

## **Cultura Política e o sistema brasileiro de provisão e financiamento de habitações populares: algumas reflexões**

CRISTIANO CASSIANO DE ARAÚJO\*

**Resumo:** O presente artigo objetiva analisar por meio das teorias que embasam os estudos sobre *cultura política* no âmbito da ciência política, o histórico das políticas habitacionais brasileiras e seu déficit assistencial às famílias ou pessoas com renda até 3 SM. Objetiva-se com isto, analisar mais precisamente o que estamos conceituando enquanto uma transição paradigmática que vem ocorrendo em seu ínterim gestor, isto é, a transição passando de uma cultura política implantada pela via do *paroquialismo*, ou seja, um sistema aonde o não reconhecimento de si próprio enquanto sujeito-político faz com que o cidadão renegue a sua participação nas estruturas de poder, já que existe alguém que decida por ele (a), destoando de uma avaliação crítica a respeito do mesmo pelo simples fato de não conhecer os seus fundamentos e estruturas, para uma cultura cívica *participativa*, que teve seu apogeu durante as décadas de 70 e 80 mediante disseminação de movimentos urbanos que começaram a desenvolver uma prática militante que visava resolver a questão dos investimentos em habitação através da participação dos seus beneficiários no âmbito destas políticas.

**Palavras-chave:** Política Habitacional Brasileira; Cultura Política; Participação.

**Abstract:** This article aims to analyze the history of Brazilian housing policies and their deficit of assistance to families or people with incomes up to 3 MS. The objective is to analyze more precisely what we are conceptualizing as a paradigmatic transition that has been taking place in its interim management, that is, the transition from a political culture implanted through parochialism, that is, a system where non-recognition Of himself as a subject-politician causes the citizen to deny his participation in the structures of power, since there is someone who decides for him, disregarding a critical evaluation about him for the simple fact of not knowing his Foundations and structures for a participatory civic culture that reached its apogee during the 1970s and 1980s through the dissemination of urban movements that began to develop a militant practice aimed at resolving the issue of housing investment through the participation of its beneficiaries in the field These policies.

**Key words:** Brazilian Housing Policy; Political Culture; Participation.



\* **CRISTIANO CASSIANO DE ARAÚJO** é doutorando em Geografia Humana (IGEO/UFBA); Pesquisador do Grupo Território, Propriedade Intelectual e Patrimônio (TERPI); professor de Ciência Política e Políticas Públicas e Programas Sociais na Especialização em Gestão Pública - Faculdade da Cidade do Salvador.

**Introdução: uma análise das políticas de financiamento habitacional do século XX e sua relação com o paradigma do legalismo liberal e do civilismo clássico.**

As políticas habitacionais brasileiras, assim como o arcabouço jurídico-conceitual que formulou o então conhecido panorama urbano e urbanístico das nossas cidades, apresentaram durante anos inúmeras incongruências. De acordo com Fernandes (2002), elas referem-se não apenas às várias dimensões da gestão urbana, como também, a uma realidade urbano-territorial onde predominou a exclusão socioespacial. De forma plausível, no século XX, ao se analisar o histórico das políticas públicas de habitação no Brasil, que perpassam pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAP) do governo Getúlio Vargas aos entraves do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) nos anos 80, proporcionado pela desarticulação entorno do Banco Nacional de Habitação (BNH) – principal provedor de políticas habitacionais no Brasil entre as décadas de 60 e 80, com cerca de 4,5 milhões de unidades habitacionais financiadas (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996) – percebe-se que por maior que tenha sido os investimentos federais na área habitacional durante os últimos anos, sempre houve, paralelamente, um contínuo acréscimo de seu déficit (CASSIANO DE ARAÚJO, 2008).

Essa perspectiva deficitária do cenário habitacional brasileiro foi retratada em uma pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro (2011) que, baseada no Censo Demográfico de 2010, apresentou quanto ao déficit habitacional absoluto, a quantia de 6.940.691 unidades residenciais, sendo

5.885.528 nas áreas urbanas e 1.055.163 nas áreas rurais.

