



## **As políticas habitacionais brasileiras à luz da organização política do território pela federação**

### **Autores:**

Carlos Eduardo Nobre - Unicamp - [geocadu@gmail.com](mailto:geocadu@gmail.com)

### **Resumo:**

Propomos uma compreensão da trajetória das políticas habitacionais brasileiras à luz da organização política do território pela federação. Interessa-nos um percurso espaço-temporal que nos revele como, em determinados momentos do federalismo brasileiro, quando foram conformados pactos para a distribuição territorial do poder, as políticas habitacionais se realizaram segundo uma dada ordem espacial. A compreensão das políticas habitacionais brasileiras à luz dos processos entre centralização e descentralização do poder podem nos revelar a importância dos arranjos federativos e suas implicações na consecução de tais políticas e quais suas eventuais consequências concernentes aos papéis dos entes federados no enfrentamento ou não do problema habitacional do País, com ênfase para o papel ativo desempenhado pelo próprio território quando este passa a ser racionalizado por um dado sistema de engenharia federativo.

# AS POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS À LUZ DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DO TERRITÓRIO PELA FEDERAÇÃO

## RESUMO

Propomos uma compreensão da trajetória das políticas habitacionais brasileiras à luz da organização política do território pela federação. Interessa-nos um percurso espaço-temporal que nos revele como, em determinados momentos do federalismo brasileiro, quando foram conformados pactos para a distribuição territorial do poder, as políticas habitacionais se realizaram segundo uma dada ordem espacial. A compreensão das políticas habitacionais brasileiras à luz dos processos entre centralização e descentralização do poder podem nos revelar a importância dos arranjos federativos e suas implicações na consecução de tais políticas e quais suas eventuais consequências concernentes aos papéis dos entes federados no enfrentamento ou não do problema habitacional do País, com ênfase para o papel ativo desempenhado pelo próprio território quando este passa a ser racionalizado por um dado sistema de engenharia federativo.

**Palavras-chave:** Política Habitacional; Articulações Intergovernamentais; Federação.

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) instituiu uma divisão técnica e territorial do trabalho no campo das políticas públicas dentre as quais nos interessa a política pública de habitação. Gonçalves (2009, p. 15) afirma que “dentre as várias mudanças trazidas pela referida Constituição, destaca-se a estruturação de um sistema que combina competências exclusivas e privativas com competências comuns e concorrentes” entre os entes da federação.

Nessa partilha das competências, algumas permaneceram exclusivas da União como a de instituir “diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo a habitação, saneamento básico e transportes urbanos”<sup>1</sup>; e outras competências foram compartilhadas entre os três entes federados como a de promover “programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> CF de 1988, Art. 21, parágrafo XX.

<sup>2</sup> CF de 1988, Art. 23, parágrafo IX.

Todavia, como chamam atenção Arretche e Rodriguez (1999, p. 64), a partir da CF/1988:

Houve uma indefinição de competências de política habitacional entre esferas de governo [...] que, ao contrário do que fez para as áreas de educação e saúde, não estabeleceu nenhuma “hierarquia preferencial” de competências de gestão entre os três níveis de governo.

Para Gonçalves (ibid., p. 52), essa indefinição ou falta de delineamento quanto às competências atribuídas aos entes, possibilita na prática “a formação de um campo de conflitos entre as esferas de governo”.

Essa indefinição quanto às atribuições dos entes subnacionais perdurou entre 1988 e 2004 quando, neste último ano, a União assume o seu papel constitucional de formuladora de diretrizes para o desenvolvimento urbano e para os setores da habitação, saneamento e transportes urbanos e define, por meio da Política Nacional de Habitação, apresentada em 2004, as competências e atribuições dos entes subnacionais. É quando podemos identificar uma definição quanto à divisão territorial das competências imposta formalmente pela referida CF/1988. É a partir de então, também, que as atribuições quanto à formulação, coordenação e execução passam a ser mais bem definidas.

De todo modo, a competência referente à execução da política habitacional permaneceu como atribuição concorrente entre os três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Para verificação das competências dos entes federativos no que toca às políticas habitacionais, Arretche (2012, p. 175) propõe distinguir duas dimensões de autoridade: a de *quem* formula e coordena a política pública e a de *quem* a executa, sobretudo por que, no caso brasileiro, “a execução de políticas públicas são largamente afetadas pela regulação federal” (ibid.).

Com isso, a autora nos diz que, a despeito dos estados e dos municípios possuírem autoridade constitucional para formularem e executarem suas políticas de habitação, estas são fortemente influenciadas pela regulação federal e, na maior parte dos casos, dependem da indução desse último nível hierárquico de governo para que ocorram.

## ENTRE A CENTRALIZAÇÃO E A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

Podemos destacar dois aspectos que se desdobram a partir dos dispositivos constitucionais acerca das competências federativas para formulação e implementação de políticas habitacionais. O primeiro aspecto diz respeito ao fato de que o dispositivo que apregoa a **competência exclusiva** da União em instituir as diretrizes gerais da política urbana, incluso a política habitacional, resguarda o **caráter centralizador** da formulação e comando da política.

O segundo aspecto que destacamos como desdobramento dos dispositivos constitucionais que regem as competências federativas para formulação e implementação de políticas habitacionais tem a ver com o **caráter descentralizador** referente às competências compartilhadas entre os três níveis de governo para execução de programas habitacionais e os desdobramentos derivados da descentralização política, administrativa e fiscal e de seus impactos sobre as referidas políticas.

A descentralização – que no caso da habitação correspondeu ao compartilhamento das funções de execução, mas não de formulação e comando que estavam na alçada do Governo Federal – gerou potencialmente ou efetivamente dois processos típicos de federações que descentralizam funções.

O primeiro processo tem a ver com o **caráter cooperativo** entre os entes subnacionais e o segundo processo tem a ver com o **caráter competitivo** entre esses mesmos entes. As competências compartilhadas ou concorrentes para execução da política podem gerar tanto uma **cooperação entre os entes** – cooperação tanto vertical como horizontal – ou, ao contrário, podem gerar **uma competição entre eles**. No primeiro caso trata-se de articulações federativas (verticais e/ou horizontais) e, no segundo caso, trata-se do oposto gerando um o processo de desintegração e fragmentação territorial.

Esses aspectos – cooperação e competição – podem coexistir simultaneamente e são eles que responderiam por uma dada característica do federalismo brasileiro no que concerne a execução das políticas de habitação.

Essas características entre um federalismo cooperativo e competitivo teriam a ver, segundo Abruicio *et al.* (2013, p. 138) com as “tendências fragmentadoras e compartimentalizadoras contidas na Constituição de 1988” e, ao mesmo tempo, com uma visão constitucional voltada à coordenação federativa”, algo que segundo o autor “vem sendo aperfeiçoado da metade da década de 1990 aos dias atuais” (ibid.).

