

O ALCANCE DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO ESPAÇO URBANO BRASILEIRO E DO RIO GRANDE DO SUL¹

LEDA VELLOSO BUONFIGLIO²

RESUMO

O presente artigo apresenta um retrato da gestão urbana habitacional brasileira. O intuito é compreender a forma pela qual as políticas urbanas nacionais se consubstanciam em políticas públicas concretas nas cidades brasileiras e gaúchas, recordando a condição *sui generis* de duas escalas administrativas das políticas urbanas do Brasil; uma federal para o planejamento e aporte de recursos e outra para a gestão municipal. Este artigo analisa alguns aspectos da adequação da estrutura institucional do ponto de vista material, técnico e político problematizando o alcance da política nacional na gestão local. Para a estruturação metodológica do presente artigo, foram utilizadas as bases de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE (anos 2009, 2011, 2012 e 2013); Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) do Rio Grande do Sul bem como informações obtidas diretamente por meio de um Questionário aplicado entre gestores.

Palavras- Chave: política urbana habitacional federal; gestão municipal no Rio Grande do Sul; configuração institucional; ação administrativa do Estado

ABSTRACT

THE EXTENT OF HOUSING POLICIES ON URBAN SPACE IN BRAZIL AND RIO GRANDE DO SUL STATE³

This article presents an overview of urban housing management in Brazil. The intention here is to understand the manner by which Brazilian urban policies are combined into actual public policies in Brazil and Rio Grande do Sul municipalities, considering the peculiar state of affairs of two administrative spheres of Brazilian urban policies: a federal policy for planning and fund raising, and a policy for municipal management. This paper reviews a few aspects of the institutional structure adequacy from material, technical, and political standpoints, by analyzing the extent of national policy in local management. For the methodological structuring of this article, we used IBGE databases of MUNIC (Municipal Basic Information) of 2009, 2011, 2012, and 2013; the Rio Grande do Sul state PEHIS (State Social Interest Housing Plan), as well as information obtained directly through a questionnaire answered by managers.

Key Words: federal urban housing policy; municipal management in Rio Grande do Sul; institutional configuration; administrative state action

¹ Este artigo é parte do 4º capítulo da Tese intitulada “Da política urbana federal à produção do espaço municipal: a gestão habitacional no Rio Grande do Sul”, defendida em 2015 na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

² Bolsista PNPd (Programa Nacional de Pós Doutorado/ CAPES) e professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande (FURG). E-mail: ledabuonfiglio@yahoo.com.br

³ This article is part of chapter 4 of the Thesis named “From federal urban policy to the production of municipal space: housing management in Rio Grande do Sul,” defended in 2015 at Unicamp, the State University of Campinas.

INTRODUÇÃO: A CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL E O CURSO DA AÇÃO ADMINISTRATIVA NA POLÍTICA ESTATAL

Inicia-se o artigo com um breve debate sobre a configuração institucional (HIRSCH, 2010; FREY, 2000) e o curso da ação administrativa do aparelho estatal (OFFE; 1984).

Para Joachim 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, fica patente uma contradição, posto que as instituições eliminam possibilidades de ação e erguem barreiras para a liberdade individual, porém, abrem chances sociais de liberdade (FREY, 2000). 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). Para este autor, a ação social é estrangulada, 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 (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) por sua vez, 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 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. 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. 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 planeja, “programa ela própria as instituições jurídicas das quais necessita, e que só parcialmente é programada pela forma jurídica” (OFFE, 1984, p. 222). E prossegue:

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 (...). 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. 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 um consenso universal” apoiando-se na disposição de grupos sociais interessados para colaboração, no esforço de alcance das metas políticas e administrativas.

Para resumir o pensamento de Offe (1984), são 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.

Da mesma forma, outro autor 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).

Retomar-se-á 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 conjunto de políticas sociais (“o todo”). A equipe do poder Executivo municipal 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. A política implantada no município, por fim, será sempre uma disputa a ser definida por complexas relações de força.

A GESTÃO MUNICIPAL DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL E NO RIO GRANDE DO SUL

A política urbana brasileira envolve roteiros estratégicos para a intervenção sobre a realidade, obedecendo ao arranjo trinitário federativo existente. Ainda que na vida cotidiana do cidadão comum seja 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), o curso da política pública assinala o aparelho federal como órgão da produção e concepção da política, enquanto inscreve o município como a instância da implantação e execução. Essa escala local 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.

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 se designará *capacidade de gestão* para um conjunto de possibilidades e limitações de ordem estrutural calcadas em contextos sociais e materiais específicos. Tal conjunto se desdobra em pelo menos três, a saber: capacidade institucional, capacidade técnica e capacidade política da gestão, estruturando os três subtópicos seguintes que juntos resultam num panorama da gestão municipal nacional e regional.

CAPACIDADE INSTITUCIONAL DA GESTÃO

De que forma a configuração institucional municipal pode produzir efeitos decisivos na política urbana e habitacional em curso? A institucionalização de um órgão específico no município é necessária para tratar a política urbana habitacional federal?

Antes de responder a essas questões, recorreremos 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. Naquele ano de referência, os municípios brasileiros existentes totalizavam 5.560.