Com base nas análises de Ribeiro (2001), encontraram-se três variáveis que podem ter levado o país a tal situação deficitária: 1º, a provisão das políticas públicas de habitação para uma parcela da sociedade com ganhos acima de 3 SM; 2º, a lucratividade do setor imobiliário em detrimento de um regime de incorporação e acumulação de capital; 3º, a fragmentação institucional que representou uma progressiva ausência do governo central, o que representou a não-capacidade de “manter os níveis anteriores de financiamento à promoção pública de habitações” (ARRETCHE, 1996, p. 112), principalmente no que diz respeito “à formulação e à implementação de uma política capaz de reorganizar a produção habitacional no país” (ARRETCHE, 1996, p. 112). Tais perspectivas, se analisadas sob a ótica do eixo centralização-descentralização de políticas sociais, nos remete a um parecer que traz em seu escopo a identificação de uma “[...] fragilidade institucional e financeira incapaz de atender satisfatoriamente a população de baixa renda [...]” (RIBEIRO, 2001, p. 32), pois, ao se pensar numa linha de raciocínio que auxilie o estudo dos dados acerca do déficit habitacional brasileiro em relação àquelas famílias com renda até 3 SM, percebe-se que elas, historicamente, foram colocadas à margem de boa parte das políticas de financiamento habitacional. Em tese, esta situação pode ser apontada como um dos elementos que contribuíram para “[...] a segregação sócio-espacial das camadas populares nas extensas e precárias periferias das médias e grandes cidades [...]” (RIBEIRO, 2001, p.33) e na conseqüente “[...] indução de um processo de urbanização com baixo

grau de regulamentação pública” (RIBEIRO, 2001, p.34).

Para fundamentar tais análises, descrever-se-á resumidamente a experiência de duas políticas habitacionais historicamente importantes neste contexto, quais sejam: os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) e o Banco Nacional de Habitação (BNH). Em relação aos IAP, estes se constituíram como uma das mais importantes empreitadas da política varguista, sendo considerado, na prática, o primeiro modelo de política pública habitacional no Brasil. Caracterizado pela cooptação da classe trabalhadora por categorias – IAPB dos bancários, IAPC dos comerciários, IAPE dos marítimos etc. – os IAP atuaram no campo habitacional sem ganhar a dimensão necessária para resolver os problemas da população em geral mediante sua abrangência, pois atendia apenas os trabalhadores sindicalizados. Acerca de suas características, Bounduki (1998) aponta que a política habitacional dos IAP foi derivada de uma gama de fatores distintos que enxergava nos conjuntos habitacionais uma maneira de valorizar o patrimônio e obter recursos com os aluguéis. Neste aspecto, é sintomático que as explicações oficiais destaquem o aspecto financeiro, ou seja, a necessidade de se ter uma profissão para se pagar as prestações e não “quebrar” o sistema de financiamento.

Este modelo centralizador dos IAP apresentava, visivelmente, uma diferenciação do público que poderia inserir-se numa política habitacional e da grande maioria que se encontravam fora do seu âmbito de assistência, isto é, ao se “fechar” em categorias trabalhistas, os IAP conduziram a uma prática excludente de provisão de um bem que deveria ser assistido pelo

Estado. Dessa forma, uma vez que este (Estado) apenas garantiu ao sistema de financiamento orientado ao produtor, e não ao mutuário final, as condições especiais de regulação do mercado que superassem a baixa produtividade do setor, acabou por tornar este setor atraente do ponto de vista dos benefícios e da segurança na comercialização final.

A particularidade de utilização de mão-de-obra desqualificada, um dos motivos da baixa produtividade do setor, era revertida na capacidade de criação de empregos, gerando com isso forte apelo social (BOUNDUKI, 1998). Não obstante, este forte apelo social não se traduziu na sua totalidade, restringindo quem fazia parte do seu quadro de reservas, ou seja, os trabalhadores desempregados ou empregados em nosso antigo sistema de subempregos, faixa de renda que necessariamente deveria fazer parte dos programas de financiamento habitacional e que não participou dos mesmos, demonstrando assim, que a habitação era um componente da vida social para poucos, e que esses poucos deveriam a ela se inscrever caso “entrassem no sistema” patrocinado pelo Estado.