Como afirma Gallo (2011, p. 25), “em cada momento, a federação é refeita segundo o “bloco do poder” que dispõe do território e pode usá-lo segundo determinada ordem, por isso reconhecemos ao longo do tempo distintas configurações do poder federativo, ou seja, da relação entre os entes”.

Levando em conta a política de habitação segundo as diversas configurações do pacto federativo, ou melhor, segundo os diversos momentos em que se efetivou uma dada organização política do território pela federação, dos quais se estabeleceram forças de coesão e de fragmentação, poderíamos destacar três períodos ou momentos.

O primeiro período corresponderia aos anos entre 1964 e início dos anos 1980 durante a vigência do regime militar quando, a despeito da forte centralização do poder decisório e de execução na esfera federal, houve uma cooperação, mesmo que compulsória, entre os entes federados – sobretudo entre a União e os estados – para efetivação da política habitacional comandada pelo Banco Nacional da Habitação (BNH).

O segundo período corresponderia ao início da década de 1980, consolidado com a Constituição de 1988, seguindo até o ano de 2004, quando, durante esse período se efetivou a descentralização da política no sentido dos estados e municípios, porém gerando mais uma competição entre os entes em torno dos recursos federais, do que uma cooperação efetiva.

E o terceiro momento iniciaria em 2004 até os dias atuais quando se configurou um processo conjugado entre centralização (da formulação e regulação da política habitacional pelo Governo Federal) e uma descentralização da execução entre os estados e municípios, sendo marcada por uma articulação mais cooperativa do que competitiva no que se referem as articulações verticais, todavia, as horizontais permaneceram submetidas à competição.

Parece-nos que o caráter mais ou menos cooperativo ou competitivo dos sistemas federativos teriam a ver com a capacidade da União em induzir uma ou outra prática.

Se no primeiro período, vigente durante o regime militar, quando a política habitacional esteve centralizada na União e se forjou um arranjo cooperativo capaz de estruturar um sistema político-institucional e administrativo distribuídos entre estados e municípios, no período seguinte (Pós CF/1988) o País iria experimentar, com a descentralização da política habitacional, um processo difuso que amplificaria as desigualdades e diferenciações territoriais referentes às capacidades dos estados e municípios empreenderem seus programas de habitação.

Gallo (2011, p. 24) afirma que:

[...] entre a igualdade jurídica entre os entes e a desigualdade geográfica fática entre esses mesmos entes é que se constrói a federação brasileira. Segundo cada período histórico ela assume uma dada feição, sobretudo, em razão dos pactos que precisam ser atualizados.

Para Gonçalves (2009, p. 39):

A capacidade dos entes subnacionais para formular e implementar políticas autonomamente se expressa de modo desigual ao longo do território nacional, tanto quando se trata dos estados como, especialmente, quando se trata dos municípios.

O fato é que, se por um lado, com a CF/1988, os estados e os municípios dispuseram formalmente de autonomia política, administrativa e fiscal, por outro lado, as suas capacidades para o exercício das respectivas autonomias se apresentaram de forma diferenciada, desigual e/ou mesmo em alguns casos foram estrangidas pelos desmontes de suas estruturas financeiras, bancárias, burocráticas, etc. induzidos na década de 1990.

No que concerne a implementação de programas de habitação, os estados e os municípios se depararam com dificuldades de ordem financeira e institucional, a despeito do aumento de suas receitas orçamentárias e dos repasses constitucionais vinculados, mas insuficientes para fazer frente às demandas crescentes por políticas públicas sociais e urbanas.

Ao final dos anos de 1980, foi instituído o Conselho Curador do FGTS – principal fundo de financiamento da política habitacional – que ficou encarregado de estabelecer diretrizes e definir programas para alocação de recursos do Fundo. No entanto, a despeito do Conselho contar com representação de empregados, empregadores e representantes do Governo Federal, este não possui representação de estados e municípios.

Em outras palavras, ainda que suas decisões sejam fundamentais para o financiamento das políticas de desenvolvimento urbano dos governos locais, o Conselho não é uma arena com representação federativa, o que significa que estados e municípios não tem poder de veto nessa arena decisória (ARRETCHE, 2002, p. 442).

Nesse sentido, uma importante etapa da decisão para distribuição territorial dos recursos para viabilização de programas habitacionais nos níveis locais não conta com a participação dos entes subnacionais, tornando-os dependentes das decisões do Conselho e, por conseguinte, da própria União.

Quanto à formulação e desenho de programas habitacionais, bem como a definição de modalidades de financiamento que eram à época do regime militar competências do BNH, atualmente passou a ser competência do Ministério das Cidades, desde a sua criação em 2003.

Entretanto, como já visto, estados e municípios também podem formular seus programas habitacionais e caso contem com recursos próprios podem decidir sobre a sua distribuição social e territorial, podem contratar empresas construtoras por meio de licitação, promover a comercialização das unidades habitacionais e selecionar os beneficiários. Mas a decisão quanto à distribuição de recursos para a produção habitacional no território nacional também continua uma prerrogativa do governo central por meio do Ministério das Cidades. O papel de gerenciamento do processo de produção das habitações, dos recursos financeiros e da contratação das empreiteiras que eram prerrogativas das Companhias Habitacionais Estaduais e/ou Municipais (COHABs) passam a ser, na atualidade, prerrogativas da Caixa Econômica Federal (CEF), uma agência do Governo Federal e não dos estados e municípios.

E o que sobrou então aos estados e municípios no que toca a produção de habitação de interesse social? A oferta de contrapartidas na forma de incentivos fiscais e/ou territoriais como complemento aos recursos estaduais e federais; e o cadastro e a seleção dos beneficiários de programas habitacionais financiados pelo Governo Central.

A não ser que estados e municípios contem com recursos próprios, com agências específicas de formulação e implementação de programas habitacionais e de capacidades técnicas e institucionais, podemos dizer que os entes subnacionais continuam a depender do governo federal caso optem por implementar programas de habitação popular.

Para compreensão das implicações territoriais referentes à descentralização da política habitacional, propomos uma periodização que leve em conta determinados processos conduzidos por forças políticas e econômicas após o colapso do BNH e as respectivas repercussões até os dias atuais.

Entendemos que foi após o colapso do principal Banco e dos principais instrumentos políticos, normativos e administrativos responsáveis pela realização da política habitacional brasileira, que ocorreram processos diacrônicos e contraditórios, estruturantes e desestruturantes responsáveis, por um lado, pelo fortalecimento das capacidades de determinados estados e municípios implementarem programas habitacionais e, por outro lado, pelo desmonte das capacidades técnicas e institucionais de outros estados e municípios, aprofundando as desigualdades socioespaciais.