Entre aqueles municípios brasileiros que possuem estrutura na área de habitação, no caso um órgão específico, como uma Secretaria exclusiva para 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 exclusiva, sem linhas de ação/metaspécíficas e 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 e 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. 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 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 Rio Grande do Sul.

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 1, a seguir.

Tabela 1 - 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.

Dados: Munic, 2009; Munic, 2011; PEHIS (2012) / LATUS CONSULTORIA – adaptado.

Fonte: BUONFIGLIO (2015).

Analisando a atuação dos órgãos de habitação por programas e linhas de ações promovidas, 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, que são preponderantemente de iniciativa exclusiva da prefeitura: oferta de material de construção, melhoria habitacional, oferta de lotes e regularização fundiária. 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. O contrário também ocorre: quanto menor é a indução de um programa pela ação do Governo Federal, maior é a 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. 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 desempenho⁴.

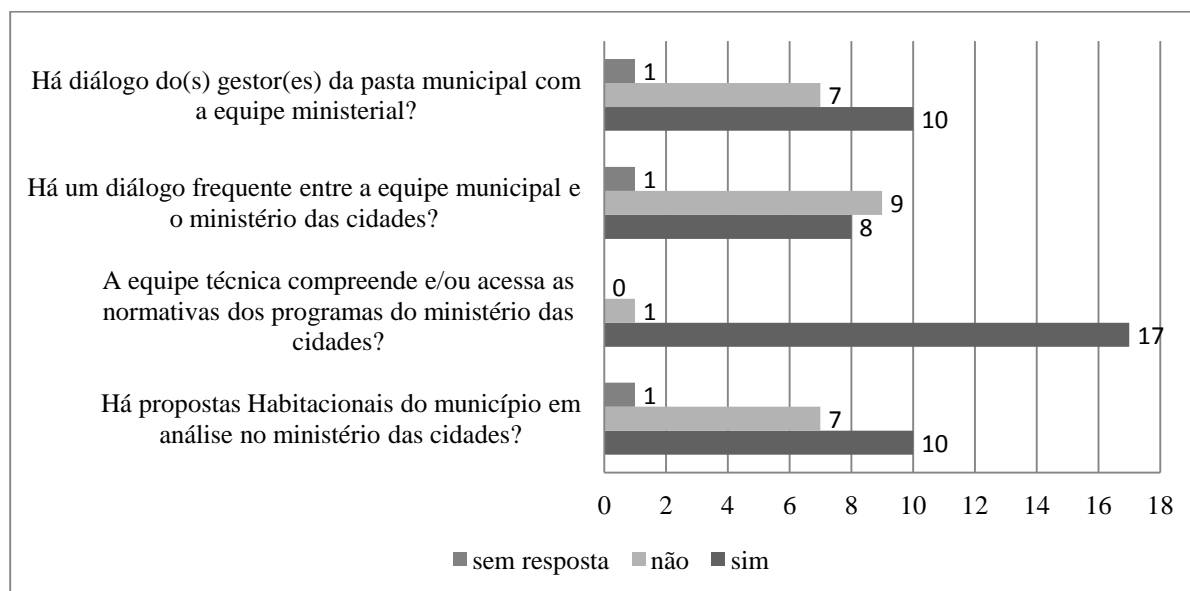
A partir dessa síntese, conclui-se que há um arranjo orientado, com uma distribuição de descentralização da política e do recurso habitacional entre os entes federados, cabendo à iniciativa do município tratar e lidar com questões mais pontuais e menos onerosas, como as melhorias das UHs e a oferta de 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 onerosos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁵.

⁴ Deve-se ressaltar 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 era o caso da Secretaria Estadual de Habitação e Saneamento do Rio Grande do Sul (SEHABS). O próprio PEHIS atestou um papel secundário daquela Instituição: menos de coordenação, execução e implementação, e mais de complementação financeira e/ou material à política habitacional (BUONFIGLIO, 2015).

⁵ 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 Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em sua segunda fase, atuando em escala nacional, o que causaria um acréscimo evidente na tabela para a construção e aquisição de UHs, tanto para o conjunto de dados do Brasil como do Rio Grande do Sul.

Para além da cobertura oficial de dados nacionais e estaduais, recorreu-se aos dados obtidos pela aplicação do Questionário⁶ que complementou a análise do papel assumido por cada ente federado, questionando a relação do órgão municipal de habitação com o órgão federal, o Ministério das Cidades, conforme Gráfico 01 a seguir:

Gráfico 01 - Relação da Secretaria Municipal de Habitação (ou órgão relacionado) com o Ministério das Cidades



Dados: Questionário

Fonte: BUONFIGLIO, 2015

O questionário revelou detalhes importantes de natureza qualitativa e resultados expressivos que subsidiam nossa análise. Foram três questões dirigidas aos vinte gestores municipais⁷, 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.

