

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**REPRESENTAÇÕES SOCIAIS, ATORES E INTERESSES:  
A FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM HABITAÇÃO  
NO RIO GRANDE DO SUL (1999-2002)**

**Marcelo Gomes Larratea**

**Porto Alegre  
Novembro de 2004**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**REPRESENTAÇÕES SOCIAIS, ATORES E INTERESSES:  
A FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM HABITAÇÃO  
NO RIO GRANDE DO SUL (1999-2002)**

**Marcelo Gomes Larratea**

**Dissertação de Mestrado apresentada como  
requisito parcial para obtenção do título de  
Mestre em Ciência Política**

**Orientador:**

**Prof. Dr. Odaci Luiz Coradini**

**Porto Alegre**

**Novembro de 2004**

## **AGRADECIMENTOS**

À CAPES, cujo auxílio foi fundamental para a realização desta dissertação; ao meu orientador, Prof. Coradini, pela contribuição permanente ao longo dos últimos anos, e pelo seu rigor e espírito crítico, que serviram sempre como estímulo para a superação dos impasses que surgiram ao longo da pesquisa; ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e aos professores do curso de Ciências Sociais, pelo cuidado em proporcionar aos alunos uma formação consistente. Agradeço também ao pessoal do NUPERGS, pelo convívio durante toda a graduação, que me incentivou a entrar no mestrado; à todos os que contribuíram na realização da pesquisa, especialmente à Nelson Spolaor e Roberto de Azevedo e Souza, pela disponibilidade e pelos dados fornecidos.

Um agradecimento especial à Andrea; a sua dedicação, apoio constante - e sobretudo paciência - foram os alicerces indispensáveis que me possibilitaram finalizar esta dissertação.

## **LISTA DE SIGLAS**

AMG - Associação Municipalista Gaúcha

ARC – Assessoria de Relações Comunitárias

BNH - Banco Nacional da Habitação

CEH – Conselho Estadual da Habitação

CEPI – Conselho Estadual dos Povos Indígenas

COHAB - Companhia Habitacional

COREDES - Conselhos Regionais de Desenvolvimento

DECOOP – Departamento de Cooperativismo Autogestionário e Popular

DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação

DEPRO – Departamento de Produção e Programas Habitacionais

DERER – Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento

FAMURS – Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul

FETAG – Federação dos Trabalhadores da Agricultura

FRACAB - Federação Rio-grandense das Associações Comunitárias e de Bairro

IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil

MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia

MPA - Movimento dos Pequenos Agricultores

MST – Movimento dos Sem-Terra

OP – Orçamento Participativo

SEHAB – Secretaria Especial da Habitação

SINDUSCON - Sindicato das Indústrias da Construção Civil

UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre

## SUMÁRIO

## LISTA DE SIGLAS

## RESUMO

## ABSTRACT

## INTRODUÇÃO.....01

- 1. QUADRO DE REFERÊNCIA TEÓRICA DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS ..... 11**
  - 1.1 Fundamentos na análise da ação pública.....11
  - 1.2 A gênese da ação pública e o processo de formação de agenda.....16
  - 1.3 O papel dos atores na formação das políticas.....19
  - 1.4 Teorias da ação pública.....25
  
- 2. CONSTRUÇÃO DE REFERENCIAIS E BASES DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS.....33**
  - 2.1 Redefinindo o setor: a 1º Conferência Estadual da Habitação.....33
  - 2.2 Mobilização política e definição das “regras do jogo” na implementação da Conferência.....44
  - 2.3 Propostas e grupos atuantes nas Pré-Conferências Regionais.....51
  
- 3. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL, PROGRAMAS E PROJETOS: DECISÃO E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS NA SECRETARIA DA HABITAÇÃO..... 60**
  - 3.1 A Secretaria Especial da Habitação – Estrutura e organização.....60
  - 3.2 Programa Moradia Popular.....66
  - 3.3 Programa de Regularização Fundiária.....68
    - 3.3.1 Projeto Morada São Pedro.....70
    - 3.3.2 Projeto Santa Marta.....72
  - 3.4 Programa de incentivo às cooperativas habitacionais auto-gestionárias.....74
  - 3.5 Programa Habitação Rural.....79
  - 3.6 Programa Habitação Indígena.....80

<b>4. ATORES, ESPAÇOS DECISÓRIOS E CONFLITO DE INTERESSES NA FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS.....</b>	<b>83</b>
4.1 O Conselho Estadual da Habitação.....	83
4.2 A dinâmica das reuniões.....	87
4.2.1 O perfil dos conselheiros.....	98
4.3 Representações divergentes e oposição de interesses em torno da questão habitacional.....	101
4.3.1 O problema habitacional e as suas “soluções”.....	102
4.3.2 O Conselho Estadual da Habitação e o Orçamento Participativo.....	105
4.3.3 Interesses e influência na formação das políticas.....	108
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>113</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>116</b>
<b>ANEXOS</b>	

## **RESUMO**

Esta dissertação tem como foco a análise das políticas habitacionais durante o governo Olívio Dutra (PT) no Rio Grande do Sul (1999-2002). Partindo da reconstituição dos procedimentos adotados pelo governo em questão para lidar com o "problema habitacional", foi possível identificar aspectos importantes do processo decisório - a influências dos diversos atores sociais, suas estratégias e possibilidades de participação na formação das políticas e seus padrões de relação com o Estado. Considerando que subjacente a qualquer política pública encontra-se um conjunto de valores, crenças e concepções específicas, os programas e planos de ação formulados carregam um sentido análogo às representações sociais dos seus formuladores. A partir dos interesses dos diferentes segmentos no setor da habitação, surge como ponto central a disputa pela criação ou ampliação de espaços de "participação política", ou seja, de canais de acesso à influência efetiva nas decisões governamentais.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas - Processo Decisório - Habitação

## **ABSTRACT**

This dissertation has as focus the analysis of the dwelling public policy through the government Olívio Dutra (PT) in Rio Grande Do Sul (1999-2002). Starting from the reconstitution of the procedures adopted for this government to deal with the "dwelling problem", was possible to identify most important features of the decision making - the influences of social actors, its strategies and possibilities of participation in the policy making and its standards of relation with the State. Considering that underlying to any public policy finds-itself a set of values, beliefs and specific conceptions, the programs and flats of action formulated carry an analogous sense to the social representations of his creatives. From the interests of each group in the "dwelling community", arises as a central point it disputes by the creation or enlargement of spaces of "political participation", in other words, channels and connections to the effective influence in the governmental decisions

**Key Words:** Public Policy - Policy Making - Dwelling Problem



## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a temática “políticas públicas” vem ocupando um espaço crescente na prática das ciências sociais em geral e da ciência política no Brasil, tanto no que diz respeito a pesquisas empíricas e estudos de caso quanto em relação ao debate acerca dos modelos teóricos, paradigmas e métodos de análise.

Entretanto os estudos na área, ao analisarem programas e políticas específicas, via de regra orientam-se segundo a lógica dos órgãos de governo, balizados pela tradição disciplinar da administração e da economia, tendo como meta principal a atribuição de eficiência, eficácia e efetividade. Estes conceitos são construídos conforme critérios freqüentemente interpretados como “naturais” para os analistas, e processos sociais complexos de construção de referenciais, caracterizados por conflitos, negociação e convencimento passam ao largo das análises, assumidos como postulados. Assim, as pesquisas de avaliação baseadas em critérios “técnicos” mostram-se mais afeitas a finalidades para as quais não estão originalmente direcionadas, incluindo a utilização própria da lógica eleitoral e partidária, servindo como peça legitimadora das ações de partidos e coalizões, ou, inversamente, podendo ter um caráter de “denúncia”, apontando para o que deveria ser feito. Além disso, o estudo de políticas tende a se tornar, em certas condições, quase que exclusivamente matéria de administração pública, a cargo de burocracias especializadas.

Neste sentido, uma das questões que se coloca é a necessidade de análises cujo arcabouço teórico e sustentação analítica sejam de fato próprios da ciência política e da sociologia, sendo que a formulação de problemas de pesquisa esteja

circunscrita nos marcos destas disciplinas. Isso não significa a negação da economia, da administração, ou de qualquer campo de conhecimento como pertinente para a análise de políticas. Destacamos somente o problema da institucionalização acadêmica de uma sub-área de conhecimento extremamente fragmentada e com diversas ramificações, recortes e ângulos de análise, e dos conseqüentes desafios que são colocados na tarefa de consolidação da análise de políticas públicas enquanto um campo disciplinar próprio das ciências sociais. A definição do objeto e das abordagens por parte dos pesquisadores é sempre problemática, uma vez que

*... a proximidade da disciplina com os próprios órgãos governamentais enseja um risco duplo: a possibilidade de a dimensão analítica ser subsumida em análises normativas e prescritivas, e de a agenda de pesquisa ser pautada pela agenda de governo. (MELO, 1999, p. 91).*

As dificuldades apontadas por Melo demonstram a preocupação com o desenvolvimento de pesquisas orientadas sobretudo pelo interesse analítico, dentro de uma agenda construída e pautada de acordo com critérios acadêmicos. Neste processo de delineamento e de definição dos pressupostos e da especificidade nas formas de análise de políticas, é salientada no atual debate a questão da demarcação de competências:

*... a nós cientistas políticos, sociólogos e antropólogos caberia o empenho de analisar políticas como práticas políticas, práticas essas onde a interação entre interesses, valores e normas merece tanta consideração quanto os critérios técnicos e as restrições orçamentárias. (REIS, 2003, p. 13)*

Não obstante os problemas no que tange à definição das questões específicas a serem pesquisadas, assim à adequação das técnicas e dos procedimentos metodológicos, afirma-se que

*Há poucas dúvidas quanto ao objeto de análise da subdisciplina de políticas públicas. A análise do “Estado em ação”, para repetir o título do influente livro de Jobert e Muller (1987), tem como objeto específico o estudo de programas governamentais, particularmente suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica. (ARRETCHE, 2003, p. 8)*

As tentativas de delimitação de temas, a escolha de quadros conceituais e as demais prescrições teóricas e metodológicas anteriormente citadas informam a existência de um esforço que visa à construção de um espaço acadêmico no qual se operem certas práticas que possibilitem um maior grau de institucionalização dos procedimentos comuns aos pesquisadores na área de análise de políticas públicas. Estas práticas referem-se à formação de esquemas de análise e, ainda, à atribuição de formas de competências específicas que vinculem a ciência política, e mais genericamente as ciências sociais, à análise de políticas.

Esta dissertação tem como foco a análise das políticas públicas em habitação no Rio Grande do Sul durante o governo Olívio Dutra (PT), no período de 1999-2002. Tendo em vista a dimensão dupla de uma política pública – dimensão “intelectual”, enquanto criação e difusão de determinados tipos de “soluções” para “problemas” que passam a compor a agenda governamental; e dimensão decisória, que inclui a elaboração de projetos e programas (*policy*), segundo as regras do jogo político, envolvendo alocações de recursos orçamentários (Jobert e Muller, 1987) –, a pesquisa fundamentou-se na exposição das *policies* elaboradas, na análise dos referenciais políticos e nas estratégias e tipos de recursos acionados pelos atores sociais, que imprimiram uma lógica específica às ações do governo estadual no campo da chamada “habitação popular” durante o período em questão.

A política pública estadual em habitação é o objeto empírico que possibilitou a análise de certas dinâmicas e padrões de interação entre os grupos políticos e sociais envolvidos com a questão habitacional, além das suas relações com o Estado, e do tipo de influência, por parte destes grupos, que pode ser verificada no processo de formação de políticas. Questões de fundo como a própria concepção de problema habitacional (e o que deve ser feito para “solucioná-lo”), assim como as modalidades de acesso ou limitação de interesses à decisão estão imbricadas nos referenciais ideológicos que se constituem nos pilares que fornecem “identidade” a uma política pública. A análise de políticas públicas, especialmente no Brasil, ainda é tarefa problemática, tanto do ponto de vista da pesquisa empírica, no que tange ao acesso às informações relevantes nos órgãos estatais, como do ponto de vista da elaboração teórica, como foi destacado anteriormente. Conforme Jobert e Muller (1987, p.52), a maior lacuna na análise de políticas públicas é a inexistência de uma teoria da gênese social das políticas, com o intuito de responder o porquê e sobretudo como, a partir de uma determinada situação socioeconômica, uma política setorial é ou não elaborada.

As políticas habitacionais, assim como outras políticas de cunho “social”, como a saúde, passaram por transformações radicais no Brasil após a redemocratização e a promulgação da nova carta constitucional. Essas mudanças, no que tange à habitação, afetaram o sistema como um todo, já que foram alterados diversos aspectos políticos e organizacionais que constituíam o setor. Como é sabido, a política pública em habitação durante as décadas de 60 e 70 esteve alicerçada na atuação do Banco Nacional da Habitação (BNH), em articulação com as Companhias Habitacionais (COHABs) estaduais e municipais, caracterizando um modelo

marcado pela centralização normativa associada a uma descentralização executiva. As decisões quanto às modalidades de financiamento e distribuição de recursos, as formas de distribuição e comercialização de unidades, em suma, as regras da política de habitação, estavam a cargo da esfera federal de governo, cabendo aos governos locais a execução de programas e a seleção dos beneficiários dos serviços de habitação (Arretche, 1995).

Por uma série de razões que fogem ao escopo deste trabalho<sup>1</sup>, o chamado “modelo BNH” chegou ao seu esgotamento em meados da década de 80. O que se operou foi uma espécie de vácuo, seguido de uma incipiente redistribuição de papéis políticos nos trabalhos de formulação, financiamento, implementação e gestão do setor habitacional, tendo em vista que

*A área de habitação sofreu mudanças dramáticas no desempenho efetivo de papéis pelas diferentes instâncias de governo. Elas não resultaram, porém, de transformação do marco legal que promovesse a redistribuição de funções ou de políticas governamentais deliberadas. Foram conseqüência da desarticulação progressiva da instância federal. Esta deveu-se a mudanças institucionais e, principalmente, à redução drástica dos recursos que alimentaram a política habitacional centralizada por mais de 20 anos. Foi um caso exemplar de descentralização espontânea, ou por ausência: na medida em que o governo federal foi perdendo capacidade de ação, estados e municípios começaram a desenvolver políticas próprias, assumindo de forma autônoma a responsabilidade por decisões sobre programas e por seu financiamento. (ALMEIDA, 1994, p. 38)*

Ainda que este movimento tenha se efetuado, é necessário destacar que há pouca ou nenhuma relação de causalidade na questão do deslocamento de atribuições. A afirmação de que a ausência de políticas nacionais tenha por si própria provocado a colocação da questão habitacional na pauta de governos estaduais e

---

<sup>1</sup> Para maiores detalhes a respeito dos fatores que ocasionaram a falência do BNH - como os conflitos intra-burocráticos e o problema da mobilização de grupos e suas conseqüências - ver MELO (1993) e ARRETCHÉ (1995).

municipais não é plausível, pois desta forma estaríamos supondo uma espécie de automatismo no processo de formação da agenda política, além de considerar a questão habitacional como um problema “natural” e objetivo, e não como um movimento que requer mediação política e está em permanente redefinição, fazendo parte ou não da pauta dos governos conforme critérios sempre variáveis.

Não é possível verificar qualquer traço que confira coerência entre si às chamadas políticas habitacionais locais, uma vez que as condições de surgimento de cada experiência local tem como base a mobilização de recursos políticos, econômicos e sociais muito desiguais, com critérios de legitimação próprios e finalidades distintas. Ou seja, as condições de emergência do problema habitacional neste cenário de ausência do governo federal obedecem a lógicas distintas, e possivelmente conflitantes entre si, já que em um contexto de autonomia e de desarticulação entre as esferas de governo os programas

*são antes de tudo políticas relacionadas a planos de governo específicos, vinculados a gestões mais ou menos identificadas com a questão da oferta habitacional, seja por razões de comprometimento com os movimentos populares organizados, seja por vinculação a grupos de empreiteiros privados. (ARRETCHE, 1995)*

Na maior parte do Brasil, as articulações de governos estaduais e municipais visando à formação de políticas habitacionais iniciaram ainda no final da década de 80, através do estabelecimento de espaços institucionais de representação de interesses e de estruturas administrativas. Movimento semelhante só ocorreu no Rio Grande do Sul no ano de 1995. Consideramos este ano o “marco zero” na nova política habitacional no estado, pois a partir de mudanças jurídicas e institucionais na área da habitação - fruto de pressões e de demandas organizadas - abriu-se caminho para novas formas de mobilização de recursos sociais visando à organização de

interesses. As modalidades de acesso ao processo de formação de políticas também foram diversificadas.

Em 1995, na gestão de Antônio Britto (PMDB), foi promulgada a lei 10.529/95, instituindo o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, que representou a consagração jurídica de um estado de forças e de concepções a respeito das bases nas quais deveria se assentar a política estadual de habitação que vinha se consolidando desde o início da década, tendo como principais artífices os parlamentares ligados, de alguma forma, à questão da habitação e aos “movimentos sociais” de reivindicação por moradias. Neste mesmo ano, é criado o Departamento de Habitação, vinculado à Secretaria de Obras Públicas e Saneamento. A função assumida pelo órgão estadual consistiu na articulação e no apoio, em âmbito local, das políticas nacionais de habitação existentes à época, como os programas Pró-Moradia e Habitar-Brasil.

Em síntese, nesse período a questão da habitação não foi articulada com o chamado “programa de governo” como um todo, tampouco houve a mobilização por parte do poder executivo ou mesmo do poder legislativo visando à criação de uma “coalizão de interesses” em torno das políticas habitacionais. A instituição do Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, através da lei 10.529/95, por si só significou “letra morta”, pois se por um lado havia o interesse de determinadas forças políticas e sociais em sua aprovação e na criação de espaços efetivos de formação de políticas, por outro lado havia incompatibilidade entre o modelo proposto por esses segmentos sociais e a agenda política e as prioridades do governo recém-eleito e das forças que o sustentavam. Esta idéia é reforçada também do ponto de vista material,

já que a dotação orçamentária para o setor durante o período 1995/1998 foi praticamente nula, à luz dos recursos disponibilizados para outras secretarias.

O tratamento da política habitacional como um problema de gestão de programas oriundos do governo federal, aliado à ausência de recursos próprios, funcionou como uma espécie de mecanismo seletor daquilo que era possível fazer para solucionar o “problema da habitação”, ao mesmo tempo em que limitava o acesso dos grupos que buscavam a implementação do Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social à tomada de decisão. Esta situação remete ao conceito de “não-decisão” que, segundo Jobert (1992, p. 224), abarca os casos onde certas demandas de ação estatal não podem ser de todo refutadas pelos governos, que as adotam ao nível do discurso político sem que, no entanto, se criem as condições propícias para a elaboração de políticas propriamente ditas. A não-mobilização geral de recursos (políticos e econômicos) transforma o processo de formação de políticas em uma espécie de desenho no vazio, reduzindo-o a retórica e discurso. Desta forma, um dos critérios que conferem materialidade e substância a este processo é a disponibilidade de meios (institucionais, burocráticos e orçamentários) através dos quais os interesses possam se constituir e afirmar.

Para a realização da pesquisa, com o intuito de desvendar os processos e questões mencionadas anteriormente, foram utilizados basicamente dois tipos de dados: secundários, sobre programas, projetos e configuração institucional das políticas habitacionais (legislação estadual, relatórios, atas e material de divulgação, entre outros), obtidos na Secretaria da Habitação ou através de fontes não-governamentais, que tiveram participação na montagem das políticas; e primários, acerca do processo decisório, obtidos através de sete entrevistas semi-estruturadas,



com o Secretário da Habitação e com seis integrantes do Conselho Estadual da Habitação, escolhidos pelo critério da frequência nas reuniões do Conselho e pela entidade que representava. Além do Secretário (presidente do Conselho) foram entrevistados os representantes dos seguintes grupos: Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), Cooperativas Habitacionais Autogestionárias, Sindicato das Indústrias da Construção Civil (Sinduscon), Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Associação Gaúcha Municipalista (AGM) e Federação Rio-Grandense das Associações Comunitárias e de Bairro (FRACAB).

No capítulo um, a preocupação foi situar o problema em pauta de forma a integrá-lo ao arcabouço conceitual que serve como “base teórica” à análise de políticas públicas. A revisão da literatura foi feita com o intuito de demonstrar que, por um lado, a exposição de conceitos e teorias é pertinente na medida em que estes podem ser relacionados a objetos empiricamente definidos e que, por outro lado, os processos sociais a serem analisados não se encerram em si próprios, não são meros acontecimentos que possam ser explicados à luz de abordagens empiricistas. A atribuição de “sentido” e a constatação de que os processos analisados, mais do que fenômenos isolados, representam a colocação em prática de certos padrões de interação social, que têm no objeto empírico uma expressão destas relações, somente é possível se observada através do prisma da “teoria” e do acúmulo conceitual.

Com o objetivo de “reconstituir” um dos processos mais importantes na formação das políticas habitacionais, justamente aquele em que foram definidas as diretrizes do setor e as condições e possibilidades de construção do referencial, o foco do capítulo 2 é a 1ª Conferência Estadual da Habitação e os demais eventos simultâneos à sua realização, que lhe serviram de base (como as Pré-Conferências

Regionais), ao longo do primeiro ano do governo petista. A ênfase recaiu nas entidades participantes do processo, nas formas de seleção dos grupos atuantes e nas modalidades de acesso à decisão, considerando os mecanismos institucionais de “filtragem” de demandas definidas pelo governo.

Na análise de políticas públicas, dois fatores devem ser levados em conta: o aspecto “ideológico”, que fundamenta a própria idéia do problema em pauta e as suas possibilidades de resolução; e o aspecto decisório, que envolve o embate de interesses e a busca pela ampliação dos recursos de que dispõem os atores, sejam esses recursos políticos ou econômicos (Jobert e Muller, 1987). Ou seja, trata-se de um processo marcado por uma lógica “intelectual”, sem esquecer, porém, a dimensão decisória e material, onde “perdas e ganhos” objetivos estão em jogo.

No capítulo 3 são expostos os principais programas e projetos formulados pela Secretaria da Habitação, com destaque para as “metas” a serem alcançadas, para os grupos beneficiados e para os recursos orçamentários disponibilizados às políticas habitacionais.

Finalmente, no capítulo 4 são exploradas as concepções dos grupos atuantes na elaboração da política habitacional e as clivagens sociais e políticas que influenciaram a formação e a organização dos interesses. Estas questões são colocadas levando-se em conta a existência de um cenário político específico, com arenas próprias para a canalização dos conflitos, tendo como pano de fundo a tentativa de construção de espaços diferenciados de decisão e representação, com a finalidade de ampliar o espaço político de determinados segmentos sociais.

## **1. QUADRO DE REFERÊNCIA TEÓRICA DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A centralidade do Estado enquanto objeto de estudo para diversas áreas do conhecimento, especialmente para a filosofia e para as ciências sociais, é um fenômeno notório e facilmente verificável. Questionamentos acerca da natureza, da função e da legitimidade do Estado são recorrentes ao longo da história do pensamento político. Não obstante, também é possível o desenvolvimento de uma abordagem que tenha como enfoque analítico o estudo da *ação* do Estado. E esta análise é operada de forma diversa, já que

*estudar a ação pública não consiste (mesmo que essa questão seja pertinente) em refletir sobre o papel e a legitimidade do Estado como forma política abstrata, mas sim em compreender as lógicas em jogo nas diferentes formas de intervenção sobre a sociedade, e a identificar os modos de relação existentes entre atores públicos e privados, e compreender como a ação pública reveste as fronteiras entre Estado e sociedade de um caráter dinâmico e fluído. (MULLER & SUREL, 1998, p. 9)*

A colocação de tais idéias em termos práticos aponta para a necessidade de, ao lidar com a análise de uma política governamental, realizar um recorte empírico e operacional bem definido, pois os efeitos da ação pública e as relações entre atores sociais somente podem ser apreendidas através do estudo de cenários políticos específicos, empiricamente demarcados.

