

# DIMENSÃO METROPOLITANA DA POLÍTICA HABITACIONAL

NASCIMENTO NETO, Paulo; <sup>a\*</sup> MOREIRA, Tomás <sup>b</sup>

(a) Dr em Gestão Urbana, Professor da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). <http://lattes.cnpq.br/2399713645596610>

(b) Dr em Estudos Urbanos, Professor da Universidade de São Paulo (USP). <http://lattes.cnpq.br/7348817908541292>

## (\* CORRESPONDING AUTHOR

Address: PUCPR) - Escola de Arquitetura e Design - Curso de Arquitetura e Urbanismo -  
R. Imaculada Conceição, 1155 - Prado Velho, CEP 80215-901, Curitiba (PR), Tel: (+55 41) 3271-2198  
E-mail: paulo.neto@pucpr.br

## RESUMO

A última década (2000-2010) se caracteriza pela retomada do protagonismo da política habitacional no Brasil, com a consolidação de instrumentos e políticas que conformaram um arcabouço consistente para enfrentamento da questão no país. Contudo, a despeito da concentração do problema nos espaços metropolitanos, a política e o plano nacional de habitação adotam estratégias essencialmente municipalistas. Diante deste contexto, como discutir os obstáculos e limites à articulação regional das políticas municipais de habitação nas regiões metropolitanas? Partimos do pressuposto que, ao mesmo tempo em que há uma inevitabilidade de articulação regional, os arranjos e instrumentos de planejamento e gestão disponíveis apresentam limitações estruturais que inviabilizam a integração das políticas municipais. Para discutir este tema, uma questão anterior deve ser respondida: como investigar os fatores que condicionam a integração das políticas habitacionais nas regiões metropolitanas? Esta é a pergunta que se procura responder neste artigo, resultando na proposição de uma estrutura analítica de investigação que embasa futuros trabalhos na área.

**Palavras-chave:** Região metropolitana; Política habitacional; Análise de políticas públicas.

## ABSTRACT/ RESUMEN

### METROPOLITAN DIMENSION OF SOCIAL HOUSING POLICY

The last decade (2000-2010) has been characterized by the resumption of the protagonism of housing policy in Brazil, with the consolidation of instruments and policies that have formed a consistent framework to address the issue in the country. However, despite the concentration of the problem in metropolitan areas, the policy and the national housing plan have essentially adopted municipal strategies. Given this context, how can the obstacles and limits to the regional articulation of municipal housing policies in metropolitan regions be discussed? We start from the assumption that, while regional articulation is inevitable, the planning and management arrangements and instruments available have structural limitations that make the integration of municipal policies unfeasible. To discuss this issue, a previous question must be answered: how to investigate the factors that condition the integration of housing policies in metropolitan regions? This is the question that this article seeks to answer, resulting in the proposition of an analytical investigative structure that underlies future studies in this field.

**Keywords:** Metropolitan region; Housing policy; Public policy analysis.

### DIMENSIÓN METROPOLITANA DE LA POLÍTICA HABITACIONAL

La última década (2000-2010) se caracteriza por la reanudación del protagonismo de la política habitacional en Brasil, con la consolidación de instrumentos y políticas que conformaron un marco para enfrentar la cuestión en el país. Sin embargo, a pesar de la concentración del problema en los espacios metropolitanos, la política y el plan nacional de vivienda adoptan estrategias esencialmente municipalistas. Ante este contexto, ¿cómo discutir los obstáculos y límites a la articulación regional de las políticas municipales de vivienda en las regiones metropolitanas? Partimos del supuesto de que, al mismo tiempo que hay una inevitabilidad de articulación regional, los arreglos e instrumentos de planificación y gestión disponibles presentan limitaciones estructurales que inviabilizan la integración de las políticas municipales. Para discutir este tema, una cuestión anterior debe ser respondida: ¿cómo investigar los factores que condicionan la integración de las políticas habitacionales en las regiones metropolitanas? Esta es la pregunta que se busca responder en este artículo, resultando en la proposición de una estructura analítica de investigación que emana futuros trabajos en el área.

**Palabras clave:** Región metropolitana; Política de vivienda; Análisis de políticas públicas.

## Article history:

Received 8 October, 2017  
Accepted 27 October, 2017  
Publisher 20 November, 2017

## INTRODUÇÃO

A política habitacional no Brasil tem adquirido papel de destaque na última década, tanto no meio acadêmico quanto na gestão pública, caracterizando-se por um grande paradoxo. Ao mesmo tempo em que se presencia a progressiva revalorização da temática – com a aprovação do Estatuto da Cidade (2001), da Política Nacional (2004), do Sistema Nacional (2005) e do Plano Nacional de Habitação (2008) –, assiste-se ao enfraquecimento desta estrutura em favor de uma política de aceleração do crescimento econômico. Com efeito, se por um lado os resultados quantitativos do Programa Minha Casa Minha Vida acenam para um panorama positivo, seus resultados qualitativos explicitam uma face obscura. Ao delegar ao mercado o protagonismo da política habitacional, reproduziu-se um padrão de segregação socioterritorial e precariedade urbana e ambiental que guarda similaridades com o BNH (BONDUKI, 2008; ROLNIK, KLINK, 2011; SHIMBO, 2010), e porque não dizer, pior.

Estudos recentes evidenciam estas limitações, sendo recorrente a deficitária compatibilização com a política fundiária e a inexistência de integração entre as políticas municipais nos espaços metropolitanos (ROYER, 2009; CARDOSO, 2013; DENALDI, KLINK, SOUZA, 2010; GONÇALVES, 2011; MARICATO, 2014). Nesse contexto, ao se constatar que mais de metade do déficit habitacional (FJP, 2013) e cerca de 80% das ocupações irregulares do país (IBGE, 2010a) se concentram nas áreas metropolitanas, faz-se imperativo questionar os motivos pelos quais a articulação entre as políticas municipais de habitação não tem recebido atenção.