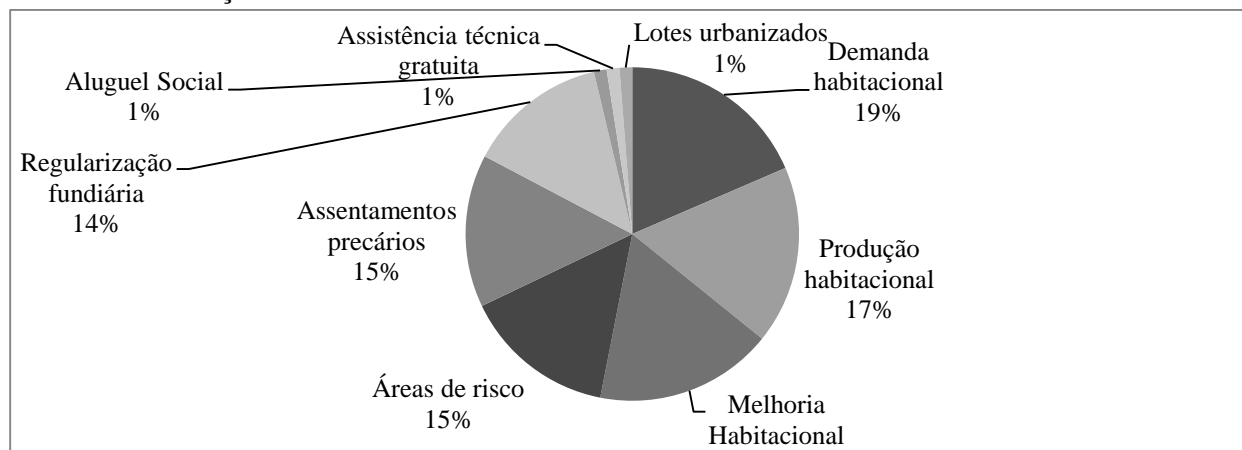
A primeira questão apresenta, como principal linha de ação, a demanda habitacional, seguida da produção e melhoria habitacionais (empatadas); as áreas de risco e os assentamentos precários expressam respostas positivas na maioria dos municípios, muito embora sejam enfoques prioritários de diversos programas 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 02.

⁶ Questionário elaborado e aplicado para a Tese no Fórum Estadual de Gestores Públicos Municipais (Porto Alegre, 15-16/05/2014). (BUONFIGLIO, 2015).

⁷ 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.

Gráfico 02 – Atuação das Secretarias Municipais de Habitação (ou órgão relacionado) por Linhas de Ação