### **1.1 Fundamentos na análise da ação pública**

A ação governamental, por meio das políticas públicas, produz mudanças materiais como efeitos práticos mais facilmente observáveis. Além disso, é também

importante a observação das transformações nas representações sociais, de forma a alterar valores, símbolos e percepções, tanto em relação à política específica em pauta quanto em relação ao sistema político em geral. O processo permanente de re-significação política é que confere dinamismo à “invenção” dos problemas políticos e às suas “soluções”. Neste sentido,

*um aspecto qualquer da realidade social só se torna objeto de política pública através de um processo socialmente mediado. A construção social de um campo de intervenção estatal, portanto, não mantém nexos causal com carências sociais objetivas. (MELO, 1991, p. 65)*

Desta forma, não existem problemas sociais evidentes por si próprios, cuja mera ocorrência os vincule automaticamente a algum tipo de ação estatal, evitando-se assim sua naturalização, e mais ainda, a naturalização das soluções. O reconhecimento de um problema e a elaboração de respostas a ele são processos de luta política e de imposição de “visões de mundo”, estando ambos integrados, influenciando-se reciprocamente, de forma cíclica. Os conflitos em torno das definições e decisões nas políticas públicas sustentam-se através das leituras concorrentes da realidade social. Assim, “toda ação social implica, portanto, uma operação de definição social da realidade, que é por sua vez constitutiva do ator e predetermina em grande parte sua linha de conduta” (Jobert, 1992, p. 220). O fundamento da ação social remete a um quadro de referência e decodificação da realidade que possibilite torná-la inteligível. A leitura do real e a atribuição de sentido

*implica(m) a seleção de um conjunto de fatos significativos e na ocultação simultânea de outros fenômenos considerados como residuais ou marginais... a seleção de um esquema de interpretação depende em grande parte da posição dos grupos na estrutura social. Mais: a constituição dos atores sociais depende também dos seus esquemas de interpretação. De fato, não há relação imediata entre os interesses objetivos gerados na estrutura social e os atores que participam do jogo político: a formação do ator depende igualmente do modo de definição da realidade social (JOBERT, 1992, p. 220).*

A formação de referenciais de políticas públicas está associada, portanto, a um processo de “modelização” da vida social. Segundo Jobert e Muller (1987), os referenciais de políticas públicas apresentam três dimensões:

- a) uma dimensão cognitiva: os referenciais fornecem os elementos de interpretação causal dos problemas a serem resolvidos;
- b) uma dimensão normativa: os referenciais definem os valores através dos quais se desenvolverá o tratamento do problema e
- c) uma dimensão instrumental: os referenciais definem os princípios de ação que devem orientar a ação em função do seu saber e valores.

Através deste modelo, é possível avaliar a base na qual se assentam as políticas públicas como sendo, antes de tudo, uma espécie de “embate de idéias”. De forma semelhante, Lakatos trabalha com a idéia de referencial aproximando-a à forma como se estruturam os paradigmas científicos, através de dois elementos: primeiramente o núcleo duro, que compreende um conjunto de crenças, princípios e normas que não serão modificadas senão em ocasião de dificuldades extremas; em segundo lugar, uma abordagem estratégica definidora do campo de ações aceitáveis e inaceitáveis e, ainda, um “cinto protetor” do referencial, formado pelo conjunto de planos, programas e ações que executam os princípios centrais do núcleo duro (Lakatos *apud* Jobert, 1992).

Em síntese, as crenças, princípios e normas pertencem ao campo político, de luta pelo poder (*politics*), e os planos e programas dizem respeito ao quadro de ação (*policy*). Os conceitos de *politics* e *policy* são definidos, em geral, nos seguintes termos: *politics* como a dimensão processual de caráter conflituoso, que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição, enquanto *policy* é a dimensão material, relacionada aos conteúdos concretos e à configuração dos programas políticos (Frey, 2000, p. 217). Uma das formas de relacionar *politics* e *policy* consiste na análise das tarefas governamentais, composta pelas etapas descritas no quadro a seguir:

<b>Identificação de um problema:</b> um problema é identificado pelo “sistema político” como demandante de tratamento e é inserido na agenda pública.
<b>Formulação de soluções:</b> as respostas são estudadas, elaboradas e negociadas de forma a estabelecer um curso de ação para a autoridade pública.
<b>Tomada de decisão:</b> o gestor governamental opta por uma solução particular que torna a política legítima.
<b>Implementação do programa:</b> a política é aplicada e administrada.
<b>Finalização da ação:</b> avaliação dos resultados e ajuste.

(Thoenig, 1985, p.18)

As “fases” acima descritas não devem ser tomadas como tais, de forma estanque e linear. Trata-se de um processo, cujas etapas interpenetram-se e influenciam-se mutuamente, numa espécie de ciclo. Não há início, meio e fim formalmente definidos, já que cada momento possibilita a realimentação do outro, dinamicamente. O esquema apresenta-se como um tipo ideal, com uma função heurística.

Uma abordagem semelhante, ao menos do ponto de vista formal, é proposta por Frey (2000, p. 226), ao dividir aquilo que ele denomina “policy cycle” nas fases de percepção e definição de problemas em: *agenda-setting*; elaboração de programas e decisão; implementação de políticas e, finalmente, avaliação de políticas e eventual correção da ação. Neste modelo também há a interdependência entre as “fases”, pois o autor destaca a importância de se considerar a maneira como os problemas foram definidos, já que isso é fundamental no momento de proposição de soluções na fase de elaboração dos programas.

A dinâmica política no momento de identificação do problema e da formação da agenda é que confere sentido ao processo de politização de problemas, cujo caráter é sempre incerto. Assim,

*Se a ação pública tende a ser incerta, é também porque jamais há uma única solução obrigatória entre a diversidade de tensões sociais e a sua tradução sob forma de conflito político(...) a diversidade dos modos de mediação constitui, portanto, uma fonte de incerteza”. (JOBERT & MULLER, 1987, p. 38)*

A partir da identificação de um problema, até a chegada à fase de tomada de decisão, encontra-se a atividade de formulação de soluções. Como já foi mencionado anteriormente, a elaboração de respostas é fortemente influenciada pela definição do problema. Os tipos de soluções possíveis são colocados em conformidade com os critérios de interpretação que alçaram determinada questão à condição de política pública. Por outro lado, as formas de colocação de um problema também são condicionadas pelo contexto político, institucional e organizacional. A formulação é a fase onde diversas atividades se misturam: o estudo técnico, a imaginação, a criação de coalizões, a propaganda, a persuasão (Thoenig, 1985, p. 26). A partir da formulação, a tomada de decisão pode se desenrolar de formas variadas. Os decisores são identificados como sendo, em parte, atores políticos, cuja atribuição é ratificar

escolhas pré-selecionadas. A decisão reflete o resultado de um processo de poder e influência, de negociações e de conflitos entre pontos de vista diferentes que se expressam na elaboração. O decisor endossa um compromisso que se impõe a ele e que é derivado do campo de relações de força entre os diferentes atores (Thoenig, 1985, p. 24).

## **1.2 A gênese da ação pública e o processo de formação de agenda**

O processo de politização de uma questão social, isto é, a sua transformação em objeto de ação estatal, é um fenômeno complexo e dotado de inúmeros fatores condicionantes. Em outras palavras, a inscrição de um problema na pauta governamental está associada a múltiplas circunstâncias, agindo de forma integrada. Embora haja, via de regra, algum fator mais “determinante”, é reconhecido que esse processo se desenvolve através da interação de certas variáveis,

*incluindo aquelas relacionadas às variações no ambiente econômico e físico (as causas “objetivas” tradicionais), a configuração das alianças como relações de força em um determinado momento, as matrizes cognitivas e normativas dominantes, as características institucionais do cenário em questão... nesta perspectiva, cada problema torna-se o resultado do processo específico de “colisão” destas variáveis fundamentais. (MULLER & SUREL, 1998, p. 56)*

Além da conjunção destas variáveis – que exigem a análise do sistema político em sua totalidade –, os referidos autores ainda destacam a importância dos discursos, enquanto explicações que os atores formulam em relação aos fenômenos sociais a partir de seus próprios esquemas cognitivos e normativos. Trata-se, portanto, “de desconstruir a maneira pela qual os atores elaboram argumentações concorrentes, que visam a definir um problema dentro de uma “linguagem” que



corresponde aos seus valores, crenças, posições, interesses e características de sua organização” (Muller e Surel, 1998).

A colocação de um problema enquanto objeto de ação estatal, além de ser multicausal, não está relacionada a um aumento ou agudização do problema em si, do ponto de vista objetivo. No caso em pauta, a criação de uma Secretaria de Habitação e a maior visibilidade conferida ao “problema da moradia” pelo governo do PT no Rio Grande do Sul não ocorreu com base em um aumento objetivo do déficit habitacional ou algo semelhante. A modificação que se processou foi em relação à percepção do problema, considerando que

*um problema político é necessariamente um construto social cuja configuração depende de múltiplos fatores específicos da sociedade ou do sistema político em pauta. A questão é, portanto, demonstrar os mecanismos concretos que determinam a inscrição deste problema na agenda decisória (MULLER, 1990, p. 28).*

O exemplo utilizado por Muller é ilustrativo do processo de mudança e incorporação de temas na agenda pública. O autor destaca que, em cerca de dez anos, uma questão que fazia parte dos “não-ditos” da sociedade francesa tornou-se objeto de política pública. Trata-se da questão do aborto, que após um momento de definição e especificação do problema, seguida da difusão social desta visão – através da ação de grupos de defesa dos direitos da mulher, em conjunto com uma “personalidade emblemática”, a ministra Simone Veil -, constituiu-se em tema politicamente relevante, do ponto de vista legislativo e da ação de governo, a partir de 1974 (Muller, 1990, p. 30).

Existe uma série de fatores em ação nas fases de problematização de uma questão social e na sua inscrição nos espaços decisórios, de forma que são necessárias certas mediações visando à articulação entre problema e agenda. Antes

de mais nada, as formas de colocação de um problema devem estar adequadas às lógicas de funcionamento governamental, isto é, às regras do aparelho político-administrativo. Além do aspecto político - no sentido de negociação, convencimento ou imposição - que sempre está em jogo na inclusão de temas na agenda, é importante considerar que estas regras fundamentam-se em larga medida em normas jurídicas, que têm um papel de regulação da ação do Estado, apontando as possibilidades e limites da intervenção governamental.

É sabido que as leis e as próprias concepções jurídicas são objeto de embates, e, portanto, modificáveis. No entanto, antes de ocupar a agenda pública, uma determinada questão deve ser formulada e posta em conformidade com os pressupostos e critérios jurídico-institucionais vigentes. No caso específico das políticas públicas em habitação, esta lógica está sempre em funcionamento, pois os temas que lhe são próprios (direito de propriedade, regularização fundiária, ocupações, etc.) são regidos dentro de marcos limitados, não obstante serem também categorias em disputa permanente pelos atores sociais ligados à questão.

Dentre os inúmeros fatores que ocasionam a inserção ou exclusão de temas na agenda pública, destaca-se sobretudo a competição eleitoral, já que a vitória nas eleições abre a possibilidade, variável conforme o contexto, de transformação da pauta do governo. A colocação de problemas, ou mesmo as formas de solução daqueles já constantes da agenda, podem ser efetuadas através dos critérios da coalizão política vitoriosa, levando-se em conta os condicionamentos citados anteriormente. A emergência de circunstâncias extraordinárias, como conflitos militares abruptos ou ações terroristas, também são fatores relevantes nas mudanças de agenda, já que tais fenômenos têm como consequência mais imediata o

incremento das atividades de certos grupos de interesses, além do fato de que tais ocorrências tendem a centralizar a pauta política em torno de si e a afetar todo o processo de elaboração de políticas públicas.

### **1.3 O papel dos atores na formação das políticas**

O processo de “invenção” de políticas públicas caracteriza-se, sobretudo, pela ação e influência de indivíduos ou grupos, sejam estatais ou não. A ação pública, portanto, está fortemente condicionada às formas de mobilização e de produção de discursos concorrentes por parte destes atores. Neste sentido, é necessário compreender a lógica de interação entre os grupos ou indivíduos e os atores estatais, tendo como base os fatores subjacentes que possibilitam o acesso à decisão em uma determinada política pública. Segundo Cobb e Elder, existem quatro conjuntos de fatores que tornam acessível a influência nas decisões estatais:

*1. Um ator político que ocupa uma função decisória pode ser devedor de um determinado grupo, ou mesmo se identificar como membro deste grupo; 2. Certos grupos podem dispor de recursos materiais, simbólicos e organizacionais superiores a outros, facilitando a mobilização de apoios entre atores públicos e privados; 3. Certos grupos ocupam uma posição estratégica, que facilita a publicização de seus problemas; 4. Certos grupos são socialmente valorizados no conjunto das representações e crenças dominantes, o que legitima as suas reivindicações em um espectro público maior e mais diversificado. (COBB & ELDER, apud MULLER & SUREL, 1998, p. 80)*

Desta forma, fica explícita a diferença nas modalidades de recursos que podem ser acionados com vistas à participação na decisão política, e é do jogo entre estes diferentes “capitais”, seja da sua competição ou combinação, que se obtém a influência na formação das políticas públicas. É evidente que as quatro formas de

acesso acima descritas não se constituem em circunstâncias nitidamente demarcadas ou estanques. Na prática, é a mescla entre as diferentes modalidades e as permanentes tentativas de reconversão de recursos por parte dos grupos em questão o que confere dinamismo a este processo.

No caso das políticas públicas em habitação no Rio Grande do Sul, a lógica predominante que pautou a sua formação está relacionada ao primeiro item, já que o Secretário de Habitação do governo petista foi militante e presidente do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM). Ao destacar tal afinidade não sugere-se um automatismo entre a trajetória do ex-secretário e a sua atuação na Secretaria da Habitação, sendo esta diretamente identificada com o MNLM, já que existem diferentes interesses e instâncias interferindo neste processo, dentro da própria base de apoio do governo.

A conciliação entre as lógicas de atuação partidária, administrativa e associativa requer um trabalho de adaptação e de redefinição de demandas, de modo que não haja conflito entre estas esferas. Em outras palavras, deve ser feito um esforço de mediação e tradução dos interesses para que as demandas sejam parte de um mesmo todo e pertençam a um determinado viés de leitura da realidade. Mesmo assim, é inegável que tal associação prévia (entre o Secretário e o MNLM) constituiu-se como um dado fundamental para a análise das políticas desenvolvidas posteriormente, já que potencializa as chances de influência do grupo citado.

Os atores sociais dispõem de dois fatores essenciais que influenciam a produção de políticas públicas: os recursos e os repertórios de ação. Os recursos podem ser definidos

*como as características que conferem aos atores uma capacidade de agir, ou mais precisamente, que lhes asseguram algum tipo de poder, de modo que esta última noção seja entendida como um tipo particular de relação (a capacidade de A de obrigar B a realizar uma ação que B não faria sem a intervenção de A). A natureza destes recursos varia de um país a outro, de uma época à outra, e mesmo de uma esfera social a outra, portanto os recursos de que dispõe os atores não podem ser avaliados senão nas relações em que estão envolvidos e nos contextos nos quais eles operam (...) os repertórios de ação consistem no conjunto de meios postos em prática para exercer um poder, sob a forma de influência sobre os decisores públicos, tanto na fase de formação de agenda como na formulação das políticas. (MULLER & SUREL, 1998, p. 83)*

Além de influenciar a formação de políticas, a colocação em prática dos repertórios de ação também tem como objetivo a ampliação das bases sociais onde os interesses e reivindicações são reproduzidos. A agregação de apoios e a expansão das fronteiras que tornam o problema em questão restrito é útil para o grupo, pois fortalece o processo de legitimação das demandas.

Em uma perspectiva mais histórica, o termo “repertórios de ação” foi empregado por Tilly designando “os meios estabelecidos que certos grupos utilizavam a fim de reivindicar ou defender seus interesses. Da resistência fiscal do século XVII ao desfile-manifestação do século XX se desenha a evolução de um repertório de ação coletiva” (Tilly *apud* Offerlé, 1998, p. 103).

Recorrer aos repertórios de ação é, em síntese, acionar os recursos de que dispõe o grupo. Conseqüentemente, os repertórios são variados, da mesma forma como os recursos disponíveis aos diferentes grupos de interesse. Conforme a natureza do interesse e a posição social dos atores, os recursos podem estruturar-se segundo dois princípios básicos: o número (aspecto quantitativo do interesse) e o apelo à *expertise*, com base no conhecimento técnico ou científico. Situando-se entre recurso e repertório, há uma modalidade de ação que pode ser empregada conforme o interesse que estiver em jogo: a estratégia da “escandalização”, que consiste na

denúncia de práticas ou de condições tidas como socialmente inaceitáveis, como as crianças-soldados na África ou o tratamento aos animais que servem como cobaias de laboratório (Offerlé, 1998).

Cada modo de estruturação de recursos possui critérios de validação e de legitimação específicos, de modo que aquilo que se constitui como um *valor* para um determinado grupo, tem pouco ou nenhum significado para outro. Em termos práticos: uma manifestação do Movimento dos Sem-Teto é noticiada como tendo dez mil participantes pela Polícia Militar, enquanto os organizadores do evento afirmam que havia cinco mil pessoas a mais. Tal embate numérico não representa um dado importante para um grupo como o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), por exemplo, que reveste as suas demandas e interesses de um caráter técnico, baseado em argumentos de autoridade estruturados no conhecimento especializado. Na articulação entre recursos e repertórios é preciso considerar que os critérios que conferem relevância política ao problema em pauta estão em disputa, e as políticas públicas refletem a interpretação hegemônica em uma conjuntura específica.

As relações de troca, o papel e a posição dos atores na formação das políticas são freqüentemente representados através da noção de rede (*policy network*). Em linhas gerais, as redes de políticas públicas são caracterizadas pela horizontalidade das relações, por uma hierarquia reduzida e por intercâmbios, onde há uma combinação de recursos técnicos (ligados à *expertise* dos atores) e de recursos políticos (ligados à posição dos atores no sistema político). Em outras palavras, as redes podem ser definidas como espaços sociais mais ou menos fluidos onde se efetuam as negociações com vistas à decisão política. Como tipos ideais, podem ser distinguidas cinco espécies de rede:

<b>Tipo de rede</b>	<b>Característica da Rede</b>
“Comunidade” de política pública/Comunidade territorial	Estabilidade, seleção rigorosa de membros, interdependência vertical, articulação horizontal limitada
Rede profissional	Estabilidade, membros selecionados conforme critérios rígidos, interdependência vertical, articulação horizontal limitada segundo os interesses da profissão
Rede intergovernamental	Número de membros limitado, interdependência vertical limitada, forte articulação horizontal
Rede de produtores	Número de membros variável, interdependência vertical limitada segundo os interesses dos produtores
Rede temática	Número de membros variável, interdependência vertical limitada

(Rhodes e Marsh, 1995, p. 44)

A rede temática agrupa os atores em torno de um problema ou de uma reivindicação, como a defesa de um projeto de lei. Os participantes da rede podem ser numerosos, sua identidade é variável (alguns se retiram e outros se incluem) e a interdependência entre eles é limitada ao tema da rede. A rede de produtores é organizada em torno de um interesse econômico particular que conduz a relações de interdependência relativamente limitadas. A rede intergovernamental designa o agrupamento, em um plano horizontal, de autoridades locais ou territoriais. A rede profissional (ou setorial) remete à existência de profissões organizadas em um plano vertical e fortemente ligadas em torno de uma *expertise* específica. A “comunidade” de política pública, enfim, designa uma configuração estável no interior da qual os membros selecionados e interdependentes (em relações mais ou menos hierarquizadas) compartilham uma quantidade importante de recursos e contribuem na produção de um resultado (*output*) comum (Muller, 1990).

Apesar da noção de rede ser um tanto ampla e imprecisa, Rhodes e Marsh tentam defini-la “como um conjunto ou um complexo de organizações, ligadas umas às outras por interdependência de recursos, que se distinguem de outras formas a partir da diferença na estrutura desta dependência” (Rhodes e Marsh, 1995, p. 43). Tanto o conceito quanto a tipologia anteriormente apresentada, ao mesmo tempo em que definem e elencam as características das redes de políticas públicas, o fazem de modo muito amplo e genérico. Nesta perspectiva, o critério que diferencia e informa o que é específico nas redes é tão sutil que toda organização ou associação social (formal ou informal) com vistas à influência na decisão pública é considerada uma rede. Neste caso, a noção de “rede” é utilizada mais no sentido de uma metáfora de como se estruturam as relações sociais.

A questão mais importante que envolve as *policy networks* é a compreensão dos mecanismos que possibilitam o contato e a articulação entre as diferentes redes e as lógicas em ação nos processos de conflito, negociação e formação de coalizões entre as mesmas. É neste contexto que entra em ação um ator central para os processos de formação de políticas: o mediador.

*trabalho mais importante será o de identificar os atores em condições de estabelecer uma interface entre as diferentes redes, na medida em que serão eles que exercerão a função estratégica de integração das diferentes dimensões da decisão. Chamados de policy brokers, empreendedores políticos ou mediadores, seu principal recurso é a sua multiposicionalidade, que lhes permite agir em variados sistemas de ação. (MULLER, 1990, p. 50)*

Como será exposto a seguir, a existência dos mediadores é condição fundamental no processo de elaboração de referenciais de políticas. A construção da imagem do setor é condicionada ao seu trabalho de articulação e adaptação das diferentes lógicas que permeiam o processo de formação de políticas, compatibilizando-as. Entretanto é somente em determinadas condições sociais e



políticas, onde haja um grau mínimo de consenso por parte dos atores acerca do problema em pauta (do ponto de vista do diagnóstico e das soluções), que tal mediação é viável. As redes são, portanto, o lugar onde se constroem as formas de leitura e as medidas necessárias e possíveis à extinção ou controle de um problema; é a partir delas que as políticas públicas obtém sentido.

#### **1.4 Teorias da ação pública**

Na tarefa de análise de políticas públicas, estão subjacentes determinadas concepções acerca do Estado e da natureza das suas relações com os setores sociais que visam à participação na formação das políticas, isto é, o papel dos atores estatais e não-estatais e a dinâmica das suas trocas e interações. Em suma, a análise de políticas envolve a adoção de modelos de interpretação dos fenômenos a serem investigados conforme critérios que informam as bases teóricas nas quais a análise se sustenta.

Neste sentido, foram desenvolvidas diversas abordagens a partir da segunda metade do século XX, onde o ponto central consistia na identificação dos formuladores de políticas e na análise das decisões<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Em meados da década de 1950, especialmente nos Estados Unidos, foram realizadas análises fundamentadas na influência de determinadas elites nas políticas estatais, com destaque para o influente trabalho de Dahl (*Who Governs?*, 1956). Neste estudo, Dahl aponta para o fato de que o processo decisório na cidade de New Haven era marcado pela dispersão dos recursos de poder devido à quantidade de organizações influentes e elites – políticas, administrativas, sindicais e associativas. Em consequência, o poder destes grupos era variável conforme os indivíduos e as conjunturas. Nesta abordagem são desconsiderados os constrangimentos e as relações de força com base em fatores mais estruturais, como as instituições, e o Estado é entendido como uma força relativamente neutra em relação à sociedade.

Na perspectiva “pluralista”, a ação do Estado é o produto da interação entre grupos formados livremente, sem incentivos ou coações, de qualquer ordem, originadas do aparelho estatal. O Estado é dotado de uma força passiva, totalmente permeável aos interesses e à competição dos grupos. O ponto fundamental é que tais grupos existem e dispõem de recursos e repertórios de ação independentemente das suas relações com o Estado. À abordagem pluralista mais recente foram agregados outros pressupostos que, em certo sentido, “refinam” o modelo, como a aceitação da possibilidade de existência de desigualdades estruturais entre os grupos de interesse, e mais ainda, a aceitação da idéia de que a ação administrativa pode contribuir para reinterpretar, e mesmo modificar, o conteúdo das demandas apresentadas ao Estado (Muller e Surel, 1998, p. 38).

Este modelo de análise, como mencionado anteriormente, foi elaborado com base nas características e especificidades da sociedade norte-americana. Nos Estados europeus, com o desenvolvimento do *welfare state* a partir do pós-guerra, grupos de representação de interesses socioeconômicos (como federações de sindicatos e grandes organizações patronais) consolidaram-se e passaram a ser atores influentes nas negociações de políticas públicas. Ainda que seja inadequada a generalização, o processo de formação de políticas na Europa Ocidental era permeado pela lógica do neocorporativismo.

*Adotando uma perspectiva organizacional, o paradigma neocorporativo privilegia as explicações centradas nas formas através das quais o Estado e os grupos de interesse criam os acordos, canalizando as reivindicações e obtendo o consentimento dos aderentes aos compromissos negociados (...) A análise neocorporativa correspondeu bem às circunstâncias dos anos de crescimento econômico do pós-guerra, que foram ao mesmo tempo aqueles onde o conflito social estava fortemente enquadrado, mesmo nos países onde o movimento operário mantinha uma inspiração marxista. A pertinência e eficácia das políticas sociais são garantidas, em contrapartida a uma aceitação de fato à ordem política. (GAUDIN, 2004, p. 134)*

A conseqüência prática da execução de tais acordos implica a transferência ou a delegação dos poderes de gestão do Estado aos grupos de interesse. Estes grupos constroem o monopólio da representação e canalizam, sob o viés da organização, as demandas sociais dos segmentos representados. A partir de então, tais organizações passam a deter o direito legítimo e exclusivo de interlocução com o Estado na negociação das políticas que, por sua vez, são legitimadas com base neste acordo.