Diversos autores apontam para a necessidade de articulação federativa na consecução da política habitacional. Em um contexto de assimetrias entre os municípios metropolitanos, concentração da dinamicidade econômica e segregação socioespacial, observa-se com frequência a “exportação” do déficit habitacional dos municípios-polo (com elevado preço da terra) para os municípios mais pobres, onde o preço da terra é inferior e a capacidade de controle do uso e ocupação do solo é reduzida, criando as condições ideais para uma urbanização periférica caracterizada pela ilegalidade e carência de infraestrutura (FIX, PEREIRA, 2013; GONÇALVES, 2011; ROYER, 2013, MARICATO, 2011; BONDUKI, 2013).

Os municípios com menor arrecadação e com taxas de crescimento significativas, então, se veem obrigados a realizar pesados investimentos não somente nas áreas de habitação e infraestrutura, mas também em mobilidade urbana, transporte coletivo, saneamento, gestão de resíduos sólidos e equipamentos sociais. O panorama se complexifica a cada variável que se acrescenta: por exemplo, ao se considerar a distância entre estes assentamentos e os postos de trabalho, majoritariamente localizados no município polo, o impacto dos movimentos pendulares sobre a malha viária cria um desafio adicional.

A promoção habitacional também possui estreita relação com o uso e ocupação do solo, que por sua vez está diretamente relacionado ao direcionamento do crescimento urbano e à preservação ambiental de determinadas áreas, como, por exemplo, os mananciais de abastecimento. A interdependência entre os municípios e entre suas políticas setoriais é manifesta, demandando arranjos intergovernamentais de coordenação e cooperação federativa.

Para a discussão dessa questão, deve-se também trazer à tona o debate sobre a “(in)governabilidade das metrópoles” (RIBEIRO, SANTOS JR., 2010). Apesar de sua importância econômica, política e social, verifica-se um quadro de fragmentação institucional e desinteresse político. As regiões metropolitanas, enquanto símbolo da institucionalização do planejamento e gestão integrada, foram esvaziadas (em grande medida pelo municipalismo pós-88) e descaracterizadas, pela inclusão indiscriminada de municípios que não guardam qualquer relação com o fato metropolitano (BALBIM et al, 2011; FIRKOWSKI, 2013; KLINK, 2013).

Ribeiro (2004a, 2004b) contribui com o exposto, apontando para a inexistência de políticas efetivas voltadas ao desenvolvimento das áreas metropolitanas. Nas palavras do autor, “as políticas urbanas são hoje fortemente intra-urbanas, setoriais e locais” (RIBEIRO, 2004a, p. 11), sendo

as metrópoles “ao mesmo tempo, uma escala fundamental da questão social brasileira e órfãs de interesse político” (RIBEIRO, 2004b, p. 23, grifos do autor). Em síntese, evidencia-se uma lacuna entre o território funcional (espaço metropolitano) e o território institucional (arranjos para gestão metropolitana/intermunicipal).

Estas constatações indicam a premente necessidade de articulação das diferentes esferas de governo e áreas setoriais, de forma a combater a fragmentação das políticas e viabilizar a atuação na escala metropolitana. Diante do exposto, de que forma é possível se pensar na integração de políticas públicas de habitação em regiões metropolitanas?

Poderia se utilizar o adjetivo desolador para caracterizar este cenário, dando um tom dramático à contextualização. Estar-se-ia, desta forma, enquadrando a reflexão no formato hegemônico da produção acadêmica atual, que delinea um leviatã metropolitano para o qual nenhuma tentativa de intervenção parece lograr êxito. De fato, é forçoso reconhecer a multiplicidade e a complexidade dos problemas metropolitanos, não sendo possível evadir-se de sua discussão.

Contudo, partindo da provocação de Ultramar (2013), é necessário se desvencilhar do vício de abordar esta questão como um enigma insolúvel. Para o autor, a tragédia urbana cumulativa experimentada pelo Brasil ao longo das décadas de 1970, 1980 e 1990 familiarizou com uma realidade de crescimento urbano descontrolado, carência generalizada de infraestruturas e periferização da pobreza, “na qual nenhum otimismo parece possível”, ofuscando a percepção de que “coisas novas estejam acontecendo” (ibid, p. 167).

Apesar dos imensos desafios, deve-se também focalizar os progressos normativos bem como as recentes experiências em curso. Em relação ao primeiro, é imperativo destacar o Estatuto da Metrópole, Lei Federal n. 13.809/2015, que traz avanços legais em diversas frentes, sobretudo em relação a formação de novas regiões metropolitanas, a elaboração de Planos de Desenvolvimento Integrados compatíveis com os planos diretores municipais e a implantação da governança interfederativa. Ainda na esfera legal, deve-se ressaltar a relevância do Acórdão do Supremo Tribunal Federal em relação aos serviços de saneamento na RM do Rio de Janeiro, abrindo perspectivas promissoras do reconhecimento efetivo da importância da gestão integrada nos espaços metropolitanos.

Em relação as experiências em curso, casos recentes acenam para possíveis alternativas de gestão dos espaços metropolitanos, a partir da coexistência de arranjos compulsórios e voluntários, onde a pactuação dos agentes públicos é resultado da atuação de múltiplas instâncias.

Particularmente a partir de meados da década de 2000 observa-se um movimento de proliferação de arranjos institucionais de governança metropolitana, articulando diferentes atores e escalas a partir de uma abordagem, via de regra, monosssetorial. Estes arranjos, com maior ênfase nos consórcios intermunicipais, constituem um mecanismo de organização regional ascendente, permitindo estabelecer uma cooperação baseada no princípio da igualdade jurídica, na qual se evita a coerção característica dos arranjos metropolitanos tradicionais (CRUZ, 2002; DAVIDOVICH, 2004; LEAL, 2007; KLINK, 2010a; AZEVEDO, GUIA, 2004). Ao se debruçar sobre os recentes debates envolvendo a questão, Klink (2009) insere os consórcios públicos dentro de uma abordagem definida como municipalismo regionalizado, na qual o consórcio representa “um embrião de um novo modelo institucional para a governança metropolitana [...] com arranjos mais amplos de colaboração interfederativa, sempre impulsionada pela vontade autônoma dos municípios” (ibid, p. 424).