Também destacamos que a relativa falência do Estado na provisão da habitação de interesse social – Pós CF/1988 – ocorre mediante a entrada em cena de um poderoso agente que reconfiguraria a política habitacional em nível nacional e contribuiria para o desmonte do sistema público de habitação: o mercado privado de habitação. Não é que este não existisse já desde a segunda metade do século XX, no entanto, é a partir da década de 1990, com a entrada de fundos de investimentos estrangeiros no país e a formação de fundos de investimentos nacionais que se estruturam as grandes empresas que hoje atuam no mercado imobiliário brasileiro afetando, em certa medida, o desempenho das políticas de habitação que devem ser orientadas por outra lógica que não a do lucro.

## IMPLICAÇÕES DA DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

O primeiro período, entre 1980 e 1994, foi marcado pelo esgotamento das bases de financiamento da habitação, pelo fechamento do BNH, pela transferência de suas funções para outros organismos federais, pela “pulverização” de sua burocracia em distintos órgãos e pelo desmantelamento da administração pública (ARRETCHÉ; RODRIGUEZ, 1999).

Se até 1980 todas as unidades da federação contavam com uma Companhia Habitacional e com recursos do Governo Federal para provisão habitacional, a partir daquela década começa a ocorrer, mediante a escassez de recursos públicos, uma diminuição seletiva desses mesmos recursos entre os entes federados. Os estados se depararam então com condições distintas para levarem adiante a promoção social da habitação tendo que formular estratégias as mais variadas.

De acordo com Arretche e Rodrigues (1999), somente dois estados da federação conseguiram manter um fluxo mais ou menos constante de recursos para a oferta de serviços habitacionais entre 1987 e 1994: Bahia e Pernambuco. Outros dois estados conseguiram efetivar a autonomia em relação ao Governo Federal e empreender programas com recursos próprios: São Paulo e Ceará. Os demais estados se tornaram, por razões diversas, geralmente ligadas ao endividamento de suas Companhias Habitacionais, incapazes de obter recursos federais, tampouco conseguiram instituir instrumentos e capacidades financeiras para implementação autônoma de programas habitacionais, resultando em uma paralisia desse setor. Arretche e Rodrigues (1999) citam, como exemplo desta última situação, o caso do Rio Grande do Sul.

Para estes autores, até 1995:

O governo federal manteve centralizadas as funções de alocação de recursos do FGTS, e as possibilidades de descentralização estiveram diretamente subordinadas a decisões – e capacidades de implementação de tais decisões – por parte dos Executivos locais (ibid., 1999).

A partir de 1995, durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), ocorre uma inflexão na trajetória que havia tomado a política habitacional brasileira desde 1986, sobretudo no que se referem aos papéis desempenhados até então pelos entes da federação.

Segundo Abrucio e Franzese (2007, p. 8), houve um ponto de inflexão no federalismo brasileiro iniciado em 1994, com o Plano Real e a estabilização da moeda já que “uma série de ações do Governo Federal durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso [...] buscaram instituir um processo de coordenação federativa em algumas áreas de política pública”. Nesse caso, os autores se referem, principalmente, aos sistemas de saúde e educação.

No entanto, a habitação não escapou às reformas instituídas. Só que ao invés desse setor entrar na agenda das reformas que visavam a montagem de um sistema de cooperação intergovernamental vertical, coordenado pelo Governo Federal, ocorreu um processo inverso: o de desarticulação intergovernamental, desmonte das Companhias Estaduais e Municipais de Habitação, ou seja, da estrutura técnica e institucional montada durante o regime militar e, por fim, a substituição de um modelo de produção centrado no Estado para um modelo de produção e aquisição centrados no mercado, mas com o auxílio dos recursos do FGTS.

A iniciativa do Governo Federal que mais se aproximou de um sistema intergovernamental cooperativo foi a instituição do Programa Pró-Moradia em 1994 que previa a concessão de financiamento aos poderes públicos estaduais e municipais para promoção do acesso à moradia à população de mais baixa renda. No entanto, os dois principais Programas federais no setor da habitação que ganharam força já de imediato foram os Programas Carta de Crédito Individual e Carta de Crédito Associativo, criados em 1995, e que previam a concessão direta de financiamento às pessoas físicas (no caso do primeiro Programa) ou às cooperativas, sindicatos, COHABs, grupos de pessoas que formassem uma associação (no caso do segundo Programa).

Por fim, fechando esse ciclo de criação de Programas habitacionais orientados para o mercado privado da habitação em detrimento do público, criou-se, em 1998, o Programa Apoio à Produção para concessão direta de financiamento ao setor privado.

Quando nos debruçamos sobre os valores investidos em cada um desses programas no período entre 1995 e 1998, fica claro a opção do Governo Federal em fomentar o financiamento diretamente às pessoas físicas e não mais às empresas públicas de habitação estaduais e municipais.

Segundo os dados apresentados por Arretche (2002, p. 440-441), dos R\$ 6,7 bilhões contratados pelo FGTS entre 1995 e 1998 para implementação de programas habitacionais, 75,8% se dirigiram ao Programa Carta de Crédito Individual, utilizados majoritariamente para

a aquisição de imóveis usados<sup>3</sup>; 12,2% se dirigiram ao Programa Carta de Crédito Associativo<sup>4</sup> e somente 11,4% se dirigiram ao Programa Pró-Moradia, no caso deste último, destinado à rede de empresas públicas de habitação, portanto, ao fomento da habitação para baixa renda<sup>5</sup>.

Portanto, diante dos dados, concordamos com Arretche (ibid., p. 441) ao afirmar que entre 1995 e 1998 ocorreu uma inflexão significativa na política habitacional brasileira quando passamos “de um modelo centrado no financiamento à produção de habitações novas assentado em uma rede de prestadoras públicas, para um modelo centrado no financiamento ao mutuário final e, particularmente, destinado à aquisição de imóveis usados”. Em outras palavras, passamos de um modelo de oferta pública de novas habitações para um modelo de oferta privada de imóveis usados “via gestão seletiva das linhas de crédito”.

Dois resultados: 1) uma diminuição da produção de novas habitações, isto é, do incremento de novas materialidades urbanas, sobretudo direcionado à baixa renda; 2) uma provisão habitacional por meio do mercado privado referente às transações de imóveis já construídos.

Vale notar que esse processo de substituição de um modelo público de acesso à habitação por um modelo privado não foi aleatório, mas deliberado. Arretche (ibid., p. 441-442) nos diz que “a meta de prioridade de aplicação de recursos no Programa Carta de Crédito em detrimento do Programa Pró-Moradia foi objeto de uma resolução do Conselho Curador do FGTS (Resolução nº 246/1996)” que previa o “desfinanciamento das empresas públicas [como] parte de uma estratégia cujo objetivo central era introduzir mecanismos de mercado na gestão das políticas de desenvolvimento urbano”.