É evidente que este esquema geral se diferencia em relação a cada contexto político específico. A literatura a respeito do tema é vasta<sup>3</sup>, e os diferentes padrões de corporativismo foram classificados dentro de tipologias construídas tendo como critério fatores como a história institucional dos países, as relações entre capital e trabalho, o grau de estruturação dos movimentos operários e outros, que permitem a apreensão das especificidades das relações neocorporativas em cada país. O chamado “arranjo neocorporativo” foi um fenômeno diretamente vinculado a uma configuração histórica específica – a ascensão do *welfare state*, fortemente caracterizado pelo intervencionismo. No momento em que tal forma de intervenção estatal entrou em declínio (por razões de crise fiscal, de legitimidade política, etc.), os padrões de formação de políticas foram aos poucos se modificando, dando lugar a novos atores e a outras formas de intermediação de interesses.

Buscando o distanciamento das abordagens *behavioristas*, um conjunto de pesquisadores passou a considerar as instituições como o fator de ordenamento geral da sociedade. As instituições são o vetor que condiciona o comportamento individual, as formas de ação coletiva e as políticas públicas. Um dos objetivos destes autores também era salientar a relativa autonomia do sistema político em

---

<sup>3</sup> Sobre os tipos de corporativismo, ver principalmente Schmitter, P. e Lehmbruch, G. *Patterns of Corporatist Policy Making*, Londres, Sage, 1982.

relação à sociedade, tendo em vista que ele seria regido por instituições que se constituíam através de regras próprias e específicas.

*Nesta perspectiva, as instituições não são concebidas como um “espelho” da sociedade ou o simples produto de lógicas individuais... as instituições não são um fator exógeno ao jogo dos atores, à seleção de líderes e à distribuição de recursos. Ao contrário, elas formam o quadro evolutivo destas interações, cujas formas e modalidades mudam progressivamente através do próprio efeito destas interações. (MULLER & SUREL, 1998, p. 42)*

Tendo em vista o caráter caótico e aleatório da competição que caracteriza a atividade política, as regras, rotinas e procedimentos padronizados se apresentam como fatores que conferem ordem à vida social. As *regras*, base das instituições, são definidas de modo extremamente amplo:

*As regras não são somente as rotinas, os procedimentos, as convenções, os papéis, as estratégias, as formas organizacionais e as tecnologias em torno das quais a atividade política é construída; mas também as crenças, os paradigmas, os códigos, culturas e saberes que cercam, suportam, elaboram e contradizem estes papéis e rotinas. (MARCH & OLSEN, 1989, p. 22)*

Em síntese: tudo é instituição. Se uma gama tão ampla de fenômenos complexos pode ser relacionada à este conceito, o que a sua definição ganha em abrangência, perde em especificidade, pois nestes termos não é possível diferenciar ou opor a idéia de instituição em relação a nenhuma outra noção. Ao que tudo indica, a possibilidade de serem geradas análises contendo explicações tautológicas é grande, já que toda ação social é, *a priori*, fruto de alguma espécie de condicionamento institucional.

Subjacente às noções neo-institucionalistas, há uma crítica a alguns pressupostos através dos quais é fundamentado o paradigma pluralista. Nesse, as demandas e as formas de mobilização são explicadas através de estratégias

individuais ou micro-sociais, em um espaço social que permite aos atores o desenvolvimento de estratégias calcadas em uma racionalidade que tem como referência a realização dos objetivos e a obtenção dos resultados esperados, objetivos estes que são construídos sem qualquer influência ou condicionamento institucional.

As políticas públicas expressam, antes de mais nada, “idéias”. Em cada política encontra-se subjacente uma base ideológica e normativa, que traz consigo valores, códigos e símbolos compartilhados, socialmente construídos. As representações sociais que conferem um determinado sentido à dimensão intelectual das políticas são fundamentais para que se possa apreender o seu significado e a dinâmica das relações entre atores estatais e não-estatais. Uma ênfase nestes fatores na análise de políticas públicas pode ser encontrada no trabalho de Bruno Jobert e Pierre Muller (*L'État en Action*, 1987), que fornece a exposição mais acabada das premissas e linhas mestras desta corrente teórica.

Nesta perspectiva, uma política pública se apresenta sempre sob dois aspectos principais: a) uma imagem social, que é uma representação do sistema sobre o qual tal política tem influência e b) um conjunto de meios organizacionais, financeiros, administrativos, jurídicos, humanos, em suma, as técnicas e relações de poder, tudo aquilo que faz com que uma política não seja somente um processo intelectual, mas, sim, um processo social concreto (Jobert e Muller, 1987, p. 51).

De acordo com estes autores, nas análises de políticas públicas frequentemente o primeiro aspecto é tomado como dado de antemão, e uma das lacunas da disciplina é a falta de uma teoria da gênese social das políticas, com o intuito de responder às questões de por que e como, a partir de determinada situação socioeconômica, uma política específica é ou não elaborada (*op. cit.*). Este modelo

tem como base a análise dos *referenciais* das políticas. Parte-se do princípio de que cada setor de política tende a construir um referencial, que é uma imagem social, uma representação do próprio setor e do seu lugar e papel na sociedade. Existem três “chaves” na análise das políticas, que permitem a compreensão da lógica segundo a qual opera a intervenção estatal em determinado domínio. Elas são as seguintes:

*1. Uma política setorial é antes de tudo uma tentativa de gerar uma relação entre o setor em questão e a sociedade em geral: é a relação global-setorial.*

*2. Esta relação global-setorial não pode se transformar em objeto de intervenção pública senão em função da imagem que lhe é feita pelos atores referidos. Chamaremos essa representação referencial de política setorial, visto que ela designa o conjunto de normas ou referências de uma política. A questão que se coloca então é de determinar como é construído esse referencial que é o ato constitutivo de toda política.*

*3. Enfim, resta questionar quem é encarregado desta operação de construção do referencial. Em outras palavras, qual o ator que irá realmente elaborar a imagem do sistema? A partir de quais conceitos? Através de quais mecanismos? Ao mesmo tempo, falta interrogar sobre o papel desempenhado pelos atores na elaboração de novas relações de poder no setor. (JOBERT & MULLER, 1987, p. 52)*

Os referenciais de políticas públicas podem ser, por sua vez, “decompostos” em três elementos: um referencial global, um referencial setorial e os elementos de integração global-setorial. Desempenhando um papel central nos processos de formação e articulação destes conjuntos de normas e valores denominados referenciais, encontram-se os mediadores.

*Os mediadores são os agentes que elaboram o referencial das políticas públicas. Na realidade esta função é dupla pois consiste nas seguintes tarefas: em decodificar a relação global-setorial, isto é, torná-la inteligível aos demais atores, através da elaboração de uma filosofia da ação; e em redefinir essa relação global-setorial em termos de influência efetiva na realidade, ou seja, através de normas e critérios de intervenção política. Em outros termos: é processada uma espécie de operação de “alquimia ideológica” através da qual os atores sociais irão transformar uma realidade socioeconômica relativamente opaca em um programa de ação política coerente. (JOBERT & MULLER, 1987, p. 71)*

Pelo exposto, fica explícita a importância e a centralidade de tais atores nos processos de formação de políticas. Ao mesmo tempo em que se trata de desempenhar uma função intelectual, de construção ideológica, é igualmente importante não perder de vista que tal processo envolve diretamente negociações, trocas e barganhas políticas, envolvendo o intercâmbio de recursos em sentido concreto. Ou seja, quando é referida a dimensão intelectual das políticas, não se está tratando de algum processo do tipo científico ou intelectual no sentido tradicional do termo, mas, sim, de relações sociais cuja busca pela difusão de novas visões de mundo envolve diretamente a intenção de agir e de interferir na realidade, através das políticas públicas.

O referencial global é uma imagem da sociedade em geral, isto é, uma representação global em torno da qual irão se ordenar e hierarquizar as diferentes representações setoriais. Trata-se de uma representação dominante na sociedade, da imagem em função da qual os diferentes grupos sociais irão determinar a sua ação. O referencial setorial é a visão do setor a partir dos valores do grupo ou categoria social que, como resultado de relações de força, exerce uma função de liderança no referido setor. O referencial das políticas públicas é o resultado da articulação destes dois elementos: “Em definitivo, pode-se dizer que o referencial é uma imagem da

realidade social construída através do prisma das relações de hegemonia setorial e global. É uma imagem codificada da realidade” (Jobert e Muller, 1987, p. 70).

Este capítulo teve como objetivo a exposição de alguns conceitos e noções mais recorrentes na análise de políticas públicas. Ao proceder tal revisão da literatura, o intuito não era o de elencar teorias de modo esquemático, como num “inventário de arcabouços analíticos”. É importante ressaltar que a relação entre os quadros de referência teórica e empírica deve ser construída de modo integrado, evitando-se a utilização deste ou daquele conceito de modo mecânico e arbitrário. Ao mesmo tempo em que o “teórico” só ganha significado por estar referido a processos sociais concretos, a atribuição de sentido ao “empírico” é conferida na medida em que este é entendido como a expressão material de determinadas relações que o transcendem enquanto fenômeno isolado.



## 2. CONSTRUÇÃO DE REFERENCIAIS E BASES DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS

### 2.1 Redefinindo o Setor<sup>4</sup>: A 1ª Conferência Estadual da Habitação

Conforme mencionado anteriormente, as políticas públicas produzem um impacto duplo; quer seja dentro do processo de permanente transformação nas representações sociais, que delimita aquilo que é politicamente “pensável”, quer seja no aspecto material e objetivo, que envolve a tomada de decisão e o emprego de recursos orçamentários. Serão abordadas, neste capítulo, as principais ações desencadeadas pelo governo estudado, as quais antecederam a elaboração efetiva dos programas propriamente ditos, programas estes entendidos como a expressão e o resultado do processo de invenção de problemas e de suas respectivas soluções, considerando que este fenômeno desenvolve-se através de uma determinada lógica de definição e de hierarquização de critérios que informam o que pode ser entendido como sendo um problema de governo. Trata-se, portanto, de dar visibilidade a processos prévios, anteriores à decisão das políticas, mas que são em larga medida estruturadores do espectro de possibilidades da ação estatal, posto que informam as bases e os critérios nos quais podem se assentar as políticas públicas no caso em questão.

---

<sup>4</sup> A noção de setor é definida como sendo o conjunto de papéis sociais estruturados, via de regra, por uma lógica de funcionamento profissional. Por exemplo, o setor médico envolve o conjunto de papéis que concorrem ao exercício das profissões da saúde: médicos, enfermeiros, administradores hospitalares, pesquisadores de laboratórios farmacêuticos, assim como os “doentes”, que também tem seu papel a desempenhar (Jobert e Muller, 1987, p. 55).

A referência às políticas formuladas (*policies*) enquanto “materialização e resultado” não está relacionada à qualquer espécie de análise de etapas de implementação e avaliação de programas, no sentido de averiguar as “realizações” ou, por outro lado, as “promessas não-cumpridas” da Secretaria da Habitação. Trata-se de abordar as *policies* enquanto expressão e consagração de um processo conflituoso, onde estão subjacentes diferentes “visões de mundo” e divergências de interesses por parte dos grupos e atores sociais mobilizados em torno do problema habitacional.

Com base na lei 10.529/95, que instituiu o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, e contando com apoio de diversos segmentos sociais ligados de alguma forma à habitação, o governo liderado pelo PT tomou algumas iniciativas visando a reorganizar e a constituir o “setor da habitação” enquanto um espaço da política social articulado com o programa de governo e com as suas bases sociais. A primeira e mais importante iniciativa neste sentido ocorreu entre os meses de janeiro e novembro de 1999. Durante onze meses, se desenrolou no estado a 1ª Conferência Estadual de Habitação, evento que teve como objetivo aglutinar entidades como associações empresariais e profissionais, prefeituras, movimentos sociais, sindicatos, cooperativas, universidades, enfim, uma ampla gama de organizações, cujo interesse na área da habitação fosse latente.

A conferência foi estruturada e desenvolvida da seguinte forma: iniciou-se através da Plenária Geral de Lançamento da Conferência, em janeiro de 1999, na qual foram apresentados e aprovados os procedimentos de discussão e de participação; em junho do mesmo ano ocorreram quatro seminários temáticos sobre regularização fundiária, cooperativismo habitacional autogestionário e popular,

financiamento e produção habitacional e tecnologias não-convencionais. Esses debates envolveram uma média de 200 pessoas por tema, entre técnicos e representantes de “movimentos populares”, além dos “especialistas” convidados nas referidas áreas. Em agosto, foram realizados 12 encontros no interior do estado – as pré-conferências regionais –, que apresentaram propostas identificadas com a “realidade local” e elegeram seus delegados na Conferência Estadual em reuniões que congregaram cerca de sete mil pessoas.

Finalmente, nos dias 20 e 21 de novembro de 1999, em Porto Alegre, realizou-se a Sessão Plenária da 1ª Conferência Estadual de Habitação, que contou com a participação de cerca de 700 pessoas, representantes da coordenação geral da conferência, das 12 Pré-Conferências Regionais, do Governo do Estado e de 388 delegados eleitos nas Pré-Conferências Regionais. Nessa sessão plenária foram debatidas e aprovadas as diretrizes e propostas para a elaboração das políticas públicas para a área habitacional no Rio Grande do Sul. Ao todo, foram convidadas pelo Governo do Estado 40 entidades e associações para a coordenação da Conferência. Grande parte delas foram (ou ainda são) espaços de militância sindical e associativa dos quais são oriundos, ou vinculados de alguma forma, os principais quadros partidários nomeados pelo governo para agirem como interlocutores na gestão da política de habitação, como o então suplente de deputado federal e ex-presidente do Movimento Nacional de Luta Pela Moradia Ary Vanazzi, que neste ano seria nomeado Secretário da Habitação.

## **Entidades Integrantes da Coordenação da 1º Conferência Estadual da Habitação**

<b>1. Da Administração Direta Estadual:</b> Secretaria da Educação, Secretaria da Fazenda, Secretaria Especial da Habitação, Secretaria das Obras Públicas e Saneamento, Secretaria da Coordenação e Planejamento, Secretaria da Cultura, Secretaria da Saúde e Meio Ambiente, Secretaria do Trabalho, Cidadania e Ação Social, COHAB, Metroplan e OP/RS-Gabinete de Relações Comunitárias
<b>2. Do Setor Público:</b> Associação Municipalista Gaúcha, Caixa Econômica Federal, Comissão de Urbanização, Transporte e Habitação da Câmara de Vereadores de Porto Alegre, Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
<b>3. Do Setor Privado:</b> Associação dos Representantes Comerciais de Materiais de Construção, Federação dos Comerciantes de Materiais de Construção, Sindicato das Indústrias da Construção Civil
<b>4. Dos Movimentos Sociais:</b> Central de Movimentos Populares, Central Única do Trabalhadores, Federação Rio-grandense das Associações Comunitárias de Bairro, Movimento Nacional de Luta pela Moradia, Movimento dos Pequenos Agricultores, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, União das Associações de Bairro de Caxias do Sul, União das Associações de Moradores de Santa Maria, União das Associações de Moradores de Porto Alegre, União das Associações de Moradores de Sapiranga
<b>5. Das Cooperativas:</b> Cooperativa Habitacional dos Metalúrgicos, Cooperativa dos Servidores Municipais de Pelotas, Cooperativa Habitacional Novo Tempo, Cooperativa Habitacional da Indústria e Comércio, Cooperativa Habitacional dos Trabalhadores da Rede Privada de Ensino de Porto Alegre, Cooperativa Habitacional Renascer
<b>6. Das Universidades:</b> Faculdades Integradas do Instituto Ritter dos Reis, Universidade Regional do Noroeste do Estado, Universidade de Santa Cruz do Sul, Universidade do Vale do Rio dos Sinos/Cedope
<b>7. Das ONGs:</b> Centro de Assessoria Multiprofissional, Centro Ecumênico de Evangelização, Capacitação e Assessoria
<b>8. Do Setor Técnico:</b> Associação dos Arquitetos de Interiores do Rio Grande do Sul, Instituto de Arquitetos do Brasil, Sindicato dos Arquitetos do Estado do Rio Grande do Sul

A classificação empregada para o enquadramento das entidades é a mesma utilizada pelo governo, para fins descritivos. No entanto, do ponto de vista conceitual, esta classificação apresenta algumas particularidades e inconsistências. A categoria “Movimentos Sociais”, por exemplo, agrega uma organização sindical (CUT) e uma entidade cuja atuação envolve essencialmente o apoio jurídico a

mutuários (FRACAB). A denominação “Setor Privado”, onde estão incluídas somente associações empresariais, sugere a idéia de que tais organizações operam conforme uma lógica de interesse particular, opondo-as às demais, dotadas de um caráter “público”, no sentido de contemplarem o “interesse geral”. Define-se, de antemão, a natureza dos diversos interesses em jogo, e esse critério já é, por si próprio, um fator condicionante das possibilidades de acesso às decisões.

Com base no quadro apresentado, é possível observar que a coordenação da Conferência ficou concentrada no Poder Executivo Estadual, através das suas Secretarias, e nos grupos genericamente citados como “movimentos sociais”, vindo logo a seguir as cooperativas. É notória a relação dos quadros petistas com tais organizações, sendo principalmente a CUT, o MNLM, o MPA e o MST espaços de intensa militância de figuras influentes no governo, pertencentes tanto ao Poder Executivo quanto ao Legislativo. Considerando o peso conjunto da representação do governo e dos movimentos sociais, percebe-se que somente esses dois setores ocuparam mais da metade (52,5%) das vagas de coordenação na Conferência.

Em síntese, a Conferência foi organizada tendo como maioria numérica os próprios integrantes do governo e os representantes de entidades cuja formação, bases sociais e espaços de atuação política são, em maior ou menor grau, análogos e relacionados à trajetória do próprio PT. Neste movimento de redefinição de posições e da agenda do governo a partir dos resultados do jogo eleitoral, a formação da pauta e a releitura do “problema habitacional” ficaram a critério, de forma associada, dos dirigentes do governo e de setores cuja identidade e compromissos recíprocos com o PT são amplamente conhecidos. Iniciou-se neste período uma relação dinâmica entre governo e determinados movimentos sociais, onde em certo sentido ambos

construíram uma espécie de superposição recíproca, de forma que tinha-se os movimentos sociais no governo e vice-versa. Essa idéia pode ser exemplificada através de alguns dados biográficos do próprio Secretário de Habitação, cuja militância ao longo de sua trajetória política é caracterizada pela multiplicidade simultânea de inserções, onde a lógica é articular diferentes “bandeiras de luta” (pequenos agricultores, moradia), fazendo a mediação entre a “sociedade civil organizada” e as instituições formais de representação política.

Em princípio, a maioria das organizações citadas no quadro anterior, nas categorias “Movimentos Sociais”, “Cooperativas”, “ONGs” e “Setor Privado”, podem ser definidas genericamente como “associativas”. Porém a natureza das associações, tendo em vista os objetivos para os quais foram criadas e os grupos sociais que lhes sustentam, exige algum tipo de distinção, já que a própria formação do interesse, os recursos e as formas de mobilização e influência na política são diferenciados quando estamos tratando, por exemplo, de entidades como o Movimento Nacional de Luta Pela Moradia e o Sindicato das Empresas da Construção Civil, ambos envolvidos, ao menos nominalmente, na elaboração das diretrizes da política habitacional. Também não é desconhecida a relação entre os diferentes tipos de associativismo e as suas respectivas tendências de variação na vinculação partidária. Como é sabido, associativismo empresarial e sindicalismo ocupam, de modo relacional, pólos antagônicos no espectro político-partidário.

O reconhecimento desta diferenciação é necessário para dar visibilidade à existência de lógicas de atuação específicas na política. É preciso ressaltar, por outro lado, que por trás dessa diferença não está suposta uma concepção de associação enquanto um bloco impermeável a formas de mobilização e influência na política

que, idealmente, lhe seriam estranhas. A própria multiposicionalidade dos atores sociais e o eventual trânsito em organizações diversas propiciam uma espécie de flexibilidade que torna os grupos híbridos e intercambiáveis no que tange às formas de ação política e estratégias de influência na decisão do Estado.

A formação do setor da habitação pode ser entendida como o desenvolvimento de um espaço de concorrência onde se desempenham papéis que disputam posições de liderança e imposição de valores. Em termos práticos, a 1ª Conferência Estadual de Habitação foi o momento de redefinir o problema habitacional e os instrumentos de ação para enfrentá-lo.

É sabido que no processo de elaboração e execução de políticas públicas existem certos condicionamentos que constroem a ação governamental – como os compromissos de campanha, os vínculos com determinados grupos sociais ou, ainda, questões ideológicas e programáticas –, podendo tornar mais ou menos “previsível” a conduta de um governo no que tange à formação e execução de políticas. Ainda assim, tais condicionamentos são por definição caracterizados pela incerteza, pois o processo decisório não pode ser avaliado *a priori*. Por esta razão, o Estado pode valer-se de certos procedimentos visando à redução da incerteza e à melhor adaptação ao ambiente incerto da formação de políticas. Mesmo que a incerteza seja uma característica intrínseca ao processo,

*na prática, as políticas não são o produto cego do ajuste efêmero de atores flutuantes. Para escapar da paralisia ou da incoerência total, os governantes devem agir no direcionamento da decisão, sobre o processo que a condiciona. Esta ação pode ser analisada segundo duas dimensões distintas: uma ação sobre a formação dos atores, e uma ação sobre as representações que organizam o seu comportamento. (JOBERT & MULLER, 1987, p. 45)*

Estes condicionamentos referem-se à tomada de medidas cuja influência jurídica e institucional afetam a autonomia e a capacidade de organização dos atores

sociais. Este tipo de influência pode ser exercida a partir do reconhecimento estatal de certas organizações ou atores e da exclusão simultânea de outros. O controle dos atores pode estar relacionado, ainda,

*á alocação de recursos a certas organizações. O benefício de subvenções e de informações jamais se dá sem contrapartida. O temor de perder recursos e o desejo de reforçá-los pode conduzir os dirigentes de uma organização a um tipo de engajamento mais político, enquanto relação com o Estado [...] Certos regimes autoritários são assim criados, freqüentemente em torno de um partido único, envolvendo um conjunto de organizações entendidas como seus únicos interlocutores. Mesmo as democracias modernas às vezes precisam criar seus próprios interlocutores nos domínios onde um interesse coletivo importante porém difuso não alcança uma geração espontânea no que tange à organização. (JOBERT & MULLER, 1987, p. 46)*

Tais práticas, visando Ao que Jobert e Muller chamam de “produção política do ator”, encontram correspondência com os procedimentos adotados para a realização da 1º Conferência de Habitação. Em primeiro lugar, deve-se destacar o peso diferenciado no recrutamento das organizações convidadas, no que se refere ao tipo de interesse representado. Em segundo lugar, o modelo de estruturação da Conferência, baseado em grandes assembleias, apresenta-se como um formato de mobilização e tomada de decisão política que é próprio a certo tipo de organização, particularmente as genericamente chamadas de “movimentos populares”, que sem dúvida tiveram um acesso privilegiado à Conferência no que tange à quantidade de entidades participantes, conforme mencionado anteriormente.

Em síntese, num primeiro momento o critério de seleção das organizações participantes adotado pelo governo favoreceu os movimentos populares, que eram maioria numérica na Conferência. Em seguida, na realização do evento, onde se definiriam as diretrizes da nova política habitacional, as pautas já estavam pré-definidas e a decisão era tomada através de assembleias, onde os grupos majoritários



na Conferência e ligados ao governo poderiam executar seus repertórios de ação política e influir nas decisões, pois o ambiente criado pelo Estado para traçar os rumos da política habitacional lhes era familiar enquanto formato estruturador da sua própria organização política.

Paralelamente à realização da Conferência, em 17 de maio de 1999, através da Lei 11.324/99, é criada a Secretaria Especial da Habitação por iniciativa do Poder Executivo. Neste momento, a sua função era a condução da Conferência para a definição de diretrizes gerais e específicas, desde os princípios ideológicos mais genéricos, que articulavam a futura política habitacional com o programa de governo, até questões burocráticas, como o organograma da Secretaria e os setores e departamentos que a constituiriam. A Conferência tinha a atribuição de decidir qual seria a estrutura e o modo de atuação da Secretaria de Habitação; no entanto era esta quem prestava o suporte, o apoio técnico e a coordenação geral para viabilizar a execução da primeira. Enquanto os trabalhos e discussões na Conferência definiam o aspecto mais “doutrinário” da questão, a lei que criou a Secretaria da Habitação demonstrava a preocupação do governo com o aspecto organizacional, ou seja, com o conjunto de recursos administrativos e materiais que confeririam substância ao processo, como a criação de cargos e a alocação de verba.

