_b_4814570.html?utm_hp_ref=brazil>. Acesso em:24/02/2014.

ANEXOS

ANEXO I – Convite do Fórum Estadual de Gestores Públicos Municipais

ANEXO II – Questionário aplicado aos gestores presentes no Fórum Estadual de Gestores Públicos Municipais, realizado em Porto Alegre (15-16/05/2014).

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
QUESTIONÁRIO
PESQUISADORA: LEDA VELLOSO BUONFIGLIO

NOME DO MUNICÍPIO _____
NOME DO (A) GESTOR (A) _____
CARGO _____
CONTATO (email)_____(tel)_____

1) Há uma Secretaria específica para tratar da política habitacional?			
( ) SIM **(Citar nome completo do órgão)**	**( ) NAO** **(Situar o órgão onde está a Habitação)** **EX: Departamento de Habitação na Secretaria de Obras e Desenvolvimento Urbano**		**SIM, EXISTE UMA SECRETARIA DE HABITAÇÃO ESPECÍFICA QUE ESTÁ VINCULADA À OUTRA:** **Desenvolvimento Urbano ( )** **Planejamento Urbano ( )** **Obras ( )** **Assistência Social ( )** **Outra ( )** **Qual?**_____
2) A Secretaria de Habitação (ou órgão relacionado) atua em qual (is) dessas linhas de ação?			
a) Demanda Habitacional	**( ) SIM**	**( ) NÃO**	**NÃO, o órgão que atua com esta linha de ação é** Secretaria de Assistência Social ou
b) Assentamentos precários	**( ) SIM**	**( ) NÃO**	**NÃO, o órgão que atua com esta linha de ação é**
c) Produção habitacional	**( ) SIM**	**( ) NÃO**	**NÃO, o órgão que atua com esta linha de ação é**
d) Áreas de risco	**( ) SIM**	**( ) NÃO**	**NÃO, o órgão que atua com esta linha de ação é**
e) Melhoria habitacional	**( ) SIM**	**( ) NÃO**	**NÃO, o órgão que atua com esta linha de ação é**
f) Regularização fundiária	**( ) SIM**	**( ) NÃO**	**NÃO, o órgão que atua com esta linha de ação é**
g) Outra linha de ação	**( )SIM**	**( ) NÃO**	**Qual (is)?**
3) Quais são os principais Programas da Secretaria de Habitação (ou órgão relacionado)?			
Citar nome do(s) Programa(s)			
Descrever resumidamente seus objetivos			
Em qual dessas linhas de ação o(s) Programa(s) se encaixa (m): Ex: "Programa Municipal Risco Zero": a. "Programa Municipal Bairro Legal": b; f **a)** Áreas de risco**; b)** Assentamentos precários**; c)** Produção habitacional; **d)** Demanda Habitacional ; **e)** Melhoria habitacional; **f)** Regularização fundiária; **g)** Outra linha de ação			
O(s) Programa(s) opera(m) com recursos do orçamento municipal?	**( ) SIM**		**( ) NAO**
4) A Secretaria de Habitação (ou órgão relacionado) possui quadro técnico especificado abaixo?			

Advogado (a)	( ) SIM	( ) NAO
Arquiteto (a)	( ) SIM	( ) NAO
Assistente social	( ) SIM	( ) NAO
Economista	( ) SIM	( ) NAO
Engenheiro (a)	( ) SIM	( ) NAO
Geógrafo (a)	( ) SIM	( ) NAO
Sociólogo (a)	( ) SIM	( ) NAO
Outros	QUAIS	

5) Há participação da equipe em Programas Federais de capacitação ou cursos à distância promovidos pelo Ministério das Cidades ou outros órgãos?

( ) SIM	**( ) NÃO**

Cite nome ou parte do nome do Programa ou Curso:

6) Compete à Secretaria de Habitação (ou órgão relacionado) tais funções:

a) Elaborar projetos habitacionais e estudos afins (*masterplan*, projeto urbanístico; estudos de viabilidade, de massa, etc)	**( ) SIM**	**( ) NAO**	**NÃO, terceirizamos o serviço ou compete ao órgão_____**
b) Dar as diretrizes e decidir sobre as condições para aprovação do projeto habitacional (tipologias; requisitos (in)aceitáveis; pontuação do edital)	**( ) SIM**	**( ) NAO**	**NÃO, compete ao órgão_____**
c) Intermediar na negociação da terra com proprietário particular ou ente público;	**( ) SIM**	**( ) NAO**	**NÃO, compete ao órgão _____ou ao Prefeito**
d) Intermediar o empreendimento com empresários, construtores	**( ) SIM**	**( ) NAO**	**NÃO, compete ao órgão _____ ou ao Prefeito**
e) Reservar e demarcar a terra para produção / regularização como AEIS / ZEIS no PLHIS e Plano Diretor	**( ) SIM**	**( ) NAO**	**NÃO, compete ao órgão_____**
f) Propor outros instrumentos do Plano Diretor e /ou Estatuto da Cidade	**( ) SIM**	**( ) NAO**	**NÃO, compete ao órgão _____ ou ao Conselho_____**
g) Organização da demanda (fazer cadastro; enquadrar perfil socioeconômico; anunciar listas de beneficiários)	**( ) SIM**	**( ) NAO**	**NÃO, compete ao órgão_____**
h) Fazer reuniões com famílias beneficiárias, realizar TTS, fazer o acompanhamento pré e pós-ocupação nos empreendimentos	**( ) SIM**	**( ) NAO**	**NÃO, terceirizamos o serviço ou compete ao órgão_____**