Da mesma maneira que os IAP, o BNH eximiu do seu quadro assistencial os programas de financiamento para famílias com ganhos até 3 SM. Para corroborar tais pontos de vista, cita-se a pesquisa de Ribeiro e Azevedo (1996) quanto às unidades construídas entre 1964 e 1986 com o financiamento do BNH. Os autores concluíram que, de 4,5 milhões de unidades financiadas naquele período somente 1,5 milhão (33,3%) foi destinado aos setores populares, todavia, os atingidos pelos programas “alternativos”, famílias com renda entre 1 e 3 salários mínimos, foram contemplados com apenas

duzentos e cinquenta mil unidades, o que significa 5,9% do total. (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996). Assim, ao se analisar os dados obtidos do ano de 1975, quando o BNH iniciou seus primeiros projetos “alternativos”, voltados para uma população com ganhos até 3 SM, os autores concluem que tais projetos não resultaram em grandes mudanças.

Entre as moradias populares financiadas, somente 17,6% eram oriundas destes programas especiais. Por outro lado, quase metade das unidades financiadas (48,8%) foram destinadas aos setores de classe média de altos rendimentos (mercado médio). A distorção é ainda maior se levarmos em conta que os custos da unidade habitacional popular são muito menores dos que os dos demais níveis de renda. (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996, p. 79).

A experiência do BNH e sua correlação com o regime militar convergem para as concepções de planejamento urbano daquele período, características de uma nova ideologia que incluiu a questão habitacional naquilo que Azevedo e Andrade (1982) chamaram de *centralização normativa e descentralização executiva*, isto é, centralizando as demandas e seu planejamento no âmbito da União e descentralizando-as através da ação executiva dos estados e prefeituras que, à época, sem exceção, mantinham estreitas relações com o regime por meio dos prefeitos e governadores *biônicos* (CASSIANO DE ARAÚJO, 2009).

A característica centralizadora destes dois institutos serve para comparar suas diretrizes às relações que predominaram no século passado no âmbito da provisão de moradias populares. Destarte, observa-se que o desempenho histórico das políticas habitacionais

favoreceu as camadas de renda média e alta em detrimento das camadas populares, propiciando o aumento do fenômeno da favelização e de outras formas precárias de acesso à moradia. Associado às características excludentes destes dois modelos apresentados, percebe-se que as duas políticas públicas habitacionais mais importantes da primeira metade do século XX vieram acompanhadas de falhas que fizeram com que o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) incorporasse a lógica de produção industrial, que tinha como pressuposto a economia de escala, como forma de barateamento dos custos finais de produção e de adequação à capacidade de aquisição da demanda. Os recursos captados pelo sistema e investidos de forma sustentada na produção habitacional em escala realimentavam a economia pela ativação da cadeia produtiva e pela geração massiva de empregos (BOUNDUKI, 1998; CASSIANO DE ARAÚJO, 2009). Tal tentativa de acompanhar a cadeia produtiva foi o que, para muitos, levou à falência o BNH, pois, como era um banco que dependia não apenas da demanda, mas destes investimentos a partir de uma geração massiva de empregos, como se sabe, desde a sua criação na década de 60 ao seu fechamento no meio da década de 80, isto nunca ocorreu de fato mediante os índices de desemprego que se fizeram presentes a partir do meio da década de 70, ou seja, assim como os IAP, o BNH dependia, financeiramente, dos recursos advindos de um fundo de pensão de trabalhadores, neste caso, do FGTS<sup>1</sup>. E, mediante as crises

<sup>1</sup> O FGTS, por exemplo, foi durante o governo Lula o motor dos investimentos em programas como o Minha Casa, Minha Vida, alimentado pela política de consumo que gerou uma massa de trabalhadores empregados com carteira assinada, o que fez os valores depositados no

econômicas que assolaram a economia brasileira nas décadas de 70 e 80, levando muitos brasileiros ao desemprego e ao subemprego, os recursos do FGTS caíram vertiginosamente, comprometendo sua capacidade de investimento no setor habitacional, o que fortaleceu a premissa de que tais habitações deveriam ser, acima de tudo, pagas, e quem possuía esses recursos era a classe média, ou seja, aqueles com renda acima de 3 SM.