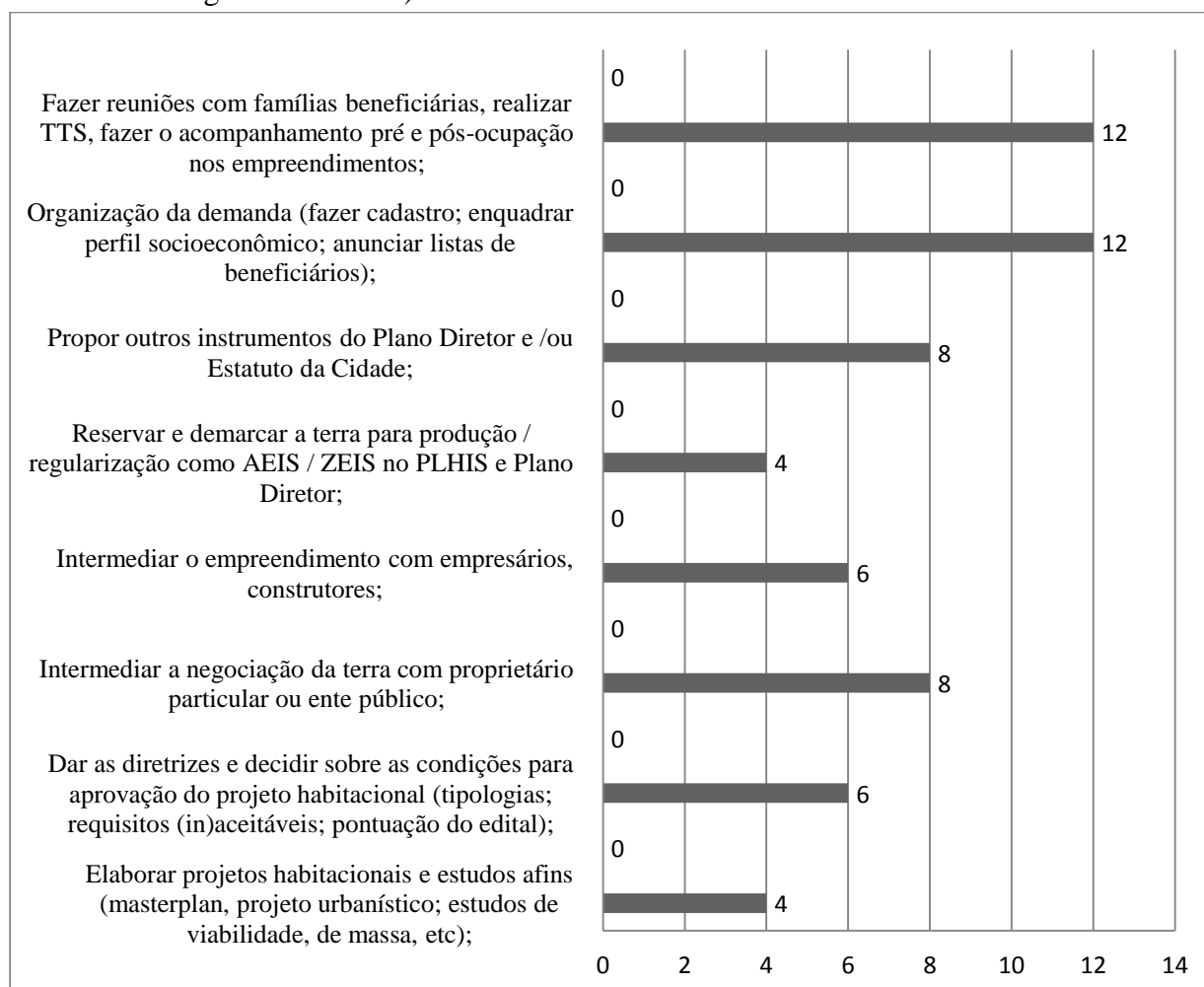


Dados: Questionário

Fonte: BUONFIGLIO (2015).

A segunda questão buscou dos gestores a compreensão das competências do órgão de habitação, conforme Gráfico 03.

Gráfico 03 – Quais as atribuições que competem às Secretarias Municipais de Habitação (ou órgão relacionado)?



Dados: Questionário

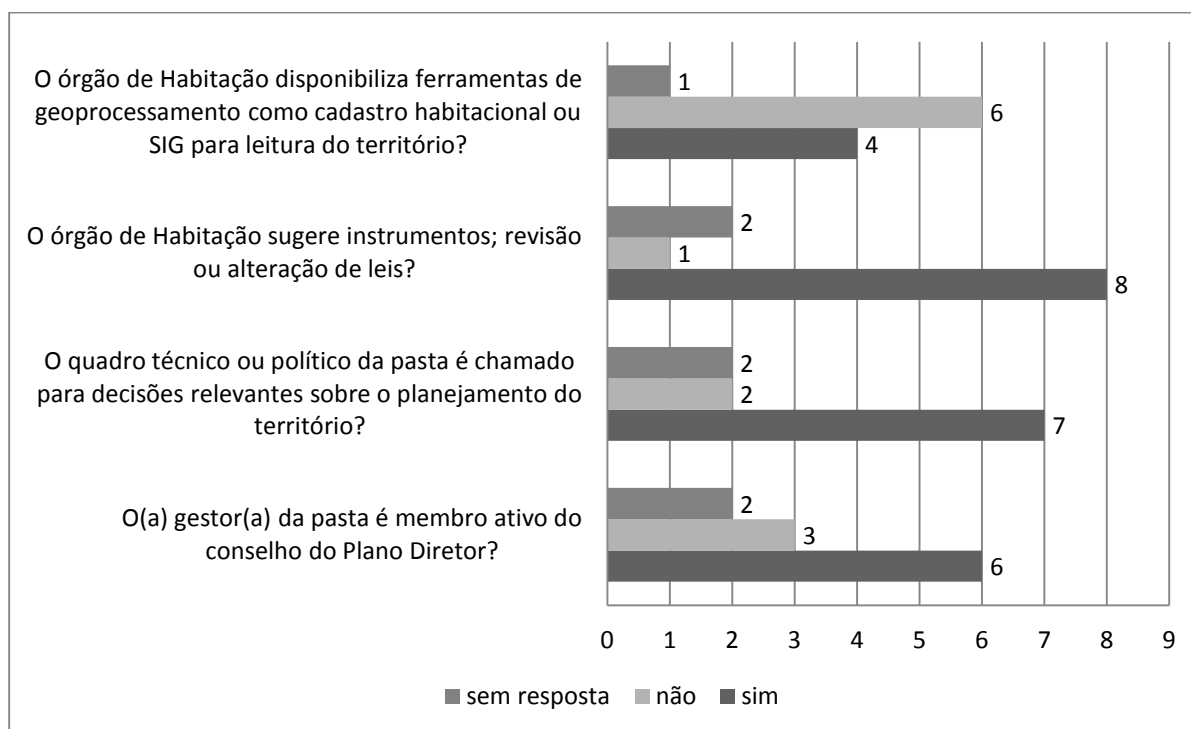
Fonte: BUONFIGLIO (2015).

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 pela escala federal – 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. Registram-se ao menos cinco momentos no curso de ação⁸. 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 04.

⁸ 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).

Gráfico 04 - De que maneira o órgão habitacional pauta o planejamento do território municipal?



Dados: Questionário

Fonte: BUONFIGLIO (2015).

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.

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.

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 confiança 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 *peçoal 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 conseqüentemente, são consubstanciais ao lugar próprio desse pessoal na divisão social do trabalho” (POULANTZAS, 1985, p. 181).