O discurso à época para justificar o “desfinanciamento” das Companhias Públicas de Habitação se pautava nas inadimplências das prestadoras públicas cujos repasses de recursos do FGTS deveriam estar condicionados à adimplência junto ao governo federal. Uma série de exigências legais para acesso aos recursos do FGTS pelas empresas públicas foram impostas pelo Governo Federal o que acabou induzindo uma gestão extremamente seletiva da liberação de recursos para os estados e municípios.

Como os estados e municípios não contavam com representação nas arenas decisórias para aprovação das medidas de reforma, o Governo Federal pode aprova-las sem constrangimentos por parte dos entes subnacionais o que levou progressivamente a desestatização das empresas públicas de habitação (ARRETCHÉ, 2002, p. 452).

---

<sup>3</sup> De acordo com a autora (ibid., p. 440), 68% dos recursos do FGTS destinados ao Programa Carta de Crédito Individual foram utilizados para a aquisição de imóveis usados, enquanto somente 10% foram utilizados para compra de terreno e construção; 6% somente para construção e somente 7% foram utilizados para aquisição de novos imóveis.

<sup>4</sup> Do total de recursos disponibilizados para o Programa Carta de Crédito Associativo, 72% se dirigiram a entidades associativas (privadas) e somente 21% foram destinados às Companhias Habitacionais (públicas) (ibid., p. 441).

<sup>5</sup> Ainda de acordo com Arretche (ibid., p. 440), somente 0,67% dos recursos do FGTS destinados a programas habitacionais se dirigiram ao Programa Apoio à Produção. No entanto, vale notar que esse Programa foi instituído em 1998, último ano da série histórica considerada pela autora, de modo que, naturalmente, os demais Programas, já existentes desde 1994 e 1995, irão apresentar maior volume de recursos em comparação com o Programa Apoio à Produção.

É no bojo desse processo que ocorrerá o desmonte ou o enfraquecimento das Companhias estaduais e municipais de habitação. De acordo com Arretche (ibid., p. 438) “entre 1995 e 2000, doze das 44 Companhias de Habitação (COHAB) declararam falência ou diversificaram suas atividades, passando a operar como institutos de desenvolvimento urbano e não como agências de promoção pública de habitações para baixa renda”.

Gonçalves (2009, p. 60), apresentando dados um pouco mais recentes, afirma que se “até meados de 1970 foram instaladas companhias de habitação em todos os estados e municípios de maior densidade populacional” em 2009 funcionavam 40 entidades habitacionais remanescentes, sendo apenas 22 estaduais.

## CONTEXTUALIZANDO O DESMONTANTE DA POLÍTICA HABITACIONAL A PARTIR DO PROJETO NEOLIBERAL

Contextualizamos o desmonte institucional nacional do setor da habitação e as desarticulações decorrentes à luz da crítica tecida por Ribeiro (2013a) acerca do que ela chama de “novo paradigma administrativo” vinculado à ideia de governança e cujos princípios orientariam as práticas do Estado nos fins dos anos 1980 e durante a década de 1990.

As práticas da administração pública, nas três esferas de governo, foram conduzidas por duas noções imperativas: a de governabilidade, como a necessidade de tornar racionais os gastos públicos, sobretudo com políticas sociais; e o que Ribeiro (2013) chama de novo paradigma administrativo, como a face operacional resultante da primeira noção.

Para a autora (ibid., p. 98), a noção de governabilidade se presta como um “estimulante implícito de papéis a serem assumidos pelo Estado no tratamento das questões sociais”. De acordo com a socióloga, a ideia de (in)governabilidade surge no Brasil ao final do governo Sarney, portanto ao final da década de 1980, e tratava da “afirmação de um enfoque das questões político-administrativas, em que prevalece o diagnóstico da incompatibilidade entre a multiplicação das demandas sociais e a capacidade de resposta do aparelho de governo”.

As implicações práticas dessas noções no que se referem as estruturas institucionais de Estado e de governo dizem respeito a uma busca por uma “eficiência” quanto aos gastos com políticas públicas e sociais no sentido de suprimir determinados “gastos” ou investimentos direcionados aos mais pobres para que se mantivesse o “equilíbrio” dos orçamentos e das contas públicas.

Os ideários da governabilidade e da governança trarão profundas consequências durante a década de 1990 no que se refere a efetivação dos direitos sociais por meio da intervenção do Estado no tecido socioterritorial. Em outros termos, erguem-se novas barreiras de impedimento da ação do Estado no sentido de se promover a cidadania, pois a pressão exercida pelo conjunto da sociedade – trabalhadores, movimentos sociais, etc. – orienta-se, de imediato, por políticas redistributivas que, sobretudo durante a década de 1990, tornaram-se escassas.

Mas o que não está explícito no discurso da governabilidade e da governança, ou melhor, o que está ocultado nas tentativas de reformas institucionais para a retirada de direitos ao largo da recente história política brasileira, é o fato de que a defesa da reforma do Estado e as mudanças institucionais sob a pecha de parâmetros internos de eficiência estivessem automaticamente distanciadas de qualquer forma de satisfação a privilégios sociais ou interesses particulares (RIBEIRO, 2013, p. 103).

É nesse contexto que emerge o novo paradigma administrativo refletido no desmonte de empresas estatais, no estancamento da oferta e/ou regulação de serviços públicos pelo Estado, sob o argumento da necessidade de racionalização dos gastos. Não seriam mais os princípios das demandas sociais que orientariam a ação do Estado, mas o princípio da eficácia, do equilíbrio contábil e financeiro das contas públicas. Trata-se da “difusão de orientações discursivas e de práticas administrativas que expressam um novo modo de fazer e pensar favorecidos pela globalização” (ibid., p. 104).

Dito de outra maneira, não se trataria somente da existência de demandas sociais por um lado e da limitação de recursos, por outro. A questão essencial diria respeito ao fato de que “a globalização da economia fragiliza a autonomia dos Estados nacionais e, portanto, a sua real capacidade político-administrativa”, pois,

A ação positivada pelo pensamento dominante volta-se para o imediato, para metas palpáveis e controláveis. No movimento de *presentificação*, o planejamento tende a ser substituído pela gestão de recursos disponíveis, sendo a sua tecnicidade agilmente absorvida pelo Estado e por instituições sociais (ibid., p. 107).

Foi nesse contexto que surgiriam os programas habitacionais dirigidos diretamente ao mercado privado de habitação e aos potenciais mutuários com condições de adquirirem financiamento junto aos bancos. Os papéis dos estados e municípios, com suas empresas estatais e estruturas administrativas já comprometidas, e com os recursos de seus orçamentos também sendo dirigidos aos imperativos da nova ordem econômica das empresas, se restringiriam a disputar recursos e tecer articulações para resolver parcialmente às demandas sociais que se avolumavam durante o período de desmonte. As ações no âmbito da habitação se reduziram a soluções pontuais, dependentes de conjunturas econômicas e políticas favoráveis, passando ao largo de qualquer plano para resolução estrutural do problema habitacional.