Entretanto, mesmo com todos esses problemas burocrático-institucionais, foi no BNH que começou a ser desenvolvida uma prática que visava resolver a questão dos investimentos em habitação através da participação dos seus beneficiários: os projetos e processos de autoconstrução que nasceram de uma demanda da sociedade civil que, consolidou a emergência de um novo ideário de políticas habitacionais definido pelo repúdio à remoção de favelas ou assentamentos irregulares, apontando para políticas de regularização fundiária. Dessa forma, este reconhecimento do esforço social empreendido na edificação informal do estoque domiciliar, apontando para políticas de urbanização e valorização da cidadania urbana, gerou novas formas de gestão cooperativadas (autogestão, mutirão, autoconstrução assistida) como meio de barateamento do custo habitacional, defendendo a função social da propriedade como forma de garantir o acesso à terra urbanizada, e, por fim, democratizando as decisões sobre os investimentos e intervenções como *modus operandi* da construção de pactos (AZEVEDO;

ANDRADE, 1982; BOUNDUKI, 1998).

Sendo assim, foi a partir da década de 70 que essas novas relações de cooperação social, ou seja, os processos de autoconstrução, junto à *máquina pública* ocasionaram a constituição e o fortalecimento do Movimento Nacional Pela Reforma Urbana, o que levou, dentre tantos aspectos positivamente democráticos, à instauração de um processo paradigmático de mudanças no seio das políticas urbanas brasileiras, dentre elas, as habitacionais. Dentre estas mudanças, destacou-se a reivindicação por meios, mecanismos e espaços de participação e compartilhamento de poder no âmbito das políticas e programas habitacionais. Isto, por sua vez, proporcionou uma nova perspectiva quanto a *cultura política* até então estabelecida no íterim das políticas habitacionais, e que viriam a se consolidar com a influência das demandas deste movimento junto ao novo arcabouço jurídico-urbanístico trazido pela CF/88.

### **Cultura política e sua relação com o sistema de provisão de habitação popular**

No campo político-institucional brasileiro, os percalços e obstáculos na implantação de um novo programa ou mesmo de uma política pública podem trazer na pior das hipóteses, idiosincrasias no que tange os desafios que precisam ser superados, sendo que o mais difícil talvez seja o rompimento com as estruturas e paradigmas dos quais se deseja emancipar. Dentre essas idiosincrasias, a relação entre poder público e o público assistido pelas políticas públicas denota uma delicada relação no âmbito da política brasileira, isto porque, durante anos, a política pública no Brasil funcionou “debaixo para cima”, com um caráter

---

FGTS proporcionassem os investimentos necessários nesta e outras áreas (BARBOSA-FILHO; SOUZA, 2010)

intervencionista e sem qualquer diálogo com os seus assistidos, quando muito, tão somente durante os processos de avaliação, o que foram raros.

Neste sentido, as políticas públicas brasileiras vêm desde o período da abertura democrática no final da década de 70, ao seu ápice com a promulgação da CF/88, procurando superar limites e desafios internos para alcançar a construção de novas estruturas que não apenas efetivem suas ações, mas que também ganhem uma dimensão descentralizadora e participativa das mesmas (ARRETCHE, 1996; BAQUERO, 2001) Superar a centralização e o caráter restritivo das práticas decisionistas que permearam durante anos as relações de poder no domínio das políticas públicas é o grande desafio a ser posto, isto porque, esta nova concepção inaugura a interlocução e o exercício da vida política/cultural na esfera pública, contribuindo

para o desenvolvimento de uma nova cultura política pública no país, construída a partir de critérios do campo dos direitos (sociais, econômicos, políticos e culturais), uma nova cultura ética com civilidade e respeito ao outro. Essa nova cultura política se contrapõe à tradição autoritária que desconhece a existência de esferas públicas, assim como se contrapõe, também, às práticas clientelistas ou corporativas de grupos patrimonialistas, oligárquicos, ou modernos/privatistas. Trata-se de uma cultura política gerada por processos nos quais os diferentes interesses são reconhecidos, representados e negociados, via mediações sociopolíticas e culturais (GOHN, 2005, p. 28).

Negociação, esta é a palavra que define o novo rumo que a cultura política brasileira vem se esforçando a alcançar.