Contudo, apesar dos arranjos voluntários emergirem como uma alternativa de gestão do território metropolitano, seu processo de constituição e funcionamento não é isento de desafios e impasses. Como principais entraves a este tipo de cooperação se destacam: a ausência de identidade regional, dificultando a construção de uma “consciência metropolitana” de gestão do território; o jogo de interesses políticos, que dificultam a formação de um compromisso para construção de um projeto metropolitano de cooperação intermunicipal; a estrutura jurídica e institucional vigente, responsável por definir obstáculos à gestão metropolitana e estabelecer uma guerra entre os municípios para atração de investimentos; e a ausência de recursos condicionados à integração

intermunicipal (incentivos seletivos), elemento fundamental ao fomento da articulação entre os municípios (MACHADO, 2009; GARSON, 2009; KLINK, 2009; LEAL, 2007; NASCIMENTO NETO, 2013; REZENDE, 2010; LINHARES, 2011; ROCHA, FARIA, 2004; ROLNIK, SOMEKH, 2004; ROJAS, 2010; RIBEIRO, 2004; BALBIM et al, 2011).

O último aspecto, particularmente, ocupa papel central nesta discussão. Denominada por Abrucio, Sano e Sydow (2010) de desenho de políticas públicas, esta estratégia envolve um modelo de articulação federativa que pressupõe um papel coordenador, indutor e financiador ao governo federal, sem que seja retirada a autonomia dos governos subnacionais, tanto na implementação como na produção do consenso sobre a política. Assim, o desenho institucional pode “influenciar não só a maior articulação entre os níveis de governo, como também o consorciamento dos entes federativos” (ibid, p. 204), fornecendo incentivos fundamentais a conformação de um ambiente colaborativo e ao estímulo da ação cooperada (GARSON, 2009; MAGALHÃES, 2010; SOUZA, 2004a).

No campo das políticas urbanas, o setor de saneamento apresenta expressiva relevância, particularmente na área de gestão de resíduos sólidos, foco de intensa reestruturação regulatória nos últimos anos. A formulação dos marcos legais do setor e a formatação de políticas federais de fomento ao consorciamento conduziram ao aumento substancial do número de arranjos intermunicipais de gestão de resíduos sólidos (NASCIMENTO NETO, 2013; PICININ, FORTINI, 2009).

Paralelamente, ainda que se trate de um fenômeno recente, observa-se também o surgimento de arranjos intermunicipais no setor de transporte e mobilidade urbana (BORGES, DELGADO, 2011; BEST, 2011; URBS, 2012; PEDROSO, NETO, 2013), cujas iniciativas obtiveram impulso com a aprovação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12587/2012), que prevê em suas diretrizes a articulação dos entes federativos para a integração das redes de transporte público, delegando à União a responsabilidade por estimular ações coordenadas a políticas comuns de mobilidade urbana em regiões metropolitanas.

Partindo-se da divisão temática adotada pelo Ministério das Cidades – Secretarias de (i) Transporte e Mobilidade, (ii) Saneamento Ambiental e (iii) Habitação<sup>1</sup> – poder-se-ia supor esforço semelhante do governo federal na integração de políticas no campo habitacional. Entretanto, constata-se situação oposta, com incipiente atuação governamental na integração das políticas habitacionais e diminuto número de municípios (75) envolvidos em ações consorciadas, cerca de 1% do total (ARRETCHE et al, 2012).

Ainda que o Sistema Nacional de Habitação seja descentralizado e delegue aos governos estaduais e municipais o papel executor, o governo federal desempenha papel fundamental na coordenação, regulação e supervisão das políticas subnacionais, de tal forma que as prioridades dos governos estaduais e municipais são profundamente condicionadas pelas políticas federais (ARRETCHE et al, 2012; GONÇALVES, 2011).

A despeito da importância da constatação acima, observa-se que os principais instrumentos da política habitacional no Brasil desconsideram a integração metropolitana dentro de seu escopo: a Política Nacional de Habitação traz apenas recomendações pontuais de estímulo à criação e fortalecimento das estruturas institucionais regionais e metropolitanas, o Plano Nacional de Habitação circunscreve as estratégias de enfrentamento da problemática habitacional dentro da escala local e o Programa Minha Casa Minha Vida adota o município como única unidade de planejamento.

Contribuindo com a discussão, Costa et al (2010, p. 102) afirmam que devido a profunda interdependência socioambiental entre os municípios metropolitanos e o caráter transversal da questão da moradia, as políticas habitacionais e de ordenamento territorial “devem integrar de forma prioritária a agenda metropolitana, tanto quanto as políticas relativas ao sistema viário e de transporte, as políticas ambientais e as de desenvolvimento econômico e emprego”, tornando-se fundamental a criação de mecanismos de integração das diretrizes contempladas pelas políticas municipais de

(1) Para fins analíticos, adotou-se entendimento semelhante ao de Soraggi e Soares (2011), considerando-se a Secretaria Nacional de Programas Urbanos como um esforço interssetorial que, em linhas gerais, encontra-se intimamente atrelada à temática habitacional.

habitação, evitando a atuação fragmentada que, por vezes, também pode se tornar concorrente na captação de recursos proveniente de outras esferas governamentais.

Complementarmente, ainda que o PlanHab (MCidades, 2009) reconheça a ausência de instâncias regionais de articulação da ação de estados e municípios nas regiões metropolitanas, apenas recomenda o dimensionamento integrado do estoque de terras e déficit habitacional se constatada a insuficiência de cada município em atender suas necessidades isoladamente. Estudos recentes evidenciam esta “municipalização” da política habitacional, que se exime ou relega ao segundo plano a dimensão metropolitana (BONDUKI, 2013; ROYER, 2013; SOUZA, 2009; COSTA et al, 2010; COSTA, MENDONÇA, 2010), reproduzindo o padrão de urbanização excludente e de periferização da pobreza característico dos países latino-americanos (CARDOSO, ARAÚJO, ARAGÃO, 2011).