Esses eventos iriam resultar nos períodos seguintes, a partir da década de 2000, em um quadro extremamente heterogêneo quanto às formas de implementação de programas habitacionais, inclusos às articulações intergovernamentais estabelecidas.

Gonçalves (2009, p. 108), em seu estudo sobre a atuação dos estados brasileiros na implementação de programas habitacionais, identifica uma significativa heterogeneidade relacionada às capacidades administrativas e atribui as razões aos eventos ocorridos no passado recente uma vez que:

O momento em que ocorreram (quando) e a forma como foram (ou não foram) feitas escolhas institucionais relacionadas à política habitacional marcam até os dias de hoje a trajetória de cada uma das unidades da federação (ibid.).

Nesse sentido, não houve efetivamente uma descentralização da política habitacional no Brasil. Ao contrário, houve uma dependência cada vez maior dos recursos do Governo Federal exigindo mecanismos de negociação e pactos para que se empreendessem articulações intergovernamentais.

## O SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E A BUSCA PELA REARTICULAÇÃO FEDERATIVA

Entre 1999 e 2004, podemos considerar como um período de transição entre dois projetos políticos distintos concernentes aos rumos das políticas habitacionais no Brasil e, mais especificamente, à realização dessas políticas segundo uma dada ordem territorial pautada na organização política do território pela federação.

Como no período precedente que tratamos houve um deslocamento do ação do Estado no sentido da privatização da promoção imobiliária no País, deixando desassistidas populações de mais baixa renda, no período entre 1999 e 2004 ocorrerá a instituição de programas habitacionais de interesse social, mas sem mexer nos programas dirigidos às empresas construtoras e aos mutuários finais que, no caso desses últimos, dispensam a participação dos estados e municípios na consecução dos referidos programas. Daí falarmos em dois projetos ou duas dimensões da política habitacional brasileira: uma de mercado e outra de interesse social.

No segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT), foram criados mais três programas habitacionais, estes sim, voltados à população de baixa renda: o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), criado em 1999; o Programa de Subsídios à Habitação de Interesse Social (PSH) e o Programa Crédito Solidário, esses dois últimos instituídos em 2004.

Esses programas, vigentes ainda nos dias atuais, tiveram como objetivo atender o segmento da população mais atingido pelo déficit habitacional. As articulações federativas que haviam se perdido durante a década de 1990 para promoção da chamada habitacional de interesse social, ressurge em 2004, respondendo pelas cooperações intergovernamentais verticais e que se consolidariam a partir do lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em 2009.

Em verdade, todos esses programas (Apoio à Produção, Cartas de Crédito Individual e Associativa, Programa de Arrendamento Residencial, Programa de Subsídios à HIS e Programa Crédito Solidário) fariam parte do mesmo Programa MCMV e responderiam, no caso dos três primeiros, pela relação direta entre o Governo Federal, as empresas e os mutuários com

acesso ao crédito bancário para financiamento do imóvel – dispensando as administrações públicas locais estaduais e municipais – e, no caso dos três últimos, pela relação entre os três entes federativos, com destaque para os papéis desempenhados pelos entes subnacionais na promoção da habitação de interesse social, isto é, para o atendimento das demandas habitacionais da população de baixa renda.

Após 17 anos do fim do BNH, o Governo Federal reuniu novamente as condições para instituir um sistema nacional de política habitacional. Em 2003, logo no início do primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT), foi criada uma pasta exclusiva para tratar das questões urbanas e regionais (metropolitanas) com a instituição do Ministério de Estado das Cidades. Em 2004, o Governo Federal apresenta o documento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e, como parte deste, o documento da Política Nacional de Habitação onde foram lançadas as bases e as diretrizes que orientariam a ação do Estado nos três níveis de governo em torno da questão da habitação.

Em 2005, foi instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), por meio da Lei Federal nº 11.124/2005, como uma estrutura integrada de gestão que centraliza os programas e projetos destinados à Habitação de Interesse Social (HIS). O SNHIS foi montado como uma estrutura institucional que viabilizaria a circulação de normas, recursos e instrumentos técnico-institucionais que informariam os entes subnacionais e consolidariam uma armadura político-administrativa capaz de materializar, nos lugares, programas de habitação de interesse social (HIS).

O Sistema deveria, ainda, recompor parte da estrutura institucional que havia sido desmontada na década anterior ou então fortalecer os instrumentos estaduais e municipais remanescentes, como os fundos estaduais e municipais de habitação e os respectivos conselhos deliberativos e gestores dos fundos.

A instituição do SNHIS ocorre em um momento em que a União buscava coordenar as diversas políticas públicas, dentre elas, as políticas públicas urbanas, incluindo a habitação. Para tanto, o Governo Federal buscou institucionalizar determinadas instâncias que visavam o empreendimento de pactos federativos.

Após mais de uma década em que vários serviços e atribuições foram transferidos, principalmente, aos municípios, sobrecarregando suas capacidades orçamentárias e de investimento, mas também foram transferidos ao mercado, tornando o acesso aos serviços e aos direitos mais seletivo, a União busca rescentralizar, no sentido de coordenar e financiar, determinadas políticas públicas, mas sem interferir nas autonomias dos entes subnacionais. O objetivo seria criar instrumentos e mecanismos de cooperação. Como Gallo (2011, p. 24) afirma, “para [federação] durar é fundamental a existência de normas constitucionais e pactos refeitos a cada momento”.

O primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT) foi marcado por um retorno aos pactos intergovernamentais, quando o governo federal recompõe sua capacidade de investimento em políticas públicas e faz frente aos gastos estaduais e, sobretudo, municipais. Portanto, é no decorrer da década de 2000 que diminuem as iniciativas exclusivas das prefeituras na produção de unidades habitacionais enquanto aumenta a produção

habitacional pelos municípios em cooperação com governos estaduais e federais por meio de convênios e/ou outros instrumentos (ARRETCHÉ, *et al.*, 2012).

Dias e Fusaro (2011, p. 17) observam que as práticas governamentais no campo das políticas públicas no decorrer da década de 2000 contrariavam as práticas precedentes. Enquanto até meados dos anos 2000, os programas habitacionais eram implementados de forma isolada, cada ente da federação atuando de forma desarticulada em torno de uma mesma problemática, a partir de 2005 passa a ocorrer o inverso, já que os programas habitacionais passariam a ser implementados de forma mais cooperada entre os governos.

Arretche *et al.* (2012), ao analisarem as formas de implementação de programas habitacionais – modalidade construção de empreendimentos residenciais – nos municípios brasileiros no decorrer da década de 2000, constataram que houve uma diminuição na forma de implementação por iniciativa própria e exclusiva dos municípios ao tempo em que houve um aumento na forma de cooperação intergovernamental, por meio de convênios, para implementação dos programas voltados à produção de empreendimentos residenciais. A tabela 01 apresenta os dados analisados pelos autores.

