

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Departamento de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Walkiria Zambrzycki Dutra

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO NO
BRASIL:
Uma Perspectiva Federativa**

Belo Horizonte
2013

Walkiria Zambrzycki Dutra

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO NO
BRASIL:
Uma Perspectiva Federativa**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: José Ângelo Machado

Belo Horizonte

2013

320 Dutra, Walkiria Zambrzycki
D978i A institucionalização da política nacional de habitação
2013 no Brasil [manuscrito] : uma perspectiva federativa /
 Walkiria Zambrzycki Dutra. - 2013.
 194 f.
 Orientador: José Ângelo Machado.

 Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas
 Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

 1. Ciência política – Teses. 2. Federalismo - Teses.
 3. Política habitacional – Brasil - Teses. I. Machado, José
 Ângelo. II. Universidade Federal de Minas Gerais.
 Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Walkiria Zambrzycki Dutra

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO NO
BRASIL:
Uma Perspectiva Federativa**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Prof. Dr. José Ângelo Machado (Orientador)

Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria (Puc-Minas)

Profa. Dra. Márcia Miranda Soares (UFMG)

Belo Horizonte, 18 de dezembro de 2013.

*Aos meus pais, inspiração nata,
À Irina, alicerce fundamental,
Aos mestres que me ensinaram a pensar.*

AGRADECIMENTOS

A consecução deste trabalho é, antes de tudo, o caminho para um projeto de vida, almejado desde os já saudosos anos de graduação, quando abri meus olhos para a carreira acadêmica. Por isso, ao finalizar esta etapa, fica o sentimento de conquista, e a certeza de que muito mais há por vir. Nada disso foi possível sem o apoio, carinho, atenção e cuidado de inúmeras pessoas e suas respectivas experiências compartilhadas comigo ao longo dos anos. Não há palavras para expressar a minha gratidão, mas fica aqui a tentativa de citar os nomes de alguns deles, em singelo espaço de agradecimento.

A minha fé e crença em um Deus superior, que guia meu caminho e me dá força e sabedoria é um dos motivos pelos quais vivo e busco um mundo melhor através da ciência. Obrigada.

A minha educação, crenças e apoio sempre moderado entre o que é possível e o realizável vem dos meus pais, Nivio e Roselene, que constantemente me fazem perceber o que é o amor incondicional de um pai por um filho através do SIM e do NÃO. Obrigada.

A amizade e carinho pelo outro vem da minha irmã, Irina, que contribui a cada dia para o meu conhecimento pessoal. Obrigada. À companhia da Bebel, obrigada. O acolhimento e carinho do Gerson Caffé em terras nunca antes por mim habitadas, obrigada.

Meu ego não pode se tornar tão grande a ponto de não reconhecer o que significa ter um amigo, um confidente, e aquele que nos motiva a seguir em frente nos momentos de alegria e dificuldade. Vocês me possibilitam esse equilíbrio, Camila Duarte, João Paulo Ferraz, Paulo Diniz, Pedro Reuter, e Tales Mendes. Obrigada.

Minha inspiração pela vida acadêmica não tem outra fonte a não ser os inúmeros mestres e professores que tive o prazer de não somente aprender, mas de ter recebido algo mais nobre: a paciência de educar. Bruno Reis, Léa Souki, Onofre dos Santos, Silvana Seabra, obrigada.

A vida enquanto aluna de pós-graduação em Ciência Política na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) foi muito mais prazerosa e descomplicada quando se tem colegas e funcionários prestativos e humildes no saber, um orientador atencioso e acessível, e uma agência de financiamento que investe em você. Ao Alessandro Magno, aos colegas Érica Anita, Filipe Corrêa, Lucas Santiago, Nayla Lopes, Paulo Victor Melo, e Tiago de Sá; ao professor e orientador José Ângelo Machado, e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), obrigada.

Os espíritos mais atentos usam pouco desta locução: os felizes e os infelizes. Neste mundo, evidentemente vestibulo de outro, não existem felizes. A verdadeira divisão da humanidade é esta: os que possuem a luz e os que só têm trevas. Diminuir o número dos últimos, aumentar o número dos primeiros, eis a verdadeira finalidade das coisas. É por isso que gritamos: - Ensino! Ciência! – Aprender a ler é iluminar com fogo; cada sílaba é uma centelha. Aliás, quem diz luz não diz necessariamente alegria. Na luz também se sofre; o excesso queima. A chama é inimiga das asas. Arder sem deixar de voar, eis o prodígio do gênio. (HUGO, 2013).

RESUMO

A presente dissertação analisou a estratégia do Governo Federal em coordenar as relações federativas na área de políticas públicas através da indução, com o objetivo de contextualizar o papel do Governo Estadual neste mesmo processo. A partir do desenho institucional estabelecido nos chamados “Sistemas Nacionais” que predominam em praticamente todas as áreas de políticas públicas no Brasil após os anos 1990, este trabalho concentra atenção sobre os incentivos e custos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) colocado ao Governo Estadual de Minas Gerais (estudo de caso proposto) com o objetivo de reorganizar a relação de poder existente entre dois níveis de governo: o federal e o estadual. Foi utilizado quadro teórico comparativo entre os programas propostos pelo SNHIS ao ente federado estadual, e os programas habitacionais estaduais executados em consonância com o SNHIS e com a função de provisão da “casa própria”. Através das perspectivas expostas, busca-se avaliar as diferentes estratégias de indução propostas pelo SNHIS e pelo governo mineiro na área de habitação, no período de 2005 a 2012, para confrontá-las com a função exercida por estes níveis de governo ao longo das décadas e, assim, determinar as linhas gerais das relações intrafederativas na área estudada.

Palavras-chave: Estratégias de Indução; Coordenação Intergovernamental; Política Habitacional.

ABSTRACT

This dissertation has analyzed the strategy of the Federal government to coordinate the federative relations in areas of public policy through induction, with the objective to put into context the role of the State Government in this same process. With the institutional design established in the so called *National Systems* (Sistemas Nacionais) that ruled in almost all areas of public policy in Brazil after the 90s, this work focus its attention over the incitements and costs that the *National Housing System of Social Interest* (SNHIS, Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social) gives to the State Government of Minas Gerais (case of study proposed), with the objective to reorganize the relation of power that exists between two levels of government: the federal and the state. It was used a comparative theoretical background between the programs offered by SNHIS to the State Government, and the state housing programs executed in agreement both with SNHIS and the role of housing providing (casa própria). With these perspectives, the dissertation analyses the different induction strategies proposed by SNHIS and by the State Government of Minas Gerais in the housing policy, between 2005 and 2012, in order to confront them with the role carried out by these levels of government through the decades. Therefore, it is possible to determine the general scenario of intergovernmental relations in the selected area.

Keywords: Induction Strategies; Intergovernmental Coordination; Housing Policy

LISTA DE TABELAS

TABELA 01 Recursos Tributários Distribuídos aos Três Níveis de Governo (1960-2005)	37
TABELA 02 A multiplicação dos municípios brasileiros (1988-1997)	39
TABELA 03 Evolução da Taxa de Inadimplência do SFH no Período 1980/1984	68
TABELA 04 Número de financiamentos habitacionais concedidos (1964-1986)	69
TABELA 05 Gastos em Habitação e Urbanismo, por esfera de Governo, segundo a Responsabilidade pelo gasto (1980-1990)	81
TABELA 06 Histórico Da Habitação No Brasil República Enquanto Política Social De Governo (1891-2012)	93
TABELA 07 Composição dos membros do ConCidades	98
TABELA 08 Composição dos membros do SNHIS	104
TABELA 09 Composição do membros do CGFNHIS	108
TABELA 10 Relação De Municípios E Governos Estaduais Seleccionados Para a Ação “Apoio À Elaboração De Plano Local Habitacional De Interesse Social”(2007-2010) ..	114
TABELA 11 Déficit acumulado e as metas do Programa Minha Casa, Minha Vida – distribuição do déficit por faixa de renda (2009)	125
TABELA 12 Situação dos Estados frente às exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), Lei Federal n. 11.124, de 2005	129
TABELA 13 Programas implementados pelos estados segundo a área governamental (1996)	135
TABELA 14 Execução do PLANHAP em Minas Gerais (1973-1977)¹	139
TABELA 15 Desistência e Conclusões de Trabalho no âmbito do SECA-PLHIS (2010)	153
TABELA 16 Previsão orçamentária para a ação de apoio à Elaboração de PLHIS em Minas Gerais (2012-2015)	157

TABELA 17 Informações Básicas acerca do programa “Lares Geraes” 159

TABELA 18 Evolução de Execução do PLHP (2007-2012)..... 164

LISTA DE SIGLAS

ALEMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais
ASPI – Aliança de Solidariedade e Proteção aos Inquilinos
BNH - Banco Nacional de Habitação
CBTU – Companhia Brasileira de Transportes Urbanos
CEF - Caixa Econômica Federal
CGFNHIS – Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
COHAB – Companhia de Habitação
COHAB Minas - Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais
COHAB-GB – Companhia de Habitação da Guanabara
ConCidades – Conselho das Cidades
COPASA – Companhia de Saneamento de Minas Gerais
DAF – Diretoria Administrativa Financeira
DDC – Diretoria de Desenvolvimento de Construção
DETEL – Departamento Estadual de Telecomunicações
DHAB – Departamento de Produção Habitacional
DHB – Diretoria de Habitação
DHP – Departamento de Habitação Popular
DICT – Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica
DOU – Diário Oficial da União
DUAP – Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários
FAR – Fundo de Arrendamento Residencial
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCP – Fundação Casa Popular
FDS - Fundo de Desenvolvimento Social
FEH – Fundo Estadual de Habitação
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP – Fundação João Pinheiro
FLHIS – Fundo Local de Habitação de Interesse Social
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FUNASA – Fundação Nacional de Saúde
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
FUNDHAP – Fundo Estadual de Habitação Popular

FPE – Fundo de Participação Estadual
FPM – Fundo de Participação Municipal
HIS - Programa Habitação de Interesse Social
IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil
IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias
IOMG – Imprensa Oficial de Minas Gerais
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ISS – Imposto sobre Serviços
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei do Orçamento Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MBES – Ministério da Habitação e Bem-Estar Social
MCid - Ministério das Cidades
MDU – Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MHU – Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
OGU – Orçamento Geral da União
ONG – Organização não governamental
PAC – Programa de Aceleração ao Crescimento
PAIH – Plano de Ação Imediata para Habitação
PAR – Programa de Arrendamento Residencial
PBQP-H – Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat
PlanHab – Plano Nacional de Habitação
PLANHAP - Plano Nacional de Habitação Popular
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PPA / PPAG – Plano Plurianual de Governo
PEH-MG – Plano Estadual de Habitação de Minas Gerais
PLHP – Programa Lares Geraes Habitação Popular (Lares Geraes)
PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PMI - Projetos Multissetoriais Integrados Urbanos
PNAD – Plano Nacional de Amostra por Domicílios
PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH – Política Nacional de Habitação
Pró-Hab – Programa Comunitário de Habitação Popular
PROHAB – Programa de Habitação Popular
PSH – Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
PT – Partido dos Trabalhadores
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEAC – Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
SECA-PLHIS - Sistema Estadual de Capacitação e Acompanhamento para elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social
SEDRU - Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
SEHAB – Secretaria de Estado de Habitação
SEPLAG - Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão
SEPURB – Secretaria de Política Urbana
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH - Sistema Financeiro de Habitação
SFI – Sistema Financeiro Imobiliário
SHIS – Superintendência de Habitação de Interesse Social
SIFHAP – Sistema Financeiro de Habitação Popular
SNH - Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
STJ – Supremo Tribunal de Justiça
SUHAB – Superintendência de Habitação
SUS – Sistema Único de Saúde
TRENSURB – Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre
UAP - Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários
UDN – União Democrática Nacional
UPC – Unidade Padrão de Capital

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
1. FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL	22
1.1 Os Dilemas entre Coordenação e Cooperação	26
1.2 O contexto brasileiro pró-descentralização em 1988	30
1.2.1 Descentralização Política	32
1.2.2 Descentralização Fiscal.....	34
1.2.3 Descentralização Administrativa	41
1.3 O Processo de Recentralização Federativa na década de 1990.....	45
1.3.1 O Desenho Institucional dos “Sistemas Nacionais”	51
2. A HABITAÇÃO E SUA PROVISÃO GOVERNAMENTAL	57
2.1 O “bem” habitação.....	59
2.1.1 O período militar (1964-1985).....	62
<u>2.1.1.1 Agente Formulador</u>	<u>63</u>
<u>2.1.1.2 Agente Financeiro.....</u>	<u>66</u>
<u>2.1.1.3 Agente Executor</u>	<u>70</u>
2.1.2 A Redemocratização (1986-1994).....	73
<u>2.1.2.1 Agente Formulador</u>	<u>76</u>
<u>2.1.2.2 Agente Financeiro.....</u>	<u>79</u>
<u>2.1.2.3 Agente Executor</u>	<u>82</u>
2.1.3 A Gestão FHC (1995-2002).....	84
<u>2.1.3.1 Agente Formulador</u>	<u>85</u>
<u>2.1.3.2 Agente Financeiro.....</u>	<u>88</u>
<u>2.1.3.3 Agente Executor</u>	<u>89</u>
3. A INDUÇÃO DO GOVERNO FEDERAL: O SNHIS.....	95
3.1 A política habitacional dos governos Lula e Dilma (2003-2012).....	96
3.1.1 SNHIS: uma nova abordagem para o problema habitacional?.....	101
3.2 Entendendo o SNHIS: Aspectos Institucionais	103
3.2.1 Programas Federais no âmbito do SNHIS	110
<u>3.2.1.1 Programa Habitação de Interesse Social (HIS)</u>	<u>112</u>
<u>3.2.1.2 Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precário (UAP).....</u>	<u>119</u>
3.3 A Execução do SNHIS: Aspectos Financeiros.....	121
3.4 Obstáculos	124
4. A INDUÇÃO ESTADUAL: O CASO DE MINAS GERAIS.....	134
4.1 Histórico da política habitacional mineira (1964-2012).....	136
4.1.1 O período militar (1964-1985).....	137
4.1.2 A redemocratização (1986-1994).....	141
4.1.3 A gestão Itamar Franco e Eduardo Azeredo (1995-2002).....	144
4.1.4 A gestão Aécio Neves e Antônio Anastasia (2003-2012).....	146
4.2 Programas Habitacionais no Âmbito Estadual (2003-2012).....	148
4.2.1 SECA-PLHIS	149

4.2.1.1 Aspectos Institucionais	149
4.2.1.2 Aspectos Financeiros	156
4.2.2 Programa Lares Geraes.....	158
4.2.2.1 Aspectos Institucionais	159
4.2.2.2 Aspectos Financeiros e Execução do Programa	162
4.3 Resultados.....	165
CONCLUSÃO.....	172
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	181
ANEXOS	193

INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata da consolidação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) enquanto proposta de mecanismo coordenador das relações federativas para a habitação no Brasil, a partir do ano de 2005, quando o mesmo foi promulgado pela Lei Federal nº 11.124. Adotamos o termo institucionalização por referir-se à estabilização do uso de regras na interação entre o Governo Federal e os governos subnacionais, cujo destaque analítico recai nos Governos Estaduais.

O SNHIS é fruto de dois processos. Por um lado, é um instrumento de indução do Governo Federal utilizado para coordenar verticalmente (ou seja, entre níveis de governo diferentes) a área de habitação. Em termos federativos, isto significa propor um ajuste nas relações intergovernamentais em termos financeiros e administrativos que, como argumentaremos neste trabalho, tem sido sistematicamente empregado enquanto um modelo padrão em outras áreas de políticas públicas. Devido ao histórico desta política, ao longo das décadas houve praticamente um desencontro nos objetivos e resultados encontrados em todo o país, após a falência do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1985. Assim, o SNHIS também é a tentativa de organizar os programas e ações habitacionais e de política urbana, formulados e implementados entre os três níveis de governo da federação brasileira.

A confluência de ambos os processos no SNHIS cria uma estrutura institucional cujos custos e benefícios são distintos aos Governos Federal e Estadual. Em relação ao primeiro, tem-se grande discricionariedade para propor as normas e regras tanto em termos administrativos quanto financeiros que devem, no entanto, contar com a adesão dos governos subnacionais. Os Governos Estaduais, por sua vez, deparam-se com custos e benefícios para a adesão a uma proposta que pode tanto convergir para o planejamento centralizado (o SNHIS), quanto para a consolidação de um padrão alternativo de cooperação na política habitacional àqueles estados que já executam uma política habitacional.

Nesse sentido, o problema de pesquisa busca analisar como o atual desenho institucional da política pública habitacional, o SNHIS, consolida o padrão de interação federativo entre o Governo Federal e o Governo do Estado de Minas Gerais nesta área. Nossa hipótese é que o Governo Estadual em questão pode ter adquirido, ao longo do tempo, a capacidade institucional e financeira de também atuar como agente indutor da política habitacional, sem depender (em termos financeiros e administrativos) do Governo Federal. Nesse sentido, agir através de uma política própria ou através de outros programas habitacionais pode ter um custo menor do que a execução dos programas via SNHIS.

O estudo de caso proposto, o Governo do Estado de Minas Gerais, é um dos mais ricos da federação brasileira em termos econômicos, sendo também de grande relevância política enquanto segundo maior colégio eleitoral do país. Além disso, é o estado com o maior número de municípios em sua jurisdição – são 853 municípios ao todo – e desde a década de 1960 executa programas habitacionais através da sua Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (COHAB Minas). Ao longo da década de 1990, este governo executou ações habitacionais de maneira autônoma, organizando seu aparato burocrático e financeiro para tal objetivo. Nesse sentido, sempre houve uma política habitacional mineira, seja ela em termos de cooperação ou autonomia para com o Governo Federal.

Os quatro capítulos que compõem este trabalho apresentam a construção das trajetórias tanto federal quanto estadual que culminam na criação de um Sistema Nacional voltado para a habitação de interesse social. No primeiro capítulo, é feita uma breve revisão de literatura sobre os aspectos conceituais embutidos em um dos componentes do sistema político de organização dos Estados, conhecido como federalismo. Daremos ênfase à configuração das relações intergovernamentais, e aos processos de centralização e descentralização que distribuem poder aos entes que compõem a federação. Este aspecto é essencial para o entendimento da provisão de políticas públicas, considerando-se a divisão de competências e a autonomia que cada ente federado possui frente à execução e provisão de bens e serviços aos cidadãos nela circunscritos.

Após a administração centralizadora de um governo militar instaurado em 1964 que perdurou até 1985, a nova Constituição Federal promulgada em 1988 teve contornos descentralizantes, cujas características serão analisadas em detalhes. Mas, a partir dos anos 2000, o que se observa é uma tendência recentralizadora, por parte do Governo Federal. Esta se torna mais clara com a configuração das preferências e interesses dos entes federados em relação ao seu real poder de barganha nas relações de cooperação e coordenação intergovernamental colocada pelos Sistemas Nacionais. Esta discussão é o tema central do primeiro capítulo da dissertação, que visa esclarecer como o Governo Federal construiu um projeto nacional cujo esteio se encontra nas suas capacidades administrativas e financeiras.

O segundo capítulo apresenta o setor da habitação de acordo com as especificidades do seu atendimento enquanto política pública e social. Identificaremos a estrutura institucional proposta pelo poder público segundo os tipos de funções e as fontes de recurso necessárias para implementação dos programas a partir de quatro períodos históricos: o Regime Militar (1964-1985); o período de redemocratização (1986-1994); o governo de

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); e o governo de Luíz Inácio Lula da Silva (2003-2010) estendido até o ano de 2012 sob o governo de Dilma Rousseff¹.

Para cada um deles, é possível identificar a existência de três tipos de funções. O primeiro deles é chamado de “agente formulador”, entendido como o órgão ou instituição que estabelece o planejamento e define as diretrizes para a realização dos programas e ações habitacionais. Este tem o poder de formulação da política pública, e não necessariamente participa da implementação. O segundo eixo de atendimento do setor habitacional é chamado “agente financeiro”, entendido como aquele responsável pelo controle das fontes de financiamento dos programas habitacionais. Este tem o poder de despender recursos próprios para a execução de sua política habitacional, seja ela planejada por capacidade própria ou induzida por outro nível de governo. Por fim, o terceiro eixo de análise é chamado de “agente executor”, entendido como o responsável pela produção e comercialização da casa própria, o bem que é o carro-chefe de atendimento público. Aquele que a executa tem grande visibilidade política para com os cidadãos.

Nesta apresentação do histórico de construção de uma política pública voltada para a habitação, destaca-se o protagonismo exercido tanto pelo Governo Federal quanto Estadual. Dentre os períodos históricos considerados neste trabalho, o capítulo dois se concentrará em três. O primeiro deles é o Regime Militar (1964-1985), em que o setor de infraestrutura urbana em termos de habitação e saneamento básico ocupou posição de destaque na agenda do governo, com significativos avanços em termos quantitativos e de capacidade institucional. É deste período a criação do BNH e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), esteios institucionais e culturais da política habitacional até os dias atuais, mesmo com a falência do BNH.

O segundo período de análise compreende os anos de 1986 a 1994, denominado “redemocratização”. Tem-se a dissolução da estrutura institucional criada anteriormente, e a consequente inexistência de uma política pública em nível federal. Neste período, houve forte atuação dos governos subnacionais na provisão de programas habitacionais, em que muitos Governos Estaduais substituíram de forma independente o Governo Federal, processo denominado neste trabalho como “descentralização por ausência”².

¹ Não será analisado todo o primeiro mandato da presidente Dilma porque a problematização deste trabalho está voltada para o SNHIS, cujo prazo colocado aos governos subnacionais para adesão ao mesmo foi entre os anos de 2007 a 2012.

² Este termo foi utilizado em trabalhos anteriores (CARDOSO, RODRIGUES, 1999), mas é esquecido nas demais análises sobre as relações federativas na política habitacional (ARRETCHE, 2000), pois a ênfase está no Governo Federal.

O terceiro momento compreende os dois mandatos do presidente FHC, entre 1995 a 2002, cuja principal característica foi dotar o Governo Federal de discricionariedade dos gastos voltados para a habitação com a descentralização dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A partir deste período, o Governo Federal busca recuperar sua posição de agente formulador da política habitacional.

A apresentação do histórico habitacional no Brasil nos possibilita analisar a construção da nova política habitacional para o setor, iniciada em 2003. Este é o quarto momento analisado, e também o de destaque para a análise empírica deste projeto, que compreende a gestão do presidente Lula (2002-2010) e dois anos da gestão de Dilma Rousseff (2011-2012), data limite para adesão dos governos subnacionais ao SNHIS.

Expor os atores políticos a partir do desenho institucional proposto em cada período histórico tendo em vista as funções dos agentes operador, financeiro e executor na política habitacional indica que os diferentes papéis exercidos geram resultados políticos que afetam as relações federativas em termos de coordenação intergovernamental. Esta relação nos leva à hipótese deste trabalho apresentada anteriormente, e que será testada empiricamente nos capítulos três e quatro.

O capítulo três apresenta a implementação e execução do projeto habitacional proposto pelo Governo Federal. As principais características deste período são, em primeiro lugar, a criação de um novo aparato burocrático e institucional em nível central. O órgão de destaque é o Ministério das Cidades (MCid), que conta com uma secretaria exclusivamente voltada para a habitação, a Secretaria Nacional de Habitação (SNH). Esta fica a cargo de gerir os novos programas voltados para o desenvolvimento urbano, até então propagados de forma tímida enquanto política pública³. Outra característica que merece destaque para o período de análise deste trabalho sobre a política habitacional é a aprovação de um novo marco regulatório para o setor, em que ocupa destaque as ações desempenhadas pelo SNHIS e pelo Fundo Nacional de Interesse Social (FNHIS).

Uma vez apresentado o contexto político para a criação deste sistema, a argumentação se concentra no desenho institucional do SNHIS em termos institucionais e financeiros. Em relação ao primeiro, serão analisados os programas que os Governos Estaduais podem acessar recursos a partir de seus objetivos, regras de repasse de recurso, público-alvo, e a regularidade de oferta dos mesmos no período de 2006 a 2012. Foram encontrados dois programas que se

³ Com o MCid, são lançados programas até então inéditos, como é o caso das políticas de cunho fundiário e de urbanização de favelas e assentamentos precários.

encaixam nesta categoria: o Programa Habitação de Interesse Social (HIS); e o Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (UAP).

Em relação ao aspecto financeiro, a análise buscará identificar, para o mesmo período: as fontes de recurso do FNHIS; o caráter das transferências financeiras entre os entes federados; as regras para repasse de recurso dos programas que compõem o SNHIS; as condicionalidades impostas aos governos subnacionais para utilização dos recursos; e o formato de execução destes. Ao final do capítulo, será feito um resumo dos principais avanços e empecilhos enfrentados, ao longo do período estudado, para a implementação da nova Política Nacional de Habitação (PNH), tendo em vista a atuação do Governo Federal. A exposição de suas debilidades e conquistas servirá de base para a argumentação proposta para o capítulo quatro: a implementação e execução da política habitacional do Governo do Estado de Minas Gerais.

No capítulo de exposição do estudo de caso do Governo Estadual mineiro, mantém-se a mesma metodologia utilizada nos capítulos anteriores. Será feita uma breve descrição histórica da criação do aparato institucional e financeiro para o setor da habitação, entre os anos de 1964 a 2002. Logo após, analisa-se a construção da política habitacional no período de 2003 a 2012, que compreende a gestão governamental de Aécio Neves (2003-2010), e Antônio Augusto Anastasia (2011-2012)⁴.

A fim de contrastar a estratégia de indução federal via SNHIS, a argumentação central do capítulo se concentra no desenho institucional de dois programas habitacionais: o Sistema Estadual de Capacitação e Acompanhamento para elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (SECA-PLHIS) e o programa Lares Geraes Habitação Popular (PLHP). O primeiro faz interface com o programa federal HIS, e o segundo é genuinamente um programa elaborado e implementado pelo governo de Minas.

A análise de ambos também será realizada em termos institucionais e financeiros, identificando os mesmos pontos da estrutura do SNHIS, a saber: as fontes de recurso, o caráter das transferências financeiras; as regras de repasse de recurso; as condicionalidades impostas para adesão ao programa; e o formato de execução deste. Ao final do capítulo, será feito um resumo dos principais resultados encontrados pelo Governo Estadual ao longo do período estudado, a fim de contrastar as ações federal e estadual para uma mesma área de política pública.

⁴ Assim como para o governo Dilma – no nível federal -, não será estudado todo o segundo mandato do governador Anastasia.

Os capítulos empíricos tiveram base de análise documental, cujas informações sobre a habitação foram levantadas através da internet via sítios virtuais oficiais ligados ao MCid, Ministério do Planejamento, e Caixa Econômica Federal (CEF). Para o governo de Minas Gerais, os sítios virtuais pesquisados foram a COHAB Minas, a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), e a Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (SEPLAG).

Além disso, fez-se uso de material impresso e de divulgação publicados pelo Governo Federal e estadual, tais como cartilhas, guias, e manuais de orientação sobre a nova PNH, o SNHIS, o FNHIS, o SECA-PLHIS e o PLHP. O Plano Estadual de Minas Gerais (PEH-MG), elaborado no ano de 2010, também foi de grande valia para a maior parte das informações disponíveis sobre a atual política habitacional deste governo.

As informações do Diário Oficial da União (DOU) e a Imprensa Oficial de Minas Gerais (IOMG) - disponíveis virtualmente - possibilitaram a pesquisa sobre a legislação pertinente aos temas ligados a este trabalho. No caso do governo mineiro, outra importante fonte de dados foi a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG).

Em relação às informações sobre o aspecto financeiro, para ambos os níveis de governo, o Plano Plurianual – disponível na internet – permitiu levantar os valores financeiros previstos para cada ciclo de planejamento governamental, que neste trabalho foram três, a saber: o PPA 2003-2006; o PPA 2007-2011; e o PPA 2012-2015.

A seção dedicada às conclusões do presente trabalho busca retomar a relação existente entre as funções existentes para a execução da política habitacional e o seu respectivo nível de governo responsável para tal exercício. A partir da confluência de ambos, há possíveis compreensões acerca do desenvolvimento no exercício da autonomia do Governo Estadual mineiro *vis-a-vis* a política indutora proposta pelo Governo Federal.

O trabalho elabora conjecturas a respeito das estratégias de indução atualmente existentes tanto no nível federal quanto estadual. Como resultado, nem sempre àquela preconizada pelo nível federal será bem sucedida, como prevê a literatura vigente. Ao mesmo tempo, a indução estadual pode se tornar eficiente a ponto de coordenar as relações federativas para os níveis de governo central e subnacional em determinadas áreas de políticas públicas, tal como a habitação.

1. FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL

A classificação dos Estados Nacionais segundo sua forma de organização política e econômica tem sido um desafio aos estudiosos do campo da Ciência Política. O principal dilema está na riqueza analítica encontrada nos casos empíricos, o que dificulta a aproximação para um único conceito capaz de explicar essas diferenças. Neste trabalho, o componente do sistema político a ser analisado que é exemplo dessa abordagem é o federalismo.

Dentre as dificuldades para o exercício desta tarefa está a escolha dos critérios que pautam a análise, principalmente em termos comparativos. Em busca de uma tentativa conceitual, no campo jurídico o elemento em comum que parece aproximar os autores para o entendimento do federalismo está no fato que “o cidadão do estado federal está sujeito a duas jurisdições: a do governo federal e a dos estados” (NEUMANN, 1955, p. 44, tradução nossa). Para a Ciência Política, o federalismo significa que cada nível de governo elege seus líderes políticos e assume, de forma independente, autoridade legislativa e capacidades de tributação e gasto (HICKEY, 2011; PETERSON, 1995).

A partir da literatura levantada para a elaboração deste trabalho, resumimos quatro princípios essenciais de um sistema federativo. O primeiro deles é a existência de um governo central e suas partes constituintes (chamadas por vezes de governos subnacionais ou não centrais) (FILIPPOV *et al*, 2004; RIKER, 1975). Cada um deles tem posse de poderes (em inglês, *ownership of powers*) que não podem, a qualquer momento, ser anulados por nenhuma das partes (ABRUCIO, COSTA, 1998; ALMEIDA, 2001; BRETON, 2000; OBINGER *et al*, 2005). Para tanto, firma-se um pacto político-territorial através da Constituição Federal, visto como um contrato fiador que legitima esse tipo de sistema político e nos permite entender o seu funcionamento (ABRÚCIO, 2005; COSTA, 2004).

Na Constituição Federal está contida a divisão das funções de governo, em que há uma autoridade nacional comum independente, e partes constituintes que são autoridades também independentes e componentes desta nação (WHEARE, 1955). O mecanismo que legitima este exercício é a participação de ambos os governos no processo decisório via elaboração de leis federais que irão valer para todo o território nacional (COSTA, 2004). Nesse sentido, a segunda característica essencial do federalismo – que está contida na Constituição Federal – é a organização da representatividade política dos entes federados (PETERSON, 1995; RIKER, 1975).

Podemos determinar a distribuição do poder na esfera da representação política em uma federação a partir de dois critérios: a indicação para os cargos eletivos das instâncias subnacionais; e a representação territorial de interesses (FALLETI, 2006). No primeiro caso, os cargos eletivos podem ser decididos pelo voto dos cidadãos em sua instância local, o que indica maior liberdade aos governos subnacionais; mas também é possível que os cargos eletivos sejam indicados pela instância federal, o que nesse caso demonstra interferência direta do nível central na vida política dos governos subnacionais.

Em relação ao poder de representação territorial dos interesses, avalia-se como estes estão representados pelas unidades subnacionais e seus eleitores em relação aos interesses da maioria (ou seja, da nação) (FALLETI, 2006). Isto nos leva ao terceiro princípio essencial encontrado no federalismo, que é a separação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em todos os níveis de governo.

A fim de garantir o princípio representativo, é comum encontrarmos um sistema legislativo bicameral em nível central com base na divisão territorial, em que uma câmara representa os interesses nacionais e a outra representa os interesses das unidades constituintes dos territórios que compõem a federação.⁵ Os representantes de ambos são eleitos de forma direta e têm poderes de veto sobre as decisões, pois a aprovação de uma lei necessariamente tramita em ambas as casas.

No caso brasileiro, a câmara que representa os interesses nacionais é o Senado Federal. Este é composto de 81 assentos, sendo três para cada estado membro mais o Distrito Federal. Com isso, todos os estados são iguais perante a nação independente do tamanho do território, da relevância econômica ou densidade populacional. A câmara que representa os interesses das unidades constituintes é chamada de Câmara dos Deputados, cuja representação em número de assentos é proporcional ao tamanho da população de cada estado. Porém, há um número mínimo de oito (08) e máximo de 70 deputados federais por estado, de forma que a representação em proporção ao número de assentos, entre todos os estados, não é a mesma⁶.

Em relação ao Poder Judiciário Federal, suas instituições buscam resolver os conflitos que possam emergir entre os diferentes níveis de governo, com destaque para o a Suprema Corte (OBINGER *et al*, 2005). O seu papel é controlar o exercício do poder entre as unidades

⁵ Segundo Ross Hickey (2011), o bicameralismo alimenta a formação de uma federação, apesar de haver federações sem representação regional e serem unicamerais. Há, invariavelmente, a criação de um ambiente de barganha política entre os interesses de cada uma das casas legislativas (HICKEY, 2011).

⁶ Em termos práticos, há uma distorção entre o voto e a representação política que pode dificultar reformas políticas que favorecem a maioria, por exemplo. Os estados localizados nas regiões norte e nordeste são os menores em termos populacionais e mais frágeis economicamente, mas estão sobre-representados no número de cadeiras.

que compõem a federação através da fiscalização dos chamados freios e contrapesos (em inglês, *checks and balances*). No caso brasileiro, a instância responsável por tal ação é o Supremo Tribunal Federal (STF), que julga o controle da constitucionalidade de leis e normas federais, estaduais e municipais, além do próprio julgamento de conflito entre os níveis de governo federal e estadual (SOUZA, 2005). O julgamento de divergências administrativas entre dois ou mais estados está a cargo do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) (SOUZA, 2005).

Para além do princípio representativo e da organização política das federações, a distribuição de poder entre os entes federados busca responder a duas concepções da natureza humana, classificando as federações em dois tipos ideais. O primeiro deles se baseia na cooperação, e entende que o desenho institucional possibilita:

Uma distribuição constitucional de poderes que mantêm governos coordenados e semiautônomos que podem executar funções tanto exclusivas quanto concorrentes (FILIPPOV *et al*, 2004, p. 19, tradução nossa).

Esta é a visão do federalismo cooperativo, em que as federações buscariam a união e não a unidade: uma forma de integração que combine o autogoverno (expressão conhecida em inglês como *self rule*) e as regras compartilhadas (expressão conhecida em inglês como *shared rule*) (ELAZAR, 2011; FILIPPOV *et al*, 2004). A sobreposição de competências não seria algo problemático em si, pois o objetivo maior é a perseguição dos objetivos nacionais de forma equitativa entre todos os membros constituintes. Tal ação une os entes ao compromisso geral da federação.

A Alemanha ilustra esse tipo de arranjo federativo em seu sistema político, baseado nos princípios da cooperação e subsidiariedade, ou seja, “o ente situado no nível superior complementa ações no nível inferior” (CAMARGO, 2001, p. 82). A primazia está no município sobre o Governo Estadual, e este sobre o Governo Federal, no sentido que “apenas em caso de omissão ou carência, a instância superior assume iniciativas que podem ser conduzidas pela instância inferior” (CAMARGO, 2001, p. 86). A cooperação e o princípio da subsidiariedade atuam no sentido de equalizar as condições de vida dos cidadãos em todo o território, através de mecanismos que fomentam: 1) a cooperação horizontal entre os governos de um mesmo nível; 2) uma maior proximidade entre os poderes Executivo e Legislativo; e 3) a representação dos governos estaduais através de órgãos institucionais (CAMARGO, 2001).

O outro tipo ideal de distribuição de poder entre os diferentes níveis de governo em uma federação se baseia na competição, e entende o desenho institucional do federalismo como “um mecanismo para acomodação de assimetrias de informação e por facilitar a

competição para infundir a política pública com eficiência econômica” (FILIPPOV *et al*, 2004, p. 20, tradução nossa). Nessa perspectiva conhecida como federalismo competitivo, o governo central atuaria como garantidor da coexistência entre os entes subnacionais na provisão dos benefícios (ou seja, as políticas públicas) aos cidadãos, através da coordenação dessas atividades (FILIPPOV *et al*, 2004).

A competição entre os entes federados geraria três efeitos: 1) o aumento do controle sobre o poder político; 2) a geração de melhores resultados na prestação de serviços públicos, pois ambientes de competição promovem incentivos à inovação; e 3) o aumento da responsividade dos governos aos cidadãos (ABRUCIO, COSTA, 1998). Por essas razões, o bom funcionamento deste modelo prevê que os estados não sejam dependentes político ou economicamente do governo central, pois os custos das decisões que promovem a competição estariam externalizados em outro ator que não a si próprio (ABRUCIO, COSTA, 1998).

Os Estados Unidos da América são o exemplo clássico de aplicação empírica deste modelo (ABRUCIO, COSTA, 1998; FRANZESE, ABRUCIO, 2009). Neste caso, prevalece a primazia pela competição entre os governos estaduais, na chamada relação horizontal – ou seja, entre o mesmo nível de governo. Para algumas decisões, pode também ocorrer a competição pela eficiência na provisão de bens e serviços públicos entre o Governo Federal e os governos estaduais, na chamada relação vertical de poder – ou seja, entre níveis de governo diferentes.

Mas é necessário ressaltar que nem sempre há o predomínio exclusivo de relações de poder competitivas ou cooperativas ao longo da trajetória política das federações. Ambas parecem fazer parte das decisões políticas voltadas para questões econômicas ou em termos de políticas públicas, bem como das medidas voltadas para a distribuição de recursos entre os entes federados. Por isso, destaca-se o quarto princípio definidor do federalismo apresentado neste trabalho: as relações intergovernamentais. Este é considerado como o “sistema circulatório” do federalismo (COSTA, 2004), em que é possível atribuir ao Governo Federal características de cunho centralizador ou descentralizador.

A conjugação dos possíveis tipos de federalismo às relações intergovernamentais possibilita um quadro apurado do funcionamento do federalismo nos diversos Estados que o adotam. O destaque nas seções a seguir volta-se para o caso brasileiro.

1.1 Os Dilemas entre Coordenação e Cooperação

A coexistência entre o governo central e os governos subnacionais no federalismo indica que suas características institucionais partem da existência de: 1) grande variedade de interesses e ideias de base territorial devido a um conjunto de atores; 2) arranjos jurisdicionais que irão alocar responsabilidades de políticas públicas a diferentes níveis de governo; 3) arranjos de transferência fiscal intergovernamental; e 4) arranjos informais de forma vertical (entre níveis distintos de governo) e horizontal (entre governos de mesmo nível) (OBINGER *et al*, 2005).

A partir de todos esses pontos levantados, é indubitável que as federações não seguem um padrão único de interação. A criação de mecanismos institucionais com função regulatória vai configurar as relações intergovernamentais, que podem ser caracterizadas segundo aspectos centralizadores ou descentralizadores.

De acordo com as abordagens de Daniel Elazar (2011) e William Riker (1975) – autores que são considerados referências em federalismo na Ciência Política – chamamos de centralização quando o governo central exerce maior discricionariedade sobre as principais decisões políticas, no sentido de restringir a divisão dos poderes governamentais. A noção de direitos autônomos aos estados ou províncias não tem sentido prático. Já a descentralização refere-se a uma maior destreza do governo subnacional na tomada de decisão política, no sentido de transferência do exercício do poder entre o governo central aos demais membros do arranjo federativo (ELAZAR, 2011; RIKER, 1975).

A adequação de poder entre o governo central e os subnacionais não é tarefa fácil em sistemas federativos. Isso ocorre porque a autoridade dos membros que compõem o pacto federativo está em constante processo de distribuição e redistribuição (RODDEN, 2005). Ao adotar medidas descentralizadoras, os governos subnacionais possuem autonomia em controlar seus próprios assuntos em duas questões: no desenho da política pública; e na consequente implementação da mesma (OXHORN, 2004).

Segundo a literatura, pode-se também considerar que a descentralização envolve a transferência de autoridade fiscal em termos de distribuição das despesas e receitas entre os níveis de governo (RODDEN, 2005)⁷. Por isso, em se tratando de descentralização, a transferência do poder decisório aos governos subnacionais não significa dizer uma

⁷ Segundo o autor, a autoridade fiscal foi largamente utilizada pela literatura como medida de comparação entre as federações.

reorganização administrativa, mas sim uma complexa redefinição das estruturas de poder internas do Estado (DINIZ FILHO, 2006).

É necessário ter em mente que há dois tipos de relações intergovernamentais: as horizontais e as verticais. Nas relações horizontais, os governos de um mesmo nível buscam atender às demandas dos cidadãos circunscritos à sua jurisdição, que podem ser idênticas ou distintas das demais unidades. Nas relações verticais, os níveis de governo distintos devem combinar suas ações, a fim de que não ocorra uma sobreposição entre as atividades exercidas entre um e outro. Em ambos os casos, a atuação dos diferentes níveis de governo no desenho e implementação de políticas públicas pode ser realizada tanto de maneira individual quanto compartilhada, a depender das capacidades e incentivos disponíveis a cada um deles. Por isso, o ambiente e a natureza das relações intergovernamentais são, em sua essência, competitivos (ABRUCIO, COSTA, 1998; BRETON, 2000; VOLDEN, 2005).

O principal dilema enfrentado nas federações é a diferença em termos econômicos (na receita disponível), fiscais (na receita compartilhada) e políticos (nas competências burocráticas e administrativas) dos níveis de governo que o compõem. Esta questão vai além dos temas centralização e descentralização, pois envolve também o grau de autonomia adquirido por cada nível de governo.

Por vezes, o custo marginal para formular e implementar uma política pública sofre oscilações que são externalizadas para o Governo Federal (BRETON, 2000; HICKEY, 2011). Isso significa dizer que o nível central de governo tem participação importante na operacionalização das políticas públicas (ROCHA, 2013). No entanto, a assimetria entre os governos subnacionais dificulta a consecução de programas nacionais, prevalecendo grande disparidade na prestação de um mesmo serviço em todo o território.

Nestes casos, a solução para problemas de competição ou desigualdades horizontais está na cooperação, necessária para: a) otimizar a utilização de recursos comuns; b) auxiliar governos menos capacitados a realizarem determinadas tarefas; c) evitar comportamentos financeiros predatórios; d) distribuir informação sobre as fórmulas administrativas bem-sucedidas; e e) “elevar a esperança quanto à simetria entre os entes territoriais” (ABRUCIO, 2005, P. 44). O que se fomenta é a identificação de interesses comuns para realização de fins compartilhados (MACHADO, 2008).

Para outras situações, as ações governamentais entre os níveis de governo têm melhores resultados quando coordenadas a partir de certo nível de distribuição geográfica concentrada, em que tanto os Governos Estaduais quanto o Federal conseguem atuar a partir das diretrizes emanadas do centro. Como exemplo, podemos citar as áreas de saúde - com a

criação do Sistema Único de Saúde (SUS) -, o setor de educação - com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) -, e a política de habitação – historicamente regido pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) até o final da década de 1980. Neste cenário, é possível que as capacidades (financeira e administrativa) do governo subnacional consigam posicioná-lo como melhor fornecedor que outro nível de governo. Caso os benefícios sejam maiores que os custos de empreender tal ação, se for “interessante” ou “útil” para os propósitos políticos de o ator subnacional ser o fornecedor, esta ação levará a uma competição direta ou indireta em relação a outro nível de governo.

Como resultado, ter-se-á uma aparente sobreposição de responsabilidades que refletem, na verdade, a competição vertical, pois níveis de governo diferentes conseguem exercer uma mesma atividade ou função de forma eficiente (BRETON, 2000; VOLDEN, 2005). Logo, o custo de implementação de políticas públicas principalmente para o governo central seria mais alto, pois os diferentes níveis de governo tendem a impor conflitos entre os programas (ARRETCHE, 2002). O estudo de caso proposto neste trabalho é um exemplo empírico.

Neste ambiente de relações verticais em que se externalizam custos, a absorção pode ser realizada através da alocação de autoridade de uma legislatura central (HICKEY, 2011). Este exercício é chamado de coordenação intergovernamental, cujos custos embutidos ao governo central são “o mais importante para constranger o grau de descentralização nos sistemas governamentais” (BRETON, 2000, p. 3, tradução nossa).

No entanto, os sistemas federativos buscam encontrar soluções para a provisão mais eficiente de políticas públicas segundo as responsabilidades de cada ente federado *vis-a-vis* a manutenção da jurisdição de poderes, principalmente sua autonomia. Uma das maneiras de fomentar a coordenação intergovernamental seria através da proposição de regras legais “(...) que obriguem os atores a compartilhar decisões e tarefas – definição de competências no terreno das políticas públicas, por exemplo” (ABRUCIO, 2005, p. 45). Alternativa viável e complementar seria a existência de fóruns federativos com a participação dos próprios entes (ABRUCIO, 2005), no sentido de criar arenas de negociação entre os participantes.

Por fim, uma terceira forma de fomentar a coordenação intergovernamental está no papel de coordenador e/ou indutor do governo central nas políticas públicas. É sabido que dificilmente os governos subnacionais possuem capacidade de arrecadação fiscal compatível com o nível de gastos necessários para o exercício de suas funções (BRETON, 2000), enquanto que o governo central teria não somente a capacidade de prover este recurso, mas também de incentivar a atuação conjunta e articulada entre os níveis de governo (ABRUCIO,

2005). A indução do governo central buscaria, então, criar mecanismos incentivo-compatíveis, “(...) capazes de inclinar escolhas políticas dos entes subnacionais para a direção adequada” (MACHADO, 2008, p. 435).

A literatura brasileira acerca do tema da indução ainda é escassa e pouco explorada, à exceção de algumas publicações (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 1999, 2000, 2012; DINIZ FILHO, 2006; MACHADO, 2008, 2012). Baseando nossa análise neste arcabouço teórico e visando contribuir para essa discussão, entende-se neste trabalho como indução o método através do qual um nível de governo superior busca implementar e executar, de maneira coordenada, ações que envolvem mais de um nível de governo. Para isso, é necessário criar incentivos que levem à adesão espontânea dos governos inferiores. Estes incentivos podem ser financeiros (via transferência de recursos), técnicos (via transferência de bens de consumo duráveis ou infraestrutura física de longa duração) ou administrativos (via aumento da capacidade institucional). A compilação das ações e dos incentivos pode ocorrer via programas específicos ou por um conjunto de programas, que levam o nome de sistemas nacionais.

Alguns autores não consideram que na coordenação intergovernamental as atribuições de cada ente federado se constituam em um jogo de soma-zero, pois cada nível de governo estaria exercendo atividades complementares a partir de suas próprias capacidades (ARRETCHE, 2012). No entanto, o caso empírico a ser analisado neste trabalho demonstra que para promover a integração entre os níveis de governo, a indução deve assimilar a atribuição das funções propostas na indução às capacidades administrativas adquiridas e já existentes. A simples oferta de incentivos (ainda que financeiros) por parte do governo central que busque criar novas atribuições e capacidades não é garantia que haverá coordenação, pois os governos inferiores podem não se interessar. Mais do que isso, o próprio governo central pode não ter a capacidade de cumprir com as promessas feitas para o funcionamento de certo programa ou sistema nacional.

Ao longo dos capítulos, buscaremos embasar empiricamente o conceito e as impressões marcadas acima. Mas, primeiramente, recapitula-se a distribuição do poder entre o governo central e os governos subnacionais segundo características centralizadas e descentralizadas encontradas ao longo da trajetória brasileira. Dividimos a análise em dois momentos: o contexto de redemocratização com a promulgação da Constituição Federal em 1988, de aspecto descentralizador; e o desenvolvimento das relações intergovernamentais ao longo da década de 1990, que se estende até o ano de 2002, com o final do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), de caráter centralizador.

1.2 O contexto brasileiro pró-descentralização em 1988

Há duas razões clássicas para a escolha de um sistema político pautado no federalismo. A primeira delas considera a ameaça externa de cunho bélico por uma terceira parte (RIKER, 1975). A proteção de um governo central em termos de capacidade militar e econômica seria mais eficiente do que a resistência individual de cada unidade política. Outra justificativa para a adoção de um sistema federativo é a existência de grupos linguísticos, étnicos ou culturais com desejo de autonomia e autogoverno (COSTA, 2004). Novamente, um governo central possibilitaria a gestão mais eficiente do bem público mantendo a unidade política, administrativa e territorial⁸.

No caso brasileiro, o longo período Imperial (1822-1889) parece ter acomodado a possível existência de diferenças culturais e regionais (CAMARGO, 2001), além de ter possibilitado a manutenção de um vasto território cujas disputas fronteiriças foram superadas no início do século XX⁹. Desde o fim do Império com a proclamação da República Federativa do Brasil, em 1889, configura-se o arranjo federativo através da existência de um Governo Federal e Governos Estaduais, estes oriundos de oligarquias regionais com forte poder político em sua jurisdição (COSTA, 2010).

De fato, a configuração inicial do federalismo buscou garantir a autonomia política de cada Governo Estadual, para que estes elegeassem seus próprios líderes locais (ABRUCIO, COSTA, 2004; ALMEIDA, 2001). No entanto, aos Governos Estaduais mais abastados em termos políticos e econômicos o Governo Federal exercia respeito às decisões tomadas, ao mesmo tempo em que exercia tutela sobre aqueles que não apresentavam resultados tão positivos. O controle político do Governo Federal sobre o território nacional parecia depender, então, do apoio dos Governos Estaduais com menores condições econômicas e administrativas. Neste federalismo dual e débil (ALMEIDA, 2001), coexistiu um governo central respeitador e forte para manter a estabilidade republicana.

Tal característica ressalta a heterogeneidade tanto econômica quanto política latente entre as unidades da federação desde a fundação da República. Em mais de um século de regime federativo republicano, a principal disparidade ainda encontrada na federação

⁸ De fato, a extensão territorial pode ser uma terceira razão para a escolha do sistema político pautado no federalismo. Por isso, não é coincidência o fato da maior parte dos Estados com maior extensão territorial serem federações.

⁹ Além disso, desde o início do século XX não havia mais preocupação com a unidade interna do país, uma vez que os conflitos insurgentes tinham como foco a questão social, e não a tentativa de secessão por parte das unidades federativas (REZENDE, AFONSO, 2004).

brasileira se refere aos indicadores econômicos e sociais que refletem as desigualdades regionais (ARRETCHE, 2010; KUGLEMAS, 2001).

Das seis Constituições Federais (a saber: 1891; 1934; 1937; 1946; 1967; e 1988) o federalismo foi cláusula pétrea em todas elas, e constitutivas do sistema político brasileiro. No entanto, a sua configuração política foi bem distinta. Os primeiros anos da República (1891-1930) configuram o chamado “política dos governadores”, em que o sistema político estadual e nacional era controlado pelos governadores; as eleições presidenciais eram fruto de um acordo entre os principais estados, São Paulo e Minas Gerais (ABRUCIO, 2002).

Já as constituições de 1934, 1937 (ambas promulgadas no governo de Getúlio Vargas) e a de 1967 (no início do Regime Militar que duraria até 1985) têm forte característica de um federalismo centralizado, em que o Governo Federal exerceu grande discricionariedade nas funções de governo, representação política e controle fiscal.

Por isso, após quase duas décadas sob o controle dos militares no poder (1964-1985), estava em destaque em 1988 a formulação da nova Constituição Federal pautada nos princípios de redemocratização e descentralização (ABRUCIO, 2005; FRANZESE, ABRÚCIO, 2009; FALLETI, 2006; KUGELMAS, 2001), em uma relação de contingência histórica (ARRETCHE, 1996a).

Acredita-se que a descentralização contribui para a estabilidade política no sentido que a probabilidade de um país descentralizado se tornar uma ditadura é menor do que um país centralizado (PRUD’HOMME, SHAH, 2004). Ainda, a vida cívica poderia ser fortalecida pela ampliação da escala através da qual se processam as decisões políticas (ARRETCHE, 1996a). Mas, vale ressaltar que a descentralização é tradicionalmente uma demanda dos governos subnacionais, que não necessariamente concretiza melhor eficiência econômica ou administrativa por parte destes.

A nova Constituição Federal, promulgada em setembro de 1988, atribuiu autonomia a três entes federados – a União, os Estados e os municípios -, com forte tendência à descentralização dos recursos fiscais e políticas, e pouca descrição das atribuições administrativas entre os entes federados. É o que veremos nas subseções a seguir que descrevem o processo de descentralização política, fiscal e administrativa, respectivamente.

1.2.1 Descentralização Política

Entendemos como descentralização política o processo de abertura do espaço decisório para a representação dos interesses das comunidades subnacionais, que deve ser realizado segundo emendas constitucionais ou reformas eleitorais (FALLETI, 2006). Como ressaltamos anteriormente, durante a maior parte do século XX, as decisões políticas estavam concentradas no governo central, com períodos considerados autocráticos e até mesmo ditatoriais.