A despeito da existência de estudos evidenciando as limitações das políticas públicas habitacionais, nos diferentes níveis federativos, em fomentar ou estabelecer a integração entre os municípios metropolitanos, a produção científica brasileira carece de pesquisas sobre os fatores geradores de obstáculos e constrangimentos à articulação intermunicipal no campo da moradia (NASCIMENTO NETO, MOREIRA, 2014). Arretche et al (2012) corroboram o exposto afirmando que,

Pouco se sabe sobre como cooperam os municípios brasileiros para a oferta de serviços habitacionais. É plausível supor que, dados os custos da mercadoria habitação, poucos municípios brasileiros teriam recursos suficientes para implementar programas habitacionais de larga escala e, portanto, dependeriam de níveis superiores de governo para tal. Mas, até o momento, pouco foi examinado acerca dessas relações e sua importância para a oferta habitacional (ARRETCHÉ et al, 2012, p. 132).

Diante deste contexto, uma questão emerge: quais os reais obstáculos e limites à articulação regional das políticas municipais de habitação nos espaços metropolitanos? Acreditamos que, ao mesmo tempo em que há uma inevitabilidade de articulação regional, os arranjos e instrumentos de planejamento e gestão disponíveis apresentam limitações estruturais que inviabilizam a integração das políticas municipais de habitação nos espaços metropolitanos. Em outras palavras, entre o discurso e a prática da integração na política habitacional, há uma lacuna intransponível dentro dos marcos legal e institucional vigentes.

Esta constatação exige estudos aprofundados para corroborá-la como uma hipótese sólida. Para tanto, uma questão anterior deve ser respondida preliminarmente: como investigar os fatores que condicionam a integração das políticas habitacionais nas regiões metropolitanas brasileiras?

Em pesquisas anteriores já analisamos o panorama da produção habitacional no cenário acadêmico contemporâneo (NASCIMENTO NETO, MOREIRA, 2014) e discutimos a importância da modelagem teórica para análise de políticas públicas de habitação (NASCIMENTO NETO et al, 2015). A partir destes estudos foi possível identificar a carência de pesquisas que identifiquem os obstáculos à cooperação intermunicipal no campo da habitação de interesse social.

É esta questão que procura ser discutida aqui.

De forma exploratória – e, partindo do extenso referencial teórico desenvolvido em trabalhos anteriores (Ver, por exemplo, NASCIMENTO NETO, 2015) – propõe-se neste artigo a construção de uma estrutura analítica de investigação. Seu objetivo é funcionar como um “par de lentes”, possibilitando a realização de pesquisas de campo, norteando os elementos iniciais a serem pesquisados, as entrevistas a serem realizadas e as questões a serem feitas. Esta estrutura analítica de investigação, distante de engessar as pesquisas dentro de um modelo estatístico de variáveis (em termos positivistas), busca constituir um ponto de partida. Transportando a discussão epistemológica realizada por Thiollent (2003) em relação à pesquisa-ação, trata-se de um pressuposto científico, que orienta a investigação sem desconsiderar a necessidade de análise dos dados dentro do contexto em que o fenômeno se encontra.

Na área de análise de políticas públicas, estas estruturas teóricas constituem elemento fundamental, permitindo a representação de possíveis concatenações explicativas que pautam a inves-

tigação empírica (FREY, 2000). Dye (2009, 2011) corrobora o exposto, conceituando-o como uma abstração do mundo real com vista a sintetizá-lo em sua essência, buscando compreender o que é efetivamente significativo em uma política pública, relacionando constructos e sugerindo relações.

Neste contexto, deve-se destacar o esforço de Carlile e Christensen (2005) em sistematizar o processo de construção de teorias, estruturando-o dentro de um esquema de ciclos interativos. Para os autores, o processo (cumulativo) de construção e validação do conhecimento teórico ocorre em três estágios – observação, categorização e associação – e em ciclos dedutivos e indutivos que se complementam (Figura 1).



Figura 1 – Processo de construção de teoria  
Fonte: autor, com base em Carlile e Christensen (2005).

Destarte, a estrutura analítica proposta é resultado do desenvolvimento da primeira volta ao redor da pirâmide, onde as reflexões teórico-conceituais, reunidas a partir do referencial teórico, permitiram estabelecer constructos de análise e organizar suas relações em um quadro referencial. Em trabalhos futuros, esta estrutura analítica será utilizada como “lente” para investigar os obstáculos à cooperação intermunicipal no campo habitacional em estudos de caso dirigidos. Esta constitui então a segunda volta ao redor da pirâmide, verificando a aderência dos constructos à realidade e a relevância destas variáveis na integração de políticas públicas habitacionais em regiões metropolitanas.

## MODELOS TEÓRICOS DE BASE: BREVE DESCRIÇÃO EXPLICATIVA

Com vistas a subsidiar o desenvolvimento da estrutura analítica de investigação e construir um padrão plausível de inter-relação entre os constructos propostos, buscou-se referências em modelos teóricos de análise de políticas públicas amplamente reconhecidos. Estes modelos explicativos, elaborados com o objetivo de fornecer uma compreensão do processo de formulação de políticas públicas (SOUZA, 2006), fornecem ao pesquisador pistas sobre os motivos pelos quais as decisões públicas e seus resultados permanecem estáveis, se alteram, variam entre diferentes áreas e impactos de forma diferenciada seu público alvo (JOHN, 2003).

Um modelo é uma representação da vida política, uma abstração do mundo real com vistas a simplificar e entender os elementos fundamentais de uma política pública (DYE, 2009; SABATIER, 1999). Conforme salienta John (2003), o que distingue os diferentes modelos é o pressuposto básico que cada um adota na análise dos processos sociais envolvidos. A resultante é um conjunto de diferentes sistemas analíticos da ação humana, a partir do qual é possível identificar, mesmo dentro da complexidade social, relações decorrentes de um fenômeno específico.