Ao longo de 1999, com o desenrolar da 1ª Conferência Estadual da Habitação, foram sendo estabelecidas as premissas nas quais os programas habitacionais a serem desenvolvidos pela Secretaria deveriam se fundamentar. O documento final aprovado na Conferência apresentava, entre outros itens, um total de 16 diretrizes, que seriam as linhas mestras da política a ser implementada pela Secretaria. A interpretação do problema habitacional definida conforme certos

pressupostos resultava igualmente na necessidade de respostas que se compatibilizassem com os termos de definição do problema. As respostas possíveis e os meios de pô-las em prática conferiam uma imagem ao setor, conforme pode ser verificado em algumas das diretrizes.

#### *Das Diretrizes Gerais:*

- *concepção da política habitacional do RS como parte integrante de uma política de desenvolvimento sócio-econômico e cultural, que considere a importância da preservação ambiental e do uso do solo na questão da moradia, bem como as políticas sociais de acesso à cidadania, educação, saúde e geração de trabalho e renda;*
- *viabilização de um modelo descentralizado e participativo, com base no estreito compromisso das esferas públicas estadual e municipais e outros agentes sob o controle social dos Conselhos Estadual e Municipais de Habitação, que contemple o estabelecimento de relações de parceria com as organizações populares, multiplicando a capacidade de investimento e produção de unidades, lotes e regularização fundiária, cabendo à Sehab o papel de gestora na produção de HIS – Habitação de Interesse Social;*
- *reconhecimento da cidade real, com a conseqüente legalização e gradativa integração da cidade informal ao conjunto dos serviços urbanos e comunitários;*
- *garantia de participação ativa das entidades representativas do movimento social organizado através do fomento à constituição de Conselhos Municipais de Habitação, além da ativação do Conselho Estadual da Habitação, como forma de democratização da política habitacional;*
- *apoio à transformação gradual do modelo econômico a partir do incremento da noção de economia solidária e popular por meio de ações que estimulem o desenvolvimento local e a geração de trabalho e renda sob a ótica da ajuda mútua e da solidariedade, e a busca de parcerias para o desenvolvimento de cursos de qualificação que contemplem as questões ligadas à moradia;*
- *promoção da pesquisa e aproveitamento de tecnologias construtivas e materiais com eficiência comprovável, que compatibilizem o custo com benefícios e qualidade;*
- *contemplar nos processos de cadastramento das populações beneficiárias as questões relativas a gênero, raça e religião;*

- *quando da regularização da posse de áreas estaduais ocupadas, o título deverá ficar em nome do casal;*
- *promoção de políticas de inclusão direcionadas a segmentos socialmente discriminados (idosos, adolescentes e crianças, mulheres vítimas de violência, mulheres sustentáculos de família, apenados, portadores de deficiência, portadores de sofrimento psíquico e indígenas) com linhas de financiamento e produção de moradias que contemplem as necessidades e especificidades desses grupos;*
- *desenvolvimento e implantação de projetos que contemplem a questão da acessibilidade pela eliminação das barreiras físicas, em consonância com a NBR9050 da Associação Brasileira de Normas Técnicas, tanto em empreendimentos habitacionais já sedimentados, quanto em novos empreendimentos;*
- *estímulo a um modelo que resgate a noção de que é da comunidade e dos seus indivíduos, em parceria com o poder público, a responsabilidade de planejar, implementar e fiscalizar a realização e o atendimento das suas demandas habitacionais e urbanas.*

(Governo do Estado do Rio Grande do Sul/Secretaria Especial da Habitação – 1º Conferência Estadual da Habitação: Diretrizes e Propostas)

Participação, inclusão, solidariedade, cidadania: como não poderia deixar de ser, os fundamentos da política habitacional do governo Olívio Dutra, em sua formulação inicial, trazem consigo os principais termos do repertório petista no Rio Grande do Sul. Para além da análise de discurso, o ponto fundamental é a apropriação e o permanente processo de moldagem de demandas sociais traduzidas e representadas dentro de um esquema de leitura da realidade que é próprio do PT. Isto é, a questão da habitação, mesmo dotada de suas particularidades setoriais, é encarada como um problema específico onde o que está em jogo é a ampliação da “participação política” e o conseqüente “desenvolvimento da cidadania”, noções que são ao mesmo tempo o meio (instrumento) e a finalidade (objetivo) no enfrentamento do problema habitacional.

As diretrizes definidas na Conferência, nos dias 20 e 21 de novembro de 1999, representam a síntese das idéias e embates travados ao longo do ano citado, marcado por um longo processo de assembleias, eleição de delegados e pré-conferências. Elas representam o sustentáculo básico através do qual deve se desenvolver a ação da Secretaria, ao menos do ponto de vista formal, já que é sabido que nos processos de formação de políticas procedimentos como elaboração de diretrizes e definições ideológicas mais genéricas têm um peso relativo no momento da formação dos programas e da decisão efetiva.

No entanto essas diretrizes conferem de modo inequívoco uma imagem específica ao setor da habitação, e essa imagem condiciona, com maior ou menor intensidade, os processos subseqüentes, como as leis ou demais disposições na política habitacional. Desta forma, a imagem do setor, definida nas diretrizes, se constitui no referencial básico que afeta todos os procedimentos posteriores. É necessário, portanto, trazer à tona os procedimentos, regras, propostas e, sobretudo, a participação dos atores sociais e a sua influência na formação de tais diretrizes.

## **2.2 Mobilização política e definição das “regras do jogo” na implementação da Conferência**

As políticas habitacionais definidas ao longo dos quatro anos de gestão petista no Rio Grande do Sul carregaram a marca das idéias hegemônicas desenvolvidas na Conferência. Esta, por sua vez, para ser concluída, no desenrolar de quase um ano, necessitou de procedimentos específicos e de uma “engenharia” complexa, com a

adoção de mecanismos de seleção e exclusão de determinados grupos de influência efetiva nas deliberações da Conferência.

A 1ª Conferência Estadual da Habitação tinha por objetivo geral “discutir e propor a política habitacional no Estado do Rio Grande do Sul, tendo como base o acúmulo das experiências populares e da sociedade civil organizada”, conforme o documento intitulado “Regulamento da Conferência”. Este texto expõe os objetivos, os temas, a realização, a organização e os critérios de participação, bem como a hierarquia dos participantes. Todos os itens anteriores são tratados de forma operacional – há uma definição clara de *quem, como e quando* para cada tópico. A Conferência propriamente dita foi realizada nos dias 20 e 21 de novembro de 1999, em Porto Alegre, mas os trabalhos preparativos iniciaram-se em 31 de janeiro do mesmo ano, com a assembléia intitulada “Plenária Geral de Lançamento da Conferência”, onde foram apresentados o Regulamento e os demais procedimentos operacionais que deveriam ser seguidos até o mês de novembro.

No item “Objetivos”, o Regulamento é mais vago e enfatiza a necessidade de se construir uma política habitacional “em parceria com a sociedade civil” ou, ainda, de se “definir os instrumentos que viabilizarão a efetiva participação da comunidade no processo de elaboração e gestão da política estadual para a habitação”. Isto é, neste tópico ficam mais realçados os aspectos ideológicos, como linhas mestras na condução dos trabalhos subseqüentes.

Em relação ao “Tema”, há uma divisão entre tema geral e específico, sendo o tema geral intitulado “Produção Habitacional, Reforma Urbana, Participação Popular e Cidadania”, que segue a mesma linha dos objetivos, tendo uma função mais doutrinária. Os temas específicos, no entanto, colocam a discussão do problema

habitacional dentro de marcos mais rígidos e pragmáticos, indicando os limites nos quais o debate podia se desenvolver. O primeiro tópico dos temas específicos foi o Financiamento, focado nas possibilidades de captação de recursos, nas linhas de crédito e em temas afins. O segundo tema específico foi a Regularização Fundiária, com ênfase na problemática “reassentamento ou regularização no local de moradia” e nos critérios que definissem a adequação de cada situação. O tema de número três foi Produção de Habitações e Tecnologias Alternativas, e a pauta era a busca por inovações, tanto no campo dos projetos quanto no dos materiais empregados na produção de casas, visando à diminuição dos custos. Finalmente, o quarto tema específico era o Cooperativismo, que viria a ser uma das principais bandeiras da Secretaria da Habitação no enfrentamento da questão da moradia.

No Regulamento da Conferência esse tema é proposto a partir de vários enfoques, dentre eles, o das possibilidades de geração de trabalho e renda através deste sistema, e o da apresentação das Cooperativas como agentes de uma “economia alternativa, social e solidária”. A própria terminologia empregada demonstra o destaque deste tema na pauta, já que nos documentos apresentados pelo governo a questão não é apresentada somente como cooperativismo, mas, sim, como “Cooperativismo Habitacional Autogestionário e Popular”.

Definidos os temas, foram colocadas em termos práticos as condições de realização da Conferência, ou mais especificamente, foi definido o formato das assembléias prévias que ocorreriam ao longo do ano e que apontariam os representantes finais, aqueles que teriam direito de voz e voto no momento da Conferência. Assim, iniciaram-se os movimentos de recrutamento e mobilização dos representantes das organizações previamente selecionadas no conjunto do Estado.

O Regulamento definia que a 1º Conferência Estadual de Habitação seria precedida por Seminários Temáticos e Pré-Conferências Regionais. Os Seminários tinham como pauta os temas anteriormente destacados (regularização fundiária, financiamento, produção habitacional e cooperativismo), com cada tema tratado em um seminário, sendo quatro, portanto, todos realizados em julho de 1999. Durante este intervalo, entre elaboração e divulgação do regulamento da Conferência e realização dos seminários, foram implementadas as medidas necessárias à institucionalização da questão habitacional como problema de governo. Dentre elas, a lei que criava a Secretaria Especial da Habitação e outras medidas que tinham como finalidade a dotação de recursos materiais e administrativos para o setor.

A articulação entre temas e seminários, sendo os primeiros definidos previamente pelos representantes do governo, demonstra que a despeito da noção de “participação popular” como princípio ideológico e de legitimação de posições, existe uma estruturação anterior, pois, na prática, as políticas não podem ser consideradas o produto aleatório da interação entre atores e interesses. Nos Seminários Temáticos eram discutidas e encaminhadas propostas dentro das respectivas pautas, reunidas em documentos encaminhados à coordenação da Conferência. Este instrumento estava inteiramente subordinado à coordenação e ao Poder Executivo, já que cabia a essas instâncias a “filtragem” das demandas e sugestões para os programas habitacionais. Assim, o peso decisório dos Seminários Temáticos era praticamente nulo, tendo em vista a inexistência de dispositivos os quais assegurassem que as proposições fossem acatadas.

A situação era diferente em relação às Pré-Conferências Regionais. Estas eram assembleias realizadas em todo o estado, em 12 regiões, segundo a divisão

utilizada pelos COREDES (Conselhos Regionais de Desenvolvimento). As Pré-Conferências foram realizadas mobilizando um determinado número de municípios em cada uma das doze regiões, com a realização dos trabalhos a partir de uma cidade sede, as quais foram as seguintes:

1. Porto Alegre;
2. Tramandaí;
3. São Leopoldo;
4. Caxias do Sul;
5. Santa Cruz do Sul;
6. Santa Maria;
7. Pelotas;
8. Santana do Livramento;
9. Uruguaiana;
10. Passo Fundo;
11. Erechim e
12. Santo Ângelo.

Diferentemente das outras reuniões ocorridas até então, as Pré-Conferências foram dotadas de instrumentos para se constituírem como espaços de decisão. A diferença foi a possibilidade de indicação de delegados – que eram os representantes máximos na Conferência, os únicos com direito a voz e voto. Através das Pré-Conferências, existiam duas modalidades de escolha de delegados: a primeira era a eleição, tendo como pré-requisito a participação em movimentos sociais; e a segunda era a indicação pelas coordenações regionais, que eram compostas em 50% por



representantes das entidades da coordenação geral, sendo a outra metade composta por representantes ligados a entidades no âmbito de cada região.

A participação nos Seminários Temáticos e nas Pré-Conferências Regionais era aberta ao público em geral. No entanto, para que se chegasse à condição de delegado, era necessário o atendimento aos requisitos citados anteriormente, a saber, a militância em movimentos sociais ou a articulação com as lideranças que compunham as Coordenações Regionais. Essas duas vias de acesso eram as mais flexíveis para se chegar à representação. Os outros modos de acesso eram mais restritos, podendo ser delegado somente os seguintes casos:

1. Os representantes da administração direta estadual, a serem escolhidos em reunião específica para esse fim, e respeitado o teto de 20% sobre o total de delegados;
2. Os representantes das administrações municipais, respeitado o teto de 20% sobre o total de delegados;
3. Os membros da Coordenação Geral da Conferência, que são delegados natos.

A participação na Conferência Estadual era autorizada somente a delegados (com direito a voz e voto) e a observadores e convidados (com direito a voz).

Havia, portanto, cinco modalidades de escolha e de indicação de delegados (cada uma delas representando um quinto do total), cada qual com as suas exigências prévias e mecanismos de seleção e exclusão. Os integrantes da Coordenação Geral, dos movimentos sociais e do governo, cuja extração social e compromissos políticos eram relacionados e convergentes, detiveram 60% dos cargos de delegação e, conseqüentemente, dos votos na Conferência, enquanto os representantes das

Coordenações Regionais e das prefeituras, falando em nome dos chamados “interesses locais” e ocupando uma posição diversa no campo político-partidário, obtiveram os 40% restantes das vagas. Esta divisão evidentemente não é automática e monolítica, pois deve-se levar em consideração a mobilidade dos atores e os processos de intercâmbio que resultam na permanente redefinição dos interesses. Porém a divisão anteriormente mencionada é uma espécie de retrato que, grosso modo, ressalta as clivagens consagradas no processo de montagem da Conferência.

Nesta etapa definiram-se os pólos antagônicos iniciais no que tange às concepções e interesses acerca da questão habitacional no Rio Grande do Sul: de um lado os setores extra-partidários ligados aos espaços de militância petista, definidos como movimentos sociais, atuando em conjunto com as cooperativas habitacionais; de outro lado os representantes das prefeituras do interior do estado, articulados com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, com a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul e, ainda, com segmentos do setor empresarial.

Para dar forma aos trabalhos, cabia à Coordenação Geral a nomeação de uma Coordenação Executiva. Foi definido pelo Poder Executivo que esta seria constituída por dezesseis membros, dentro dos seguintes critérios de representação: a) um Coordenador Geral da Conferência, indicado pela Secretaria de Habitação; b) quatro integrantes de movimentos sociais; c) um integrante das cooperativas; d) um integrante do setor privado; e) um integrante das ONGs; f) um integrante das universidades; g) três integrantes da administração direta; h) três integrantes do setor público e i) um integrante do setor técnico.

A descrição mais detalhada dos meandros da 1ª Conferência Estadual da Habitação é justificada pela necessidade de trazer à luz os mecanismos de

participação e o formato no qual se desenvolveu essa participação, ou seja, a lógica subjacente à etapa de montagem de critérios de formulação e legitimação das políticas posteriores. Neste jogo estão em formação as referências que formam o quadro normativo da ação estatal e dos diversos recursos que envolvem uma política pública, isto é, do conjunto de meios concretos que constituem a “substância visível” de uma política, como os recursos financeiros, intelectuais, jurídicos e institucionais que são colocados em movimento (Muller e Surel, 1998).

Além da escolha de delegados, as Pré-Conferências também foram espaços onde se elaboraram as propostas que iriam ser defendidas na Conferência final. Devido a limitações nos dados disponíveis, somente na ata da região do Delta do Jacuí (constituída pelos municípios de Alvorada, Cachoeirinha, Eldorado do Sul, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Triunfo, Viamão e Porto Alegre) as propostas são organizadas com a identificação dos grupos proponentes. Nas demais onze regiões, as propostas são sistematizadas aleatoriamente, sendo na maior parte das vezes apresentadas através do nome do proponente, ou na sua forma final, como pertencentes à região, sem relação com os grupos que as colocaram na pauta.

### **2.3 Propostas e grupos atuantes nas Pré-Conferências Regionais**

O traço mais marcante do resultado das Pré-Conferências, em relação à proposição de idéias para a política habitacional, foi a ausência de um padrão que conferisse uniformidade aos documentos finais encaminhados à Coordenação Estadual. Esta característica reflete a diferença nas condições de realização das Pré-Conferências, pois os textos finais explicitam o domínio ou a inaptidão dos

envolvidos para apresentar e traduzir as suas idéias e demandas de acordo com os termos em que a questão habitacional estava sendo colocada. Isso se deve principalmente à desigualdade de recursos políticos e sociais e à diversidade de lógicas de ação pautando o comportamento dos atores. De um lado, estava em jogo a atuação segundo critérios de comprometimento local, isto é, tendo como referência as questões situadas nos parâmetros da “realidade regional”. De outro lado, estavam em ação os compromissos centrais, que agregam valores mais “universais” (partidos, sindicatos) ou que, ao menos, não são restritos a uma localidade específica.

Além de condicionar a ação, tais lógicas informam também as modalidades de legitimação das decisões, no sentido de que uma determinada tomada de posição é justificada em nome de algum valor. Estas posições podem ser exemplificadas através de propostas apresentadas nas Pré-Conferências de Uruguaiana e do Delta do Jacuí: na primeira, reivindicou-se que 10% da produção habitacional oriunda das políticas estaduais deveria destinar-se àquele município; na conferência do Delta do Jacuí, por sua vez, foi encaminhado, no campo das propostas, um item que clamava pela não-privatização da Petrobrás, do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal.

No conjunto dos documentos apresentados como resultado das Pré-Conferências, existe uma certa homogeneidade em relação às sugestões para as políticas habitacionais. Ainda que haja disparidades (regionais e inter-grupos) na apresentação, no domínio dos temas e na utilização de linguagens específicas, a leitura do problema habitacional via de regra é efetuada através do prisma econômico, ou seja, através das possibilidades de definição das fontes de recurso e das modalidades de financiamento das unidades habitacionais.

Nestas discussões, fica destacado o papel do Estado enquanto ator central na questão da moradia, que é encarada como um assunto eminentemente governamental, tanto do ponto de vista do diagnóstico do problema quanto da formulação e execução das prováveis “soluções”.

A primeira Pré-Conferência a ser realizada, a qual veio a ser a mais importante, foi a do Delta do Jacuí, sediada em Porto Alegre. A importância deste evento pode ser constatada a partir do fato de que a maioria das diretrizes votadas e escolhidas na Conferência Estadual foram elaboradas na reunião de Porto Alegre, além de outras resoluções que foram posteriormente acatadas para as políticas da Secretaria da Habitação.

Um dos grupos mais atuantes nesta Pré-Conferência foi a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), já que as suas propostas foram aceitas na íntegra e de forma consensual. As suas demandas foram apresentadas através de uma pauta onde as reivindicações eram direcionadas aos três níveis de governo; nos níveis federal e municipal a idéia geral que norteava as propostas era mais a de um estabelecimento de agenda visando à mobilização em torno de certas demandas que cabiam a cada esfera de poder (em nível federal, a aprovação do Estatuto da Cidade, por exemplo).

Nas reivindicações em nível estadual, ao contrário, a tônica era a proposição de medidas imediatas de ação governamental, apresentadas como “Política Habitacional Emergencial”, mescladas com propostas de programas habitacionais a serem implementados. Estas propostas eram caracterizadas pelo detalhamento e pela utilização de linguagem “técnica”, relativa às questões habitacionais. O sentido das propostas e do discurso da UAMPA estava calcado na utilização do jargão técnico e

jurídico, ao mesmo tempo impregnado por uma terminologia militante, de “mobilização permanente”. Além de apresentarem maior sofisticação do ponto de vista da elaboração, o consenso em torno destas propostas possivelmente pode ser entendido levando-se em conta que as mesmas tinham como alicerce um duplo viés de legitimação, grosso modo, a ótica militantista e a perspectiva do domínio técnico.

Algumas destas demandas eram notadamente de caráter jurídico, o que demonstra que a utilização do direito também se constituiu num dos recursos de luta na questão habitacional. Entre outras, destaca-se a seguinte:

*Aplicação da Lei Estadual nº 9752/92 – Esta Lei Estadual disciplina a doação de terras públicas estaduais, ocupadas há mais de cinco anos em terrenos não superiores a 300m<sup>2</sup>. Sua regulamentação criou um conselho para executá-la, mas até hoje quase nada foi feito. Sua aplicação deve obedecer a urgência que a necessidade social exige. Ao mesmo tempo, propomos que seja estudada a alteração na Lei 9752/92, substituindo a “doação” pelo “direito real de uso”, transmissível a ascendentes e descendentes. (Propostas Encaminhadas à Coordenação Executiva da 1º Conferência Estadual da Habitação – Pré Conferência Regional da região do Delta do Jacuí, 1º de agosto de 1999).*

Quanto à produção habitacional, era necessário que os lotes produzidos pelo Estado “garantissem condições de dignidade para seus moradores”, e esta idéia era expressa a partir das seguintes dimensões: terreno com 126m<sup>2</sup> (7x18m) e casa com área mínima de 60m<sup>2</sup>. De modo geral, essa era a forma das propostas: a exposição de princípios ideológicos ou doutrinários (como o direito à moradia digna, através da ação do Estado), articulados com uma linha de ação que fornecia as especificações e o aspecto prático das políticas.

As possibilidades de mobilização social e de organização política em torno da questão habitacional também foram exploradas. A UAMPA chegou a propor aos grupos e entidades participantes da Pré-Conferência a criação do “Movimento

Unificado de Luta pela Moradia”, com a realização de um Encontro Estadual dos Sem-Teto, visando ao fortalecimento das ações que desencadeassem uma “profunda reforma urbana”. Tendo em vista a natureza diversificada dos interesses, que por sua vez estão ligados a origens e trajetórias sociais, vinculações partidárias e associativas, e a outros fatores (profissão, escolaridade, etc.) que condicionam as concepções e “visões de mundo” dos atores sociais, a tentativa de “unificação” dos movimentos em prol da moradia representa antes de mais nada um instrumento de imposição de valores e de construção da hegemonia no setor, pois a sugestão de tal movimento congregatório não prevê o consenso e a auto-dissolução mecânica dos demais grupos organizados. O que se busca é a criação de um espaço “definitivo” da representação dos interesses habitacionais ditos “populares”, o qual, por ser “unificado”, seja o mais legítimo.

Na período de realização das Pré-Conferências Regionais (agosto de 1999) estavam sendo definidas as últimas nomeações para os cargos na Secretaria da Habitação. As principais funções de assessoria direta ao Secretário, como chefia de gabinete e afins, foram ocupadas por indivíduos com intensa trajetória militante no Movimento Nacional de Luta pela Moradia. Contudo, se tal circunstância fortaleceu, não chegou a tornar predominante a atuação do MNLM na Pré-Conferência de Porto Alegre. Entre as propostas que não constaram do documento final estavam a de reabilitação da COHAB e a da criação de lei que garantisse a destinação de 10% do orçamento estadual para o combate ao déficit habitacional e para a implementação de políticas, isto é, para a Secretaria da Habitação.

Mesmo entre os grupos que têm como mote a questão habitacional, tais propostas extrapolaram as possibilidades das soluções “pensáveis” para o problema.

Embora a “luta pela moradia” seja a bandeira sob a qual estes grupos desenvolvem suas representações e repertórios de ação política, é evidente que cada organização tem suas formas específicas de colocação do problema e de suas soluções.

As relações com os demais setores também são diferenciadas, pois é através da interação entre as múltiplas inserções sociais - como profissão, partido, escolaridade, religião, entre outros – que são informadas as modalidades de leitura dos problemas sociais e das suas soluções legítimas. Neste sentido, a proposição de 10% do orçamento estadual para a área habitacional transborda as fronteiras que delimitam o campo das decisões possíveis e afeta a relação com outros setores, como a saúde ou a educação, por exemplo. Estão em ação, neste caso, diferentes princípios de hierarquização na politização de questões sociais, que informam o que é prioritário nas demandas de intervenção do Estado.

As formulações das demais Pré-Conferências foram definidas basicamente através de recomendações de caráter mais genérico, acompanhadas de reivindicações circunscritas no plano local, como o caso das recomendações do município de Alegrete (integrante da Pré-Conferência de Uruguaiana), que pedia o “incentivo às cooperativas” e, a seguir, “a resolução do problema da ocupação da Vila Grande”.

A preocupação mais comum que pautou as discussões foi a questão dos recursos e do financiamento. A proposta de construção de conjuntos habitacionais, a fundo perdido, para “desempregados e assalariados com renda de até três salários mínimos” foi praticamente unânime no estado. A mobilização da Brigada Militar e de funcionários públicos estaduais em geral também se verificou, já que foi frequente a demanda por algum tipo de programa habitacional específico para estas categorias.