Durante o Regime Militar brasileiro (1964-1985), a instituição dos Atos Institucionais (AI) extinguiu os partidos existentes (AI-2) e tornou indiretas as eleições para presidente, vice-presidente (AI-2) e governadores de estado (AI-3) (ABRUCIO, 2002). Ainda, o Brasil conviveu com um sistema bipartidário controlado pelo partido político pró-governo, o ARENA. A oposição tinha participação restrita, concentrada no Movimento Democrático Brasileiro (MDB), quase sempre minoria no Congresso Nacional. No nível da representação territorial, os governadores estaduais eram eleitos indiretamente pelas Assembleias Legislativas. Nos municípios, grande parte destes tinham prefeitos “biônicos” escolhidos por indicação do governo central (FALLETI, 2006).

Mas vale ressaltar que a divisão dos poderes políticos subnacionais não deixou de existir, pois persistiu a lógica da patronagem estadual (ABRUCIO, 2002). Em linhas gerais, os procedimentos partidários para nomeação de candidatos no nível dos estados se manteve, ainda que com forte influência federal. Os partidos políticos não tinham base nacional, e sim eram controlados pelas mesmas elites políticas locais. Em suma, os governadores se mantiveram enquanto atores políticos importantes (ABRUCIO, COSTA, 2004; CAMERON, FALLETI, 2005; WILLIS *et al*, 1990).

Os resultados eleitorais passam a ser positivos para a oposição a partir da década de 1970. Nas eleições de 1974 para deputado estadual, deputado federal e senador, o resultado final “representou um aumento dos votos e das cadeiras do MDB no Congresso, ocorrendo o contrário com a ARENA” (ABRUCIO, 2002, p. 83). Nas eleições municipais de 1976, o partido de oposição ao Regime Militar atinge 45% do total dos votos (WILLIS *et al*, 1990), e das quinze cidades com mais de meio milhão de habitantes, o MDB venceu com 67% do total dos votos (ABRUCIO, 2002).

Em 1982, os governadores estaduais passam a ser eleitos de forma direta, o que os legitima perante a população e caracteriza o momento que muitos autores analisam como “ponto de virada” da centralização política (KUGELMAS, 2001). A primeira manifestação do

direito político através do voto é realizada na escolha para governador, antes mesmo que o Presidente da República fosse escolhido enquanto tal. Dada a configuração político-territorial brasileira pautada na figura de líderes locais, os governadores não só mantiveram seu poder como foram legitimados enquanto tal ainda durante o período militar.

O resultado eleitoral das eleições de 1982 para o governo estadual foi favorável aos partidos de oposição à ARENA: dos 22 governadores do país, a oposição venceu em 10 incluindo os três estados mais importantes da federação: São Paulo, Minas Gerais (ambos com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB), e o estado do Rio de Janeiro (com o Partido Democrático Trabalhista, PDT) (ABRUCIO, 2002).

As eleições diretas para Presidente da República só irão ocorrer em 1989, mas em 1985 foi eleito (ainda que indiretamente) o primeiro Presidente civil em duas décadas, Tancredo Neves, então governador de Minas Gerais. Em 1988, promulga-se a nova Constituição Federal que, em termos federativos, cria um novo ente federado, o município. Assim como para o nível estadual, os titulares municipais dos poderes Executivo e Legislativo são eleitos de forma direta pelos cidadãos circunscritos a sua localidade territorial. Além disso, os partidos políticos passam a ter diretórios municipais e estaduais, o que combinado com o multipartidarismo, contribuiu para uma fraca institucionalização dos interesses nacionais.

Atualmente, a Constituição Federal de 1988 ainda mantém um número mínimo e máximo de deputados por estados, sendo que aqueles localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste são beneficiados dada a concentração populacional brasileira nas regiões Sul e Sudeste. Não se pretende discutir essa distorção já presente em outros trabalhos (KINZO, 2004), mas apenas indicar que uma das características que surgem como resultado deste cenário é: a barganha entre os estados se faz necessária para que projetos nacionais da maioria sejam aprovados enquanto leis. Este pode ser um empecilho para aprovar reformas abrangentes quando ainda prevalecem distorções econômicas e sociais entre os estados que compõem a federação brasileira.

Em termos de poder executivo entre o Governo Federal e Estadual, pode-se afirmar que há partilha de poder entre ambos para deliberar sobre questões diretamente relacionadas aos seus interesses que se faz presente até os dias atuais (SOUZA, 2005)¹⁰. Por um lado, as instituições políticas brasileiras elevam o poder informal dos governadores sobre seus

¹⁰ No entanto, o tema é ponto de discussão na literatura, em que há opiniões divergentes acerca do poder de “neutralização” do Governo Federal (COSTA, 2010). Celina Souza (2005) faz uma breve revisão bibliográfica sobre a questão.

parlamentares no Congresso Nacional (SOUZA, 2005). No entanto, o Presidente da República possui poder de legislar sobre matérias importantes, além de controlar a agenda do Congresso Nacional (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1999).

Mas, para tirar conclusões sobre a estrutura política do federalismo brasileiro, é necessário levar em conta a distribuição das competências fiscais e administrativas. Ambas serão apresentadas, respectivamente, nas subseções a seguir.

1.2.2 Descentralização Fiscal

Em qualquer federação, é primordial que cada nível de governo tenha um bom desempenho em termos do exercício de suas funções administrativas, políticas e financeiras. Mas nem sempre a distribuição das receitas e dos gastos públicos entre os entes federados corresponde à eficiência ou é igualitária entre os entes. Nesse sentido, há extensa literatura sobre o tema conhecido como federalismo fiscal e por isso, não há uma definição perfeita para o termo. Em linhas gerais, trata-se do montante de impostos, receita e gastos de cada ente federado em uma relação de interdependência.

Dado o contexto de discussão proposto neste trabalho, é pertinente detalhar o componente de análise do federalismo fiscal conhecido como transferências intergovernamentais. Dificilmente um nível de governo possui receita própria proporcional aos seus gastos (PRUD'HOME, SHAH, 2004; WILLIS *et al*, 1999). Assim, o nível superior de governo transfere recursos ao nível local via mecanismo legalmente estabelecido, o que significa dizer que os governos subnacionais têm “o direito de participar no montante dos recursos originários de certas fontes de imposto” (RIANI, 2002, p. 255).

Há vários tipos de transferências intergovernamentais, e estas assumem nomes e funções distintas a depender do tipo de abordagem realizada. Segundo Sérgio Prado (2003), o núcleo do sistema de transferências fiscais é composto por três tipos. O primeiro deles é chamado de transferências legais - ou automáticas, segundo Médici e Maciel (1996) - que assumem caráter redistributivo e estão estabelecidas de forma legal pela Constituição Federal ou outra legislação complementar segundo valores fixos de impostos específicos. Nesse sentido, as transferências tornam-se obrigatórias pelo seu respaldo constitucional, e podem ser também chamadas de transferências constitucionais (RIANI, 2002)

São exemplos desse tipo de transferência os Fundos de Participação Estadual (FPE) e Municipal (FPM), o sistema cota-parte (recebido pelos municípios e referente a 25% da cota-parte do imposto do ICMS), os recursos destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS) e ao

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) (PRADO, 2003).

O segundo tipo de transferência fiscal é chamado de transferências subordinadas a políticas seletivas (PRADO, 2003; SOARES, 2012), e busca atender a políticas e programas de gasto que assumem caráter nacional. Os objetivos estão definidos pelos governos de níveis superiores ou a eles atribuídos no pacto federativo (PRADO, 2003). Esse tipo de transferência intergovernamental não é constitucional, o que significa dizer que é realizada “sob a forma de auxílios e contribuições, sem nenhuma garantia de continuidade” (RIANI, 2002, p. 259). No entanto, sua operação ocorre de forma condicionada (PRADO, 2003), de forma que há leis específicas que regulam o recebimento e gasto desse recurso a objetivos determinados pelo nível superior de governo.

Há duas modalidades para esse tipo de transferência. A primeira delas é a transferência que possibilita aos municípios definir o destino do recurso recebido, chamada de transferências legais não vinculadas (SOARES, 2012). Já o segundo tipo transfere recursos a um fim específico, e que por isso admite repasses automáticos, sem convênios ou demais instrumentos afins (SOARES, 2012). Podemos citar como exemplo os atuais Sistemas Nacionais em vigência para algumas áreas de políticas públicas, tal como é o caso do objeto de estudo deste trabalho, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

O terceiro caso de transferência intergovernamental é chamado de transferência discricionária (PRADO, 2003) – ou transferência voluntária da União (TVU), segundo Márcia Soares (2012). Assim como para as transferências subordinadas, não há condicionalidade ou definição constitucional, mas é uma forma de transferência negociada entre autoridades centrais e governos subnacionais pelos seus representantes no Parlamento (PRADO, 2003). Nesse sentido, é resultado do processo orçamentário anual dos governos de nível superior, sem a garantia de execução desse recurso. A forma de repasse é feita via convênio e contratos de repasse.

No caso brasileiro, é histórica a concentração da arrecadação tributária no Governo Federal, principalmente durante o período do Regime Militar (1964-1985). No ano de 1966, estruturou-se um arranjo fiscal que alterou as fontes de arrecadação própria dos governos estaduais e até mesmo dos municípios (ainda que à época não fossem considerados unidades autônomas) (RIANI, 2002; WILLIS *et al*, 1999). Por isso, tem sido latente a disputa por maior descentralização fiscal em termos de arrecadação e distribuição dos impostos e receitas desde então.

À época, os impostos estaduais arrecadavam a transmissão de bens imóveis, e a circulação de mercadorias (ICM). Para os municípios, os impostos de arrecadação exclusiva referiam-se à propriedade predial e territorial urbana (o IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano) e o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS). Apesar de exclusivos, esses impostos representavam porcentagens muito baixas quando comparadas ao montante total de repartição da receita tributária. Segundo Flávio Riani (2002), no período entre 1967 a 1987, a participação da receita própria municipal no total não ultrapassou 6%. A receita própria estadual esteve em torno de 40%, e a participação da receita tributária própria da União esteve em torno de 50%.

Além da arrecadação própria desigual e altamente concentrada no Governo Federal, este também fazia uso de convênios com os governos subnacionais a fim de angariar apoio político através da transferência de recursos com discricção no gasto do mesmo (WILLIS *et al*, 1999). Essa modalidade de transferência de recursos é caracterizada como uma concessão do Governo Federal, estratégia que também servia ao propósito de promover a capacidade administrativa dos governos subnacionais, uma vez que envolvia a execução de ações voltadas para as políticas públicas (ABRÚCIO, 2002).

À medida que a insatisfação contra o regime militar crescia tanto por parte dos cidadãos quanto dos líderes políticos subnacionais, o Governo Federal realiza mudanças voltadas para a descentralização fiscal. Uma das mais importantes ocorre em 1983, quando foi aprovada no Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 23, conhecida como Emenda Passos Porto. Em linhas gerais, aumentou-se o valor da divisão das receitas dos impostos federais aos governos subnacionais, principalmente através dos Fundos de Participação (ABRÚCIO, 2002; WILLIS *et al*, 1999).

Na Constituição Federal de 1988, prevaleceu a visão descentralizada para os termos fiscais. Em números que servem de base para comparação temporal, a tabela 1 abaixo nos permite visualizar a distribuição da arrecadação direta e da receita disponível para os três entes federados, entre 1960 a 2005.

TABELA 01
Recursos Tributários Distribuídos aos Três Níveis de Governo (1960-2005)

(em porcentagem %)

Ano	Carga Tributária Bruta (% do PIB)	Arrecadação direta			Receita Disponível		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1960	17,4	64,0	31,3	4,7	59,5	34,1	6,4
1970	26,0	66,7	30,6	2,7	60,8	29,2	9,9
1980	24,5	74,7	21,6	3,0	68,2	23,3	8,6
1988	22,4	71,7	25,6	2,7	60,1	26,6	13,3
1990	28,8	67,0	29,6	3,4	58,9	27,6	13,5
1995	29,4	66,0	28,6	5,4	56,2	27,2	16,6
2000	33,4	66,7	27,6	5,7	55,8	26,3	17,9
2005	38,9	68,4	26,0	5,6	57,6	25,2	17,2

Fonte: Elaborado por Soares (2012).

Os dados da tabela nos permitem analisar a arrecadação tributária ao longo de três períodos importantes: durante o Regime Militar (1960-1980); após a promulgação da nova Constituição Federal (1988-1990); e o período de reformas constitucionais, que compreende os mandatos presidenciais de FHC (1994-2002) e os primeiros anos do governo de Luíz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Em relação ao primeiro período de análise temporal, há forte concentração da arrecadação e disponibilidade de receita para o Governo Federal. O valor em porcentagem ultrapassa metade do total de recursos arrecadados e disponível a este nível de governo.

Em 1988, é nítida a diminuição da arrecadação e receita disponível ao Governo Federal, tanto em termos de arrecadação direta quanto em termos de receita disponível. Os Governos Estaduais tem pequeno aumento na arrecadação direta, enquanto que os municípios permanecem com a mesma participação no total da receita disponível. De fato, no início da década de 1990, o Governo Federal perdeu grande parte de sua arrecadação direta, diminuindo de 71% para 67%. Esse enfraquecimento em termos de volume de recursos devido à perda de receita tributária disponível foi contornado ao longo dos anos, de forma que em 2005 a União aumentou em quase 2% sua arrecadação direta.

Cresce também a receita disponível aos municípios, passando de 6,4% e atingindo 17,2% em 2005. Com isso, os municípios surgiram como entes federados com fonte de receita

própria assegurada pelas transferências automáticas, a despeito da desigual capacidade de arrecadação entre os mesmos.

Há duas vias de análise que indicam maior receita disponível aos governos subnacionais. De um lado, os estados e municípios permanecem com arrecadação própria: os municípios contam com o IPTU, acrescido do Imposto sobre Serviços (ISS). Os Governos Estaduais arrecadam, além do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS, o antigo ICM), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), sendo que o primeiro é o imposto mais importante da federação (ABRÚCIO, 2002; COSTA, 2004).

Em relação ao Governo Federal, os principais impostos por ele arrecadados são o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (REZENDE, 1995; RIANI, 2002). Também compõe a base de arrecadação tributária do Governo Federal os impostos referentes a: importação de produtos estrangeiros; exportação de produtos nacionais ou nacionalizados; operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores imobiliários; e propriedade territorial rural (RIANI, 2002).

A segunda via de descentralização fiscal que aumentou os recursos disponíveis aos governos subnacionais refere-se às transferências intergovernamentais automáticas. Após 1988, o Governo Federal aumentou o percentual de distribuição do IR e do IPI aos governos subnacionais. O FPE transferiu recursos do Governo Federal para os estados segundo 21,5% do IR mais uma parte do IPI (REZENDE, 1995). Já o FPM transferiu recursos federais para os municípios a partir de 22,5% do IR mais uma parte do IPI (REZENDE, 1995). Ao todo, 44% da receita federal foi repassada aos governos subnacionais.

Os municípios ainda receberam parte da receita tributária estadual via transferência de 25% da arrecadação do ICMS. Essa distribuição é proporcional ao nível de atividade industrial ou comercial (COSTA, 2004). Logo, é interessante notar que o nível de arrecadação exclusiva dos impostos estaduais e municipais (ICMS e IPTU, respectivamente) e até mesmo a transferência via fundos de participação estão diretamente relacionados às atividades econômicas. Tal fator indica que aqueles estados e municípios com maior nível de atividade econômica poderiam se sustentar exclusivamente com seus próprios impostos (COSTA, 2004).

Enquanto isso, estados e municípios com menor produção em termos econômicos seriam mais dependentes de transferências federais, perpetuando as disparidades regionais. De fato, a distribuição dos recursos que compõem o FPM e o FPE tende a concentrar maior aporte aos estados e municípios menos favorecidos em uma tentativa de diminuir a desigualdade horizontal existente (ARRETCHE, 2004).

O aumento de recursos destinados aos municípios via transferência automática também está diretamente relacionada a um aumento no número total de municípios em todo o Brasil a partir da década de 1990. Os dados da tabela 02, abaixo, apresentam os números, em forma comparativa, para os anos de 1988 e 1997.

TABELA 02
A multiplicação dos municípios brasileiros (1988-1997)

Região	Unidade Federativa	Ano		Região	Unidade Federativa	Ano	
		1988	1997			1988	1997
Norte	Amapá	5	16	Centro-Oeste	Tocantins	83	139
	Acre	12	22		Distrito Federal	1	1
	Rondônia	19	52		Goiás	184	242
	Roraima	2	15		Mato Grosso	93	126
	Amazonas	60	62		Mato G. do Sul	72	77
	Pará	88	143		Minas Gerais	722	853
Nordeste	Ceará	170	184	Sudeste	Espírito Santo	58	77
	Alagoas	97	101		Rio de Janeiro	66	91
	Piauí	48	221		São Paulo	572	645
	Maranhão	136	217	Sul	Paraná	297	399
	Sergipe	74	75		Santa Catarina	199	293
	Paraíba	171	223		Rio Gde do Sul	273	467
	Pernambuco	168	185				
	Bahia	367	415				
	Rio Gde do Norte	152	166				
		Total / 1988 = 4.189				Total / 1997 = 5.507	

Fonte: Elaboração própria a partir de ABRUCIO, COSTA (1998).

A criação ou emancipação de mais de 1000 novos municípios demonstra que a competição por mais recursos de repasse automático (transferência intergovernamental via FPM) foi preferível ao exercício da cooperação horizontal em prol de um maior volume agregado de receita (ABRÚCIO, COSTA, 1998). Isso significa dizer que, para grande parte dos dirigentes locais, a opção por receber transferências automáticas individuais era mais bem vista do que a opção por se manterem enquanto membros de uma mesma jurisdição.

Segundo os autores, esta medida pode ser entendida de certo modo como irracional, pois não são todos os municípios que conseguem manter suas responsabilidades somente a

partir das transferências automáticas. Por isso, configurou-se um cenário bastante heterogêneo de municípios com diversas capacidades institucionais, administrativas e até mesmo fiscais que é predominante até os dias atuais. Dificulta-se o planejamento e a potencialidade de execução das políticas públicas, haja vista as responsabilidades administrativas constitucionais previstas aos municípios após 1988.

Vale lembrar que o caráter das transferências fiscais é automática, o que significa dizer que não há, obrigatoriamente, relação política entre os governos para com lealdade partidária, adesão a políticas federais (ARRETCHE, 2004). A vantagem para os governos subnacionais está na utilização desses recursos de forma autônoma. Ao Governo Federal, pode-se pensar em certa desvantagem, no sentido que há mais dificuldade deste em conciliar seus interesses em relação aos dos estados e municípios dada a autonomia política e fiscal a estes disponível.

A análise das vantagens comparativas em termos da descentralização fiscal deve levar em conta as responsabilidades administrativas de cada nível de governo, a fim de medir se cada um deles é capaz de sustentar seus compromissos de forma independente. Ainda, é necessário saber se no mínimo não há o risco de que ocorra uma situação de dependência para com outro nível de governo. Em outras palavras, é necessário que haja autonomia no exercício do poder político para que as relações federativas não sejam nem predatórias nem subordinadas.

É muito questionado pela literatura o exercício das capacidades administrativas e de execução de políticas públicas por parte dos governos subnacionais com base em sua receita disponível (SOARES, 2012). No Brasil, o que tem ocorrido ao longo do tempo em termos de centralização e descentralização fiscal refere-se mais a um ajuste de porcentagem das alíquotas aplicadas aos impostos de repartição obrigatória (ARRETCHE, 2004), não necessariamente ligada às responsabilidades assumidas para as políticas públicas.

Tendo em vista a existência de 26 Governos Estaduais e mais de 5.500 municípios com aspectos populacionais, territoriais e econômicos díspares e desiguais, a configuração fiscal logo após a promulgação da nova Constituição Federal, em 1988, passa por algumas modificações nos anos seguintes. Estas estão diretamente relacionadas à questão da coordenação vertical das relações federativas, que foram estabelecidas ao longo da década de 1990 e serão analisadas nas seções seguintes.

1.2.3 Descentralização Administrativa

Por descentralização administrativa entende-se a transferência da administração e provisão de serviços sociais aos governos subnacionais (FALLETI, 2006). O repasse de recursos financeiros atreladas à execução de certos programas também pode ser pensada como uma forma de descentralização administrativa (ARRETCHE, 2012). Nesse sentido, os programas e ações governamentais envolvidos nesse processo podem transferir autoridade para a tomada de decisão, ou podem ser transferidas com recursos financeiros que cobrem os custos de implementação – chamado, nesse caso, de descentralização administrativa financiada.

O histórico brasileiro de centralização burocrática concentrou a prerrogativa de administração e planejamento das políticas públicas no nível central. Tanto durante o governo de Getúlio Vargas, na década de 1930, quanto durante o período do Regime Militar, nas décadas de 1960 a 1980, o poder para a tomada de decisão e financiamento era centralizado a partir de diretrizes colocadas pelo Governo Federal (WILLIS *et al*, 1999).

Em relação ao segundo período histórico mencionado, havia duas concepções gerais interdependentes de atuação do Governo Federal no chamado “objetivo administrativo” (ABRÚCIO, 2002). A primeira delas previa uma regra geral e padronizada de execução das políticas públicas a todas as unidades federativas, a partir dos interesses estratégicos emanados pelo centro. A segunda concepção previa que, para executar as políticas públicas, seriam criados órgãos da Administração Direta e Indireta que comporiam a estrutura burocrática do governo estadual.

As áreas de habitação e saneamento básico foram exemplos clássicos da aplicação dessa forma de administração. A partir de proposições formuladas pelo Governo Federal, cada governo estadual instituiu uma Companhia de Habitação (COHAB), empresas mistas e membro da Administração Direta, que tinha como objetivo executar a política habitacional através da contratação de empreiteiras responsáveis pela produção da unidade habitacional. Esta seria comercializada ao cidadão (enquanto beneficiário final) através da oferta de um bem, a “casa própria”¹¹. Mas, ainda que houvesse um objetivo de estabelecer ações integradas, a relação estabelecida entre o Governo Federal e Estadual não era de cooperação, mas sim de subordinação, pois aquele subordinava tanto os estados quanto os municípios a seu comando (ABRÚCIO, 2002).

¹¹ As origens e o funcionamento dessa dinâmica será mais bem explicada no capítulo 2 deste trabalho.

Com a Constituição Federal de 1988, criou-se um novo ente federado, o município, determinando que a federação brasileira seria trina. As atribuições de cada ente federado estão divididas em competências exclusivas, competências comuns (que todos os governos podem exercer), e competências concorrentes (em que há a incidência de mais de um ente federado). Estas são competências legislativas, o que significa dizer que a competência para legislar não quer dizer que a este mesmo nível de governo cabe a execução desta mesma política. Ainda, a arrecadação tributária dos recursos e produtos pertencentes a cada nível de governo não necessariamente indica a sua permanência de forma integral no nível de governo em sua receita disponível.

Em linhas gerais, a posse dos recursos naturais, minerais, qualquer corrente de água, as terras dos índios e terras devolutas indispensáveis à defesa nacional pertencem à União (BRASIL, 2010a). Também é de competência exclusiva da União legislar sobre a política nacional de educação, defesa e transportes.

Para os Governos Estaduais, a principal competência exclusiva está na exploração – direta ou mediante concessão – dos serviços locais de gás canalizado (BRASIL, 2010a). Seus bens são aqueles que não pertencem nem à União, e nem aos municípios. Para o terceiro componente da federação trina, os municípios, sua competência exclusiva recai na manutenção do ordenamento territorial, o que envolve ações de planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. Mas a sua maior aproximação com os cidadãos acaba por colocá-lo como o governo executor por excelência das diversas áreas de políticas públicas, mesmo sem a competência legislativa para a maior parte delas.

O artigo 23 da Constituição Federal de 1988 atribuiu competências legislativas comuns aos entes federados, em que vale citar no âmbito das políticas públicas as seguintes áreas: 1) saúde e assistência pública; 2) cultura, educação e ciência através da promoção dos meios de acesso; 3) habitação, através da promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais; 4) saneamento básico, através de programas de melhoria das condições de acesso e disponibilidade; e finalmente 5) segurança do trânsito, através de políticas de educação voltadas para esse fim (BRASIL, 2010a).

Para as demais áreas e competências vale destacar o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal de 1988:

Art. 23, Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 2010a, p. 10).

A ideia que prevaleceu com a constituição de 1988 foi a competência concorrente entre os entes para a maior parte dos setores de políticas públicas, no sentido que todos poderiam implementar ações, sem obrigatoriedade constitucional. A interpretação predominante na literatura sobre as relações federativas no Brasil a respeito deste parágrafo é que cada setor específico de política pública deve ser avaliado em sua singularidade. Os arranjos institucionais herdados anteriormente, principalmente do Regime Militar (1964-1985), irão definir a capacidade coordenativa das ações (ARRETCHE, 2004).

As áreas em que ocorre competência concorrente estão descritas no artigo 24 da Constituição Federal de 1988, a saber:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

- I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
- II - orçamento;
- III - juntas comerciais;
- IV - custas dos serviços forenses;
- V - produção e consumo;
- VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
- VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
- VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- IX - educação, cultura, ensino e desporto;
- X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;
- XI - procedimentos em matéria processual;
- XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;
- XIII - assistência jurídica e defensoria pública;
- XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
- XV - proteção à infância e à juventude;
- XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis (BRASIL, 2010a, p. 10).

Além do número de áreas que conectam ambos os governos, merece destaque o fato que o Governo Estadual pode legislar sobre temas que não são de sua competência direta na execução. O principal exemplo é o direito urbanístico, de competência municipal. A capacidade de legislar somada à ausência de obrigatoriedade na execução de grande parte das políticas dá ao Governo Estadual grande liberdade para escolher em quais áreas de políticas públicas será concentrado o seu investimento burocrático e financeiro.

A área de políticas públicas que apresenta definições claras quanto aos papéis específicos e compartilhados entre os entes federados é a saúde. Segundo o disposto no artigo 198 da Constituição Federal de 1988, cria-se o Sistema Único de Saúde (SUS), que apresenta as seguintes diretrizes:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III - participação da comunidade.

Parágrafo único. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes (BRASIL, 2010a, p. 33).

A regulação deste sistema foi posteriormente aprovada através das Leis Federais nº 8080, de 1990, e da Lei Federal nº 8142, do mesmo ano, e seu desenho institucional tornou-se referência importante para a organização e gestão intergovernamental das demais áreas de políticas públicas no Brasil. A saúde tinha, em seu conteúdo, a proposta de universalização e igualdade de acesso. Essa é uma das características presente no modelo de construção de uma política de bem-estar social largamente difundida nos países europeus ao longo da década de 1980.

No entanto, o contexto internacional ao final desta mesma década indicava um processo de desmantelamento da política de bem-estar social, o que em partes justifica o fato do governo brasileiro ter adotado, ao mesmo tempo, medidas centralizantes e descentralizantes no que se refere à gestão e execução da política de saúde ao longo da década de 1990 (FRANZESE, ABRÚCIO, 2009).

Em linhas gerais, muitos autores argumentam que a distribuição de responsabilidades entre os entes federados foi vaga (WILLIS *et al*, 1999), no sentido de não deixar claro as atividades de formulação e execução desses serviços (FRANZESE, ABRÚCIO, 2009). Essa indefinição poderia ser solucionada a partir de lei complementar, como exposto no artigo 23 da Constituição. Mas, durante os primeiros anos da redemocratização, somente as áreas de saúde e educação passaram por um processo de redefinição das atribuições de cada ente federado.

Com isso, para as demais áreas surgem problemas de ingerência no planejamento e execução de ações entre os entes federados, ou até mesmo acirramento das assimetrias no jogo político estabelecido entre eles. Alguns autores argumentam que a sobreposição de responsabilidades é uma das características que permitem afirmar que, no Brasil, tem-se um modelo de “federalismo cooperativo” altamente descentralizado (AMEIDA, 2001; SOUZA, 2005). Não há padrões de autoridade e responsabilidade definidos de forma rígida, o que seria propício ao caso brasileiro, uma vez que há grandes desigualdades administrativa e fiscal entre os seus entes federados.

Vale ressaltar, no entanto, que essas desigualdades representam um problema para a aplicação do federalismo cooperativo devido à capacidade de implementação das políticas públicas, ainda mais em uma federação trina com a existência de mais de 5.000 municípios como governos autônomos. Ainda, não há mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, o que acaba por tornar as relações intergovernamentais um ambiente competitivo (SOUZA, 2005). A solução para essa aparente ingerência será abordada na seção seguinte, ao apresentar as relações federativas em termos políticos, fiscais e administrativos na década de 1990.

1.3 O Processo de Recentralização Federativa na década de 1990

Entender o desenvolvimento das relações intergovernamentais após a promulgação da Constituição Federal de 1988 requer considerar que a descentralização administrativa, fiscal e política seguiram trajetórias distintas e não necessariamente complementares (FALLETI, 2006). Podemos interpretar esta ação a partir das preferências e decisões dos níveis de governo que compõem o pacto federativo segundo algumas premissas utilizadas pela escola teórica conhecida como escolha racional.

Nesta perspectiva, os agentes tomam suas decisões como meios supostamente mais adequados para a realização dos resultados de sua preferência. O chamado “egoísmo universal” é assumido aqui como uma precaução metodológica, mas não é necessariamente intrínseco a esta abordagem. Nesse sentido, os atores governamentais também poderiam ser tomados como maximizadores de resultados, cujas ações remetem invariavelmente a custos e benefícios.

A descentralização no federalismo é um processo de barganha política, em que os níveis de governo vão interagir na busca pelas alternativas que mais os beneficiem a partir do cálculo dos custos e benefícios dessa ação. Esta barganha se dá não somente através das instituições que compõem o federalismo - como o bicameralismo legislativo federal na formulação das leis – mas na implementação de políticas públicas por parte do Poder Executivo de cada nível de governo.

Partimos, assim, da premissa que o comportamento do ator é explicado como algo determinado racionalmente ou constrangido pela sua crença autointeressada (PETIT, 1996). A fim de fornecer um ponto de partida para o desenvolvimento de hipóteses e proposições testáveis empiricamente para o caso da descentralização no Brasil após 1988, uma estimativa

da ordem das preferências da União é: a descentralização administrativa; a descentralização fiscal; e por fim, a descentralização política (FALETTI, 2006).

O governo central prefere, em primeiro lugar, a descentralização administrativa no sentido de transferir responsabilidades aos governos subnacionais. Logo após, dá-se espaço à descentralização fiscal, sendo a descentralização política a menos desejada. Isso ocorre porque é preferível transferir responsabilidade a recursos; e é melhor transferir recursos, mas manter a influência sobre a tomada de decisão sobre os gastos (FALLETI, 2006; WILLIS *et al*, 1999).

Já a estimativa da ordem de preferências dos governos subnacionais é diferente. Estes não preferir, em primeiro lugar, a descentralização política, a fim de atingir a liberdade para escolher seus representantes e fazer valer seus interesses territoriais nas instâncias decisórias. A descentralização fiscal é a segunda preferência, e a descentralização administrativa é a menos desejada, pois estes não querem assumir os custos das responsabilidades sem autonomia na discricionariedade ou em termos de receita (FALLETI, 2006; WILLIS *et al*, 1999).

A partir do contexto de descentralização apresentado nas subseções anteriores, entendemos que a preferência dos governos subnacionais foi a predominante na Constituição Federal de 1988. É consenso na literatura que houve falta de clareza acerca das responsabilidades de cada ente federado no exercício das políticas públicas em termos de implementação (FRANZESE, ABRÚCIO, 2009; MELO, 2005; WILLIS *et al*, 1999). Assim, a descentralização administrativa teria sido protelada em favor da descentralização política e fiscal.

Como vimos nas subseções anteriores a partir da descrição detalhada de cada um dos processos de descentralização, percebe-se que o novo modelo federativo brasileiro após 1988 tem a coexistência de três aspectos. No campo político, a presença de um Poder Executivo forte no âmbito nacional, capaz de parcialmente “neutralizar” os governadores em termos de divisão de poder dentro da federação brasileira. Além disso, este consegue controlar a agenda do Poder Legislativo, o que o coloca em vantagem para a realização de seus interesses haja vista aqueles colocados pelo Congresso Nacional (FIGUEIREIDO, LIMONGI, 1999).

No campo fiscal, os governos subnacionais saem beneficiados com maior volume de recursos próprios, mas o Governo Federal consegue exercer controle “(...) para a operação de um sistema de transferências condicionadas (denominadas no Brasil de ‘transferências voluntárias)’” (COSTA, 2010, p. 741). Por fim, no campo administrativo, há a sobreposição de competências em diversas áreas de políticas públicas, em que o Governo Estadual sai

beneficiado: além de não possuir atribuições exclusivas, tem a possibilidade de complementar a legislação. Seu papel se concentrou na atuação como coordenador das políticas públicas no sentido do planejamento, e não necessariamente na implementação.

Tendo em vista a sobreposição de competências administrativas, não se pode afirmar que os gastos dos governos subnacionais eram convertidos para investimentos nas áreas de políticas públicas de maneira autônoma. Houve vinculação de receitas para alguns setores – com destaque para a saúde e educação – definidas constitucionalmente. No entanto, para os demais setores, ainda permanece a dificuldade de investimentos por ligar-se à provisão de bens e serviços de infraestrutura – como é o caso da habitação e saneamento básico.

O que se pode afirmar com certa homogeneidade argumentativa é que havia uma falta de coordenação vertical e tendência à lógica da competição horizontal para a maior parte de prestação dos bens e serviços em políticas públicas, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988. No caso dos governos Estaduais, cada um se pautava na busca por mais financiamento federal, dado o cenário favorável de descentralização fiscal. A externalidade desta ação foi repassada às contas da União, em termo que ficou caracterizado como “federalismo predatório” (ABRUCIO, COSTA, 1998). O Brasil adotou uma medida fiscal descentralizadora que não foi acompanhada de políticas apropriadas para garantir a disciplina do mercado de crédito para empréstimos ou de responsabilidade fiscal (ARRETCHE, 2004; PRUD’HOMME, SHAH, 2004).

Contribui de forma negativa para este cenário a conjuntura econômica e política vivenciada no início da década de 1990. Nos anos iniciais da redemocratização, os governos presididos por José Sarney (1986-1989), Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1993-1994) têm em comum o agravamento da crise econômica. Para todos eles, os planos econômicos lançados visavam combater a inflação, mas foram mal sucedidos.

Portanto, tanto em termos federativos quanto econômicos, é possível afirmar que o Governo Federal se encontrava enfraquecido (ABRÚCIO, COSTA, 1998; COSTA, 2004). Em contrapartida, os governos estaduais e municipais encontravam-se sem restrição orçamentária, e com grande legitimidade política. Desde 1982, os governadores tinham prestígio enquanto representantes locais dos cidadãos, enquanto que desde a crise econômica no final dos anos 1980, havia baixa popularidade popular à figura do Presidente da República.

Além disso, nos primeiros anos da década de 1990, os Governos Estaduais conseguiram protelar o pagamento de suas dívidas para com o Governo Federal, à medida que obtinham mais recursos desta mesma fonte (ABRÚCIO, COSTA, 1998). Neste primeiro momento, era possível que se protelasse a dívida a fim de receber novos empréstimos, ação

esta que “beneficiava” os estados e punia o Governo Federal, que assumia para si o montante. Cada estado tinha seu próprio banco, que operava fora do controle do Banco Central. Os títulos da dívida eram absorvidos por instituições do setor público financeiro estadual, o que definiu a fonte primária do desequilíbrio fiscal no país (MELO, 2005).

Em relação às políticas públicas, os diversos setores de políticas sociais passam por um leque diferenciado de opções políticas no que se refere ao planejamento, execução e fontes de financiamento. A principal diferença entre cada setor de política pública apontada pela literatura parece estar na articulação dos grupos de interesse que compõem cada setor (ALMEIDA, s/d; ARRETCHE, 1996b). Para muitas delas, o Governo Federal se viu enfraquecido e impossibilitado tanto no aporte de recursos quanto na coordenação das mesmas. Por isso, os Governos Estaduais assumiram a gestão e execução de bens e serviços, como é o caso da política habitacional, e será abordado no capítulo dois deste trabalho. Mas, até o momento, ainda são poucos os trabalhos que ressaltam o papel dos governos subnacionais como protagonistas de ações voltadas para o planejamento e execução de políticas públicas (FARAH, 1997).

O predomínio na literatura está no fato que coube ao Governo Federal assumir os custos de provisão de inúmeros serviços em diversas áreas de políticas públicas com menos recursos à sua disposição (ALMEIDA, 2005). A construção desse argumento considera que, diante do cenário predatório que se encontravam as relações intergovernamentais, a partir da gestão do presidente FHC (1995-2002), houve uma reação do Governo Federal à forma pela qual as relações fiscais e administrativas se desenvolviam no federalismo brasileiro (MELO, 2005). A necessidade de maior coordenação federativa em vista do problema da estabilidade econômica foi conduzida pelo Governo Federal a partir de iniciativas legislativas. A este processo, Marcus André Melo (2005) denomina de reformas de segunda geração.¹²

Em termos de política fiscal, teve início um novo processo federativo para sanar a dívida dos Governos Estaduais causada pelos bancos estaduais. Em 1996, a Medida Provisória nº 1514 colocou duas opções aos Governos Estaduais: “A primeira destas seria o financiamento do total da dívida do banco estadual em troca de sua privatização ou transformação em simples agência de fomento” (KUGELMAS, SOLA, 1999, p. 72). Segundo os autores, a maior parte dos estados optou pela privatização, dando fim à existência dos bancos estaduais.

¹² Segundo o autor, as reformas da primeira geração foram realizadas nos anos 1980 e início dos anos 1990.

Em termos de distribuição dos recursos tributários entre os entes federados, houve aumento da carga tributária, principalmente através de contribuições que não previam a partilha federativa (MELO, 2005). Segundo Riani (2002), o aumento da participação relativa na arrecadação da União com essas contribuições sociais cresce de 11% em 1993, para aproximadamente 30% em 2000. Este recurso seria aplicado em fundos controlados pelo Governo Federal, cujo principal exemplo é o Fundo Social de Emergência (FSE) (ALMEIDA, 2005; MELO, 2005).

A centralização das receitas reservadas para programas sociais em partes possibilitou ao Governo Federal financiar políticas sociais próprias, uma vez que não estava previsto a sua redistribuição aos demais entes federados (ALMEIDA, 2005). Por isso, ao mesmo tempo, dificultou-se a descentralização dos gastos públicos, prevista pela Constituição Federal de 1998, de certa forma revertendo o previsto neste documento (ARRETCHE, 2009; REZENDE, AFONSO, 2004).

Outro instrumento de medida fiscal a favor do Governo Federal foi a aprovação de leis que legislavam sobre impostos dos governos subnacionais.¹³ A Lei Kandir, em 1996, afeta fortemente os governos estaduais (principalmente os exportadores), pois altera os valores do ICMS ao isentar as exportações do pagamento desse imposto (KUGELMAS, SOLA, 1999).

Ainda, o Governo Federal legislou sobre os gastos dos governos subnacionais. Como exemplo, a Lei Camata e posteriormente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no ano 2000, estabelecem limites para a gestão fiscal local. Dentre as medidas propostas, vale citar: a) a necessidade de apresentação do planejamento orçamentário anual dos governos; b) a comprovação de que as receitas anuais cobrem todos os seus gastos; c) o estabelecimento de limites para gasto com pessoal; d) o estabelecimento de limite para endividamentos; e e) provisão especial para ano eleitoral (COSTA, 2004; REZENDE, AFONSO, 2004).

A diminuição dos desequilíbrios fiscais da federação passou, assim, por um rígido controle normativo estabelecido por lei pelo Governo Federal. O instrumento principal foi restringir o poder de gasto e endividamento dos governos subnacionais. Está claro, portanto, que o Governo Federal utilizou seu poder legislativo para aprovar leis de caráter centralizador sob o argumento da estabilidade econômica e fiscal. O desenho institucional brasileiro permite, ainda que parcialmente, que o Governo Federal tenha poder legislador (MELO, 2005). Tal ação o leva a incidir sobre as normas de arrecadação e base de incidência dos

¹³ Esta categoria foi classificada por Marta Arretche (2009) segundo o tipo de matéria de interesse federativo analisado entre 1989 a 2006.

impostos subnacionais (ARRETCHE, 2009), o que o coloca em posição de vantagem na barganha federativa.

A partir de 1988, o Brasil se transforma em um sistema político multipartidário com fraca disciplina partidária através do voto por lista aberta, e possibilidade de migração partidária (MELO, 2005). Todos esses pontos levam à necessidade de formação de coalizões para atingir o maior número de cadeiras no Legislativo. Mas a fragmentação partidária não contribui como um mecanismo de contrapeso às tendências centrífugas do federalismo a favor da coordenação das atividades do governo (ARRETCHE, 2004).

Em outras palavras, a principal característica do período que compreende a gestão FHC foi a adoção de medidas de caráter centralizador na figura do Governo Federal por mecanismos legais. Estes ocorreram via aumento de sua arrecadação sem repartição federativa, e na adoção de medidas legislativas que controlam o gasto dos governos subnacionais.¹⁴ As principais ações disponíveis ao Governo Federal para este exercício são: a) uso de medidas provisórias – decretos com força de lei; b) competência exclusiva para propor legislação tributária, fiscal e administrativa; c) faculdade de exigir votação imediata de determinados projetos de lei; e d) veto parcial (MELO, 2005).

Além do controle da dívida pública, o governo FHC atingiu certa estabilidade econômica com o Plano Real, em 1994, o que contribuiu para que houvesse, ainda nesta década, uma reorganização das relações intergovernamentais. O novo ordenamento se deu em termos fiscais e, em alguma medida e para alguns setores de políticas públicas, proporcionou certa organização no caráter da implementação dessas mesmas políticas. O principal exemplo é a educação.

Um dos fatores que contribuiu para tal fato foi a vinculação dos gastos transferidos aos governos subnacionais a objetivos e diretrizes estabelecidos em nível central. A concentração do poder normativo nas mãos do Governo Federal buscou convergir o comportamento dos governos locais para escolhas “consistentes” com as políticas públicas ditas nacionais. Esse instrumento é conhecido como mecanismo incentivo-compatível (MACHADO, 2008). Ao estabelecer objetivos nacionais, o que o Governo Federal busca é a partilha das competências administrativas, no sentido que um nível de governo complementaria as ações de outro (RODRIGUES, 2011). A princípio, o compartilhamento de competências administrativas não seria um problema para as relações intergovernamentais, mas sim um tipo de federalismo no qual o Brasil se insere (ALMEIDA, s/d).

¹⁴ Discussão sobre o tema pode ser aprofundada em Arretche (2009) e Melo (2005).

Ao longo deste trabalho, argumentamos que os governos posteriores a FHC mantiveram esse mesmo perfil de interação intergovernamental. A literatura pertinente sobre o tema afirma não haver um padrão para as relações intergovernamentais no Brasil ou até mesmo especificar como deve ocorrer essa interação (ALMEIDA, s/d; ARRETCHE, 1996a; FALLETI, 2006; KUGELMAS, SOLA, 1999).

Tomando como ponto de partida essa constatação, pressupomos de que não há um padrão uniforme de descentralização de políticas públicas no Brasil. O que de fato ocorre é uma forma específica de organização das relações federativas a partir da atribuição entre qual ente federado exerce as funções de planejamento e implementação de uma certa política pública. Este mecanismo é chamado de “Sistema Nacional”. Seu desenho institucional está mais bem detalhado na subseção a seguir.

1.3.1 O Desenho Institucional dos “Sistemas Nacionais”

Como exposto anteriormente, a partir da gestão FHC altera-se a relação fiscal entre os níveis de governo via medidas legais que, por um lado, aumentam os recursos do Governo Federal, e por outro, controlam a capacidade de gasto dos governos subnacionais. Esta alternativa foi largamente discutida na literatura brasileira, após os anos 1990, como tema da indução federativa (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2000, 2012; DINIZ FILHO, 2005; VOLDEN, 2005). Esta forma de coordenação federativa para vários setores de políticas públicas tem um desenho institucional que permite ao Governo Federal discricionariedade no planejamento, controle na execução descentralizada, e supervisão na capacidade de gastos em determinados setores de políticas públicas.

Como argumentos favoráveis ao Governo Federal em exercer a indução, desde o governo de Getúlio Vargas, em 1930, este ente federado foi dotado de recursos administrativos e financeiros expressivos para exercer o desenvolvimento de suas capacidades estatais mais do que os demais níveis de governo (ARRETCHE, 1996a). Isto o coloca com “(...) capacidade de inovação política, de formulação de políticas de longo prazo e de cooptação de capital privado nacional e da classe trabalhadora” (ARRETCHE, 1996a, p. 8). Os governos subnacionais estiveram sobre uma gestão centralizadora na maior parte do século XX, em que sua capacidade administrativa e financeira foram emanados do próprio Governo Federal (ARRETCHE, 1996a).

Este tema ainda se encontra presente na maior parte dos textos sobre o assunto, tanto em termos do planejamento federal (ABRUCIO, 2005; BORGES, 2013), quanto na

operacionalização dos recursos disponíveis aos governos subnacionais nessa modalidade (MACHADO, 2012). O principal ponto em comum entre os autores sobre o tema da indução federativa está na concepção do poder relativo de cada ente federado ao longo da trajetória brasileira.

O principal expoente teórico sobre as estratégias de indução está nos argumentos de Marta Arretche (2000). Trata-se, em linhas gerais, da adesão voluntária dos governos subnacionais a programas formulados pelo governo central. Esta adesão ocorre quando o governo subnacional assume a responsabilidade de execução da política pública em troca de incentivos financeiros advindos do governo central. Com isso, fica estabelecida uma relação entre descentralização fiscal e administrativa, à medida que mais recursos são repassados aos governos subnacionais (incentivo) com garantias de execução das políticas públicas (benefício para o Governo Federal).

Soma-se a este processo a participação da sociedade civil através da criação de Conselhos Gestores participativos, cujos assentos estão garantidos de forma paritária ao Poder Público. A interação entre governo e sociedade civil também indicaria um fomento à capacidade técnica e administrativa dos governos estaduais e municipais.

Para as políticas públicas, à exceção da área de saúde – que conta com o modelo do SUS estabelecido pela Constituição Federal de 1988 – e, em alguma medida, o setor de educação – com a criação do FUNDEF, na década de 1990 –, não foi promulgada lei complementar fixando normas para a cooperação entre os entes federados na execução das políticas públicas¹⁵. Esta discussão alimenta o tema do tipo de federalismo existente no Brasil, em termos de um modelo mais cooperativo e de ações complementares entre os entes, cuja ênfase recai no papel exercido pelo Governo Federal (ALMEIDA, 2001).

Argumentamos, no entanto, que o de fato ocorreu foram mecanismos de repasse de recursos aos governos subnacionais através de condicionantes criados por regras e normas específicas. A este aparato deu-se o nome de Sistemas Nacionais. A concepção de um “Sistema Nacional” é interpretada como uma forma de indução federal que dota os níveis de governo das seguintes funções, a saber: ao Governo Federal cabe o planejamento dos programas e a discricionariedade dos gastos que os financiam; aos Governos Estaduais cabe a supervisão, apoio aos municípios, e a execução de alguns dos programas disponíveis pelo Sistema Nacional; e aos municípios cabe a execução local dos programas.

¹⁵ A complementaridade constitucional no que se refere às relações intergovernamentais está prevista no parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal.

Parece clara a ideia de articulação entre os entes federados na proposta deste sistema, em que os benefícios estão distribuídos segundo a capacidade coordenativa do Governo Federal. Os municípios estariam dispostos à cooperação porque incrementam receita para a realização de suas competências administrativas e até mesmo constitucionais. Já o Governo Federal consegue garantir a provisão dos serviços a todos os cidadãos de forma coordenada e, em alguma medida, homogênea em todo o território nacional.

Para alguns autores, a criação dos Sistemas Nacionais transfere para o âmbito nacional a resolução de problemas ainda que constitucionalmente sejam de competência local (RODRIGUES, 2011; SILVA, COSTA, 1995). Com isso, haveria uma ordenação das políticas públicas através de mecanismos técnicos e financeiros emparelhados que asseguram que o critério local a partir dos municípios não é suficiente para lidar com as questões administrativas a estes incumbidos (RODRIGUES, 2011). A partir do entendimento que a federação brasileira é caracterizada pela disparidade em termos econômicos e sociais, o Governo Federal atuaria como grande articulador dos interesses nacionais, significando que a homogeneidade é a alternativa a ser perseguida pela federação.

A homogeneidade advém do fato que, para a implementação do Sistema Nacional, são criados programas nacionais que estabelecem os mesmos objetivos, os beneficiários, as formas de atendimento, e o formato de execução de maneira padronizada. O Governo Federal lança editais ou “chamadas de programas”. Estes podem ter como proponentes tanto os demais níveis de governo como também o setor privado, e até mesmo o cidadão. Na maior parte dos casos, não há divisão de programas para grupos de estados ou conjunto de municípios específicos de regiões geográficas diferentes.

Ao estabelecer programas nacionais válidos para todo o território nacional, “(...) pacotes de bens públicos tenderiam às preferências do eleitor mediano, provocando níveis de insatisfação importantes na medida da amplitude dos desvios em face desse ponto de referência” (MACHADO, 2008, p. 436). Em outras palavras, à exceção do porte populacional, a tendência é que o objetivo final do programa (ou seja, o bem o serviço provido) seja o mesmo a ser encontrado em todo o país.

Essa homogeneização de critérios pode ser efetiva para algumas áreas (como é o caso da política de saúde, que pretende ser universal), mas para outros setores de políticas públicas, as condições climáticas e culturais são características importantes a serem relativizadas. Como exemplo, a política habitacional das regiões de maior concentração industrial é diferente daquela cuja produção agropecuária é dominante (MINAS GERAIS, 2010). Isso

significa dizer que não necessariamente a centralização administrativa no nível central gera resultados benéficos a toda a população.

Ainda que o produto final seja o mesmo, a execução dos programas nacionais em cada estado e município passa por processos internos distintos que devem ser levados em consideração. As capacidades administrativas e financeiras encontradas internamente podem não ter como cálculo estratégico a adesão aos programas nacionais. Nesse caso, é necessário repensar tanto a estratégia federal quanto a estadual para a coordenação de suas atividades.

Por isso, consideramos que não necessariamente a oferta de incentivos financeiros garantirá que a indução foi uma estratégia de coordenação bem sucedida, por parte do Governo federal. O fator que parece ser importante é qual o custo associado ao benefício de receber este incentivo.

Nesse sentido, podemos resumir os sistemas nacionais como uma estratégia de indução composta de vários programas e ações. O desenho institucional proposto tem as seguintes características: 1) a criação de Conselhos participativos de nível local composto de forma paritária entre representantes do poder público e da sociedade civil, com destaque para os movimentos populares a fim de garantir a fiscalização das ações do governo pela sociedade civil; e 2) o cumprimento de metas pré-estabelecidas pelo Governo Federal, voltadas para o planejamento e organização da fonte orçamentária e administrativa do setor de política pública em questão. A consecução dessas metas pelos governos subnacionais daria adesão a um programa nacional com garantia de recursos para a execução.

A adesão ao Sistema Nacional não é, no entanto, obrigatória. Cabe aos governos subnacionais optar pela adesão ou não-adesão. Caso a escolha seja por fazer parte do Sistema Nacional, então assume-se obrigatoriedades no processo que vão além da formalização via assinatura do chamado “Termo de Adesão”. Como será analisado nos capítulos seguintes, é necessário que os governos subnacionais executem ações voltadas para: a) a organização financeira (via criação de fundo destinado especificamente a área de política pública da qual faz parte o Sistema Nacional); b) a transparência das ações políticas e maior participação da sociedade civil (via criação de Conselhos Gestores); e c) o desenvolvimento institucional da equipe gestora pública (via elaboração de um plano local temático ligado à área da política pública em questão).

O benefício para os estados e municípios que optam pela adesão está no repasse de recursos para financiar as ações que compõem os programas dos Sistemas Nacionais. Aos governos subnacionais que não fazem parte do Sistema Nacional, não há sanção financeira ou

administrativa, assim como não há repasse de recursos para executar as ações às quais propõe cada Sistema Nacional de cada área de política pública selecionada.

Neste trabalho, argumentamos que o cálculo do custo-benefício colocado pelos Sistemas Nacionais assume caráter centralizador, uma vez que não parece haver benefícios suficientes para os governos subnacionais em aderir ao mesmo. Em termos federativos, o protagonismo do Governo Federal nos leva a crer que as relações intergovernamentais brasileiras foram estabelecidas segundo o fortalecimento da União, de forma que a necessidade de coordenação prevalece sobre a autonomia dos governos subnacionais (MACHADO, 2008). O fortalecimento da capacidade administrativa e financeira dos governos subnacionais permanece controlado pelo Governo Federal.

Assim, consideramos que a proposta do desenho institucional do Governo Federal não reflete a soma de preferências “honestas” de todos os níveis de governo, mas sim da vantagem que as regras propostas trazem para a centralização. Esse padrão interacional entre os entes federados já foi exercido anteriormente desde a década de 1930, com os princípios de homogeneização e promoção da capacidade administrativa via programas federais. Apesar das medidas descentralizadoras propostas pela nova Constituição Federal, em 1988, a posterior “reação” segundo os passos descritos neste trabalho, na metade da década de 1990, vai de encontro à uma possível capacidade financeira e administrativa adquirida pelos governos subnacionais.