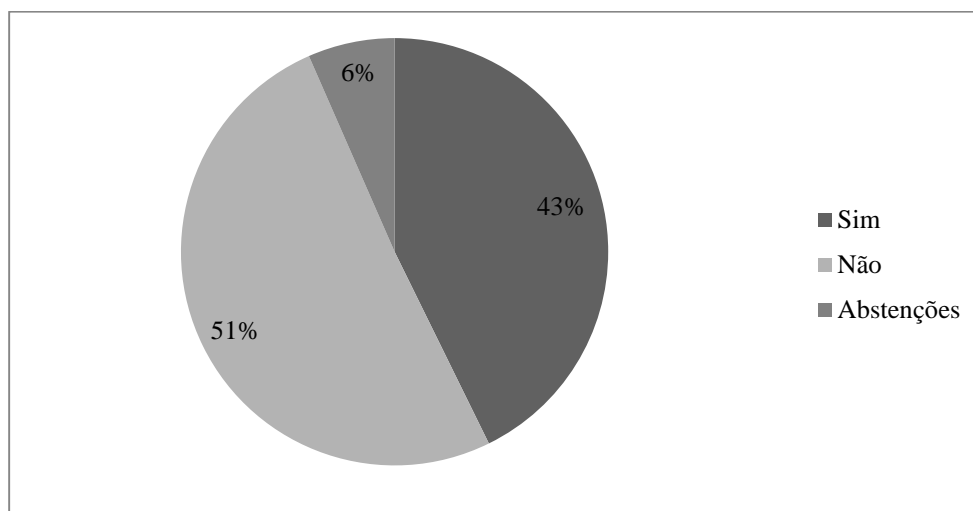
Não é à toa que, ao longo das quatro Conferências Nacionais das Cidades, surgiram inúmeras demandas para o fortalecimento da estrutura administrativa municipal e da capacitação de administradores públicos, de modo a acompanhar o novo enquadramento técnico e jurídico da questão urbana no país. Em realidade, 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).

No caso afirmativo de existência de Departamento, Secretaria ou Coordenação de Habitação e/ou Regularização Fundiária, o PEHIS analisou quanto à existência de 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.

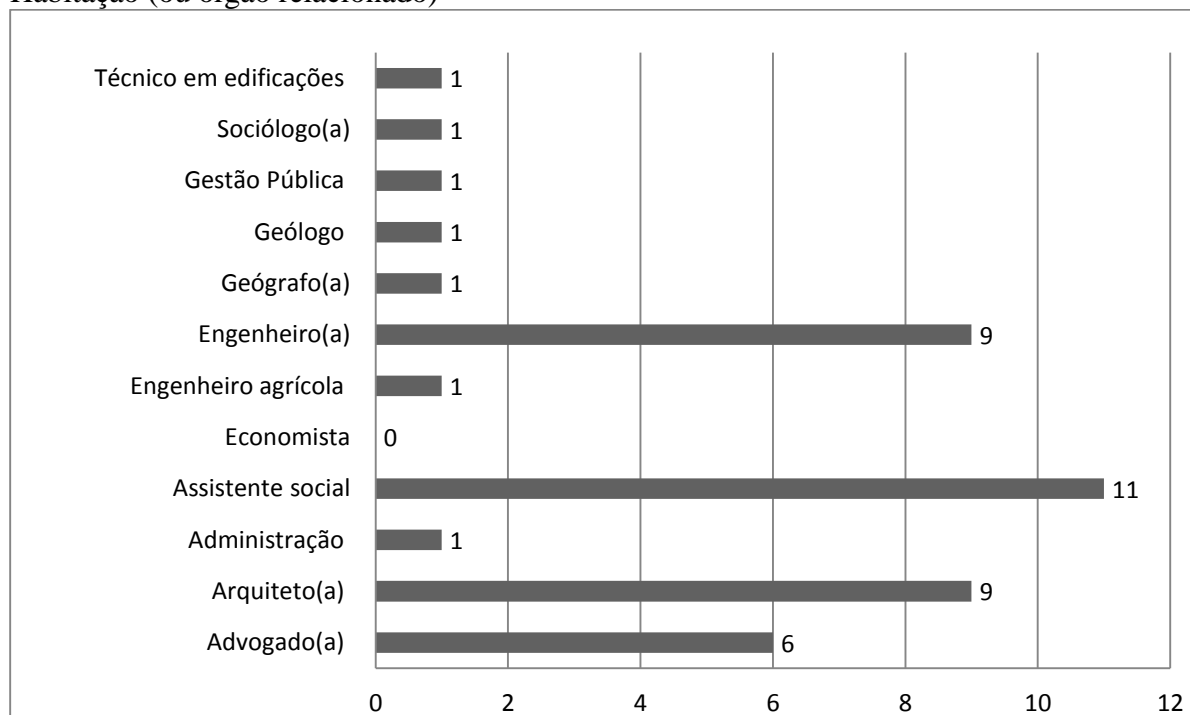
Gráfico 05 - Existência de quadro(s) técnico(s) efetivo(s) no órgão de habitação



Dados: Questionário
Fonte: BUONFIGLIO (2015).