A questão da habitação nas áreas rurais também foi colocada. Em São Leopoldo, foi proposto “o estabelecimento de políticas em conjunto entre a Secretaria da Habitação e a da Agricultura, visando à permanência do homem no campo ou o seu retorno ao mesmo, estabelecendo política agrícola e habitacional conjunta”. Na Pré-Conferência de Santa Cruz do Sul, os municípios de Rio Pardo, Progresso, Travesseiro e Vera Cruz tiveram a sua representação exercida por integrantes do Movimento dos Pequenos Agricultores – grupo do qual era oriundo o então Secretário da Habitação -, que colocaram o tema da habitação rural na pauta dos trabalhos e tiveram suas demandas aprovadas.

A partir da análise das atas finais de cada Pré-Conferência, fica evidente o predomínio de certos grupos em algumas reuniões. Na Conferência de Santana do Livramento, por exemplo, todas as propostas foram apresentadas em nome do Conselho Estadual do Idoso, com demandas específicas a esta faixa etária, como a eliminação de barreiras arquitetônicas e adequação das moradias à condição física do idoso, além da prioridade no acesso a financiamentos. No encontro de Caxias do Sul, esta função é desempenhada pelos grupos cooperativados. Entre as recomendações, encontra-se a “aprovação do programa Pró-Cooperativismo” e a “inclusão do cooperativismo no currículo escolar”. E novamente surge a proposta, que foi acatada nesta Pré-Conferência, de destinação de 10% do orçamento estadual para a política habitacional.

Tais propostas, especialmente as duas últimas, não fariam parte das reivindicações finais não fosse a ocupação maciça de espaços e a mobilização dos grupos diretamente relacionados às causas em questão. Não foi possível, contudo, por limitações do material consultado, identificar as clivagens e oposições de

interesses entre os grupos que integraram tais assembléias. Se por um lado os interesses e propostas podem ser identificáveis e associados aos grupos que os respaldam, por outro lado ainda fica encoberta a dinâmica de atuação das organizações, a natureza dos conflitos e antagonismos e os processos de negociação e de busca por consenso, cuja análise requereria a participação e a observação direta dos eventos em pauta, dada a insuficiência de fontes secundárias.

A 1ª Conferência Estadual da Habitação (incluindo os demais trabalhos preliminares, como as Pré-Conferências) foi o momento em que se definiu a “identidade” do setor habitacional. Ao longo de 1999, foi se cristalizando uma determinada imagem setorial, construída a partir de um trabalho de mediação de interesses e de representações envolvendo governo estadual e atores não-estatais.

Ainda que não seja possível verificar a existência de um nível de consenso social de modo a permitir que o conceito de “setor” seja entendido enquanto unidade e interação hegemônica entre os atores envolvidos com a questão da habitação, existe, no caso em pauta, a figura dos mediadores: os atores que “traduzem” normas, crenças e interesses em planos de intervenção sobre a realidade (Jobert e Muller, 1987, p. 71).

A formação de uma política setorial é caracterizada pelo jogo entre grupos – empresários, movimentos sociais, sindicatos, associações de bairro, etc. - que dispõem de recursos, repertórios de ação e interesses diversos e/ou antagônicos, cada qual atuando segundo uma “lógica” específica. A articulação e a redefinição destes padrões de interpretação da realidade, mobilização de recursos e formação de interesses com a lógica administrativa e governamental é a operação realizada pelos mediadores, que neste caso imprimiram às políticas habitacionais uma dinâmica

militante. Os programas e projetos elaborados com base nas idéias estabelecidas na Conferência traziam subjacente a busca pela ampliação de espaços de representação de interesses e de representação política, baseados no formato de organização e recrutamento que tem, como parâmetro, os próprios movimentos sociais, como o MNLM.

### **3. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL, PROGRAMAS E PROJETOS: DECISÃO E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS NA SECRETARIA DA HABITAÇÃO**

No capítulo anterior, a ênfase recaiu sobre os processos de seleção de grupos e de definição de regras, etapas que, uma vez estabelecidas, tendem a conferir maior previsibilidade ao processo de formação de políticas. A maior ou menor confirmação desta tendência de previsibilidade está relacionada essencialmente a dois fatores: a forma institucional definitiva, através da qual seriam canalizadas as demandas do setor, e o próprio jogo político, envolvendo negociações e trocas, conforme as possibilidades ainda em aberto.

Nesta parte, trataremos do primeiro fator, destacando em seguida as principais *policies* elaboradas nos quatro anos do governo em questão.

#### **3.1 A Secretaria Especial da Habitação – Estrutura e organização**

Com base nas resoluções iniciais definidas nos encontros preparativos da 1<sup>o</sup> Conferência Estadual da Habitação e, principalmente, nos próprios critérios do governo, foi implementada, a partir da Lei 11.324/99, a Secretaria Especial da Habitação. A principal preocupação do Poder Executivo, na época, era a montagem de um novo órgão de governo, desburocratizado e ocupado por detentores de cargos de confiança, já que em princípio essa configuração poderia facilitar e tornar mais ágil a aplicação do “plano de governo”. Essa tarefa não era difícil, uma vez que não existiam estruturas equivalentes na administração pública estadual, fator que impediu

que se estabelecessem conflitos intra-burocráticos entre secretarias ou outros setores político-administrativos.

Na história recente da administração pública estadual no Rio Grande do Sul, a questão habitacional esteve “enquadrada”, enquanto problema de governo, na Secretaria de Obras Públicas e Saneamento. Nesta pasta, especialmente ao longo da década de 90, a visibilidade e a mobilização em torno do problema da habitação era mínima, pois a tônica da sua atuação era o repasse de instruções ou verbas de programas habitacionais federais para os municípios. Paralelamente, a COHAB estadual desenvolvia a sua atuação enquanto agente promotor de políticas públicas em habitação até 1995, ano em que iniciou-se oficialmente o seu processo de extinção.

A “memória técnica” do setor estava vinculada, portanto, a este órgão, e os seus servidores estáveis “...passam à vinculação da Secretaria Especial da Habitação, que providenciará o remanejamento e o adequado aproveitamento dos mesmos” (*Lei 11.324, de 14 de maio de 1999*). Ao mesmo tempo em que a baixa institucionalização e o fato de contar com muitos cargos de caráter político-partidário (os CCs) desenhavam um perfil específico para o novo órgão, havia um terceiro elemento a ser harmonizado na montagem da Secretaria da Habitação – as antigas rotinas e procedimentos do setor, representados pelo funcionários da COHAB. Assim, sua estruturação foi finalizada com a seguinte forma:

- Gabinete do Secretário
- Direção Geral
- Departamento de Produção e Programas Habitacionais (Depro)

- Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento (Derer)
- Departamento de Cooperativismo Autogestionário e Popular (Decoop)
- Departamento Administrativo e Financeiro (Deafi)
- Assessoria de Relações Comunitárias (ARC)
- Assessoria Jurídica (Asjur)
- Assessoria de Comunicação (Ascom)

O setor onde os programas habitacionais seriam elaborados era o Depro: “é o departamento que desenvolve os projetos e programas de produção de moradias populares. Propõe a construção de habitações de interesse social, envolvendo a participação dos poderes públicos e da população, desde a execução dos planos até a fiscalização das obras. O departamento também trabalha com o estudo de tecnologias alternativas para a construção de habitações com custo mais acessível” (Material de divulgação da Secretaria Especial da Habitação). O Depro tinha como atribuição aquilo que era a atividade-fim da Secretaria – a elaboração de políticas, de acordo com determinados critérios que compatibilizassem este trabalho de criação com as demais instâncias que condicionavam e influenciavam a feição final dos programas.

Conforme definido na 1ª Conferência Estadual da Habitação, o cooperativismo seria um dos eixos através do qual se desenvolveriam as políticas públicas em habitação. O estímulo às cooperativas se dava através do Decoop:

*a finalidade é fornecer suporte técnico e educacional a grupos associativos que queiram organizar-se em cooperativas. Este apoio estende-se também às prefeituras que desejem desenvolver programas específicos de formação de cooperativas habitacionais. Uma das metas do Governo do Estado é financiar os empreendimentos habitacionais das cooperativas, reconhecendo-as como organizações jurídicas. (Material de divulgação da Secretaria Especial da Habitação)*

Além do Decoop, o departamento responsável pela regularização fundiária (Derer) também era central neste modelo de política habitacional. A idéia principal que fundamenta a noção de “regularização fundiária” tem como base o reconhecimento jurídico de uma realidade habitacional que se encontra fora de padrões técnicos ou legais. Em outras palavras, trata-se de consagrar juridicamente, reconhecendo como legal, uma determinada situação socialmente consolidada, ainda que esta afete interesses. Em termos práticos, o que está em jogo é a legalização da posse e da propriedade de moradias cuja existência seja irregular, por razões de ocupação de áreas de terceiros ou por qualquer outro aspecto que torne “marginal” o caráter das habitações. Conforme o material de divulgação da Secretaria,

*este setor atua em ocupações habitacionais irregulares consolidadas em áreas de domínio do Estado, legalizando a posse e os aspectos urbanísticos. O Departamento objetiva garantir a permanência dos moradores nos locais ocupados, exceto em casos de utilização da área para outros fins sociais, situações de risco ou de preservação ambiental.*

A regularização fundiária lida com um aspecto específico na questão habitacional, que foge à noção mais difundida de política pública em habitação, centrada na produção de moradias. A maior parte das ações de regularização geralmente não envolvem a construção de casas, mas, sim, o reconhecimento de habitações já existentes como integrantes de direito e de fato do espaço urbano. Este reconhecimento implica a integração da “cidade real” com a “cidade legal”, com todas as suas conseqüências, como o acesso a infra-estrutura (saneamento básico, energia elétrica, etc.) e as devidas relações fiscais com o poder público.

O Decoop e o Derer desempenhavam uma função central na Secretaria, pautando as suas ações com programas específicos e permanentes (que serão detalhados mais adiante), montados em cooperação com o Depro. Porém o trabalho

de articulação política que ligava as bases sociais do governo às políticas desenvolvidas na Secretaria era feito pela Assessoria de Relações Comunitárias (ARC), setor diretamente vinculado ao gabinete do secretário. O trabalho da ARC tinha um duplo sentido: estruturação das vias institucionais de gestão das políticas estaduais no interior do estado e legitimação dos programas, com base na idéia de “participação da sociedade”.

*A equipe estabelece uma relação direta entre a Secretaria e as comunidades, movimentos sociais organizados e órgãos institucionais. O objetivo é discutir junto a estes setores a política habitacional do Estado, garantindo ações conjuntas, definidas a partir da participação popular. Mediar os conflitos fundiários estabelecidos na luta pela moradia, criando alternativas para a população de baixa renda, é outra atribuição desta assessoria. (Material de divulgação da Secretaria Especial da Habitação)*

A função primordial da ARC era prestar apoio à criação dos Conselhos Municipais da Habitação em todo o estado. Os Conselhos eram fundamentais nesse arranjo, pois a Secretaria havia determinado que era através destes órgãos que as políticas estaduais seriam decididas e administradas nos municípios. Ou seja, para habilitarem-se aos programas habitacionais do governo estadual, os municípios tinham de constituir, necessariamente, um Conselho Municipal de Habitação. Através deste era escolhida a população-alvo das políticas, entre outras decisões:

*os Conselhos devem ser instituídos por lei e permitem que a sociedade (entidades, movimentos populares, prefeituras, associações de moradores) decida o destino dos recursos, defina os critérios de seleção dos beneficiários dos programas, estabeleça os valores das prestações pagas pelos mutuários das casas ou lotes urbanizados construídos e debata e proponha soluções para os problemas habitacionais em seus municípios. (Material de divulgação da Secretaria Especial da Habitação)*

Os Conselhos também geriam os Fundos Municipais de Habitação, contas específicas nas quais eram depositados os recursos oriundos das prestações pagas



pelos mutuários e outros investimentos relativos à habitação. Estes recursos deveriam ser aplicados somente em novas obras habitacionais.

Os encarregados de promover a mobilização dos grupos nos municípios, com vistas à criação dos Conselhos, eram os chamados “Agentes Comunitários”. Todos os indivíduos que desempenharam esta função também haviam integrado um ou mais tipos de movimento popular, com ênfase para o Movimento Nacional de Luta pela Moradia. A trajetória e experiência militante neste tipo de organização era um pré-requisito indispensável para o exercício do cargo de Agente Comunitário, já que o objetivo era a criação de Conselhos Municipais da Habitação conforme uma ótica militante, que reproduzia as concepções e formas de organização dos movimentos sociais. Entretanto é necessário considerar que o processo de formação dos Conselhos e a sua atuação posterior também eram influenciados por outros fatores, principalmente pelos interesses político-partidários dominantes nos municípios e em suas instituições (Câmara de Vereadores, Secretarias Municipais, etc.).

Os Conselhos Municipais se tornaram espaços de decisão, e a sua importância não reside isoladamente no fato de que o controle do Conselho era fundamental na decisão das políticas, mas, também, nas possibilidades de conversão destas decisões em dividendos político-eleitorais. De um lado, os agentes do governo estadual buscavam formar os Conselhos a partir do recrutamento das bases petistas, com os programas beneficiando uma determinada população que potencialmente viria a alargar estas bases, realimentando o processo; de outro lado, as administrações municipais ocupavam o espaço antagônico no campo partidário, mobilizando recursos e apoios no sentido de reverter, conforme os seus interesses, a lógica de “ocupação” dos Conselhos Municipais de Habitação.

Ainda que os Conselhos tivessem um papel importante, a sua atuação era mais restrita às formas de seleção de beneficiários e à gestão dos recursos. A elaboração das políticas se efetuava na Secretaria, através do Gabinete e do Depro. A seguir, serão expostos os principais programas de ação formulados pela Secretaria. Maiores detalhes a respeito dos mesmos podem ser obtidos nos anexos deste trabalho.

### **3.2 Programa Moradia Popular**

Nas Pré-Conferências Regionais, uma das demandas mais recorrentes era pela criação de políticas cujo objetivo fosse a construção de habitações para populações de baixa renda, a fundo perdido ou com um custo mínimo para a população beneficiada. Criado em 1999 como um dos três pilares da política habitacional (os outros dois programas permanentes foram o Apoio ao Cooperativismo e o Programa de Regularização Fundiária), o Programa Moradia Popular foi desenvolvido como um plano de ação que envolvia recursos do Governo do Estado e das Prefeituras.

A decisão sobre o montante dos recursos e sobre em quais municípios estes recursos seriam investidos ficava a critério do Orçamento Participativo Estadual. O público-alvo era a população com renda familiar de até cinco salários mínimos, e o valor máximo de investimento para cada moradia foi fixado pela Secretaria em R\$ 5.500,00 (cinco mil e quinhentos reais), sendo R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) para os lotes urbanizados e R\$ 1.650,00 (mil seiscentos e cinquenta reais) para melhorias ou ampliações de moradias. A participação dos municípios, na forma de recursos, era indispensável para viabilizar este programa – os municípios participavam com uma contrapartida, estipulada na lei do Sistema Estadual de

Habitação, igual ou superior a 50% do investimento, dispondo da terra, da obra de infra-estrutura, da mão-de-obra e dos projetos técnicos. Os beneficiários, por sua vez, pagariam prestações de até 20% da sua renda, sendo os valores depositados nos Fundos Municipais de Habitação.

É importante destacar que o Moradia Popular, mesmo sendo um programa estadual, era financiado em pelo menos 50% pelos municípios. Isso significa que mesmo que fossem decididos recursos no Orçamento Participativo para este programa em um determinado município, a sua implementação efetiva somente seria viabilizada se houvesse a disposição do poder local para arcar com a devida contrapartida. O mesmo se aplicava no sentido inverso: caso o município dispusesse dos recursos e do interesse em investir no Moradia Popular, havia a necessidade de reciprocidade do OP para o investimento estadual.

Não se tratava de uma vinculação a critérios burocráticos, técnicos ou administrativos; a colocação em prática do Programa Moradia Popular era prevista através desta dupla conjunção de fatores, que exigia um trabalho de articulação e de mobilização política e compatibilização de demandas.

Os dados fornecidos pela Secretaria da habitação são conflitantes em relação a este Programa. No documento intitulado “Balanço das ações e investimentos”, de dezembro de 2001, consta que até novembro deste ano haviam sido firmados 267 convênios com 202 municípios, beneficiando 13.505 famílias (3.026 casas, 8.941 lotes urbanizados, 1.136 ampliações e 419 módulos sanitários). Um ano mais tarde, o Relatório de Gestão de todo o período de governo fornecia informações diferentes: até novembro de 2002 foram firmados 227 convênios com 169 municípios, beneficiando 11.892 famílias, representando unidades assim distribuídas: 2.875

casas, 7.550 lotes urbanizados, 1.048 ampliações e 419 módulos sanitários. Vale destacar que o Relatório de Gestão foi elaborado após as eleições (nas quais o PT não obteve êxito), momento em que as “realizações” passam a ter uma importância relativa, ao passo em que perdem seu valor enquanto arma eleitoral.

### **3.3 Programa de Regularização Fundiária**

Segundo a maioria dos panfletos, folders e materiais de divulgação em geral da Secretaria da Habitação, uma das medidas centrais visando “a promoção do direito à moradia” consistia na regularização fundiária de áreas ocupadas irregularmente. O Programa de Regularização Fundiária, implementado também em 1999,

*tem por objetivo a inclusão social e urbana da população que não tem tido acesso à moradia pelas políticas tradicionais de produção de habitação. Fundamentado nos princípios constitucionais do cumprimento da função social da propriedade e do reconhecimento das posses urbanas, promove a regularização com a melhoria das condições de habitabilidade através da urbanização das áreas e a legalização das posses através dos instrumento de propriedade e/ou concessão do uso dos lotes. (Secretaria Especial da Habitação – Relatório de Gestão 1999-2002)*

Este programa foi concebido inicialmente tendo como objeto e limite de atuação as ocupações habitacionais em áreas de propriedade estadual, porém a partir de 2000 também foram executadas ações de regularização fundiária em áreas municipais ou privadas. Nestes casos, a Secretaria propunha a realização de convênios com os municípios ou o repasse de recursos, em se tratando de áreas privadas.

A sua implementação se dava conforme as seguintes etapas:

1. Realização de cadastros topográfico e sócio-econômico da ocupação;
2. Regularização urbanística com elaboração e aprovação do parcelamento com padrões especiais e seu encaminhamento ao registro de imóvel;
3. Urbanização com complementação da infra-estrutura e saneamento local e
4. Etapa de regularização fundiária e legalização da posse.

Na execução de projetos de regularização fundiária deveriam ser levados em consideração três fatores fundamentais: o aspecto político, pois no caso de áreas não-estaduais, o desenvolvimento dos projetos ficava condicionado à negociação com outras instâncias; a questão do conhecimento técnico, já que o processo de regularização fundiária é dotado de uma “tecnologia” específica, conforme exposto e, por fim, o aspecto jurídico, que de certa forma aponta os limites e possibilidades de ação, influenciando os outros dois fatores. Para a realização efetiva de ações de regularização fundiária era necessário, portanto, o acionamento de recursos diversificados, cuja combinação resultava na “eficácia” da política, conforme os critérios que conferiam inteligibilidade para esta noção aos atores governamentais.

Até 2002, segundo dados da Secretaria da Habitação, o Programa de Regularização Fundiária foi desenvolvido em 41 áreas, localizadas em 15 municípios e atingindo 20.325 famílias, com um investimento total de R\$ 4.743.110,72 (quatro milhões, setecentos e quarenta e três mil, cento e dez reais e setenta e dois centavos). As duas maiores ações de regularização fundiária foram os projetos Morada São Pedro e Fazenda Santa Marta, em Porto Alegre e em Santa Maria, respectivamente.

### **3.3.1 Projeto Morada São Pedro**

Este projeto, desenvolvido em conjunto pelas Secretaria da Habitação, Secretaria da Saúde e Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social, tinha como meta, além da regularização de áreas, a construção de moradias para os usuários do Hospital Psiquiátrico São Pedro. As ações se desenvolveriam nas Vilas São Pedro e Salvador França (Porto Alegre), que se encontram no entorno do HPSP.

Entre os usuários do hospital e os moradores das duas vilas, a população total atingida pelo projeto estava estimada em 1.800 pessoas. Além dos trabalhos de regularização fundiária propriamente ditos, a primeira etapa do projeto previa a construção de 91 casas, sendo 55 para os moradores da Vila São Pedro e 36 para os internos do Hospital.

Segundo a avaliação da Secretaria da Habitação, enquanto a Vila Salvador França apresentava moradias com “boas condições de habitabilidade”, na Vila São Pedro as mesmas se encontravam em situação precária, necessitando de demolição. Portanto, nesta vila, a necessidade era de moradias e de infra-estrutura, e na primeira as ações se concentrariam nos trabalhos de saneamento da área. As primeiras 55 casas a serem construídas para os moradores da Vila São Pedro teriam uma área de 33,97m<sup>2</sup> cada, com a possibilidade de ampliação pelos usuários, com um segundo pavimento, para 67,94m<sup>2</sup>. A área das casas destinadas aos pacientes do Hospital São Pedro deveria ser de 48,30m<sup>2</sup>, com capacidade para quatro pessoas.

A proposta de construção de moradias para os internos do São Pedro insere-se no contexto das medidas governamentais que visavam à reformulação ou mesmo à extinção de manicômios, cujo principal movimento no Rio Grande do Sul refletiu-se na proposta de reformulação do Hospital Psiquiátrico São Pedro, aprovada pelo

Conselho Estadual de Saúde em 1993. Com o programa “São Pedro Cidadão”, as modalidades de tratamento de problemas psíquicos passaram a incorporar na sua pauta a questão da “inclusão social” dos portadores de doença psíquica internados no Hospital, através da criação de políticas públicas em habitação e da geração de trabalho e renda.

É sabido que categorias do tipo “alienação mental”, ou mais genericamente, “loucura”, assim como as suas formas de diagnóstico ou tratamento, são conceitos em disputa e estão em permanente redefinição nas diferentes correntes do pensamento psiquiátrico. Portanto, para a colocação em prática de uma política pública de habitação que tem como público-alvo uma parcela de residentes de um hospital psiquiátrico, é necessário que os termos desta política e suas formas de execução, em suma, que a sua formulação geral esteja em conformidade com os critérios hegemônicos vigentes no setor médico.

O fato de estar lidando com uma população tão específica, envolvida diretamente a um assunto concernente ao campo médico e psiquiátrico – a doença mental – tornava necessária a mediação da Secretaria Estadual da Saúde, tanto para o auxílio na definição dos indivíduos que participariam do programa quanto para fornecer o respaldo e a legitimidade “científica” da tomada de decisão. O fundamento da legitimidade deste projeto era duplo: a construção de casas para os doentes do São Pedro apresentava, por um lado, o aspecto daquilo que se entende por política habitacional; por outro lado, a retirada destes indivíduos do manicômio e a sua “reintegração à sociedade” (através de programas de renda emergencial e de cursos de capacitação profissional, promovidos pela Secretaria do Trabalho), vistos por um outro prisma, eram política de saúde.

### 3.3.2 Projeto Santa Marta

Dentre os diversos projetos formulados nos diferentes programas permanentes da Secretaria da Habitação (Moradia Popular, Regularização Fundiária, Cooperativismo), pode-se dizer que o mais “ambicioso” foi o Projeto Santa Marta, tanto pela quantidade de pessoas que seriam alvo do projeto quanto pela sua simbologia. A coordenação do projeto ficava por conta da Secretaria da Habitação, e as demais Secretarias e órgãos que tinham participação na sua formulação e execução eram: Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais, Gabinete de Reforma Agrária, Secretaria do Trabalho e Secretaria Geral de Governo.

O projeto consistia em um plano de reorganização espacial e de regularização fundiária na Fazenda Santa Marta, uma área de 1.126 hectares no município de Santa Maria, onde residiam cerca de 4.000 famílias. Os objetivos estabelecidos transcendiam amplamente a fronteira da política habitacional, já que a intenção desta ação integrada era a formação de uma comunidade regida por regras específicas, com a geração de trabalho no próprio local, sendo as decisões dos investimentos públicos definidas através de “conselhos populares”. O projeto tinha dois objetivos gerais:

- 1. Construir e implementar um projeto de desenvolvimento local auto-sustentável, cuja proposta represente ruptura de modelo, e no qual o Estado e a sociedade tenham efetiva participação e compromisso social;*
- 2. Construir e implementar um projeto com ampla abrangência social, que possa ser referência no campo do planejamento e da produção de projetos integrados a serem constituídos para a aplicação de políticas públicas. (Material de apresentação do Projeto Santa Marta)*

Com base nos objetivos e nas características das ações a serem desenvolvidas, o Projeto Santa Marta, extrapolando os limites da política pública em habitação, era uma espécie de “laboratório”, onde cada segmento do governo participava em sua



área de domínio, com vistas a alcançar a “ruptura de modelo” pretendida nos objetivos. O desenvolvimento e a implementação do projeto ainda teriam no poder municipal de Santa Maria um elemento facilitador, já que a Prefeitura estava sob o domínio do PT. A cooperação entre Governo do Estado e Prefeitura é condição indispensável para a execução de uma política desta espécie, já que o Poder Executivo municipal dispõe de uma série de prerrogativas e recursos (como dispositivos jurídicos) que permitem obstruir a aplicação de um projeto deste tipo.