O institucionalismo da escolha racional apresenta como um de seus pressupostos teóricos que as regras do jogo afetam as decisões políticas, porque muitas vezes as preferências não estão agregadas, de forma a gerar o melhor resultado coletivo (PETIT, 1996). Os condicionantes colocados pelo Sistema Nacional dão ênfase ao aspecto executor dos municípios nas políticas públicas, com relação direta para com o Governo Federal, colocando os Governos Estaduais como coordenadores.

A reprodução desse modelo para as áreas de habitação, saneamento básico e assistência social, dentre outros, buscam promover uma padronização em termos de planejamento e execução das políticas públicas, através de medidas coordenativas que coloca ao Governo Federal o “planejamento”, aos Governos Estaduais a “supervisão”, e aos municípios a “execução”. No entanto, centralizar uma política pública via indução não significa dizer que se está consolidando um novo arranjo federativo para as relações intergovernamentais em um setor de política pública.

O federalismo tem, por sua própria natureza, a característica de estar em constante renegociação entre o centro e os estados (RODDEN, 2005). Além disso:

Na maior parte das federações, o centro depende das províncias para implementar e fazer valer muitas das suas decisões e não pode efetuar mudanças do *status quo* em algumas áreas sem o consentimento das unidades constituintes (RODDEN, 2005, p. 20).

No caso dos atuais Sistemas Nacionais, seu desenho institucional parece diminuir (ao invés de aumentar) a capacidade dos governos subnacionais participarem do processo de tomada de decisão. A esfera de negociação criada pelos Conselhos participativos (paritários em seus membros entre o poder público e a sociedade civil) pode representar custos adicionais para o Poder Público. Ainda, parece haver certa rigidez na condução dos programas e ações que compõem os programas nacionais, em termos de homogeneidade dos resultados e repasse de recursos condicionados, de forma que os resultados podem não ser satisfatórios para nenhum dos participantes.

Exemplo claro dessa insatisfação está na política habitacional, estudo de caso proposto neste trabalho. Como veremos no capítulo três, após a data-limite para adesão ao SNHIS, foi muito baixo o número de Governos Estaduais que cumpriram com todas as obrigações. O Governo do Estado de Minas Gerais, mesmo se encontrando na posição “regular” no sistema, não concatenou a execução de sua ação habitacional prioritária ao SNHIS. Isso significa dizer que, diferente do que argumentam alguns autores (ARRETCHE, 2000), a simples adesão a um programa elaborado pelo nível central não significa dizer que este foi bem sucedido.

No próximo capítulo, a partir do estudo de caso do setor habitacional, argumentamos que há três tipos de funções para a provisão dessa política definidos historicamente. Por isso, não necessariamente o Governo Federal consegue atuar como centralizador do poder político. Em outras palavras, o planejamento e o repasse de recursos federais condicionados à execução podem não ser compatíveis com as atribuições existentes para cada nível de governo no arranjo institucional deste setor de política pública, construída ao longo das décadas.

Vale ressaltar que o argumento não é, no entanto, exclusivamente fruto de uma conjuntura histórica. O problema na institucionalização do atual SNHIS está mais no arranjo de suas normas e regras em termos da função exercida por cada nível de governo na provisão habitacional. Nos capítulos três e quatro, veremos que a estratégia de indução instrumentalizada pelo SNHIS parece não assimilar a atribuição das funções propostas na indução às capacidades administrativas adquiridas e já existentes. Como resultado, a matriz de incentivos e custos existentes no SNHIS e as capacidades construídas pelo Governo Federal e o Governo Estadual de Minas Gerais para o setor habitacional não levam à coordenação intergovernamental.

2. A HABITAÇÃO E SUA PROVISÃO GOVERNAMENTAL

As atividades de um governo – entendido na contemporaneidade como o órgão burocrático e administrativo derivado da existência do Estado Nação (HÖFLING, 2000) – estão em grande parte ligadas ao atendimento de inúmeras demandas dos habitantes circunscritos ao seu território¹⁶. Um dos frutos da relação entre o governo e os habitantes é o conceito de cidadania, cuja garantia plena está na existência de três dimensões: os direitos civis; os direitos políticos; e os direitos sociais (MARSHALL, 1967).

Segundo José Murilo de Carvalho (2011), os direitos civis garantem aos cidadãos uma sociedade baseada na igualdade, liberdade, propriedade e direito à vida. Os direitos políticos ligam-se à participação dos cidadãos no governo, mediada pela organização de partidos políticos e pelo exercício da representação direta pelo voto. Já os direitos sociais permitem a participação na riqueza coletiva com a garantia do bem-estar através do direito a educação, saúde, trabalho, aposentadoria, dentre outros (CARVALHO, 2011).

Como cada Estado Nação foi construído de maneira singular, espera-se que o desenvolvimento da cidadania e seus direitos também sejam peculiares e distintos a cada caso¹⁷. A trajetória brasileira engloba descontinuidades e até retrocessos, em alguns momentos, na execução de todos os direitos à cidadania (CARVALHO, 2011). Segundo o autor, a busca pelos direitos sociais merece destaque, pois mesmo em momentos de restrição dos direitos políticos (como no período do Regime Militar, entre 1964 a 1985), houve intensa preocupação governamental pela garantia dos direitos sociais.

A maneira pela qual o Estado interfere para a garantia deste grupo de direitos é o que chamamos de política social. Considerados como benefícios porque está relacionado à qualidade de vida dos cidadãos, o principal objetivo das políticas sociais é diminuir as desigualdades produzidas pela economia e o acúmulo desigual de riquezas colocado essencialmente pelo modo de produção capitalista (HÖFLING, 2001; SOUZA, CARNEIRO, 2007).

Há diferentes concepções sobre o como pode ser feita a assistência aos cidadãos via política social. Se considerarmos uma linha contínua, em um extremo tem-se uma versão tímida de bens e serviços que se referem ao mínimo necessário para a regulação e manutenção

¹⁶ O conceito de Estado aqui adotado encontra esteio em Max Weber (2004) ao considerá-lo como o aparo burocrático legítimo e detentor do monopólio do uso da força em um determinado território.

¹⁷ A primeira análise sobre a sequência de conquistas dos direitos de cidadania foi apresentada por Thomas Marshall (1967) para o caso inglês na seguinte ordem: a luta pelos direitos civis foi garantida no século XVIII; os direitos políticos no século XIX; e os direitos sociais no século XX. A referência para análise do caso brasileiro adotada neste projeto está em Carvalho (2011).

da ordem social. Do lado oposto, teríamos a total cobertura de proteção social, incluindo as situações extremas de marginalidade e pobreza (SOUZA, CARNEIRO, 2007).

A discussão teórica e até mesmo ideológica sobre esses procedimentos tem sido de grande amplitude, em que merece destaque o papel do Estado. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, grande atenção tem sido dada ao modelo conhecido como política de bem-estar social (em inglês, *welfare state*), que buscou harmonizar a produção econômica capitalista às condições de vida do principal sustentáculo desta estrutura: o trabalhador (BEHRING, BOSCHETTI, 2011; GOMES, 2006). Esta política é composta de um sistema de garantias estabelecido através da relação entre o Estado e os trabalhadores assalariados em direção ao investimento em capital humano.

Tais estratégias têm tanto o objetivo de reduzir a pobreza, como também o de fortalecer o próprio Estado Nação via projetos nacionais de desenvolvimento econômico (CARDOSO JR., JACCOUD, 2005; ESPING-ANDERSEN, 1995; GOMES, 2006). Na maior parte dos países considerados desenvolvidos, a política de bem-estar social também expandiu o conceito de trabalho (a fim de integrar outros grupos e classes de trabalhadores) e com isso, houve ampliação do conceito de cidadania (CARDOSO JR, JACCOUD, 2005).

Para o Brasil e demais países da América Latina, a fonte para o financiamento das políticas sociais estava nos trabalhadores assalariados formalmente inseridos na economia, cujo sistema de seguro social também se voltava para regulamentar o trabalho remunerado (BONDUKI, 2004; CARDOSO JR, JACCOUD, 2005). Mas a principal característica da provisão de políticas de cunho social nos países latino-americanos tem sido a exclusão, no sentido que somente uma parcela da população fez uso das políticas voltadas para o bem-estar social (ESPING-ANDERSEN, 1995; SOUZA, CARNEIRO, 2007).

Em linhas gerais, as dificuldades para agregar os trabalhadores da economia informal e o desafio para garantir os benefícios sociais após o cumprimento do tempo de serviço obrigatório (na economia formal) contribuíram para o descompasso na ampliação e manutenção dos direitos sociais. A natureza e característica de cada um dos setores que compõe estes direitos nos permite aferir o tipo de benefício a ser produzido, bem como a maneira pela qual o acesso será fornecido aos cidadãos. É sabido que não há uma única forma de atendimento, mas sim eixos estruturantes de provisão que podem ser classificados da seguinte forma: universal; seletivo ou focalizado; contributivo; provisão privada com subsídio público; e provisão exclusivamente privada (CARDOSO JR, JACCOUD, 2005).

Políticas universais visam à provisão de um bem ou serviço a todos os cidadãos; a política de bem-estar social – difundida primeiramente, na Europa, e depois em outros países -

tinha em vista esta forma de atendimento para vários setores (saúde, previdência social, habitação, dentre outros) (BERHING, BOSCHETTI, 2011). As políticas seletivas, por sua vez, buscam promover a uma parcela da sociedade a garantia dos direitos sociais, em que o principal critério é a renda. As políticas contributivas preveem aporte financeiro dos cidadãos e do poder público. A provisão privada com subsídio público estabelece uma divisão entre a forma que este e aquele devem atuar em cada setor, principalmente através da divisão de tarefas entre o planejamento e execução de um bem ou serviço, por exemplo. Por fim, a provisão privada recai nos preceitos do liberalismo, em que as funções sociais não devem sofrer interferência do Estado, sendo objeto de transação no mercado.

O que está em debate, portanto, é a organização do Estado na garantia de suas obrigações segundo o tipo de serviço e a fonte do recurso para financiamento dos direitos sociais. O modo de produção atual impele que o setor privado tem capacidade de interferência na provisão de serviços públicos, de forma que a análise deste processo também se refere à relação entre o setor público e o privado existente na natureza de cada direito social (DUTRA, 2012). Neste capítulo, concentraremos a análise na área de habitação, a fim de entender a atenção a ela voltada ao longo da trajetória brasileira em políticas sociais.

2.1 O “bem” habitação

A moradia é um dos itens de necessidade básica dos indivíduos, no sentido que todos precisam de um local para estabelecer o seu espaço de vida pessoal. Por isso, não podemos considerá-la como um serviço, mas como um bem de propriedade privada, que ativa a noção de individualidade e não de coletivização (MARICATO, 1987).

A necessidade de investimento no setor habitacional tende a ser contínuo, uma vez que cada nova família criada se torna uma nova demandante em potencial (SANTOS, 1999). Mas é necessário ter em mente que a moradia se refere à unidade física domiciliar (em outras palavras, a unidade habitacional); e à terra – mais especificamente, à terra urbanizada – necessária para a construção da unidade habitacional. Historicamente, ambos têm sido aspectos nocivos às condições de igualdade entre os indivíduos, pois as condições de acesso à terra são desiguais e a aquisição da moradia é um processo caro em termos financeiro e longo em termos de financiamento (MARICATO, 1987; SANTOS, 1999).

A provisão da unidade habitacional consiste de várias etapas. Em primeiro lugar, tem-se a captação dos recursos e levantamento da demanda. Em segundo lugar, o financiamento da unidade habitacional segundo a forma de pagamento e o período de amortização. Em

terceiro, dá-se início à construção da unidade habitacional propriamente dita segundo localização do terreno determinada e aprovada pelas autoridades públicas. Por fim, tem-se a comercialização da unidade habitacional, realizada pelo setor público ou privado segundo a fonte de financiamento e construção.

Todas essas etapas se tornam atividades econômicas que distribuem interesses e beneficiários entre: a) o governo, inclusive enquanto utilização da política habitacional como estratégia de crescimento econômico via fomento da construção civil e prestígio político para com o eleitorado (BONDUKI, 2009; DUTRA, 2012); b) o mercado financeiro, com a movimentação de recursos e investimento de capital ligado ao financiamento tanto da terra quanto da aquisição da unidade habitacional; c) o setor da construção civil, no sentido de geração de empregos e atração de investimentos; d) o setor privado, na consolidação de um mercado imobiliário que gera lucros na relação de compra e venda das unidades habitacionais e da terra urbanizada (BONDUKI, 2004); e e) o cidadão, enquanto beneficiário da unidade habitacional construída.

Em termos de direito social, preconiza-se no Brasil o direito à moradia enquanto direito constitucional previsto no artigo 6º da Constituição Federal em vigência¹⁸. A intervenção do Estado a fim de transformá-la em uma política social pode ser realizada de três formas. A primeira delas é através de regulação normativa, ao estabelecer controle sobre atividades ligadas ao setor¹⁹. Como exemplo, firmam-se condições de financiamento para o mercado financeiro e estabelece-se controle de qualidade e produtividade sobre os materiais de construção utilizados pela construção civil.

Uma segunda forma de intervenção do Estado no setor habitacional está na oferta imobiliária direta através da construção da casa própria por agentes públicos. Normalmente, destina-se como critério de atendimento a renda familiar mensal, entendendo que as famílias de zero a três salários mínimos (s.m.) apresentam maior carência no acesso à moradia²⁰. Neste caso, tem-se a substituição do setor privado pelo setor público na provisão de unidades habitacionais para a parcela da sociedade que não reúne as condições para aquisição direta desse bem no mercado.

Os principais fatores que justificam o desinteresse do setor privado para a provisão habitacional para o setor de baixa renda são: o baixo poder aquisitivo; e a necessidade de um

¹⁸ A moradia foi elevada a este status a partir da Emenda no 26, de 14 de fevereiro de 2000.

¹⁹ Nesse sentido, a intervenção do Poder Público segue preceitos liberais, pautada estritamente por um caráter regulador. É o caso dos Estados Unidos da América no período 1930-80 (ARRETCHE, 1990).

²⁰ Este critério pode sofrer variações principalmente devido aos tipos de programas que podem existir visando a provisão de unidades habitacionais. Nesse sentido, famílias com renda familiar mensal de até 5 s.m. podem ser enquadradas na categoria de interesse social.

longo prazo de financiamento para a aquisição da unidade habitacional construída (MARICATO, 1987; SANTOS, 1999). Em outras palavras, o alto capital de giro necessário tem retorno de investimento a longo prazo via aplicação de baixas taxas de juros e prazo para pagamento que pode chegar a 20 anos.

Por fim, a terceira forma de intervenção pública no setor habitacional é através do financiamento para aquisição da moradia própria. Bancos e agências estatais podem assumir a função de garantir o crédito às famílias tanto de baixa renda quanto das demais faixas em longo prazo, ou até mesmo aplicar subvenção financeira (ou seja, o governo subsidia uma parte ou o valor total da unidade habitacional).

A partir destes fatores, percebe-se que o objetivo de atendimento desta área de política pública está ligado a um bem, a “casa própria”, que não se caracteriza como um serviço e também não se faz universal; há um critério de seletividade que não somente o aspecto constitucional enquanto direito social do cidadão. Trata-se de uma provisão privada, com algum tipo de subsídio público. Como veremos a seguir, o atendimento via casa própria foi a forma de atendimento prioritário do governo brasileiro para o setor habitacional. Desde sua concepção, a dificuldade estava em posicionar o poder público às três formas de intervenção citadas, conciliando-o aos níveis de governo existentes na estrutura federativa a fim de prover uma política social.

A análise empreendida neste capítulo compreende três períodos históricos. O primeiro deles descreve a primeira Política Nacional de Habitação inaugurada durante o Regime Militar, entre os anos de 1964 a 1985. O segundo momento compreende os primeiros anos de redemocratização entre os governos de José Sarney (1986-1989), Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1993-1994). O terceiro período compreende o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

A apresentação do histórico habitacional no Brasil nos possibilita analisar a construção da nova política habitacional para o setor iniciada em 2003. Este é o quarto momento analisado e também o de destaque para a análise empírica deste projeto, que compreende a gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2002-2010) incluindo dois anos da gestão de Dilma Rousseff, até 2012, data limite para adesão dos governos subnacionais ao SNHIS. Esta exposição será apresentada no capítulo três deste trabalho.

Os argumentos do presente capítulo estão divididos a partir do que consideramos como “eixos estruturadores” segundo a função dos níveis de governo na estrutura federativa para este setor de política pública, tendo em vista a “política da casa própria”. O agente formulador é o órgão responsável pela formulação e elaboração dos programas que definem a

intervenção governamental. O agente financeiro é o órgão responsável pela gestão dos recursos destinados à execução dos programas habitacionais a partir daqueles estipulados pelo agente formulador. Por fim, o agente executor é o órgão responsável pela produção e comercialização da unidade habitacional.

Para todos os períodos históricos, não houve um único nível de governo capaz de exercer, de maneira exclusiva, todas as funções. O que se observou foi uma tensão latente entre o Governo Federal e o Governo Estadual pelo poder político, ou seja, a busca pela autonomia no controle dessas funções segundo dois fatores: a agenda própria de prioridade de investimento; e a conjuntura das relações federativas ao longo do tempo.

2.1.1 O período militar (1964-1985)

A grande contribuição das décadas de 1930 até o final dos anos 50 para a política habitacional enquanto ação de interferência governamental foi a consolidação da “casa própria” (ou seja, a produção e comercialização de unidades habitacionais) como principal política de governo para o setor (BONDUKI, 2004). Mas, até a década de 1960, a insuficiência na provisão de uma política pública habitacional abrangente voltada para o interesse social (ou seja, para famílias com renda de até três s.m.) estrutura um mercado imobiliário controlado pelo setor privado (BONDUKI, 2004; SACHS, 1999).

A oferta de domicílios voltava-se para as classes média e alta com utilização de recursos públicos via Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) e controle do órgão federal através da Fundação Casa Popular (FCP), o que contribuiu para a especulação imobiliária privada que excluiu grande parte da população (BONDUKI, 2004; SOUZA, CARNEIRO, 2007). Como resultado, as classes mais baixas são marginalizadas, demonstrando a dificuldade de abordagem do poder público nas funções de financiamento e produção habitacional.

Assim, a dificuldade do governo não estava em identificar os problemas do setor, que é a provisão de condições de moradia. Também estava claro para quem atuar: as famílias com renda familiar mensal de até três s.m., caracterizadas pelo baixo poder aquisitivo e de financiamento, e difícil acesso à terra urbanizada. O principal desafio estava em saber como fazê-lo (SANTOS, 1999).

A partir de 1964 com o governo liderado pelos militares, apoia-se a ideia da provisão da casa própria no sentido de defender um ideal conservador próprio a este modelo de governo, tal como o direito à propriedade (GOMES, 2006; MELLO, 2007). Esta forma de

intervenção também traz como aliado o setor da construção civil, que contribui para a geração de emprego e crescimento econômico. Por fim, o setor imobiliário também se satisfaz, haja vista a oportunidade de investimento e rentabilidade gerados com a casa própria.

Impulsionar a economia via crescimento econômico foi, portanto, motivo importante para estimular a construção da unidade habitacional como política de intervenção prioritária do Poder Público (DUTRA, 2012; FINEP, 1985). Como resultado, a primeira Política Nacional de Habitação foi criada através da promoção da casa própria via conjuntos habitacionais enquanto carro-chefe (AZEVEDO, 1982). Segundo André Melo (1988), foi durante o Regime Militar que os interesses de classe pelo exercício da hegemonia na área foram consolidados em uma arena institucional, sofrendo também a mediação dos interesses burocráticos nela instalados, como veremos a seguir.

2.1.1.1 Agente Formulador

A criação de um órgão público ligado à habitação neste período esteve pautada na ideia de um banco capaz de financiar a construção de unidades habitacionais destinadas aos trabalhadores, cuja estrutura institucional seria capaz de assumir posição operacional e decisória de forma mais independente (MELLO, 2007). Como resultado, em 1964, criou-se o Banco Nacional de Habitação (BNH), agência federal vinculada ao Ministério do Planejamento, que durante todo o período militar atuou na formulação e diretrizes dos programas e ações habitacionais de maneira insulada e independente de qualquer outro órgão federal (incluindo os ministérios). Também se criou, em nível federal, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), cuja função era promover pesquisas e estudos sobre o déficit habitacional, planejamento físico, técnico e socioeconômico (FINEP, 1985).

A criação do BNH segundo lei federal nº 4380, de 21 de agosto de 1964, não somente institucionalizou o aparato burocrático para o setor habitacional, mas também reformulou os seguintes pontos:

As condições do mercado de habitação, modificando a lei do inquilinato, introduzindo o mecanismo da correção monetária nas operações de crédito, criando novos instrumentos de captação de poupanças, estabelecendo incentivos para a construção de moradias, bem como novas garantias e facilidades para os compradores (FINEP, 1985, p. 9)

A partir das funções descritas acima, o BNH também se tornou responsável pelas operações de crédito e condições gerais de limites, prazos, retiradas, juros e seguro

obrigatório das contas de depósito no Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Como o próprio nome sugere, a estrutura deste sistema atuou como principal financiador da política habitacional. A principal fonte de recursos do SFH era o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), criado em 1966, um sistema de poupança compulsória cuja única possibilidade de saque antecipado era para a compra da casa própria.

A conjuntura histórica vivenciada pelo país somada à capacidade técnica, de recursos financeiros e estrutura administrativa para coordenar tanto as suas próprias ações como para instituir as diretrizes para os governos subnacionais nos permite afirmar que o poder político para o setor habitacional esteve, neste período, com o Governo Federal. Este nível de governo foi, ao mesmo tempo, o agente formulador e financeiro da política habitacional durante o Regime Militar.

A articulação em prol do BNH partiu, inicialmente, de membros da UDN (União Democrática Nacional, partido político extinto no período militar) e da Companhia de Habitação da Guanabara (COHAB-GB), no Rio de Janeiro para, posteriormente, incluir o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e a Aliança de Solidariedade e Proteção aos Inquilinos (ASPI) (MELO, 1988). Participaram do debate para aprovação da lei federal entidades profissionais como o Clube de Engenharia e o Sindicato da Construção civil (FINEP, 1985).

Uma vez promulgada a lei, a primeira presidente do BNH foi Sandra Cavalcanti que, assim como outros membros da administração do banco, eram ligados à UDN-GB do governo do estado da Guanabara à época, Carlos Lacerda. A gestão de Cavalcanti colocou em prática um plano habitacional pautado na instituição de Companhias de Habitação (COHAB) e Cooperativas habitacionais em todo o território brasileiro, com o objetivo de construir a casa popular para as famílias de baixa renda (MELO, 1988).

Como será visto mais adiante, as COHABs são empresas público-privadas (ou mistas) de ação majoritária do Poder Público estadual, enquanto que as Cooperativas estavam ligadas às entidades das classes trabalhadoras. A estas coube o papel de agente executor da política habitacional do período militar e o é até os dias atuais, como veremos ao longo deste capítulo.

Em termos de estrutura burocrática pública, os órgãos federais atuavam no setor habitacional nas atividades de coordenação, orientação e assistência técnica via BNH. Aos governos estaduais e municipais estava a execução de planos diretores, projetos e orçamentos praticamente voltados para cumprir com as funções de construção e comercialização das unidades habitacionais. Os principais atores estatais eram as COHABs e as Cooperativas Habitacionais.

A estrutura criada buscava atribuir ao poder público o controle sobre a tomada de decisão no que se refere à forma de produção, comercialização e financiamento habitacional. Havia pouca vantagem para a iniciativa privada empreender tais atividades. Além disso, a consolidação do SFH durante seus primeiros anos de funcionamento fez com que os programas voltados para a classe média via setor privado não fossem inicialmente implementados. Segundo Melo (1988), a partir de então se deu início um conflito interno liderado principalmente pelas Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI) e o setor da construção civil contra a gestão de Cavalcanti no BNH.

Entre os anos de 1964 a 1966, o BNH operou com recursos restritos devido à dificuldade de captação e operacionalização dos mesmos. Inicialmente, foi aberto crédito especial pelo Ministério da Fazenda para o banco, e foram estabelecidas contribuições compulsórias feitas pelas empresas com empregados que se encontravam sujeitos a descontos para institutos de aposentadoria e pensões (FINEP, 1985). Normalmente, o valor do desconto era de 1% de sua folha mensal de salário.

A partir de 1966, criou-se o SFH e o FGTS, além das COHABs estaduais onde estas não existiam, compondo um sistema operacional que funcionou em plena expansão até o início dos anos 1970. O principal destaque para a sustentabilidade do sistema era a existência do FGTS, pois este era uma fonte de recursos estável para o funcionamento do banco. Segundo Almeida e Chautard (1976), o fundo era responsável, à época, por cerca de 50% das receitas e 95% das despesas financeiras do BNH.

Até 1970, o BNH estava vinculado ao Ministério da Fazenda e tinha autonomia administrativa. A partir de 1971, a insuficiência na provisão dos programas de construção habitacional para as famílias de baixa renda transforma o BNH em um banco de segunda linha, vinculado ao Ministério do Interior. Com isso, o banco fica a cargo da gestão de programas de desenvolvimento urbano com destaque para os setores de saneamento básico e transporte (AZEVEDO, ANDRADE, 1982). Tal ação também tem como objetivo desvincular a imagem do banco à insuficiência de provisão de unidades habitacionais à faixa de renda citada, bem como é uma estratégia de governo no sentido de ampliar os objetivos da política governamental para o setor.

Em 1979, com o governo do General Figueiredo (e o último do Regime Militar), a economia nacional passa por problemas de endividamento e inflação iniciada com a crise internacional do petróleo, em 1973. A política de controle de salários diminui o poder de compra dos trabalhadores, afetando também o sistema de população e o mercado de trabalho,

ambos fontes de recurso do SFH. Dá-se início ao período de crise da política habitacional planejada em nível federal, culminando na extinção do BNH, em 1986.

2.1.1.2 Agente Financeiro

A questão financeira é sensível na área habitacional devido à provisão pública prioritária via casa própria para as famílias de baixa renda (BONDUKI, 2009; MARICATO, 1987; SANTOS, 1999). A ideia para solucionar este problema baseava-se na noção de um sistema autossustentado através da criação de um mecanismo de correção monetária sobre os saldos devedores e sobre as prestações dos financiamentos. Em outras palavras, o sistema trabalharia com um “(...) reajuste automático dos débitos e prestações por índices correspondentes às taxas da inflação” (AZEVEDO, ANDRADE, 1982, p. 61).

A materialização desse mecanismo surgiu com o SFH, que tinha por objetivo aplicar seus recursos na aquisição da casa própria para residência do adquirente em dois planos. O plano A buscava erradicar as favelas, destinando financiamento às famílias de baixa renda²¹. O plano B buscava financiar a moradia às demais classes de renda (AZEVEDO, ANDRADE, 1982).

Para a promoção da construção e aquisição da casa própria ou moradia com os recursos do SFH tem-se, segundo a Lei Federal no. 4380 de 1964 - que cria o BNH e também o SFH -, a determinação dos seguintes atores: os bancos múltiplos; os bancos comerciais; as caixas econômicas; as sociedades de crédito imobiliário; as COHABs; e outras formas cooperativas para a construção de unidades habitacionais sem fins lucrativos (BRASIL, 1964).

São duas as fontes de recurso do SFH. A primeira delas foi o FGTS, criado em 1967 e que seria destinado ao plano A. Este era uma contribuição compulsória retida da folha de pagamento, paga por todos os trabalhadores empregados formalmente na economia, correspondente a 8% do salário bruto. O plano B seria financiado por uma fonte de recursos privado, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), cujos agentes financeiros – as associações de poupança e empréstimo – captavam recursos das cadernetas de poupança e títulos imobiliários (SANTOS, 1999).

²¹ O termo “favela” é utilizado pela literatura para classificar condições de moradia precárias nos centros urbanos, principalmente a partir dos anos 60 (BONDUKI, 2004; MARICATO, 2011). No século XIX e início do século XX, o termo utilizado por Nabil Bonduki (2004) para se referir a esse tipo de moradia era cortiço.

É interessante notar que o FGTS apresentava, à época, não só um complemento da legislação trabalhista em vigor, mas também oferecia novas condições de promoção de bem-estar aos trabalhadores. Isso incluía a utilização dos recursos nos casos de desemprego prolongado e aquisição de moradia (ALMEIDA, CHAUTARD, 1976). Segundo os autores, o BNH coordenava duas políticas de bem-estar social:

uma destinada à melhoria das condições do mercado de trabalho e promoção sócio-econômica dos trabalhadores e outra à melhoria das condições habitacionais e de infra-estrutura nas áreas urbanas (...) (ALMEIDA, CHAUTARD, 1976, p. 65).

Em relação à manutenção dos recursos para sustentar este aparato, dois condicionantes são essenciais. O primeiro deles se refere à capacidade de arrecadação. O segundo fator é o grau de inadimplência dos mutuários. Ambos estão diretamente relacionados às atividades macroeconômicas, pois remetem ao número de empregos – no caso do FGTS – e à renda e taxa de juros aplicados aos investimentos que compõem o SBPE. Tendo em vista a autossustentação da política, aplicavam-se juros sobre os saldos reais acumulados no fundo a taxas que oscilavam entre 3 a 6% por ano, de acordo com o tempo de serviço do empregado participante (ALMEIDA, CHAUTARD, 1976).

O BNH era o responsável pela gestão do SFH no que se refere a:

Gestão do FGTS; a formulação e o desenho dos programas habitacionais; a definição das modalidades de financiamento; e as decisões quanto à distribuição dos recursos e às formas de distribuição e comercialização das unidades (ARRETCHE, RODRIGUEZ, 1999, p. 62).

O perfil organizacional dos recursos utilizados para sustentar a política habitacional nos permite aferir que o agente financeiro durante o Regime Militar foi o Governo Federal. Além de concentrar as principais fontes de recurso voltadas para o setor, houve forte centralização fiscal, o que deu pouca autonomia aos governos subnacionais no aspecto financeiro.

Os problemas orçamentários da política habitacional do período militar começaram a surgir a partir do aumento da taxa anual de inflação, e do descompasso entre os reajustes salarial, das prestações e do saldo devedor. Para as famílias de renda média e alta, o reajuste do saldo devedor seguia o mesmo processo que o reajuste das prestações. Mas para as famílias de baixa renda, o reajuste das prestações estava alinhado ao reajuste salarial, e o reajuste do saldo devedor ocorria a cada trimestre, baseado em uma unidade monetária (a Unidade Padrão de Capital, UPC) atualizada na mesma proporção que o Índice de Preços.

Em termos práticos, o reajuste do saldo devedor se baseava no índice que crescia mais do que o fator de correção dos salários (AZEVEDO, ANDRADE, 1982). Com isso, a quitação da dívida para o segundo grupo de renda poderia se estender para além do previsto, o que geraria inadimplência. Este foi o resultado encontrado a partir de 1980, como pode ser visualizado na tabela 03, abaixo.

TABELA 03
Evolução da Taxa de Inadimplência do SFH no Período 1980/1984

(em porcentagem de financiamento %)

<i>Ano</i>	<i>Até três prestações em atraso</i>	<i>Mais de três prestações em atraso</i>	<i>Total</i>
1980	21,8	4,3	26,1
1981	24,1	3,7	27,8
1982	28,7	4,8	33,5
1983	34,1	12,3	46,4
1984	31,5	23,1	54,6

Fonte: SANTOS, 1999, p. 15.

Os dados acima nos permitem inferir que a capacidade de financiamento do SFH começou a se comprometer para novos investimentos a partir dos anos 80, e se tornou crítica em 1984, quando o total de prestações em atraso ultrapassou os 50%. Este momento coincide com a dificuldade econômica enfrentada pelo país, que acabou gerando descompasso entre o reajuste salarial e o reajuste das parcelas a serem pagas ao SFH.

A solução para a inadimplência dos mutuários foi uma medida de reajuste nas parcelas que se encontravam descasadas dos planos econômicos lançados a partir de 1986 (o Plano Cruzado e outros subsequentes). Este abalo não conseguiu recuperar o fôlego financeiro do SFH, que entrou em colapso juntamente com o BNH. Em números, a tabela 04, abaixo, demonstra o número de financiamentos habitacionais concedidos entre 1964 a 1986, segundo as faixas de renda.

TABELA 04**Número de financiamentos habitacionais concedidos (1964-1986)**

Mercado Popular (zero a três s.m.)	Programas Tradicionais - COHABs	1.235.409	27,7%
	Programas Alternativos (1)	264.397	5,9%
	Total	1.499.806	33,6%
Mercado Econômico (três a seis s.m.)	Cooperativas	488.659	10,9%
	Outros Programas (2)	299.471	6,7%
	Total	788.130	17,6%
Mercado Médio (acima de seis s.m.)	SBPE	1.898.975	42,5%
	Outros Programas (3)	280.418	6,3%
	Total	2.179.393	48,8%
TOTAL SFH		4.467.329	100%

(1) Promorar; João-de-Barro; FICAM, Profilubr;

(2) Instituto, Hipoteca, Emp. P/ Pron., Prosin;

(3) Recon; Prodepo.

Fonte: ROYER, 2009, p. 65.

Do total de unidades habitacionais financiadas durante todo o período de funcionamento do BNH, o mercado médio foi o que mais recebeu financiamentos habitacionais. Grande parte destas foram construídas inclusive pelas COHABs, como será visto a seguir. Este foi um problema enfrentado pela política de financiamento deste período, semelhante ao dos IAPs na década de 1940²²: o direcionamento de recursos para as famílias de classe média e alta pela capacidade de pagamento e consequentemente maior retorno nos investimentos (MARICATO, 1987; SANTOS, 1999; SOUZA, CARNEIRO, 2007). Tal fato ocorre porque a habitação propõe uma lógica dual: a provisão da unidade habitacional enquanto ação de governo provedor de políticas públicas não é compatível com a acumulação de capital pensada em termos de produção capitalista.

Segundo os dados da tabela 04 acima, somente 33,5% delas se destinaram à habitação popular (SANTOS, 1999). A marginalização das famílias de baixa renda fomentou os problemas urbanísticos e sociais nas décadas seguintes com o aumento das moradias precárias; estas se transformaram em conglomerados, conhecidos até os dias atuais pelo nome de favelas:

(...) que contam com domicílios congestionados e insalubres, sem água potável, sem esgotos, sem coleta de lixo -, com baixa taxa de emprego, com elevados índices de

²² A escolha dos períodos históricos analisados neste trabalho tem início nos anos 60. Para leitura sobre os períodos anteriores, ver em Bonduki (2004).

violência, apresenta um aspecto qualitativo que a difere da dispersa pobreza rural. São verdadeiras bombas socioecológicas (MARICATO, 2011, p. 8)

Em suma, a produção do bem da “casa própria” está diretamente atrelada ao setor privado, que busca em suas ações rentabilidade e retorno de investimentos; mas enquanto política pública não se busca aferir os lucros de mercado, e sim garantir a correção de uma falha de mercado. Este parece ser o ponto de inflexão ao se pensar uma política pública habitacional, que como veremos a seguir, não foi totalmente superado nos dias atuais (DUTRA, 2012).

2.1.1.3 Agente Executor

A produção das unidades e conjuntos habitacionais foi essencialmente, área de atuação do setor privado, desde os primeiros desenhos de intervenção pública no setor habitacional com o governo de Getúlio Vargas, em 1930. Mas com a criação do BNH, os primeiros anos de implementação da política habitacional do Regime Militar preconizaram a produção via COHABs, subordinando as empreiteiras ao setor público (MELO, 1988). Até os dias atuais é justificada a intervenção pública na produção habitacional devido à necessidade de atendimento às famílias de baixa renda, pois:

só entidades estatais agiriam no setor de famílias de baixa renda, notadamente para as famílias faveladas não haveria nenhum empresário particular que fosse correr o risco de fazer planos populares para famílias de tal nível de renda, pela falta de garantias e, sobretudo, de condições financeiras e redistribuição nos investimentos concedidos (MELO, 1988, p. 8).

O SFH financiava projetos de construção habitacional para todas as classes de renda. A diferenciação entre eles estava no processo de comercialização da unidade habitacional. Para as classes de renda média e alta (ou seja, acima de três s.m.), os responsáveis pela comercialização eram empreendedores ou construtoras privadas que, ao finalizar a venda, transferiam a sua dívida de financiamento pela construção ao consumidor final.

Assim, ficou claro que os diversos agentes financeiros atuavam em faixas de renda específicas: as COHABs nas faixas de zero a três s.m.; as cooperativas habitacionais (formado pelas categorias profissionais) nas faixas de três a seis s.m; e os agentes privados na faixa de renda acima de seis s.m. (AZEVEDO, ANDRADE, 1982). A construção da casa própria para classes sociais de menor renda obedecia a uma tipologia habitacional padronizada para todo o país, criada pelo BNH, conhecida pelo termo “casa populares”.

Enquanto responsáveis pela construção desse tipo de moradia, as COHABs obtinham financiamento junto ao SFH (via recursos do FGTS) para a construção das casas populares, assim como os empreendedores e construtoras privadas, e se responsabilizavam pela comercialização destas, segundo critério e prioridades estabelecidas pelo Governo Estadual. No geral, as COHABs não construíam diretamente as unidades habitacionais, mas sim repassavam os recursos recebidos pelo BNH (e complementado pelo Governo Estadual ou municipal) para as empreiteiras que venciam os processos licitatórios. Os projetos eram por vezes individuais, cada qual com um número específico de unidades habitacionais a serem construídas por terreno e por município.

Não era comum o repasse imediato do valor total do contrato, mas sim a liberação parcelada, segundo o andamento da obra, cuja responsabilidade pela fiscalização ficava a cargo da COHAB. Em relação ao terreno, ficava a cargo do município a seleção do local a ser construído, bem como o provimento de toda a infraestrutura necessária para o bem-estar dos moradores, em que vale citar: abastecimento de água, saneamento básico, transporte, e pavimentação das vias de acesso.

O retorno financeiro das COHABs advinha da prestação de eventuais serviços técnicos prestados e pela fiscalização das obras. Este “custo administrativo” estava embutido no valor final da unidade habitacional construída, sendo pago pelo mutuário no ato da compra. Como o valor da construção das unidades habitacionais nesse período era totalmente repassado ao beneficiário final, considerava-se que o lucro sobre a comercialização era praticamente nulo (AZEVEDO, ANDRADE, 1982).

Ao longo da gestão do BNH, era grande a dependência das COHABs dos recursos emanados pelo SFH. Em contraposição, o desenho institucional proporcionava grande autonomia administrativa ao Governo Estadual, principalmente no processo de implementação da política, uma vez que este selecionava os locais prioritários para atendimento, a licitação das obras, a seleção dos beneficiários, a gestão dos empréstimos, a contratação de funcionários, e a participação nos custos (caso necessário) (ARRETCHE, RODRIGUEZ, 1999). Por isso, o agente executor da política habitacional, durante o Regime Militar, era o Governo Estadual, pois foram poucos os municípios que tiveram COHABs como parte da sua estrutura administrativa.

De fato, a Lei Federal que criou o BNH estabeleceu que os Governos Estaduais e municipais teriam como responsabilidade a elaboração e execução de Planos Diretores, projetos e orçamentos para a solução de seus problemas habitacionais (BRASIL, 1964). Tal ação simbolizava que os Governos Estaduais ficariam responsáveis, não somente pela

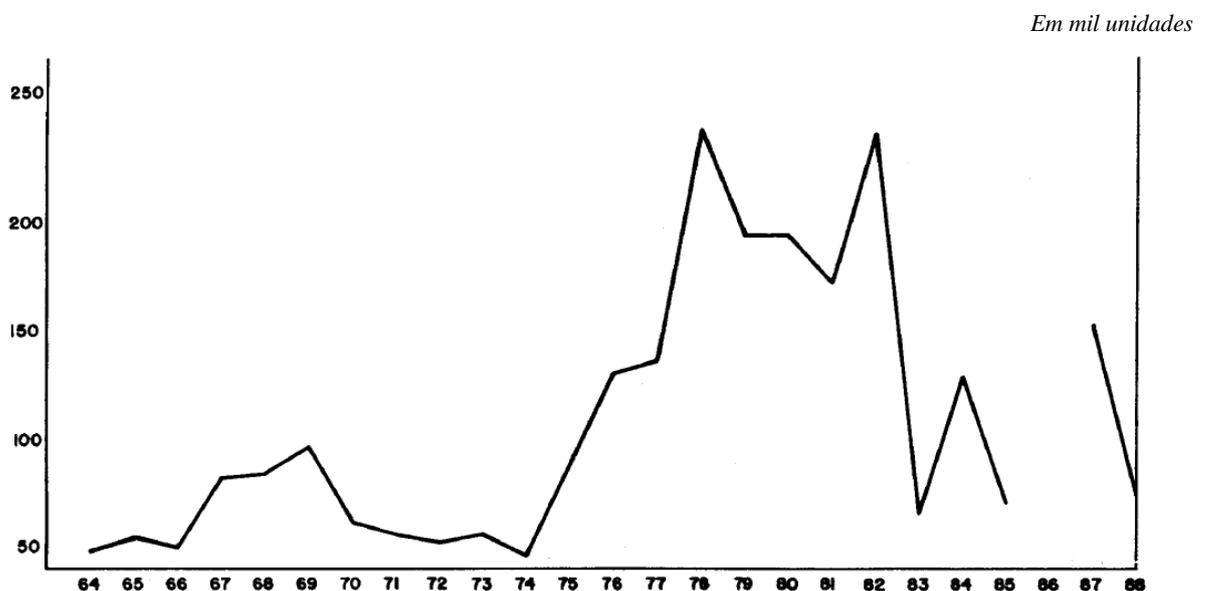
execução da política, mas também pela determinação de como o problema habitacional seria resolvido em sua jurisdição.

Em relação ao funcionamento das COHABs durante esse período, até os anos 70, houve grande volume de investimentos e unidades habitacionais construídas e destinadas às famílias de baixa renda (AZEVEDO, ANDRADE, 1982). Mas os problemas financeiros de aplicação de recursos em unidades destinadas a essa faixa de renda começavam a emergir, já que fonte de recursos das COHABs previa uma gestão autossustentada.

A solução para este problema foi encontrada, a partir de 1975, com a expansão de sua clientela para as classes médias e altas, uma vez que os juros eram maiores e a inadimplência menor (MARICATO, 1987). Tal ação revigorou o dinamismo dessas empresas, ao mesmo tempo em que agravou a oferta de moradias para as famílias de baixa renda. Esta tinha sido alvo de críticas, uma vez que se desvirtuou o objetivo central dessas companhias e transformou as moradias populares existentes em “prêmios de loteria”: o critério de seleção das famílias beneficiadas estava subjugado a critérios de favoritismo e de tráfico de influência (AZEVEDO, ANDRADE, 1982).

De fato, o público-alvo que parece ter sido menos atendido, foi aquele que seria o grupo prioritário para uma política social. O gráfico 01, abaixo, nos permite visualizar o número de unidades habitacionais construídas pela COHAB, durante o período militar.

GRÁFICO 01
NÚMERO DE UNIDADES HABITACIONAIS PRODUZIDAS PELAS
COHABS (1964-1988)



Obs: As fontes oficiais apresentam dados conflitantes para o período 85-86.

Fonte: MELO, 1989, p. 40, a partir de dados fornecidos pela Associação Brasileira de COHABs e Caixa Econômica Federal.

Segundo os dados do gráfico acima, podemos classificar a trajetória das COHABs em três períodos. Entre 1964 a 1969, tem-se a implantação e expansão das companhias em todo o território brasileiro. Entre 1970 a 1974, há um esvaziamento e crise devido à incapacidade de produção para as famílias de baixa renda. A partir de 1975, tem-se a restauração das companhias enquanto empreendedoras da construção e comercialização habitacional que vai até 1982, quando começa a se desmantelar o SFH e o BNH devido à grave crise econômica e financeira que atinge o país até o final da década de 1980.

Com a crise da política nacional de habitação promovida pelo BNH e consequente falência deste em 1986, os agentes executores da política habitacional entram em uma nova fase. A expertise adquirida pelas COHABs ao longo dos anos de governo militar não foi totalmente desmantelada; ela parece ter sido determinante na reformulação do setor, em que os Governos Estadual e Municipal exerceram grande influência, como veremos a seguir.

2.1.2 A Redemocratização (1986-1994)

Após a crise econômica enfrentada pelo Brasil, ao longo de toda a década de 1980, as fontes de financiamento do SFH entraram em colapso, levando consigo a desestruturação da gestão do setor com o fim do BNH, em novembro de 1986. Mas não foi somente o fator financeiro que levou ao fim do modelo habitacional implementado pelo governo militar. Várias críticas foram feitas a este período. Dentre elas, a ausência de outras formas de intervenção que não a casa própria foi a principal reivindicação levantada por gestores, arquitetos e urbanistas, por desconsiderar aspectos técnicos e urbanísticos tão necessários à infraestrutura das cidades (AZEVEDO, 2007; BONDUKI, 2008; SANTOS, 1999).

Ainda, a ausência da participação da sociedade, tanto no aspecto da representação política, quanto no processo de transparência nos valores e resultados da produção das unidades habitacionais foi uma segunda crítica levantada ao modelo habitacional do período militar. A incapacidade de atendimento às famílias de baixa renda gerou um excedente de excluídos que se mobilizaram, no final da década de 1980, em movimentos e associações de luta da moradia. A rigidez da gestão da política habitacional em termos burocráticos, cuja mentalidade estava voltada para os termos financeiros e empresariais que a habitação

proporcionava, dificilmente seria mantida nos anos seguintes (AZEVEDO, ANDRADE, 1982; SANTOS, 1999).

Por fim, uma terceira crítica ao modelo habitacional do período militar estava na ideia de uma política autossustentada em termos financeiros. A criação de fundos e sistemas operacionais públicos que se autoalimentavam segundo taxas de retorno, com vinculação ao salário dos trabalhadores se mostrou de difícil execução (SANTOS, 1999).

Mas, no âmbito das políticas públicas, a rotinização dos procedimentos executados em cada uma das áreas acaba por formatar o espaço de interação entre os atores, e sua relação para com o ambiente cria uma situação cujos contornos são difíceis de serem alterados. A literatura explica esse fenômeno a partir do embasamento teórico do institucionalismo histórico (WEIR, 1992). A principal característica que se chama atenção é o fato que:

(...) as novas políticas públicas são parte de um processo, cuja atual implementação por um nível de governo leva em conta percepções que se tornaram mais plausíveis do que outras ao longo do tempo. Nesse sentido, é possível argumentar que a influência da trajetória da política pública para o processo de mudança está na forma que as instituições promovem um ajuste entre as ideias defendidas pelos atores políticos e os interesses existentes (DUTRA, 2013, p. 247).

O “ajuste” da política habitacional ocorreu na manutenção do ato de prover a unidade habitacional construída aos cidadãos como a principal ação voltada para este setor. Como veremos ao longo desta seção, os governos estaduais e municipais são os principais atores no exercício das funções de agente executor, enquanto que o Governo Federal exerce papel periférico, o que significa dizer que políticas habitacionais foram executadas e são importantes para a consolidação do governo estadual enquanto ator relevante nas décadas seguintes. Por isso, este trabalho cunha o período logo após a falência do BNH até o governo FHC como “redemocratização”, em contraposição ao termo “crise institucional” como é de praxe na literatura sobre o tema da habitação (ARRETCHE, RODRIGUES, 1999; SHIMBO, 2009). Consideramos que o termo crise institucional tem como perspectiva a visão do Governo Federal enquanto único ator que norteia a política habitacional, o que não necessariamente parece ser o caso.

Ao longo dos anos de redemocratização, o que se observa é que de fato, há uma trajetória da política habitacional de difícil alteração (CARDOSO, s/d). As críticas que abrem esta seção expõem o cerne da consolidação dos principais atores e interesses ligados à política habitacional. Deve-se levar em conta, ainda que, em relação à produção da casa própria, predomina na visão dos especialistas na área que o “fazer” política habitacional é através da produção da casa própria.

Por isso, como será visto mais adiante, todos os programas criados pelos governos de José Sarney (1986-1989), Fernando Collor de Melo (1990-1992) e Itamar Franco (1993-1994) voltam-se a este fim. Mas, tendo em vista que o “fazer” política habitacional está ligado à *expertise* adquirida pelo Governo Estadual, o agente formulador deixa de ser o Governo Federal, e tornam-se os governos Estaduais.

A segunda característica predominante na trajetória habitacional é a centralidade do processo decisório, em que a criação, operacionalização e distribuição de recursos parte, necessariamente, do Governo Federal. Seja pela concentração de recursos ou de capacidade administrativa adquirida ao longo dos anos com o BNH, a ênfase do papel do Governo Federal enquanto principal ente federado para a garantia dos direitos sociais parece ser forte o suficiente para afirmar a existência ou não de uma política pública, como é o caso da habitação. Por isso, é ponto comum na literatura afirmar que, como neste período o Governo Federal se encontrava enfraquecido para atuar nas políticas de infraestrutura urbana, justifica cunhar para os anos entre 1986 a 1994 o termo “crise institucional” (ARRETCHE, RODRIGUEZ, 1999; MARICATO, 2011; SANTOS, 1999).

No entanto, este termo faz referência ao Governo Federal, atribuindo um período histórico de crise devido às debilidades enfrentadas por este nível de governo. Nas próximas seções e no capítulo 4, veremos que alguns Governos Estaduais executaram programas e ações habitacionais, mesmo com a ausência da participação direta do Governo Federal.

Argumentamos que a principal razão para tal fato é a existência de recursos administrativos e financeiros existentes no Governo Estadual, de forma que existiram programas e ações habitacionais que produziram resultados positivos nos estados que os implementaram. Assim, diferente da literatura corrente, este trabalho opta por não considerar o período de redemocratização como um período de “crise institucional”. O termo que melhor se encaixa é o de “descentralização por ausência”.

Por fim, prevalece como uma das ideias centrais de condução da política habitacional a criação de um sistema financeiro com recursos oriundos do FGTS. Esta parece ser a única opção viável, capaz de sustentar o atendimento via casa própria. Tal característica predominou a visão financeira dos programas habitacionais até o governo Collor. Como será exposto mais adiante, em 1990, as regras de funcionamento dos saques do FGTS sofrem alterações, e são assumidos compromissos que o fundo não consegue sustentar, o que leva a uma momentânea crise orçamentária.

Como consequência, a alternativa encontrada no governo seguinte, por Itamar Franco, foi a utilização de outras fontes de renda para a habitação. A principal delas foi os recursos do

Orçamento Geral da União (OGU). Assim, o Governo Federal permanece enquanto agente financeiro da política habitacional, mas os Governos Estaduais passam a complementar os recursos necessários, haja vista sua competência enquanto agente formulador e executor da política habitacional.

Estes itens serão mais bem apresentados nas subseções a seguir. Adotaremos a mesma metodologia utilizada para descrever o período militar – considerando as ações habitacionais segundo os agentes operador, financeiro e executor - para analisar o desenho institucional vigente até a primeira metade dos anos 90.

2.1.2.1 Agente Formulador

Como analisado no capítulo 1 deste trabalho, no período entendido como redemocratização, havia próxima relação entre os termos democracia e descentralização. A prerrogativa para formular a nova Constituição Federal foi, nesse sentido, avessa à centralização. No entanto, o processo de descentralização no Brasil sofre descompasso em termos políticos, financeiros e administrativos (FALETTI, 2006)²³.

Em linhas gerais, a diminuição no total de receita do Governo Federal para aumento da receita dos governos subnacionais não foi acompanhada da definição do aspecto administrativo de gestão e execução das políticas públicas. Soma-se a este cenário que, no âmbito das políticas públicas, somente os grupos de interesse da área de saúde se encontravam fortemente articulados para a criação de um sistema descentralizado, tal como foi concebido o Sistema Único de Saúde (SUS). O atendimento desta política se fez universal, com a provisão via agentes públicos e privados em que se manteve a prestação de ambos de maneira complementar.

No caso da habitação, o texto constitucional parece deixar claro somente a responsabilidade dos municípios em promover o planejamento e controle do solo, parcelamento e ocupação do solo urbano. Os programas de construção de moradia e melhoria habitacional ficam como competência comum, e o Governo Federal assume a competência de instituir diretrizes para a política habitacional (BRASIL, 2010a).

Mas, com a falência do BNH, em 1985, as funções financeiras deste foram transferidas à Caixa Econômica Federal (CEF), que não tinha conhecimento ou contato prévio com as

²³ Esta discussão também está no capítulo 1 deste trabalho.

ações do setor (SANTOS, 1999). Enquanto isso, a pasta de habitação (em termos de planejamento administrativo e programático) ficou indefinida durante todo o período.

Até o final da gestão de Itamar Franco, em 1994, a habitação foi transferida do MDU para o Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MHU), depois para o Ministério da Habitação e do Bem-estar Social (MBES), posteriormente para a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC) ligado ao Ministério do Interior, logo após para o Ministério da Ação Social, e por fim para o Ministério do Bem-Estar Social.