Os modelos de análise de políticas públicas utilizados como base teórica para consolidação da estrutura analítica de investigação estruturam-se dentro de uma visão não-positivista do

processo político. Em contraposição aos modelos lineares de tomada de decisão – para os quais determinados fatores geram determinadas decisões – estes modelos defendem um processo menos estruturado e determinístico. Isto não implica o abandono do planejamento técnico-racional, mas apenas o reconhecimento do papel preponderante da racionalidade limitada dos gestores públicos e de suas habilidades políticas no incremento da performance governamental. Partindo de extenso levantamento bibliográfico, adotou-se três modelos como base de reflexão, amplamente abordados na área: (I) fluxos múltiplos, (II) equilíbrio interrompido e (III) coalizão de defesa<sup>2</sup> (KINGDON, 1995; CAPELLA, 2005; ENSERINK et al, 2013; WEIMER, VINING, 2011; PETERS, 2002; JOHN, 2003; BAUMGARTNER, JONES, 2010; BAUMGARTNER et al, 2009; SOUZA, 2006; JONES, BAUMGARTNER, 2012; GRIN, LOEBER, 2007; WEIMER, VINING, 2011; WEIBLE, SABATIER, 2007; SABATIER, JENKINS-SMITH, 2007; WEIBLE, SABATIER, MCQUEEN, 2009). Recomenda-se ao leitor a consulta a discussão conduzida em Nascimento Neto et al (2015), no qual estes modelos são explorados em maior profundidade.

## ESTRUTURA ANALÍTICA DE INVESTIGAÇÃO: UMA PROPOSTA DE MODELAGEM

De forma a construir uma estrutura analítica de investigação da cooperação intermunicipal no campo habitacional, foi realizada extensa pesquisa bibliográfica e documental. Apesar de não a apresentarmos dentro deste artigo<sup>3</sup> – opção realizada para garantir a coesão e escopo da discussão –, os principais autores e correntes teóricas adotados são citados nos parágrafos seguintes.

Diante do exposto, a estrutura analítica proposta foi estruturada a partir de cinco constructos base, recorrentemente presentes na bibliografia. São eles: (I) arquitetura institucional e estrutura jurídica; (II) identidade regional entre os municípios; (III) existência de incentivos seletivos; (IV) reconhecimento do problema; e (V) o subsistema da política pública.

O primeiro constructo, relativo à arquitetura institucional e à estrutura jurídica, envolve o conjunto de arranjos institucionais (existentes e legalmente previstos), regras formais e informais que compõe o universo dos entes federativos pesquisados. Eles são fundamentais no processo de cooperação intermunicipal, estabelecendo limites e condições à tomada de decisões. Neste contexto, e tendo por base o conceito de path dependence, que considera que os acontecimentos passados tem papel fundamental nas decisões tomadas pelos gestores públicos no presente, este constructo está diretamente relacionado ao fomento da identidade regional (segundo constructo), influenciando na adoção de uma postura favorável à cooperação pelos gestores públicos (AZEVEDO, MARES GUIA, 2010; ABRUCIO, SANO, SYDOW, 2010; ALVES, 2007; RIBEIRO, 2004; MACHADO, 2009; KLINK, 2009; GARSON, 2009; LINHARES, 2011).

O primeiro constructo também exerce papel basilar na criação de incentivos seletivos (terceira variável), disponibilizando recursos fundamentais ao estímulo à ação cooperada. A despeito da relevância da identidade regional entre os municípios, diversos estudos evidenciam a necessidade de articulação de recursos, fomentando e viabilizando as intenções de integração intermunicipal (FARIA, 2008; AZEVEDO, MARES GUIA, 2010; ABRUCIO, SANO, SYDOW, 2010; GARSON, 2009; MAGALHÃES, 2010; SOUZA, 2004a; FIX, PEREIRA, 2013; SOUZA, 2008).

Complementarmente, deve-se salientar que a articulação regional pode ser impulsionada pela percepção consensual dos gestores públicos sobre a relevância de uma determinada temática, da urgência em intervir na mesma e da inevitabilidade da cooperação intermunicipal enquanto alternativa viável à resolução do problema. Esta questão compõe o quarto constructo (percepção do problema),

(2) Reconhecidos, inclusive, como os mais relevantes no campo de políticas públicas, conforme pesquisa da American Political Science Association (SHOUP, 2001).

(3) Recomendamos ao leitor que consulte Nascimento Neto (2015) para uma discussão mais detalhada.

que também exerce influência sobre o processo de cooperação intermunicipal (LINHARES, 2011; ROCHA, FARIA, 2004; MOURA, 2012; LACERDA, 2011).

Por fim, o subsistema da política pública (quinto constructo) reúne os atores governamentais, da iniciativa privada e sociedade civil envolvidos com a política habitacional, que exercem seu papel de barganha e negociação, pautados por suas crenças e valores. Neste contexto, uma atuação com vistas à cooperação intermunicipal está diretamente relacionada à existência de identidade regional entre os municípios envolvidos ou a disponibilidade de incentivos seletivos que fomentem a integração das políticas públicas.

Concomitantemente, é inerente a este subsistema o impacto do jogo de interesses políticos, que podem dificultar a formação de um compromisso para construção de um projeto metropolitano de cooperação intermunicipal. Particularmente para o caso brasileiro, em que o sistema federativo se caracteriza pela existência de três níveis autônomos, as relações governamentais se caracterizam por uma alta complexidade (LINHARES, 2011; REZENDE, 2010; ROCHA, FARIA, 2004; MACHADO, 2009; ROLNIK, 2009).