Conforme os dados da Secretaria da Habitação, até 2002 foram desenvolvidas as seguintes ações, sistematizadas de acordo com os tópicos utilizados pela própria Secretaria:

- *Participação Popular*: Constituição de um Conselho Popular com representantes eleitos por quadra, com caráter deliberativo, nos quais os poderes públicos estadual e municipal, bem como instituições tais como o Colégio Marista, a Igreja e outros, participam com 20% dos delegados, sendo os outros 80% eleitos pela própria comunidade;
- *Habitação*: Suspensão da taxa de ocupação e retorno dos recursos em obras, sendo que os valores recolhidos serão descontados do valor final dos lotes. Houve, ainda, a recuperação emergencial de 18km de vias internas, de um total de 28km existentes; a implantação de 320 novos pontos de iluminação pública; o cadastramento sociográfico de aproximadamente 4.000 famílias; o levantamento cadastral físico (topografia e planialtimetria) do total dos 1.160 hectares; a elaboração do projeto de viabilidade urbana, possibilitando o reassentamento de famílias em situação de risco através de obras de demarcação de novos lotes e de abertura de novas ruas e o licenciamento ambiental junto à Fepam.
- *Reforma Agrária*: Implantação do Assentamento Carlos Marighella com 25 famílias; construção de 13 casas; execução de 13 açudes para desenvolver a piscicultura; ampliação da horta; cultivo da lavoura e execução da rede de energia elétrica. Esses assentados já estão comercializando os seus produtos a preços

populares, de porta em porta, para a população moradora da área urbana da fazenda.

- *Educação*: Construção de uma escola estadual e imediata ampliação desta com mais quatro salas de aula, criando 600 novas vagas; implantação de sete turmas do MOVA, alfabetizando cerca de 120 pessoas; implantação de três turmas do EJA, beneficiando aproximadamente 90 jovens e adultos; criação do Regimento Escolar, debatido com a comunidade; criação da Oficina de Música, para alunos e comunidade em geral e quadro de funcionários constituído através de novas nomeações.
- *Assistência Social*: Realização de 15 cursos de qualificação profissional, beneficiando mais de 400 pessoas; cinco coletivos de trabalho, com um total de 120 vagas; 40 famílias beneficiadas pelo programa Família Cidadã e implantação do núcleo de produção artesanal, qualificando 50 pessoas na produção de artefatos em cerâmica.

(Secretaria Especial da Habitação – Relatório de Gestão 1999-2002).

O trabalho de constituição e de organização do “Conselho Popular” ficou a cargo do Movimento Nacional de Luta pela Moradia e de algumas de suas lideranças que desempenhavam a função de Agentes Comunitários na Secretaria da Habitação. A diversidade de iniciativas em vários setores de políticas públicas e os objetivos iniciais traçados conferem ao Projeto Santa Marta o caráter de um tipo de “projeto piloto”, onde eram acionadas as principais áreas da atuação governamental na implementação de uma política que sintetizava uma determinada concepção de economia e de sociedade.

### **3.4 Programa de Incentivo às Cooperativas Habitacionais Autogestionárias**

O terceiro eixo em torno do qual se desenvolveriam as políticas habitacionais, conforme definido nas diretrizes da 1ª Conferência Estadual da Habitação, seria o

fomento ao cooperativismo. O programa formulado para lidar com esta questão, denominado Procoop, consistia basicamente no financiamento de propostas apresentadas por cooperativas habitacionais já estabelecidas e cadastradas, ou no apoio e no suporte técnico aos grupos associativos que tivessem como objetivo a montagem de uma cooperativa. O Procoop foi instituído através de decreto estadual em 14 de dezembro de 2000, decreto no qual foram explicitados os procedimentos e as modalidades de auxílios e financiamento para as cooperativas. Entre os pré-requisitos iniciais, visando ao enquadramento no programa, era necessário, primeiramente, o encaminhamento da demanda no Orçamento Participativo Estadual, dentro da temática “Fomento ao Cooperativismo Habitacional”, e também que a renda familiar dos cooperativados fosse de no máximo cinco salários mínimos.

A seleção final das cooperativas habitacionais beneficiadas pelo programa somente se efetuava após a aprovação pelo Conselho Municipal da Habitação, pelos delegados do OP e pelo Fórum Municipal das Cooperativas Habitacionais, nos municípios onde existisse tal entidade. De forma análoga ao Programa Moradia Popular, o aporte de recursos estaduais era de no máximo 50% do valor total necessário ao investimento, cabendo às cooperativas a contrapartida.

As modalidades de investimentos eram as seguintes:

1. Construção de moradias – implantadas em lotes com infra-estrutura básica (água, luz, esgoto);
2. Aquisição de materiais de construção – empregados na ampliação, melhoria ou construção de parte das moradias;
3. Urbanização de lotes – conforme as diretrizes de planejamento urbano do município, em lotes que disponham de acesso por via pública;

4. Aquisição de área de terra – disponibilizada para comercialização, que tenha como destino final a implantação de moradias cujos beneficiários finais não sejam proprietários de qualquer outro imóvel;
5. Construção de equipamentos comunitários – visando ao aumento da qualidade dos espaços de uso coletivo, proporcionando melhores condições de vida.

Havia regras também em relação ao limite do investimento em cada um dos itens anteriores: para a construção de moradias, o valor máximo era de R\$ 4.500,00 (custo médio dos materiais de construção de uma moradia de 36m<sup>2</sup>); para a aquisição de materiais de construção, até R\$ 1.500,00; para a urbanização de lotes, no máximo R\$ 1.000,00 e, para aquisição de área, o limite era de, também, R\$ 1.000,00. Os valores investidos pelo Estado não poderiam ser superiores a 50% do custo total da obra – o investimento das cooperativas deveria ser igual ou superior aos recursos aportados pela Secretaria da Habitação.

A regulamentação do Procoop também definia, além do tipo de obra e dos limites de investimento, os prazos de realização dos convênios. Estes prazos eram variáveis conforme o tipo e a quantidade de obras que fossem realizadas. Por exemplo, para a construção de até quinze moradias, a obra deveria ser finalizada no máximo em seis meses. Acima de 50 unidades, até 18 meses, que era o limite de duração dos convênios em qualquer modalidade e quantidade.

A pré-habilitação no Procoop demandava um certo domínio de determinados procedimentos políticos e operacionais. Antes de iniciar os trâmites dos projetos propriamente ditos, tinham de ser apresentados na Secretaria da Habitação documentos que habilitavam as cooperativas a requererem financiamento, como a ata

de reunião do Conselho Municipal da Habitação com os delegados do OP, aprovando o plano de trabalho proposto pela cooperativa; a comprovação da renda familiar dos beneficiários (até cinco s.m.); o plano de trabalho da cooperativa assinado por um técnico responsável; entre outras exigências de teor semelhante. É importante destacar que tanto o Orçamento Participativo quanto os Conselhos Municipais de Habitação eram fundamentais nesse modelo. A mobilização e a articulação em torno destes espaços era condição indispensável para obter acesso às políticas públicas estaduais em habitação, no caso específico, para o programa de cooperativismo.

A exigência em relação ao aspecto técnico e burocrático das propostas foi outro fator importante na seleção dos grupos, e o domínio prévio da “tecnologia” de montagem de projetos segundo um código que utiliza conhecimentos jurídicos, de engenharia e arquitetura, entre outros, constituiu-se em um recurso de diferenciação em relação aos grupos que necessitavam do apoio técnico da Secretaria da Habitação para a formação da cooperativa e elaboração do projeto.

Apesar de não estar prevista inicialmente a distinção formal no Procoop, na prática o programa foi dividido em duas categorias: Cooperativismo Rural e Cooperativismo Urbano. Não havia diferença nos procedimentos para as duas modalidades; no entanto os valores máximos empregados pelo Estado para as obras no Cooperativismo Rural eram em torno de 15% mais elevados em relação aos mesmos tipos de obras para o Cooperativismo Urbano.

Diversas cooperativas ligadas ao Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e à Federação dos Trabalhadores da Agricultura (FETAG) foram amparadas nesta política. Segundo um relatório de atividades do Procoop, através do Cooperativismo Rural, até o final do governo, foram beneficiadas 2.596 famílias de

pequenos agricultores residentes em 176 municípios do Rio Grande do Sul. Destas famílias, 2.031 eram ligadas ao MPA e integravam cooperativas controladas ou instituídas por esta associação.

Ainda que a tomada de decisão e o processo de formação de políticas sejam caracterizados pela incerteza, é possível verificar uma certa “coerência” entre as formas de colocação de um problema, a discussão em torno das possibilidades de enfrentamento da questão, a construção de programas de ação e, finalmente, a implementação das políticas. Na 1ª Conferência Estadual da Habitação, onde foram construídos os alicerces da política habitacional, o MPA teve um papel importante na definição das idéias e ações que eram consideradas necessárias para combater o problema habitacional. Se posteriormente as políticas tinham como alvo a resolução de problemas definidos como tais através das concepções e visões de mundo dos membros deste grupo, o impacto destas políticas tende a ser maior em termos de efeitos para o grupo em questão.

É preciso salientar que a relação de reciprocidade do MPA (ou do MNLM) com o PT não deve ser vista de forma automática e estanque, como uma negociação bem definida onde o partido do governo fornece políticas públicas a um segmento em troca do seu apoio político, onde ambos são atores distintos e oniscientes. Trata-se de um intercâmbio mais fluido, onde as fronteiras do partido e do movimento social adquirem mobilidade. As demandas e reivindicações de um e de outro interpenetram-se e redefinem-se mutuamente, num jogo de influência recíproca.

### **3.5 Programa Habitação Rural**

Além do programa específico para cooperativas habitacionais rurais, a Secretaria da Habitação também desenvolveu um programa permanente de construção de moradias para trabalhadores rurais alocados nos assentamentos de reforma agrária. O Programa Habitação Rural foi formulado em conjunto com o Gabinete da Reforma Agrária e previa o repasse de recursos da Caixa Econômica Federal e da Secretaria da Agricultura e Abastecimento através do Programa RS Rural.

A participação no programa era individualizada, e cada família que tivesse o seu pedido aprovado contava com um crédito de R\$ 5.600,00 (cinco mil e seiscentos reais). A liberação deste crédito era feita mediante a aprovação do orçamento dos materiais de construção e de outros custos de realização da obra, cotados em três empresas fornecedoras. O financiamento deveria ser pago em dezesseis anos, com quatro de carência, em prestações sem juros e tendo como referência de cálculo o preço do milho. A Secretaria da Habitação estava encarregada de fornecer suporte técnico para as plantas e os projetos de construção das casas em geral. As casas eram padronizadas, mas podiam ser escolhidos o número de dormitórios (dois ou três) e o material das habitações (madeira, mista e alvenaria). O Programa Habitação Rural foi desenvolvido em 37 municípios, localizados em 15 regiões do estado, abrangendo 3.773 famílias. (Relatório de Gestão – Secretaria Especial da Habitação 1999-2002).

A questão da habitação nas áreas rurais aparece com destaque nos programas habitacionais. Se o cooperativismo rural teve como “clientela” básica os agricultores vinculados ao MPA, o Programa Habitação Rural foi desenvolvido com forte influência do MST, já que o Gabinete da Reforma Agrária (co-gestor do Programa)

constituía um espaço institucional criado pelo governo em questão para a canalização de demandas do Movimento dos Sem-Terra.

### **3.6 Programa Habitação Indígena**

A partir da mobilização do Conselho Estadual dos Povos Indígenas (CEPI), este segmento obteve um programa habitacional específico, a exemplo do que ocorrera com outros grupos (doentes mentais, pequenos agricultores, agricultores assentados, entre outros). O enfoque deste projeto era centrado na idéia da especificidade cultural do indígena, que deveria ser considerada em uma política habitacional para essa população. Este foi mais um programa elaborado prevendo a ação conjunta entre diversas Secretarias.

A Secretaria do Meio Ambiente estava encarregada de fornecer a madeira para as moradias a partir das apreensões por corte ilegal e da limpeza das suas Unidades de Conservação, principalmente eucalipto e pinus. A participação da Secretaria da Agricultura se daria através do Departamento de Comandos Mecanizados, encarregado do transporte da madeira. Caberia à Secretaria da Habitação a responsabilidade com os demais custos, como mão-de-obra e demais materiais, além de coordenar a execução das obras.

O modelo das habitações foi definido pelos técnicos da Secretaria levando-se em conta os materiais disponíveis e as discussões com o CEPI. Segundo a apresentação do projeto, “a casa é contemplada com uma varanda aberta para a confecção do artesanato e também servirá de cozinha; terá um espaço intermediário



de transição e convívio social de dois dormitórios. O material utilizado será a madeira e a telha de barro tipo francesa”.

À primeira vista, este programa não tinha um caráter prioritário, pois foi elaborado somente no segundo semestre do último ano de governo (setembro de 2001) e, principalmente, porque a alocação de recursos prevista era irrisória em comparação com outros programas. Além disso, o impacto quantitativo deste programa era mínimo (mesmo considerando que o alvo era uma população específica), como demonstram os dados da Secretaria da Habitação.

*Este programa foi instituído pelo Decreto n° 41.023 de 03 de setembro de 2001, e atualmente estão sendo executadas as obras de 29 unidades habitacionais, em duas áreas indígenas Guaranis, desapropriadas pelo Governo do Estado. No município de Barra do Ribeiro, já estão em fase de conclusão 11 unidades e no município de São Miguel das Missões, as obras para a construção de 18 unidades já iniciaram (Relatório de Gestão – Secretaria Especial da Habitação 1999-2002).*

A formulação de um programa habitacional voltado para segmentos indígenas representava, antes de tudo, uma decisão cujo impacto simbólico era mais importante do que o aspecto material do projeto e dos meios de sua implementação. Neste sentido, o programa ganhou alguma visibilidade ao receber o “Certificado Selo de Mérito 2001”, uma espécie de “prêmio” ou distinção conferida pela Associação Brasileira de COHABs para projeto “criativos e alternativos na área da habitação popular”.

A realização de pesquisas de análise de políticas públicas é condicionada por uma série de fatores. Um dos mais importantes aspectos que influenciam este tipo de trabalho está relacionado às possibilidades de acesso aos dados empíricos, e mais importante, à *qualidade* dos dados. Em relação ao acesso, as dificuldades referem-se essencialmente à quase inexistência de procedimentos político-administrativos que

permitam o acúmulo e a preservação de dados. Além disso, deve-se considerar que a própria construção das informações disponibilizadas traz implícito um sentido de “propaganda” – a informação é elaborada como uma operação simultânea de ocultamento e seleção de fatos, mesmo que formalmente compatibilizada com um princípio de “objetividade”. Portanto a suposta “neutralidade” dos dados de políticas públicas é justamente o fator que lhes transforma em instrumento e arma das disputas político-partidárias.

Na realização deste trabalho (e em particular, deste capítulo), a escassez de fontes de pesquisa e as dificuldades para a obtenção do material preservado impuseram limitações à análise. Estes fatores devem ser observados, pois é a partir de uma base empírica consistente que os analistas de políticas públicas evitam as abordagens “oficialistas” e apologéticas, de cunho normativo.

#### **4. ATORES, ESPAÇOS DECISÓRIOS E CONFLITO DE INTERESSES NA FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS**

Embora seja inegável a importância de determinados eventos ou situações, que desempenham uma função estruturadora no processo de formação de referenciais de políticas públicas (no caso em pauta, este evento foi a 1º Conferência Estadual da Habitação), existem outros fatores atuando, os quais conferem dinamismo e imprevisibilidade à ação pública. Ainda que os atores ocupem posições bem demarcadas no campo político e que as suas possibilidades de ação sejam relativamente previsíveis e restritas, é importante considerar a existência de um espaço das trocas, negociações e convencimento. As margens e limites daquilo que é negociável variam, é claro, conforme o cenário, onde variáveis como o grau de acirramento entre as forças políticas dominantes e as vias institucionais de canalização dos interesses são fundamentais.

Neste sentido, é necessário trazer à luz as concepções e “visões de mundo” dos atores envolvidos no setor da habitação, assim como os fatores que influenciam a formação e a reprodução de esquemas de leitura da realidade social distintos, pois é a partir destes processos que se organizam e se estruturam os interesses (Jobert, 1992, p. 220). Uma vez constituídos, estes interesses tendem a ser confrontados, impostos e/ou redefinidos, em esferas específicas.

##### **4.1 O Conselho Estadual da Habitação**

Na promulgação da Lei 10.529/95, que estabelecia as regras do Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, ficou determinado que o seu órgão central

seria o Conselho Estadual da Habitação. O formato institucional do Sistema Estadual de Habitação favorecia a atuação do Conselho enquanto arena decisória, como o *locus* de onde partiriam, em primeiro lugar, as “idéias” que norteariam as políticas habitacionais e, também, a aprovação ou o veto aos programas apresentados pela Secretaria da Habitação. Seguem algumas de suas principais atribuições, conforme definidas na lei supracitada.

*I – Aprovar a política estadual de habitação, a ser proposta pela Secretaria de Obras Públicas, Saneamento e Habitação, e fixar as diretrizes, estratégias e instrumentos, bem como as prioridades para o seu cumprimento, em especial na área de habitação de interesse social;*

*IV – Estabelecer a política de subsídios do Sistema Estadual da Habitação;*

*VIII – determinar as garantias a serem exigidas dos tomadores de empréstimos, de forma a assegurar a liquidez dos pagamentos, bem como estabelecer o detentor do risco de crédito e suas responsabilidades perante o Fundo de Desenvolvimento Social;*

*XVI – Propor uma política de incentivo a associações e cooperativas habitacionais, sem fins lucrativos;*

*XVII – Apoiar as iniciativas de regularização fundiária urbana, individuais ou coletivas, que tenham como fim áreas habitadas por população de baixa renda. (Lei 10.529/95)*

Alguns destes itens foram modificados pela transformação ou criação de órgãos e por mudanças burocráticas, como a substituição da Secretaria de Obras pela Secretaria da Habitação ou, ainda, devido à extinção do Fundo de Desenvolvimento Social, quando da liquidação da Caixa Econômica Estadual, que deveria ser o agente financeiro das políticas habitacionais. Exceto por alterações desta espécie, de cunho mais formal, as atribuições do Conselho foram inalteradas desde a criação da lei (1995) até o início do exercício do governo do PT, em 1999.

Do ponto de vista jurídico, o Conselho Estadual da Habitação e a Secretaria da Habitação apresentavam uma certa equivalência no que tange à importância e à hierarquia na formulação e implementação de políticas habitacionais. As atribuições

de ambos eram complementares: se por um lado era função da Secretaria a apresentação de programas e a sua gestão, por outro lado cabia ao Conselho definir as diretrizes que orientariam estas propostas e a sua aprovação. O Conselho devia ser composto por quinze membros, representantes de diversas instâncias do Estado e de segmentos da sociedade ligados à habitação. A sua composição era a seguinte, conforme a lei do Sistema Estadual de Habitação:

**I – do Estado:**

- a) um representante da Secretaria Especial da Habitação;
- b) um representante da Secretaria Estadual da Fazenda;
- c) um representante da Secretaria Estadual do Trabalho, Cidadania e Assistência Social;
- d) um representante da Secretaria Estadual da Coordenação e Planejamento;
- e) um representante dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

**II – dos municípios:**

- a) cinco representantes indicados pela Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS.

**III – da sociedade civil:**

- a) um representante da Federação Rio-grandense das Associações Comunitárias dos Moradores de Bairro – FRACAB;
- b) um representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil – SINDUSCON;
- c) um representante das cooperativas habitacionais autogestionárias;
- d) um representante do Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB;
- e) um representante de movimento por moradia popular.

Para a representação do poder público, foram designados Secretários de Estado (ou altos funcionários das secretarias) e prefeitos; as demais categorias que detinham o direito de representação dos interesses “sociais” em habitação eram os

empresários, os técnicos do setor e os grupos organizados em torno dos interesses de “mutuários” ou “sem-teto”.

As cinco vagas para os representantes dos municípios (em geral, prefeitos) deveriam ser distribuídas pela FAMURS levando em conta os seguintes critérios: um representante da capital do Estado; dois representantes de municípios de grande e médio porte; um representante de municípios de pequeno porte e um representante de agregados de municípios, assim denominados pelo IBGE.

O primeiro item desta regra não pôde ser cumprido para a formação do Conselho no governo Olívio Dutra, já que a Prefeitura de Porto Alegre (também governada pelo PT) havia se retirado da FAMURS. Com a vitória eleitoral do PT em 1998, a relação desta entidade com o governo do estado adquiriu um sentido oposicionista. A maioria dos municípios do Rio Grande do Sul são administrados por prefeitos do PMDB ou do PP. Estes dois partidos, em geral rivais nas esferas de poder municipal, lideravam o bloco oposicionista ao governo estadual, e a sua presença majoritária nas prefeituras se refletia na direção e no posicionamento da FAMURS em relação às questões estaduais.

Mesmo que não se possa tomar esta entidade como um bloco homogêneo e coeso, foi estabelecida uma situação de antagonismo entre a Prefeitura de Porto Alegre (e outras prefeituras controladas pelo PT) e a FAMURS, que assumiu uma postura francamente oposicionista ao governo estadual, em nome da defesa dos “interesses dos municípios”. Com a perda do espaço na FAMURS, as prefeituras dissidentes organizaram uma entidade paralela, a Associação Gaúcha Municipalista (AGM), através da qual foi possível, para a Prefeitura de Porto Alegre, ter representação no Conselho Estadual da Habitação.

A presidência do Conselho ficava à cargo do Secretário da Habitação, e as decisões eram tomadas por maioria simples de votos para decisões ordinárias, com a presença de no mínimo dez de seus membros – para mudanças de lei, eram necessários no mínimo 2/3 da maioria, incluindo o presidente. O voto do presidente era exigido somente em caso de empate e mudanças de leis, e o mandato dos conselheiros tinha duração de dois anos, sendo prorrogável por igual período. A realização das reuniões do Conselho se daria uma vez a cada dois meses, ordinariamente. Em situações extraordinárias, estava prevista a sua convocação quando solicitada por, no mínimo, um terço de seus membros ou por convocação do presidente.

A influência da Secretaria no Conselho era exercida através do presidente, que detinha um poder de representação e de decisão vedado aos outros integrantes. O regimento interno do Conselho Estadual da Habitação (aprovado em reunião no dia 27/10/99) reservava ao Secretário da Habitação a prerrogativa exclusiva de representar o Conselho e de convocá-lo; além de

*firmar, em nome do Estado, mediante delegação de competência e nos termos do artigo 90 da Constituição Estadual, acordos, convênios, contratos, protocolos e ajustes considerados de interesse à consecução dos objetivos do plano estadual de habitação e do Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social. (Regimento Interno do Conselho Estadual da Habitação, Art. 5º)*

#### **4.2 A dinâmica das reuniões**

A estruturação prévia das políticas habitacionais foi definida na realização da Conferência Estadual da Habitação, em 1999. Após este evento, o espaço da proposição e formulação de políticas e da representação formal de interesses foi o Conselho Estadual da Habitação. Em outras palavras, o Conselho representava a via

formal para o exercício da negociação, do enfrentamento e da exposição de divergências entre os grupos que o compunham e o governo. Neste tópico, serão abordadas as pautas e as principais questões debatidas no Conselho, identificando e relacionando demandas e atores. Conforme mencionado anteriormente, as vagas para o Conselho eram distribuídas entre representantes do poder público, da esfera estadual e municipal, e por entidades não-estatais relacionadas ao setor habitacional.

A análise de parte das atas das reuniões realizadas durante os quatro anos de governo permitiu a observação de algumas características da dinâmica destes encontros. Em primeiro lugar, é importante destacar a ausência constante dos representantes das Secretarias de Estado. Com a exceção óbvia do Secretário da Habitação, que também era o Presidente do Conselho, as demais secretarias raramente enviavam representantes às reuniões, e quando o faziam, em geral não repetiam o mesmo conselheiro por duas reuniões. A posição destes conselheiros consistiu basicamente no suporte às medidas e propostas encaminhadas pela Secretaria da Habitação, portanto a sua presença se fazia mais necessária em casos de votação. Também por este motivo era irrelevante a manutenção de conselheiros fixos. Por outro lado, as entidades representando a “sociedade civil” (Sinduscon, FRACAB, IAB, Cooperativas e MNLN) marcaram posição através da frequência assídua às reuniões e da escolha de representantes que exerceram a função por pelo menos dois anos.