A desarticulação entre ambos era grande: enquanto que a CEF estava vinculada ao Ministério da Fazenda, as atribuições para a área habitacional ficaram, primeiramente, ligadas ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU). No geral, o que se observa é a ausência de uma sistemática de governo no nível central, e a execução de programas pontuais e sem continuidade entre os governos de José Sarney (1986-1989), Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1993-1994).

Em linhas gerais, durante a administração Sarney promoveu-se a política habitacional da autoconstrução comunitária, a partir da alocação de baixos recursos orçamentários. Ficou a cargo desse planejamento a Secretaria Especial de Assuntos Comunitários (SEAC), ligado ao gabinete da Presidência da República. A estimativa era de 500.000 unidades habitacionais construídas, mas somente 20.000 foram finalizadas (VALENÇA, BONATES, 2009).

Na administração Collor, buscou-se implementar programas habitacionais pautados na retórica da liberalização da economia. Nesse sentido, foi possível que empreendedores privados promovessem políticas habitacionais. A partir das orientações do Ministério de Ação Social, previa-se política de subsídios às famílias de mais baixa renda, mas este deveria ser um esforço conjunto dos três níveis de governo, e não somente do nível central (VALENÇA, BONATES, 2009).

A implementação da política habitacional de Collor pautou-se no Plano de Ação imediata para Habitação (PAIH), em que 67% dos projetos foram financiados com capital privado. No entanto, a base de recursos do FGTS não era capaz de garantir o volume de unidades habitacionais estipulado. Além disso, foram deflagradas irregularidades nos processos licitatórios que suspenderam, por dois anos, qualquer novo financiamento oriundo da fonte de recursos do FGTS (LANNOY, 2006). A partir de Itamar Franco outras fontes de recurso foram utilizadas para completar as 260.000 unidades habitacionais que foram iniciadas durante o governo Collor (VALENÇA, BONATES, 2009).

Os dois principais programas criados durante a breve administração de Itamar Franco foram o Habitar Brasil e o Programa Morar Município, que destinava recursos aos municípios para a produção de unidades habitacionais. Devido à ingerência de recursos do FGTS, ambos os programas da administração Franco foram operadas fora do SFH (VALENÇA, BONATES, 2009).

Em suma, o momento imediatamente posterior ao fim do BNH indica que o poder decisório dos Ministérios enquanto órgão do Governo Federal se encontrou esvaziado, cuja memória e condução de um programa habitacional parecem não consolidar práticas duradouras e eficientes na sua implementação e monitoramento. O principal determinante a favor desta afirmação é que o Governo Federal não conseguiu articular programas de abrangência nacional com temporalidade e que pudessem equalizar o atendimento habitacional em todas as regiões, estados e municípios brasileiros. Esta afirmação é a base de sustentação de grande parte da literatura brasileira que aponta que entre o final dos anos 80 e meados dos anos 90 não houve uma política habitacional (SHIMBO, 2010).

O que ocorreu em nível federal foi uma fragmentação de poder e capacidade decisória com o fim da estrutura burocrática que coordenou o SFH e os investimentos na área habitacional, cunhada de crise institucional (ALMEIDA, 1996). A ausência do Governo Federal abriu espaço para os governos subnacionais, em especial os Governos Estaduais, que assumiram a posição de operador e executor do setor habitacional.

Muitos destes fizeram uso de recursos próprios para financiar sua linha-mestre de atuação: a produção de unidades habitacionais, que lhes atribuía poder político em uma área que o Governo Federal não conseguia executar de forma eficaz. Chamamos esta estratégia de “descentralização por ausência”, que como veremos mais adiante, desencadeia uma competição vertical na provisão do bem habitação aos cidadãos brasileiros. Portanto, apesar da existência de programas de origem federal, o agente formulador da política habitacional no período de redemocratização foi o Governo Estadual.

Além do mais, grande parte dos programas federais empreendidos pelos governos Sarney e Collor deram grande prerrogativa decisória aos governos subnacionais, tanto em termos de execução quanto de planejamento (LANNOY, 2006). Isso significa dizer que, apesar da existência de programas federais, a descentralização por ausência foi a tônica desse período. Assim, classificá-la enquanto crise institucional significa atribuir peso somente ao âmbito federal.

Vale ressaltar que não foram todos os Governos Estaduais que conseguiram desenvolver programas habitacionais com recursos próprios. É grande a diversidade

horizontal encontrada entre os Governos Estaduais e municipais em termos políticos, fiscais e administrativos. É possível, inclusive, encontrar aqueles que também passaram por um período de crise institucional no setor. Estudos anteriores já analisaram alguns Governos Estaduais nas regiões sul, sudeste e nordeste e a execução de programas habitacionais no período da redemocratização (ARRETCHE, RODRIGUES, 1999). Neste trabalho, analisa-se o governo estadual de Minas Gerais na provisão de sua política habitacional, que será apresentado com detalhes no capítulo 4.

2.1.2.2 Agente Financeiro

Ainda que o BNH tenha decretado falência em 1986, o SFH não foi inteiramente destituído. Manteve-se a ideia de um sistema voltado para financiar ações de infraestrutura urbana e compra da casa própria, mas parecia não mais prevalecer a visão de um sistema autossustentado, haja vista o fracasso da experiência anterior. As mudanças percebidas no SFH se referem à operacionalização dos mecanismos financeiros, tais como a correção das prestações e a quitação dos imóveis financiados pelo sistema. Em linhas gerais, alterou-se o formato institucional do SFH, mas o modo operacional permaneceu o mesmo (VALENÇA, BONATES, 2009).

Em termos institucionais, o novo gestor do SFH passou a ser a CEF, que também assumiu a gestão dos recursos do FGTS. Estes continuaram a ser aplicados no setor habitacional²⁴, mas com alterações na utilização dos recursos como fonte de financiamento. As mudanças financeiras no sistema financeiro de habitação ocorreram a partir da gestão Collor. Partindo de preceitos pró-mercado, foram fomentadas novas formas de captação de recursos para a habitação. Uma delas, proposta ao Congresso Nacional, previa a criação de Fundos de Investimento Imobiliário, que só foi de fato implementado durante o governo FHC, em 1997 (VALENÇA, BONATES, 2009).

Em relação ao FGTS, suas normas e diretrizes foram alteradas pela Lei Federal n. 8036, de 1990. A partir de então, as principais decisões para utilização dos recursos seriam tomadas através de um Conselho Curador, composto pelos seguintes membros:

Art. 3º O FGTS será regido por normas e diretrizes estabelecidas por um Conselho Curador, composto por representação de trabalhadores, empregadores e órgãos e entidades governamentais, na forma estabelecida pelo Poder Executivo. ([Redação](#))

²⁴ Os recursos do SBPE - fonte financeira para financiamento das demais faixas de renda que não de interesse social – também continuam aplicados no setor habitacional, controlados diretamente pelo Banco Central.

[dada pela Lei nº 9.649, de 1998](#)) ([Vide Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001](#)) ([Vide Decreto nº 3.101, de 2001](#))

I - Ministério do Trabalho; ([Incluído pela Lei nº 9.649, de 1998](#))

II - Ministério do Planejamento e Orçamento; ([Incluído pela Lei nº 9.649, de 1998](#))

III - Ministério da Fazenda; ([Incluído pela Lei nº 9.649, de 1998](#))

IV - Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo; ([Incluído pela Lei nº 9.649, de 1998](#))

V - Caixa Econômica Federal; ([Incluído pela Lei nº 9.649, de 1998](#))

VI - Banco Central do Brasil. ([Incluído pela Lei nº 9.649, de 1998](#)) (BRASIL, 1990).

Segundo o artigo 4º da mesma lei, a gestão da aplicação dos recursos do FGTS ficava a cargo do Ministério da Ação Social (ou seja, estrutura burocrática ligada ao Governo Federal), e o agente operador dos recursos seria outra estrutura federal, a CEF. É possível perceber que a estrutura criada abrange, exclusivamente, estruturas do Governo Federal, e não cria um aparato institucional federativo. Isso quer dizer que mesmo sem a atuação direta em termos de agente formulador de uma política habitacional, há forte influência e discricionariedade em nível central no que se refere à uma fonte de recursos para esta política.

Ainda, houve restrição de recursos destinados aos antigos agentes financeiros do sistema, as COHABs, sob a alegação de necessidade de controle das dívidas dos Estados e municípios (AZEVEDO, 2007; SANTOS, 1999). Vale lembrar que, nos primeiros anos de redemocratização, prevaleceu nas relações federativas uma relação predatória nas contas públicas. A facilidade para contratar empréstimos públicos e o fraco (ou inexistente) controle dos gastos dos governos subnacionais pesava fortemente sobre a dívida pública. Assim, a alternativa do Governo Federal foi de limitar as operações para concessão de crédito.

Apesar da discricionariedade sobre a utilização dos recursos financeiros destinados à habitação e o controle sobre os gastos dos governos subnacionais, a pasta da habitação passou pelo que Marta Arretche (1996) cunhou de “via-crúcis Ministerial”, em que distintos Ministérios se encarregaram das decisões. A desvinculação entre as decisões financeiras e políticas foi o destaque e diferencial do período anteriormente analisado, uma vez que o BNH articulava ambos em um único desenho institucional. Como resultado:

A fragmentação institucional enfraquecia o poder de negociação de cada um dos órgãos encarregados da aplicação dos recursos, uma vez que, submetidos a lógicas e interesses distintos, cada um deles interferia negativamente na ação do outro (ARRETCHE, 1996, p. 110).

Assim como há uma desmobilização em nível federal enquanto agente formulador da política habitacional, os gastos para o setor por este nível de governo também são reduzidos

em termos percentuais de 61% em 1980, a 18% em 1990. A tabela 05, abaixo, nos permite visualizar o gasto de cada nível de governo com habitação entre os anos indicados.

TABELA 05

Gastos em Habitação e Urbanismo, por esfera de Governo, segundo a Responsabilidade pelo gasto (1980-1990)

(em US\$ milhões de dez. de 1990)

Anos	União		Estados		Municípios		Total absoluto
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	
1980	5.598,6	61,3	791,8	8,7	2.736,5	30,0	9.126,9
1981	4.381,7	58,8	529,1	7,1	2.535,9	34,1	7.446,7
1982	4.609,7	55,6	657,4	7,9	3.016,3	36,5	8.283,4
1983	3.539,8	56,3	589,3	9,4	2.156,7	34,3	6.285,7
1984	2.081,5	37,4	641,8	11,5	2.840,5	51,1	5.563,8
1985	2.076,5	35,3	672,8	11,4	3.135,5	53,3	5.884,8
1986	1.457,7	22,1	1.030,6	15,7	4.087,4	62,2	6.575,7
1987	1.672,5	26,6	872,0	13,9	3.734,9	59,5	6.279,4
1988	3.273,3	41,0	872,0	10,9	3.844,7	48,1	7.990,0
1989	1.110,8	18,1	951,2	15,5	4.085,0	66,4	6.147,9
1990	1.159,4	18,0	1.109,8	17,2	4.187,1	64,9	6.456,3

Fonte: MEDICI, MACIEL, 1996, p. 94. Dados obtidos a partir de Balanços Gerais da União, FPAS, Finsocial, FAZ, FGTS e outras fontes (gastos da União); DECNA/IBGE e DIVE/DNT (gastos dos estados e municípios). A sistematização dos dados foi feita por IPEA/CSP e Área Social da FUNDAP/IESP.

Segundo as informações contidas na tabela acima, que compila os dados a partir do início da crise sistêmica do modelo BNH-SFH, à medida que o Governo Federal diminuiu paulatinamente a sua participação, foi crescente o aumento da participação dos Governos Estadual e municipal. Em 1984, o município gastou sozinho mais de 50% do total absoluto no setor, chegando a praticamente dois terços em 1990. Portanto, os governos subnacionais assumem, não só o planejamento da política habitacional. Os agentes financeiros do período de redemocratização foram, conjuntamente, os três níveis de governo.

Apesar do FGTS ter-se mantido enquanto fonte de recursos para a produção habitacional, a gestão de Fernando Collor com o PAIH levou à uma grave crise financeira do FGTS (VALENÇA, 1999). Em linhas gerais, a concessão de financiamentos a índices superiores à disponibilidade do Fundo comprometeu os gastos deste até meados de 1995 (ARRETCHE, 1996).

Com isso, no período da gestão de Itamar Franco, em 1993, os programas habitacionais formulados pelo Governo Federal foram executados fora do SFH. Outras fontes de recurso também passaram a compor os programas habitacionais, com destaque para o OGU. Foi a partir de 1996 que houve uma recuperação dos recursos do FGTS para utilização dos mesmos na política habitacional. No mesmo ano, foram estabelecidas novas regras para aplicação dos fundos do FGTS, que serão vistas na seção que trata do governo FHC.

2.1.2.3 Agente Executor

A ausência de uma nova política habitacional de cunho nacional após a falência do BNH contribuiu para a autonomia dos governos subnacionais na promoção de uma política habitacional descentralizada por ausência do Governo Estadual. O principal indicador dessa afirmação foi a existência das COHABs enquanto atores com experiência, capacitação técnica e gestão dos instrumentos necessários, desde os anos 60 (ALMEIDA, 1996).

Neste período, a concepção da casa própria não foi substituída por outro modelo de provisão habitacional, o que contribuiu para a autonomia dos Governos Estaduais em coordenar esta política. Estes, assim como os municípios, continuaram com a prerrogativa de execução de programas de financiamento e construção de unidades habitacionais ao longo do período de crise institucional vivenciada pelo Governo Federal. Como exemplo, os programas desenvolvidos no governo Collor deram autonomia aos governos subnacionais, porque a estes cabia não somente a execução, mas o estabelecimento das prioridades alocativas dos recursos (CARDOSO, s/d).

Estudos realizados por Arretche e Rodriguez (1999), para a área de habitação, entre as décadas de 1980 e 1990, indicaram que alguns dos Governos Estaduais analisados implementaram programas habitacionais com recursos próprios, independente da transferência de recursos do Governo Federal. O principal aparato institucional existente no período de crise institucional do setor habitacional foi a COHAB, que passou a atuar como órgão gestor, financeiro e executor de uma possível política habitacional descentralizada por ausência pelos Governos Estaduais.

Aos municípios coube, muitas vezes, aderir aos programas criados pelas COHABs em uma gestão centralizada por parte do Governo Estadual. A relação estabelecida entre ambos ocorria da seguinte forma: os municípios financiavam o terreno para a construção dos conjuntos habitacionais, e se responsabilizavam pela provisão da infraestrutura urbana. Os Governos Estaduais financiavam os conjuntos habitacionais, executavam a obra (via

contratação de empreiteiras), e comercializavam as unidades habitacionais segundo critérios de seleção existentes no nível estadual. Assim, os municípios e as famílias beneficiadas eram selecionados pelo Governo Estadual.

A soma da capacidade técnica, de recursos financeiros e estrutura administrativa para coordenar suas próprias ações e em conjunto com os municípios nos permite afirmar que o poder político esteve, neste período, com o Governo Estadual. A autonomia exercida no período inicial de redemocratização colocada este nível de governo como mais bem posicionado na provisão da política pública habitacional, o que trouxe ganhos políticos para si.

Por um lado, houve estreitamento de laços políticos entre o Governo Estadual e os municípios. A relação entre ambos no programa estadual de habitação exigia regras e normas que eram interessantes ao município aderir. Do ponto de vista deste poder local, a unidade habitacional construída (o benefício) tinha o custo de ceder o terreno e a infraestrutura necessária para tal, que era uma obrigatoriedade já constitucional colocada aos municípios. Nesse sentido, não há exigências adicionais a que os municípios deveriam aceitar. A análise desta relação será mais bem apresentada no capítulo 4, que buscará compreender os critérios para seleção dos municípios beneficiados, bem como o número de unidades habitacionais destinada a cada um destes.

Do ponto de vista dos Governos Estaduais, o ganho político estava na aproximação deste aos cidadãos – além do próprio município – enquanto aliados para com os interesses do Governo Federal. A entrega da unidade habitacional pelas mãos do governador e em parceria com o prefeito municipal demonstraria que o Governo Estadual é um provedor de bem público mais eficiente do que o Governo Federal. Está implícita, portanto, a disputa vertical no sentido de melhor provisão de um bem ou serviço aos beneficiários do modelo federativo, que por excelência é competitivo nas relações de poder político, fiscal e administrativo.

Até o período histórico descrito neste capítulo, grande parte das políticas sociais enfrentava um período de crise institucional (como é o caso da política de saneamento básico) ou de rearranjo das relações federativas (como é o caso da saúde e educação). A partir da segunda metade da década de 1990, a grande preocupação da literatura política brasileira sobre o federalismo e as relações intergovernamentais esteve voltada para se discutir a aplicação de um modelo federativo que atenuasse as desigualdades regionais e promovesse uma maior igualdade na provisão dos serviços públicos.

Com a recuperação fiscal por parte do Governo Federal a partir de 1995, foi possível aproximar a descentralização fiscal da administrativa, em processo descrito na última

subseção do capítulo 1 deste trabalho. Nesse sentido, identificou-se o desenvolvimento de um modelo centralizado de política social a ser reproduzido para os setores de políticas sociais. Uma vez que este aspecto foi analisado em termos teóricos no capítulo 1 deste trabalho, a próxima subseção apresenta-o para o caso empírico da habitação.

2.1.3 A Gestão FHC (1995-2002)

A gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) é a primeira, após o período de redemocratização, cujo mandato foi integralmente cumprido. Com a reeleição em 1998, é possível analisar oito anos de políticas sociais que, como argumentamos no primeiro capítulo da dissertação, aponta para uma tendência de recentralização do Governo Federal, em busca da padronização de execução dos setores de políticas públicas.

Este momento também representa um ponto de inflexão na trajetória das políticas sociais, haja vista as inúmeras comparações feitas tanto em relação aos governos anteriores pós-Regime Militar, quanto ao governo que o sucedeu – liderado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) – através de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010) (SHIMBO, 2010; VALENÇA, 1999).

Nos anos 90, a América Latina foi introduzida aos preceitos do neoliberalismo emanados pelos organismos internacionais, que buscavam respostas à crise do Estado de bem-estar social que predominou enquanto política de desenvolvimento econômico desde os anos 40 até os anos 70, na Europa Ocidental. A partir de então, a queda na produção econômica levou a uma nova configuração da relação entre Estado e sociedade, em que as políticas sociais deixaram de ocupar espaço privilegiado nos gastos públicos e passaram a ser pensadas através da terceirização e privatização.

Essa foi a opção adotada em muitos países europeus, que passaram a atrair capital e investimento estrangeiro, reduzindo o orçamento nacional para vários setores sociais, incluindo o habitacional (KLINTOWITZ, 2011). No caso do Brasil, os preceitos dispostos na Constituição Federal de 1988 pareciam mesclar aspectos de reforma do Estado, e garantia plena a diversos serviços públicos (FRANZESE, ABRUCIO, 2009). Tal ação decorreu dos preceitos neoliberais de redução das atividades imprescindíveis de governo *vis-a-vis* a garantia que o objetivo social se fizesse presente ao longo deste processo²⁵. Por isso, na área habitacional, considerou-se que a produção habitacional foi de maneira definitiva delegada ao

²⁵ Mas para algumas áreas ainda está previsto o atendimento universal, como pautado no início desse capítulo.

setor privado, ação esta que também alterou a forma de relacionamento das COHABs para com o setor. Essa relação continuou a ser executada na gestão posterior de Lula (KLINTOWITZ, 2011).

Tendo em vista que a hipótese de pesquisa deste trabalho tem como período temporal analisado os anos de 2003 a 2012, a gestão da política habitacional no governo Lula será abordada no capítulo seguinte, cuja atuação para o setor se faz presente até os dias atuais. Antes, é necessário concluir a trajetória da política de habitação brasileira, considerando-se como o período FHC posicionou o Governo Federal, o Governo Estadual e o setor privado nesse processo.

2.1.3.1 Agente Formulador

Como apresentado no capítulo 1 deste trabalho, a partir de 1995, o Governo Federal conseguiu promover alterações nas relações entre a receita disponível e a tributação arrecada a seu favor. Concomitante a esta manobra, o Governo Federal buscou redefinir suas funções enquanto gestor de várias áreas de políticas públicas, em que damos destaque à política habitacional.

O ambiente era favorável a esta ação, principalmente em termos financeiros. A estabilização do Plano Real e a alteração das normas para utilização dos gastos via FGTS foram estratégias de manobra eficazes na barganha federativa. A partir de então, o Governo Federal fomentou a indução via descentralização administrativa das políticas públicas via programas ou imposições normativas (ARRETCHE, 2000). Este processo previu o repasse de recursos federais vinculado à execução dos serviços ligados a área da política selecionada.

No caso da habitação, as ações colocadas em prática pelos Presidentes anteriores colocou como ponto de partida para o governo FHC a seguinte posição do Governo Federal:

O papel da União era predominantemente normativo e de fomento, perfazendo as seguintes atividades: definição das normas da política federal; organização de sistemas nacionais de informação; e co-financiamento à execução de programas e financiamento à correção/compensação de desigualdades regionais (particularmente apoio à implementação de políticas nos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste) (ARRETCHE, RODRIGUEZ, 1999, p. 85).

Pelas atividades descritas acima, percebe-se que a ação federal tinha caráter regulador e de financiamento. De fato, o principal agente financeiro da política habitacional foi, até o momento, o Governo Federal. Em contrapartida, os Governos Estaduais e municipais vinham

executando programas e ações, seja com recursos próprios, seja através dos programas criados pelo próprio Governo Federal.

Diante deste cenário, a estratégia de reorganização das competências federativas pelo nível central foi de distinguir as atividades de regulação e controle dos programas à atividade de execução dos serviços entre o poder público e o setor privado. Em outras palavras, atribuiu-se novas funções aos Governos Estaduais, em que vale mencionar: a) regulação e controle de programas implementados pelos municípios; e b) execução suplementar de programas de produção habitacional (ARRETCHE, RODRIGUEZ, 1999). A função dos municípios foi de exercer, prioritariamente, a produção das unidades habitacionais.

A principal função do Governo Federal foi a de coordenar a alocação de recursos do FGTS. Com esta medida, seria possível controlar o gasto dos governos subnacionais, e garantir que a execução estava de fato sendo implementada. Para tanto, foi necessário criar um desenho institucional com incentivos para que houvesse a adesão. O programa criado previa a alocação descentralizada dos recursos do FGTS para o financiamento e a produção de unidades habitacionais. Esta ação poderia ser executada por agências financeiras e empresas ligadas à habitação, com destaque para as antigas COHABs estatais.

Do ponto de vista do ator federal, a vantagem estava na garantia de implementação da política habitacional. Do ponto de vista dos Governos Estaduais, o principal benefício concedido era a garantia do repasse de recurso financeiro. O custo de tal ação, para os governos subnacionais, foi a necessidade de criação de “instâncias colegiadas” de representação paritária entre o governo do Estado, o governo municipal e a sociedade civil no que se refere à gestão dos recursos advindos do FGTS. Essa instância passaria a selecionar, hierarquizar e acompanhar, “no âmbito estadual, as propostas de empréstimo dos agentes executores” (ARRETCHE, RODRIGUEZ, 1999, p. 85).

O custo da não criação da instância colegiada era alto: a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), de âmbito federal, iria desempenhar “de modo supletivo, as funções que seriam de tal unidade da Federação e aloca até, no máximo, 50% dos recursos previstos pra o estado em questão” (ARRETCHE, RODRIGUEZ, 1999, p. 86). Ou seja, a não adesão implicaria em interferência direta do Governo Federal em termos de substituição do Governo Estadual.

Tendo em vista que o custo de não aderir era mais alto do que o aderir, todas as unidades da federação foram a favor do programa de descentralização de recursos do FGTS. Esta estratégia era uma das previstas na Política Nacional de Habitação, lançada em 1996, pela Secretaria de Política Urbana (SEPURB), secretaria vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento.

Também foram criados como programas de origem federal: a) Carta de Crédito individual e associativa, com utilização de recursos do FGTS voltado diretamente para o cidadão; b) Pró-Moradia, voltado para complementar ações dos municípios; c) Habitar Brasil, também voltado para os governos subnacionais; d) Programa Apoio à Produção; e) Programa de Arrendamento Residencial (PAR) também voltado para o cidadão via arrendamento da moradia²⁶; f) Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH); e por fim, g) Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H), que visava regular o uso e tipo de materiais de construção utilizados pelo setor privado (VALENÇA, 1999).

O argumento a favor desta nova carta de programas criados pelo Governo Federal foi o de proporcionar menos financiamento direto à construção de grandes conjuntos habitacionais, e mais preocupação com a cidade integrada em termos urbanísticos e legais (BONDUKI, 2008). No entanto, é claro o interesse do Governo Federal apostar em programas que não fosse necessário o investimento do Governo Estadual. Ao propor contato direto com o cidadão (como o programa Carta de Crédito e PAR), ou deixar para o setor privado a provisão das unidades habitacionais, o papel Governo Estadual não seria tão necessário. Com isso, o Governo Federal poderia recuperar sua posição enquanto principal provedor de um bem público, que até o momento se encontrava no nível de Governo Estadual.

Vale lembrar que, diferente de outros setores de políticas públicas, há uma relação de poder político em termos de visibilidade política da provisão da casa própria, e esta se concentrava, até o governo FHC, no Governo Estadual. A tentativa do Governo Federal para reverter tal ação, a partir de 1996, foi de restringir a capacidade de atuação deste nível de governo através de um rígido controle financeiro. Além disso, a regra de criação de conselhos gestores, em âmbito estadual, com a presença da sociedade civil e outros níveis de governo para decidir sobre a alocação dos recursos do FGTS – que seriam descentralizados pelo Governo Federal - aumenta o custo da tomada de decisão na estrutura interna dos Governos Estaduais.

Quando há mais atores em uma negociação com poder de veto sobre as decisões, é necessário fazer mais concessões, e nem sempre o objetivo almejado por um ator será concretizado. Ou seja, o Governo Estadual passou a assumir maiores custos na sua própria tomada de decisão sobre os recursos descentralizados pelo Governo Federal.

Na literatura brasileira de políticas públicas, escrita ao longo da década de 1990, a diferenciação entre as funções de regulação de uma política e a provisão da mesma levou à

²⁶ A iniciativa do arrendamento foi uma nova forma jurídica de financiamento habitacional, mais rápida, par a retomada do imóvel em caso de inadimplência e que não envolvia os governos subnacionais (SHIMBO, 2010).

distinção entre as capacidades de decidir e a capacidade de executar, respectivamente. Essas ações seriam complementares e não competitivas entre si em um ambiente federativo (ARRETCHE, 2012). A implementação de ambas as atividades em uma única política pode ser exemplificada através do programa Pró-Moradia, criado no governo de Itamar Franco e impulsionada no governo FHC. Este programa tinha como base o planejamento federal para o setor habitacional, e a execução voltada para os Governos Estaduais e municipais através de financiamento via recursos do FGTS.

Assim, o Governo Federal lançava as diretrizes e condicionalidades para aplicação dos recursos, enquanto que os governos subnacionais executavam as modalidades disponíveis a partir de sua competência administrativa²⁷. No entanto, argumentamos ao longo de todo este capítulo que, apesar de o jogo de interesses entre os entes federados não ser, de fato, incompatível e irreconciliável, há diferenças consideráveis entre operar, financiar e executar a política habitacional. Isto ocorre porque há diferentes etapas para provisão da unidade habitacional, e ao longo destas etapas há a distribuição de interesses e benefícios entre diversos atores, que vão desde os diferentes níveis de governo até o cidadão.

Portanto, durante a gestão FHC, concluímos que o Governo Federal conseguiu recuperar sua posição de agente formulador da política habitacional – destituída no período de redemocratização -, mas os Governos Estaduais também se mantiveram enquanto tal. O nível central buscou retomar sua posição enquanto centralizador da política através de estratégias de indução, enquanto que o nível subnacional (Estadual) tinha capacidade institucional e financeira para continuar executando a política habitacional aos moldes da produção da casa própria. Em suma, para ambos havia a formulação e execução de ações desenhadas institucionalmente de forma distinta, mas voltadas para um mesmo fim: a melhoria das condições de moradia e planejamento urbano.

2.1.3.2 Agente Financeiro

Até os anos 90, predominava a ideia de financiamento da política habitacional por parte do Governo Federal. A partir da gestão Collor, empreendeu-se uma nova abordagem também nesse quesito, no sentido que o nível central não mais poderia exercer o papel de único financiador (ARRETCHE, RODRIGUEZ, 1990; VALENÇA, BONATES, 2009). Mas

²⁷ A aplicação do recurso voltado para o programa Pró-Moradia tinha como objetivo a produção da unidade habitacional, mas também poderia ser utilizado para legalizar o terreno de uma moradia já existente, compra de materiais de construção, ou melhorias habitacionais (VALENÇA, BOTEGA, 2009).

tal ação só foi de fato realizada durante o governo FHC através do uso de investimentos privados, recursos externos e adicionais ao FGTS, e até mesmo o co-financiamento obrigatório dos demais níveis de governo nos programas federais.

Essas novas fontes de recurso acabam por alterar as fontes do SFH, processo iniciado já em 1990, com o governo Collor. A partir de então, novos recursos compuseram alguns programas habitacionais, como foi o caso do Programa Habitar Brasil, em 1994, que utilizou recursos do OGU (SHIMBO, 2010). Ainda, vale ressaltar a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), em 1997. Este sistema possibilitava a captação de novas fontes de recurso para a habitação, ligadas principalmente ao setor privado (SHIMBO, 2010).

O principal recurso público voltado como fim às políticas urbanas, o FGTS, permaneceu enquanto fonte financeira para a habitação. A sua gestão se dava através do Conselho Curador citado anteriormente, em que o Governo Federal era o principal órgão decisório da aplicação dos recursos. Assim, o destaque enquanto agente financeiro na gestão FHC recaiu sobre o Governo Federal, que buscou criar uma arena decisória de pouco custo para a tomada de decisão em torno de seus interesses (ARRETCHE, 1996).

Em linhas gerais, os recursos do FGTS financiaram no período os programas Pró-Moradia, Pró-Saneamento, e o programa Carta de Crédito. Os programas destinados às famílias de mais baixa renda - Habitar-Brasil, Pass e Pró-Infra -, tinham como fonte orçamentária o Orçamento Geral da União (OGU) (LANNOY, 2006). No segundo mandato do governo FHC, a maior parte dos investimentos habitacionais baseou-se nos investimentos privados, principalmente através do Programa PAR, devido à primeira grande crise financeira enfrentada pelo Plano Real (LANNOY, 2006).

No entanto, muitos governos estaduais contaram com a execução de políticas próprias voltadas para o financiamento e comercialização de unidades habitacionais. Como era obrigatória a contrapartida financeira dos governos subnacionais aos programas nacionais, e tendo em vista a capacidade de atuação do Governo Estadual enquanto agente formulador da política habitacional neste período, é possível considerar que, durante o governo FHC, houve dois agentes financeiros: o Governo Federal, e o Governo Estadual.

2.1.3.3 Agente Executor

A partir da divisão estabelecida pelo Governo Federal entre regulação e provisão no setor habitacional de acordo com o desenho institucional proposto pelo programa de descentralização dos recursos financeiros do FGTS, a função de regulação ficaria a cargo do

governo central, enquanto que a provisão estaria a cargo do setor privado e público do governo subnacional, com preferência de atendimento pelo município.

Com a emancipação do município enquanto ente federado, muita atenção tem sido dada à maneira pela qual as políticas públicas serão providas neste nível de governo. Para muitos autores, o Governo Estadual perde força enquanto executor direto, assumindo por vezes a função de coordenador subordinado às diretrizes colocadas pelo Governo Federal. O que estaria ocorrendo seria certo vazio operacional ao gestor estadual a muitas áreas de políticas públicas (BARRETO JÚNIOR, SILVA, 2004; VIANA, LIMA, OLIVEIRA, 2002).

Para a habitação, a inserção de novas formas de financiamento propostas pelo Governo Federal trouxe consigo novos atores e processos que passam a considerar até mesmo o beneficiário final como principal público-alvo das ações habitacionais. O principal exemplo é o programa Carta de Crédito, em que os recursos do FGTS atentam para o financiamento do beneficiário final, sem a necessidade de produção habitacional por parte de um órgão público.

Mas, ainda que seja necessário creditar a outros atores as novas formas de distribuição dos recursos e gestão da política em si, não se pode esquecer os Governos Estaduais enquanto agentes executores. Tal fato decorre da permanência da provisão da casa própria como a ideia prioritária de atuação do poder público neste setor de política social.

O principal programa habitacional voltado para este fim em âmbito federal foi o Pró-Moradia, que financiou os governos subnacionais na construção de novas unidades habitacionais com recursos do FGTS (VALENÇA, BONATES, 2009). De acordo com os autores, aproximadamente 175 mil novas unidades foram construídas entre 1995 e 1998. De fato, houve adesão de 100% dos Governos Estaduais às novas regras de aplicação dos recursos do FGTS, mas no geral, houve poucos estudos comparativos para este período, entre as unidades da federação no que se refere aos resultados atingidos.

No quadro geral da federação, ao longo do período de redemocratização e durante a gestão FHC, estudos realizados até o momento mostram resultado heterogêneo no que se refere à atuação dos Governos Estaduais (ARRETCHE, RODRIGUES, 1999; BARROS, 2011; FLEMING, HADDAD, 2010; VALENTE, 2003). Dentre os cenários encontrados, destacam-se dois. O primeiro deles refere-se à criação autônoma de políticas habitacionais. Muitos Governos Estaduais fizeram uso do conhecimento técnico adquirido pelas COHABs ao longo dos anos de execução da política habitacional, criando programas de produção de unidades habitacionais. O financiamento também se deu via Orçamento Estadual, muitas vezes com aporte de recursos maior do que aquele investido pelo Governo Federal.

O segundo cenário encontrado para alguns estados da federação é a manutenção de aporte financeiro, por parte do Governo Federal, a programas estaduais. Isso significa dizer que houve iniciativa autônoma do governo estadual na criação e investimento de programas e ações habitacionais, com complementação de recursos de origem federal.

Por fim, o terceiro cenário encontrado na gestão habitacional por parte dos Governos Estaduais é a falência de algumas COHABs. Seja devido à ausência de recursos advindos do Governo Federal, seja pela própria ingerência administrativa, houve a inexistência de programas e ações habitacionais de origem pública, o que fez com que cooperativas ou mutirões realizassem a autoconstrução como alternativa ao problema da moradia.

A principal explicação para um cenário tão diversificado está na própria construção do federalismo brasileiro. Historicamente, estados mais fortes têm a capacidade de exercer grande discricionariedade nas decisões políticas de âmbito nacional. Assim, a capacidade administrativa e até mesmo financeira contribui para que a receita disponível a cada governo estadual seja gerido e aplicado de forma diferente.

Outro fator explicativo está no fato que a demanda habitacional existe em todas as unidades federativas, mas o perfil das necessidades habitacionais é, por vezes, completamente destoante. Isso significa dizer que a resolução de problemas habitacionais nas regiões de maior concentração econômica e industrial demandam respostas diferentes das regiões com menor concentração populacional ou de atividade econômica.

Uma terceira hipótese explicativa está no fato que os Governos Estaduais possuem autonomia para gerir seu próprio orçamento. Com exceção das áreas de saúde e educação (que possuem vinculação orçamentária por normativa constitucional), as demais áreas de políticas sociais têm livre vinculação de receita. No entanto, nada impede que a legislação estadual também destine receita a outras áreas de políticas públicas, como é o caso da habitação. Tal ação indica que esta área contará com aporte contínuo de investimentos, o que daria ao Governo Estadual maior autonomia financeira para o planejamento e execução de sua política habitacional.

Em suma, a escolha feita pelo Governo Federal certamente afetou a decisão dos demais níveis de governo. Isso significa dizer que expor os atores políticos, a partir da sua função na política habitacional – seja operador, financeiro ou executor –, indica que os diferentes papéis exercidos geraram resultados políticos que afetaram as relações federativas em termos de coordenação intergovernamental.

No nível da relação construída entre os governos Federal e Estadual na provisão da política habitacional descritos neste capítulo, ambos são atores relevantes e atuam em certo

nível de competição. Há modelos distintos de relação para com os municípios e o beneficiário final, o que indica que a capacidade administrativa de ambos os níveis de governo são diferentes entre si.

Os capítulos seguintes deste trabalho buscam expor, em detalhes, as estratégias de indução utilizadas por ambos, segundo a criação de programas em sua própria esfera de atuação. A partir de um estudo de caso de um Governo Estadual que manteve a COHAB enquanto órgão de execução de sua política habitacional – a saber, o Governo do Estado de Minas Gerais -, levantamos como hipótese neste trabalho que este governo pode ter adquirido, ao longo do tempo, a capacidade institucional e financeira de também atuar como agente indutor da política habitacional, sem obrigatoriamente depender (em termos financeiros e administrativos) do Governo Federal.

Nesse sentido, agir através de uma política própria ou através de outros programas habitacionais poderia ter um custo menor do que a execução dos programas via SNHIS, proposta atual do Governo Federal para coordenar a política habitacional. Para testar a hipótese deste trabalho, os capítulos três e quatro a seguir realizam uma análise empírica do papel do Governo Federal e Governo Estadual de Minas Gerais, respectivamente, na implementação e execução de seu projeto habitacional. A ênfase temporal recairá no quarto momento histórico de construção da política habitacional: o governo Lula, estendido até o ano de 2012. Por isso, optou-se pela separação deste período do presente capítulo para apresentá-lo com mais detalhes no próximo capítulo.

A tabela 06, abaixo, resume as principais informações descritas ao longo deste capítulo. As colunas indicam os principais atores no que se refere às funções de agente formulador, executor e financeiro (respectivamente), bem como o tipo de intervenção realizada pelo Poder Público (quando este existiu) desde a primeira Constituição Federal promulgada no Brasil, em 1891.

TABELA 06

Histórico Da Habitação No Brasil República Enquanto Política Social De Governo (1891-2012)

Período	Atuação Estatal?	Tipo de intervenção no mercado habitacional	Órgão responsável pela gestão	Órgão responsável pela execução ¹	Principal fonte de financiamento
1891-1930	Não	-	-	-	-
1931-1963	Sim	Financiamento; Produção habitacional; Regulamentação financeira	Governo Federal	Setor privado	IAPs ²
1964-1985	Sim	Financiamento; Produção habitacional; Regulamentação financeira	Governo Federal via BNH.	Governos Estadual via COHABs; Cooperativas sem fins lucrativos	SPBE (poupanças privadas); e FGTS (promoção pública)
1986-1994	Sim ³	Financiamento; Produção habitacional; Regulamentação financeira	Governo estadual; Municípios ⁴	Governo Estadual via COHABs; Municípios via setor privado; Cooperativas sem fins lucrativos.	FDS; FGTS; Orçamento Estadual; OGU; SBPE Verbas orçamentárias ou recursos provisórios (IPMF)
1995-2002	Sim	Financiamento; Produção habitacional; Programas de melhoria; Regulamentação financeira	Governo Federal via descentralização; Governo Estadual	Governo Estadual via COHABs; Municípios via setor privado; Cooperativas sem fins lucrativos	FGTS; SBPE; Orçamento Estadual; OGU; Outros ⁵
2003-2012	Sim	Financiamento; Produção habitacional; Programas de melhoria; Regulamentação financeira	Governo Federal via descentralização; Governo Estadual	Governo Estadual via COHAB (terceirizado); Municípios via setor privado; Cooperativas sem fins lucrativos	FGTS; FNHIS; Orçamento Estadual; OGU; Outros

Fonte: Elaboração própria, a partir de Azevedo (2007); Bonduki (2004); Cardoso Jr. e Jaccoud (2005); Valença, Bonates (2009).

¹ Por execução entende-se a produção direta ou terceirizada (via licitação) de unidades e conjuntos habitacionais.

² contribuição tripartite via empregado, empregador e Estado.

³ Durante este período houve programas alternativos e iniciativas dos governos estadual e federal, mas a política habitacional inexistente como política sistemática de governo em âmbito federal. Também houve participação da sociedade civil via mutirões comunitários.

⁴ O Governo Federal criou programas habitacionais para o período, mas não se pode afirmar que este nível de governo atuou como agente formulador devido às carências em termos de condução e continuidade dos mesmos.

⁵ Fundos sociais de diversas fontes podem compor a base financeira de programas habitacionais específicos.

Abreviações: BNH (Banco Nacional de Habitação); COHABs (Companhias de Habitação); FDS (Fundo de desenvolvimento Social); FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço); FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social); IAPs (Instituto de Aposentadoria e Pensão); Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF); OGU (Orçamento Geral da União); SPBE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo).

3. A INDUÇÃO DO GOVERNO FEDERAL: O SNHIS

Nas eleições presidenciais de 2002, o candidato eleito foi Luís Inácio Lula da Silva, Lula, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), o primeiro partido à esquerda no espectro ideológico a assumir o Poder Executivo Federal no período da redemocratização. A partir de então, deu-se início a uma nova etapa no processo de gestão governamental das políticas públicas. Tem sido de grande destaque, entre os acadêmicos, a discussão sobre a plataforma política voltada para a expansão dos direitos sociais, em que vale destacar os programas Fome Zero e Bolsa Família (KLINTOWITZ, 2011)²⁸.

O setor da habitação também ganhou novos contornos de visibilidade política, mesmo antes da posse do novo presidente. No ano 2000, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 26, que alterou o artigo 6º da Constituição Federal ao inserir a moradia como direito social (BRASIL, 2010a). Neste mesmo ano, foi divulgado o documento intitulado: “Projeto Moradia: uma proposta de desenvolvimento urbano e de erradicação do déficit habitacional” (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, p. 10). Elaborado por acadêmicos ligados à arquitetura, engenharia civil e urbanismo sob a insígnia política do PT, o documento fez um diagnóstico do cenário habitacional e da “moradia indigna” que, ao longo das décadas, prejudicou milhões de brasileiros em termos de qualidade de vida. A partir de então, o documento expôs objetivos e propostas de governo que visavam atenuar os problemas habitacionais segundo uma visão mais urbanística e social (MARICATO, s/d).

Em linhas gerais, o que o Projeto Moradia propôs foi uma articulação de todos os níveis de governo com a participação da sociedade civil e da iniciativa privada, em torno de um projeto nacional para a questão urbana. A gestão deste processo seria realizada via sistema de articulação ministerial composto por órgãos já existentes e novos a serem criados, subordinados diretamente ao Presidente da República, a saber:

O Ministério das Cidades, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, a Agência Nacional de Financiamento, a Agência Nacional de Informações e Dados sobre o Desenvolvimento Urbano, além da Câmara Setorial da Construção Civil (ou o recém criado Fórum da Competitividade) (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, p. 15).

Ainda que com características centralizadoras no papel do Poder Executivo Federal, é perceptível a importância atribuída pelo PT à questão urbana em termos de organização e

²⁸ Ao mesmo tempo, há críticas para com a sua gestão, no sentido que seu governo não alterou a correlação de forças entre as facções econômicas dominantes, manteve a mesma política macroeconômica e até mesmo a política social (SILVA, 2009).

direcionamento em torno de uma política pública. Além de definir tal papel para o governo central, no documento também foram dispostas as funções a serem exercidas pelos governos subnacionais, voltado para a promoção e execução dos programas federais, coordenados pela Caixa Econômica Federal (CEF). Em outras palavras, estava proposto os contornos gerais do que viria a ser denominado o Sistema Nacional de Habitação de interesse Social (SNHIS), estratégia de indução federal que será analisado em detalhes ao longo deste capítulo.

Em termos financeiros, os investimentos a compor este Sistema Nacional seriam originários do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), e iniciativas estaduais (principalmente via alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, ICMS) a serem canalizados por Fundos Nacionais, Estaduais e Municipais de moradia (INSTITUTO CIDADANIA, 2000). A centralização dos recursos em um único fundo teria como benefício unificar os critérios de financiamento e concessão de subsídio e aplicação do mesmo.

O desenho financeiro e o institucional proposto pelo Governo Federal gera efeito político e de poder para as relações federativas, tendo em vista a assimilação desse novo formato às funções exercidas por cada nível de governo no setor da habitação desde a década de 1960. Por isso, descrevemos a seguir os termos da barganha em torno da distribuição de recursos institucionais e papéis entre diferentes esferas de governo, e quais os resultados e obstáculos podem ameaçar a institucionalização do SNHIS.

3.1 A política habitacional dos governos Lula e Dilma (2003-2012)

Como apresentado anteriormente, o Projeto Moradia compôs a plataforma eleitoral de Lula para as eleições de 2002 na área de habitação e desenvolvimento urbano (BONDUKI, 2008). Após a posse do novo Presidente da República, pode-se afirmar que grande parte dos objetivos propostos para o setor habitacional foram implementados. A primeira delas foi a criação do Ministério das Cidades (MCid), ainda no mês de janeiro de 2003. As competências desse novo Ministério foram dispostas na Medida Provisória n. 103, a saber:

Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes: (...)

III - Ministério das Cidades:

- a) política de desenvolvimento urbano;
- b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;
- c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano;
- d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano;

- e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito;
- f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem assim para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento (BRASIL, 2003, p. 3).

A estrutura do MCid se preserva com o mesmo formato até os dias atuais. Há quatro Secretarias Nacionais, a saber: a de habitação; a de transporte e mobilidade; a de saneamento ambiental; e a de programas urbanos. Além dessas, há a Secretaria Executiva. Os órgãos associados ao Ministério em questão são a Companhia Brasileira de Transportes Urbanos (CBTU), e a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (TRENSURB).

É importante ressaltar o caráter inovador que este Ministério propõe, haja vista a interligação feita entre áreas que têm em comum demanda latente, por parte dos cidadãos, por melhores condições de acesso e provisão. Por isso, os desafios enfrentados por cada uma das secretarias também são grandes. Como exemplo, vale mencionar que a Secretaria de Saneamento Ambiental ficou responsável pelo acesso e abastecimento de água, rede de esgoto, drenagem urbana, e coleta e destinação de resíduos sólidos (MARICATO, 2006). A Secretaria Nacional de Programas Urbanos, por sua vez, deveria sanar os problemas ligados ao planejamento territorial e a regularização fundiária (MARICATO, 2006).

A Secretaria Nacional de Habitação (SNH), por sua vez, ficou responsável por acompanhar, avaliar, formular e propor os instrumentos necessários à implementação da PNH. Havia três departamentos nesta secretaria, a saber: o Departamento de Produção Habitacional (DHAB); o Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica (DICT); e o Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários (DUAP).

Completo, a estrutura do MCid, o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades). Este seria o mecanismo de participação de diversos segmentos da sociedade, que estabelece o controle social da política urbana (SILVA, 2009). Ao todo, 86 (oitenta e seis) membros o compõem, exercendo mandatos de três anos. Os assentos foram distribuídos entre os seguintes segmentos: Poder Público Federal; Poder Público Estadual; Poder Público Municipal; entidades empresariais; entidades de trabalhadores; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; organizações não governamentais; e movimentos populares.

A distribuição do número de assentos por entidade está resumida na tabela 07, a seguir.

TABELA 07
Composição dos membros do ConCidades¹

Poder Público Federal		Poder Público Estadual		Poder Público Municipal		Outros	
Quant	Órgão	Quant	Órgão	Quant	Órgão	Quant	Órgão
3	MCid	9	Representantes do Poder Público Estadual, do Distrito Federal; ou de entidades civis de representação do Poder Público Estadual e do Distrito Federal, observado o critério de rodízio entre os Estados, o Distrito Federal e as entidades civis	12	Representantes do Poder Público Municipal; ou de entidades civis de representação do Poder Público Municipal	8	Entidades Empresariais
1	Casa Civil da Presidência da República					8	Ent. de Trabalhadores
1	Ministério da Cultura					6	Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa
1	Ministério da Integração Nacional						
1	Ministério da Saúde						
1	Min. do Des. Social e Combate à Fome					4	Organizações não-governamentais
1	Ministério do Meio Ambiente						
1	Min. Do Planejamento, Orçamento e Gestão						
1	Ministério do Trabalho e Emprego						
1	Ministério do Turismo					23	Movimentos Populares
1	Min. Da Ciência e da Tecnologia						
1	Sec. Rel. Inst. Presidência a República						
1	CEF						
SOMA	16	SOMA	9	SOMA	12	SOMA	49
TOTAL DE MEMBROS: 86							

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2006b)

¹ De acordo com o decreto n. 5031, de 02 de abril de 2004.

² Segundo o mesmo decreto federal, parágrafo segundo, nove representantes dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos representantes legais têm com direito a voz e sem direito a voto, o que os coloca na condição de observadores, condicionando o direito de participar à existência de Conselho Estadual das Cidades, ou outro órgão colegiado com atribuições compatíveis no âmbito da respectiva Unidade da Federação.

Conforme a tabela acima, dentre os 86 (oitenta e seis) membros, mais da metade representariam os interesses da sociedade civil via entidades de classes, Organizações Não-Governamentais (ONGS) e movimentos populares, totalizando 49 (quarenta e nove) membros. Os outros 37 (trinta e sete) membros seriam representantes do Poder Público. Para os níveis de governo subnacional, a representação é feita por rodízio (no caso dos estados), ou por entidades civis que os representem (no caso tanto do estado quanto do município). No caso do Governo Federal, têm assento representantes de 10 Ministérios, excluindo-se o MCid. Os principais atores do governo central ocupam 04 (quatro) assentos no total: 03 (três) do MCid e um da Caixa Econômica Federal (CEF).

A participação popular foi item importante da agenda governamental de Lula na condução das políticas públicas. Por isso, foram criados ou ampliados os espaços institucionalizados para a discussão e deliberação política da sociedade civil para com as políticas governamentais (BRASIL, 2009b). Além do ConCidades, a partir de 2003 foram realizadas Conferências das Cidades em âmbito federal, estadual e municipal. Um dos principais resultados foi a estruturação dos Conselhos Gestores (ou curadores) dos fundos públicos federal, estadual e municipal que passariam a financiar a política habitacional.

Ainda, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) foi formulada através das propostas feitas na 1ª Conferência das Cidades, realizada ainda no ano de 2003 (MARICATO, 2006). O resultado dessa conferência também compôs as diretrizes e objetivos dispostas na nova Política Nacional de Habitação (PNH), lançada no ano de 2004. Neste documento, além da apresentação das estratégias e ações a serem implementadas pelo Governo Federal para o setor, também estavam presentes os instrumentos que o viabilizam, a saber: o Sistema Nacional de Habitação (SNH); o Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional; o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação; e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) (BRASIL, 2009b).

Cada um destes foi implementado em momentos distintos ao longo da gestão do governo Lula, tendo em vista que o horizonte temporal pretendido para a realização de todas as propostas era 2023. Ao longo dos anos, estava prevista a realização de revisões periódicas do PlanHab. Mais especificamente, as datas para revisão estavam estipuladas para os anos de 2011, 2015 e 2019, os primeiros de cada ciclo governamental em sincronia com os Planos Plurianuais (PPAs) (BRASIL, 2009b)²⁹.

²⁹ Como veremos em mais detalhes a seguir, o PPA constitui a base do planejamento dos níveis de governo, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos para um período de quatro anos.

Como o próprio nome sugere, o PlanHab previu um planejamento das principais áreas e ações a serem investidas, a fim de solucionar o problema habitacional. Foram quatro grandes eixos de atuação, a saber: a) modelo de financiamento e subsídios; b) política urbana e fundiária; c) desenho institucional; e d) cadeia produtiva da construção civil voltada à habitação de interesse social. Para os itens a e b, o foco de atuação estava na produção habitacional através de políticas de financiamento às famílias de baixa renda e marco regulatório, visando ampliar a oferta de unidades habitacionais. Para os itens c e d, a ênfase recaiu no acesso à terra urbanizada e na capacidade administrativa dos governos subnacionais em atuar conforme as diretrizes propostas pelo PNH, respectivamente (BRASIL, s/d).

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), conjuntamente com o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) representaram os instrumentos complementares ao PNH que atuam em todos os eixos previstos pelo PlanHab. Por isso, após a criação do MCid, em 2003, e depois do lançamento da PNH, em 2004, foi aprovada a Lei Federal n. 11.124, em 16 de junho de 2005, criando o SNHIS e o FNHIS.

A proposta de criação de um sistema nacional que fosse responsável por organizar a política habitacional através do estabelecimento de metas e diretrizes integradas ao planejamento de todos os atores envolvidos no setor não é nova. Apesar da lei que regulamentou este sistema só ter sido aprovada em 2005, pelo Congresso Nacional, bem antes disso, durante o governo Collor (1990-1992), já se pensava neste mecanismo principalmente em relação a um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (VALENÇA, BONATES, 2009).

A origem desta demanda vem do primeiro projeto de lei de iniciativa popular formulado no país, que recolheu mais de um milhão de assinaturas com a coordenação do Fórum Nacional de Reforma Urbana, com destaque para: “(...) movimentos de moradia, ONGs, sindicatos e federações de categorias profissionais (engenheiros, arquitetos, geógrafos, funcionários da Caixa Econômica Federal etc.), entidades acadêmicas e de pesquisa” (CARDOSO, 2008). Tal proposta foi endossada pelo governo Lula, de forma que a promulgação da lei do SNHIS, em 2005, é também considerada uma vitória dos movimentos populares.