**Tabela 01 - Nº de municípios brasileiros que implementaram programas de construção de unidades habitacionais segundo as formas “iniciativa própria” e “cooperação intergovernamental e empresarial” (2001-2004; 2005; 2007-2008)\*.**

Construção de UH	2001-2004		2005		2008	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Iniciativa própria	1.424	30,9	1.027	34,6	740	19,2
Cooperação intergovernamental e/ou empresarial	3.187	69,1	1.942	65,4	3.107	80,8
<b>Total</b>	<b>3.696</b>	<b>100</b>	<b>2.697</b>	<b>100</b>	<b>3.377</b>	<b>100</b>

Fonte: ARRETCHÉ, *et al.*, 2012.

\* “Um mesmo município pode ter estabelecido mais de um tipo de convênio/cooperação com entes federativos e outros agentes distintos, de modo que a soma das ocorrências isoladas é maior do que o número total de municípios que declararam a presença do tipo de programa/ação “construção de unidades habitacionais” (ARRETCHÉ, *et al.*, 2012).

Como se observa na tabela 01, enquanto em 2008 diminui, em relação ao período entre 2001 e 2004, a quantidade de municípios que produziam unidades habitacionais (UH) por iniciativa própria, naquele ano, aumenta a quantidade de municípios que produziam UH em cooperação com os governos estaduais e/ou federal.

Em 2004, 30,9% dos municípios brasileiros declararam produzir UH por iniciativa própria. Em 2008, somente 19,2% dos municípios declararam produzir UH de modo autônomo. Em contrapartida, houve aumento no número de municípios que produziram UH em cooperação intergovernamental e/ou empresarial saltando de 69,1% em 2004 para 80,8% em 2008. De todo modo, em todos os períodos, em termos absolutos, observa-se que a produção de UH de modo cooperado sempre consistiu na principal forma, isto é, a maior parte dos municípios sempre dependeu de algum recurso dos governos estaduais ou federal para implementação de programas de habitação.

A tabela 02 detalha as formas de cooperação intergovernamental para produção de UH pelos municípios brasileiros no biênio 2007-2008. Como se observa na tabela, a principal forma de implementação de programas de habitação do tipo “construção de unidades habitacionais” consiste, em primeiro lugar, na cooperação das prefeituras com o Governo Federal e, em segundo lugar, na cooperação das prefeituras com os Governos Estaduais.

**Tabela 1 - Nº de municípios brasileiros que implementaram programas de construção de unidades habitacionais segundo as formas “iniciativa própria” e “cooperação intergovernamental e empresarial” (2007-2008) (detalhamento das formas de cooperação intergovernamental)**

FORMA DE IMPLEMENTAÇÃO	Nº DE MUNICÍPIOS	% EM RELAÇÃO AO TOTAL *
Em convênio da prefeitura com o governo federal	2.289	67,7
Em convênio da prefeitura com o governo estadual	1.615	47,8
Por iniciativa exclusiva da prefeitura	740	21,9
Em convênio da prefeitura com outros	114	3,3
Em parceria da prefeitura com a iniciativa privada	108	3,1
Em convênio da prefeitura com outro município	19	0,5
<b>Total de municípios com programa de construção de UH</b>	<b>3.377</b>	-

Fonte: ARRETICHE *et al.*, 2012.

\*Esse total refere-se aos 3.377 municípios que declararam ter implementado programa de construção de UH. Um mesmo município pode ter estabelecido mais de um tipo de convênio/cooperação com entes federativos e outros agentes distintos, de modo que a soma das ocorrências isoladas é maior do que o número total de municípios que declararam a presença do tipo de programa/ação “construção de unidades habitacionais”.

Entre 2007 e 2008, 3.377 municípios brasileiros declararam ter implementado programa habitacional do tipo “construção de UH”. Desse total, 67,7% dos municípios se articularam com o Governo Federal e 47,8% se articularam com os Governos Estaduais. Naquele biênio, somente 21,9% dos municípios brasileiros construíram UH por iniciativa exclusiva da prefeitura, isto é, de modo autônomo.

No caso da habitação, como não há obrigatoriedade constitucional para que os estados e os municípios vinculem uma porcentagem de seus orçamentos para o exercício das políticas habitacionais – como é feito para os serviços de saúde e educação – os municípios tornam-se dependentes, por um lado, da existência de recursos oriundos da arrecadação e, por outro lado, da decisão política no nível local em destinar parte desses recursos para aquele setor.

Arretiche *et al.* (2012, p. 74) afirmam que, em determinados períodos da década de 2000, as políticas habitacional e urbana seriam a terceira prioridade de gasto dos governos municipais no Brasil, perdendo apenas – em termos de prioridade – para as políticas que contam com vinculações constitucionais como a saúde e a educação.

Todavia, vale notar que os dados analisados pelos autores apresentam os gastos conjuntos com política habitacional e urbana, sendo essa última um tanto vasta, podendo se referir a transportes, instalação de infraestruturas e equipamentos, etc. Mesmo não sendo conferidos os dados dos gastos exclusivos com habitação, considera-se, como os próprios

autores notam, que “habitação e urbanismo contam com razoável centralidade na agenda municipal, a despeito da inexistência de qualquer determinação constitucional que obrigue as administrações municipais a conferir prioridade a estas políticas” (ARRETCHÉ, *et al.*, 2012, p. 74).

Ainda segundo os autores (*ibid.*), em 2006, 60% dos municípios brasileiros não gastaram na função habitacional e o gasto médio per capita dos municípios com habitação foi de R\$ 5,33, sendo que menos de 0,5% dos recursos municipais foram destinados à essa política pública setorial.

Arretche *et al.* (2007, p. 134) apontam que em 2005 “mais da metade dos municípios brasileiros (54,5%) [arrecadava] até 5% no máximo de sua receita total (excluídas as transferências voluntárias e constitucionais), por meio dos tributos de sua competência tributária”. Ao mesmo tempo, “[havia] um pequeno grupo [de municípios] (6,3%) cujo percentual de arrecadação própria [era] superior a 25%, que apresenta média de taxa de urbanização muito alta e concentra quase a metade da população brasileira” (*ibid.*; loc. cit.).

O fato é que, se por um lado, “[...] os municípios foram os que mais se beneficiaram com o processo de descentralização tributária após 1988” já que “suas receitas disponíveis, em comparação com a da União e com os estados foi a que apresentou maior crescimento relativo [...]” (GALLO, 2011, p. 102), por outro lado, os estados e municípios expandiram os seus gastos enquanto a União os diminuiu (CATAIA, 2001, p. 102)<sup>6</sup> durante a década de 1990.