Os representantes da FAMURS tiveram um nível intermediário de rotatividade, já que as suas quatro vagas no Conselho não foram ocupadas pelos mesmos conselheiros por mais de quatro reuniões seguidas (cerca de oito meses). Este fato está relacionado ao confronto estabelecido por esta entidade com o governo



estadual devido à questões partidárias e à discordância com o formato de decisão da distribuição de recursos estaduais nos municípios, o Orçamento Participativo. Tendo como base a divergência em um ponto fundamental - a questão do orçamento -, aliada à rivalidade partidária, o conflito entre FAMURS e Governo Estadual perpassava o processo de formação de políticas do Governo Olívio Dutra de forma geral, tendo impacto em todos os setores. No caso em pauta, a habitação, ocorreu um fato emblemático deste tipo de acirramento: em reunião do Conselho Estadual da Habitação, em 15 de dezembro de 1999, após uma discussão tendo como tema central o OP, o representante da FAMURS, Prefeito de Sapucaia do Sul (PDT), retirou-se da reunião “alegando não ter mais interesse em participar do Conselho Estadual da Habitação” (Ata de Reunião – 15/12/99).

O ponto central era o questionamento da legitimidade do OP na distribuição dos recursos estaduais. Este conflito em certo sentido era previsível e dominante na pauta política gaúcha de forma mais ampla, já que uma vez definido o resultado das eleições em favor do PT, simultaneamente estava delineado o esboço do posicionamento das forças políticas de oposição, não somente em relação ao OP, mas, também, a uma série de outros temas identificados com o PT. Neste sentido, o CEH seria mais uma das arenas onde a oposição exerceria a sua contestação.

Como citado anteriormente, a possibilidade de investimento estadual em um determinado município estava condicionada à colocação do tema “habitação” como prioridade. Nos encontros do OP ao longo de 1999, ficou definido que, para o exercício orçamentário de 2000, 53 municípios receberiam verbas estaduais para a habitação popular. A FAMURS divergiu da quantidade e da escolha dos municípios.

O seu representante, então, apresentou a seguinte proposta: do total da verba a ser destinada para a habitação, 50% deveria ser aplicada de acordo com os critérios do OP; a outra metade seria investida em municípios escolhidos pelo próprio Conselho Estadual da Habitação. A proposta foi amplamente rechaçada: dos dez conselheiros presentes neste encontro, oito votaram contra a proposta; um votou a favor e um se absteve. O único voto favorável foi o do autor da proposta (Prefeito de Pinheiro Machado e único representante da FAMURS na reunião), o que indica a falta de consenso e de articulação interna desta entidade ou, ainda, o desinteresse em relação à questão habitacional.

A centralidade do OP enquanto instrumento político e de decisão de políticas era um dado evidente, que pautava o posicionamento dos atores políticos fossem eles governo ou oposição. No que tange ao processo de formação de políticas, cada grupo buscava acionar seus recursos e repertórios específicos. O que estava em jogo no momento, contudo, era a compatibilização destes repertórios com uma certa lógica de “participação popular”, com as devidas adaptações conforme o segmento político que a empregava. Como a oposição contava com bases sociais e recursos muito diversos em relação ao PT, o conceito e a utilização da idéia de “participação” diferia tanto no recrutamento dos setores sociais que lhe dariam feição e suporte, quanto na forma de se exercer essa participação e nos objetivos a serem atingidos. A ocupação deste espaço pela oposição se deu através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), que já existiam desde o início da década de 90, mas que adquiriram visibilidade e importância após a implementação do OP, enquanto espaço que concorria pelo monopólio legítimo da “participação”.

A representação dos Coredes no Conselho Estadual da Habitação foi praticamente inexistente, de acordo com as atas das reuniões. O conselheiro indicado foi o presidente do Corede da região Centro-Sul (Pastor da Igreja Assembléia de Deus do município de Cerro Grande do Sul), e não constam intervenções ou apresentação de propostas suas nos encontros do Conselho. Além disso, os Coredes enviaram representante ao Conselho somente nos anos de 1999 e 2000, momento em que sua concorrência com o OP teve o seu ápice.

A avaliação das propostas da Secretaria da Habitação pelo Conselho era, via de regra, um processo caracterizado por certo grau de conflito. Em geral, os representantes do Sinduscon e do IAB alegavam que as propostas de leis e de programas apresentadas pela Secretaria não poderiam ser aprovadas sem detalhados estudos prévios dos seus aspectos técnicos e formais, o que demandava tempo para análise. O Sinduscon propôs a criação de grupos de trabalho, compostos por técnicos da Secretaria e outros “peritos” a serem definidos. Esta proposta não foi acatada sob a alegação do Diretor do Departamento de Produção Habitacional (Depro) de que o pessoal técnico estava empenhado em “colocar os projetos e obras na rua” (Ata de Reunião – 12/05/200). Com menos ênfase no aspecto técnico, a FAMURS centrava a argumentação conforme o prisma das relações de política partidária e dos vínculos locais, colocando que as propostas do Executivo deveriam ser encaminhadas para discussão nos municípios e EM suas entidades representativas.

A reunião onde foi apresentada a lei de apoio ao cooperativismo habitacional foi representativa deste tipo de dinâmica. Após uma apresentação dos termos gerais da lei, a proposta foi colocada em debate, para ser aprovada posteriormente. Enfatizando a necessidade de estudo prévio, “o conselheiro do IAB disse que na sua

opinião os documentos deveriam ter sido enviados com antecedência para tornar possível uma análise mais profunda”; um dos representantes da FAMURS (prefeito de Arroio Grande) “disse que como representante de uma Federação, ele deve levar a discussão para a sua entidade de origem, para ser analisada, por isso ficaria difícil aprovar hoje”. Representando o governo, o conselheiro da Secretaria do Trabalho argumentou que “no trabalho público as resoluções muitas vezes atropelam os recursos, é preciso construir meios para viabilizar os programas, é preciso ver possibilidades para não perder os recursos”. Por fim, antes de se iniciar a votação, “o presidente propôs que o Conselho aprove o programa em primeira instância e que em uma próxima reunião se façam os ajustes necessários” (Ata de Reunião – 22/11/2000). Sob fortes protestos do representante do IAB, que “não concordava com a dinâmica”, a proposta foi aprovada (não consta o número de votos favoráveis e contrários na ata).

Com a frequência das reuniões, as posições dos conselheiros e os alinhamentos forma adquirindo mais nitidez e previsibilidade. As propostas da Secretaria eram apoiadas praticamente em sua totalidade pelos representantes das Cooperativas e do MNLM, bem como pelos representantes das secretarias estaduais e da Prefeitura de Porto Alegre. Estes segmentos, que tiveram intensa participação na Conferência Estadual de Habitação, mantinham uma relação estreita com o Gabinete do Secretário. Os integrantes das cooperativas e do MNLM dispunham de outras vias de acesso ao Secretário da Habitação: “...a gente fazia reuniões junto com ele (secretário), fora do Conselho, eles queriam casa e nós também, então a gente tinha uma afinidade melhor com o Movimento de Luta pela Moradia” (entrevista).

Enquanto o posicionamento destes grupos era sólido e inequivocamente identificado e integrado com o governo, os demais segmentos com representação no Conselho eram caracterizados por uma atuação mais fragmentada, do ponto de vista da formação de um bloco para as votações e da definição de interesses comuns. No entanto, ainda que a natureza dos interesses fosse diversificada, de forma geral havia convergência nas posições da FAMURS, do IAB e do Sinduscon. Cada representante construía o seu discurso através do prisma do interesse específico característico ao grupo (genericamente, os interesses das prefeituras, os interesses técnico/profissionais e os do setor empresarial). Entretanto, na formação do posicionamento prático em relação às questões colocadas no Conselho, estavam em ação outras lógicas (partidária, eleitoral, corporativa, entre outras) que se conciliavam ao interesse específico em jogo no setor habitacional. A influência destes fatores ocasionava uma tendência de alinhamento nas votações, como no caso do programa de apoio ao cooperativismo, por exemplo.

Os vínculos que tornam possível a afinidade e a identificação mútua entre estes grupos estão relacionados ao compartilhamento de esquemas semelhantes de interpretação da realidade, que por sua vez estão fundamentadas em fatores como origens sociais, formação escolar e trajetória profissional comuns. É a partir destas variáveis que se diversifica a apropriação das noções de “problema e política habitacional” e se estabelecem os interesses concorrentes, cujo embate e interação conferem uma identidade específica à ação estatal no setor. As representações sociais são fundamentais na formação das políticas públicas, no entanto este reconhecimento

*não implica na aceitação da hipótese da existência de atores oniscientes, capazes de definir a priori todas as conseqüências da sua ação. É da mistura incerta da tentativa, da repetição e invenção, através da qual se opera a aprendizagem e a adaptação da ação pública. (JOBERT, 1992, p. 224)*

Do início do governo do PT, em 1999, até 2001, o principal debate no Conselho esteve relacionado à questão da contrapartida dos municípios para a realização de convênio com o Governo do Estado. Além da discussão paralela em torno da legitimidade e da pertinência da Orçamento Participativo como método de seleção dos municípios onde o Estado investiria em habitação, a FAMURS contestava a necessidade das prefeituras retornarem valor igual ou superior àquele aplicado pelo governo estadual. Alegando dificuldades orçamentárias que impediam os municípios de cumprirem esta regra e de celebrarem convênios estaduais, o conflito em torno desta questão culminou na seguinte proposta: a FAMURS propôs um percentual de contrapartida de 10% para os municípios com o Índice Social Municipal Ampliado (ISMA) de até 0,28%; 15% para os municípios com ISMA entre 0,29 e 0,40; 20% para os municípios com ISMA de 0,41 até 0,52; 30% para os municípios com índice de 0,53 à 0,59; e 30% para os municípios com índice acima de 0,60 (Ata de Reunião – 22/09/2001).

O Diretor do Depro “argumentou que não passava de 10% o percentual de prefeituras que tinham problemas com a contrapartida e que, portanto, não havia necessidade de mudança”. O representante da Secretaria do Trabalho afirmou que tal alteração “deveria ser melhor discutida, pois mudaria muito o valor do investimento”. Na mesma linha, o conselheiro do MNLM ressaltou que “o problema é mais complexo, já que existem municípios que se recusam a fazer convênios com o governo, como Sapucaia do Sul”. O percentual de contrapartida dos municípios era

regido pelo artigo 14 da lei do Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (Lei 10.529). Como o Poder Executivo não tinha interesse nesta modificação proposta pela FAMURS, além da aprovação no Conselho era necessário o seu encaminhamento para a Assembléia Legislativa. O presidente do Conselho decidiu que seria “nomeada uma comissão com representação da FAMURS, do MNLM, das Cooperativas, da Secretaria da Habitação e do Sinduscon para elaborar uma nova proposta a ser apresentada nas próximas reuniões do Conselho”. O assunto foi retomado novamente na reunião do dia 12/12/2001, com o Secretário informando que o tema ainda estava em discussão no governo e que a comissão nomeada estava “debatendo as novas sugestões enviadas pela FAMURS e que após a apreciação da comissão uma nova proposta seria elaborada e voltaria à pauta do Conselho”.

Nas reuniões posteriores esta questão jamais voltou a ser abordada. A partir de 2002, que era ano eleitoral, o Conselho passou por alterações na natureza dos temas discutidos e, sobretudo, no quorum das reuniões. O comando da Secretaria e a Presidência do Conselho ficaram a cargo da Secretária substituta, já que o titular licenciou-se do cargo para concorrer a deputado federal. As temáticas que dominaram a pauta do Conselho nos três primeiros anos de governo – a discussão das propostas da Secretaria, tendo como pano de fundo a questão do OP e o papel dos municípios na política habitacional – neste momento não eram mais pertinentes, devido à possibilidade quase nula de alterações, no último ano do mandato petista, naqueles procedimentos que vinham sendo desenvolvidos já há três anos.

Além disso, a ação e os interesses destes grupos foram adaptados tendo em vista a participação mais ou menos direta no processo eleitoral que se desenrolaria naquele ano. A decisão ou proposição de políticas habitacionais articulada com

outros temas da pauta política ficou em segundo plano, pois o Conselho se voltou para a discussão a respeito das suas atribuições, “sobre o verdadeiro papel do Conselho Estadual da Habitação na política habitacional”. O conselheiro representante do IAB afirmou que “o Conselho está tendo uma atuação somente de homologação das ações da Secretaria”. O representante do Sinduscon sugeriu que fossem formados “grupos de trabalho para a elaboração de propostas, e que o Conselho decidisse através destas propostas” (Ata de Reunião – 09/01/2002).

Nas reuniões posteriores deste ano, a questão da função e das atribuições do Conselho continuou ocupando um espaço central. Para os grupos não-aliados ao governo, o debate era importante na medida em que era necessário ampliar o poder decisório do Conselho, tendo em vista a possibilidade de um segundo mandato do PT no Governo Estadual. Para os grupos que formavam a base social do governo, essa questão era secundária, uma vez que eles dispunham de vias informais de acesso aos decisores.

Por esta razão é que entidades como Sinduscon, FAMURS e IAB insistiam em modificações na estrutura do Conselho, no formato das reuniões, na periodicidade dos encontros, etc. Na reunião posterior à última citada, em que se daria continuidade ao debate acerca das mudanças no Conselho, o quorum foi de apenas cinco conselheiros, estando ausente inclusive a Presidente. Compareceram os conselheiros do IAB, da FRACAB, do Sinduscon, do MNLM e da FAMURS. A representação da Secretaria foi feita pelo Diretor Geral.



*O ponto de pauta proposta para a reunião era o planejamento das ações do Conselho, mas em função da ausência da maioria dos conselheiros, foi sugerido que se continuasse o debate sobre o papel do Conselho e sugerir alguns encaminhamentos sobre a falta de quorum nas reuniões. Iniciou-se um debate sobre o papel do Conselho, com o questionamento se ele é deliberativo ou consultivo (...) foi apontado que o Conselho é de caráter deliberativo, mas o problema está no método de construção das propostas e projetos. Estas vem normalmente prontas, apresentadas pela Secretaria. (Ata de Reunião – 10/04/2002)*

Este ponto foi rebatido pelos representantes do governo sob o argumento de que a Secretaria não apresentava os programas prontos, mas, sim, que “eles eram debatidos com as comunidades interessadas e vinham para o Conselho para aprovação”.

A discordância se fundamentava nos métodos de formulação e execução de políticas, que segundo a oposição “atropelava” as instâncias de representação estabelecidas (Conselho Estadual, Prefeitura, Câmara de Vereadores, outras entidades de classe). Subjacente ao processo de formação de políticas habitacionais, havia um conflito pela própria representação política. O “pano de fundo” desta discordância era o embate pela criação, manutenção ou ampliação de espaços de representação onde determinados setores sociais pudessem executar seus repertórios de ação política de forma dominante. Em uma das últimas reuniões do Conselho, em 10/07/2002, o representante da FAMURS, Prefeito de Não-Me-Toque,

*questionou que em seu município houve uma reunião sobre o Programa Habitação Rural e que a Prefeitura não foi informada. O Diretor Geral afirmou que a Secretaria da Habitação é um órgão gestor que realiza convênios tanto com municípios como com cooperativas rurais ou urbanas. Neste sentido, foram realizados convênios com as cooperativas da FETRAF/SUL (Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul), FETAG (Federação dos Trabalhadores na Agricultura) e MPA (Movimento dos Pequenos Agricultores), que demandaram recursos através do Orçamento Participativo Estadual, e estas cooperativas tem autonomia em relação a sua base que é estadual, (Ata de Reunião – 10/07/2002)*

A questão da contrapartida dos municípios, especialmente devido ao final do mandato do PT, já não ocupava o debate como anteriormente, quando as margens de alteração nas políticas eram menos estreitas. Ao invés disso, o que se questionava era o suposto não-cumprimento das prerrogativas dos espaços institucionais definidos como locais de mediação e decisão das questões habitacionais. Para estes atores, o que estava em jogo neste momento era assegurar a criação de um novo desenho político e institucional para tratar do problema da habitação, mais permeável a interesses que não foram contemplados, na eventualidade de reeleição do governo do PT.

#### **4.2.1 O perfil dos conselheiros**

O desenvolvimento dos repertórios de ação, a formação dos recursos de que dispõem os atores e mesmo a constituição dos interesses são processos relacionados à posição que estes atores “ocupam” na sociedade. Neste processo de mobilização de recursos e de desenvolvimento de repertórios de ação, estão em jogo fatores como

*o grau e o modo de organização dos grupos, a natureza de suas elites, o grau de institucionalização do grupo no aparato político-administrativo, a capacidade de definição de maneira mais ou menos autônoma seus próprios interesses – características dependentes de uma variedade de elementos históricos, conjunturais e individuais. (MULLER & SUREL, 1998, p. 81)*

Assim como no campo político as noções de “esquerda” e de “direita” se constroem relacionalmente, os posicionamentos e interesses dos atores em relação às políticas setoriais não são definidos isoladamente e de forma absoluta e estanque. Esta operação é dotada de uma espécie de interdependência, onde a construção das

afinidades e, simultaneamente, dos antagonismos, está vinculada a tipos de socialização onde valores compartilhados criam “visões de mundo” comuns. A formação daquilo que é denominado “interesse” está fortemente relacionada a estes fatores. Neste sentido, é importante identificar algumas variáveis que podem ter influência neste processo.

O representante do Movimento Nacional de Luta pela Moradia, nascido em Taquari, iniciou a sua militância em 1989, no município de São Leopoldo, através do mesmo movimento social. O pai era almoxarife e a mãe, dona de casa, ambos com escolaridade mínima (alfabetizados). Além da militância no PT e no MNLM, desempenhou atividades na iniciativa privada, trabalhando como diretor de cobrança e auxiliar de escritório, até eleger-se vereador pelo PT em São Leopoldo, exercendo mandato de 1992 a 1996. Atualmente, é Assessor Parlamentar do ex-Secretário da Habitação do governo Olívio Dutra (que elegeu-se Deputado Federal em 2002) e cursa a faculdade de Ciências Contábeis na Universidade do Vale do Rio dos Sinos, após ter abandonado, sem concluí-lo, o curso de Matemática na mesma instituição.

Este percurso é semelhante ao apresentado pelo ex-Secretário, atualmente deputado federal. Nascido em uma pequena cidade no interior de Santa Catarina, filho de pai carpinteiro e mãe doméstica (Ensino Fundamental incompleto e sem instrução, respectivamente), iniciou-se na política via Movimento dos Pequenos Agricultores, em 1978. Profissionalmente, desempenhou os trabalhos de agricultor e de garçom, além de diversas funções em empresas de transporte e construção civil. Além do MPA, manteve vínculos estreitos com o MNLM (do qual foi presidente nacional) e com determinados setores da Igreja Católica, além de ser aluno do curso de História na Faculdade LaSalle há vários anos. Trata-se de mais uma entre as

diversas modalidades de instrumentalização da escolaridade com finalidades políticas; nesse caso, a “utilidade” do curso superior não se dá enquanto forma de legitimação de posições através do conhecimento, mas, sim, como mais um espaço de exercício de militância.

A representante das Cooperativas Habitacionais Autogestionárias iniciou o engajamento político em Porto Alegre, em 1993, através de associação de moradores, filiando-se em seguida ao PT. Os pais tinham baixa escolaridade e ocupações que requeriam pouca qualificação - o pai era segurança e completou o Ensino Fundamental, a mãe era dona de casa e não tinha instrução. Também com origens sociais baixas, o conselheiro da FRACAB, nascido em Bagé, teve no movimento associativo de bairro a sua inserção inicial na política, em 1961. Filho de um oleiro e de uma dona de casa, exerceu a profissão de serralheiro e, atualmente, é presidente da FRACAB e filiado ao PMDB.

Representando um extrato social diverso, o conselheiro do IAB tem uma trajetória com ênfase na escolaridade e nas relações com a burocracia estatal. Graduado em Arquitetura pela UFRGS na década de 50, exerceu diversas funções de consultoria para órgãos públicos estaduais nas décadas de 1960 e 1970, além de ter sido assessor técnico da FAMURS no período de 1985 a 1988. Obteve o título de Mestre em Sociologia pela PUC/RS e doutorou-se em Geografia na Universidade de Paris I. Além do Instituto dos Arquitetos do Brasil, não mantém outros vínculos de natureza partidária ou associativa.

Tendo o pai advogado e seguindo um certo princípio de “hereditariedade profissional”, o representante da Prefeitura de Porto Alegre no Conselho cursou a Faculdade de Direito da PUC/RS. A sua iniciação política ocorreu no movimento

estudantil, através do diretório acadêmico do curso de Direito, em 1982. Durante parte do exercício do PT no Governo do Estado, ocupou o cargo de Diretor Geral do Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre, razão pela qual foi convidado a integrar o Conselho como representante da capital. Em 2000, elegeu-se vereador pelo PT.

Por fim, apresentando-se como “gerente executivo” do Sinduscon, o representante desta entidade, nascido em Porto Alegre e filho de um representante comercial e de uma dona de casa (ambos com ensino médio), teve a sua formação universitária realizada na UFRGS, no curso de Economia. O seu envolvimento com a questão habitacional se dá enquanto funcionário de uma associação de defesa dos interesses das empresas da construção civil, de modo que não existem vínculos formais com partidos políticos ou com outras associações.

#### **4.3 Representações divergentes e oposição de interesses em torno da questão habitacional**

A influência de determinados atores nas políticas públicas se efetiva, antes de mais nada, enquanto idéia, na forma de concepções acerca do próprio setor, isto é, nas representações sociais a respeito dos problemas que são objeto da ação do Estado. O processo de definição de um problema já traz consigo os termos de resolução do mesmo. Desta forma, todo plano de ação tem como sustentáculo um conjunto de noções previamente elaboradas que conferem sentido a esta ação (Muller, 2000, p. 106).

### **4.3.1 O problema habitacional e as suas “soluções”**

Para as entidades e organizações ligadas à questão da habitação, a identificação daquilo que se entende por “problema habitacional” é difusa e dotada de múltiplos significados.

O representante do MNLM apresenta uma visão mais “holística” da questão, ao integrar aspectos de diversos setores da “política social” ao problema da habitação, pois “o problema da moradia não é só um problema de construção de casas, ele é muito mais amplo, a gente trabalha com a lógica de reforma urbana... tem um sem-número de imóveis vazios e um sem-número de pessoas sem moradia, e isso é uma coisa que a gente questiona. O que nós defendemos é uma mudança geral, onde tu transfira toda a vida do indivíduo, onde se pense a saúde e a educação da localidade, a geração de emprego e renda, etc.” (entrevista). A “mudança geral” defendida pelo MNLM traz consigo elementos que transcendem a participação e influência na definição de uma política setorial específica. O que está subjacente é a idéia de ruptura com instituições como propriedade privada e economia de mercado, e a habitação se constitui em uma das “frentes” através da qual esta “mudança geral” poderia ser atingida.

Sendo o problema habitacional uma questão de construção de moradias, o cooperativismo e o “mutirão” surgem como meios de se resolver ou de se minimizar o problema. Para a representante das Cooperativas, tratava-se de uma questão de “financiamento. É o que tá faltando... falta financiamento mesmo, que o governo financie para as cooperativas a construção das casas. Se não for assim, não tem como” (entrevista). A própria definição de “cooperativismo” é polissêmica; há

divergências em relação à maneira através da qual tais grupos devem se organizar, principalmente a respeito do papel do Estado na questão.

A FRACAB também considera que este tipo de organização é a “solução” para o problema da habitação. “Em primeiro lugar, nós somos adeptos e defensores do cooperativismo habitacional e da ajuda mútua, esse é o nosso princípio. Nós achamos que não tem outra solução, nem estado, nem município, nem governo federal, e nem Governo do Olívio vai resolver esse problema. Não tem como eles resolverem. Tanto é que entra governo e sai governo, e o que acontece: não tem recurso (...) e dar a habitação é impossível, aí seria demagogia” (entrevista).

Mesmo enfatizando a necessidade de “organização da sociedade civil” na formação e manutenção de cooperativas, a principal atividade da FRACAB é o apoio jurídico, através de ações coletivas, A mutuários ou inquilinos inadimplentes. Desta forma, o conselheiro da FRACAB considera que o problema habitacional atinge “aquele que também está morando... só em Gravataí tem mil com ordem de despejo e nós estamos segurando aqui. O cara aluga o apartamento por duzentos e paga um condomínio de cento e oitenta. É muito complicado, a questão habitacional é tratada em pedaços, quando pra mim é global... não é só construção de casas, e o morador de hoje é o sem-teto de amanhã” (idem).