Tanto o SNHIS quanto o FNHIS se encarregaram do atendimento às famílias de baixa renda, por isso o termo “habitação de interesse social” (HIS). As demais faixas de renda seriam atendidas pela Habitação de Mercado, de forma que o SNH – o Sistema Nacional de Habitação – foi composto de dois subsistemas: o SNHIS e a Habitação de Mercado. Em

outras palavras, os programas habitacionais voltados para as famílias acima da faixa de renda de três salários mínimos (s.m.) não fizeram parte do SNHIS.

Conforme disposto na lei, a partir de 2005, todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social foram centralizados no SNHIS. Em termos federativos, ambos foram os mecanismos criados pelo Governo Federal para evitar a sobreposição de atribuições, e estabelecer funções claras a todos os agentes públicos envolvidos na temática habitacional. Isso significa dizer que a proposta do SNHIS era de concentrar toda a nova política habitacional em um único arranjo institucional. Já o FNHIS concentraria todos os recursos financeiros de origem federal para o atendimento às famílias de baixa renda.

Nas subseções a seguir, a análise argumentativa está no SNHIS e FNHIS em termos institucionais, burocráticos e financeiros. É a partir desses instrumentos que se propôs a coordenação governamental através da indução financeira do Governo Federal, o que acabou por gerar efeitos políticos para as relações federativas no Brasil. É necessário mencionar que neste capítulo analisamos a política habitacional em âmbito federal para os governos Lula e Dilma (2003-2012). O período compreende desde a criação do MCid até a última data estipulada para adesão dos governos subnacionais ao SNHIS.

A eleição da candidata Dilma Rousseff à Presidência da República, em 2010, pelo mesmo partido de Lula, o PT, não provocou alterações significativas a ponto de alterar a condução da política habitacional. Por isso, neste trabalho entendemos que as diretrizes de ação do Governo Federal não foram fortes o suficiente a ponto de ser possível considerar que há uma nova interação federativa neste setor de política pública, para o período atual.

3.1.1 SNHIS: uma nova abordagem para o problema habitacional?

Para entender a nova estrutura institucional e os tipos de programas federais que compõem o SNHIS, sendo executados pelos governos Lula e Dilma, é necessário tomar como ponto de partida a metodologia utilizada para identificar as necessidades habitacionais no Brasil. O principal termo utilizado para definir a habitação como um problema social e urbano é “déficit habitacional”, cujo número se refere, em linhas gerais, ao total de novas unidades habitacionais que devem ser construídas para atender as famílias que vivem em condições não consideradas adequadas. Mas o cálculo do déficit habitacional enfrenta problemas constantes de medição, pois requer identificar que tipo de família está em situação de moradia indigna e como avaliar essa moradia segundo critérios de inadequação.

Em 1995, a Fundação João Pinheiro (FJP) realizou um estudo para cálculo e estimativa do problema da moradia no Brasil através de metodologia própria. A base de dados foi extraída da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Devido à riqueza de discussão em termos conceituais, o estudo se tornou uma referência nacional. Desde então, a publicação se tornou periódica com dados atualizados sobre o déficit habitacional no Brasil, tendo sido adotado pelos Governos Federal, estadual e municipal, mas também por pesquisadores, acadêmicos e afins, como referência no planejamento setorial (FJP, 2009). O principal conceito introduzido foi o de “necessidades habitacionais” que se divide em dois segmentos: o déficit habitacional e a inadequação de moradias³⁰.

Em relação ao primeiro, tem-se a noção intuitiva de necessidade de construção de novas unidades habitacionais (FJP, 2009). Estas novas unidades habitacionais irão repor aquelas consideradas precárias, ou incrementar o estoque de moradias existente. Para isso, os critérios utilizados são: domicílios rústicos; domicílios improvisados; coabitação familiar; ônus excessivo com aluguel e domicílios alugados com adensamento excessivo de moradores por dormitório³¹.

O conceito de inadequação de moradias, por sua vez, refere-se aos problemas na qualidade de vida dos moradores e são entendidos, por vezes, como políticas complementares à produção de novas unidades habitacionais. Nesse sentido, as políticas públicas priorizadas nesta categoria não estão ligadas à produção. Os critérios utilizados são: domicílios próprios com densidade excessiva de moradores por dormitório; carência de serviços de infraestrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo); inadequação fundiária urbana; inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva; e cobertura inadequada³².

Dada a abrangência de áreas relacionadas aos critérios acima, diversos ministérios e secretarias nacionais atuaram em programas ligados à temática da habitação. A importância de descrever todos esses critérios está no fato que a estratégia do PlanHab esteve de acordo com essa nova metodologia de identificação das necessidades habitacionais. Foram criados quatro eixos distintos de ação já identificados anteriormente no capítulo: financiamento e

³⁰ A metodologia para o levantamento e processamento dos dados referentes a cada um dos critérios foi, por vezes, difícil de ser operacionalizada, o que a abriu para um constante aprimoramento a partir da inclusão de novas perguntas feitas pela PNAD e, até mesmo, pelo Censo Demográfico, ambos coletados pelo IBGE.

³¹ A definição de cada um desses critérios está na parte dos Anexos deste trabalho.

³² A definição de cada um desses critérios está na parte dos Anexos deste trabalho.

subsídio; arranjos institucionais; estratégias urbanas e fundiárias; e cadeia produtiva da Construção Civil.

Para cada eixo, havia estratégias de ação que se transformaram em programas federais, sendo que para cada um deles havia vinculação legal para seu funcionamento e suas características institucionais. Assim, podemos chamar de ações diretas aquelas que estão diretamente relacionadas à produção habitacional – ou seja, atuam no déficit habitacional (MINAS GERAIS, 2010). As chamadas ações correlatas são identificadas em ações e programas voltados para a inadequação de moradias (MINAS GERAIS, 2010).

O SNHIS foi um dos mecanismos criados pelo Ministério das Cidades através dos quais se pretendeu atingir as metas almejadas pelo PlanHab no período de 2009 a 2023. O Sistema atuou essencialmente nas faixas de renda consideradas de interesse social, e a aplicação dos seus recursos visou contemplar ações e programas ligados a:

Art. 3º Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Municípios e Distrito Federal, em ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem:

I - aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;

II - produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;

III - urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;

IV - implantação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;

V - aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;

VI - recuperação ou produção de imóveis em áreas encortçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;

VII - aquisição de terrenos, vinculada à implantação de projetos habitacionais; e

VIII - outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS (BRASIL, 2006a).

Deste modo, previu-se em um único dispositivo institucional a execução de ações diretas e correlatas ligadas à habitação. Veremos a seguir como funcionam as regras e instruções para concretizá-las e, mais do que isso, será analisado o papel de cada ente federado (com ênfase nos Governos Federal e Estadual), tendo em vista a acomodação dos interesses ligados à habitação.

3.2 Entendendo o SNHIS: Aspectos Institucionais

O primeiro item de descrição institucional a ser feito sobre o SNHIS refere-se à composição dos seus membros. A tabela 08, abaixo, permite-nos visualizá-la segundo os órgãos que compõem o Poder Público, os conselhos e a sociedade civil.

TABELA 08
Composição dos membros do SNHIS

Poder Público Federal	Poder Público Estadual	Poder Público Municipal	Conselhos	Sociedade Civil
MCid ¹	Instituições regionais ou metropolitanas que desempenhem funções complementares ou afins com a habitação		CGFNHIS	fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares, todos na condição de agentes promotores das ações no âmbito do SNHIS
CEF ²			ConCidades	
órgãos e as instituições integrantes da administração pública, direta ou indireta, que desempenhem funções complementares ou afins com a habitação			Conselhos dos Estados, municípios e DF ligados à habitação	

Agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional a atuar no SFH

¹ Segundo o artigo 5º da Lei Federal n. 11.124/2005, o MCid é o órgão central do SNHIS.

² Segundo o artigo 5º da Lei Federal n. 11.124/2005, a CEF é o agente operador do FNHIS.

Abreviações: Caixa Econômica Federal (CEF); Conselho das Cidades (ConCidades); Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS); Distrito Federal (DF); Ministério das Cidades (MCid); Sistema Financeiro da Habitação (SFH)

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2005)

Na composição especificada acima, é possível perceber a preocupação do Governo Federal em concatenar diversos grupos ligados à temática da habitação dentro da estrutura do SNHIS. Cada um desses integrantes teria atribuições distintas, e a participação de cada um deles na formulação e execução da política habitacional também seguem padrões de interação diferentes entre si.

Em relação à sociedade civil, sua importância está na assimilação de atores importantes da trajetória habitacional. A existência desse tipo de entidade privada esteve presente no setor habitacional desde o governo Vargas, nos anos 30, em que a produção de unidades habitacionais era financiada e posteriormente comercializada a categorias de trabalhadores específicos (BONDUKI, 2004). De acordo com o PlanHab, esses agentes foram considerados “estratégicos para o atendimento em maior escala e para a organização de grupos de famílias de baixa renda” (BRASIL, 2009b). Por isso, estes se encaixam enquanto “agentes promotores” das ações do SNHIS.

Os Conselhos de âmbito deliberativo e participativo de todos os níveis da federação foram atores coletivos que integraram a sociedade civil às decisões políticas sendo, por isso, alimentados de informação através dos órgãos públicos acerca das atividades a serem

realizadas. As suas funções enquanto membros do SNHIS foram: fixar critérios para a priorização das linhas de ação, alocação de recursos e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais; dar ampla publicidade aos critérios e regras para acesso a moradias, suas modalidades de acesso, metas anuais de atendimento, recursos previstos e aplicados, dentre outros previstos na seção V da Lei Federal 11.124/2005. Mas, em uma estrutura de custos e benefícios para aderir a uma política federal, a importância destes enquanto parte dos custos está não só no processo de *accountability* proporcionado, mas sim por afetar o custo dos governos subnacionais em deliberarem sobre os recursos a serem investidos na política habitacional.

Em relação ao Poder Público, a começar a análise pelo Governo Federal, já foi ressaltado anteriormente a importância do SNHIS enquanto tentativa de reposicionamento deste nível de governo à função de planejador da política habitacional. Este foi um projeto de cunho nacional, que visava organizar verticalmente as atividades exercidas. Para isso, o MCid assumiu as funções de cunho burocrático e administrativo referentes à elaboração do planejamento habitacional, enquanto a CEF se responsabilizou pelas atividades ligadas à operacionalização dos recursos do FNHIS. Em outras palavras, a proposta atual é de posicionar o Governo Federal enquanto agente formulador e financeiro da política habitacional.

Os outros atores considerados estratégicos, sob a ótica proposta neste trabalho, são os governos subnacionais. A principal atribuição dos Governos Estaduais e municipais era de implementar a política habitacional através de ações encaixadas na proposta do SNHIS, mantendo-se a tendência histórica já encontrada neste setor de políticas públicas. Os órgãos integrantes da administração pública, direta ou indireta foram também membros integrantes do sistema, em que vale citar como os mais relevantes as Secretarias Estaduais de Habitação e Desenvolvimento Urbano, as Companhias de Habitação (COHAB), e as Secretarias Municipais de Habitação ou correlatas.

Aos Governos Estaduais em específico, esperava-se que estes trabalhassem com os municípios da seguinte forma:

Art. 17. Os Estados que aderirem ao SNHIS deverão atuar como articuladores das ações do setor habitacional no âmbito do seu território, promovendo a integração dos planos habitacionais dos Municípios aos planos de desenvolvimento regional, coordenando atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais, em especial nas áreas complementares à habitação, e dando apoio aos Municípios para a implantação dos seus programas habitacionais e das suas políticas de subsídios (BRASIL, 2005).

Como já ressaltado anteriormente, a posição deste nível de governo foi concebida de forma semelhante à sua função em outras áreas de políticas públicas: um supervisor da execução municipal daquilo que foi planejado na esfera federal, o que parece contribuir decisivamente para o esvaziamento de seu poder político. No entanto, o desenho institucional do SNHIS não possui suas regras atreladas à destinação de um percentual das receitas próprias enquanto obrigatoriedade constitucional – como é o caso das políticas de saúde e educação. Cabe aos Estados, municípios e Distrito Federal a escolha por aderir ou não ao SNHIS e suas diretrizes. Neste trabalho, argumentamos que esta escolha será feita a partir de um cálculo racional entre os benefícios ofertados e os custos necessários para se consegui-los.

Caso a opção seja pela adesão, o primeiro passo é a celebração de termo de adesão com o Governo Federal. Uma vez que a formalização tenha sido realizada, é necessário que os entes subnacionais constituam os elementos essenciais para que o SNHIS opere: Fundo Local de Habitação de Interesse Social (FLHIS), Conselho Gestor do Fundo (CGFLHIS), e Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Esses são também os elementos necessários para que ocorra a descentralização dos recursos do FNHIS, conforme disposto no artigo 12 da Lei Federal n. 11.124, de 2005, a saber:

Art. 12. Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão:

I – constituir fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS;

II – constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares;

III – apresentar Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda;

IV – firmar termo de adesão ao SNHIS;

V – elaborar relatórios de gestão; e

VI – observar os parâmetros e diretrizes para concessão de subsídios no âmbito do SNHIS de que trata os arts. 11 e 23 desta Lei (BRASIL, 2005).

A condicionalidade para recebimento de recursos, portanto, ficou atrelada ao cumprimento de exigências que estão relacionadas às capacidades dos governos subnacionais. A primeira seria a existência de um conselho de caráter paritário entre o poder público e a sociedade civil, em que os membros tenham capacidade decisória para deliberar sobre a utilização dos recursos habitacionais. Esta exigência implicaria maior transparência na gestão orçamentária em nível estadual.

Uma segunda exigência de capacidades estaria na existência de um fundo contábil destinado a reunir e executar os recursos a serem empreendido nas ações habitacionais. Com isso, as transferências federais ocorreriam na modalidade “fundo a fundo”. A gestão do fundo

seria realizada por um Conselho (o Conselho Gestor do fundo) que, aos moldes do CGFNHIS contemplaria segmentos da sociedade ligados à área de habitação, incluindo representantes dos movimentos populares. Em outras palavras, o controle dos gastos públicos para o setor habitacional seria realizado com a participação de membros tanto do poder público quanto da sociedade civil.

Tal tarefa exigia que os governos subnacionais fizessem adequações ao seu orçamento não somente em termos do montante de recursos a ser aplicado no setor, mas na própria operacionalização do mesmo em termos de contabilidade financeira. Além disso, é presumível a elevação dos custos políticos para o gestor público a submissão das decisões orçamentárias à uma arena deliberativa, levando em consideração a diversidade dos interesses da sociedade civil, ONGs e movimentos populares.

Por fim, uma terceira exigência de capacidades estava na elaboração de um plano de habitação. O seu formato e a estrutura foram definidos pelo Governo Federal, que divulgou cartilhas impressas com informações acerca dos itens que o compõem. Em linhas gerais, o Plano de Habitação seria constituído de três etapas: proposta metodológica; diagnóstico do setor habitacional; e estratégias de ação. Na última etapa do plano seriam relacionadas as ações e políticas a serem implementadas pelo governo que as elaborou, a fim de melhor solucionar o problema habitacional local.

Todos os instrumentos necessários para adesão ao SNHIS (fundo, conselho e Plano temático) deveriam ser elaborados segundo modelo e diretrizes nacionais, cabendo à CEF, segundo cronograma de entrega estipulado pelo Conselho Gestor do FNHIS, verificar o cumprimento dessas exigências. Uma vez considerado viável, a CEF enviaria parecer favorável ao MCid regularizando a situação do ente federado no sistema. Caso o ente federado estivesse “regular”, se encontraria apto a participar dos programas federais que compõem o SNHIS e conseqüentemente receber recursos do FNHIS. Já o não cumprimento de um dos itens alteraria o status do ente federado para “pendente”, impossibilitando-o de participar ativamente do SNHIS em termos de captação de recursos e realização de suas diretrizes de forma integrada ao Governo Federal.

Em linhas gerais, as exigências colocadas aos governos subnacionais para adesão ao SNHIS convergem para a mesma estrutura criada pelo Governo Federal através do MCidades. Além do já elaborado PlanHab e da existência do ConCidades, em relação ao fundo, tem-se em âmbito federal o FNHIS, recurso que compõe o orçamento do SNHIS.

O FNHIS seria gerido por Conselho Gestor (CGFNHIS) que, segundo artigo 10º da Lei Federal 11.124/2005, foi composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder

Executivo, e representantes da sociedade civil (BRASIL, 2005). A tabela 09, abaixo, permite-nos visualizar a distribuição dos assentos por órgãos.

TABELA 09
Composição do membros do CGFNHIS

Poder Público Federal		Sociedade Civil ¹	
<i>Quant</i>	<i>Órgão</i>	<i>Quant</i>	<i>Vinculação</i>
2	Ministério das Cidades	04	Movimentos populares
1	Ministério da Ciência e Tecnologia	03	Área empresarial
1	Ministério da Cultura	03	Área dos trabalhadores
1	Min. Desenvolvimento Social e Combate à Fome	01	profissionais, acad., pesquisa
1	Min. Planejamento, Orçamento e Gestão	01	Org. não governamentais
1	Ministério da Integração Nacional		
1	Ministério do Meio Ambiente		
1	Ministério da Fazenda		
1	Ministério da Saúde		
1	Ministério do Trabalho e Emprego		
1	Caixa Econômica Federal		
TOTAL	12	TOTAL	12

SOMA: 24

¹ Os membros da sociedade civil são eleitos pelo ConCidades.
Fonte: elaboração própria a partir de Brasil (2006a)

A importância do CGFNHIS reside, em grande parte, na necessidade de aprovação deste conselho para todas as ações de dispêndio dos recursos e da sistemática operacional dos programas financiados deste fundo. Além da aprovação do CGFNHIS, havia Instruções Normativas promulgadas pelo Poder Executivo Federal que regulamentavam as ações programáticas do FNHIS. A tabela nos permite aferir que não se encontra, na estrutura decisória de aplicação de recursos do FNHIS, a representação dos governos subnacionais. O CGFNHIS é uma estrutura de decisão interna do Governo Federal com a sociedade civil e atores ligados à temática habitacional.

Em termos federativos, tanto a estrutura do SNHIS quanto do FNHIS não criam instâncias de negociação e pactuação entre os três níveis de governo. As barganhas parecem se aproximar cada vez mais de uma relação entre principal e agente, onde o primeiro remunera o último para implementar determinados programas, sob moldes desenhados pelo primeiro. A interação entre ambos se aproxima de um jogo com uma única rodada em que,

dadas as condições fixadas pelo Executivo Federal, governos subnacionais escolhem entre aderir ou não.

Neste desenho, os governos subnacionais foram considerados peças fundamentais para a implementação do PlanHab, mas as limitações na sua estrutura burocrática e institucional se tornaram obstáculos à superação do déficit habitacional (BRASIL, 2009b). Do ponto de vista do Governo Federal, a situação é de despreparo em termos de capacidade administrativa, em vista do que se tem realizado um esforço de capacitação por parte do MCid, “na forma de cursos, presenciais e a distância, seminários, publicações orientações” (BRASIL, 2009, p. 50). Além de articular os governos subnacionais, o SNHIS pode ser entendido como uma estratégia nacional para aumentar as capacidades de planejamento em termos técnicos e institucionais dos estados e municípios.

No entanto, a criação do SNHIS se deu em 2005 – regulamentada por meio do Decreto n. 5.796, de 06 de junho de 2006. O primeiro prazo estipulado para cumprimento das exigências advindas da adesão ao SNHIS, pelos governos subnacionais, foi dezembro de 2007, quando deveria ser apresentada legislação referente ao conselho e fundos, e dezembro de 2009, para apresentação do Plano de Habitação, segundo a Instrução Normativa Federal n.2, de 2007. Estes prazos foram adiados seguidas vezes.

Primeiramente, a apresentação da legislação referente aos conselhos e fundos foi adiada para dezembro de 2008, sendo mantida a data de 31 de dezembro de 2009 para a entrega do Plano de Habitação (Resolução n. 15, de 19 de março de 2008, do Conselho Gestor do FNHIS). Em 2009, adiou-se novamente a data de entrega da documentação para dezembro de 2010. No ano de 2010, a Instrução Normativa Federal n. 85, de 28 de dezembro de 2010 postergou a entrega da documentação para dezembro de 2011. No ano de 2011, foram definidas novas datas: julho de 2012, para os municípios de pequeno porte populacional; e dezembro de 2012, para os Governos Estaduais, o Distrito Federal e municípios de maior porte.

Sob o adiamento contínuo dos prazos, governos estaduais, do Distrito Federal e dos municípios estiveram automaticamente, de 2007 até o final de 2012, em situação “regular” no SNHIS. O repasse de recursos podia ser realizado, pois só se consideraria em situação de “pendência” aqueles que não cumprissem o prazo. Até que cada novo prazo fixado se esgotasse, não se poderia proibir o repasse de recurso do FNHIS aos governos subnacionais, não havendo situação de irregularidade.

Esta situação trouxe vantagens para os atores subnacionais, pois prorrogaram os custos para aderir ao sistema enquanto os benefícios (o repasse de recursos) eram usufruídos. Do

ponto de vista do Governo Federal, estas postergações tiveram como consequência que a execução das políticas pelos governos subnacionais viesse a ocorrer sem que os procedimentos previstos para o planejamento tivessem sido concluídos.

Em linhas gerais, o que o Governo Federal buscou fomentar com a criação do SNHIS foi induzir ações voltadas para a política habitacional de maneira integrada, através da provisão de recursos financeiros e execução por parte dos governos subnacionais segundo diretrizes de cada programa ou ação formulada a nível central. Entre seus aspectos inovadores e positivos, estava a percepção de que as capacidades institucionais sejam instrumento importante para atingir os objetivos e propostas do PNH, que vão além da produção de unidades habitacionais.

Mas não se pode concluir, ainda, se o SNHIS tenha sido uma estratégia de indução bem ou mal sucedida por parte do Governo Federal. A partir dos programas e ações que compõem este sistema, bem como as regras de repasse de recursos e das possibilidades de utilização dos mesmos, seria possível entender se a estratégia do SNHIS de integrar todos os níveis de governo foi, de fato, eficiente. Poderemos também analisar os comportamentos dos governos subnacionais em termos de adesão ao modelo proposto.

3.2.1 Programas Federais no âmbito do SNHIS

Para identificar os programas federais no âmbito do SNHIS, realizou-se pesquisa documental através do sítio virtual do MCid e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a fim de coletar dados e informações oficiais sobre os programas e atividades ligadas ao setor de habitação. Através destes, foi possível visualizar os Manuais que regulamentam as ações orçamentárias dos programas. Também foi consultado o Plano Estadual de Habitação de Minas Gerais (PEH-MG), produzido pelo Governo do Estado de Minas Gerais, que contém material pertinente às atividades exercidas pelo Governo Federal no setor habitacional. Eventuais materiais de divulgação produzidos pelo Poder Executivo do Governo Federal e disponibilizados em meio digital ou impresso também foram consultados como fonte de dados e informação. Ainda, buscou-se no Diário Oficial da União, a legislação pertinente às ações executadas por este nível de governo.

No que se refere aos valores investidos e despendidos pelo Governo Federal, a principal fonte de dados foi o Plano Plurianual (PPA) dos anos 2004-2007, 2008-2011, e 2012-2015. Como instrumento de planejamento realizado a cada quatro anos, prevê o

detalhamento de programas, projetos e ações de governo para este período. Os PPAs se encontraram disponíveis virtualmente para consulta nos sítios virtuais dos órgãos públicos.

Uma vez elencados os programas, a seleção seguiu uma combinação de critérios. Em primeiro lugar, se o programa de ação direta ou correlata seria vinculado exclusivamente ao Ministério das Cidades, coordenador do Sistema e, nos termos desta dissertação, “agente formulador”. Por isso foram desconsideradas ações correlatas à habitação executadas por outros ministérios, como é o caso dos programas de saneamento básico promovidos pelo Ministério da Saúde e Fundação Nacional de Saúde (FUNASA).

Em segundo lugar, foram desconsiderados os programas do MCid que não faziam parte do sistema, como é o caso do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), de grande visibilidade desde seu lançamento, em 2009. Em terceiro, como este trabalho analisa a relação entre os entes federados na política habitacional, foi desconsiderada a análise dos programas vinculados ao MCid e integrantes do SNHIS cujo agente executor (ou proponente) do programa não seja um ente federado³³. Tendo em vista que o estudo de caso se concentra no Governo do Estado de Minas Gerais, a análise institucional dos programas federais no âmbito do SNHIS se refere àqueles que o Governo Estadual pode acessar recursos e executar as diretrizes do programa em sua esfera de competência.

Uma vez identificados os programas, realizou-se análise documental do seu marco regulatório, desde a Lei ou Decreto de sua criação até o regulamento mais recente que rege sua atuação. A partir do marco regulatório, teve-se conhecimento das seguintes informações: i) os objetivos do programa; ii) a fonte de recursos que garante o seu funcionamento; iii) o público-alvo; e iv) forma de atuação do proponente. Estas foram consideradas essenciais para entender a relação existente entre o Governo Federal e Estadual na definição de suas competências administrativas e financeiras.

Não estava disponível no marco regulatório para nenhum programa a periodicidade segundo a qual o programa seria ofertado. Esta informação foi levantada a partir da disponibilidade dos manuais e chamadas disponíveis nos meios eletrônicos e materiais impressos de divulgação do Ministério das Cidades observado entre os anos de 2006 a 2012, período posterior à regulamentação do SNHIS e prazo limite para adesão dos governos subnacionais.

³³ O termo “agente executor” é utilizado, ao longo do trabalho, para se referir ao órgão responsável pela produção e comercialização da casa própria, o bem que é o carro-chefe de atendimento público. Ver mais informações no capítulo 2.

Os critérios aqui mencionados levaram à seleção de 2 (dois) programas: o Programa Habitação de Interesse Social (HIS); e o Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (UAP). Tendo em vista que o período temporal analisado nesta dissertação é de 2003 a 2012, a alocação de recursos e a seleção de propostas para execução dos programas analisados levará em conta três PPAs: 2004-2007; 2008-2011; e 2012-2015.

3.2.1.1 Programa Habitação de Interesse Social (HIS)

O Programa Habitação de Interesse Social (HIS) interveio na política habitacional a partir de dois objetivos. O primeiro seria o desenvolvimento institucional, em que o Governo Federal transferiria recursos aos governos subnacionais para que estes aumentassem sua capacidade de planejamento e gestão. O segundo estaria no incremento e reposição de unidades habitacionais, ambos componentes dos indicadores do déficit habitacional. Nesse sentido, envolveria a produção de unidades habitacionais.

A ação do primeiro objetivo, aumento da capacidade institucional, levou o nome de “Ação de apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social – PLHIS”. Quem a coordenou, dentro do MCid, foi o Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica (DICT), da Secretaria Nacional de Habitação (SNH). O objeto final seria o PLHIS elaborado ou revisado, de acordo com as normas estabelecidas pelo Governo Federal. Este instrumento teria como principal utilidade a adesão dos governos subnacionais ao SNHIS, uma vez que seria uma das obrigações previstas na lei que o criou.

O Governo Estadual poderia ser tanto o agente executor (ou seja, o responsável direto pelo produto final) da ação quanto seu proponente (o que significa dizer que não necessariamente sua participação resultará no produto final da ação). Nesta segunda opção, o Governo Estadual captaria recursos para fomentar a ação de elaboração do PLHIS dos seus municípios. Isso significa dizer que haveria transferência financeira – via FNHIS – do Governo Federal aos estaduais e que estes transformariam os recursos financeiros em capacidades técnicas para capacitar os governos municipais na elaboração do PLHIS municipal. Não seria possível repassar os recursos recebidos para os municípios, mas os governos estaduais deveriam promover cooperação técnica para com os mesmos, no sentido de orientá-los e acompanhá-los na elaboração dos seus planos.

Uma vez elaborados, os planos deveriam ser enviados à CEF, órgão responsável por verificar se todos os itens que compõem o PLHIS foram corretamente elaborados. Esta condição independeria se o governo subnacional recebeu ou não recursos para elaboração do

PLHIS. Uma vez recebido o ateste, os municípios ou governos estaduais cumpririam com as obrigações advindas da adesão ao SNHIS. O principal benefício do Governo Federal ao criar esta ação seria a garantia de que tais obrigadoriedades fossem cumpridas pelos governos subnacionais. O fomento da capacidade institucional criaria, nos estados e municípios, maior conhecimento acerca da sua realidade local, aumentando a demanda por outros programas e ações específicas que visem sanar os problemas habitacionais das inúmeras realidades que coabitam a federação.

Já para os governo subnacionais, o principal benefício estaria no repasse de recursos para executar ações que, à princípio, seriam obrigoriedade do próprio SNHIS e que, não necessariamente, trariam retorno imediato a estes entes federados. O principal custo ao receber o recurso está na execução do mesmo. Não haveria garantias de que o PLHIS viesse a ser elaborado por gestores públicos, pois empresas de consultoria poderiam ser contratadas para elaborar os planos, recebendo os recursos advindos do Governo Federal. Assim, é possível questionar se o fomento à capacidade institucional será realmente alcançado, ainda que o objeto da ação – o plano elaborado – seja entregue.

Em relação aos valores repassados e executados, para os Governos Estaduais e o Distrito Federal, o valor máximo de repasse seria de R\$ 250.000,00. Não houve critério adicional para que o valor fosse maior ou menor. O que se esperava era contrapartida dos estados, que podia ser tanto financeira quanto prestada por bens e serviços. Para os municípios, a transferência de valores estaria condicionada ao tamanho da população local: valor mínimo de R\$ 10.000,00 e máximo de R\$ 60.000,00 (BRASIL, 2007). As Regiões Metropolitanas não estão inclusas como categoria específica desta ação.

Para os anos em que houve seleção de propostas, os governos subnacionais que acessaram recursos e os valores investidos por ano de seleção estão resumidos na tabela 10, abaixo.

TABELA 10

**Relação De Municípios, Governos Estaduais e Distrito Federal Selecionados Para a Ação
“Apoio À Elaboração De Plano Local Habitacional De Interesse Social” (2007-2010)**

UF	No total de municípios	Municípios Contemplados				Total de municípios selecionados	% de municípios selecionados em relação ao total do Estado	Ano de Seleção do Estado
		2007	2008	2009	2010			
AC	22	16	-	6	-	22	100,00	2008
AL	102	2	6	23	24	55	53,92	2008
AM	62	5	3	6	3	17	27,42	2008
AP	16	5	-	-	-	5	31,25	2008
BA	417	81	19	25	44	169	40,53	2008
CE	184	91	32	9	13	145	78,80	2008
DF	1	-	1	-	-	1	100,00	2008
ES	78	10	5	2	12	29	37,18	2008
GO	246	30	30	13	2	75	30,49	2008
MA	217	15	9	10	27	61	28,11	2008
MG	853	32	34	54	30	150	17,58	2008
MS	78	9	8	4	6	27	34,62	2008
MT	141	10	9	3	13	35	24,82	2008
PA	143	30	24	17	8	79	55,24	2008
PB	223	123	2	12	5	142	63,68	2008
PE	185	70	5	21	16	112	60,54	2008
PI	223	1	14	32	6	53	23,77	2008
PR	399	54	18	25	11	108	27,07	2008
RJ	92	29	16	8	5	58	63,04	2008
RN	167	5	11	3	7	26	15,57	2009
RO	52	16	4	4	-	24	46,15	-
RR	15	1	1	2	-	4	26,67	2008
RS	496	68	34	34	14	150	30,24	2008
SC	293	40	41	33	19	133	45,39	2008
SE	75	11	2	10	7	30	40,00	2008
SP	645	77	47	51	30	205	31,78	2008
TO	139	11	3	2	6	22	15,83	2008
TOTAL	5564	842	378	409	308	1937	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos pelo Senado Federal (BRASIL, 2013b) e Ministério das Cidades (BRASIL, 2008a, 2008b).

Houve seleção de propostas para os anos de 2007, 2008, 2009 e 2010. O aporte de recursos foi contínuo, mas não necessariamente constante em termos de volume: R\$ 35.653.598,95 no primeiro ano; R\$ 26.688.252,45 para o ano de 2008; R\$ 19.990.000,00 para o ano de 2009; e o último ano de seleção de propostas contou com aporte de R\$ 19.993.573,22.

As proporções de municípios que captaram recursos para a ação foram heterogêneas entre os estados. Apesar de somente o estado de Rondônia não ter captado recurso para ação, não há relação entre o Governo Estadual e municipal na elaboração de propostas. O caso de Rondônia foi emblemático, uma vez que, ainda que o estado não tivesse captado recursos, quase 50% dos seus municípios o fizeram. Em alguns estados, houve grande adesão municipal, como é o caso do Acre, com 100% dos municípios, e do Ceará, com mais de 70%. Para outros, a adesão dos municípios foi muito pequena, como é o caso de Minas Gerais, que com o maior número de municípios do Brasil - 853 (oitocentos e cinquenta e três) ao todo - teve somente 150 destes captando recursos. Ao todo, dos 5.564 (cinco mil, quinhentos e sessenta e quatro) municípios brasileiros, aproximadamente 35% foram contemplados com recurso.

Para os demais municípios que não foram contemplados com aporte de recursos federais nesta ação para elaboração do PLHIS consideramos os seguintes cenários. Em primeiro lugar, os municípios podem não ter conseguido elaborar o PLHIS, o que os coloca em situação de “pendência” no SNHIS. Outra possibilidade é os municípios terem sido contemplados com capacitação estadual para realizar esta mesma ação de elaboração do PLHIS, o que indica que os municípios receberam aporte financeiro (indireto) e técnico (através de capacitação dos gestores públicos municipais). Por fim, os municípios que não receberam recurso federal podem ter realizado a elaboração do plano com recursos próprios, sem depender das instâncias federativas superiores.

Neste desenho, o Governo Estadual tem poucos recursos a seu favor para executar aquilo que está previsto a ele no desenho institucional do SNHIS. Enquanto agente fomentador da política habitacional nos seus municípios, a elaboração simultânea dos Planos Habitacionais temáticos dificulta a assimilação de ambas as demandas. Há uma equiparação entre os níveis estadual e municipal proposto pelo SNHIS que dificulta o exercício de cada nível de governo, tendo em vista suas próprias capacidades. A restrição no uso dessa autonomia adquirida é um custo, e não um benefício oferecido pelo SNHIS.

A partir do ano de 2011, não houve mais seleção de propostas porque o MCid lançou, neste mesmo ano, Instrução Normativa que alterou o tipo de entrega do PLHIS. Para os

municípios com porte populacional de até 50 mil habitantes, o Plano de Habitação poderia ser elaborado através de uma versão simplificada, disponível no sítio eletrônico do Ministério das Cidades.

Este novo formato, intitulado “PLHIS simplificado”, condensaria as informações contidas na versão anterior, e passaria a ser entregue virtualmente. Esta instrução valeria inclusive para os municípios que já tivessem firmado, anteriormente, contrato com o MCid para a ação de “apoio à elaboração de Planos de Habitação de Interesse Social – PLHIS” (BRASIL, 2011).

Não podemos concluir, no entanto, que esta ação tenha sido um exemplo de indução do Governo Federal através de incentivo financeiro. A necessidade de criar esta ação veio de uma obrigatoriedade estabelecida pelo próprio Governo Federal. Nesse sentido, os recursos foram destinados a uma ação que, até 2005, era inexistente. Despender recursos para sanar uma demanda própria do Governo Federal é uma oferta atraente, mas não necessariamente a torna um instrumento de poder político utilizado pelo nível central a seu favor. Em outras palavras, a solução ofertada simboliza a resposta para um problema que não se constituía, até então, como uma atividade executada pelos governos subnacionais.

O instrumento criado também se mostra ineficiente enquanto poder político exercido pelo Governo Federal ao se considerar os constantes adiamentos para entrega das obrigatoriedades de adesão ao SNHIS. Mesmo com o aporte de recursos, a ação enfrentou dificuldades na sua execução, que serão mais bem entendidas no estudo de caso empírico proposto neste trabalho, no capítulo 04.

O convencimento do Governo Federal para com os governos subnacionais da importância desta ação perpassava o recurso financeiro em si. A ação não geraria resultados imediatos, e não produziria um bem tangível. Em outras palavras, esta proposta visava apenas o desenvolvimento da capacidade institucional dos governos subnacionais e não produção de unidades habitacionais. Para os estados e municípios (níveis locais e de contato mais próximo com os cidadãos), a visibilidade política das ações é, por vezes, instrumento mais importante do que aquelas cujo retorno é em longo prazo.

É necessário lembrar também que não necessariamente o repasse de recursos implicaria na existência de uma participação efetiva no Sistema por parte dos seus membros, seja em nível central ou local. Se a adesão estadual parece ter sido bastante abrangente - uma vez que somente o Governo Estadual de Rondônia não acessou os recursos (BRASIL, 2013a) -, isto não significa dizer que todos os governos estaduais operaram seus programas

habitacionais com recursos advindos das regras colocadas por este sistema, ou que, até mesmo, o Plano elaborado tenha sido entregue à CEF.

Portanto, esta ação do Governo Federal poderia ser entendida como uma primeira iniciativa voltada para a adesão ao SNHIS e não, necessariamente, uma indução. Cria-se um Sistema Nacional cuja adesão não é obrigatória, estabelecem-se regras para aqueles que dele fizerem parte e, como contrapartida, coloca-se como incentivo financeiro um valor que cobre, apenas parcialmente, os custos políticos do governo subnacional para a adesão do nível local.

Passemos então a expor, com mais detalhes, o segundo objetivo do programa HIS: a produção de unidades habitacionais. Foram duas as ações voltadas para este fim. A primeira delas foi denominada “Ação de provisão habitacional de interesse social”. O principal objetivo seria apoiar os governos subnacionais na melhoria das condições de acesso da população com renda familiar mensal de até R\$ 1.050,00 (um mil e cinquenta reais) à moradia digna, regular e dotada de serviços públicos, em localidades urbanas e rurais (BRASIL, 2013d).

Para tanto, a ação se subdividiu nas seguintes modalidades³⁴: i) produção ou aquisição de unidades habitacionais em áreas que dispusessem, no mínimo, “de acesso por via pública, de soluções adequadas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica” (BRASIL, 2013d, p. 12); ii) produção ou aquisição de lotes urbanizados, definidos em área urbana, dotadas das mesmas condições citadas na modalidade anterior; e iii) requalificação/reforma/melhoria de imóveis, o que significou intervenção ao espaço urbano conjugada com a realização de obras e serviços destinados a

- c.1) mudança de uso ou reabilitação/reforma/melhoria de imóveis existentes, ocupado ou não, visando à produção de unidades habitacionais e usos correlatos; ou
- c.2) reurbanização ou reparcelamento ou reconstrução de edificações ou terrenos, que resulte em unidades habitacionais (BRASIL, 2013d, p. 12).

Esta ação buscava enfrentar um problema urbano histórico: o acesso à terra urbanizada e à moradia pelas famílias de baixa renda. Todas as modalidades desta ação seriam executadas pelo Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários, da SNH. As seleções para esta ação foram realizadas nos anos de 2007, 2008 e 2009, e assim como a ação anterior, estavam previstas no PPA de 2004-2007 e 2008-2011³⁵.

³⁴ Em uma mesma área de intervenção, os proponentes podem optar por mais de uma modalidade simultaneamente.

³⁵ A partir do ano 2012, a ação “apoio à provisão habitacional de interesse social” passou a fazer parte do programa Moradia Digna no PPA 2012-2015, contando com as mesmas modalidades estabelecidas anteriormente.

A terceira ação analisada a partir do programa HIS foi denominada “Apoio à Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social”. Como o título sugere, presta-se assistência técnica às famílias de baixa renda para a construção, reforma, ampliação ou construção da moradia. Cada família recebe atendimento individual para a elaboração de projetos de engenharia e arquitetura; o acompanhamento da execução das obras; e a regularização fundiária do terreno, quando necessária (CAIXA, 2013c).

Os recursos voltados para a assistência técnica tiveram como composição do investimento a assistência técnica individual (projeto técnico e ações de acompanhamento da execução da obra); assistência técnica coletiva (projetos técnicos, jurídicos e de trabalho social); e assistência técnica para mobilização e organização comunitária (implantação do projeto de mobilização e organização comunitária, ou de regularização fundiária) (BRASIL, 2007). Assim como para as ações anteriores, houve propostas aprovadas nas seleções dos anos de 2007, 2008 e 2009.

As ações voltadas para a produção da unidade habitacional - seja pela construção direta ou pelo serviço de assistência técnica – foram ofertadas aos governos subnacionais via chamadas do Ministério das Cidades. A partir delas, os interessados elaboraram propostas e planos de trabalho, que posteriormente foram selecionados pelo Governo Federal.

O principal instrumento para mobilizar os recursos para a execução destas ações, em nível federal, foi o FNHIS. Tendo em vista que a atividade de provisão da casa própria seria uma atividade de grande dispêndio financeiro e com longo prazo para financiamento, a eficiência desta ação dependeria, em primeiro lugar, da sustentabilidade financeira e do volume de recursos aportados pelo FNHIS.

A capacidade de atendimento do Governo Federal a todos os estados e municípios seria o segundo critério de avaliação da eficiência das ações analisado. Apesar da necessidade de ofertar volume considerável de unidades habitacionais aos 26 governos estaduais, distrito federal, e mais de 5000 municípios, a capacidade financeira do Governo Federal ainda estaria sob suspeição, uma vez que os recursos do FNHIS advêm do Orçamento Geral da União (OGU) e que não haveria previsão constitucional das fontes. Ainda que haja valores previstos no planejamento orçamentário do governo, estes poderiam ser alterados por critérios políticos, prejudicando o andamento das ações futuras.

Como será visto ao longo deste capítulo, os recursos do FGTS – de grande importância política e financeira na história desta política pública - não estavam entre as fontes financeiras do FNHIS. Isto trouxe problemas de concorrência na estratégia de indução do Governo Federal no setor de política habitacional. Como resultado, a credibilidade do

programa e do SNHIS, e a própria imagem do próprio Governo Federal foram colocadas em suspenso.

Por fim, ao centralizar o planejamento e as fontes de recurso em um único Sistema Nacional, é clara a posição do Governo Federal enquanto agente formulador da política habitacional. No entanto, não se pode negar que os governos subnacionais – com destaque para os Governos Estaduais – também tenham exercido papel importante na definição das propostas e critérios de atendimento às localidades de cada território. Por isso, a eficiência da ação também leva em conta o papel dos governos subnacionais, ao buscar os programas do SNHIS como alternativa para sanar seus problemas habitacionais.

É necessário lembrar que desde o período da redemocratização, muitos governos estaduais executam seus próprios programas habitacionais, muitos deles anteriores ao SNHIS, e muitos possuíam o mesmo objetivo: a produção de unidades habitacionais. A interseção de ambos será analisada no capítulo 4 deste trabalho. Mas a existência de programas tanto em nível estadual quanto federal (via SNHIS) já nos permitiria afirmar que, no período Lula e Dilma, há dois agentes operadores da política habitacional: os governos Federal e Estadual.

3.2.1.2 Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precário (UAP)

O apoio do Governo Federal aos Governos Estaduais e municipais, neste programa, teve objetivos abrangentes, sendo até mesmo consideradas atividades habitacionais correlatas, por não envolver a produção das unidades habitacionais (MINAS GERAIS, 2010). As intervenções realizadas envolveram ações de regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade, todas em áreas consideradas inadequadas à moradia ou aquelas em situação de risco. O termo popular mais conhecido para essa condição de moradia precária é “favela”. No entanto, a metodologia da Fundação João Pinheiro para o cálculo do déficit habitacional e a coleta de dados realizada pelo IBGE reconheceu o termo “aglomerado” como também parte do subnormal:

conjunto constituído por no mínimo 51 unidades habitacionais (casas, barracos, etc) ocupando ou tendo ocupado, até o período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. Em sua maioria são carentes de serviços públicos essenciais (FJP, 2009, p. 33).

Embora se pudesse esperar que todos os domicílios localizados nesses aglomerados fossem considerados inadequados ou parte do déficit habitacional, os dados coletados pelo

IBGE não confirmaram tal expectativa: do total de domicílios localizados nos aglomerados subnormais, 13,5% foram consideradas como parte da carência habitacional (FJP, 2009).

Não se pode negar que as condições de habitabilidade sejam, por vezes, específicas e demandem intervenções que visem sanar tais problemas peculiares. É nesse sentido que a principal ação do programa intitulou-se “Apoio à melhoria das condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários” e se destinou a promover a urbanização dos assentamentos precários. Os destinatários finais desse programa foram as famílias com renda familiar mensal de até R\$ 1050,00 (mil e cinquenta reais), residentes em assentamentos humanos precários (BRASIL, 2007).

A seleção de propostas para este programa ocorreu nos anos de 2007, 2008 e 2009. No ano de 2007, abriu-se o manual para apresentação de propostas com duas ações. A primeira delas foi descrita anteriormente sobre o nome de “Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários”. A segunda ação foi a de “Apoio à Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas” (também conhecida como “Papel Passado”), e teve como objetivo implementar ações de regularização fundiária de assentamentos urbanos, a fim de integrá-los legalmente à cidade (BRASIL, 2007).

A fonte de recursos para esta segunda ação foi o OGU, com contrapartida dos contratados, que podiam ser o Governo Estadual, do Distrito Federal e municípios; órgãos da administração pública direta autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista de qualquer esfera de governo; dirigentes máximos de entidades privadas sem fins lucrativos; e defensores públicos-gerais da União, Estados, e Distrito Federal (BRASIL, 2007).

A partir do ano de 2012 com o PPA 2012-2015, o UAP também passou a compor o programa Moradia Digna, com duas ações: Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários, financiado com recursos do FNHIS; e a ação apoio à urbanização de assentamentos precários, financiada com recursos do OGU (BRASIL, 2013c).

Este programa representou um significativo aporte financeiro e institucional do Governo Federal, aos governos subnacionais, para solucionar o problema das favelas. Além da dificuldade habitacional, as favelas concentram graves problemas de saneamento urbano, iluminação pública, pavimentação, e salubridade (MARICATO, 2008). Ao invés de realizar a transferência das famílias que ali habitam para outro local, a política governamental deu ênfase à urbanização, como é o exemplo desta ação.

Em termos federativos, este programa previa, de fato, cooperação governamental entre os três níveis de governo na realização de uma atividade conjunta, visando o bem-estar dos

cidadãos. O principal fator explicativo para tal é a concatenação das capacidades já existentes em cada nível. O Governo Federal exerceria as funções de agente formulador e financeiro, uma vez que a chamada para este programa segue as diretrizes do MCid. Além disso, os recursos seriam financiados pelo FNHIS, com transferência deste fundo aos fundos estaduais e municipais.

Em relação aos Governos Estaduais, aqueles que captam recursos para este programa atuariam como agentes executores e financeiros. A execução poderia ser realizada por órgãos da administração direta ou indireta, como é o caso das COHABs. Para tanto, seria obrigatória a apresentação de contrapartida nos programas que compõem o SNHIS, de forma que caberia também aos governos estaduais aportar recursos em ações habitacionais. Nesse sentido, operações financeiras também seria função dos Governos Estaduais.

Os municípios também atuariam como agentes executores, principalmente nas atividades deste programa ligados à regularização fundiária. Segundo a Constituição Federal, são de responsabilidade dos municípios as questões ligadas à promoção do ordenamento territorial e ao planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (BRASIL, 2010a).

O retorno esperado com esta ação seria uma melhoria nas condições de moradia, problema social e urbano presente nas grandes (e também médias) cidades brasileiras há décadas. Neste caso, a concentração das diretrizes em âmbito nacional poderia se mostrar eficiente, ao distribuir e articular as ações entre os três níveis de governo. A indução vertical marcaria este programa da seguinte forma: a criação do programa federal foi planejada em nível central, que definiu os critérios de atendimento do programa, bem como o montante de investimentos; aos Governos Estaduais e municipais, coube a execução do mesmo, que para isso deveriam elaborar suas propostas e encaminhá-las ao Governo Federal.

3.3 A Execução do SNHIS: Aspectos Financeiros

O atual Sistema Financeiro de Habitação (SFH) preservou, em alguns aspectos, a mesma lógica de funcionamento desde sua criação, na década de 1960: a existência de dois subsistemas cada qual voltado para um grupo de faixa de renda: de um lado, o SNHIS, que atuaria nas famílias de baixa renda, enquanto, de outro, o Sistema de Habitação de mercado, que atuaria nas faixas de renda acima de cinco salários mínimos. Seu público-alvo reuniria os setores da sociedade identificados pelo Poder Público como, historicamente, enfrentando dificuldades de acesso à moradia e terreno.

A grande diferença, em termos financeiros, foi a criação do FNHIS, de caráter inédito até então. A redação final da lei que cria este fundo nacional, destinado exclusivamente às ações habitacionais, definiu como seu objetivo principal centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS. Segundo o artigo 8º da Lei Federal 11.124, de 2005, a composição dos seus recursos incluiu as seguintes fontes:

Art. 8º O FNHIS é constituído por:

I – recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, de que trata a Lei nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974;

II – outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FNHIS;

III – dotações do Orçamento Geral da União, classificadas na função de habitação;

IV – recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação;

V – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;

VI – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNHIS; e

VII - receitas decorrentes da alienação dos imóveis da União que lhe vierem a ser destinadas; e

VIII - outros recursos que lhe vierem a ser destinados. (BRASIL, 2006a).

Um dos aspectos que chama atenção no desenho do FNHIS é o fato de não ter sido definida uma fonte de recursos perene, que componha sua base orçamentária. Em termos de análise do planejamento público federal, o FNHIS se manteve como uma unidade orçamentária do OGU, mas que não tem valor fixo de investimento a cada novo ciclo de planejamento governamental. Isto denota certa vulnerabilidade política e até mesmo orçamentária, que pode acarretar em diminuição no total de investimentos voltados para o SNHIS em situações de restrição orçamentária. Dito de outro modo, todas as ações e programas têm previsão de recurso na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA), ambas aprovadas pelo Congresso Nacional (CAIXA, 2013b). Assim, a LOA autoriza a aplicação dos recursos nos Governos Estaduais e municipais, e a seleção das propostas é feita pelo agente formulador, o MCid, via CEF.

Vale destacar que não entrou na composição de fontes de recursos do FNHIS o FGTS, principal recurso utilizado para financiar as ações habitacionais. Este atualmente financia ação voltada para a produção de unidades habitacionais, através do programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), confirmando que há programas habitacionais federais que não compõem a cartela de opções ofertadas pelo SNHIS. Tal fato gera problemas na afirmação do SNHIS enquanto política habitacional do Governo Federal, item que será discutido na última seção deste capítulo.

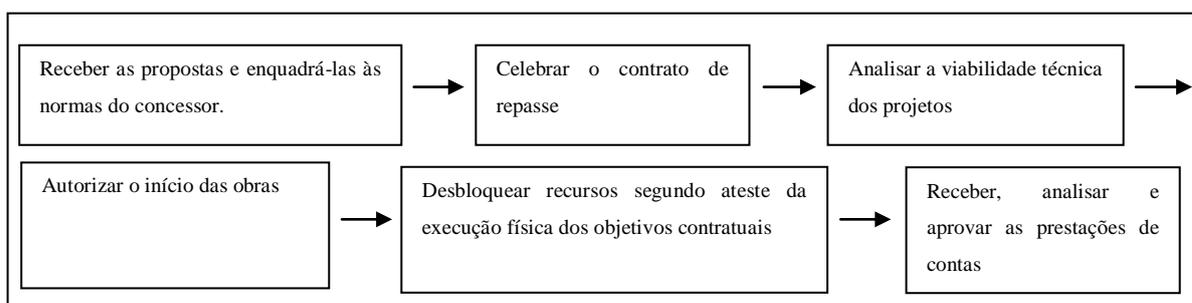
O repasse de recursos do Governo Federal aos Governos Estadual e municipal via FNHIS, deveria ocorrer por intermediação da CEF, enquanto transferência voluntária³⁶. O caráter dessa transferência indica tratar-se de recursos não-onerosos, o que significa dizer serem aqueles dos quais não é exigido retorno do valor repassado, mas apenas contrapartida do proponente. Esta seria calculada em valor correspondente aos percentuais estabelecidos pelo próprio MCid e em conformidade com a LDO vigente à assinatura do contrato.

Na maior parte dos casos, a contrapartida ser físicas (ou seja, aporte de recursos financeiros) ou por prestação de bens e serviços financeiramente mensuráveis, passíveis de compor o investimento (BRASIL, 2007). A principal via de execução dos programas do SNHIS seria por meio de Contrato de Repasse, em que cada ação executada exige um contrato distinto, com intermediação financeira da CEF. Além disso, para cada contrato realizado haveria um cronograma de execução orçamentário-financeira e ateste de execução física dos objetivos contratuais. Ao final, seria necessário realizar a prestação de contas, a fim de garantir que os objetivos do contrato tenham sido devidamente realizados.

A figura 01, abaixo indica o fluxograma das etapas executadas pela CEF em uma operação de repasse.

Figura 01

Fluxograma das etapas executadas pela CEF em uma operação de repasse para com os governos subnacionais



Fonte: elaboração própria a partir de Caixa (2013b).