Como as autoridades políticas são eleitas nos três níveis de governo, essas relações se revestem de singular complexidade, pois passam a envolver também uma lógica político-eleitoral que frequentemente acaba por pautar as diversas combinações possíveis de relações verticais-horizontais. É importante ressaltarmos que, com o processo de redemocratização, os prefeitos ganham um poder não negligenciável na Federação, sendo o seu respaldo fundamental na trajetória política de importantes atores, interessados tanto em cargos legislativos como em cargos em outros níveis do Executivo, já que os prefeitos são agentes privilegiados de acesso ao eleitorado local (ROCHA, FARIA, 2004, p. 79-80).

Por fim, cabe ressaltar a interação dialética existente entre o constructo da política pública e o constructo reconhecimento do problema. A inclusão de determinados temas na agenda política pode se originar de seu amplo reconhecimento social, ao mesmo tempo em que os atores envolvidos no processo político podem influenciar a mídia e a sociedade para que as mesmas voltem a atenção para uma determinada temática.

O inter-relacionamento destes constructos resulta da conjunção de elementos dos três modelos teóricos de análise de políticas públicas abordados no item 2. Em todos estes modelos tem-se como pressuposto básico o conceito de racionalidade limitada, argumentando que os gestores públicos estão sujeitos à imperfeição e capacidade restrita de processamento das informações, ao curto tempo para a tomada de decisão e à influência de seus interesses próprios e dos grupos em que estão envolvidos.

A partir do Modelo de Coalizão de Defesa (SABATIER, JENKINS-SMITH, 2007), a estrutura proposta incorpora a concepção da estruturação do processo político em subsistemas inter-relacionados que geram restrições e incentivos à efetivação de determinada política pública. Neste contexto, as reflexões provenientes do modelo de Equilíbrio Interrompido (BAUMGARTNER, JONES, 2012) são complementares, adotando-se o entendimento que as políticas públicas tendem a se manter estáveis por longos períodos, interrompidos por curtos períodos de instabilidade onde se processam mudanças significativas. Por fim, a partir do modelo dos Fluxos Múltiplos (KINGDON, 1995), a estrutura analítica proposta adota a concepção dos três fluxos – dos problemas, da política pública e da dinâmica política, advogando que as oportunidades para mudanças significativas na agenda política tendem a ocorrer quando há uma convergência entre os mesmos, criando uma janela política.

Em síntese, a estrutura analítica de investigação proposta relaciona as questões que se acredita serem preponderantes para a integração regional na política habitacional entre municípios metropolitanos (Figura 2).

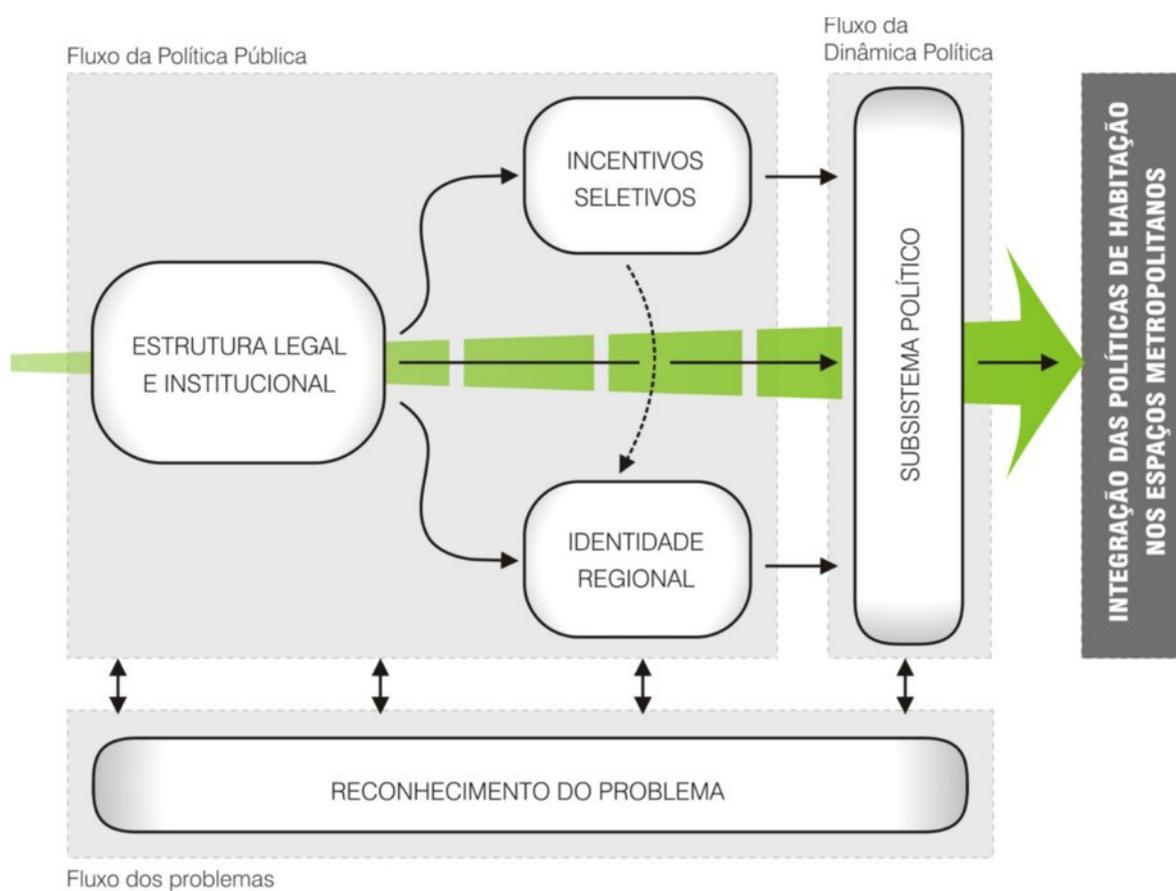


Figura 2 – Representação gráfica da estrutura analítica de investigação da cooperação intermunicipal para política habitacional em RMs

Outro pressuposto adotado é que estes cinco constructos interagem em fluxos interdependentes, que se relacionam.<sup>4</sup> Neste contexto, mudanças tenderiam a se efetivar nos momentos em que ocorressem convergências entre os fluxos, onde: (a) no fluxo dos problemas, há o reconhecimento claro da demanda (neste caso, da problemática habitacional no território metropolitano); (b) no fluxo da política pública, há um arcabouço jurídico institucional que permite a integração de políticas públicas e cooperação intermunicipal, reforçada pela presença de um ambiente cooperativo entre os municípios e a existência de incentivos seletivos; (c) no fluxo político, há um ambiente político favorável à cooperação.