Pensando no conceito de *Poliarquia*, elaborado por Robert A. Dahl (1997), que trabalha a responsividade dos governos em relação às demandas colocadas por seus cidadãos, entendidos como politicamente iguais, e suas resoluções através de instituições político-democráticas que se desenvolvem na medida em que tratam ao mesmo tempo a *liberalização da contestação pública* a partir da *inclusividade participativa* de seus cidadãos, percebe-se que as instituições brasileiras seguiram um caminho contrário. Ao invés de se tornarem canais de comunicação entre a população e o Estado e se abrirem para a prática argumentativa entre ambos (AVRITZER, 2000), transformaram-se em órgãos quase que particulares, administrando uma gama de serviços básicos pouco abrangentes em relação à verdadeira demanda a ser resolvida, e decidindo conforme os interesses daqueles que faziam parte “da sua cozinha”. Enfim, as especulações e teorizações a esse respeito compreendem as mais variadas hipóteses, suscitando também, as mais complexas indagações.

Entretanto, pensar apenas nas hipóteses e possíveis relações políticas e de poder que tenham levado as instituições brasileiras ao contexto atual, apresentando argumentos que demonstrem que suas falhas continuam perpassando com o tempo e se desenvolvendo na medida em que o arcabouço institucional brasileiro se transforma paralelamente aos seus aspectos políticos, econômicos e sociais, são fatores que contribuirão para o entendimento de como essas *gramáticas convivem e se desenvolvem no seu escopo institucional* (NUNES, 2003). Para tanto, o exercício aqui proposto é analisar as duas instituições que objetivaram a provisão e o

financiamento de moradias, IAP e BNH, em relação à exclusão da população de baixa renda da sua esfera assistencial, utilizando como arcabouço conceitual os estudos sobre *cultura política*, estes estudos objetivam ponderar como um processo baseado no princípio do desenvolvimento econômico, congruente à participação política dos cidadãos na instituição de um sistema de valores e trocas, resulta no desenvolvimento de três níveis de *cultura cívica*: paroquial, súdita e participativa (ALMOND; VERBA, 1992). Portanto, quer-se aqui propor uma análise do sistema brasileiro de provisão de habitações da primeira metade do século passado à luz destes três pressupostos. Vejamos.

O primeiro, *paroquial*, diz respeito a um sistema onde o sujeito naturaliza estruturas políticas que são calcadas na maioria das vezes na autoridade de um líder, seja ele carismático ou não. O princípio da cultura paroquial é o não reconhecimento de si próprio enquanto sujeito-político, renegando a sua participação nas estruturas de poder uma vez que já existe alguém que decida por ele (a), o que lhe dá uma dimensão afetiva para com o sistema em que vive, destoando-o de uma avaliação crítica a respeito do mesmo pelo simples fato de não conhecer os seus fundamentos e estruturas.

Já a cultura política do súdito, representa o sujeito que reconhece esse sistema, mas não percebe as suas conexões, seus caminhos e meandros para chegar a uma participação plena.

El súbdito tiene conciencia de la existencia de una autoridad gubernativa especializada: está afectivamente orientado hacia ella, tal vez se siente orgulloso de ella, tal vez le desagrada; y la evalúa como legítima o ilegítima. Pero la relación con el sistema se da en un nivel

general y respecto al elemento administrativo, o <<corriente inferior>> del sistema político; consiste, esencialmente, en una relación pasiva, aunque se dé, como veremos más adelante, una forma limitada de competencia que es idónea para esta cultura de súbito. [...] La orientación del súbdito en sistemas políticos que han desarrollado instituciones democráticas será afectiva y normativa antes que cognitiva. (ALMOND; VERBA, 1992, p. 184).

Por fim,

[...] la cultura de participación, es aquella en que los miembros de la sociedad tienden a estar explícitamente orientados hacia el sistema como un todo y hacia sus estructuras y procesos políticos y administrativos: en otras palabras, los dos aspectos, *input* y *output*, del sistema político. [...] Tienden a orientarse hacia un rol activo de su persona en la política, aunque sus sentimientos y evaluaciones de semejante rol pueden variar desde la aceptación hasta el rechazo total [...]. (ALMOND; VERBA, 1992, p. 184).