7) Qual é a relação da Secretaria de Habitação (ou órgão relacionado) com o Ministério das Cidades?

a) Há propostas habitacionais do município em análise no Ministério das Cidades?	**( ) SIM**		**( ) NAO**
b) A equipe técnica compreende e / ou acessa as normativas dos programas do Ministério das Cidades?	**( ) SIM**		**( ) NAO**
c) Há um diálogo frequente entre a equipe municipal e o Ministério das Cidades?	**( ) SIM**		**( ) NAO**
d) Há diálogo do(s) gestor(es) da pasta municipal com a equipe ministerial?	**( ) SIM**		**( ) NAO**

8) O município foi ou está sendo contemplado com recursos de algum desses programas federais?

a) PAC INTERVENÇÃO DE FAVELAS	**( ) SIM**	**( ) NAO**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

QUESTIONÁRIO

PESQUISADORA: LEDA VELLOSO BUONFIGLIO

b)	FNHIS	( ) SIM	( ) NAO
c)	OGU	( ) SIM	( ) NAO
d)	PAPEL PASSADO	( ) SIM	( ) NAO
e)	Outro(s)	Qual (is)?	
9)	**Em sua avaliação, de que maneira o PLHIS subsidia a política municipal?**		
a)	Diagnostica a realidade de maneira suficiente	( ) SIM	( ) NAO
b)	Aponta o déficit de maneira suficiente	( ) SIM	( ) NAO
c)	Aponta soluções possíveis e praticáveis	( ) SIM	( ) NAO
d)	Dialoga com o Plano Diretor	( ) SIM	( ) NAO
e)	Propicia o debate com a comunidade	( ) SIM	( ) NAO
f)	Norteia a criação de linhas de ação e programas municipais	( ) SIM	( ) NAO
10)	**Em sua avaliação, de que maneira a Secretaria de Habitação (ou órgão relacionado) pauta o planejamento do território municipal?**		
a)	O (a) gestor(a) da pasta é membro ativo do conselho do Plano Diretor?	( ) SIM	( ) NAO
b)	O quadro técnico ou político da pasta é chamado para decisões relevantes sobre o planejamento do território?	( ) SIM	( ) NAO
c)	O órgão de Habitação sugere instrumentos; revisão ou alteração de leis?	( ) SIM	( ) NAO
d)	O órgão de Habitação disponibiliza ferramentas de geoprocessamento como cadastro habitacional ou SIG para leitura do território?	( ) SIM	( ) NAO
		( ) SIM	( ) NAO
11)	**Em sua avaliação, de que maneira o Conselho Municipal das Cidades ou Conselho Municipal de Habitação tem atuado:**		
a)	Mediação de conflitos	( ) SIM	( ) NAO
b)	Resolução de conflitos	( ) SIM	( ) NAO
c)	Promoção do o debate com a comunidade	( ) SIM	( ) NAO
d)	Proposição e definição da origem e aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação	( ) SIM	( ) NAO
		Qual é a origem dos recursos do Fundo?	

12)	**O município tem empreendimentos do MCMV FAIXA 1 em construção ou entregues?**				
a)	MCMV / FAR	( ) SIM	( ) NAO	QUANTOS?	TERRA PÚBLICA OU PRIVADA?
b)	MCMV / ENTIDADES	( ) SIM	( ) NAO	QUANTOS?	TERRA PÚBLICA OU PRIVADA?

13)	**O município dispõe de terra pública para empreendimentos habitacionais?**		
a)	Municipal	( ) SIM	( ) NAO
b)	Estadual	( ) SIM	( ) NAO
c)	Da União	( ) SIM	( ) NAO

Se quiser acrescentar alguma informação ou expressar alguma opinião, fique à vontade!