Para compreender como é a composição do quadro técnico efetivo, recorre-se ao questionário, conforme Gráfico 06, abaixo:

Gráfico 06 - Equipe técnica de funcionários e suas respectivas áreas de atuação em Secretarias de Habitação (ou órgão relacionado)

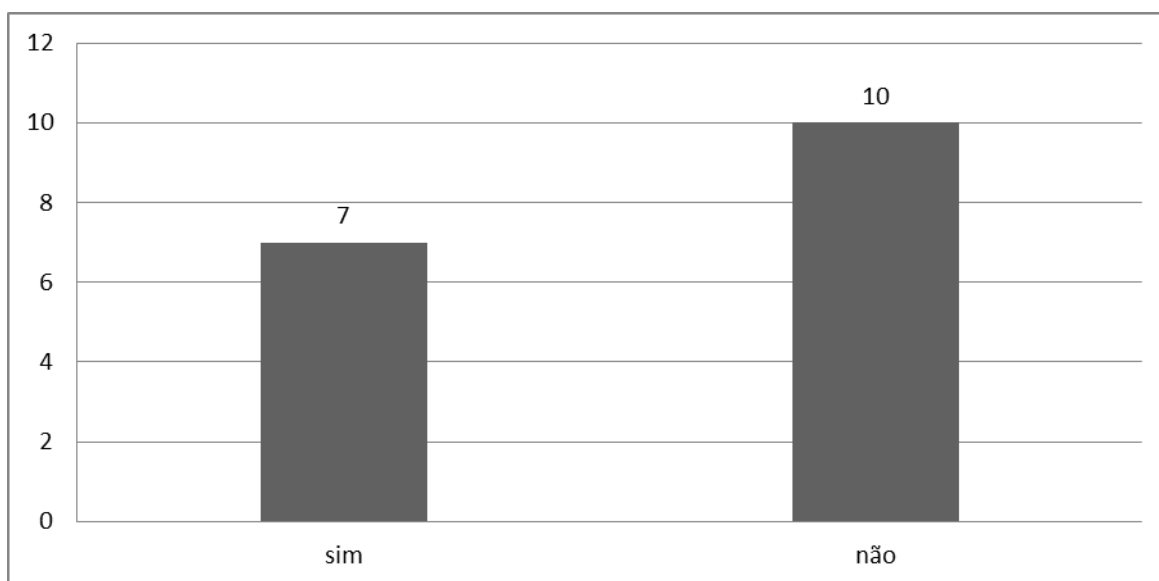


Dados: Questionário

Fonte: BUONFIGLIO (2015).

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 07, a seguir.

Gráfico 07 - Participação da equipe municipal em Programas federais de capacitação



Dados: Questionário

Fonte: BUONFIGLIO (2015).

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”. 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. 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 municípios 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 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. 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.

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 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, 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 escala do município. 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.

Apenas em alguns anos poderemos saber os desdobramentos das “presenças populares⁹” de lideranças de movimentos de moradia, no âmbito institucional, e se e como tais presenças trouxeram 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 da “urgência social portadora de projetos, de utopias, de exigências de conhecimento” (RIBEIRO, 2005, p. 270).

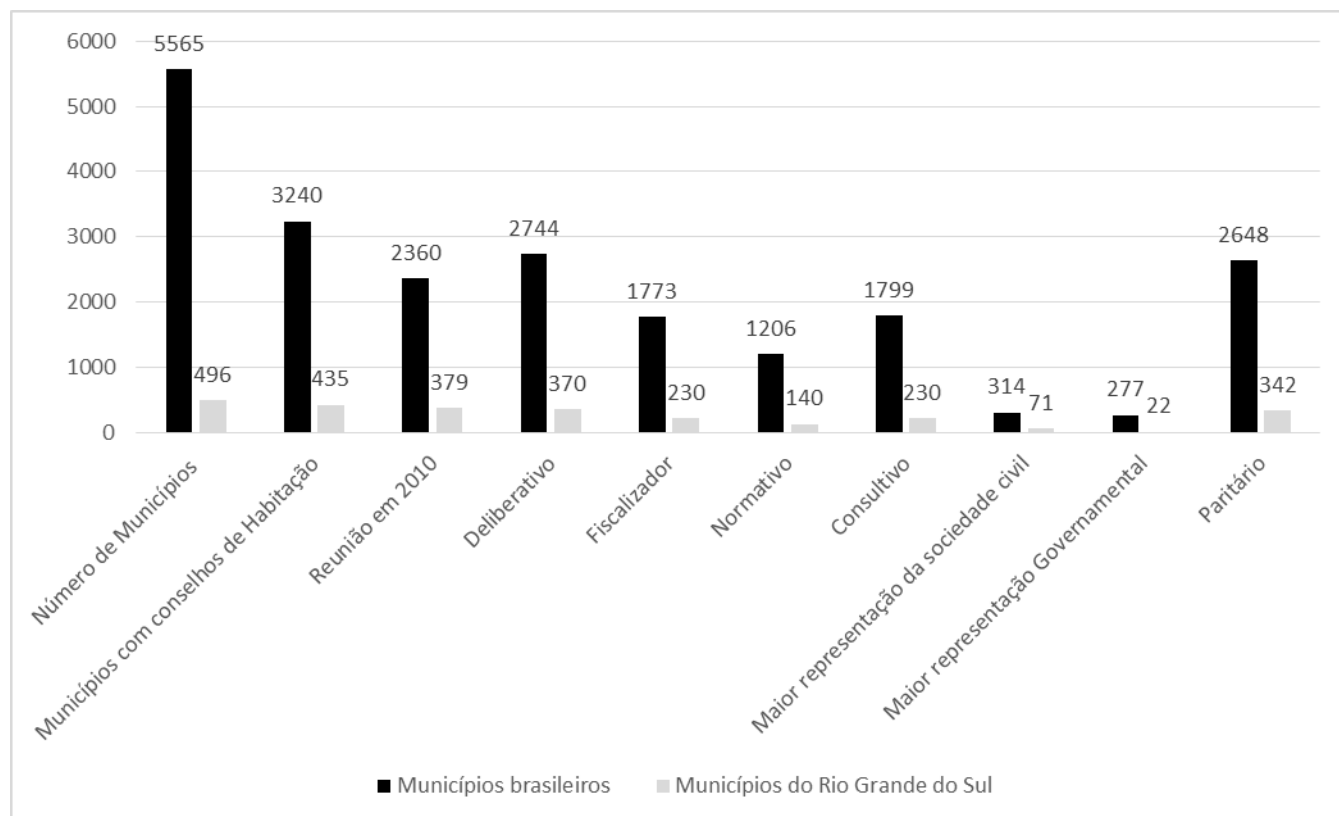
Para além dos movimentos populares, os demais agentes sociais da iniciativa privada e da sociedade civil, entre outros, como gestores de bancos públicos, universidade, empresas de consultoria, tomam seus respectivos assentos e demarcam posições na arena de lutas da esfera institucional, intermediando a relação entre o Estado e os beneficiários em potencial da política pública.