Em linhas gerais, a operacionalização das transferências de recursos e execução dos programas e ações habitacionais assumiu o formato padronizado pela CEF. Este órgão terminou por exercer, portanto, as funções de agente financeiro do Governo Federal. Esta estratégia compôs a lógica proposta pelos Sistemas Nacionais, no sentido de controlar as ações dos governos subnacionais em termos de gastos e execução dos objetos que compõem os contratos de repasse. Assim, configurou-se uma dupla linha de controle e fiscalização sobre

³⁶ A discussão sobre o caráter das transferências em termos federativos foi realizada no capítulo 1 desta dissertação.

os governos subnacionais na estrutura do SNHIS: a sociedade civil via Conselhos Gestores; e o Governo Federal, via CEF.

Este pode ser entendido como um custo colocado aos governos subnacionais, no sentido de formatação da maneira através da qual a gestão dos recursos seria realizada. As transferências financeiras se encaixariam na modalidade fundo a fundo, e os recursos deveriam ser geridos por um Conselho Gestor, composto de forma paritária entre membros do poder público e da sociedade civil, no âmbito de cada unidade da federação. Por isso, a criação de um fundo seria uma das três obrigadoriedades advindas da assinatura do Termo de Adesão ao SNHIS e esta foi uma novidade na execução financeira da política habitacional para os governos subnacionais.

Ainda, muito embora o governo central possua capacidade burocrática, institucional e financeira para atuar como agente formulador e financeiro da política habitacional no período atual, a rigidez proposta pode ser entendida pelos governos subnacionais como parte dos custos de implantação, absorvidos no cálculo da adesão ou não aos programas, de modo a que a incorporação efetiva ao SNHIS só se dê caso os benefícios sejam satisfatórios ou superiores.

Até o momento, analisamos os programas e ações do SNHIS ofertados aos governos subnacionais. Também consideramos o aspecto institucional e financeiro do SNHIS e FNHIS, tanto em relação ao Governo Federal quanto aos governos subnacionais. A última seção deste capítulo faz um balanço dos resultados alcançados até o final do ano de 2012, em termos da adesão dos governos subnacionais ao SNHIS e em relação à organização do próprio Governo Federal diante das inovações colocadas por este sistema.

3.4 Obstáculos

Desde seu início operacional, o SNHIS tem dado mostras de não ter se colocado enquanto sistema habitacional capaz de cumprir com o artigo 3º da Lei Federal 11.124, de 2005, que o instituiu. De acordo com a legislação, “Art. 3º O SNHIS centralizará todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, observada a legislação específica” (BRASIL, 2005). No entanto, após a grave crise econômica de âmbito internacional, iniciada nos Estados Unidos da América em 2008, o Brasil, assim como os demais países, sofreu importantes impactos financeiros negativos. Com o objetivo de impulsionar a economia através do setor da construção civil, o Governo Federal criou, em 2009, o programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) voltado para o financiamento e produção de unidades habitacionais (BONDUKI, 2009; CARDOSO *et al*, 2011).

Entende-se o lançamento do programa como uma medida essencialmente econômica, de ação emergencial e anticíclica, no apoio ao setor privado para evitar o desemprego (BONDUKI, 2009). As metas do programa estão apresentadas na tabela 11, a seguir.

TABELA 11
Déficit acumulado e as metas do Programa Minha Casa, Minha Vida – distribuição do déficit por faixa de renda (2009)

Renda (em R\$)	Déficit acumulado		Metas do MCMV		Déficit acumulado atendido
	(em %)	(valor absoluto, em mil)	(em %)	(valor absoluto, em mil)	(em %)
Até 1.395	91	6.550	40	400	6
1.395 a 2.790	6	430	40	400	93
2.790 a 4.600	3	210	20	200	95
Total	100	7.200	100	1.000	14

Fonte: Elaborado por Bonduki (2009, p. 13), a partir de dados disponível pela Fundação João Pinheiro e pelo folheto de divulgação do programa Minha Casa, Minha Vida.

O programa foi positivo ao aportar mais recursos para o setor habitacional, contribuindo para a redução do déficit habitacional. A política de financiamento foi baseada na execução através de subsídios que, como a tabela 11 acima demonstra, atuaram em faixas de renda específicas. A meta em 2009 foi de financiar 1 (um) milhão de unidades habitacionais. O primeiro grande incentivo do programa foi voltado para a produção via setor privado, com a contratação de empreiteiras e construtoras para apresentarem os projetos à CEF (NASCIMENTO, TOSTES, 2011). O segundo incentivo dessa política foi a aquisição, via subsídio total, para as famílias de mais baixa renda (com maior concentração de déficit habitacional) e o subsídio parcial para as famílias entre três a seis salários mínimos, também para a aquisição da casa própria (BONDUKI, 2009). A fonte de recursos para bancar os subsídios permaneceu sendo o FGTS, e a principal estratégia do governo continuou via aquisição da casa própria.

Assim, percebe-se que se manteve a lógica de financiamento da casa própria via recursos federais, sendo o setor privado responsável pela produção. O que se observa, ainda, é que a relação estabelecida entre o SNHIS e o PMCMV é de subordinação do primeiro ao segundo, especialmente a partir de 2009. A lógica e o planejamento formulados para o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PlanHab) foram sistematicamente superados pela

lógica da produção habitacional em voga, através do Minha Casa, Minha Vida (BONDUKI, 2009; CARDOSO *et al*, 2011).

Para alguns autores, esta ação correspondeu a um deslocamento da centralidade do FNHIS na política habitacional (CARDOSO *et al*, 2011). Isto ocorreu devido à visibilidade política proporcionada pelo PMCMV, e também devido à criação do Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC), no ano de 2007. Este tinha três objetivos: acelerar o ritmo de crescimento da economia; aumentar o emprego e a renda e diminuir as desigualdades sociais e regionais; e manter os fundamentos macroeconômicos (inflação, consistência fiscal e solidez nas contas externas) (BRASIL, s/d).

A partir de então, vários programas federais passaram a seguir as diretrizes estabelecidas pelo PAC, como foi o caso do SNHIS. Esta subordinação foi, em primeiro lugar, programática: as ações habitacionais se voltaram para investimentos específicos, com destaque para a produção de unidades habitacionais e urbanização de assentamentos precários. Em segundo lugar, houve subordinação dos recursos do FNHIS ao PAC. Como a fonte financeira de ambos é a mesma, o OGU, a transformação do PAC como principal estratégia de crescimento econômico alterou a maneira pela qual todas as políticas de governo eram geridas. Isso ocorreu porque:

Diferentemente dos recursos do FNHIS, no entanto, os do PAC não estavam atrelados a quaisquer mecanismos de controle social ou a critérios institucionais de redistribuição, sendo a sua alocação prerrogativa exclusiva da Casa Civil da Presidência da República (CARDOSO *et al*, 2011, p. 4).

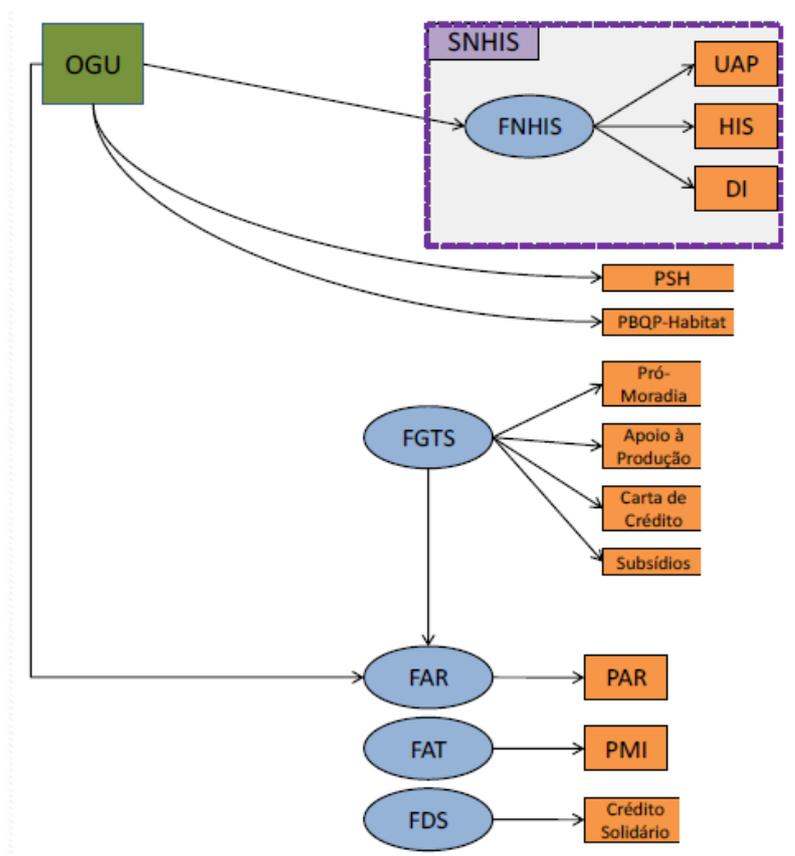
O que fica claro é que as regras operacionais dos dois programas são distintas, e muitas vezes se tornam concorrentes. Neste caso, prevalecem as regras do PAC. A principal justificativa é que este se tornou uma marca “que submete à sua ordem todos os programas governamentais com impacto no crescimento econômico, entre eles o FNHIS” (CARDOSO *et al*, 2011, p. 4). Os elementos apresentados por este autor sugerem que o SNHIS termine por se colocar como mais um programa voltado para promover políticas habitacionais, mas não necessariamente o único ou o centralizador das mesmas.

A subordinação da lógica social à do crescimento econômico não é recente na área de habitação e parece, novamente, estar presente como guia da ação governamental no governo Lula e Dilma (DUTRA, 2012). E, tendo em vista os atores que atuam na política habitacional, é forte a participação do setor privado e dos interesses ligados à construção civil. Assim, é questionável até que ponto a nova política habitacional promovida pelo SNHIS e pelas estratégias de ação propostas no PlanHab tenham aberto novos caminhos de execução de uma

nova política urbana que não exclusivamente a ação voltada para a produção de novas unidades habitacionais.

O período de implementação do PAC coincidiu com o segundo mandato de Lula, entre os anos de 2007 a 2010 e logo após, em 2011, com o governo da atual Presidente da República - Dilma Rousseff - deu-se início ao PAC 2, atualmente em execução pelo Governo Federal. É possível afirmar que há continuidade na orientação pelos princípios de crescimento econômico e desenvolvimento social do governo atual para com o anterior, um dos motivos que não torna incoerente a análise temporal proposta nesta dissertação, que vai de 2003 a 2012. A figura 02, abaixo, relaciona os programas habitacionais executados ao longo deste período.

Figura 02:
Programas Habitacionais do Governo Federal, por fonte de recursos
(2003-2012)



Abreviações: Desenvolvimento Institucional; Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); Fundo de Desenvolvimento Social (FDS); Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); Programa de Habitação de Interesse Social (HIS) Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS); Orçamento Geral da União (OGU); Programa de Arrendamento Residencial (PAR); Projetos Multissetoriais Integrados Urbanos (PMI); Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH); Programa de Urbanização de Assentamentos Precários (UAP).

Fonte: ARAGÃO, s/d, p. 5.

Conforme a figura 02, o OGU financia os programas do SNHIS através da dotação orçamentária do FNHIS, havendo também o aporte de recursos para o Programa de Subsídio à Habitação (PSH), e o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-Habitat)³⁷. Já os programas financiados pelo FGTS voltam-se unicamente para o problema do déficit habitacional; os governos subnacionais são os proponentes do programa Pró-Moradia, e para os demais a relação é direta entre o Governo Federal e os cidadãos. Os demais fundos (FAR, FAT e FDS) financiam programas voltados para o arrendamento residencial (FAR), projetos multissetoriais integrados urbanos (PMI) e a autogestão via cooperativas com o Programa Crédito Solidário (FDS).

Portanto, o SNHIS pode ser entendido como mais um programa voltado para atender à política habitacional, e não o sistema articulador e centralizador dos programas voltados para o interesse social, tal como era a sua proposta no ano de 2003. As próprias contingências colocadas pelo Governo Federal em sua política governamental para esta área de política pública podem ter minado a expansão e desenvolvimento do SNHIS. Esta constatação nos leva a questionar o seu papel de indutor da atual Política Nacional de Habitação.

Além da confusa organização burocrática e financeira existente dentro do Governo Federal, um segundo obstáculo para a institucionalização do SNHIS diz respeito a como seu desenho articula as relações entre os entes federados. E aqui, paradoxalmente, um dos principais problemas pode ter sido a completa adesão dos governos estaduais sem o pleno funcionamento dos instrumentos de regulação federal. Como mencionado anteriormente, o prazo para entrega das obrigações advindas da adesão, pelos estados e municípios, foi postergado várias vezes pelo CGFNHIS. Uma forte suposição, decorrente destas condições é que o cumprimento das obrigações advindas da adesão ao SNHIS também não tenha sido homogênea nos estados e municípios brasileiros.

Tendo em vista que este projeto se dedica à relação entre o Governo Federal e estaduais, a tabela 12, abaixo, nos permite visualizar o processo de adesão e cumprimento das obrigações ao SNHIS após o prazo final de entrega de toda a documentação, em maio de 2013.

³⁷ Para ambos, os proponentes são os governos subnacionais, mas não foram analisados neste trabalho porque não compõe a carta de programas do SNHIS.

TABELA 12

Situação dos Estados frente às exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), Lei Federal n. 11.124, de 2005

Estado	Situação ¹	Termo de Adesão ²	Lei de Criação do Fundo ³	Lei de Criação do Conselho ³	Plano Habitacional ⁴
Acre	REGULAR	23/04/2007	16/03/2009	16/03/2009	10/11/2011
Alagoas	PENDENTE	23/02/2007	19/04/2013	19/04/2013	04/10/2011
Amazonas	PENDENTE	22/02/2007	26/12/2008	26/12/2008	
Amapá	PENDENTE	26/04/2007	01/11/2012	01/11/2012	16/05/2012
Bahia	PENDENTE	27/12/2006	30/05/2012	30/05/2012	
Ceará	REGULAR	14/03/2007	29/12/2008	29/12/2008	14/05/2012
Distrito Federal	PENDENTE	05/03/2007	06/06/2008	06/06/2008	03/09/2012
Espírito Santo	PENDENTE	20/06/2007	01/09/2010	01/09/2010	
Goiás	PENDENTE	31/01/2007	23/12/2010	23/12/2010	
Maranhão	PENDENTE	27/12/2006	29/04/2008	29/04/2008	
Minas Gerais	REGULAR	23/04/2007	31/08/2012	31/08/2012	19/09/2011
Mato Grosso do Sul	REGULAR	28/12/2006	01/11/2012	01/11/2012	19/04/2013
Mato Grosso	PENDENTE	07/03/2007	21/09/2010	21/09/2010	25/01/2013
Pará	REGULAR	25/01/2007	11/01/2011	11/01/2011	29/04/2011
Paraíba	PENDENTE	13/03/2007	29/04/2008	29/04/2008	
Pernambuco	REGULAR	30/03/2007	30/04/2008	30/04/2008	31/12/2009
Piauí	PENDENTE	13/03/2007	29/04/2008	29/04/2008	
Paraná	REGULAR	09/05/2007	14/12/2007	14/12/2007	16/04/2013
Rio de Janeiro	REGULAR	21/03/2007	26/12/2007	26/12/2007	08/04/2013
Rio Grande do Norte	PENDENTE	26/01/2007	19/08/2009	19/08/2009	
Rondônia	PENDENTE	26/04/2007	09/12/2009	02/12/2010	
Roraima	PENDENTE	14/03/2007	18/03/2009	30/01/2013	30/01/2013
Rio Grande do Sul	PENDENTE	23/04/2007	27/06/2011	27/06/2011	
Santa Catarina	PENDENTE	11/05/2007	30/10/2008	30/10/2008	27/12/2012
Sergipe	PENDENTE	02/02/2007	30/04/2008	30/04/2008	18/12/2012
São Paulo	PENDENTE	19/06/2007	11/12/2012	11/12/2012	11/12/2012
Tocantins	REGULAR	14/02/2007	10/02/2011	10/02/2011	17/04/2013

1. Estar REGULAR significa que o ente cumpriu as exigências do SNHIS até o momento e pode receber desembolsos de contratos já firmados e também pleitear novos recursos. Estar PENDENTE impede o ente de receber desembolsos de contratos já firmados e também pleitear novos recursos.

2. As datas existentes na coluna TERMO DE ADESÃO correspondem a data de publicação dos Termos de Adesão ao SNHIS dos entes federados no Diário Oficial da União.

3. As datas existentes nas colunas LEI DE CRIAÇÃO DO FUNDO, LEI DE CRIAÇÃO DO CONSELHO e PLANO HABITACIONAL correspondem as datas de entrega dos referidos documentos à CAIXA.

4. Os campos não preenchidos indicam que o ente federado não aderiu ao SNHIS, ou não entregou o documento correspondente à CAIXA.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações referentes a maio de 2013, disponibilizadas pelo MCid através da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2013a).

Dos 26 (vinte e seis) estados que compõem a federação, 03 (três) assinaram o termo de adesão em 2006, e todos os demais a formalizaram no ano de 2007. À primeira vista, poder-se-ia dizer que o Governo Federal foi exitoso em sua estratégia de indução, dado a completa adesão de todos os estados. Este é o argumento defendido pela literatura, no sentido que uma estratégia de indução bem sucedida é aquela em que ocorre a adesão do maior número de governos subnacionais à estratégia colocada pelo Governo Federal (ARRETCHE, 2000). No entanto, passado o prazo limite para entrega das obrigações advindas da assinatura do termo de adesão, mesmo após 5 (cinco) anos de prazo, somente 09 (nove) se encontram em situação “regular”, o que representa 35% do total. Isso significa dizer que mais da metade dos Governos Estaduais não cumpriram com suas obrigações para adesão ao sistema e estão inabilitados para receber recursos dos programas que o compõem.

Este cenário nos leva a suspeitar, por um lado, da eficácia das regras colocadas pelo Governo Federal para adesão dos estados ao SNHIS. Em relação à entrega das leis do fundo e do conselho, as datas são muito distantes entre si, o que indica que cada Governo Estadual enfrentou diferentes processos de aprovação ou alteração de suas leis estaduais. Certamente este foi alvo de controvérsias, ainda mais porque o Governo Federal exigiu uma legislação aos moldes da federal para o âmbito estadual e municipal (BRASIL, 2009). Talvez esses instrumentos interfiram diretamente na organização estadual para a questão habitacional, o que representaria elevados custos políticos para estados cujos retornos podem não ser tão vantajosos.

O distanciamento entre as datas em que ocorreram as entregas de planos e os recorrentes adiamentos das datas para adesão poderiam também prejudicar o planejamento do Governo Federal. Se, como exemplo, o governo de Pernambuco terminou seu plano ainda em 2009, os governos de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul só o fizeram no ano de 2013, data posterior ao prazo estipulado. Não houve, dentre os anos de 2006 a 2012 a criação de novos programas habitacionais voltados para o nível de governo estadual. Isso significa dizer que não há benefícios para os estados que terminam antes ou depois do prazo estipulado para adesão ao sistema.

Provavelmente, a realização do Plano Estadual de Habitação de cada um dos estados brasileiros aponta para soluções habitacionais que seriam, no mínimo, distintas entre si para algumas linhas de ação. Nossa hipótese é, portanto, que os estados que aderirem ao SNHIS teriam necessidades diferentes para com a realização e consecução de seus objetivos

habitacionais. Caberia ao Governo Federal organizar estas demandas e beneficiar os estados com as vantagens que vieram do custo para adesão ao mesmo.

Mas esta não parece ser a realidade. O Governo Federal não dispõe de programas habitacionais regionalizados a condições climáticas e regionais específicas. Nesse sentido, a análise deste obstáculo nos leva a suspeitar que os programas ofertados pelo SNHIS tenham sido ineficientes para solucionar os problemas habitacionais. Este problema poderia decorrer de basicamente dois fatores, a título de hipótese.

Em primeiro lugar, têm-se as regras de acesso ao programa e a consequente autonomia dos governos estaduais em acessar e executar os recursos. Caso os custos de operacionalização sejam mais altos do que o benefício (seja em número de unidades habitacionais financiadas ou em aporte de recursos financeiros transferidos), é pouco provável que haja adesão. Isso significa dizer que o Governo Federal pode até ter criado um Sistema Nacional com adesão “formal” por parte dos governos subnacionais, mas que sua implementação de forma eficiente e eficaz dependerá diretamente dos incentivos institucionais aos governos subnacionais.

Em segundo lugar, a existência de programas concorrentes, tanto em nível federal quanto em nível estadual, cujos benefícios são maiores e os custos menores, para ambas as esferas de governo, que aqueles propostos pelo SNHIS. Neste caso, também seria esperada baixa adesão efetiva aos programas do Sistema Nacional que, caso sejam executados, indicam uma clara competição vertical.

Outro aspecto relevante a ser considerado como obstáculo à institucionalização do SNHIS diz respeito à CEF ser responsável por verificar e atestar a documentação entregue pelos governos subnacionais para adesão ao SNHIS. Especificamente, no caso da ação de elaboração do Plano Estadual – enquanto obrigatoriedade advinda da adesão ao sistema - é a CEF responsável pelo “ateste” do mesmo. Ainda que o conteúdo do plano seja o objeto do contrato para repasse de recurso – ação de “Ação de apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social (PLHIS)” - dificilmente poder-se-ia admitir que a CEF se encontrasse em condições técnicas de viabilizar o trabalho de planejamento idealizado pelo Governo Estadual. Em outras palavras, o julgamento de um trabalho técnico por membros de competências e atribuições em níveis distintos de governo seria arbitrária, pois as preocupações não são as mesmas. Este é um claro exemplo de atropelamento da autonomia subnacional a favor do planejamento centralizado.

A dificuldade no cumprimento das exigências poderia ser interpretada, pela literatura vigente, como baixa capacidade institucional dos Governos Estaduais para se incluírem no

SNHIS (ARRETCHE, 2003). No entanto, é necessário relativizar o termo “capacidade institucional”. O que buscamos argumentar ao longo deste capítulo é que o Governo Federal buscou criar um aparato burocrático e procedimental nos governos subnacionais que fosse semelhante ao seu em nível central. A dificuldade de adaptação deste novo modelo é uma das razões pela qual os Governos Estaduais cumprem, em sua maioria, somente com a adesão formal ao SNHIS.

Isso ocorre porque é necessário ter em vista que a função de agente executor da política da casa própria e a liberdade constitucional que o Governo Estadual assume na Constituição Federal de 1988 dotam-no de atributos que o SNHIS parece não maximizar. Caso o desenho institucional proposto pelo sistema não ofereça vantagens fortes o suficiente para superar os custos de aderir às regras, dificilmente haveria adesão. Um bom indicador das “vantagens” oferecidas é o tipo de programa ofertado, o aporte de recursos destinado e a frequência com que as propostas são feitas. No caso do SNHIS, não há muitos programas ofertados aos governos subnacionais e o aporte de recursos é relativamente menor que o de outros programas habitacionais. Não há, também, diferenciação entre os programas ofertados aos governos estaduais e aos municipais, enquanto proponentes e/ou agentes executores.

Isso significa dizer que, em relação aos municípios (enquanto ente federado de maior atuação para com a população local), os Governos Estaduais passariam a executar ações coordenadas pelo Governo Federal, cujos critérios e diretrizes seguem normas de pouca maleabilidade política. Os elementos aqui discutidos – em especial as atribuições dos estados no SNHIS e seu baixo nível de adesão - indicam, nesse sentido, um esvaziamento do seu papel e de sua autonomia decisória no âmbito do Sistema. As condicionantes impostas dão ampla autonomia ao Governo Federal, e parecem dificultar até mesmo a execução dos programas habitacionais por parte dos governos estaduais, quando subordinam as mesmas regras de execução aos governos municipais.

Haja vista o histórico de atuação da esfera estadual na política habitacional a partir do final dos anos 1980, alternativa possível estaria na execução de programas próprios a partir de suas diretrizes e recursos financeiros. O que se questiona, portanto, é o poder de indução do Governo Federal por meio do desenho institucional apresentado para o SNHIS, no sentido de produção de resultados e de organização das relações federativas no âmbito da política habitacional.

Este capítulo buscou apresentar a estratégia federal a partir da estrutura institucional do MCid, via programas ofertados pelo SNHIS, e as regras de desembolso dos recursos do FNHIS. As evidências disponíveis sugerem que os governos estaduais, assim como nos

períodos anteriormente analisados no capítulo 2, desenvolveram diferentes capacidades de financiamento e *expertise* para a condução de sua política habitacional.

O capítulo 4, a seguir, buscará aprofundar as hipóteses aqui levantadas enquanto obstáculos à efetiva adesão ao SNHIS a partir da análise da atuação do Governo Estadual de Minas Gerais na política habitacional. Este, atualmente, encontra-se em situação “regular” perante o SNHIS, o que favorece o entendimento acerca de como se dá o intercâmbio entre os programas de origem federal e os executados pelo próprio Governo Estadual.

4. A INDUÇÃO ESTADUAL: O CASO DE MINAS GERAIS

Ao tratar de políticas públicas em âmbito exclusivamente estadual, é necessário enfatizar a quase ausência de literatura que dá destaque às iniciativas estaduais na condução destas em termos de planejamento e implementação. Grande parte da literatura brasileira tem dado ênfase ao papel dos demais entes federados: de um lado, o Governo Federal na indução das políticas públicas nacionais; e de outro, os municípios como principais implementadores das políticas formuladas pelo governo central (FARAH, 1997).

No entanto, o nível de Governo Estadual possui, não somente capacidade de implementação de ações próprias, como processos internos de tomada de decisão que selecionam quais setores de políticas públicas ocuparão espaço prioritário de investimento, independente dos demais níveis de governo (JACOBY, SCHNEIDER, 2001). Segundo Marta Farah (1997), os programas implementados pelos Governos Estaduais são iniciativas que “se inserem em um processo mais geral de reformulação do papel do Estado e de seu padrão de gestão, que teve início nos anos 80” (p. 8). A partir de então, há novas propostas para a gestão das políticas públicas em nível subnacional, a fim de superar os seguintes pontos:

centralização decisória e financeira na esfera federal, fragmentação institucional, atuação setorial, clientelismo, padrão verticalizado de tomada de decisões e de gestão, burocratização e padronização de procedimentos, exclusão da sociedade civil dos processos decisórios, impermeabilidade das políticas e das agências estatais ao cidadão e ao usuário e ausência de controle social e de avaliação das políticas públicas (FARAH, 1997, p. 23)

Em estudo realizado no ano de 1996 acerca da posição dos governos estaduais brasileiros, diversos setores de políticas públicas partiram de iniciativas de cunho estadual; algumas delas se conjugaram a políticas centralizadas e de cunho federal, enquanto outras partiram de iniciativa da própria equipe de governo em nível subnacional. A tabela 13, abaixo, apresenta os números de iniciativas por área.

TABELA 13**Programas implementados pelos estados segundo a área governamental (1996)**

Área	Programas Inscritos ¹	
	Número de propostas	Porcentagem em relação ao total (%)
Educação	98	15,6
Saúde	81	12,9
Criança e adolescentes	50	8,0
Cultura, lazer e esportes	38	6,0
Formas de gestão e planejamento	38	6,0
Habitação	29	4,6
Participação popular	29	4,6
Desenvolvimento regional e local	21	3,3
Agropecuária e pesca	20	3,2
Desenvolvimento sustentável	18	2,9
Assistência social	18	2,9
TOTAL	629	100

1 Dados disponíveis no banco de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania, iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e da Fundação Ford.

Fonte: FARAHA, 1997, p. 14

Os dados apresentados na tabela acima para a década de 1990 indicam os setores de políticas públicas que foram objeto de iniciativas estaduais. As áreas de educação e saúde aparecem como primeiro e segundo colocados devido, entre outros fatores, às iniciativas legais propostas pelo nível central com a promulgação de leis federais que determinavam o papel dos entes federados na provisão dessas políticas.

Chama-se atenção neste trabalho para o fato que ações de âmbito estadual (e até mesmo municipal) na área de habitação foram empreendidas por diversos governos estaduais de forma autônoma (BONDUKI, 2008; CARDOSO, s/d), o que nos leva a crer que a principal reforma ocorreu na gestão dos programas de políticas públicas. A proposta envolve, neste caso, aspectos ligados à capacidade administrativa, a saber: estrutura de tomada de decisão; formação e qualificação de servidores; valorização do funcionalismo; criação de sistemas de apoio às decisões (tal como banco de dados); criação de sistemas de avaliação de desempenho; adoção de programas de qualidade e produtividade; e redução de custos (FARAHA, 1997).

Nesse sentido, a partir do estudo de caso do Governo do Estado Estadual de Minas Gerais na política habitacional, demonstraremos que a execução de uma política pública não

necessariamente parte de iniciativa federal. Mais do que isto, a existência de fortes capacidades de formulação e implementação, bem como financiamento – por parte dos Governos Estaduais – pode mitigar os efeitos de indução dos programas federais, caso estes restrinjam autonomia dos primeiros.

Através de uma perspectiva histórica, apresentaremos a construção da política habitacional mineira das décadas de 1960 até os dias atuais. Logo após, será feita uma comparação entre os programas atualmente em execução em Minas Gerais, um originário desta própria esfera de governo e o outro de origem federal. Veremos que o desenho institucional proposto pelo SNHIS não abarca o programa que é carro chefe da política estadual de habitação, o que dificulta a consolidação deste Sistema Nacional enquanto política prioritária e centralizadora da habitação em nível federativo. Nesse contexto, tem início um oportuno questionamento a respeito da liderança do Governo Federal na proposição de políticas públicas de grande abrangência no âmbito da federação brasileira.

4.1 Histórico da política habitacional mineira (1964-2012)

Dentre os atores políticos que se fizeram presentes e os que ainda atuam na política habitacional, é possível afirmar que as Companhias de Habitação (COHAB) são os mais institucionalizados. Desde sua criação, na década de 1960, sua influência política e atuação enquanto agente executor³⁸ na produção da casa própria foi importante para consolidar o papel do Governo Estadual enquanto ente federado importante na provisão da habitação aos cidadãos.

Uma vez que a trajetória da política habitacional brasileira foi descrita no capítulo 2 deste trabalho em nível nacional, esta seção busca apresentar o caminho institucional, financeiro e político percorrido pela COHAB-Minas entre 1964 a 2002, mesmo período histórico utilizado no capítulo 2. A partir de então, será possível entender a estratégia de indução atualmente existente no programa Lares Geraes, de gestão inteiramente estadual.

³⁸ Categoria de análise utilizada ao longo deste trabalho para identificar os tipos de atores e suas respectivas funções na política habitacional. Por agente executor entende-se o órgão ou instituição responsável pela produção e comercialização da casa própria, o bem que é o carro-chefe de atendimento público.

4.1.1 O período militar (1964-1985)

Como apresentado no capítulo 2 deste trabalho, a arena institucional da política habitacional foi consolidada neste período, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) pelo Governo Federal. Os Governos Estaduais e municipais ficaram responsáveis pela execução de planos diretores, projetos e orçamentos voltados para cumprir com as funções de construção e comercialização das unidades habitacionais. As COHABs eram empresas públicas, mas podiam ser consideradas como instrumentos de contratação do próprio Poder Público para executar a função de produção das unidades habitacionais (VALENÇA, BONATES, 2009). Por ser pessoa jurídica atrelada a um órgão governamental, a COHAB compõe a administração indireta, no caso em questão do Poder Público Estadual.

Ao longo do Regime Militar, a trajetória das COHABs é definida por três períodos (MARICATO, 1987), a saber: 1964-1969; 1970-1974; e 1975-1980. De 1964 a 1969, houve a implantação e a expansão destas em todos os Governos Estaduais. Neste primeiro momento também foram identificados problemas de financiamento do BNH, devido a inadimplência dos mutuários (FJP, 1995). Como consequência, entre 1970 e 1974, houve esvaziamento e crise das operações por parte das COHABs, dado a incapacidade de atendimento às famílias de mais baixa renda. A alternativa encontrada para reverter o problema foi o atendimento a outras faixas de renda que não exclusivamente a de até três salários mínimos (s.m.)³⁹ (FJP, 1995). O chamado de “mercado médio” inclui as famílias de renda família mensal acima de 05 (cinco) s.m. (FJP, 1995).

O terceiro período da trajetória das COHABs durante o Regime Militar compreendeu os anos de 1975 a 1980, e começou com superávit financeiro devido à ampliação de atendimento ao mercado médio. Ainda, há o aumento das linhas de crédito disponíveis devido, principalmente, à criação do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), em 1973. Este foi um período de restauração, que começou a entrar em declínio concomitante à crise provocada pelo aumento do preço do petróleo em nível internacional, no início da década de 1980.

Em relação ao caso neste trabalho, a COHAB Minas foi criada pela Lei Estadual n. 3403, em 02 de julho de 1965. Sua principal função era executar o Plano de Habitação, para as classes de baixa renda (MINAS GERAIS, 1965). A administração da COHAB estava a cargo de um Conselho de Administração composto por cinco membros, sendo que, a partir de

³⁹ Esta opção foi veementemente criticada pelos estudiosos do setor, no sentido que a política habitacional pública não preconizou o atendimento à quem mais precisava (MARICATO, 1987).

1992: “Art. 7. (...) § 1º - O Presidente da COHAB-MG será escolhido pelo maior acionista dentre os membros da diretoria” (MINAS GERAIS, 1965). Como o Poder Público Estadual era o principal acionista, fica clara sua influência política para a escolha deste cargo.

Ao Poder Público Estadual caberia transferir os terrenos ou áreas de propriedade do Estado para a construção das unidades habitacionais, bem como compor 51% do capital inicial e dos futuros aumentos de capital da empresa. Nesse sentido, o aporte de recursos à COHAB seria majoritariamente estadual.

O aporte de recursos do Governo Federal - o agente financeiro deste período⁴⁰ - se dava através de programas federais voltados para a produção de unidades habitacionais via convênios, repassado às COHABs para a produção de unidades habitacionais (u.h.), mas era necessária complementação financeira do Tesouro/orçamento estadual. O BNH financiava as unidades habitacionais a serem produzidas através da instituição de linhas de crédito, que variavam segundo “(...) os níveis de Receita Tributária do Estado e segundo a capacidade de endividamento dos municípios” (MINAS GERAIS, 1978, p. 52).

Segundo a lei estadual que criou a COHAB Minas, posterior à construção das unidades habitacionais, a comercialização seria realizada pela própria COHAB, que utilizaria o valor recebido dos cidadãos contemplados com a u.h. (também chamado de mutuários) para futuro aumento de capital. Vale lembrar que, durante o período do Regime Militar, o agente executor da Política Habitacional era o Governo Estadual. Nesse sentido, cabia a este nível de governo contratar as empreiteiras privadas (que realizariam as obras de produção dos conjuntos habitacionais), e selecionar os beneficiários que seriam contemplados com a unidade habitacional construída (RIBEIRO, 2006).

A Lei Estadual n. 6253, de 12 de dezembro de 1973, autorizou o Poder Executivo Estadual a participar do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP). Era responsabilidade dos governos subnacionais providenciar a infraestrutura e o terreno que onde seriam construídas as unidades habitacionais. Neste exercício havia a participação tanto do Governo Estadual quanto dos municípios. A tabela 14, abaixo, resume as atividades complementares à produção da unidade habitacional, segundo o nível de governo:

⁴⁰ Categoria de análise utilizada neste trabalho para identificar os tipos de atores e suas respectivas funções na política habitacional. Por agente financeiro entende-se o órgão ou instituição responsável pelo controle das fontes de financiamento dos programas habitacionais.

TABELA 14
Execução do PLANHAP em Minas Gerais (1973-1977)¹

Entidade	Ação	% financiada
Governo Estadual	Escolas, postos de saúde e segurança pública	29,7
	Abastecimento (centros comerciais)	3,1
Prefeituras Municipais	Drenagem pluvial, pavimentação, recreação e lazer	39,1
Concessionárias de Serviço Público	Água, Esgotos e Energia Elétrica	28,1
TOTAL		100

¹ Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP)
Fonte: Elaboração própria a partir de Minas Gerais (1978).

O percentual financiado demonstrado na tabela acima indica o valor despendido pelos governos subnacionais nas ações destacadas com recursos próprios. Percebe-se que as atividades ligadas ao saneamento básico e serviços de utilidade pública estavam a cargo dos municípios, enquanto que o Governo Estadual aportava as atividades ligadas às demais áreas de políticas sociais necessárias para garantir o bem-estar dos cidadãos. Ao Governo Federal coube o financiamento e provisão de recursos, em uma distribuição de funções que viria a se repetir nas décadas seguintes.

Para a participação do Governo Estadual mineiro na iniciativa colocada pelo Governo Federal, as atividades a serem realizadas seriam as seguintes:

Art. 2º - Para a execução desta Lei, poderá o Poder Executivo:

I - celebrar com o Banco Nacional da Habitação (BNH) convênio para instituição do PLANHAP, a nível estadual, aditando-o quando necessário, observadas as Resoluções nºs 1/73 e 46/73, respectivamente do Conselho de Administração e Diretoria daquele Banco e demais normas que forem baixadas pelo mesmo;

II - elaborar planos, programas e projetos, visando aos objetivos do PLANHAP, coordenar e fiscalizar as respectivas execuções e revisão pelos órgãos da administração direta e indireta;

III - integrar o Estado e entidades de sua administração indireta no Sistema Financeiro de Habitação Popular (SIFHAP);

IV - instituir o Fundo Estadual de Habitação Popular (FUNDHAP), previsto nas Resoluções citadas no inciso I deste artigo, para integralização parcial pelo Estado e gestão através do órgão designado pelas respectivas Entidades Financiadoras;

V - designar instituição financeira, organizada sob a forma de sociedade anônima, preferencialmente sob controle acionário do Estado, para Agente Financeiro das operações de crédito a que se refere o artigo 4º e para participar da gestão do FUNDHAP;

VI - promover a reestruturação da Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais - COHAB-MG - e fazê-la ajustar-se, permanentemente, às normas de organização de operações baixadas pelo BNH;

VII - contratar serviços de terceiros para a realização de um levantamento completo de déficit habitacional do Estado, referente às famílias com renda regular entre um e três salários mínimos regionais, visando ao atendimento às áreas prioritárias do Estado, que será hierarquizado, quantificando-se os investimentos a serem realizados anualmente até 1982;

VIII - elaborar e executar programas permanentes de desenvolvimento comunitário, objetivando a promoção social das famílias de baixa renda, beneficiárias do PLANHAP;

IX - adotar outras medidas que ampliem a eficiência dos trabalhos do planejamento, execução, fiscalização, revisão e controle do PLANHAP e permitam constante aperfeiçoamento técnico, administrativo, econômico e financeiro da COHAB-MG (MINAS GERAIS, 1973).

É interessante notar que, para fazer parte do PLANHAB, o Governo Estadual de Minas Gerais propôs alternativas que visavam fortalecer: 1) a sua capacidade administrativa (através dos incisos II, VII, VIII e IX); e 2) seu aparato burocrático (através do inciso VI); e 3) sua capacidade financeira (através dos incisos IV e V). Em relação à capacidade administrativa e burocrática, é interessante notar a relevância que a COHAB adquiriu em termos de qualificação de seus funcionários e a garantia de eficiência na execução de suas atividades. Este era o principal órgão ligado à habitação, e sua estrutura não sofreu tantas modificações quanto as Secretarias Federais responsáveis por este setor de política pública. Em 1965, a Secretaria de Estado de Ação Social tinha em sua estrutura o Departamento de Habitação Popular (DHP), e o Conselho Estadual de Habitação.

Em relação à capacidade financeira estadual para o setor de habitação, ao criar o FUNDHAP, parte dos recursos que o compunham era concedida pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), e o restante seria complementado pelo Governo Estadual, cuja soma dos valores não poderia exceder a 2% (dois por cento) da receita tributária estadual (MINAS GERAIS, 1973). Ainda, ficou estabelecido pelo artigo 5º:

Art. 5º - O Poder Executivo incluirá nas propostas orçamentárias anuais, inclusive nas relativas ao Orçamento Plurianual de Investimentos, dotações suficientes à cobertura das responsabilidades financeiras do Estado, decorrentes do cumprimento desta Lei (MINAS GERAIS, 1973)

Há muita controvérsia entre os autores sobre os resultados obtidos ao longo do período do BNH (BONDUKI, 2008; CARDOSO, s/d; FJP, 1995; MARICATO, 2011; SANTOS, 1999). No entanto, alguns pontos de convergência merecem destaque. Em primeiro lugar, a estrutura institucional criada nos governos subnacionais foi mantida nas décadas seguintes, fator este importante para que ações habitacionais fossem executadas pelo Poder Público em outros níveis de governo que não o central.

Em segundo lugar, ao final da década de 1980, intensificou-se o processo de migração urbana em todo o país. Como resultado, houve o agravamento do número de moradias disponíveis e da própria organização das cidades. Enfrentar o problema da habitação passa, assim, a requerer ações correlatas que envolvam a provisão de infraestrutura sanitária, serviços públicos e segurança.

Por fim, o processo de tomada de decisão centralizado no Governo Federal ao longo das décadas de 1960 a 1980 indicou a debilidade deste próprio nível de governo em prover respostas mais pontuais aos problemas colocados às administrações estaduais e municipais. Em outras palavras:

(...) quanto mais distante se está da realidade a ser trabalhada, menos capacidade terá o planejador de perceber as especificidades que compõem esta mesma realidade, comprometendo assim a eficiência e a qualidade dos resultados (FJP, 1995, p. 7-8).

Os períodos seguintes demonstrarão que, apesar do histórico de tomada de decisão concentrada no Governo Federal, o Governo do Estado de Minas Gerais exerceu a capacidade financeira e institucional de conduzir ações habitacionais de forma autônoma e em parceria com os municípios, o que o coloca em posição de destaque em relação às iniciativas elaboradas em Brasília.

4.1.2 A redemocratização (1986-1994)

Para a política habitacional, o período de redemocratização também é conhecido como “descentralização por ausência” (CARDOSO, RIBEIRO, 1999)⁴¹. O Governo Federal enfrentava um período de crise institucional com o fim da estrutura do BNH, em processo já descrito neste trabalho no capítulo 2. Por isso, diversos Governos Estaduais, e até mesmo municípios implementaram políticas habitacionais de maneira autônoma (BONDUKI, 2008; RIBEIRO, 2006), ainda que com grande assimetria entre eles.

No caso de Minas Gerais, em termos institucionais, a partir do ano de 1987, a habitação ficou a cargo da recém-criada Secretaria de Estado de Assuntos Municipais (SEAM). Esta tinha como principal objetivo promover a descentralização das ações do governo estadual aos municípios e associações microrregionais existentes através da formulação da política de desenvolvimento dos municípios. Este objetivo seria atingido da seguinte forma:

Art. 3º - Para implementação da política de desenvolvimento dos municípios, a Secretaria de Estado de Assuntos Municipais estabelecerá:

I - políticas de integração de planos, programas e projetos de outros níveis de governo com os dos municípios;

II - normas e diretrizes de descentralização de ações de governo, em consonância com os interesses do município e o desenvolvimento regional,

⁴¹ Termos enfatizados neste trabalho em contraposição ao de “crise institucional” (ARRETCHE, RODRIGUES, 1999) por dar ênfase analítica ao papel dos governos subnacionais, e não unicamente à visão do Governo Federal.

observado o disposto no artigo 29 da Lei Delegada nº 6, de 28 de agosto de 1985;

III - mecanismos de aperfeiçoamento de recursos humanos, de modernização administrativa e de tecnologias apropriadas para capacitação do governo municipal, com a participação das associações microrregionais de municípios;

IV - sistema de informações para planejamento das ações de governo, com aplicação, nos municípios, de procedimentos, métodos e técnicas de desenvolvimento integrado;

V - diretrizes e normas de aplicação de recursos provenientes de fundos federais e estaduais (MINAS GERAIS, 1987b).

Estas diretrizes foram aplicadas ao setor habitacional, haja vista a existência da Superintendência de Habitação (SUHAB) na estrutura institucional da Secretaria de Assuntos Municipais. Outro destaque deste período é o tipo de ação habitacional empreendida (BONDUKI, 2008; CARDOSO, s/d; GUIMARÃES, CUNHA, 1990). Houve grande debate sobre o tipo de provisão habitacional pública, concentrada exclusivamente na casa própria via COHABs.

Este tipo de provisão passou a ser tratado como “programa convencional”, cujas críticas remetiam a: o modelo urbanístico preconizado pelos conjuntos habitacionais, muitos deles distantes do centro urbano, e precário acesso a abastecimento de energia, luz, água e coleta de esgoto; e a padronização de um modelo pré-moldado de unidade habitacional que, muitas vezes, não atende satisfatoriamente aos cidadãos (devido ao número de cômodos e número de moradores por unidade) (DUTRA, 2012). Nesse sentido, é possível retratar duas realidades. A primeira delas faz referência aos tipos de programas executados pelos Governos Estaduais. A segunda realidade vivenciada por este nível de governo é o papel das COHABs.

Em relação aos programas habitacionais de origem estadual para este período, em Minas Gerais, merece destaque o Programa Comunitário de Habitação Popular (PRÓ-HABITAÇÃO), criado pelo Decreto n. 26.983, de 11 de maio de 1987. Segundo o artigo 1º do referido decreto, a finalidade do mesmo era “propiciar a construção de moradia para a população economicamente carente do Estado” (MINAS GERAIS, 1987a). A provisão dessas unidades seria fomentada via autoconstrução ou mutirão, no sentido que os próprios beneficiários se tornariam os responsáveis pela mesma. O material para a construção seria doado pelo Estado, com plantas padronizadas (FJP, 1995).

Para tanto, o governo financiaria lotes urbanizados. A Secretaria responsável por esta ação era, primeiramente, a Secretaria de Assuntos Municipais, e posteriormente foi transferida para a Secretaria de Obras do Estado. Os atores que participam do programa são, segundo o artigo 2º, as prefeituras municipais, associações comunitárias, e outras entidades que visassem finalidades sociais (MINAS GERAIS, 1987a).

O processo de tomada de decisões tinha duas estruturas: um Conselho Deliberativo, e um Grupo Executivo, definidos pela seguinte estrutura:

- Art. 3º - O Programa Comunitário de Habitação Popular, PRÓ- HABITAÇÃO, terá:
- I - Conselho Deliberativo, com a seguinte composição:
 - a) Governador do Estado;
 - b) Secretário Extraordinário de Estado de Assuntos Municipais;
 - c) Secretário de Estado do Planejamento e Coordenação Geral;
 - d) Secretário de Estado do Trabalho e Ação Social;
 - e) Presidente do SERVAS.
 - II - Grupo Executivo, cujas atividades serão coordenadas por um Gerente (MINAS GERAIS, 1987a).

O principal desafio político enfrentado pelo programa foi envolver as associações comunitárias dos municípios na implementação do programa a fim de evitar uma disputa política em torno de clientelas (GUIMARÃES, CUNHA, 1990). Segundo os autores, havia falta de controle das prefeituras que evitasse a pressão de movimentos populares organizados. O resultado era o exercício do clientelismo por parte dos próprios movimentos populares. O programa foi extinto em 1992, pelo decreto n. 33.374, de 18 de fevereiro.

A partir da década de 1990, os critérios para levantamento de dados oficiais na questão habitacional começam a ser aprimorados. Para o cálculo do déficit habitacional, buscava-se entender quais fatores interferiam para que as famílias não tivessem qualidade de vida em suas moradias. Isso significa dizer que, não necessariamente, a produção de novas unidades habitacionais seria a única solução para o problema; políticas urbanas de transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário, e abastecimento de água se fariam necessários para atuar em conjunto com a política da casa própria (DUTRA, 2012; RIBEIRO, 2006).

Além do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Fundação João Pinheiro (FJP) – entidade do governo mineiro vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) - se tornou referência na categorização dos critérios que compõem as necessidades habitacionais, tendo sido constantemente aprimorados desde então (FJP, 2009). Nesse sentido, o governo mineiro destacou-se no cenário acadêmico brasileiro, ao prestar serviços aos demais níveis de governo nas áreas de estatística e informações, pesquisas históricas, econômicas e demográficas, desenvolvimento humano, segurança e criminalidade, desenvolvimento urbano, ensino e pesquisa em administração e administração pública (FJP, 2013).

Além da produção de informação, a FJP também trabalhou para o governo mineiro em praticamente todas as áreas de políticas públicas promovidas pelo estado, em termos de formulação, implementação e avaliação. Ficava claro, portanto, que a capacidade institucional

do governo mineiro tinha sido aprimorada ao longo dos anos, haja vista que a Fundação foi criada em 1969 e continuava em pleno funcionamento desde então. Convém contrastar, nesse sentido, esse panorama estadual com a série de impasses e retrocessos que marcou a ação do Governo Federal no setor habitacional durante as décadas de 1990 e 2000, já expostos no capítulo 02 do presente trabalho.

Complementar ao fomento à pesquisa e planejamento que contribuiu para a capacidade administrativa do governo mineiro, em termos de execução da política habitacional dá-se destaque ao papel das COHABs e do programa tradicional de provisão da casa própria. A principal característica que definiu este período foi a autonomia estadual frente ao Governo Federal, no sentido que os Governos Estaduais tiveram a capacidade tanto de desenvolver novos programas, como também financiar seus próprios projetos (RIBEIRO, 2006). O principal benefício estava na formulação de programas que tinham conformidade às suas especificidades locais, e não mais elaborados de maneira padronizada pelos órgãos do Governo Federal.

Trabalhos anteriores realizaram uma pesquisa exploratória sobre a situação das COHABs neste período para alguns estados brasileiros (ARRETCHE, RODRIGUES, 1999). De fato, muitas delas decretaram falência, uma vez que a sua principal fonte de financiamento deixou de existir. No entanto, outras passaram por um processo de reestruturação, de forma a executar suas próprias políticas com recursos próprios. Contrariamente ao que muitos (ARRETCHE, RODRIGUES, 1999) afirmam, esse movimento representou mais um empoderamento dos entes federados subnacionais, do que uma simples bancarrota das políticas de habitação no Brasil; sob a perspectiva das relações federativas, vê-se uma troca dos atores que lideram o processo, e não sua paralização como um todo.

No caso do Governo de Minas Gerais, a COHAB não decretou falência, e sim continuou a executar a política estadual de habitação. Em 1992 criou-se um novo programa habitacional, denominado Plano Estadual de Habitação. Em 1995, houve a descentralização dos recursos advindos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), e instituiu-se o Fundo Estadual de Habitação (FEH), que será analisado a seguir.

4.1.3 A gestão Itamar Franco e Eduardo Azeredo (1995-2002)

A principal característica deste período foi, em uma perspectiva que preconiza o papel do Governo Federal, a sua retomada enquanto agente formulador da política habitacional. Além disso, a discricionariedade no uso dos recursos do FGTS e, daí, enquanto agente

financeiro foi, ainda que executada de forma descentralizada, uma medida também recentralizadora, haja vista que o processo de tomada de decisão sobre gastos desses recursos estava exclusivamente a cargo do Governo Federal.

Em âmbito estadual, no ano de 1995, o governo mineiro divulgou documento elaborado pela Fundação João Pinheiro intitulado: “Política Habitacional do Estado de Minas Gerais” (FJP, 1995). Composto por três volumes, cada um deles buscou descrever o novo padrão de análise e enfrentamento do problema habitacional. O volume 1 realizou extenso diagnóstico do déficit habitacional em todo o estado, elaborado a partir das características sociais e econômicas existentes nas diversas regiões de planejamento do estado.

O volume 2, intitulado “Habitar é um direito: formulação de uma política habitacional”, fez uma estratégia de atuação segundo processo que envolveu três etapas e três atores: o estado, o município, e os clientes da política habitacional. A primeira etapa levou o nome de “inscrição”, cuja elaboração estava a cargo do Governo Estadual, através da Secretaria de Estado da Habitação (SEHAB). Pode ser entendida como uma fase de mobilização para com os municípios, associações microrregionais estaduais e administrações regionalizadas, a fim de propor soluções direcionadas. Também estava previsto o incentivo aos municípios para a elaboração dos instrumentos de política urbana previstos pela Constituição Federal de 1988.

Uma vez completada esta etapa inicial, a próxima foi denominada de “Protocolo de Intenção”, que seria realizada prioritariamente pelos governos municipais. Estes apresentariam ao governo estadual suas propostas, soluções, possíveis projetos e recursos que poderiam ser empreendidos no setor habitacional. Em outras palavras, os municípios se preparariam para dar início ao processo de execução de suas atividades.

Na terceira e última etapa, denominada “Contrato”, haveria a união de todos os atores envolvidos, no sentido de indicar o que, quando, onde e como seria desempenhada a execução das ações habitacionais. A participação de todos também determinaria os deveres e direitos de todas as partes.

O Volume 3 da “Política Habitacional do Estado de Minas Gerais” previa quais as ações e programas que poderiam compor a carteira de investimentos para o setor de habitação. A relevância dos materiais e documentos elaborados pela Fundação João Pinheiro está no desenvolvimento autônomo do Governo Estadual mineiro em estabelecer suas próprias metas e objetivos através do planejamento de sua equipe burocrática.