A natureza sutil da cultura política se refere à compreensão de normas operativas que, socialmente construídas ou mesmo impostas, se agrupam às condições psicosociais relacionadas às atitudes e sentimentos de uma população e se agregam à difusão em si da democracia, constituindo-se enquanto desafios e dificuldades tanto na aplicação do seu objetivo quanto no seu aferimento. Por isso, duas razões são empregadas para o bom uso do termo: a primeira, em relação às posturas e orientações políticas dentro de um sistema; a segunda, utilizando o marco conceitual da antropologia no que tange às características social e psicológica (ALMOND; VERBA, 1992). Ambas, onde os modos de

orientação política se baseiam em ações *cognitivas, afetivas e avaliativas*, transformam-se em categorias que analisam uma sociedade a partir do seu sistema e dos objetos políticos e administrativos que o compõem (ALMOND; VERBA, 1992). A importância desses elementos consiste na análise de como esses objetos políticos orientam os indivíduos e como os indivíduos se orientam através desses mesmos objetos – aqui interpretados como as instituições políticas que proveem o bem público.

Ao avaliarmos dessa forma o sistema de financiamento de moradias populares e suas inconsistências, como deixar à margem de seu âmbito de assistência as pessoas de baixa renda? Nota-se que, nos dias de hoje, as diversas situações que levaram a esse panorama continuam desde a instituição do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e se encontram presentes nos programas e políticas habitacionais que visam o financiamento da casa própria a essa população. O interesse por essa abordagem nos levou à conclusão que problemas dessa natureza estão relacionados à inconsistência do que as políticas de financiamento habitacional desejaram estabelecer em relação às condições burocráticas para o seu fim, mais especificamente, os critérios de financiamento que eram incompatíveis às classes menos abastadas e o mercado imobiliário promissor às classes média e alta.

Se arrastando durante anos no sistema de provisão de moradias populares no Brasil como um dos principais entraves para a solução da questão do financiamento habitacional para a população de baixa renda, esta situação é aqui compreendida no âmbito da provisão de moradia para essa faixa da população, enquanto uma progressiva

ausência do governo central. (CASSIANO DE ARAÚJO, 2008). Assim, mediante esses pontos de vista, nos arriscaremos a considerar que, no seu âmbito institucional, o sistema de provisão e financiamento de habitação popular no Brasil sempre funcionou de forma *paroquial e súdita*, e nos últimos anos, ganhou uma importante dimensão *participativa*.

*Paroquial*, porque parte da população de baixa renda que não foi incluída no âmbito de assistência das primeiras políticas e programas acabaram por sua vez internalizando e naturalizando a estrutura segregadora do sistema através da procura por outras formas de moradia que não fossem aquelas oriundas do Estado, tais como encostas, fundos de vale e áreas de risco em geral. *Súdita*, porque os direcionamentos tomados no âmbito institucional fizeram com que as pessoas requerentes ou beneficiadas pelas políticas e programas habitacionais reconhecessem o sistema, pagando suas prestações como forma de estarem nele inseridos, mas vivendo a mercê das imposições do Estado sem participar das decisões que podiam ser tomadas em uma “democracia”. *Participativa*, principalmente em relação à disseminação de movimentos urbanos que, durante a década de 70 e 80, começaram a desenvolver uma prática militante que visava resolver a questão dos investimentos em habitação através da participação dos seus beneficiários em projetos e processos de autoconstrução, que nasceram de uma demanda da sociedade civil através da consolidação do Movimento Nacional Pela Reforma Urbana.

Dessa forma, os três níveis de cultura cívica que orientam o padrão de cultura política, aqui reinterpretados para uma leitura acerca dos modelos de políticas públicas de provisão e financiamento de

moradias no Brasil, se encontraram em nosso passado institucional e, a nosso ver, continuam sendo reproduzidos no contexto das políticas habitacionais na contemporaneidade, conforme algumas pesquisas já demonstraram (RIBEIRO, 2001).