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 08.

⁹ 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. De toda forma, é possível no atual contexto 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.

Gráfico 08 - Existência de Conselho Municipal de Habitação e suas características
Brasil e RS / MUNIC 2011



Dados: Munic, 2011– adaptado.

Fonte: BUONFIGLIO (2015).

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 na produção da política de habitação de interesse social 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 habitação de interesse social (HIS) implantada pela adesão ao FNHIS/SNHIS. Sabe-se pouco sobre eles, tão somente que 630 exibiam composição paritária e 446 contavam 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”.

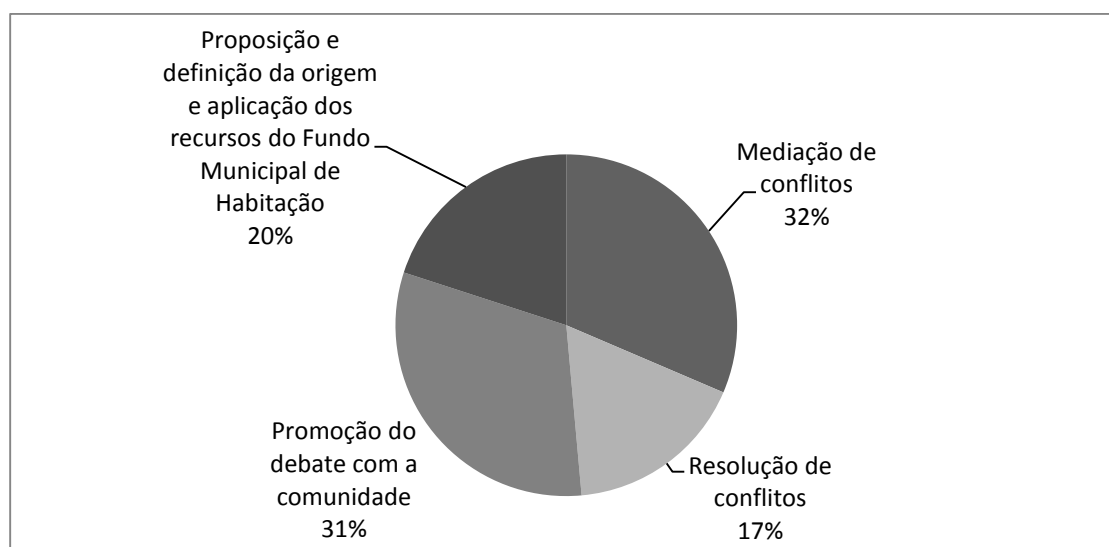
Portanto, o resultado da política urbana habitacional parece sugerir antes uma reelaboração e reapropriação mais maleáveis de ideias replicadas nas múltiplas instâncias, e não

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%). Em realidade, recorda-se exclamação de E. Maricato (2012): “nunca fomos tão participativos!”

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 (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 09, a seguir.

Gráfico 09 - Atuação do Conselho Municipal de Habitação



Dados: Questionário

Fonte: BUONFIGLIO (2015).

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 Cidade²⁰²) 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 155 estavam 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*, 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.