No entanto, ainda conforme Gallo (2011, p. 104) “[...] após a década de 1990 o governo federal, de fato, recompôs sua base de arrecadação” e passou a ocorrer “uma maior participação [da União] em obras e serviços municipais” o que de fato se verifica quando observamos o incremento de recursos federais nos estados e municípios para implementação, dentre outros, dos programas habitacionais, sobretudo a partir da instituição do PMCMV, em 2009.

Segundo Arretche (2012, p. 199-200), no Brasil, só não haveria um federalismo predominantemente competitivo, marcado pela alta desigualdade de receita entre as jurisdições, justamente por que a União cumpriria um papel de redução das desigualdades de receita entre os entes federativos por meio das transferências constitucionais e voluntárias cujos objetivos seriam, por conseguinte, o de reduzir às desigualdades quanto às capacidades de gasto dos municípios, independentemente da filiação partidária dos governos subnacionais.

Essa assertiva nos parece um tanto mais verdadeira quando se trata dos investimentos do Governo Federal em obras de infraestrutura, equipamentos urbanos e habitação que aumentaram desde 2007 e que se acentuou em 2009, com o PMCMV.

---

<sup>6</sup> De acordo com Gallo (2011, p. 102), entre 1989 e 2005, os municípios ampliaram suas receitas em +26,3%, enquanto os estados diminuíram (-4,1%) e a União apresentava uma ampliação de apenas +0,9%.

## O PAPEL DOS ESTADOS NA PROMOÇÃO DA HIS APÓS O SNHIS

A partir do SNHIS, reforça-se o papel híbrido dos estados nas políticas públicas de habitação. Os estados podem exercer tanto um papel de executor direto da política habitacional, assim como os municípios, como também podem exercer um papel de indutor de ações e de coordenação do desenvolvimento institucional nos municípios dentro de suas jurisdições, papel que se assemelha ao da União (GONÇALVES, 2009, p. 75).

O fato é que nos últimos anos, os estados vem reassumindo um papel importante em torno das políticas habitacionais e que lhes era atribuído antes do desmonte institucional pelo qual foram vítimas na década de 1990, das crises fiscais e da relativa perda de poder de execução de políticas públicas (após a CF/1988 que transferiu várias atribuições aos municípios).

Nesse sentido, abrem-se maiores chances para uma cooperação intergovernamental ao invés de uma competição ou mesmo uma suposta negligência de atuação mediante às competências concorrentes que poderiam levar determinados entes a “empurrarem” os problemas para que outros resolvessem. Embora isso não queira dizer que não haja conflitos federativos.

Gonçalves (2009) destaca o Fórum Nacional de Secretários da Habitação e Desenvolvimento Urbano (FNSH DU) como um movimento importante no sentido da representatividade estadual e da organização dos estados em torno das políticas de habitação. Para a autora, apesar do Fórum não refletir

[...] posições ou formas de atuação homogêneas entre os estados, no plano das relações intergovernamentais, [o movimento organizado] mostra-se como uma tendência de articulação desse nível de governo, com maior organização e disposição para atuar no setor [da habitação] através de uma instituição representativa [dos interesses dos estados] no plano federativo (ibid., p. 74).

Nesse sentido, o Fórum participou da construção do Plano Nacional de Habitação apresentado em 2009 e tinha como algumas das principais pautas reivindicatórias a anistia das dívidas das COHABs junto à União e à Caixa Econômica Federal, e a luta para vinculação de recursos orçamentários provenientes das três esferas de governo e que fosse destinada às políticas de habitação de interesse social (ibid., p. 73).

Aliás, os recursos para financiamento dos programas habitacionais são uns dos pontos mais sensíveis da política pública de habitação, principalmente entre os estados e municípios. Em 2008, Deputados Federais apresentaram ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 285/2008) – conhecida como PEC da Habitação – na qual propunha vincular recursos orçamentários da União, dos estados, DF e municípios aos respectivos

Fundos de Habitação de Interesse Social<sup>7</sup>. A proposta consistia na vinculação de no mínimo 2% das receitas da União para o FNHIS e 1% das receitas dos estados, DF e municípios para os seus respectivos Fundos Estaduais e Locais de HIS. De acordo com a Proposta, a vinculação dos recursos perduraria 30 anos ou até a eliminação do déficit habitacional. Até o presente ano de 2018, a PEC não havia sido aprovada pelo Congresso Nacional.

Já o presidente do FNSH DU sugeriu, em 2009, que os recursos do FNHIS fossem distribuídos em conformidade com a proposta apresentada pelo Fórum ao Plano Nacional de Habitação que consistia em uma repartição dos recursos de 10% para os movimentos sociais, 30% para os municípios, 30% para os estados e 30% para projetos que fossem objetos de parceria entre estados e municípios, pois, segundo o presidente da Associação, “se os estados não se organizarem e defenderem esta forma de distribuição de recursos [ficarão] condenados a atuar somente em pequenos e desestruturados municípios” (GONÇALVES, 2009, p. 74).

## ALGUMAS PALAVRAS SOBRE O PROBLEMA DAS ARTICULAÇÕES FEDERATIVAS EM REGIÕES METROPOLITANAS

Se por um lado, o SNHIS contribuiu para reforçar as articulações intergovernamentais verticais, por outro, não houve um tratamento adequado para se pensar as articulações intergovernamentais horizontais quando se trata da instalação de instrumentos técnicos, institucionais e financeiros para implementação de programas habitacionais em regiões metropolitanas. Não há nem um fundo e nem um conselho habitacional de interesse social metropolitanos, o que dificultaria as cooperações intermunicipais nesses espaços.

Como afirma Cataia (2001, p. 131), nas grandes cidades, “os problemas não são mais próprios a um município, a um único território municipal, mas à região que se formou, ou em outras palavras, ao lugar, à cidade”. Para este autor, “região metropolitana, lugar e cidade tornam-se sinônimos porque o lugar extrapola o território de um município” apesar de que “cada município constituinte do lugar possui seu próprio território circunscrito por fronteiras institucionais, políticas, onde tem vigência um conjunto de leis e costumes constituindo regras de uso e ocupação próprios” (ibid.).

Todavia, os municípios, sobretudo de regiões metropolitanas, devem ser entendidos mais como um “[...] campo de forças, e não como mera escala de administração do Estado, pois o município também pode ser o abrigo de demandas sociais” (CATAIA, 2011, p. 13).

Concordamos com GONÇALVES (2009, p. 86) quando afirma que “a falta de coordenação de políticas pode gerar [...] competição, ou mesmo conflitos entre os objetivos das ações de diferentes entes, ao invés de complementaridade” de modo que:

---

<sup>7</sup> Os Deputados Federais autores da Proposta de Emenda à Constituição nº 285, de 2008, foram Paulo Teixeira (PT/SP), Ângela Amim (PP/SC), Zezéu Ribeiro (PT/BA), Fernando Chucre (PSDB/SP), Luiza Erundina (PSB/SP), Luiz Carlos Busato (PTB/RS), Arnaldo Jardim (PPS/SP), Nelson Trad (PMDB/MS).