É fundamental ressaltar a natureza interpretativista da estrutura relacional proposta. Conforme já afirmado no início deste capítulo, sua função é desempenhar um papel de “lente”, um ponto de partida para guiar a análise e investigação do estudo de caso, com vistas a identificar os obstáculos à integração das políticas habitacionais em RM. Assim, distante de tratar-se de uma correlação estatística de variáveis (em termos positivistas), a estrutura analítica de investigação proposta neste capítulo tem por objetivo estruturar de forma sintética os constructos e suas possíveis relações segundo o entendimento deste pesquisador.

Este esquema analítico inicial conforma um pressuposto científico, que orienta a investigação sem desconsiderar a necessidade de análise dos dados dentro do contexto em que o fenômeno se encontra. Resgatando uma discussão mais ampla de Brandão (2004) sobre formulações teóricas de desenvolvimento urbano-regional, deve-se, agora, mergulhar no concreto e no histórico para captar as estruturas, dinâmicas e relações centrais do fenômeno, tendo por desafio reter as determinações gerais e diferenciá-las das particularidades contextuais. Este é o objetivo que se impõe aos trabalhos futuros.

(4) Ainda que a representação gráfica aparente exprimir uma ordenação estanque, defende-se a natureza fluída destes fluxos, nos quais são recorrentes sobreposições.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os avanços da política habitacional das últimas décadas são incontestáveis, bem como os contrassensos gerados por um programa que se desvinculou da sua política geradora. Diferente das décadas de 1970 e 1980, onde se tentava a todo custo enfrentar os problemas exponenciais da explosão demográfica urbana, da década de 1990, onde se desenvolveram alternativas atomizadas de intervenção a partir da escala local, e da década de 2000, onde se presenciou a justaposição de grandes progressos com a permanência de antigos erros, a segunda década do século XXI traz à tona uma agenda de novas discussões para a política habitacional no Brasil.

Ainda que as questões dessa nova agenda de pesquisa e gestão pública envolvam obstáculos que historicamente sempre estiveram presentes, sua relevância alterou-se. Temas como a financeirização, a relação Estado-mercado e a integração das políticas de habitação nas áreas metropolitanas adquiriram papel de destaque, seja pela percepção das falhas decorrentes das experiências pretéritas, seja pela proposição de melhorias nas experiências recentes.

Esta constatação encontra apoio na teoria das revoluções científicas de Kuhn (2011), que explicita o caráter progressivo do conhecimento. Após uma determinada revolução científica, passa-se a discutir outros problemas, cuja existência sequer era cogitada pela geração anterior. De fato, poucos dos problemas discutidos na contemporaneidade remontam ao início histórico do fenômeno a que estão vinculados. Conforme defende o autor, “as gerações anteriores se ocuparam de seus próprios problemas, com seus próprios instrumentos e cânones de resolução. E não foram apenas os problemas que mudaram, mas toda a rede de fatos e teorias” (KUHN, 2011, p. 180).

Neste contexto, os elementos discutidos no início deste artigo evidenciam a imprescindibilidade da integração das políticas de habitação entre os municípios metropolitanos. Advoga-se aqui que esta questão não se refere simplesmente a um aperfeiçoamento da política, mas à correção de uma falha a partir da qual todo um esforço de consecução da política habitacional pode ser comprometido. Diversos estudos demonstram o impacto dessa falta de articulação na concretização do Programa Minha Casa Minha Vida.

Diante do exposto, como investigar os fatores que condicionam a integração das políticas habitacionais nas regiões metropolitanas brasileiras?

É sobre esta a questão que se buscou avançar no artigo, propondo-se uma estrutura analítica de investigação que possa embasar futuros trabalhos na área. O tema é complexo e multifacetado, exigindo uma estrutura de análise de contemple em seu bojo a natureza interpretativista das relações políticas, envolvendo não somente os atores públicos, mas também os privados. Conforme pontua Souza (2006a), em sociedade complexas – como as contemporâneas – o Estado dispõe apenas de uma “autonomia relativa” de atuação, sendo influenciado por pressões externas e internas, bem como pelas regras formais e informais que regem suas instituições. Esta interação entre os diversos fatores envolvidos conduz a conformação de capacidades determinadas, as quais, por sua vez, criam condições específicas para a implementação de políticas públicas.

Neste bojo, faz-se imperativo destacar a aprovação do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015) que, apesar de quase dois anos de existência (foi sancionado em janeiro de 2015), ainda não oferece perspectivas claras de seu impacto sobre as políticas públicas setoriais.