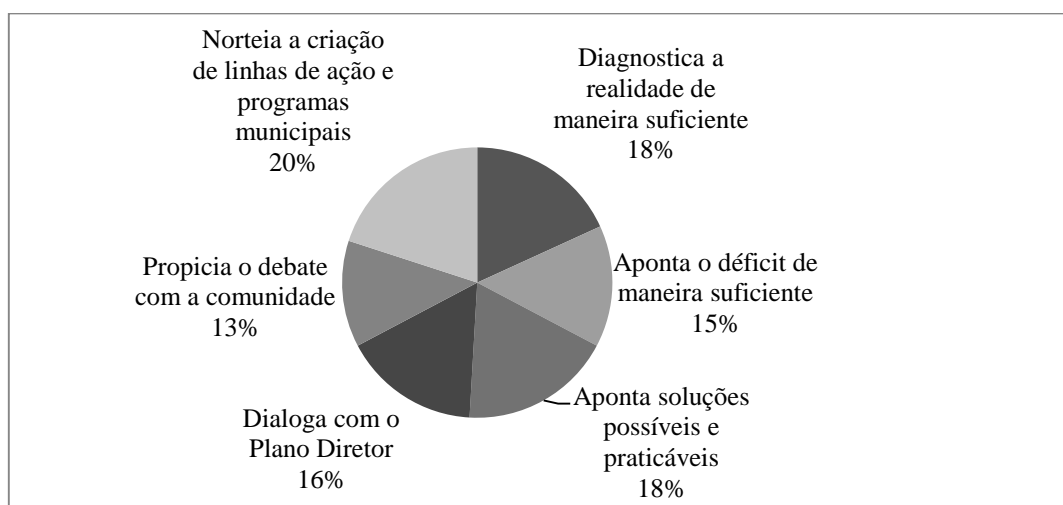
Ainda que o contexto pontuado pela política federal de habitação social pareça novo, está prenhe de elementos antigos que remontam às velhas práticas políticas incorporadas à estrutura administrativa municipal, como a elaboração do “documental técnico designado como “Plano” [que passava a] “abranger 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 largamente até hoje” (SCHWASBERG, 2011, p. 19-20). Trata-se, pois, como o autor, de reafirmar uma crítica à produção em série 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 10.

Gráfico 10 - Avaliação do PLHIS como subsídio da política municipal



Dados: Questionário

Fonte: BUONFIGLIO (2015).

É inegável que haja um contexto político urbano mais favorável para a rediscussão de importantes temas da política urbana no Brasil de hoje. Aprofundando o contexto político brasileiro, nunca houve tanto acúmulo de legislação federal bem como ferramentas para a gestão e para o planejamento municipal progressista. Contudo, mesmo com esse novo arcabouço técnico, institucional e jurídico destaca-se a distância real entre as diretrizes nacionais e a instância municipal da política urbana.

CONCLUSÕES

Buscou-se neste artigo, compreender o alcance e o rebatimento das políticas habitacionais nas cidades brasileiras e gaúchas explorando-se o curso de ação sinuoso entre o planejamento alhures e a execução “aqui e agora”, analisando o Estado e seus aparelhos “de perto”, isto é, na instância em que ele é a máquina operante e executora. Para que a política produzida alhures possa “aterrissar” de fato, 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.

Considera-se, de partida, que o alcance da política habitacional no município depende de diversos fatores e condições de múltiplas naturezas. Como barreiras impostas à capacidade de gestão urbana municipal, foram apontados aspectos institucionais e técnicos, que muito embora possuam peso relevante para a estruturação do aparelho local, não são estanque, e não podem ser resolvidos isoladamente. Todos os fatores estão submetidos à dimensão da natureza política, presente a todo instante. Embasando tal teoria e para apoiarmos a ênfase nos caminhos da condução da política, Offe (1984) aponta para os modos de racionalização da ação administrativa, justamente funcional à perspectiva de um Estado social, produtor de políticas públicas, e, portanto, mais afeta à negociação, busca de consenso e necessidade de legitimação ainda que pleno de conflitos e disputas no interior dos aparelhos.

Para dimensionar a questão da capacidade gestora nos municípios brasileiros modo geral, e no Rio Grande do Sul em especial, na implantação da política habitacional, retratou-se um conjunto de dados oficiais e também de questões dirigidas diretamente a gestores, resultando num panorama crítico da gestão municipal acentuado pela difícil posição em que se encontram as gestões que 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 com algum nível de protagonismo. Conhecer o curso da ação estatal do município, a partir de suas linhas de ações; atribuições, corpo técnico e sua capacidade de gerir e pautar localmente uma política federal significa analisar as condições para o rebatimento de uma política que é antes de mais, fundiária, e, portanto (re) produtora de espaço urbano. Também aqui foram apontadas questões relativas à efetividade de Conselhos Locais de Habitação e de Planos Locais de Habitação nos municípios gaúchos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, Marta. 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.
- BOBBIO, N. et al. **Dicionário de Política**. 5. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.
- BUONFIGLIO, Leda Velloso. Da política urbana federal à produção do espaço municipal: a gestão habitacional no Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado em Geografia) Campinas: Unicamp, 2015.
- 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.
- HIRSCH, Joachim. *Teoria Materialista do Estado*. Rio de Janeiro: Revan, 2010.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic). Perfil dos Municípios Brasileiros. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. (Versão digital).
- MARICATO, E. O impasse da política urbana no Brasil. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.
- 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.
- OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. (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.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres.. Presenças Recusadas: Territórios Populares em Metrôpoles Brasileiras. In: NUNES, B. F. (Org.). *Sociologia de capitais brasileiras: participação e planejamento urbano*. Brasília: Líber Livro Editora, 2006. p. 11-33.
- 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.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. **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).
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **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).
- 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.

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