A necessidade de arranjos intergovernamentais se faz ainda mais imperativa nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, uma vez que os problemas existentes nessas regiões em geral envolvem a necessidade de articulação regional ou cooperação entre diferentes entes federativos (ibid.).

Em 2015, o Governo Federal instituiu o Estatuto da MetrÓpole, por meio da Lei nº 13.089/2015, onde ficaram estabelecidas “diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução” das chamadas “funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas [...]”<sup>8</sup>. Na mesma Lei, foram apresentadas normas gerais para que os estados – principal ente responsável pela gestão metropolitana – juntamente com os municípios elaborassem planos de desenvolvimento urbano integrado e fomentassem instrumentos que permitissem, como denominado no respectivo Estatuto, a governança federativa no campo do desenvolvimento urbano.

Todavia, como afirma Castro (2017, p. 147):

O Estatuto da MetrÓpole avança [...] sobre questões sensíveis do federalismo brasileiro, algumas das quais não foram ainda devidamente equacionadas e que, por isso, demandam acordos e compromissos políticos que vão além da criação [do Estatuto] em si.

Meza *et al.* (2017, p. 5) defendem a tese de que quanto mais dependentes de recursos são os municípios em relação aos níveis hierárquicos de governo, menos capacidades teriam para tecer articulações intergovernamentais horizontais<sup>9</sup>.

O fato é que pensar sobre as articulações intergovernamentais horizontais em regiões metropolitanas requer pensar as próprias regiões metropolitanas segundo suas transformações históricas, isto é, como o resultado de processos em que, ao longo do tempo, essas regiões foram incorporadas aos projetos de Estado segundo distintas intencionalidades.

As regiões metropolitanas existem como fato, mas elas também são uma criação do Estado no sentido de serem pensadas e normatizadas, portanto, carregadas não só de sistemas técnicos, mas de sistemas normativos que se apresentam como condições à ação do Estado.

Advogamos que é no entendimento desse movimento conceitual do real em torno das metrÓpoles que podemos compreender as possibilidades e as limitações para articulações federativas horizontais em torno da problemática da habitação em regiões metropolitanas, apreendendo os processos contraditórios entre integração-fragmentação, concentração-dispersão, riqueza e pobreza que nela se apresentam.

---

<sup>8</sup> Artigo 1º da referida Lei.

<sup>9</sup> “Since the latter are more dependent on the political and financial resources provided by supra-local entities **greater dependency on the part of local governments means that they have less ability to associate with each other**” (Grifos no original) (MEZA *et al.*, 2017, p. 5).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que vimos até aqui, podemos concluir que o Governo Federal, a partir de 2004, atuará em dois sentidos no que diz respeito à política habitacional brasileira. O primeiro sentido aponta para o fortalecimento dos programas de HIS que exigirá uma cooperação intergovernamental por meio, primeiramente, do SNHIS e, depois, do PMCMV e da parte operacional deste Programa que lida com a habitação de interesse social (a chamada Faixa 1).

O segundo sentido aponta para o fortalecimento dos programas habitacionais chamados de mercado e indica uma maior participação do setor da construção civil e de uma política de oferta de crédito habitacional a um segmento populacional mais bem remunerado, por meio das chamadas Faixas 2 e 3. Esse último sentido da atuação do Governo Federal dispensa, em certa medida, a participação direta dos entes subnacionais na execução dos programas habitacionais ao tempo em que convoca uma maior participação das empresas na execução do Programa.

De um ponto de vista metropolitano, o resultado dessa ação orientada mais pelas empresas e sem participação dos entes subnacionais, seria a de uma maior desarticulação horizontal (levando em conta o papel dos poderes públicos municipais) e uma fragmentação social e territorial, em função da falta de um sistema institucional metropolitano que garantisse a realização dos programas habitacionais de modo integrado.

De todo modo, inegavelmente, a coordenação, regulação e financiamento dos programas habitacionais pelo Governo Federal induziu a uma maior participação dos entes subnacionais e ao empreendimento de articulações federativas verticais em detrimento das articulações federativas horizontais.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação do federalismo brasileiro: avanços e desafios. In CARDOSO Jr., José C.; BERCOVICI, Gilberto (Orgs.). *República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2013. p. 129-163

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Orgs.). *Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos*. São Paulo: Fundap, 2007, v. 1, p. 13-31.

ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. 232p.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de Programas Sociais. In *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 45, nº 3, Rio de Janeiro, 2002, p. 431-458.

ARRETCHE, Marta; CORDEIRO, Berenice de S.; FUSARO, Edgard; DIAS, Edney C.; BITTAR, Mariana. *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Centro de Estudos da Metrópole (CEBRAP/CEM), Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. 2012, 217p.

ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. *Descentralização das Políticas Sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap, Fapesp; Brasília: IPEA, 1999. 184p.

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 13.089*, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. São Paulo, SP, 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Habitação (2004)*. Brasília, DF, 2004.

CASTRO, Henrique R. de. *Coerção e coesão territorial na gestão metropolitana contemporânea*. Tese (doutorado). Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, Pós-Graduação em Urbanismo. Campinas: PUC-Campinas, 2017.

CATAIA, Márcio. *Território Nacional e Fronteiras Internas: a fragmentação do território brasileiro*. Tese (Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, 2001.

CATAIA, Mário. Federalismo brasileiro. As relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (União/Município). In *Revista Geográfica de América Central*. Número Especial EGAL, Costa Rica, 2011. p. 1-16.

DIAS, Edney C; FUSARO, Edgar. O papel dos municípios na política habitacional brasileira: atribuições, práticas e cooperação. *Texto apresentado ao Seminário Discente da Pós-Graduação do DCP-USP, Sessão IV – Política e Políticas Públicas (messa II)*, São Paulo, abril de 2011.

GALLO, Fabrício. *Uso do território e federalismo como evento: a difusão regional de infraestruturas analisadas a partir das Transferências Intergovernamentais Voluntárias entre União e municípios*. Tese (doutorado). Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2011.

GONÇALVES, Renata da R. *Políticas Habitacionais na Federação Brasileira: os estados em busca de seu lugar*. Dissertação (mestrado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2009.

MEZA, Oliver D.; GRIN, Eduardo J.; FERNANDES, Antônio, S.; ABRUCIO, Fernando L. Is there an anti-metropolitan federalism? *Paper preliminar version prepared for the International Conference on Public Policy*, Singapore, 2017.

RIBEIRO, Ana C. T. Relações Sociedade-Estado: elementos do paradigma administrativo. In: *Por uma Sociologia do presente: ação, técnica e espaço*. Rio de Janeiro: Letra Capita, vol. 3, 2013.