Assim, para se obter uma resposta concreta acerca desta hipótese, deixa-se apenas enquanto desejo de um esforço intelectual para uma próxima empreitada com o presente tema, o estabelecimento de um panorama conceitual que nos leve a compreender melhor os seus desdobramentos, pensando como se desenvolveu os critérios e parâmetros de uma cultura cívica no Brasil a partir das *posturas e orientações políticas dentro de seu sistema*, e analisando como esses parâmetros e as articulações políticas no seu ínterim orientaram, cognitivamente, a população brasileira na busca pela moradia própria e salubre nos espaços urbanos através das formas políticas e administrativas em que se deu esse processo.

A importância desse debate refere-se a respeito da relevância e viabilidade dessas perspectivas no que diz respeito ao fato de se entender como os padrões de cultura cívica foram incorporados socialmente, e quais as condições de sua coexistência para a efetivação das demandas em que se estruturaram as instituições de provisão e financiamento de moradias populares. ; e, utilizando mais uma vez o raciocínio de Edson Nunes (2003), perceber como essas *gramáticas convivem e se desenvolvem em seu escopo institucional*, e como elas originaram estes problemas e situações que vêm perdurando no sistema de financiamento e provisão de moradias para a população de baixa renda até os dias de hoje.

### **Considerações finais: desafios, limites e possibilidades.**

De acordo com as perspectivas discutidas, analisando tanto os IAP e o BNH percebe-se que ambos não foram instrumentos que implantaram diretrizes para uma democrática ocupação do espaço urbano socialmente produzido, nem tampouco originaram contextos quanto à práxis da participação política de seus usuários neste processo. Enfatizando a definição de espaços e/ou canais permanentes para a discussão dos fatores que complementam as políticas públicas, e a construção de mecanismos locais de planejamento social participativo que conjuguem as ações de interesse coletivo à melhoria das condições de vida da população em geral, sabe-se muito bem que os desafios, limites e perspectivas na implantação de uma cultura política é algo para se pensar agora no intuito de que se possa avaliar melhor no futuro os seus resultados.

No que diz respeito às políticas habitacionais num contexto mais amplo, o da gestão urbana, esta se faz presente nos elementos que foram analisados mediante o fato de que ambas foram revigoradas em seus aspectos de descentralização e integração do planejamento e da formulação de políticas por meio da participação popular, à luz dos aspectos da gestão político-institucional; político-social; político-administrativo (FERNANDES, 2002). Quanto aos aspectos político-institucionais, que dizem respeito às condições de organização do Estado, o grande limite de implementar uma cultura participativa refere-se às dificuldades em romper com as tradições que ainda permeiam o arcabouço institucional brasileiro. Entende-se que a partir do apelo ao municipalismo, o trâmite entre esferas

estatais na organização das massas tornou-se o principal desafio para uma nova política institucional que preserve a transparência de suas ações. Dessa forma, as possibilidades da participação popular no âmbito das políticas habitacionais trazem à tona a incorporação das classes populares no direcionamento das políticas públicas em âmbito municipal, estadual e nacional, estimulando a criação de uma cultura participativa que seja jurídica e politicamente estruturada, cumprindo assim, diretrizes da CF/88 que dizem respeito à integração entre planejamento, legislação e gestão urbana, “de forma a democratizar o processo de tomadas de decisões e assim legitimar plenamente uma nova ordem jurídico-urbanística de natureza social” (FERNANDES, 2002, p. 42).

Confirmada essas expectativas, ficaria mais fácil pensar nos aspectos de gestão político-social, principalmente porque eles se referem à relação ampla entre o Estado e a sociedade mediante a influência do seu modelo político-institucional. Hoje, o principal limite encontra-se no baixo estoque de experiências participativas em nível institucional no Brasil. Mesmo tendo como base os movimentos de mudanças deste contexto a partir de meados da década de 1970, tem-se a consciência que são um pouco mais de trinta anos desta experiência contra mais de quatrocentos anos de um sistema contrário a esses ideais; e é aí que identificamos seu principal desafio: não somente o de organizar a população para esta participação no âmbito institucional, mas também fazer com que ela entenda a importância de ocuparem os espaços que permitem essa participação, ou seja, os espaços e as instituições híbridas (AVRITZER; PEREIRA, 2005). As possibilidades de se fazer valer uma cultura participativa

é o estabelecimento *legal* desses lócus enquanto “espaços de solidariedade e apresentação pública dentro do qual os atores sociais se reconheçam e possam ser reconhecidos pelo que eles são ou desejam ser” (AVRITZER; MELUCCI, 2000, p. 11).