Também no ano de 1995, é criado o Fundo Estadual de Habitação (FEH), que assume caráter de financiamento reembolsável ou subsidiado. Isso significa dizer que, logo após a

alteração das regras de desembolso dos recursos do FGTS, o governo mineiro aplica seus recursos na área de habitação de caráter rotativo. A partir de então, considerou-se como programa de investimento em habitação os seguintes itens:

Art. 1º (...) § 1º - Considera-se programa de investimento em habitação de interesse social:

- I - a construção de habitação urbana e rural;
- II - a comercialização de moradias prontas;
- III - a urbanização de áreas degradadas;
- IV - a aquisição de materiais de construção;
- V - a produção de lotes urbanizados;
- VI - a realização de reformas em unidades habitacionais cujas condições de higiene e segurança sejam insuficientes;
- VII - o desenvolvimento de programas habitacionais integrados. (MINAS GERAIS, 1995).

O principal programa habitacional deste período foi o Programa de Habitação Popular (PROHAB), em que praticamente todo o aporte de recursos estaduais foi destinado para o investimento neste programa. Em linhas gerais, o principal objetivo do PROHAB era a produção de unidades habitacionais, a partir do financiamento subsidiado desta aos beneficiários. A COHAB Minas era o agente executor desta política, bem como o órgão gestor e financeiro.

Nesse sentido, o governo mineiro mantém em sua jurisdição a função de agente executor, e a partir dos anos 1990 coordenou seu próprio programa de produção habitacional na função de agente formulador. A prioridade de ação estadual estava na política da casa própria.

4.1.4 A gestão Aécio Neves e Antônio Anastasia (2003-2012)

A partir do ano de 2003, toma posse como governador do Estado de Minas Gerais Aécio Neves, do Partido da Social Democracia Brasileiro (PSDB), enquanto que no nível federal toma posse o Presidente Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). Apesar da divergência político-partidária (ambos polarizaram a disputa eleitoral em âmbito nacional)⁴² nas últimas cinco eleições presidenciais, houve nas duas esferas de governo uma reestruturação administrativa do setor de habitação com a criação de um novo órgão. O Governo Federal criou o Ministério das Cidades (MCid)⁴³, e o Governo de Minas criou a Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU).

⁴² Análise mais aprofundada sobre o assunto pode ser vista em RANULFO e MELO (2012).

⁴³ Para mais informações, ver capítulo 3 deste trabalho.

Em nível estadual, a SEDRU “é resultado da fusão da Secretaria de Estado de Habitação, da Secretaria de Estado de Assuntos Municipais e de algumas funções da Secretaria de Governo” (RIBEIRO, 2006, p. 73). Estão vinculados a esta secretaria a COHAB e a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) enquanto empresas mistas, e o Departamento Estadual de Telecomunicações (DETEL) enquanto autarquia.

A COHAB Minas tem sua sede na Cidade Administrativa de Minas Gerais, na capital Belo Horizonte, e conta com cinco escritórios regionais, localizados em Uberlândia (região de planejamento do Triângulo), Itajubá (região de planejamento do Sul), Governador Valadares (região de planejamento do Rio Doce), Montes Claros (região de planejamento do Norte), e Santa Luzia (Região Metropolitana de Belo Horizonte).

Segundo organograma disponível no sítio virtual oficial da companhia, além das assessorias técnicas e jurídicas ligadas à vice presidência, há três diretorias: a Diretoria de Desenvolvimento Construção (DDC); a Diretoria de Habitação (DHB); e a Diretoria Administrativa Financeira (DAF) (COHAB-MG, 2013).

Ainda no governo mineiro, a administração de Aécio Neves inaugurou um conjunto de mudanças no âmbito da gestão pública, que recebeu o nome de “choque de gestão”. A meta símbolo do mesmo é implementar um novo centro administrativo, com espaço temporal até 2020 (MINAS GERAIS, 2003). Para isso, o plano estratégico do governo está contido no documento intitulado Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), elaborado em 2003, pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), cujo secretário era, à época, Antônio Augusto Junho Anastasia (futuro sucessor de Aécio Neves como chefe do Poder Executivo estadual).

A partir destes foram criados projetos estruturadores: “as ações prioritárias do governo e são sujeitos a monitoramento intensivo, o que disponibiliza informações que permitem verificar o cumprimento de suas metas, as dificuldades para tal cumprimento e as possibilidades de superar estas dificuldades” (RIBEIRO, 2006). O PMDI também serviria de base para a elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), o principal planejamento financeiro e orçamentário do governo para um período de quatro anos.

A habitação estava inserida no PMDI como um projeto estruturador, a partir da definição das seguintes iniciativas estratégicas:

1. Reduzir o déficit habitacional no Estado, estimado em 632 mil moradias em 2000, ampliando a oferta de moradias com programas adequados ao espectro e às demandas regionais.
2. Desenvolver parcerias com o governo federal e agentes financeiros da União para a captação de recursos.

3. Incrementar parcerias com o setor privado para a construção de habitações por meio de “mutirões”.
4. Incentivar a utilização de novas tecnologias e de materiais incorporados à melhoria da construção civil.
5. Desenvolver parcerias com concessionárias públicas de infra-estrutura, associações microrregionais de municípios e empresários da construção civil.
6. Elaborar e executar projeto habitacional para policiais civis, militares e para o corpo de bombeiros. (MINAS GERAIS, 2003, p. 110-111).

O conteúdo dessas iniciativas dava destaque a: 1) o agente financeiro prioritário, no sentido de busca por outros parceiros e fontes de recurso; 2) a provisão da casa própria como estratégia prioritária de governo; e 3) o aproveitamento da estrutura administrativa do estado de Minas Gerais com associações microrregionais – além dos próprios municípios – como base para o desenvolvimento das ações de parceria com esse ente federado.

O resultado desse planejamento se concretizou em um dos projetos estruturadores do Governo de Minas Gerais, intitulado Programa Lares Habitação Popular (PLHP), executado pela COHAB. Este volta-se para a produção de unidades habitacionais. A descrição deste e dos demais programas executados ao longo dos anos de 2003 a 2012 é realizada na subseção seguinte. A ênfase de análise recai nos aparatos institucionais e financeiros de execução destes programas, tal qual foi adotado no capítulo 3 deste trabalho.

4.2 Programas Habitacionais no Âmbito Estadual (2003-2012)

Esta seção busca contrastar a apresentação dos programas e ações habitacionais existentes no Governo Federal, descritas no capítulo 3, analisando os programas estaduais em execução pelo governo de Minas Gerais. A partir da mesma metodologia e mesmo período temporal, a análise destes programas permite visualizar a estratégia de indução posta em prática pelo Governo Federal e Governo Estadual, respectivamente, para o setor habitacional.

Assim como no nível central, o governo estadual também possui ações habitacionais que podem ser classificadas como diretas e correlatas⁴⁴. Praticamente todos os programas estaduais estabelecem parcerias com os municípios, a fim de atender os cidadãos como público-alvo. Isso significa dizer que não há ações estaduais em relação direta com o beneficiário final que não envolva o município.

Uma vez que este trabalho concentra sua análise nas relações federativas tendo em vista o processo de institucionalização do SNHIS, optou-se por descrever neste capítulo os

⁴⁴ Este critério foi estabelecido no capítulo 3 deste trabalho. Ações diretas aquelas que estão diretamente relacionadas à produção habitacional – ou seja, atuam no déficit habitacional. As chamadas ações correlatas são identificadas em ações e programas voltados para a inadequação de moradias, e que não envolvem diretamente a produção de novas unidades habitacionais.

programas estaduais que, de alguma forma, estão atrelados por critérios financeiros ou institucionais a este sistema nacional. Nesta categoria encontra-se uma ação: o programa estadual SECA-PLHIS. No entanto, como a COHAB é o principal ator estadual para a política habitacional, será também descrito o programa por este executado: o Programa Lares Geraes.

4.2.1 SECA-PLHIS

O Sistema Estadual de Capacitação e Acompanhamento em Planejamento Local Habitacional de Interesse Social (SECA-PLHIS) foi uma ação criada no ano de 2009 e executada até o ano de 2011, pela Superintendência de Habitação de Interesse Social (SHIS) da SEDRU. Através de metodologia e capacidade administrativa própria, a ação visava apoiar os municípios mineiros na elaboração do PLHIS, demanda obrigatória para os municípios que visassem aderir ao SNHIS.

Esta ação pode ser entendida como correlata, à medida que não envolve diretamente a produção de unidade habitacional. Sua ênfase está no fomento à capacidade administrativa dos municípios mineiros, no sentido de capacitá-los na elaboração de uma obrigação federal para adesão a um Sistema Nacional, a partir de uma metodologia que incorporava aspectos da dinâmica política via trabalhos técnicos e participativos (MINAS GERAIS, 2009). Os detalhes da execução institucional e financeira serão apresentados nas subseções a seguir.

4.2.1.1 Aspectos Institucionais

O SECA-PLHIS foi criada pelo Governo Estadual mineiro após a adesão deste ao SNHIS, o que ocorreu no ano de 2007. Através do programa federal Habitação de Interesse Social (HIS), Minas Gerais captou recursos para a ação de “apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social – PLHIS”⁴⁵. O contrato de repasse firmado para esta ação tinha dois objetos. O primeiro deles era o recebimento de recursos para que o governo estadual elaborasse o seu próprio Plano Estadual – denominado Plano Estadual de Habitação de Minas Gerais (PEH-MG). O segundo objeto da ação era capacitar os municípios para que estes elaborassem os seus próprios planos municipais de habitação.

Em ambos os casos, o produto final da ação era o Plano elaborado, que deveria ser enviado à Caixa Econômica Federal (CEF, agente operador do FNHIS) para o devido ateste e

⁴⁵ Para mais informações sobre este programa e ação, verificar o item 3.2.1.1 do capítulo 3 deste trabalho.

análise. Pode-se afirmar que a estratégia do HIS proposta pelo Governo Federal era induzir, através da transferência de recursos (financeiros ou institucionais) a ação de elaboração do PLHIS nos estados e municípios, demanda obrigatória para adesão ao SNHIS.

Para que a ação fosse executada, houve desembolso de recursos federais - a fundo perdido - aos Governos Estaduais, cujo valor dependeu do número de municípios que seriam capacitados para receber a ação. No caso de Minas Gerais, o critério de seleção do público-alvo partiu do Governo Federal, sendo que o Governo Estadual não teve, em um primeiro momento, participação na definição de quantos ou de quais municípios seriam atendidos. Em termos de aporte financeiro federal, o desembolso para elaboração do PEH-MG ocorreu no ano de 2009, e os recursos para apoio à elaboração dos planos locais no ano de 2010.

Na ação de capacitação dos municípios, ao Governo Estadual mineiro coube a definição da metodologia e o processo de elaboração da dinâmica de trabalho que proveria, ao final do contrato firmado, benefícios tanto ao Governo Federal quanto ao municipal: a consecução de parte das obrigatoriedades necessárias à adesão ao SNHIS com o PLHIS elaborado. No entanto, avaliar os resultados concretos obtidos pela ação requer certa atenção, a depender da análise sobre as regras de execução e principalmente do ente federado participante.

Segundo a perspectiva estadual – foco analítico adotado ao longo deste trabalho -, o governo mineiro atuou como um agente do Governo Federal no fomento à consolidação do SNHIS. Os municípios selecionados para a ação seriam, obrigatoriamente, aqueles que não se encaixavam na categoria de recebimento direto de recursos financeiros federais para executar autonomamente a ação de apoio à elaboração do PLHIS. Este perfil inclui os municípios com população de até 20.000 (20 mil) habitantes e não integrantes de regiões metropolitanas, o que no caso de Minas Gerais representa mais de 70% do total dos 853 municípios que compõem o estado. Nesse sentido, o interesse do Governo Federal era que todos os municípios fossem atendidos: um grupo com apoio financeiro direto do Governo Federal; e outro grupo com apoio técnico via Governo Estadual.

O Governo Federal era aquele quem determinava os prazos para entrega dos produtos contratados, uma vez que a liberação dos recursos federal ocorria via FNHIS⁴⁶. Diante do recebimento de recursos federais para a execução da proposta, foi necessária contrapartida

⁴⁶ Isto significa dizer que os determinantes para execução e desembolsos estavam estabelecidos pela Lei Federal n. 11.124/2005, e pelas resoluções acordadas no seu Conselho Gestor do próprio FNHIS⁴⁶. A participação do Governo Estadual na discussão das condições de realização do programa foi pouco presente, e praticamente inexistente no uso do veto sobre as decisões acordadas, haja vista que a premissa do CGFNHIS é atuar enquanto arena decisória em que as partes mantêm poder de veto.

estadual (seja financeira ou via bens e serviços) atrelada ao desenvolvimento da capacidade técnica disponível por este nível de governo para que a ação fosse executada. Em outras palavras, mais importante do que o recurso financeiro era criar uma metodologia a fim de capacitar os municípios, mais especificamente os gestores municipais ligados aos temas necessários para composição do PLHIS.

O resultado deste processo, em Minas Gerais, foi a criação de uma plataforma de capacitação intitulada SECA-PLHIS, programa estadual cujo planejamento se transformou em material elaborado exclusivamente pela equipe de gestores públicos da SHIS/SEDRO-MG. Assim, o que seria uma execução da ação federal de “apoio à elaboração de PLHIS”, no governo mineiro transformou-se em ação estadual. O lançamento deste programa estadual ocorreu em agosto de 2009 e, neste primeiro ano, executou-se um “plano piloto” de capacitação pelo Governo Estadual com oito municípios.

Estes foram selecionados a partir de um grupo de municípios que haviam recebido recursos do Ministério das Cidades para a elaboração do PLHIS (DINIZ FILHO, *no prelo*). Por isso, neste caso o governo mineiro atuou como agente do Governo Federal ao promover capilaridade à ação federal. Os municípios receberam apoio dos dois níveis de governo: recursos financeiros do Governo Federal; e capacitação de seus gestores públicos municipais pela equipe do Governo Estadual.

A primeira rodada de execução das ações do SECA-PLHIS – voltadas para a capacitação - ocorreu ao longo do ano de 2009, não fazendo uso dos recursos federais transferidos à SEDRO-MG, mas sim fornecendo capacidade técnica e institucional aos oito municípios que já haviam recebido diretamente transferências de recursos do MCidades. O prazo para entrega do PLHIS ao Governo Federal era dezembro de 2010, pois não se previa que o prazo para entrega do plano seria adiada para dezembro de 2011. A partir desse grupo original de oito cidades, o resultado da ação encontrada em dezembro de 2010 foi: dois municípios terminaram a elaboração do PLHIS; três municípios se afastaram do acompanhamento; e três municípios tinham seus trabalhos em andamento, em diferentes estágios (DINIZ FILHO, *no prelo*).

Vale ressaltar que, na execução do programa em 2009, não houve desembolso de recursos federais para que a ação estadual fosse executada, e também não houve a contratação de empresas externas de consultoria (procedimento recomendado pela equipe do MCid). Todo o planejamento e implementação do sistema de acompanhamento previsto no SECA-PLHIS foram realizados exclusivamente pelo Governo Estadual, em parceria técnica com os municípios. O Governo Federal não estabeleceu, assim, contato direto com tais cidades,

limitando-se à transferência dos recursos, que variavam de R\$ 20 mil a R\$ 60 mil (conferir), a depender do porte populacional da cidade.

O desembolso do recurso federal voltado para a ação ocorreu somente no ano seguinte, em 2010, com o respectivo contrato de repasse delimitando a capacitação de 117 municípios definidos inicialmente pelo Governo Federal como público da ação. O papel do Governo Estadual era o de capacitar os municípios para a elaboração do PLHIS, em que era obrigatório o cumprimento do modelo pré-estabelecido pelo Governo Federal. Em outras palavras, não cabia ao governo estadual a elaboração do PLHIS municipal, mas sim o apoio aos municípios para que o PLHIS fosse elaborado.

Através da plataforma SECA-PLHIS, o Governo mineiro entendeu este “apoio” como capacitação *in loco* dos gestores municipais e acompanhamento (em sua grande maioria à distância) desta mesma equipe. A motivação e empenho para que o PLHIS fosse elaborado ao final do processo era inteiramente do município, não cabendo ao Governo Estadual a garantia que o plano seria entregue ao Governo Federal. Vale destacar como característica fundamental deste processo que todas as diretrizes e decisões partiam unicamente do nível central; não havia instâncias de negociação entre os governos. Não só o poder de agenda era exclusivamente federal, como também era centralizado o processo de formulação e controle da execução via CEF.

Segundo o manual programático da ação federal, a execução dos recursos federais para esta ação não poderia ser realizada pelo próprio Governo Estadual, de forma que foi aberto processo de contratação de uma instituição que pudesse realizar a capacitação dos 117 municípios selecionados. A instituição selecionada foi a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), que fez uso das diretrizes metodológicas já existentes e implementadas pelo governo estadual via SECA-PLHIS no ano de 2009. Com isso, o programa ganhou visibilidade em todas as regiões de planejamento mineiras, e serviu inclusive de modelo para outros Governos Estaduais que tivessem interesse em captar recursos para executar esta ação (ASCOM/SEDRO, 2011).

Assim, no segundo ano de execução do SECA-PLHIS, em 2010, respeitou-se as datas e normativas estipuladas pelo Governo Federal, cuja principal delas era o prazo final de entrega do PLHIS para adesão ao SNHIS. O produto final (PLHIS elaborado) seria entregue no final deste mesmo ano e deveria ser feito pelos próprios municípios. Esta data era compatível com o prazo limite estabelecido pelo Governo Federal para adesão do SNHIS por parte dos governos subnacionais: dezembro de 2010.

No entanto, no mesmo mês de dezembro de 2010, a resolução federal do CGFNHIS n. 37 prorrogou em um ano o prazo de entrega, para dezembro de 2011. Isso significa dizer que houve uma alteração nas regras do jogo enquanto se executava a ação. Muitos municípios conseguiram elaborar seus planos na data prevista, mas com o adiamento, passaram a preferir realizar atividades de revisão, ou até mesmo postergar a entrega. Como o contrato entre o governo mineiro e a PUC-Minas era somente por um ano, não estava prevista uma continuação da capacitação estadual em 2011.

Ainda, deve-se destacar o fato que a seleção dos municípios contemplados para esta ação partiu tanto do Governo Federal quanto do governo mineiro. O primeiro grupo teve como critérios de seleção: o porte populacional (até 20 mil habitantes); a inserção no programa federal Territórios da Cidadania⁴⁷; e não serem municípios integrantes de Regiões Metropolitanas (DINIZ FILHO, *no prelo*). Já o grupo de municípios selecionados pelo governo mineiro foi elencado a partir do recebimento de “Manifestação de interesse”. Este documento foi enviado pelas próprias prefeituras municipais, e expressavam demanda espontânea para ingresso na ação. Os municípios ficaram sabendo da ação através da divulgação do programa tanto em seu lançamento (no município de Montes Claros, em 2009), quanto pelo sítio virtual da SEDRU-MG (DINIZ FILHO, *no prelo*).

Em números, o resultado da ação de capacitação do SECA-PLHIS para o ano de 2010 com aporte de recursos do Governo Federal está disposto na tabela 15, abaixo.

TABELA 15

Desistência e Conclusões de Trabalho no âmbito do SECA-PLHIS (2010)

Origem dos Municípios	Absoluto	Relativo	Situação dos Municípios
Selecionados pelo MCid	117	28	Não manifestaram interesse pelo atendimento
		79	Abandonaram ao longo das três etapas
		10	PLHIS Concluídos
Demanda Espontânea	28	17	Abandonaram ao longo das três etapas
		11	PLHIS Concluídos
TOTAL	145	124	Desistências
		21	PLHIS Concluídos

Fonte: Elaboração própria a partir de DINIZ FILHO (*no prelo*)

⁴⁷ O programa Territórios da Cidadania é uma iniciativa do Governo Federal implementado no ano de 2008, cujo objetivo era promover o desenvolvimento de regiões específicas em todo o país. No caso de Minas Gerais, as regiões prioritárias estão localizadas no vale do Jequitinhonha, Vale do Mucuri, Norte de Minas e região Noroeste (PORTAL DA CIDADANIA, s/d).

Os números em porcentagem demonstram que, para a ação conjugada de aporte de recursos federais à plataforma de capacitação do SECA-PLHIS, para um grupo de 145 municípios de mesmo porte populacional, somente 14,5% do total concluiu seus planos. Aproximadamente 85% do total de municípios desistiu de prosseguir não somente com o programa estadual mas, automaticamente, com a própria adesão ao SNHIS. Ainda que o Governo Estadual tenha atuado em conjunto com o Governo Federal para a promoção de um programa nacional, os municípios parecem não ter se interessado pela proposta. Isso significa dizer que os interesses federativos não estão conciliados através do desenho institucional proposto.

No ano de 2011, o SECA-PLHIS manteve-se em funcionamento enquanto plataforma estadual. Neste terceiro ano de execução do programa, o governo mineiro continuou prestando assistência indireta a parte do grupo dos 117 municípios mineiros contemplados com a ação em 2010. Por assistência indireta entende-se informar e orientar os municípios capacitados sobre as condições de elaboração e apresentação do PLHIS.

Um novo grupo de municípios também foi capacitado no ano de 2011. Composto por oito municípios, este terceiro grupo seguiu a metodologia estabelecida no ano de 2009 com o plano piloto: capacitação própria do governo estadual mineiro (sem a utilização de recursos federais), e seleção dos municípios segundo recebimento de manifestação de interesse em demanda espontânea. A seleção de municípios se deu a partir da seleção das demandas recebidas via “Manifestação de Interesse” ao longo do ano de 2010.

Novamente, o governo mineiro seguiu as diretrizes emanadas pelo Governo Federal, cujo prazo para entrega do PLHIS pelos municípios e governos estaduais seria dezembro de 2011. Mas, no mês de março de 2011, o Governo Federal via Ministério das Cidades publicou nova Instrução Normativa, alterando a apresentação do PLHIS para os municípios. Segundo a nova diretriz, os municípios que se encaixavam no perfil populacional de até 20 mil habitantes e não integrantes de regiões metropolitanas deveriam elaborar seus Planos por meio do preenchimento de modelos disponíveis virtualmente no sítio eletrônico do Ministério das Cidades, entre 25 de abril e 31 de dezembro de 2011.

Este grupo era, no entanto, o perfil de atendimento do programa estadual SECA-PLHIS, o que significa dizer que havia ações concorrentes entre o Governo Federal e o Governo Estadual de Minas Gerais para um mesmo objetivo. A partir da nova diretriz federal, há um novo modelo de entrega do PLHIS, consideravelmente reduzido em relação àquele demandado anteriormente quando do lançamento da ação “apoio à elaboração de PLHIS” do HIS. A nova versão recebeu o nome de “PLHIS Simplificado”, enquanto que a lógica do

SECA-PLHIS havia sido construída a partir da outra metodologia de elaboração dos planos habitacionais municipais, mais complexa, abrangente e, principalmente, participativa.

Fica claro, portanto, que o aporte de recursos federais serviu para atender ao propósito de todos os níveis de governo, mas de forma distinta. O Governo Federal seria beneficiado com a adesão ao Sistema Nacional por ele criado. O Governo Estadual seria beneficiado com o estreitamento das relações políticas e institucionais para com os municípios na área de habitação. O município seria beneficiado com o fomento à sua capacidade administrativa (pelo estado) e a elaboração do PLHIS (adesão à demanda federal), de forma que os dois níveis de governo superior proveram benefícios ao nível local.

No entanto, a partir de 2011, a versão do “PLHIS simplificado” substituiu a ação que vinha sendo desenvolvida pelo governo mineiro. Se, por um lado, a nova proposta do Governo Federal era a elaboração de um planejamento habitacional em versão virtual e simplificada, por outro a proposta do Governo Estadual permanecia na capacitação dos gestores municipais voltado para o planejamento urbano. Cabia, nesse caso, ao município o interesse por simplesmente cumprir com a demanda de elaboração do PLHIS (via modelo simplificado), ou a capacitação de sua equipe.

Ao final do ano de 2011, o prazo para entrega do PLHIS foi adiado novamente em mais um ano pela Instrução Normativa n. 49, de 29 de dezembro. No ano de 2012, não foram realizadas atividades ligadas ao SECA-PLHIS, de forma que suas atividades foram encerradas.

A alteração do modelo de entrega do PLHIS ao grupo de municípios que era público-alvo da ação do SECA-PLHIS gerou, portanto, divergências de expectativas entre os níveis de governo. Por isso, convém questionar o posicionamento do Ministério das Cidades no que se refere à exigência da elaboração dos PLHIS. Durante um período de 05 (cinco) anos, foi exigida a construção de um plano bastante complexo, cujo formato foi inspirado no modelo dos Planos Diretores Participativos (PDPs); exigia-se análises regionalizadas do municípios, realização de reuniões junto à população em diversas etapas; obtenção de material técnico, como plantas municipais e fotos aéreas (BRASIL, 2010b). O formato das proposições, por sua vez, deveria obedecer ao modelo de programação orçamentária federal, prevendo a distribuição das ações ao longo dos anos de vigência do PLHIS, assim como indicando cada fonte de recursos a ser utilizada.

Devido à complexidade de tais exigências, o MCid estruturou todo o mecanismo de apoio financeiro aqui estudado e, através de parcerias como a efetivada com o Governo de Minas, proporcionou a entrega também de apoio técnico e institucional. O abandono de toda

essa estratégia de ação, após dispêndio considerável de recursos públicos, significa não só mais um retrocesso do Governo Federal em seu histórico de ações habitacionais, mas também uma deficiência no aparato institucional do próprio Ministério das Cidades, que o torna incapaz de planejar de acordo com a realidade vigente nos pequenos municípios brasileiros.

Além disso, o próprio desenho institucional proposto para a indução da política habitacional não se mostrou satisfatório no estudo de caso estudado. Tendo em vista os resultados apresentados para a ação do SECA-PLHIS nos anos de 2009 e 2010, os municípios parecem não ter se interessado pela oferta disponibilizada. Como hipótese, sugerimos que a transferência de pequenos recursos, condicionada à realização de um planejamento que não tem qualquer visibilidade popular, não representa ganho político para o prefeito neste setor de política pública.

A mesma lógica pode ser pensada para o Governo Estadual de Minas Gerais. A categoria de indução colocada a este nível de governo – via assistência técnica – não foi bem sucedida, a ponto de o governo mineiro finalizar as ações deste programa a partir de 2012. Ou seja, antes mesmo do SNHIS finalizar o prazo de adesão de todos os entes federados, alguns Governos Estaduais já enfrentavam dificuldades para a execução dos programas propostos por este sistema nacional. A conciliação de interesses fica cada vez mais distante.

4.2.1.2 Aspectos Financeiros

O SECA-PLHIS foi um programa estadual cuja fonte de recursos adveio tanto do Tesouro do Estado quanto do Governo Federal. Neste caso, a ação pertencia ao programa HIS, integrante do SNHIS, e o aporte de recursos financeiros majoritário veio do FNHIS. O valor total do contrato assinado entre o governo mineiro e o Governo Federal foi de R\$ 2.509.350,00⁴⁸, divididos em duas ações, a saber: a) realização do Plano Estadual de Habitação (PEH), no valor de R\$ 245.850,00 (duzentos e quarenta e cinco mil, oitocentos e cinquenta reais); e b) apoio – capacitação e acompanhamento – de 117 municípios mineiros na elaboração de seus PLHIS, no valor de R\$ 2.263.500,00 (dois milhões, duzentos e sessenta e três mil, e quinhentos reais).

Desse montante, o governo mineiro não utilizou os recursos disponibilizados para a elaboração do PEH, pois o Plano Estadual de Habitação de Minas Gerais (PEH-MG) foi elaborado pela própria equipe da Superintendência de Habitação de Interesse Social (SHIS)

⁴⁸ Contrato de Repasse OGU/PAC/FNHIS 0.270.908-60/2008.

da SEDRU-MG (DUTRA, 2011). Esta ação foi inédita em todo o país, haja vista que todos os governos estaduais que elaboraram seus PEHs contrataram uma empresa de consultoria terceirizada⁴⁹.

Para o caso mineiro, o resultado demonstra a qualidade da capacidade técnica instalada na estrutura burocrática deste governo, que pode ser considerada superior ao montante de recursos financeiros que um nível de governo possa ter. O investimento do governo estadual foi, portanto, aportado em termos de capacidade institucional e não necessariamente financeira. Para o resultado dos demais estados brasileiros, assumimos como hipótese que a elaboração terceirizada do seu planejamento habitacional dificilmente consolidará os interesses políticos e financeiros inerentes ao processo de decisão governamental.

Para a ação do SECA-PLHIS, do total de recurso disponibilizado, executou-se cerca de 40% do percentual do valor contratado em relação ao disponibilizado pelo MCid: cerca de R\$ 935.000,00 (novecentos e trinta e cinco mil reais). Este resultado se refere à contratação da PUC-Minas como empresa terceirizada para executar a ação, que apresentou os melhores procedimentos técnicos e o menor preço dentre todos os proponentes.

Do Governo Estadual era exigida contrapartida, que foi comprovada via bens e serviços. Devido à sua criação somente no ano de 2009, o SECA-PLHIS não teve aporte de recursos financeiros previsto no orçamento estadual somente no Plano Plurianual de Governo (PPAG) de 2007 a 2011. Com a alteração das regras para elaboração do PLHIS em 2011, a previsão de recursos no PPAG de 2012 a 2015 pelo governo mineiro foi substancialmente inferior ao desembolsado pelo Governo Federal, conforme demonstra a tabela 16, a seguir.

TABELA 16

Previsão orçamentária para a ação de apoio à Elaboração de PLHIS em Minas Gerais (2012-2015)

Execução	Ano			
	2012	2013	2014	2015
Financeira (R\$ mil)	R\$ 20.000	R\$ 21.000	R\$ 22.000	R\$ 23.000
Física (município assessorado)	1	1	1	1

Fonte: Elaboração própria a partir de MINAS GERAIS (2012).

⁴⁹ Constatação da autora em relatos do “Encontro Técnico sobre a Elaboração dos Planos Estaduais de Habitação”, realizado no município do Rio de Janeiro, RJ, entre os dias 25 e 26 de agosto de 2011, em que a autora participou como representante do Governo do Estado de Minas Gerais.

O destaque a ser mencionado no aspecto financeiro do SECA-PLHIS é a fonte de recurso estadual: o Tesouro do Estado. Não estava previsto na dotação orçamentária do FEH para o período 2007-2011, o desembolso de recursos para esta ação. Isto significa dizer que a prioridade estadual do governo mineiro em suas ações habitacionais estava na função de financiamento de u.h. e não na linha programática (voltada para outros programas). Interpretar esta estratégia estadual requer apresentar o segundo programa de atendimento à política habitacional: o Lares Geraes, descrito a seguir.

Mas é necessário destacar que, no caso deste programa, tão importante quanto o desembolso de recursos financeiros é a capacidade institucional necessária ao Governo Estadual para que a ação possa ser executada. A metodologia e empenho deste nível de governo expressos via elaboração do PEH-MG e execução da plataforma SECA-PLHIS atendeu, em linhas gerais, às exigências do programa do Governo Federal mais do que aos seus próprios propósitos. Ao mesmo tempo, havia forte interação em termos técnicos sobre a gestão e condução da capacidade institucional existente entre a equipe municipal e estadual.

Nesse sentido, o Governo Estadual parece se tornar o ponto central na condução dos programas que envolvem todos os níveis de governo, ao articular recursos e atores no âmbito do seu próprio programa. A proposta do SECA-PLHIS parece posicionar o Governo Estadual enquanto coordenador das relações federativas, em que se torna estratégica a organização do Governo Estadual em termos de recursos e investimento técnico. Tem-se um exemplo de exercício da autonomia estadual, que é utilizada a favor do estado na formulação e implementação de suas políticas públicas. Este exercício pode ou não ser conjugado à cooperação com o Governo Federal. A ação do SECA-PLHIS é um exemplo de cooperação. Mas a ação do programa Lares Geraes é um exemplo de indução estadual, como veremos a seguir.

4.2.2 Programa Lares Geraes

O principal programa habitacional em Minas Gerais foi criado no ano de 2004, e está voltado para reduzir o déficit habitacional através da produção de unidades habitacionais. O Programa Lares Geraes tem suas ações executadas pela COHAB Minas, que está ligado à SEDRU. As linhas de atuação do Lares Geraes estão resumidas na tabela 17, a seguir.

TABELA 17
Informações Básicas acerca do programa “Lares Geraes”

Programa	Vínculo institucional / execução	Sub-programas (ações)	Fonte de recursos	Público-alvo
Lares Geraes	SEDRU/COHAB	Lares Geraes Habitação Popular	FEH	Famílias de renda mensal igual ou inferior a três s.m.
		Lares Geras Segurança Pública	FEH	Servidores civis no setor de segurança pública
		financiamento de unidades habitacionais para servidores	FEH	Servidores Estaduais

Abreviações: Companhia de Habitação (COHAB); Fundo Estadual de Habitação (FEH); salários mínimos (s.m.); Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU).
Fonte: Elaboração própria a partir de Minas Gerais (2010).

Conforme a tabela acima demonstra, há três grupos de beneficiários do programa Lares Geraes. O mais abrangente é o Lares Geraes Habitação Popular (PLHP), e há dois programas específicos aos servidores civis de segurança pública e servidores estaduais. Nas subseções a seguir, daremos destaque à execução deste programa e o formato de desembolso de recursos pelo FEH.

4.2.2.1 Aspectos Institucionais

O programa habitacional mais abrangente (em termos de público-alvo) para a produção de unidades habitacionais é o PLHP. Este foi criado pelo Decreto Estadual n. 44.168, de 2005, cujos principais objetivos são, segundo o artigo 1º do decreto:

Art. 1º Fica criado o Programa Lares – Habitação Popular – PLHP, destinado à produção de conjuntos habitacionais e concessão de financiamentos pela Companhia de Habitação de Estado de Minas Gerais – COHAB-MG – para população de baixa renda, no âmbito do Fundo Estadual de Habitação, com os seguintes objetivos:

- I – reduzir déficit habitacional, prioritariamente, em área urbana;
- II – priorizar regiões e municípios de maior concentração de déficit habitacional;
- III – promover habitação de qualidade dentro da malha urbana, em terrenos dotados de equipamentos e serviços públicos;
- IV – apoiar a remoção de população de áreas de risco e a recuperação ambiental dessas áreas; e
- V – reduzir o custo de aquisição da moradia para permitir o acesso a famílias mais carentes (MINAS GERAIS, 2005).

É necessário ressaltar que programas habitacionais voltados para a população rural ainda ocupam pouco espaço na agenda de prioridades e ações governamentais, seja ela de

âmbito estadual ou federal. Por isso, a produção de unidades habitacionais (u.h.) volta-se para a malha urbana, em que é obrigatória a presença de bens e serviços urbanos que forneçam a infraestrutura necessária para o bem-estar. As casas produzidas pelo programa possuem a seguinte especificação: “casas com dois quartos, uma sala, uma cozinha, um banheiro, e área de serviço externa” (MINAS GERAIS, 2010). Todas devem ser dotadas de água tratada, energia elétrica, solução de esgotamento sanitário, arruamento com pavimentação de nível primário, drenagem pluvial e obras complementares (MINAS GERAIS, 2010).

Os beneficiários do programa são famílias cuja renda mensal é igual ou inferior a três s.m. Estas famílias devem ser inscritas pelo município ou outras instituições parceiras através de documentação encaminhada à COHAB Minas. Nesta mesma documentação, deve estar contido o registro de propriedade e identificação do terreno objeto da construção das moradias (MINAS GERAIS, 2005).

O Papel do Governo Estadual neste processo é viabilizar a implementação do empreendimento a partir dos critérios técnicos e econômico-financeiros. Ainda, segundo o artigo 5º do decreto que cria o PLHP, este nível de governo desembolsa os recursos financeiros que cobrem a construção e implantação dos empreendimentos habitacionais.

As fontes de financiamento do PLHP são três, a saber: a) o Fundo Estadual de Habitação (FEH); b) fundos, órgãos e entidades federais destinados a programas habitacionais; e c) municípios, sob a forma de doação de terrenos e provimento de infraestrutura. Em suma, a gestão e execução do PLHP são inteiramente do Governo Estadual, e a maior parte dos recursos desembolsados pelo programa advém da primeira fonte de financiamento mencionada anteriormente, o FEH.

Neste programa, a relação estabelecida para com o Governo Federal é estritamente financeira, no sentido de complementação do subsídio destinado ao financiamento da casa própria - algo que, do ponto de vista federativo, tem grande significado. Como será detalhado mais adiante, as unidades habitacionais construídas pelo programa não são doadas, mas sim financiadas pelo próprio cidadão (neste caso, o mutuário). O que ocorre, no entanto, é que uma parte do total do valor é subsidiado pelo Poder Público, e o valor restante é financiado pela COHAB Minas em um período de amortização de até 20 anos. Portanto, a participação do Governo Federal ocorre de forma complementar e não decisória para o funcionamento do PLHP.

A relação estabelecida entre o Governo Estadual e os municípios no mesmo programa em questão envolve aspectos administrativos e financeiros. O cadastro das famílias a serem beneficiadas pelo programa habitacional estadual deve ser realizado pelo município. Este

processo demanda uma caracterização do perfil populacional dos cidadãos segundo critérios socioeconômicos e financeiros, atribuição normalmente ligada à Secretaria Municipal de Assistência Social.

De fato, para liberação dos recursos do FEH (principal fonte de financiamento do PLHP), é necessário que o município tenha Conselho Municipal de Habitação, cuja função é realizar a pré-seleção das famílias candidatas à obtenção do benefício. Logo após, o Poder Executivo municipal fica a cargo de selecionar e aprovar a lista final de beneficiários.

Além do mais, cabe ao município a seleção do terreno destinado à construção das moradias, e este deve ser urbanizado. Para executar esta ação, é necessário que o município tenha controle sobre a legislação urbanística, do território e uso do solo. Estas atribuições são demandas constitucionais previstas desde 1988, mas que muitos municípios mineiros ainda enfrentam dificuldades em exercê-las.

Do ponto de vista municipal, o principal benefício ao participar do programa é a entrega da unidade habitacional via aporte financeiro fornecido pelo governo estadual. Este processo de “entrega” é executado pelo Governo Estadual, e envolve praticamente todas as etapas para provisão da unidade habitacional descrita ao longo deste trabalho: a captação de recursos; o financiamento; a construção; e a comercialização. O custo para fazer parte deste programa envolve a execução de funções constitucionais impostas ao próprio governo municipal, que embora haja dificuldades para grande parte dos municípios em executá-la, não está prevista nenhuma demanda adicional ou exclusivamente imposta pelo PLHP para que os municípios façam parte deste programa.

Do ponto de vista estadual, há um ganho político em ser o provedor do programa habitacional de produção de unidades habitacionais no sentido de distribuição deste benefício aos aliados e parceiros do governo, haja vista que o critério de seleção dos municípios e distribuição do atendimento regionalizado se torna competência estadual. A influência do Governo Federal se torna periférica para com os municípios, o que fomenta o reposicionamento do Governo Estadual enquanto ente federado influente no jogo político da federação brasileira.

A escolha de investimento e seleção das prioridades de atendimento aos cidadãos na agenda do governo é critério essencialmente político (KINGDON, 1995). A opção pela autonomia de uma política habitacional estadual pode ser justificada através do seu desenho institucional. A provisão da política habitacional em várias etapas⁵⁰ está articulada em torno

⁵⁰ A descrição dessas etapas está mais bem apresentada no capítulo 2 deste trabalho.

do Governo Estadual da seguinte forma. A captação dos recursos é realizada pelo Fundo Estadual de Habitação (gerido pelo COHAB), que destina recursos exclusivos para as ações de produção e financiamento da unidade habitacional construída; o levantamento da demanda está a cargo dos órgãos estaduais voltados exclusivamente para este fim (via COHAB); e a construção das unidades habitacionais é ação historicamente fornecida por órgão estadual (a COHAB); e a comercialização das mesmas é realizada pelo governo Estadual (também realizada pela COHAB). Em suma, em que o papel da COHAB foi e continua sendo importante para entrelaçar os interesses e benefícios existentes entre o setor público, o mercado financeiro, a construção civil, o setor privado, e o cidadão.

4.2.2.2 Aspectos Financeiros e Execução do Programa

A unidade habitacional produzida e comercializada pela COHAB aos beneficiários finais através do PLHP tem a modalidade de financiamento, e não de doação. No entanto, o Poder Público subsidia parte do valor total, de forma que os beneficiários pagam por uma parte do valor total da unidade habitacional que não pode ultrapassar 20% de sua renda familiar mensal.

A fonte de recursos do programa é provida pelo Fundo Estadual de Habitação (FEH), originalmente criado no ano de 1995, e posteriormente alterado em suas regras de funcionamento nos anos de 2010 e 2012. O principal objetivo do fundo é, segundo o artigo 2º da Lei 19.091, de 30 de julho de 2010, dar suporte financeiro para a implantação e a execução de programas vinculados a políticas habitacionais de interesse social para a população de baixa renda (MINAS GERAIS, 2013). Mas, a única fonte de recursos possível para a execução da função programática (ou seja, liberação de recursos não reembolsáveis a agentes específicos) é pela via federal. Isso significa dizer que, caso o programa habitacional não esteja diretamente voltado para a produção de u.h.s, a fonte de recursos deverá ser da União, e não do governo mineiro.

De acordo com o artigo 4º da Lei Estadual 19.091/2010, consideram-se como modalidades de intervenção de programas habitacionais os seguintes:

Art. 4º (...)

- I - construção de unidades habitacionais urbanas e rurais;
- II - aquisição de moradia pronta;
- III - urbanização e recuperação de áreas degradadas;
- IV - aquisição de materiais de construção;
- V - produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;
- VI - aquisição de terrenos, desde que vinculada à implantação de projetos

habitacionais de interesse social;

VII - reformas de unidades habitacionais de interesse social cujas condições de higiene e segurança não atendam a um padrão mínimo de habitabilidade;

VIII - desenvolvimento de programas habitacionais integrados, que compreendam a construção de unidades habitacionais, o provimento de infraestrutura, a instalação de equipamentos de uso coletivo e o apoio ao desenvolvimento comunitário;

IX - implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;

X - outras formas de provimento e acesso à moradia, mediante modalidades de financiamento permitidas pela legislação (MINAS GERAIS, 2013).

É importante destacar que todas as ações de intervenção propostas via utilização de recursos do FEH-MG envolvem ações diretas na habitação, prioritariamente ligada à produção das unidades habitacionais. Isso significa dizer que a função das COHABs, ao longo dos anos, não se alterou enquanto agente executor por excelência da política habitacional, o que tem sido utilizada pelo governo mineiro como principal estratégia de intervenção da política habitacional.

O suporte financeiro a estes programas ocorre de forma programática ou de financiamento. A função programática de utilização de recursos do FEH é exercida via liberação de recursos não reembolsáveis aos municípios, entidades integrantes da administração indireta de Município (que implemente programa habitacional destinado à baixa renda), e para a execução de programa especial de trabalho da administração pública estadual. Atualmente, não há programas em execução que se encaixem nesta categoria.

A segunda função para utilização de recursos do FEH é exercida via financiamento, cujo retorno é incorporado ao patrimônio do fundo, em caráter rotativo. Nesta função, podemos incluir as ações que compõem o programa Lares Geraes, uma vez que parte do valor total da unidade habitacional produzida é subsidiada, e parte é financiada.

O aporte de recursos do Tesouro do Estado ao programa PLHP tem sido constante, ao longo dos anos, com expectativa de crescimento futuro. A tabela 18, abaixo, apresenta os valores de investimento previstos no PPAG 2007-2012, e valores executados até o ano de 2010, com base no Plano Estadual de Habitação (PEH-MG).

TABELA 18
Evolução de Investimentos do PLHP (PPAG 2007-2012)

Execução (201)	Ano					
	2007	2008	2009	2010 (previsão)	2011 (previsão)	2012 (previsão)
Financeira (R\$ milhões)	73.217.368 (83,94%)	86.411.58 (75,98%)	105.471.468 (90,61%)	83.919.778	150.000.000	150.000.000
Física (U.H.'s)	2.402 (53,38%)	5.085 (101,70%)	4.771 (93,11%)	3.000	5.000	5.000

Fonte: Elaboração própria a partir de MINAS GERAIS (2010).

Tendo em vista que os principais programas habitacionais executados pela SEDRU são o PLHP e o SECA-PLHIS, os dados da tabela acima nos permite afirmar que o aporte de recursos destinados ao programa PLHP são maiores em termos de volume se comparado ao programa SECA-PLHIS. As execuções financeira e física são próximas dos valores previstos, o que significa dizer que esta ação é importante e prioritária para o governo mineiro, haja vista que não parece haver contingenciamento de recursos.

O recurso estadual está aplicado no Fundo Estadual de Habitação (FEH). Segundo artigo 5º da lei que 19.091/2010, as fontes de recursos do FEH são as seguintes:

Art. 5º São recursos do FEH:

- I - dotações consignadas no orçamento do Estado bem como créditos adicionais;
- II - retornos do principal e encargos de financiamentos concedidos pelo Fundo;
- III - recursos provenientes de operações de crédito interno e externo firmadas pelo Estado e destinadas ao Fundo;
- IV - recursos alocados por instituições financeiras destinados a programas habitacionais;
- V - recursos não reembolsáveis alocados por órgãos, fundos e entidades federais e destinados a programas habitacionais;
- VI - recursos de outras fontes (MINAS GERAIS, 2013).

Em linhas gerais, são duas as principais fontes de recurso do FEH. A primeira delas é o Orçamento Estadual. A segunda advém das mensalidades quitadas pelos mutuários no financiamento das unidades habitacionais construídas, em caráter de retroalimentação do fundo. Os municípios atuam como parceiros do programa ao doar o terreno, e este deve ser urbanizado: dotado de infraestrutura de água, esgoto, pavimentação, escoamento de águas pluviais e rede elétrica (RIBEIRO, 2006).

Vale também lembrar que o PLHP compõe a cesta de programas estratégicos previstos pelo governo estadual mineiro. Desde sua criação, em 2004, há a previsão de recursos nos PPAGs de 2008-2011, também contido no planejamento mais atual, de 2009-2012. A partir do planejamento estadual, os recursos federais que são aportados neste programa são

complementares, mas não fundamentais. Isto significa dizer que o desenho institucional proposto tem diretrizes estaduais, e não são emanadas do governo central.

Por isso, o PLHP sugere certa inversão federativa na execução de uma política pública que envolve mais de um nível de governo. Enquanto programa voltado para atendimento da demanda habitacional dos municípios, o PLHP propõe a adesão destes via cumprimento de uma demanda que já é de sua competência constitucional: a provisão do terreno dotado de infraestrutura para a produção das u.h.s. Em contrapartida, o governo mineiro executa e financia a obra, ficando sob sua responsabilidade a comercialização das unidades produzidas.

A participação do Governo Federal está subordinada ao Governo Estadual e atua em uma lógica de colaboração com a estratégia estadual, uma vez que complementa uma parte do valor da unidade habitacional produzida. Por isso, afirmamos que o governo mineiro parece ser o coordenador da política habitacional, ao propor um desenho institucional que não somente integra todos os entes federados, como também atribui a cada um deles, funções específicas às suas capacidades.

Em linhas gerais, a lógica proposta pelo PLHP é distinta daquela percebida no SNHIS. A indução federal exige a adesão condicionada a um modelo centralizado, enquanto que a indução estadual acomoda as capacidades existentes e os interesses políticos em cada nível de governo. A diferença nos programas propostos pelos dois níveis de governo pode ser entendida como capacidades institucionais distintas que geram, por consequência, mais de um “modelo de indução” (DINIZ FILHO, 2006). Isso significa dizer que os bens ofertados por um programa podem gerar a indução (como é o caso do PLHP), ao mesmo tempo em que os bens ofertados por outro tipo de programa podem não gerar a adesão (como é o caso do SNHIS).

4.3 Resultados

A análise dos resultados obtidos pelos programas estaduais apresentada neste capítulo visa esclarecer a posição do ente estadual na estrutura federativa vertical de poder no setor de habitação, tendo vista a política construída pelo Governo Federal via SNHIS e sob a qual se supõe o envolvimento dos governos subnacionais.

O SNHIS busca concentrar todas as atividades habitacionais dos três entes federados brasileiros, sejam elas voltadas para a ação de produção habitacional, seja para ação de planejamento urbano. A principal diferença entre estas não está somente no produto final atingido, mas na estratégia de indução proposta.

Em relação ao planejamento, o principal objetivo do SNHIS é o aumento da capacidade institucional dos entes subnacionais. Esta meta apresenta-se de forma clara na nova Política Nacional de Habitação (PNH) federal, de 2003, e é uma das estratégias do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PlanHab), lançado em 2004. Sua materialização está na ação de elaboração do PLHIS, integrante do programa Habitação de Interesse Social (HIS), do SNHIS.

No entanto, em se tratando de planejamento habitacional e ações correlatas, há grande debilidade na definição de metas e diretrizes que visem atenuar algumas questões, tal como a autonomia que cada ente federado possui em relação aos demais. O compartilhamento de poder na gestão de uma política pública em uma estrutura federativa envolve distribuir receita, competências administrativas e algum espaço para tomada de decisão unilateral em certas áreas.

Na área de habitação, alguns passos foram importantes para se repensar a organização governamental após a crise generalizada instaurada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1985. O primeiro deles foi o aprimoramento do método de coleta de dados habitacionais, na década de 1990, ao delimitar a diferença entre déficit habitacional e necessidades habitacionais. Se para o primeiro a solução era via produção de novas unidades, para o segundo foram criados programas específicos voltados para o saneamento básico (abastecimento de água e coleta de esgoto), regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários. Outro passo importante para se repensar a organização governamental após 1985 foi a criação de diversos instrumentos urbanísticos (tal como o Estatuto das Cidades, em 2001) e de um novo aparato legal e institucional em nível Federal e de alguns Governos Estaduais para a política urbana, como é o caso de Minas Gerais.

Enquanto estratégia de indução, o SNHIS criou programas estruturados no nível central, para que os governos subnacionais fizessem sua adesão, passando assim a contar com acesso a recursos voltados para a execução destes mesmos programas (ARRETCHE, 2000). No entanto, considerando esta mesma literatura, diferente dos demais Sistemas criados em outras áreas de políticas públicas, o SNHIS criou problemas para a adesão ao condicionar a entrada dos governos subnacionais neste. A obrigatoriedade no cumprimento de demandas que envolviam alterar a estrutura institucional e financeira dos governos subnacionais para simplesmente contar com a adesão ao SNHIS propõe mais problemas do que soluções para a questão habitacional.

Os programas analisados neste trabalho, no âmbito do SNHIS, tiveram como objetivo a criação de ações voltadas para o cumprimento das demandas advindas da obrigatoriedade de

adesão a este sistema. A oferta de recursos financeiros para a realização desta tarefa deve ser vista com muita ressalva, no que se refere ao quesito de indução, pois não se oferece vantagem a quem está recebendo a ação. A oferta dessas ações parecem estar mais próximas da criação de uma dificuldade para, posteriormente, vender a facilidade.

Para além da tentativa de indução exercida pelo Governo Federal via incentivos financeiros, é interessante mencionar o efeito da ação do programa estadual mineiro SECA-PLHIS para as relações federativas e consequente institucionalização do SNHIS. Como descrito anteriormente neste capítulo, o Governo de Minas Gerais foi contemplado, no ano de 2008, com a transferência de recursos federais para a realização de duas ações: a elaboração do seu plano estadual; e a concessão de apoio para que os municípios mineiros elaborassem seu PLHIS. Ambas as ações tiveram início em 2009, e foram executadas até o final do ano de 2010 (sendo que as atividades do SECA-PLHIS foram estendidas até o final do ano de 2011).

O SECA-PLHIS se materializou como “(...) a plataforma de ação através da qual o Poder Público Estadual mineiro agiria no apoio aos municípios, para que esses elaborassem os seus PLHIS” (DINIZ FILHO, *no prelo*). O diferencial propiciado pela ação estadual estava no fomento à capacidade institucional dos municípios via capacitação dos gestores municipais para o planejamento urbano, e não unicamente para a elaboração do PLHIS. A ideia do SECA-PLHIS era que este programa se tornasse uma plataforma que poderia ser aplicada a qualquer área de política pública, pois a ênfase do trabalho não estava no tema, mas sim na organização política, administrativa e financeira dos atores.

A metodologia criada pelo governo mineiro abarcava todas as diretrizes e exigências necessárias para a elaboração do PLHIS de forma simples e direta. A SEDRU-MG publicou o guia “Planos Locais de Habitação de Interesse Social: Como fazer. Um guia para os municípios mineiros” (MINAS GERAIS, 2009), que foi reproduzido em todos os módulos de implementação da capacitação, e posteriormente foi reproduzido pelo Governo Federal a outros estados.

Tanto a elaboração do Plano Estadual de Habitação (PEH-MG) quanto a criação do SECA-PLHIS pelo governo mineiro representam ponto de inflexão nas relações federativas devido a certo ineditismo: ainda que tenham sido repassados recursos financeiros para a execução de ambos, o PEH-MG foi elaborado sem o uso de recursos federais (DINIZ FILHO, *no prelo*), e para a ação do SECA-PLHIS o governo mineiro teve poder de decisão em termos de formulação, execução e gerência do mesmo.