Na visão do ex-Secretário, “o principal problema estruturante da política pública é o problema habitacional, não é o problema da segurança, não é o problema da saúde... o problema da habitação é o seguinte: o governo sempre deixou na mão da iniciativa privada e do sistema financeiro. Nós do MNLM já tínhamos incluído no programa de governo a implantação de uma Secretaria de Habitação. Se tu constrói moradia para o povo, em vez de investir 22 milhões na compra de armas e viatura

para a brigada, se tu investisse esses 22 milhões em saneamento e regularização fundiária com certeza iria diminuir muito o problema da violência e o problema da saúde” (entrevista). Novamente, trata-se de uma questão de mudança social ampla, sendo a política pública em habitação um dos fatores que seriam instrumento desta mudança. “Mas a sociedade, do ponto de vista do consumismo, ela prega e trabalha na lógica inversa. Tu faz paliativos e mantém a venda da imagem, a venda da violência, a venda do remédio, o remédio hoje é monopólio de três, quatro laboratórios” (idem).

Mesmo considerando a habitação como o “problema estruturante da política pública”, a concepção do Secretário é mais abrangente e extrapola o setor, já que a sua fundamentação consiste numa “mudança de lógica social”, que se insere em um projeto mais amplo. A sua auto-identificação (“nós, do MNLM”) é efetuada nos termos da militância política. O exercício do cargo de Secretário da Habitação é adaptado, neste caso, a uma visão militante. Ou seja, a lógica de governo é redefinida através da lógica da militância.

A questão do financiamento é recolocada pelo representante do Sinduscon, porém com um viés bem diferente em relação àquele formulado pela representante das cooperativas. “Tem que ter fontes de financiamento que sejam permanentemente colocadas à disposição do *sistema* (grifo meu). Diante da falta de uma política habitacional sólida e duradoura, que realmente sinalize que vão haver investimentos pesados nesse mercado, as empresas não vão se aventurar a entrar nesse segmento de baixa renda, que é o que mais precisa” (entrevista). O “sistema”, conforme formulado, é basicamente o conjunto das empresas da construção civil. De forma análoga às cooperativas, subjacente à idéia de problema habitacional encontra-se a



noção de que o investimento estatal (neste caso, investimento relacionado às empresas) para a construção de casas é a base para a “solução” da questão da habitação.

#### **4.3.2 O Conselho Estadual da Habitação e o Orçamento Participativo**

Uma das bases do conflito na formação das políticas habitacionais foi a dicotomia estabelecida entre OP e Conselho Estadual da Habitação. Para os setores antagônicos ao governo, as funções do Conselho, definidas em lei, não eram plenamente exercidas, pois o OP ocupava indevidamente o topo da hierarquia dos espaços de decisão. Havia ainda o argumento de que as reuniões do Conselho, por razões operacionais, não possibilitavam um real envolvimento dos conselheiros nas políticas habitacionais. O representante do IAB alegava que, devido ao “distanciamento de três meses entre as reuniões, o governo vinha simplesmente e dizia *temos isso, fizemos aquilo, vamos assinar aquele outro*. Faltava estrutura da própria Secretaria para municiar os conselheiros, porque esse tipo de participação tem duas grandes exigências: é preciso ser informado com antecedência e adequadamente para poder deliberar. Nesse Conselho não era isso. As coisas aconteciam na hora, compreende? Aí passa a ser uma farsa” (entrevista).

Compartilhando a mesma visão, o conselheiro do Sinduscon contesta a dinâmica de atuação do Conselho. “...durante muito tempo se discutiu se o Conselho era consultivo ou deliberativo, e também se discutia muito a nossa falta de poder para apresentar propostas. Teve uma reunião que eu meio que me exaltei e falei que nós éramos vaquinhas de presépio” (entrevista).

Em relação à periodicidade das reuniões, o mesmo conselheiro alega que “era trimestral; depois, no final, foi reivindicado que fosse mensal, porque trimestralmente muda toda uma conjuntura, e para ter realmente um poder deliberativo é preciso ter uma atuação operacional, e isso não acontece quando reúne quatro vezes por ano. Isso já é um indício de como funcionou” (idem).

A representante das cooperativas, por outro lado, recorda que era “uma vez por mês... todos os meses tinha reunião”. Na prática, as reuniões ocorriam a cada dois meses, de acordo com os registros das atas. Conforme a posição dos conselheiros em relação ao governo, a percepção acerca do intervalo destes encontros tende a ser abreviada ou expandida.

A crítica ao Orçamento Participativo e a busca pela criação ou pelo fortalecimento de outros canais de decisão por parte de determinados setores já era previsível, segundo o representante de Porto Alegre. “Isso tá muito casado com o resultado da eleição, que a partir da vitória do Olívio todo mundo sabia, porque é uma bandeira nossa, a idéia do OP, tava muito claro que nós iríamos construir isso... e que esse processo de participação popular é que definiria os investimentos. O próprio resultado da eleição configurava esse cenário” (entrevista).

A contestação à legitimidade do OP tinha múltiplas fundamentações. O ponto de vista jurídico, segundo o qual se afirmava que o Conselho tinha funções definidas em lei e que o OP era uma instituição que operava “fora da lei”, foi amplamente explorado. “A coisa é contrária, tem que começar aqui (no Conselho), encaminhando as demandas do OP e vendo como é que vamos fazer. Nós podemos acolher as reivindicações deles e verificar como podemos atender (...) Além disso, o OP não é criado por lei, e nós (Conselho), somos” (entrevista conselheiro IAB).

Além do aspecto jurídico, também era apontado que o OP enfraquecia e esvaziava outros fóruns importantes na decisão das políticas, como os Conselhos Municipais de Habitação. O representante da FRACAB centrava a sua argumentação neste ponto. “Para que foram criados os Conselhos de Habitação, em nível estadual e municipal? Pra canalizar por dentro do conselho... e não funcionou. Tudo pro OP, o OP pedia, o OP fala. O próprio Movimento de Luta pela Moradia levantava e dizia *porque o OP decidiu, tal e tal...*” (entrevista).

Enquanto para a oposição havia um conflito entre OP e Conselho, para o governo a situação era de complementaridade entre as duas instituições, cada uma desempenhando um papel diferente. “O OP debatia os recursos, e o Conselho seguia isso e não podia alterar porque era uma decisão da população. O Conselho teve um papel extraordinário, e tem conflitos no Conselho, evidente que tem... tem os empresários que querem mais recursos. Teve alguns debates mais acalorados no Conselho, um sério debate era o problema de recursos, e não a idéia geral da política de habitação” (entrevista ex-Secretário da Habitação).

O Orçamento Participativo, enquanto instrumento de mobilização política e de gestão de governo para o PT, era o verdadeiro canal “soberano” na decisão dos recursos e dos municípios que seriam alvo de políticas habitacionais. Em relação à definição das políticas, o Conselho discutia “os objetivos gerais da política, agora os miúdos, os detalhes, quem construía era a Secretaria” (idem). Diante da dificuldade em estabelecer uma articulação consensual no reconhecimento da legitimidade e da hierarquia destes diferentes espaços de decisão, para além das suas bases sociais e eleitorais, a lógica do debate adquire uma inflexão messiânica, em um sentido de “luta de classes”. “Qual é o maior problema da sociedade burguesa em relação ao

Orçamento Participativo? Não é a discussão da distribuição da verba, o problema pra eles é que o cidadão se transformou em sujeito histórico, e quando ele é transformado em sujeito histórico ele não se deixa mais enganar. E esse é o grande desafio, acabar com o clientelismo e transformar o cidadão em sujeito, onde a nossa idéia de habitação é uma reestruturação da cidade, é uma nova visão sobre o ser humano que não tem moradia ou que hoje mora na favela” (idem).

### **4.3.3 Interesses e influência na formação das políticas**

Considerando que as políticas públicas envolvem interesses concretos, onde o que está em jogo são ganhos simbólicos ou materiais cujos efeitos na política podem alterar a relação de forças entre os diferentes grupos em disputa, é importante que se identifique o nível de envolvimento e os confrontos entre as entidades envolvidas no processo decisório.

A participação do Movimento Nacional de Luta pela Moradia nas definições da política habitacional é formulada pelo seu representante nos seguintes termos: “...a presença do MNLM dentro e fora do Conselho foi fundamental na elaboração dos programas do governo, e inclusive marcou presença na hora de discussão dos detalhes dos programas. O Conselho aprovava, mas da elaboração à aprovação tem um processo, e nós estávamos permanentemente lá” (entrevista).

Em um dos momentos fundamentais na montagem da política habitacional, que foi a Conferência Estadual de Habitação, o representante da Prefeitura de Porto Alegre no Conselho entende que “eles [MNLM] que participaram mais ativamente do processo, era o maior setor do ponto de vista numérico, enfim, era um movimento, os outros eram mais representações, e tiveram uma participação muito

ativa nas conferências, seminários, nos debates em geral que a Secretaria promoveu. Sem dúvida, foi o setor que mais teve presente no processo de formação das políticas” (entrevista).

Se o MNLM se identifica e é identificado como um dos grupos com elevado grau de participação na política habitacional, outras entidades sentiram-se preteridas neste processo. O representante do Sinduscon avalia que “não existia espaço para apresentar propostas (...) nós propusemos, bem no início do Governo Olívio, que se fizesse no estado um programa que estava sendo definido pela Câmara Brasileira das Indústrias da Construção, que era o SBH, Sistema Brasileiro da Habitação... Eu até tenho dúvida se ficou registrado alguma coisa nos anais do Conselho, tamanha era a ojeriza do governo à proposta devido ao simples fato dela ter partido do setor privado, do setor empresarial... mas é um programa extremamente inteligente, o economista que era meu colega e foi um dos mentores do projeto e tava no Sinduscon/SP, ele era um cara de esquerda, e compreendia as necessidades, não digo da esquerda, mas as necessidades sociais reais em relação à habitação (...) tinha que ter uma poupança voluntária, mesmo que a pessoa ganhasse um ou dois salários mínimos, o que eu acho correto, porque se dá tudo de graça, boa coisa não vai sair” (entrevista).

Para o Sinduscon, a única possibilidade de acesso à decisão e influência na política habitacional se dava através do Conselho. No entanto a sua capacidade em fazer valer os seus posicionamentos neste espaço não se concretizou. A representante das Cooperativas afirma que “tinha voto vencido, o Sinduscon, muitas vezes... o MNLM se juntava a nós das Cooperativas porque a gente conhece todo mundo” (entrevista).

Mesmo que o “cooperativismo” fosse a bandeira comum entre o Movimento das Cooperativas e a FRACAB, não havia afinidade entre estes grupos, que ocupavam pólos antagônicos no que tange às vinculações partidárias. “A FRACAB discutia muito com gente, eles saíram insatisfeitos com algumas coisas que foram votadas. Tinha o (representante da FRACAB), que eu conheço muito bem, ele era do nosso movimento e se retirou. Ele era daqueles que queria era a política, então quando ele chegava lá (no Conselho), se a política não valia lá dentro, o que valia eram as nossas opiniões, aí ele não concordava, era conchavo o que ele queria (...) Quando o Olívio era governador a gente fez um convênio pra construção da nossa sede. Aí entrou esse novo governo do Rigotto e trancou tudo, até hoje eles não liberaram mais um tostão, o que tá envolvido no meio é isso, é política” (idem).

Nesta concepção, a “política” é representada como o espaço da manipulação e dos acordos escusos. Se a política é uma atividade espúria por definição, as práticas do governo do PT eram consideradas acima ou fora da política - as opiniões e deliberações no Conselho, portanto, não eram atividade política. A visão moralista da política se constituiu, nesse caso, em um recurso de diferenciação em relação às demais forças políticas. As críticas ao atual governo encontram eco no posicionamento do ex-Secretário, ao afirmar que “muitas iniciativas no estado podiam ser coordenadas com o Ministério das Cidades, mas ele (o governador) abriu mão, largou, destruiu a Secretaria, transformou aquilo num cabide político, infelizmente é assim que se constrói a política nesse país” (entrevista).

O suposto “preconceito” com as indústrias da construção civil trouxe mais prejuízos ao governo, na avaliação do representante do Sinduscon. “Não houve avanços em relação ao tema habitação em parte por causa dessa discriminação às

propostas vindas do setor empresarial. É claro que as propostas previam que quem vai construir são as empresas de construção, e tá correto isso. Eu lembro de ter deixado em uma reunião uma cópia de um artigo que falava o quanto se desperdiçava com o mutirão, porque nesse sistema o trabalhador tá inabilitado para produzir, então gera desperdício, e a construção não é sólida (...) Prefiro não citar nomes, mas tinha membros do Conselho que pensavam que podiam resolver o problema da habitação no país com mutirão... essa coisa meio revolucionária tava meio presente... é um absurdo, não tem como. É preciso escala industrial, e tem empresas que se habilitam para isso” (entrevista).

A representante das Cooperativas, adepta das práticas de “ajuda mútua”, acredita que “uma casa, num projeto de ajuda mútua [mutirão] se tu contratar uma empreiteira, tu sabe que é três vezes mais. Se uma residência vai sair dezoito mil, no estilo de mutirão sai por seis mil. O governo tem que acreditar no potencial de organização das cooperativas” (entrevista).

O Sinduscon entende que os programas habitacionais do governo se constituem como uma fatia importante para o mercado da construção. A justificativa de sua participação no processo e a conseqüente legitimação do lucro residem no argumento técnico, onde a *expertise* é o principal fator de distinção que os torna mais “aptos” a lidarem com a questão habitacional. Por sua vez, as Cooperativas defendem os seus interesses sob o manto do “terceiro setor” ou da “sociedade civil organizada”. De forma análoga à definição de “política” e daqueles que a praticam, o lucro das empresas também se constituiria em algum tipo de “apropriação imoral”.

Uma das possibilidades de contestação das políticas públicas por parte daqueles que, por diversas razões, posicionam-se contrários a ela, fundamenta-se

conforme uma lógica profissional ou técnica. O representante do IAB defendia que “não adianta fazer qualquer coisa e dizer que é moradia. Menos que quarenta metros quadrados não é moradia, e tem projetos que fizeram com dois pavimentos, aí mutila muito a coisa. Uma coisa é o favelado fazer uma maloca. Outra coisa é o Estado fazer a maloca. Se é pra fazer coisa baratinha então faz casinha de cachorro” (entrevista).

Após a criação e implementação de uma política, os seus idealizadores necessitam evocar a noção de consenso e de interesse geral. O representante do MNLM salienta que “nós tivemos uma relação muito boa com o pessoal do Sinduscon, por exemplo. É interessante porque não se pensava que o Movimento de Luta pela Moradia, o Governo Estadual e a iniciativa privada pudessem sentar numa mesa e discutir programas habitacionais, e foi conseguido, foi feito isso” (entrevista).

A discordância nas representações em relação ao papel do Estado, do mercado, da colocação do problema habitacional e das suas soluções conduz a interesses objetivamente antagônicos. A construção de um referencial de política requer a articulação e a compatibilização entre estas diferentes representações, de modo que o setor possa afirmar-se através do exercício da liderança de um determinado grupo, que “emprestaria” uma determinada identidade ao setor.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo proposto nesta dissertação foi a análise da ação governamental, em nível estadual, no setor da habitação ao longo de quatro anos, ou seja, durante um mandato de governo. Com o intuito de utilizar uma abordagem inserida no debate atual acerca da análise de políticas públicas no âmbito das ciências sociais, evitou-se avaliações de caráter normativo; a perspectiva analítica esteve centrada nos valores e idéias subjacentes às políticas, nos processos que a estruturaram e na interação entre os atores que participaram da sua formulação.

Na execução de pesquisas com ênfase nestes aspectos se impõem dificuldades de ordem teórica, metodológica e operacional. Em primeiro lugar, devido à dinâmica de produção de conhecimento na área<sup>5</sup>, à quantidade reduzida de trabalhos desta espécie na ciência social brasileira e à própria natureza das políticas públicas no Brasil, não há um “acúmulo” que permita o desenvolvimento de um referencial conceitual que dê conta das especificidades do *policy making* e da ação pública no país. Em consequência disto, surgem obstáculos referentes à delimitação empírica do objeto de estudo e da própria definição do que são os “dados”, isto é, quais informações são de fato relevantes para o problema em questão e como relacioná-las ao quadro teórico, definindo seus instrumentos de coleta.

Além disso, a obtenção de dados de políticas públicas está fortemente condicionada ao jogo eleitoral, onde os interesses partidários influenciam o acesso às fontes. No caso em pauta, este problema permeou todo o processo de pesquisa, já que

---

<sup>5</sup> Caracterizada (por razões que fogem aos limites deste trabalho) pela realização de estudos de caso esparsos e desarticulados entre si, tanto do ponto de vista conceitual quanto dos seus objetivos e utilizações.

a mudança no governo (vitória do PMDB) ocasionou a não-preservação da “memória” e dos registros do governo do PT.

O processo analisado, partindo das conferências iniciais, passando pelas reuniões do Conselho, até a formação dos programas, aponta para a tentativa de desenvolvimento de um tipo específico de representação política. A influência na formação das políticas públicas, neste caso em habitação, foi exercida através da criação de vias “alternativas”, fossem elas relativamente institucionalizadas e com regras definidas (OP, Conselhos Municipais de Habitação) ou caracterizadas pela informalidade (reuniões com o Secretário e influência nos departamentos formuladores da Secretaria). Portanto, além da definição dos rumos da política habitacional, estava em jogo a disputa pela criação e consolidação de modalidades de “participação política” que tinham como objetivo a inclusão das bases sociais do PT (movimentos sociais e associativos) nas decisões estatais.

No processo de formação das políticas habitacionais estão em ação os valores, os compromissos e os interesses de diferentes grupos ou setores sociais, como os sindicatos, organizações profissionais, empresários e movimentos sociais, entre outros. Para que haja de fato um referencial de política pública, isto é, uma imagem setorial, é necessário o exercício da liderança, no sentido de hegemonia, de algum dos grupos em questão ou de atores específicos, com determinadas características sociais que lhes permita realizar o trabalho de *mediação* e conciliação entre as “lógicas” particulares, retraduzindo-as na forma de uma identidade setorial de política pública (Jobert e Muller, 1987, p. 75).

Tal articulação prevê um grau de consenso e de afinidade em relação às representações do próprio “setor habitacional” e da política, de forma mais ampla, o

que não se verificou no caso em pauta. A característica mais marcante do processo de formação das políticas habitacionais no Rio Grande do Sul, no governo do PT, foi a existência de uma dinâmica de conflito e de bi-polaridade entre os partidos, sendo permanente o embate pelo estabelecimento de espaços legítimos de representação política e de interesses, cada qual adaptado conforme os recursos e repertórios referentes aos grupos políticos em disputa.

Para o governo e os grupos que influenciaram a elaboração das políticas, o que estava em jogo era uma “transformação social”, ou o desenvolvimento da “luta de classes”, e as políticas habitacionais eram um instrumento de implementação desta “mudança”. No pólo antagônico, onde se articulavam outros interesses partidários, associativos e empresariais, pairava a necessidade de se fazer representar no processo decisório e, simultaneamente, de “bloquear” o desenvolvimento das políticas, especialmente das novas modalidades de decisão e de participação desenvolvidas pelo governo.

Por estas razões, ainda que a articulação entre segmentos do governo e movimentos sociais tenha conferido um padrão e uma imagem às políticas habitacionais, questiona-se a possibilidade da construção de fato de um referencial de política, tendo como base a inexistência de consenso sobre as modalidades de representação política e a ausência de “liderança setorial” por parte dos mediadores.

## BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares, ARRETCHE, Marta. *Projeto Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil – Relatório Final, V. 6: Redefinição de competências entre esferas de governo na prestação de serviços públicos na área social*. Fundap, São Paulo, 1994.

ARRETCHE, Marta. Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, nº 51, fevereiro/2003.

\_\_\_\_\_. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.) *Avaliação de Políticas Sociais*. São Paulo, Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. Políticas de Desenvolvimento Urbano na Crise: Descentralização ou Crise no Modelo BNH? In: REIS, Elisa (org.). *Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa*. São Paulo, Hucitec, 1995.

BARBOSA, Eva Machado. Descentralização das Políticas Sociais no Rio Grande do Sul – 1986-1994. *Documento FEE*, Porto Alegre, 1996.

CASTRO, Maria Helena Guimarães. *Interesses, Organizações e Políticas Sociais – Caderno de Pesquisa do NEPP*. Campinas, 1989.

COLLOVALD, Annie. La République du militant. In: BIRNBAUM, Pierre (org.) *Les Élités Socialistes au Pouvoir*. Paris, PUF, 1985.

CORADINI, Odaci Luiz. Escolarização, militância e mecanismos de "participação" política. In: *Como se Fazem Eleições no Brasil; Estudos Antropológicos*. 1a. ed. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2002.

\_\_\_\_\_. “Crise” Conjuntural das Políticas Sociais ou de Referenciais? *Ensaios FEE*, v. 15, nº 2, Porto Alegre, 1994.

FAURE, A. , POLLET, G. , WARIN, P. (org.) *La Construction du sens dans les politiques publiques*. Paris, L’Harmattan, 1995.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. *Revista Planejamento e Políticas Públicas – IPEA*, n° 21, 2000.

GAUDIN, Jean-Pierre. *L'action publique - Sociologie et politique*. Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

GRAWITZ, M., LECA, J. (org.) *Traité de science politique – Vol. 4: Les politiques publiques*. Paris, PUF, 1985.

JOBERT, Bruno. Représentations Sociales Controverses et Débats Dans la Conduite des Politiques Publiques. *Revue Française de Science Politique*, v. 42, n° 2, avril 1992.

JOBERT, B., MULLER, P. *L'état en action – Politiques Publiques et Corporatismes*. Paris, PUF, 1987.

LE GALÈS, P., THATCHER, M. (org.) *Les Reseaux de Politique Publique*. Paris, L'Harmattan, 1995.

MARCH, J., OLSEN, J. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York, Free Press, 1989.

MARQUES, Eduardo Cesar. Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 43, 1997.

MELO, Marcus André. A Não-Política da Casa Popular – 1946/1947. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 15, ano 6, fev. 1991.

\_\_\_\_\_. Anatomia do Fracasso: Intermediação de Interesses e a Reforma das Políticas Sociais na Nova República. *Revista Dados*, vol. 36 n° 1, Rio de Janeiro, 1993.

\_\_\_\_\_. Estado, Governo e Políticas Públicas. In: MICELI, S. *O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*. São Paulo, Sumaré-Anpocs, 1999.

MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques - Vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, n° 2, 2000.

\_\_\_\_\_. *Les Politiques Publiques*. Paris, PUF, 1990.

MULLER, P., SUREL, Y. *L'analyse des politiques publiques*. Paris, Montchrestien, 1998.

OFFE, Claus. A Atribuição de status público aos grupos de interesse. In: *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo, Brasiliense, 1989.

OFFERLÉ, Michel. *Sociologie des Groupes d'Intérêt*. Paris, Montchrestien, 1998.

SACHS, Céline. *São Paulo – Políticas Públicas e Habitação Popular*. São Paulo, Edusp, 1990.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça – A Política Social na Ordem Brasileira*. Rio de Janeiro, Campus, 2ª Edição, 1987.

THOENIG, Jean Claude. L'analyse des Politiques Publiques. In: GRAWITZ, M., LECA, J. *Traité de Science Politique*, v. 4 – *Les Politiques Publiques*. Paris, PUF, 1985.

TILLY, Charles. Las origines du répertoire de l'action collective en France et en Grande Bretagne. XX siècle 1984/4, *La France conteste 1600-1980*, Fayard, Paris, 1986.

#### **Outras fontes:**

Decreto n° 40.525, de 14 de dezembro de 2000.

Lei estadual n° 10.529 de 20 de julho de 1995.

Lei estadual n° 11.324 de 14 de maio de 1999.

#### **CONSELHO ESTADUAL DA HABITAÇÃO:**

- Atas de Reuniões.
- Regimento Interno do Conselho Estadual da Habitação. Porto Alegre, outubro de 1999.

#### SECRETARIA ESPECIAL DA HABITAÇÃO:

- 1º Conferência Estadual da Habitação – Diretrizes e Propostas. Porto Alegre, novembro de 1999.
- Balanço das ações e investimentos, através dos programas desenvolvidos pela Sehab. Porto Alegre, dezembro 2001.
- Jornal da Habitação: nº 2, abril 2001 e nº 3, janeiro de 2002.
- Material de divulgação: Programa Habitação Rural, Projeto Morada São Pedro e Projeto Santa Marta.
- Pré-Conferências Regionais de Habitação – Propostas finais das 12 regiões.
- Programa Estadual de Incentivos às Cooperativas Habitacionais Autogestionárias – PROCOOP. Porto Alegre, novembro de 2000.
- Relatório de Gestão – 1999-2002. Porto Alegre, dezembro de 2002.
- Revista da Habitação. Porto Alegre, janeiro de 2002.