MUITO OBRIGADA PELA CONTRIBUIÇÃO! ledabuonfiglio@yahoo.com.br

ANEXO III – Banco de Dados da Produção Habitacional do Rio Grande do Sul

Município	EMPREENDIMENTOS MCMV FAIXA 1								DEMAIS PROGRAMAS	
	FAR	Terras do empreendimento		UH p/ Empreend.	FDS	Terras do empreendimento		UH p/ Empreend.	PAC -HIS Tipo de intervenção	PAC UAP Urbaniz.
		Pública	Privada			Pública	Privada			
Alegrete	2	X	–	450-100	–	–	–	–	Provisão Habitacional	1
Alvorada	1	–	X	500	1	–	X	24	–	–
Bagé	2	–	X	334-224	–	–	–	–	–	–
Bento Gonçalves	1	X	–	420	–	–	–	–	–	–
Cachoeira do Sul	1		X	160	–	–	–	–	Provisão Habitacional	–
Campos Borges	–	–	–	–	–	–	X	9	_	–
Candiota	1	X	–	200	–	–		–	Provisão Habitacional	1
Canguçu	3	X	–	180-160-200	1	–	X	14	–	–
Canoas	6	5X	1X	400-400-300-280-300-280	1	–	X	24	–	–
Capão da Canoa	1	X	–	200	–	–	–	–	–	–
Carazinho	4	X	–	68-128-128-28	–	–	–	–	–	–
Caseiros	–	–	–	–	1	–	X	12	–	–
Caxias do Sul	7	X	–	120-120-180-120-240-140-100	–	–	–	–	–	–
Cruz Alta	5	X	–	28-78-78-96-91	1	–	X	150	–	2
Dois Irmãos	1	X	–	240	–	–	–	–	–	–
Erechim	3	X	–	92-102-30	–	–	–	–	–	1
Esteio	4	3X	1X	192-160-240-360	–	–	–	–	–	–
Farroupilha	3	X	–	120-240-240	–	–	–	–	–	1
Giruá	–	–	–	–	1	–	X	12	Provisão Habitacional	–
Ijuí	4	–	X	54-176-240-400	–	–	–	–	Provisão Habitacional	1
Independência	–	–	–	–	1	–	X	50	–	–
Lagoa Vermelha	–	–	–	–	3	2X	X	17-5-100	Produção de lotes urbanizados	1
Montenegro	1	–	X	160	–	–	–	–	–	–
Não-Me-Toque	–	–	–	–	1	–	X	6	–	1
Nova Hartz	–	–	–	–	1	X	–	213	–	–
Novo Hamburgo	6	–	X	250-320-86-60-59-60	–	–	–	–	–	1
Osório	–	–	–	–	1	–	X	100	–	–
Passo Fundo	12	4X	8X	24-100-120-24-24-24-24-24-24-58-23	1	X		83	Produção de lotes urbanizados + Provisão Habitacional	–
Pelotas	6	1X	5X	420-240-340-240-240-280	–	–	–	–	–	1
Portão	3	–	X	192-108-137	1	X	–	100	Produção UH baixa renda / Entidade	–
Porto Alegre	7	2X	5X	300-500-192-416-540-352-160	4	–	4X	40-100-200-200	Provisão Habitacional	–

Município	EMPREENDIMENTOS MCMV FAIXA 1								DEMAIS PROGRAMAS	
	FAR	Terras do empreendimento		UH p/ Empreend.	FDS	Terras do empreendimento		UH p/ Empreend	PAC -HIS Tipo de intervenção	PAC UAP Urbaniz.
		Pública	Privada			Pública	Privada			
Rio Grande	2	X	X	240-180	–	–	–	–	Assistência Técnica / Entidade	–
Rodeio Bonito	–	–	–	–	1	–	X	13	–	–
Sta Cruz do Sul	2	–	X	260-922	–	–	–	–	–	1
Sta Maria	3	–	X	420-500-578	–	–	–	–	–	1
Santa Rosa	3	X	–	64-32-32	–	–	–	–	Provisão Habitacional	1
Santana do Livramento	2	X	X	30-218	1	–	X	260	–	1
Sto Ângelo	3	X	–	160-160-80	–	–	–	–	Produção de lotes urbanizados	2
Sto Antônio da Patrulha	1	X	–	240	–	–	–	–	–	–
Sto Antônio do Planalto	–	–	–	–	1	–	X	46	–	–
Santo Augusto	–	–	–	–	1	X		50	–	–
São Borja	1	–	X	360	–	–	–	–	Provisão Habitacional	–
São Gabriel	1	X	–	300	–	–	–	–	Provisão Habitacional	–
São Leopoldo	6	–	X	240-219-144-256-256-256	4	–	X	100-44-28-222	Provisão Habitacional	–
Sapiranga	2	–	X	224-256	–	–	–	–	Provisão Habitacional	1
Sapucaia do Sul	3	–	X	180-180-240	–	–	–	–	–	–
Teutônia	1	X		128	–	–	–	–	–	–
Uruguaiana	3	2X	X	357-500-241	–	–	–	–	Provisão Habitacional	–
Venâncio Aires	2	X	–	160-240	–	–	–	–	–	1
Viamão	–	–	–	–	1	–	X	157	–	1