Tais resultados certamente extrapolam a noção básica de estratégias de indução proposta em trabalhos anteriores na literatura brasileira sobre o assunto (ARRETCHE, 2000),

à medida que demonstra que os governos subnacionais podem não se comportar como meros agentes a serviço do Governo Federal. No caso dos Governos Estaduais, estes podem se reposicionar de forma a absorver suas obrigações, mas sem comprometer o desenvolvimento de programas próprios para os quais acumulou capacidades ao longo do tempo. Portanto, além do mero incentivo financeiro fornecido pela adesão ao SNHIS – considerado o principal benefício oferecido pelo Governo Federal - é necessário considerar os altos custos existentes.

Exemplo está na potencial perda do poder de agenda e decisão dos entes subnacionais. Não há instância de participação federativa entre os três níveis de governo, e a maior parte das divergências que ocorrem entre os níveis de governo são resolvidas através da promulgação de Instruções Normativas promulgadas pelo Ministério das Cidades e que valem para todo o território nacional. A prorrogação contínua no prazo de entrega do PLHIS, e a possibilidade de elaboração do chamado “*PLHIS Simplificado*” praticamente inviabilizaram a continuidade da ação estadual em Minas Gerais. Isso significa dizer que a estratégia de coordenação intergovernamental de forma padronizada não necessariamente irá atender a todos os estados e municípios de maneira equânime.

Tendo em vista que o arranjo constitucional brasileiro no setor de habitação prevê ações conjuntas para os três níveis de governo, e dada a autonomia dos governos subnacionais – e em especial, os governos estaduais – ao escolher quais setores de política pública haverá investimento prioritário em suas ações, o governo mineiro acabou por criar capacidade de um prover um bem que se equipara (ou até mesmo supera) àquele oferecido pelo Governo Federal.

A existência de diferentes atores em torno da provisão da política habitacional exercendo diferentes funções ao longo do tempo coloca capacidades distintas para o nível central e subnacional. Nesse sentido, o papel original proposto pelo Governo Estadual enquanto “agente articulador” – conforme disposto na lei de criação do SNHIS, de 2005 - das ações do setor habitacional no âmbito do território estadual se sobrepôs à ideia originalmente proposta pelo Governo Federal.

Em relação ao Governo Estadual de Minas Gerais, a sua capacidade de atuação pode ser justificada pela existência de atributos administrativos e financeiros que o colocam na provisão de provedor de ações habitacionais aos municípios não somente em termos de execução, mas também na de planejador. A ação do SECA-PLHIS demonstrou que, independente de recursos federais, a implementação e execução do programa é possível e viável. Ao mesmo tempo, o incentivo financeiro proposto pelo SNHIS não é forte o suficiente para que os governos subnacionais encontrem benefícios que sobreponham ao custo para a

adesão ao Sistema Nacional. A indução não pode, nesse sentido, ser pensada somente como uma forma de adesão dos governos subnacionais. É necessário que o formato da indução leve em conta os interesses de todos os níveis de governos a partir de custos e benefícios compatíveis tanto com o resultado final a ser alcançado, quanto para com as capacidades institucionais existentes.

Partimos agora para a análise das ações governamentais voltadas para a produção habitacional. A existência do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), de origem federal, e o PLHP executado pela COHAB Minas representam, nos dias atuais, a herança do setor em termos de visibilidade política na provisão de um bem ao cidadão. A política da casa própria ainda é a principal estratégia de intervenção do Poder Público, haja vista: a) o aporte de recursos despendidos pelos níveis de governo para empreender tal ação, que é superior a qualquer outra ação habitacional; b) a manutenção dos principais atores responsáveis por tal ação, com destaque para a COHAB-MG; e c) a manutenção do sistema de financiamento habitacional herdado do período BNH, com destaque para os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Na provisão da casa própria, o que se buscou demonstrar ao longo dos capítulos deste trabalho é que a execução desta ação ficou historicamente a cargo dos Governos Estaduais. Ainda que o aporte de recursos tenha sido majoritariamente federal nas décadas de 60 e 70, no caso do governo de Minas Gerais, a crise instaurada com o fim do BNH não abalou a execução desta política em nível estadual. Isso significa dizer que, quando da “recuperação” financeira e institucional do Governo Federal a partir da década de 1990 e com a recente criação do programa MCMV, em 2009, a capacidade institucional instaurada no governo mineiro para prover tal ação era infinitamente superior à capacidade do Governo Federal atuar em território mineiro.

Nesse sentido, “Quando há um balanço próximo nas habilidades entre o Governo Federal e os Estados, a busca por crédito político atrai o nível de governo menos eficiente para se juntar à provisão (do nível de governo mais eficiente)” (VOLDEN, 2005, p. 328, tradução nossa). Este é o caso da provisão da casa própria no governo mineiro: o programa estadual PLHP assume os créditos políticos, enquanto que o PMCMV provê o repasse de recursos ao governo estadual de maneira complementar e subalterna.

Outro aspecto importante a ser levantado é que o PLHP não faz parte da estrutura do SNHIS, assim como o PMCMV também é um programa federal cuja fonte de recursos e diretrizes operam em concorrência com os programas do SNHIS e FNHIS. Dessa forma, há a

provisão de duas políticas habitacionais distintas, cujos resultados refletem em melhorias com retorno político distinto aos municípios e aos cidadãos.

Tendo em vista os atores envolvidos na estrutura institucional dos governos Federal e Estadual, as ações do SNHIS estão a cargo da SEDRU-MG, cuja fonte de recursos é o OGU e o Tesouro do Estado. Já o PLHP está a cargo da COHAB Minas, cuja fonte de recursos advém do FEH-MG, com subsídios parciais do PMCMV. Isso significa dizer que há duas estratégias de indução distintas para a política habitacional, em que os retornos políticos alcançados nos levam a crer que o desenho institucional do SNHIS não propicia a institucionalização em nível subnacional com a mesma densidade que o PLHP. Em outras palavras, a indução proposta pelo Governo Federal é ruim quando comparada àquela existente no governo de Minas Gerais.

No PLHP, o Governo Estadual financia a unidade habitacional enquanto agente financeiro e executor, e o município oferece como contrapartida o terreno urbanizado. No caso do PMCMV, os municípios também oferecem a mesma contrapartida, mas é forte a participação do setor privado enquanto agente executor por excelência dos empreendimentos a serem realizados (CARDOSO *et al*, 2011).

Ainda, o público-alvo prioritário do MCMV são os municípios acima de 50 mil habitantes, enquanto que no caso do governo mineiro, mais de 70% dos 853 municípios que compõem o estado estão na faixa populacional de até 20 mil habitantes. Ainda que o déficit habitacional seja maior (em número absolutos) nas grandes cidades, em termos relativos o programa estadual atende um maior número de municípios mineiros. Isto significa dizer que o Governo Estadual é mais eficiente e mais bem preparado do que o Governo Federal para solucionar o problema habitacional em sua jurisdição.

Em resumo, este capítulo analisou a organização do Estado de Minas Gerais em sua política habitacional e como esta se articulou aos programas federais existentes. O objetivo foi analisar o poder indutor do desenho do SNHIS sobre as escolhas do Governo Estadual quanto às ações habitacionais. Para tanto, consideramos o desenho institucional do modelo federativo brasileiro, principalmente em termos das transferências intergovernamentais e da divisão de competências administrativas entre os entes federados.

Em que pese a indução via programas federais, aliando a execução de atividades administrativas por governos subnacionais via repasse de recursos financeiros, numa típica relação de agência, a experiência do setor habitacional em Minas Gerais adiciona um elemento importante para reflexão. A herança de capacidades de formulação, execução e

financiamento por parte do Governo Estadual cria uma condição de baixa dependência das iniciativas do Governo Federal.

Nesse sentido, o governo mineiro é mais forte, no sentido de não necessariamente se aliar aos programas formulados em Brasília. O poder federal não é a simples decorrência do recurso financeiro, mas em muitos casos, da anuência dos governos estaduais. A habitação é o exemplo abordado neste trabalho que comprova tal fato.

Diante destas, em que pese a presença de incentivos financeiros para adesão, o Governo Estadual pode se integrar de forma seletiva nesta política, no sentido de preservar espaços de autonomia para o desenvolvimento de programas próprios. Esta constatação, embora não possa ser a priori estendida a estados que compartilham destas condições, anuncia-se como uma boa hipótese de partida para a investigação dos problemas encontrados em torno da precária e lenta adesão à implementação do SNHIS. Além disso, o trabalho demonstra que o Governo Federal é, por vezes, débil na sua estratégia de formulação de políticas centralizadas.

CONCLUSÃO

A habitação nos permite vislumbrar as dinâmicas próprias do federalismo brasileiro recente (2003-2012), tendo em vista as ações propostas e executadas pelo Poder Público Federal e Estadual. Desde a década de 1960 – quando da consolidação do aparato burocrático (a criação da COHAB), institucional (via Banco Nacional de Habitação, BNH) e financeiro (através do Sistema Financeiro de Habitação, SFH) para o setor até os dias atuais, consolidou-se a diferenciação entre três funções: o agente formulador; o agente financeiro; e o agente executor. Para cada uma delas, os níveis de governo Federal, Estadual e municipal dividem entre si essas funções no processo de produção habitacional. Cada uma delas é relevante para o exercício da autonomia federativa em dois aspectos: na provisão individual desta política pública; e na definição das relações intergovernamentais neste mesmo setor.

Entendemos que a autonomia advém das capacidades administrativa e financeira adquiridas, ao longo do tempo, por um ente federado. Em relação ao primeiro, a consolidação de sua burocracia e do planejamento voltado para um determinado setor permite o arranjo dos interesses existentes e dos ganhos políticos a serem conquistados tanto em relação aos demais entes, quanto em relação aos cidadãos. Já as capacidades financeiras definem a aplicação de recursos destinados à execução de uma determinada política, aspecto essencial para entender quais são as prioridades de investimento.

A conjugação de ambos possibilita a escolha de um curso de ação que pode estar em cooperação – ou não - com outro nível de governo. Por isso, o nível de governo que busca exercer a coordenação precisa ofertar incentivos e benefícios que sejam compatíveis não somente com as suas expectativas, mas também com as próprias capacidades já existentes pelos demais níveis de governo. Uma das formas através das quais se estimula essa coordenação é via estratégias de indução, que estabelece a seguinte relação causal: a partir dos objetivos estabelecidos por um determinado programa ou ação, espera-se a execução destes por outro nível de governo. Como ressaltado no primeiro capítulo deste trabalho, para que ocorra a indução é necessário criar incentivos que levem à adesão espontânea dos governos inferiores. Estes incentivos podem ser financeiros (via transferência de recursos), técnicos (via transferência de bens de consumo duráveis ou infraestrutura física de longa duração) ou administrativos (via aumento da capacidade institucional). A compilação das ações e dos incentivos pode ocorrer via programas específicos ou por um conjunto de programas, que levam o nome de sistemas nacionais.

No setor de habitação, a partir de 2003, o Governo Federal criou um mecanismo de incentivo que vinculava os gastos transferidos aos governos subnacionais à adesão destes aos objetivos e diretrizes estabelecidos em nível central. Assumimos, como pressuposto teórico, que o sucesso desta empreitada dependeria da estruturação do cálculo racional a partir do desenho institucional proposto pelo programa ou ações concatenadas em um sistema nacional. Dado um ambiente competitivo de relações intergovernamentais, esperar-se-ia que os atores calculassem suas ações de maneira egoísta. Isso significa dizer a obtenção do maior número de benefícios pelo menor custo.

Tendo em vista o caso do Governo do Estado de Minas Gerais, os resultados apontam que esta estratégia de indução federal não foi eficiente, pois as normas e regras propostas para a institucionalização do SNHIS não se concretizaram enquanto política de governo estadual aos moldes propostos. O Governo Estadual, pelo contrário, mostrou-se um ator forte na formulação e implementação de políticas públicas, com capacidade de também induzir os municípios à cooperação que proporcionaram a indução federativa em sua jurisdição. Desta forma, imune às ofertas de indução do Governo Federal, o governo mineiro exerceu autonomia ao criar seu próprio programa habitacional, escolhendo aderir ou não ao SNHIS.

Fazemos tal a afirmação a partir da metodologia de análise documental realizada nos capítulos 3 e 4 deste trabalho. As duas ações habitacionais, no âmbito do SNHIS, propostas para os Governos Estaduais, voltaram-se para ações correlatas à habitação⁵¹. Mas, apesar do repasse de recursos financeiros, era necessária capacidade institucional para executar essas ações. Este custo era muito maior que os benefícios proporcionados pela adesão à iniciativa do Governo Federal. Em outras palavras, a indução federal saiu mais cara do que o benefício oferecido, o que leva a um desinteresse por fazer parte do SNHIS enquanto estratégia prioritária de investimento no setor de habitação.

Além disso, o controle sobre a agenda exercida de maneira unilateral pelo Governo Federal, em vários momentos do processo, deveria ser aceito pelos Governos Estaduais, devido à inexistência de estrutura de negociação entre os níveis de governo. Mas a alteração das regras do jogo dificulta a previsibilidade das ações a serem tomadas, bem como dificulta a manutenção de ações já em curso.

⁵¹ O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) era o resultado esperado do programa Habitação de Interesse Social (HIS). O Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (UAP) previa como resultado a melhoria das condições urbanísticas e fundiárias das famílias residentes em condições impróprias para a moradia. Ambos constituem ações correlatas à habitação.

Mas não é o desenho institucional que explica sozinho as dificuldades do SNHIS enquanto estratégia de coordenação da política habitacional. O próprio Governo Federal enquanto agente indutor deste processo se mostra mecanismo insuficiente, haja vista as reconfigurações governamentais enfrentadas ao longo dos anos de 2003 a 2012. Uma das explicações para tal fato mais difundidas pela literatura se refere à crise financeira internacional, em 2009, que leva o Governo Federal à implementação do programa Minha Casa, Minha Vida (BONDUKI, 2009). Portanto, o SNHIS atualmente não se coloca como uma Política Nacional de Habitação, mas sim como um dos mecanismos disponíveis para prover ações habitacionais, e que pela análise realizada neste trabalho não se tem mostrado satisfatória.

Podemos resumir a estratégia de indução dos programas do SNHIS da seguinte forma. O Governo Federal ofertou ações voltadas para consolidar a adesão dos governos estaduais e municipais a este sistema nacional através do incentivo financeiro. O objetivo era garantir a adesão de 100% dos governos subnacionais. Para isso, houve repasse de recursos financeiros aos municípios. Para os Governos Estaduais, além do repasse deste tipo de incentivo, havia a possibilidade de despender recursos para que estes fomentassem a ação em sua própria esfera de atuação.

No caso proposto para estudo – o Governo do Estado de Minas Gerais – havia as capacidades administrativas e financeiras próprias, que idealmente o colocava como modelo de agente executor das ações propostas pelo SNHIS. O principal exemplo foi o lançamento do Sistema Estadual de Capacitação e Acompanhamento na elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (SECA-PLHIS). O SECA-PLHIS atuou como uma plataforma de capacitação que provia aos municípios assistência técnica para a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Os benefícios aos municípios estavam: 1) no incremento de sua capacidade institucional (em termos de burocracia); e 2) viabilização da adesão ao SNHIS. Após a realização de um projeto-piloto no ano de 2009, realizou-se uma parceria entre Minas Gerais e o Governo Federal via repasse de recursos financeiros para a capacitação de 117 municípios mineiros, de acordo com a metodologia desenvolvida pelo Governo Estadual.

No entanto, os resultados encontrados foram insatisfatórios devido ao baixo número de municípios que terminaram a ação proposta pelo governo mineiro no SECA-PLHIS. A plataforma estadual não gera os resultados esperados por este nível de governo. Em relação ao Governo Federal, além do dispêndio financeiro, pode-se supor que quando os municípios não terminam a elaboração do PLHIS, automaticamente não completam sua adesão ao SNHIS.

Em relação aos municípios, apesar do esforço por ações de cunho estadual e federal, houve baixo interesse na realização dos mesmos, o que indicaria que não houve agregação dos interesses deste ente federado à estratégia dos níveis superiores de governo.

Por isso, a atuação do Governo Estadual mineiro através deste programa demonstrou que a estratégia de indução, quando bem sucedida, requer não somente a adesão dos demais entes federados ao programa ou ação proposto pelo nível superior de governo. É necessário o interesse para a cooperação dos demais a partir da oferta feita.

São duas as razões que justificam o fracasso da ação federal: o desenho institucional proposto; e o papel indutor exercido pelo próprio Governo Federal. Em relação ao primeiro, a indução federativa requer considerar as capacidades existentes de cada nível de governo, e associá-las à realização de objetivos segundo o nível de governo que propõe a indução. O SNHIS atropela esta relação quando propõe, nas condições para a adesão a seus programas, que a estrutura interna de funcionamento dos governos subnacionais seja alterada, a fim de se encaixar à estrutura existente no Ministério das Cidades (MCid).

Ao propor um Fundo Local de Habitação, um Conselho Local de Habitação participativo, e a elaboração de um Plano Local de Habitação, o Governo Federal buscava impor o modelo existente na esfera federal. Nesta proposta, o processo de tomada de decisão, em nível subnacional, deveria sofrer alterações no tocante a, respectivamente: alocação de recursos destinados à habitação; definição de programas estratégicos a serem perseguidos pelo governo; e o próprio planejamento urbano como um todo. Em outras palavras, a proposta federal buscava rearranjar toda uma estrutura já existente, muito mais sólida do que o próprio MCid. No caso mineiro, o fato é que a estrutura estadual já era mais antiga, institucionalizada, funcional e financiada do que a proposta pelo Governo Federal. Não havia incentivo forte o suficiente para alterar esse curso de ação.

Ainda que tenham sido ofertadas ações que previam repasse de recursos financeiros para a consecução destas demandas, o Governo Federal pareceu criar novos problemas aos governos subnacionais. A alteração da organização administrativa de um governo requer modificar o funcionamento dos processos decisórios que são, por natureza, conflitantes entre os atores envolvidos. Por isso, o incentivo do Governo Federal colocado tanto via oferta de ações programáticas quanto pelo aporte de recursos financeiros deve ser vista com muita ressalva, pois não se oferecia vantagens que tornassem a coordenação governamental vantajosa para os Estados Federados. Apenas serviu para superar um obstáculo posto pelo próprio SNHIS. Nesse sentido, pouco se configura a forma de ação do MCid como um sistema de indução à cooperação federativa.

Em termos federativos, esta certamente não é uma estratégia de indução, e pode-se também questionar se há uma tentativa de coordenação intergovernamental. Os tipos de programas ofertados, o prazo para adesão ao SNHIS, e as regras operacionais para as ações atualmente existentes neste sistema nacional são aplicados de maneira idêntica aos níveis estadual e municipal. Nesse sentido, a proposta é que todos adotem o mesmo formato, para ficarem sob a tutela federal. Mais uma vez, não se está promovendo a autonomia dos entes federados.

O principal prejuízo desse planejamento centralizado recai na condução do próprio SNHIS. Este desenho institucional não agradou aos demais Governos Estaduais, haja vista que a maior parte dos demais Governos Estaduais optou pela adesão meramente formal a este sistema nacional. A posição de “pendência” para mais de 60% dos estados brasileiros indica que o repasse de recursos financeiros, sob os condicionantes aos quais está sujeito, não é suficiente para atrair à cooperação tais entes federados, especialmente em se tratando de um sistema que oferece ações restritas de atendimento⁵². Minas Gerais, por sua vez, se coloca como exemplo de destaque, uma vez que já possuía estrutura de atendimento à temática habitacional consolidada, e do ponto de vista federativo, indutora da cooperação dos municípios via programa Lares Geraes Habitação Popular (PLHP).

A segunda justificativa para o fracasso da ação federal está no papel de agente indutor exercido pelo nível central de governo. Este ainda parece não estar preparado para assumir os custos de manutenção do SNHIS enquanto estratégia prioritária de ação para a política de habitação. No período analisado neste trabalho (entre 2006 a 2012), os programas habitacionais ofertados aos governos estaduais tiveram chamadas nos anos de 2007, 2008 e 2009. Os dados expostos no capítulo 3 indicam que não houve aumento no volume total de recursos investidos, bem como não foram ofertadas ações adicionais ou complementares àquelas já existentes.

Isso significa dizer que não há vantagens em aderir ou não ao SNHIS, pois a solução dos problemas habitacionais propostos por este sistema nacional já são conhecidos de antemão, e parece não agregar novos interesses que possam surgir. Nesta estrutura de custos e benefícios, a melhor estratégia a ser tomada parece ser a de não aderir, resultado encontrado atualmente para a maior parte dos Governos Estaduais.

A incapacidade de sustentação federativa do SNHIS foi também demonstrada com a reorganização das políticas de governo em nível central, a partir do segundo mandato do então

⁵² Valor referente aos dados exibidos na tabela 12, do capítulo 3 deste trabalho.

presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula). No ano de 2007, houve a subordinação dos investimentos públicos em infraestrutura pelo Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC), de forma que todo o orçamento federal voltou-se para as diretrizes desse programa. A partir de então, as novas regras de repasse de recurso federal seguiram as diretrizes do PAC, e não mais exclusivamente do SNHIS.

No ano de 2009, houve outra alteração no planejamento federal para o setor de habitação. A criação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) trouxe novamente para o centro de discussões a provisão da casa própria como ação prioritária do Poder Público de intervenção nesta área de política pública. A meta de produção de 1 milhão de unidades habitacionais (DUTRA, 2012), e o investimento maciço de recursos advindos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) passaram a operar em lógica que era completamente distinta àquela proposta pelo SNHIS. Ou seja, estava praticamente desprovida de condicionantes à cooperação federativa.

A partir de então, é possível afirmar que há duas estratégias de intervenção do Governo Federal para a política habitacional: a de ações correlatas operadas pelo SNHIS; e a provisão da casa própria via PMCMV. Para ambas, a estratégia de indução conta com incentivos distintos para a adesão aos programas e ações existentes.

O programa SECA-PLHIS é o mecanismo de análise através do qual se analisou o resultado da indução federal em um Governo Estadual. O PLHP é o exemplo de uma política elaborada de maneira independente pelo governo mineiro que segue, por isso, estratégia de indução estadual sobre os municípios. O objetivo estadual ao promover esta ação é a produção de unidades habitacionais, de forma a atender a demanda das localidades existentes em seu território. Como visto no capítulo 2, este processo é custoso em termos financeiros, e envolve não somente a construção propriamente dita, mas também o acesso à terra urbanizada, o financiamento da unidade habitacional construída, e a comercialização das mesmas.

O governo mineiro, ao estruturar o FEH e consolidar o papel da COHAB Minas enquanto agente executor da política habitacional deste Governo Estadual distribui os interesses políticos na seguinte estratégia de indução: oferece o financiamento e produção da unidade habitacional aos municípios, que para aderir ao programa devem ceder o terreno urbanizado e dotado de infraestrutura. Os municípios poderiam executar esta ação de maneira autônoma (através do setor privado) ou através do programa federal MCMV, mas encontram vantagens no programa Lares Geraes porque o financiamento e comercialização das unidades habitacionais construídas são responsabilidade do governo mineiro.

Além disso, os incentivos e custos existentes no desenho institucional do programa mineiro fazem uso da capacidade já existente nos dois níveis de governo participantes, pois a gestão do solo é responsabilidade municipal, e a experiência adquirida pela COHAB Minas o coloca como o principal agente executor. Não se impõem novos custos ao fazer parte do programa estadual, e os benefícios recebidos envolvem tanto a visibilidade de um bom fornecido aos cidadãos (com a casa própria entregue) quanto o estreitamento das relações políticas entre o estado e os municípios.

O sucesso na execução deste programa está demonstrado não somente na capacidade contínua de investimentos e sedimentação enquanto política prioritária do governo mineiro. Atualmente, o Governo Federal participa do programa Lares Geraes ao cofinanciar as unidades habitacionais produzidas pelo programa, via MCMV. Este, ao ofertar condições de subsídio às famílias de baixa renda para a aquisição da casa própria, encaixa-se nas diretrizes estabelecidas pelo Governo Estadual. Este exemplo corrobora o argumento teórico existente na literatura, ao afirmar que um nível de governo se submete a outro a depender da eficiência do programa ofertado (VOLDEN, 2005).

Em outras palavras, “Quando há um balanço próximo nas habilidades entre o Governo Federal e os Estados, a busca por crédito político atrai o nível de governo menos eficiente para se juntar à provisão (do nível de governo mais eficiente)” (VOLDEN, 2005, p. 328, tradução nossa). Este é o caso da provisão da casa própria no governo mineiro: o programa estadual PLHP assume os créditos políticos, enquanto que o PMCMV provê o repasse de recursos ao governo estadual de maneira complementar e subalterna.

Ao mesmo tempo, os resultados deste trabalho demonstram que não necessariamente a criação de um programa em nível federal que conta com a adesão dos níveis de governo subnacionais é um exemplo de estratégia de indução bem sucedida (ARRETCHE, 2000). Apesar da criação de medidas legais e incentivos financeiros, aderir não significa executar, ou permitir a continuidade de uma política pública. A oferta de recursos financeiros nem sempre é garantia de uma boa indução.

No caso do governo mineiro e sua adesão ao SNHIS, do ponto de vista dos governos subnacionais, por um lado, há condicionalidades para a execução dos recursos federais que podem restringir sua capacidade decisória e se tornarem pouco atrativos. O controle da agenda pelo MCid é o principal exemplo. Por outro lado, há tipos de bens ofertados a estes recursos que podem levar ou não à adesão. A oferta de ações que visam a adesão ao SNHIS não agregam os interesses dos governos subnacionais para a política habitacional. Neste caso,

o Governo Federal pode não se caracteriza como o ente federado mais forte no processo de indução na provisão da casa própria.

O que este trabalho demonstra é que quando o Governo Estadual possui capacidade institucional e financeira, este tem a opção para escolher quais políticas adotar e como esta será executada para com os demais níveis de governo. Ou seja, criam-se as condições para exercer sua autonomia federativa. Seja pelo histórico de planejamento e execução que institucionalizou o “como fazer” política habitacional em Minas Gerais, ou devido à criação de uma estrutura condizente com o objeto a ser alcançado (e os atores necessários para consegui-lo), o caso estudado deixou explícito que o exercício da autonomia estadual se faz presente no momento de coordenação das relações federativas. Ao mesmo tempo, aponta para o fato que a União também pode ser o ator mais débil em algumas áreas de políticas públicas, independente de sua capacidade orçamentária.

Em relação ao papel de coordenador das relações federativas, tanto a elaboração do Plano Estadual de Habitação (PEH-MG) quanto a criação do SECA-PLHIS pelo governo mineiro representam ponto de inflexão nas relações federativas devido a certo ineditismo: ainda que tenham sido repassados recursos financeiros para a execução de ambos, o PEH-MG foi elaborado sem o uso de recursos federais (DINIZ FILHO, *no prelo*), e para a ação do SECA-PLHIS o governo mineiro teve poder de decisão em termos de formulação, execução e gerência do mesmo.

Tais resultados novamente extrapolam a noção básica de estratégias de indução proposta em trabalhos anteriores na literatura brasileira sobre o assunto (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2000), à medida que demonstra que os Governos Estaduais podem não se comportar como meros agentes a serviço do Governo Federal. A coordenação ocorre quando se induz para os municípios uma ação formulada em nível estadual, e se conjuga o repasse de recursos federais a esta mesma ação, segundo o desenho institucional proposto pelo programa estadual.

A conexão entre a proximidade estadual para com os municípios, e o balanço equilibrado de poder político para com o Governo Federal demonstra que estratégias de indução frequentemente são exercidas pelos Governos Estaduais, inclusive, como no caso aqui analisado, em detrimento do Governo Federal. Nesse sentido, analisar o sucesso de políticas indutoras requer ir além do critério de “adesão” ou “não-adesão” a um sistema nacional. Consideramos aqui a hipótese da terceira via: a “adesão formal”.

Esta nada mais é do que a assinatura de participação e ingresso ao sistema nacional, mas sem a captação de recursos para a execução das ações propostas por este. Postos estes

elementos, o caso de Minas Gerais é sugestivo para elucidar as razões pelas quais o SNHIS ainda não se apresenta como alternativa suficientemente atrativa para organizar as ações habitacionais em todos os níveis da federação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo, Hucitec, 2002.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Pol.** Curitiba, n.24, p. 41-67, 2005.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.
- ALMEIDA, Wanderly J. Manso; CHAUTARD, Jose Luis. **FGTS : uma politica de bem-estar social**. Rio de Janeiro: IPEA, INPES, 1976.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo e Proteção Social: a experiência brasileira em perspectiva comparada. **Universidade de São Paulo**, São Paulo, s.d. Disponível em <<http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/MariaHerminia/federalismodef.pdf>>. Acesso em: 22 ago, 2012.
- ALMEIDA, Maria Hermínia T. Federalismo e Políticas Sociais. In: AFFONSO, Rui de Brito A; SILVA, Pedro Luiz B. (org). **Federalismo no Brasil**. FUNDAP, 1996.
- ALMEIDA, Maria Hermínia T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. **BIB** – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 51, p. 13-34, 2001.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, vol. 24, p. 29-40, 2005.
- ALMG. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. 2013. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/home/index.html>>. Acesso em: 26 out. 2013.
- ARAGÃO, Thêmis Amorim. **Programas e Financiamento para Habitação de Interesse Social**: Programas federais, estaduais e municipais. s/d. Disponível em <<http://bentorubiao.org.br/habitacao/wp-content/uploads/2011/11/5.-Programas-e-financiamento-para-HIS.pdf>>. Acesso em: 04 jun, 2013.
- ARRETCHE, Marta. Desarticulação do BNH e Autonomização da Política Habitacional. In: AFFONSO, Rui B. A; SILVA, Pedro Luiz B. (org). **Federalismo no Brasil**. FUNDAP, 1996.
- ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. Política habitacional e descentralização no Brasil: a desarticulação de um modelo. In: ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo: Edições Fundap, 1999.
- ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. Trabalho apresentado no Colóquio “Sociétés et Politiques d’Ajustement des lês Economies Semi-industrialisées”, Amiens, França. 1990.
- ARRETCHE, Marta. Mitos da Descentralização: Maior Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas? In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 11, n. 31, p. 44-66,

1996a. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/RBCS_96.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2013.

ARRETCHE, Marta. Desarticulação do BNH e Autonomização da Política Habitacional. In: AFFONSO, Rui de Brito A; SILVA, Pedro Luiz B. (org). **Federalismo no Brasil**. São Paulo: FUNDAP, 1996b.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, São Paulo: Fapesp, 2000.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 3, 2002, pp. 431 a 458.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: **São Paulo em perspectiva**, vol. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em <<http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/ArretcheSPP2004.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2013.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

ASCOM/SEDRU. **Governo de Minas promove intercâmbio na área de Planejamento habitacional**. 2011. Disponível em <<http://www.urbano.mg.gov.br/component/content/article/673>>. Acesso em: 06 dez. 2013.

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luis Aureliano G. **Habitação e poder**: da fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BARRETO JÚNIOR, Irineu F. B.; SILVA, Zilda P. Reforma do Sistema de Saúde e as novas atribuições do gestor estadual. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 18, n. 3, p. 47-56, 2004.

BARROS, **Política Habitacional em Goiás**: Do Mutirão ao Cheque-moradia. 2011, 192f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Rio de Janeiro.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2007, 3 ed.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BONDUKI, Nabil. Política Habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, n. 1, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 29 ago, 2011.

BONDUKI, Nabil. Do projeto moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, vol. 82, p. 8-14, 2009. Disponível em <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida?page=full>>. Acesso em: 12 jun, 2012.

BORGES, André. Eleições Presidenciais, Federalismo e Política Social. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio P. **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

BRASIL. Secretaria Nacional de Habitação. **PlanHab 2009-2023**. Pacto Nacional pela Moradia Digna. s/d.

BRASIL. Lei nº. 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 de novembro, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: 24 abril, 2013.

BRASIL. Lei no 8.036, de 11 de maio de 1990. Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 de maio de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8036consol.htm>. Acesso em: 24 abril, 2013.

BRASIL. Medida Provisória n. 103, de 01 de janeiro de 2003. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 de janeiro de 2003. Seção 1, p. 4.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 de junho de 2005.

BRASIL. Decreto nº 5.796, de 06 de junho de 2006. Regulamenta a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 de junho de 2006a.

BRASIL. **Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. 2006b. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm#art22>. Acesso em: 06 jun, 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Sistemática 2007**: Manual para Apresentação de Propostas. 2007. Disponível em <<http://www.direito.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/manual-regularizacao-fundiaria-2007.pdf>>. Acesso em: 06 jun, 2013.

BRASIL. **Municípios beneficiados na Ação Apoio a Elaboração de Plano Local Habitacional de Interesse Social**. 2008a. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/municipios-selecionados-para-avaliacao-de-PLHIS-2007.pdf>>. Acesso em: 04 jun, 2013.

BRASIL. **Municípios beneficiados na Ação Apoio a Elaboração de Plano Local Habitacional de Interesse Social**. 2008b. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/municipios-selecionados-para-avaliacao-de-PLHIS-2008-2.pdf>>. Acesso em: 04 jun, 2013.

BRASIL. **Propostas Selecionadas para Ação de PLHIS 2009**. 2009a. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/proposta-selecionadas-para-acao-PLHIS-2009.pdf>>. Acesso em: 04 jun, 2013.

BRASIL. **PlanHab: Plano Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2009b.

BRASIL. Resolução no 27, de 03 de julho de 2009. Aprova alterações nas diretrizes de execução e critérios de seleção de propostas e alocação de recursos, no âmbito dos programas do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 de julho de 2009c.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto promulgado em 05 de outubro de 1988. Senado Federal, Brasília, 2010a.

BRASIL. **Guia de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS**. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2010b.

BRASIL. **Situações do SNHIS**. 2013a. Disponível em <https://www.cidades.gov.br/situacao_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site>. Acesso em: 22 maio, 2013.

BRASIL. Senado Federal. **Municípios brasileiros**. 2013b. Disponível em <<http://www12.senado.gov.br/noticias/entenda-o-assunto/municipios-brasileiros>>. Acesso em: 05 jun, 2013.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Manual de Instruções**: programa Moradia Digna, iniciativa apoio à urbanização de assentamentos precários, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, regularização fundiária e inclusão sócio ambiental. 2013c. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/FNHIS/Manuais/Manual_UAP-FNHIS_OGU.pdf>. Acesso em: 05 jun, 2013.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Manual de Instruções**: programa Moradia Digna, iniciativa provisão ou reforma de unidades habitacionais urbanas e rurais em articulação com o setor público e privado. 2013d. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/FNHIS/Manuais/Manual_HIS.pdf>. Acesso em: 05 jun, 2013.

BRETON, Albert. Federalism and decentralization: Ownership rights and the superiority of Federalism. **Publius: The journal of federalism**, vol 30, n. 2, p. 1-16, primavera 2000.

CAIXA. **Intervenções em favelas**. 2013a. Disponível em <http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/assistencia_tecnica/produtos/repasses/intervencoes_favelas/saiba_mais.asp>. Acesso em: 03 jun, 2013.

CAIXA. **Programas de Repasse do OGU**. 2013b. Disponível em <www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_de_repass_e_do_ogu/saibamais.asp>. Acesso em: 03 jun, 2013.

CAIXA. **Prestação de serviços de assistência técnica para habitação de interesse social**. 2013c. Disponível em <http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/assistencia_tecnica/produtos/repasses/habitacao_de_interesse_social/presta_serv_assist_tecnica_habit_interesse_social/saiba_mais.asp>. Acesso em: 05 jun, 2013.

CAMARGO, Aspásia. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

CAMERON, Maxwell; FALLETI, Tulia. Federalism and the subnational separation of powers. **Publius**, p. 245-271, primavera 2005.

CARDOSO Jr, José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: Organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana. **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

CARDOSO, Adauto L.; RIBEIRO, Cleber L. V. **Municipalização da política habitacional**. Uma avaliação da experiência brasileira recente. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1999.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. **Observatório das Metrópoles**, s/d. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/download/adauto_polhab_brasil.pdf>. Acesso em: 29 ago, 2011.

CARDOSO, Patrícia. Sistema **nacional de habitação de interesse social à luz do novo marco legal urbanístico**: subsídios para implementação nos estados e municípios: lei federal nº 11.124/05. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

CARDOSO, Adauto Lúcio; *et al.* Habitação de interesse Social: Política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. **XIV Encontro Nacional da ANPUR**, Rio de Janeiro, maio 2011.

CARVALHO, José M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

COHAB-MG. **Estrutura Organizacional**. 2013. Disponível em <http://www.cohab.mg.gov.br/imgs/organograma_2013.JPG>. Acesso em: 21 out. 2013.

COSTA, Valeriano. Federalismo: as relações intergovernamentais. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio. **Sistema político brasileiro**: uma introdução. São Paulo: UNESP, 2004.

COSTA, Valeriano M.. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul-set. 2010.

DINIZ FILHO, Paulo Ricardo. **Federalismo, indução estadual e cooperação intermunicipal**: A experiência de dois consórcios intermunicipais de saúde de Minas Gerais. 2006, 193 f. Dissertação (mestrado) –Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Belo Horizonte.

DINIZ FILHO, Paulo Ricardo. O caminho já percorrido: Uma nova perspectiva no planejamento habitacional local. *No prelo*.

DUTRA, Walkiria Z. **Plano Estadual de Minas Gerais**. 2011. Disponível em <http://www.abconline.org.br/wp-content/uploads/2012/08/EN_PEHIS_RJ-_2011_MG.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2013.

DUTRA, Walkiria Z. Entre a Produção Habitacional Estatal e as Moradias Precárias: uma análise da popularização da casa própria no Brasil. **Configurações**, vol. 10, p. 151-164, 2012.

DUTRA, Walkiria Z. O velho, o reformado e o novo: Percepções sobre a mudança em políticas públicas. **SynThesis Revista Digital FAPAM**, Pará de Minas, v.4, n.4, p. 235-249, abr. 2013. Disponível em <<http://www.fapam.edu.br/revista/volume4/15%20WALKIRIA%20235-249.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

ELAZAR, Daniel. Federalismo como meio e fim. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais** – RBEC, Belo Horizonte, ano 5, n. 19, p. 1-17, jul./set. 2011.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do welfare state na nova ordem mundial. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 35, p. 73-111, 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n35/a04n35.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2012.

FALLETI, Túlia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 46-85, jul/dez 2006.

FARAH, Marta F. S. Governo Local e novas formas de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil. In: FARAH, Marta F. S. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo: FGV, 1997.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FILIPPOV, Mikhail *et al.* **Designing Federalism**: A theory of self-sustainable federal institutions. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

FINEP. **Habitação Popular**: inventário da ação governamental. Rio de Janeiro: FINEP, 1985.

FLEMING, Ângela Maria B; HADDAD, Assed Naked. Análise do processo de gestão no setor de habitação: o caso COHAB/Acre. **Vértices**, Campos dos Goytacases, v. 12, n. 1, p. 87-102, jan/abr. 2010.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando L. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: FRANZESE, Cibele *et al.* **Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais**. Brasília: ENAP, 2009.

GOMES, Fábio G. Conflito social e *welfare state*: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **RAP**, vol. 40, n. 2, p 201-36, 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a03.pdf>>. Acesso em: 05 dez, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Política Habitacional do Estado de Minas Gerais**. Volume 2: Habitar é um direito – formulação de uma política habitacional. Fundação João Pinheiro: Belo Horizonte, 1995.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2007**. 2009. Disponível em <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/indicadores-sociais/deficit-habitacional-no-brasil>>. Acesso em: 27 maio, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Fundação João Pinheiro**. 2013. Disponível em <<http://www.fjp.gov.br/>>. Acesso em: 21 out. 2013.

GUIMARÃES, Berenice M.; CUNHA, Flávio S. Os programas alternativos de habitação em Minas Gerais. In: **Revista de Administração Municipal**, vol. 37, n. 197, p. 24-37, out/dez 1990.

HICKEY, Ross. Bicameral bargaining and federation formation. **Public Choice**, vol. 154, p. 217-241, 2011.

HÖFLING, Eloisa M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, vol. 21, n. 55, p. 30-41, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2012.

HUGO, Victor. **Os Miseráveis**. São Paulo: Cosac Naify, 4ª edição, 2013.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. 2000. Disponível em <http://www.pt-pr.org.br/pt_pag/PAG%202004/URBANISMO/Projeto%20Moradia.PDF>. Acesso em: 06 jun, 2013.

JACOBY, Wiliam; SCHNEIDER, Sandra. Variability in State Policy Priorities: An Empirical Analysis. **The Journal of Politics**, vol. 63, n. 2, p. 544-568, maio 2001.

KINZO, Maria D. G. Partidos, Eleições e Democracia no Brasil pós-1985. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 19, n. 54, p. 24-40, 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n54/a02v1954.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2013.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. Nova York: Harper Collins College Publishers, 1995.

KLINTOWITZ, Danielle C. Como as políticas habitacionais se inserem nos contextos de reforma do Estado? A experiência recente do Brasil. **Pensamento & Realidade**, v. 26, n. 3, p.

101-120, 2011. Disponível em:

<http://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/8080/5967>. Acesso em: 28 mar, 2013.

KUGELMAS, Eduardo. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**, Ver. Sociol. USP, São Paulo, vol. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999.

LANNON, Camilo Pablo. **O Descompasso das políticas públicas para a solução do déficit habitacional**. 2006, 152f. (Dissertação) – Mestrado. Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasília.

MACHADO, José Ângelo. Gestão de Políticas Públicas no Estado Federativo: Apostas e Armadilhas. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 51, n. 2, p. 433-457, 2008.

MACHADO, José Ângelo. Padrões de Indução de Políticas Sociais por Meio de Transferências Intergovernamentais Condicionadas. **8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)**. 01 a 04 de agosto, 2012, Gramado, RS.

MARICATO, Hermínia. **A nova política nacional de habitação**. s/d. Disponível em <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_novapoliticaHab.pdf>. Acesso em: 03 jun, 2013.

MARICATO, Hermínia. **Política Habitacional no Regime Militar**. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARICATO, Hermínia. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Políticas Sociais – acompanhamento e análise**. Vol. 12, fev, 2006.

MARICATO, Hermínia. Metrôpoles desgovernadas, **Estudos avançados**, vol. 25, n. 71, p. 7-22, 2011.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MEDICI, André Cezar; MACIEL, Marco Cícero M. P. A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-92. In: AFFONSO, Rui de Brito A; SILVA, Pedro Luiz B. (org). **Federalismo no Brasil**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MELO, Marcus André B. C. Políticas Públicas e habitação popular: Continuidade e Ruptura, 1979-1988. **Revista de Urbanismo e Arquitetura**. Vol. 2, n. 1, p. 37-59, 1989. Disponível em <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/rua/article/view/3066/2198>>. Acesso em: 08 abril, 2013.

MELO, Marcus André B. C. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. In: XII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 1988, Águas de Lindóia.

Anais... Águas de Lindóia. Associação Nacional de Pós-Graduação e pesquisa em Ciências Sociais, 1988. p. 1-24.

MELO, Marcus André. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 48, n. 4, p. 845-889, 2005. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n4/28480.pdf>>. Acesso em: 28 ago, 2013.

MELLO, Marinilzes M. Políticas sociais e políticas de bem-estar: algumas considerações. **InterfacEHS**, vol 2, n. 4, p. 1-20, 2007.

MINAS GERAIS. Lei no. 11803, de 06 de julho de 1995. Cria o Fundo Estadual de Habitação e dá outras providências. **Assembleia Legislativa de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 06 de julho de 1995. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=11830&comp=&ano=1995>>. Acesso em: 06 dez, 2013.

MINAS GERAIS. Lei no. 3403, de 02 de julho de 1965. Autoriza o Governo Estadual a constituir e subscrever ações da Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais – COHAB-MG. **Assembléia Legislativa de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 07 de agosto de 2009. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=3403&comp=&ano=1965>>. Acesso em: 01 out, 2013.

MINAS GERAIS. Lei no. 6253, de 12 de dezembro de 1973. Dispõe sobre a execução, no Estado, do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e dá outras providências. **Assembleia Legislativa de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 22 de fevereiro de 2006. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=6253&comp=&ano=1973>>. Acesso em: 01 out, 2013.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. **Comportamento da Economia mineira (período 1960-77)**. Documento n. 14: Saneamento e Habitação. Belo Horizonte, dez. 1978.

MINAS GERAIS. Decreto no. 26.983, de 11 de maio de 1987. Cria o Programa Comunitário de Habitação Popular, PRÓ-HABITAÇÃO, e dá outras providências. **Assembleia Legislativa de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 11 de maio de 1987a. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=26983&comp=&ano=1987>>. Acesso em: 01 out, 2013.

MINAS GERAIS. Decreto no. 27.512, de 10 de novembro de 1987. Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Assuntos Municipais e dá outras providências. **Assembleia Legislativa de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 10 de novembro de 1987b. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=27512&comp=&ano=1987>>. Acesso em: 01 out, 2013.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**. Belo Horizonte, setembro 2003.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. **Planos Locais de Habitação de Interesse Social: Como Fazer**. 2009. Disponível em <<http://www.urbano.mg.gov.br/images/stories/Habitacao/sedru-manual-plhis-comofazer.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. **Plano Estadual de Habitação (PEH-MG)**. Belo Horizonte, 2010.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental 2012-2015**. Volume II. 2012. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2012-2015/planejamento/Elabora%C3%A7%C3%A3o_2012/Volume_II_-_Programas_e_A%C3%A7%C3%B5es_por_Setor_de_Governo.pdf>. Acesso em: 21 out. 2013.

MINAS GERAIS. Lei 19.091, de 30 de julho de 2010. Dispõe sobre o Fundo Estadual de Habitação – FEH -, criado pela Lei no 11.830, de 06 de julho de 1995. **Assembleia Legislativa de Minas Gerais**. Belo Horizonte, ago. 2013. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=19091&comp=&ano=2010>>. Acesso em: 16 out, 2013.

NASCIMENTO, Denise Morado; TOSTES, Simone Parrela. Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil. **Vitruvius**, jun. 2011. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.133/3936>>. Acesso em: 11 dez. 2012.

NEUMANN, Franz L. Federalism and freedom: a critique. In: MACMAHON, Arthur W. **Federalism mature and emergent**. Garden City: Doubleday & Company, inc, 1955.

OBINGER, Herbert *et al.* **Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

OXHORN, Philip. Unraveling the puzzle of Decentralization. In: OXHORN, Philip; TULCHIN, Joseph S.; SELEE, Andrew D. **Decentralization, democratic governance, and civil society in comparative perspective: África, Ásia, and latin América**. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2004.

PETERSON, Paul. **The price of federalism**. Washington: The brookings institution, 1995.

PETTIT, Philip. Institutional Design and Rational Choice. In: GOODIN, Robert. **The Theory of institutional design**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

PORTAL DA CIDADANIA. **Territórios da Cidadania**. s/d. Disponível em <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/xowiki/120Territorios>>. Acesso em: 22 out. 2013.

PRADO, Sérgio. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: Desafios da Reforma Tributária**. Rio de Janeiro: FGV; Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

PRUD'HOMME, Rémy; SHAH, Anwar. Centralização versus descentralização: o diabo está nos detalhes. In: RREZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Federalismo e integração econômica regional: Desafios para o Mercosul**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

REZENDE, Fernando. O financiamento das políticas públicas: problemas atuais. In: AFFONSO, Rui de Britto; SILVA, Pedro Luiz. **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto. A federação brasileira: desafios e perspectivas. In: RREZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Federalismo e integração econômica regional: Desafios para o Mercosul**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público: Uma abordagem introdutória**. São Paulo: Editora Atlas, 4a edição, 2002.

RIBEIRO, Andrea A. M. **Política de Habitação Social em Minas Gerais e Redução do Déficit Habitacional: uma análise do Programa Lares Geraes**. 2006, 103f. Monografia (graduação) – Fundação João Pinheiro, Curso Superior de Administração Pública, Belo Horizonte.

RIKER, William. Federalism. In: GREENSTEIN, Fred; POLSBY, Nelson. **Handbook of Political Science**, vol. 5. Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1975.

ROCHA, Carlos Alberto V. Significados e Tendências do Federalismo e das Relações Intergovernamentais no Brasil e na Espanha. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio P. **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e Descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 9-27, jun. 2005

RODRIGUES, Luís Henrique V. Da fundamentação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social pelo federalismo cooperativo. **Revista da procuradoria-geral do município de Belo Horizonte – RPGMBH**, Belo Horizonte, ano 4, v. 7, p. 137-145, jan/jun. 2011.

ROYER, Luciana O. **Financeirização da Política Habitacional: Limites e Perspectivas**. 2009, 194f. Tese (doutorado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo.

SACHS, Céline. **São Paulo: Políticas Públicas e Habitação Popular**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

SHIMBO, Lúcia Z. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. 2010, 361f. Tese (doutorado) – Universidade de São Paulo, Escola de Engenharia de São Carlos, São Carlos.

SILVA, Pedro Luiz; COSTA, Vera Lúcia. Descentralização e crise da federação. In: AFFONSO, Rui de Britto; SILVA, Pedro Luiz. **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

SILVA, Jéssica M. M. N. **Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário**. 2009. 193f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Rio de Janeiro. Disponível em <<http://www.ippur.ufrj.br/download/pub/JessicaMoreiraMariquitoNaimeSilva.pdf>>. Acesso em: 06 jun, 2013.

SOARES, Márcia M. Repasses Financeiros e Voluntários da União aos Municípios brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos. **8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)**. 01 a 04 de agosto, 2012, Gramado, RS.

SOUZA, José M.; CARNEIRO, Ricardo. Moradia popular e política pública na Região Metropolitana de Belo Horizonte: revisitando a questão do déficit habitacional. In: Murilo Fahel e Jorge Neves (org.), **Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2007.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. In: **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2013.

TOMMASI, Mariano *et al.* Centralization vs. Decentralization : a Principal-Agent Analysis. **Journal of Public Economic Theory**, vol. 9, n. 2, p. 369-389, 2007.

VALENÇA, Márcio M; BONATES, Mariana F. The trajectory of social housing policy in Brazil: From the National Housing Bank to the Ministry of the Cities. **Habitat International**, xxxx, p. 1-9, 2009.

VALENÇA, Márcio M. The Closure of the Brazilian Housing Bank and Beyond. **Urban Studies**, vol. 36, n. 10, p. 1747-1768, 1999.

VALENTE, Mary Lucy M. G. **Gestão Estratégica e Otimização de custos de produção: a experiência da COHAB/PA na provisão de infra-estrutura urbana em assentamentos habitacionais da Região Metropolitana de Belém**. 2003, 310f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Pará, Centro Tecnológico, Belém.

VIANA, Ana Luiza D; LIMA, Luciana D.; OLIVEIRA, Roberta G. Descentralização e federalismo: a política de saúde em novo contexto – lições do caso brasileiro. **Ciência e Saúde coletiva**, vol. 7, n. 3, p. 493-507, 2002.

VOLDEN, Craig. Intergovernmental Political Competition in American Federalism. **American Journal of Political Science**, vol. 49, n. 2, p. 327-342. Abril, 2005.

WEBER, Max. **Ciência e Política: Duas vocações**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2004.

WHEARE, Kenneth C. Federalism and the making of Nations. In: MACMAHON, Arthur W. **Federalism mature and emergent**. Garden City: Doubleday & Company, inc, 1955.

WILLIS, Eliza *et al.* The politics of decentralization in Latin America. **Latin American Research Review**, vol. 34, n. 1, p. 7-56, 1999.

ANEXOS

TABELA 19

**Metodologia da Fundação João Pinheiro para cálculo do déficit habitacional e
inadequação dos domicílios – 2007**

Déficit Habitacional para áreas urbanas, rurais e aglomerados subnormais (favelas)		
<i>Componente</i>	<i>Critério</i>	<i>Conceito</i>
Reposição de Estoque	Domicílios Rústicos	Aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada
Incremento de Estoque	Domicílios improvisados	Todos os locais e imóveis sem fins residenciais, e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados, barcos e cavernas, entre outros)
	Coabitação Familiar	A soma das famílias conviventes secundárias que vivem junto à outra família no mesmo domicílio
	Famílias que residem em cômodos	Cômodos são domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, dentre outros.
	Ônus excessivo com aluguel	O número de famílias urbanas com renda familiar de até 03 salários mínimos que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% da renda familiar com aluguel.
	domicílios alugados com adensamento excessivo de moradores por dormitório	Domicílios urbanos alugados com número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório.
Inadequação de domicílios para áreas urbanas e aglomerados subnormais (favelas)		
Domicílios próprios com densidade excessiva de moradores por dormitório		Domicílios urbanos próprios com número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório.
Carência de serviços de infraestrutura		Todos os que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.
Inadequação fundiária urbana		Pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não, total ou parcialmente, do terreno ou da fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que ela se localiza.
Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva		Domicílio que não dispõe de banheiro ou sanitário de uso exclusivo.
Cobertura Inadequada		Todos os domicílios que, embora possuam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, tenham telhado de madeira aproveitada, zinco, lata ou palha.

Fonte: Elaboração própria a partir de FJP, 2009.