Por fim, se bem articuladas, essas diretrizes contribuirão para a melhoria dos aspectos da gestão urbana e sua translação para um planejamento com uma intrínseca afinidade à ação administrativa. Isto porque, equilibrados os fatores acima descritos, a gestão político-administrativa fundamentaria um modelo adequado para a efetivação do Direito Urbanístico através dessas práticas participativas, criando

uma verdadeira esfera pública que não seja reduzida ao setor estatal e que seja efetivamente democrática e participativa, para que seja assim materializado o outro novo direito coletivo criado pela Constituição Federal de 1988, qual seja, o direito coletivo à participação direta e indireta no processo da gestão das cidades (FERNANDES, 2002, p.47).

Talvez os desafios e os limites de uma gestão político-administrativa, além da sua histórica ligação ao velho arcabouço conceitual e empírico da legislação brasileira, isto é, calcado no Direito Administrativo, refira-se a este modelo de governança urbana. Pois, se caso consiga (por maiores que serão esses desafios e limites) essa transição cultural, fruto de um processo participativo embasado pelo Direito Urbanístico, talvez ela proporcione as condições necessárias para uma nova produção socioterritorial a partir de um “processo legislativo que dá suporte e expressão ao planejamento urbano” e que “ganhe em transparência e *accountability*, além de contribuir para a promoção de uma distribuição mais

equitativa dos ônus e benefícios urbanos”. (FERNANDES, 2002, p. 40). Assim, esses três aspectos de gestão representam o caminho que deverá seguir a busca por uma cultura política participativa, onde tais experiências passem por suas avaliações, revendo e refletindo os seus resultados e procurando programar as correções necessárias para o seu avanço, deixando para trás o rastro indesejável das culturas políticas paroquialistas e súditas.

### Referências

- ALMOND, G.; VERBA, S. La cultura política. In: BATLLE, Albert (Org.). **Diez Textos Básicos de Ciencia Política**. Barcelona: Editorial Ariel S.A, 1992. p. 171-201.
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática e Deliberação Pública. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, s/v, n. 49, p. 25-46, 2000.
- AVRITZER, L.; MELUCCI, A. Complexity, Cultural Pluralism and Democracy: collective action in the public space. **Social Science Information**, v. 39, n. 4, p. 507-527, 2000.
- AVRITZER, L; PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria & Sociedade**, s/v, s/n, p. 16-41, 2005.
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1982.
- BAQUERO, M. Cultura Política Participativa e Desconsolidação Democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 98-101, 2001.
- BONDUKI, N.G. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura Moderna, lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: FAPESP, 1998.
- CARVALHO, J. M. Cidadania: tipos e percursos. **Estudos Históricos**, v. 9, nº 18, p. 1-21, 1996.
- CASSIANO DE ARAÚJO, C. **O Programa Crédito Solidário: os métodos de focalização e os critérios de elegibilidade como estruturas normativas de uma "trajetória dependente"**. 2009. 236f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.
- CASSIANO DE ARAÚJO, C. Políticas Públicas e Programas de Provisão de Habitações Populares no Brasil (1937-1997): impasses e descompassos entre o desenho institucional dessas experiências e os seus critérios de financiamento. In: V Simpósio dos Pós-Graduandos em Ciência Política da USP, 2008, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008, p. 1-20.
- DAHL, R. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: EDUSP, 1997.
- FERNANDES, E. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: MATTOS, L. P. (Org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 31-64.
- GOHN, M. G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 6, n.1, p. 20-31, 2005.
- NUNES, E. **A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.
- RIBEIRO, F. P. **Cidadania possível ou neoclientelismo urbano? Cultura e política no Orçamento Participativo da Habitação em Belo Horizonte (1995-2000)**. 2001. 176f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2001.
- RIBEIRO, L. C.; AZEVEDO, S. A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmicas e impasses. In: RIBEIRO, L. C.; AZEVEDO, S. (Org.). **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 13-32.

Recebido em 2017-07-19  
Publicado em 2017-10-05