Por fim, é necessário salientar que a pesquisa empírica realizada apresenta restrições decorrentes de sua natureza interpretativista, ou seja, a mesma está fortemente vinculada à avaliação do pesquisador, sua percepção do fenômeno estudado e, ainda que forma tangencial, à sua visão de mundo. Todavia, entende-se que limitações de pesquisa são características intrínsecas à sua própria natureza e estão diretamente relacionadas ao desenvolvimento de trabalhos futuros.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDOW, C. T. Radiografia do associativismo brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: MAGALHÃES, F. **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Nova Iorque: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010.
- AZEVEDO, S. de; MARES GUIA, V. R. dos. Os “dois lados da moeda” nas propostas de gestão metropolitana: virtude e fragilidade das políticas. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Orgs.). **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório das metrópoles, 2010.
- BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n. 1, p. 70–104, 2008. Disponível em <[http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf)>. Acesso em Jan. 2011.
- BALBIM, R. N.; BECKER, M. F.; COSTA, M. A.; MATTEO, M. Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. **Revista Paranaense De Desenvolvimento**, Curitiba, n.120, p.149-176, jan./jun. 2011.
- BONDUKI, N. Planos locais de habitação: das origens aos dilemas atuais nas Regiões Metropolitanas. In: DENALDI, R. **Planejamento habitacional – Notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação**. São Paulo: Annablume, 2013.
- BORGES, I. A.; DELGADO, J. P. M. A importância da gestão compartilhada nos consórcios públicos para a gestão dos sistemas de transporte nas regiões metropolitanas. In: Seminário Urbanismo na Bahia - urbBA, I, 2011, Salvador-BA. **Anais....** Bahia: UFBA, 2011.
- BEST, N. J. **Cooperação e Multi-level Governance: o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano**. Dissertação de Mestrado (Escola de Administração de Empresas de São Paulo), Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2011, 215 p.
- CARDOSO, A. L. (org). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- CRUZ, M. do C. M. T. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: SPINK, P.; BAVA, S. C.; PAULICS, V. (Org.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Instituto Pólis e Programa Gestão Pública e Cidadania – EAESP/FGV, 2002.
- DAVIDOVICH, F. A “Volta da Metrópole” no Brasil: referências para a gestão territorial. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. Rio de Janeiro: Ed. Fase, 2004.
- DENALDI, R.; KLINK, J.; SOUZA, C. Habitação, inclusão social e governança urbana colaborativa. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Orgs.). **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório das metrópoles, 2010.
- FIX, M.; PEREIRA, A. L. dos S. Metrópole brasileira nas políticas públicas setoriais. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (ed.). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: IPEA, 2013.
- FIRKOWSKI, O. L. C. F. Metrópoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (ed.). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: IPEA, 2013.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional municipal no Brasil**. Belo Horizonte, 2013.
- GARSON, S. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.
- GONÇALVES, R. da R. Política habitacional na federação brasileira: o lugar dos governos Estaduais. XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011. **Anais....** Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Aglomerados subnormais - Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010b.
- KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York: Harper Collins, 1995.

- KLINK, J. Globalização, reestruturação territorial e o desafio da governança metropolitana colaborativa: evidências recentes e perspectivas brasileiras das cidades-região. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Orgs.). **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório das metrópoles, 2010b.
- KLINK, J. J. A construção de novas governanças para as áreas metropolitanas: o cenário brasileiro. In: MAGALHÃES, F. **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Nova Iorque: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010a.
- KLINK, J. J. Novas Governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos Metrôpoles**, São Paulo, v.11 n.22, p. 415-433. Julho/Dezembro 2009.
- KLINK, J. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (ed.). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: IPEA, 2013.
- LEAL, S. M. R. A Cooperação Consorciada: aportes da experiência intermunicipal na frança para o caso brasileiro. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, XII, 2007, Belém-PA. **Anais...** Belém: ANPUR, 2007.
- LINHARES, P. de T. F. S. Evolução da cooperação intermunicipal no Brasil. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, IV, 2011, Brasília-DF. **Anais....** Brasília: CONSAD, 2011.
- MAGALHÃES, F. (org). **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Nova Iorque: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010.
- MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2014.
- MACHADO, G. G. **Gestão Metropolitana e Autonomia Municipal: Dilemas das transações federativas**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2009.
- NASCIMENTO NETO, P. **Resíduos sólidos urbanos: perspectivas de gestão intermunicipal em regiões metropolitanas**. São Paulo: Atlas, 2013.
- PEDROSO, F. F. F.; NETO, V. C. L. Transportes e metrópoles: um manifesto pela integração. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (ed.). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: IPEA, 2013.
- PICININ, J.; FORTINI, C. (org.). **Saneamento Básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2009.
- REZENDE, F. Em busca de um novo modelo de financiamento metropolitano. In: MAGALHÃES, Fernanda. **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Nova Iorque: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010.
- RIBEIRO, L. C. de Q. A Metrôpole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. Rio de Janeiro: Ed. Fase, 2004b.
- RIBEIRO, L. C. de Q. As metrópoles e a sociedade brasileira: futuro comprometido? In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. Rio de Janeiro: Ed. Fase, 2004a.
- RIBEIRO, L. C de Q.; SANTOS JR., O. A. dos. As grandes cidades e a questão social brasileira: reflexões sobre o estado de exceção nas metrópoles brasileiras. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Orgs.). **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório das metrópoles, 2010.
- ROCHA, C. V.; FARIA, C. A. P. Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos consórcios de saúde de Minas Gerais. **Cadernos Metrôpole**, Rio de Janeiro, n. 11, p. 73 – 105, jan/julho 2004.
- ROJAS, E.. Governança de regiões metropolitanas da América Latina. In: MAGALHÃES, Fernanda. **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Nova Iorque: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010.
- ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento Econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? **Revista Novos Estudos CEBRAP**, n. 89, p. 89 – 109, Março de 2011.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. Rio de Janeiro: Ed. Fase, 2004.

ROYER, L. de O. **Financeirização da política habitacional: Limites e perspectivas**. Tese. Doutorado em Arquitetura e Urbanismo - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. 2009. 194f. São Paulo: USP, 2009.

ROYER, L. de O. Municípios “autárquicos” e região metropolitana: a questão habitacional e os limites administrativos. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (ed.). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: IPEA, 2013.

SOUZA, C. Regiões Metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. Rio de Janeiro: Ed. Fase, 2004a.

SHIMBO, L. Z. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese de Doutorado (Programa de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo (USP), 2010, 361 p.

URBANIZAÇÃO DE CURITIBA S.A. (URBS). **Convênio entre COMEC e URBS para operacionalização do Sistema de Transporte Coletivo Metropolitano de Passageiros**. 2012. Disponível em <<http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/institucional/legislacao>>. Acesso em Agosto de 2012.

ULTRAMARI, C. O futuro da cidade: a substituição da nostalgia pela melancolia. In: INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – IMAP (org.). **Estado, planejamento e administração pública no Brasil**. Curitiba: IMAP, 2013.