

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

MARIANA BRITO

**HABITAÇÃO SOCIAL: A COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NOS
PROGRAMAS FEDERAIS RECENTES**

RIO DE JANEIRO
2015

Mariana Brito

**HABITAÇÃO SOCIAL: A COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NOS
PROGRAMAS FEDERAIS RECENTES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito necessário à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientadora: Profa. Renata Lèbre La Rovere

RIO DE JANEIRO
2015

B862 Brito, Mariana.

Habitação social : a coordenação intergovernamental nos programas federais recentes / Mariana Brito. – 2015.

157 f. ; 31 cm.

Orientadora: Renata Lèbre La Rovere.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2015.

Referências: f. 147-152

1. Federalismo. 2. Arranjos institucionais. 3. Política pública de habitação social. 4. Coordenação intergovernamental. I. La Rovere, Renata Lèbre, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

Mariana Brito

**HABITAÇÃO SOCIAL: A COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NOS
PROGRAMAS FEDERAIS RECENTES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito necessário à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Aprovada em 27 de fevereiro de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Renata Lèbre La Rovere - Orientadora
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Profa. Ana Célia Castro
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Profa. Argelina Cheibub Figueiredo
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

*Dedico este trabalho à minha mãe, mulher guerreira e inspiradora
que, com garra e incondicional entrega, me formou uma pessoa
idealista e curiosa da vida e dos saberes.*

AGRADECIMENTOS

As páginas que se seguem são frutos de múltiplas mãos, palavras e pensamentos. Não foram mais difíceis do que esta única e limitada página de agradecimento, que só seria justa se detalhadamente pudesse descrever cada apoio que recebi nessa caminhada.

Agradeço à UFRJ e à CAPES, pelo suporte acadêmico e apoio financeiro que permitiram a realização desta pesquisa. À professora Renata La Rovere, por aceitar tão prontamente o desafio que lhe propus, me orientando com atenção e presteza, e ao professor Nelson Chalfun, pela dedicada coorientação e pelas longas conversas permeadas de infinitos insights.

Agradeço às professoras Estela Neves, Sol Garson e Maria Lúcia Werneck Vianna, pelas valiosas contribuições na fase de qualificação. E, especialmente, às professoras Argelina Cheibub Figueiredo e Ana Célia Castro, pela generosidade em evidenciar a relevância desta pesquisa. Também agradeço aos entrevistados, cujos relatos e reflexões enriqueceram a pesquisa, e demais interlocutores, em especial, Rose Compans, Gabriela Lotta e José Carlos Vaz, que me ajudaram a identificar caminhos para sua realização.

Agradeço com enorme carinho o afeto e a doação de amigos queridos. À Julia Modesto e Ellen Benedetti, que tornaram a estada no Rio muito mais leve e prazerosa; à Allana, amiga e cúmplice de tantos anos; aos novos candangos, pela rica convivência em Brasília; à Priscilla Ruas e Thalita Ary, pelo cuidado diário; à equipe da SPM, em especial Tatau Godinho, pela paciência e confiança, e aos demais amigos cultivados na vida, que me renderam boas conversas, muito aprender e deliciosos risos.

Ao Thiago Badaró, dedico minha profunda gratidão e meu amor. Eu não poderia ter compartilhado as descobertas, angústias e incertezas desse processo com uma pessoa mais humana e generosa, obrigada por insistir e me acolher em voz, abraços e cheirinhos.

Agradeço à minha família, cujo calor e afeto, mais uma vez, serviram de sustento emocional. Aos meus tios, Livânia e Raimundo, e ao meu primo Daniel, obrigada pelas marcas diretas deixadas neste trabalho. Por fim, agradeço ao meu pai, cuja doçura e descontração me assossegam, e à minha mãe, coautora desta e de todas as conquistas de minha vida.

RESUMO

BRITO, Mariana. **Habitação social:** A coordenação intergovernamental nos programas federais recentes. Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.

O objetivo desta dissertação é analisar a política nacional de habitação social implementada no Brasil na última década à luz das relações federativas e do paradigma da coordenação intergovernamental, a partir da caracterização dos arranjos político-institucionais dos dois programas prioritários da referida política – o Programa Minha Casa Minha Vida e o PAC Urbanização de Favelas – e de sua interface com a institucionalidade do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. O estudo proposto inspira-se na literatura recente e em expansão sobre os arranjos institucionais das políticas públicas posteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988, que distingue tipos de modelos de governança, sobretudo quando se trata da verticalidade. A caracterização dos programas por categorias analíticas ilumina potencialidades e constrangimentos à coordenação intergovernamental e à atuação dos governos subnacionais nos arranjos examinados. Verificou-se divergências entre os arranjos institucionais no que se refere à relação com o sistema nacional e à indução da descentralização, da integração federativa e do fortalecimento institucional dos entes públicos. A priorização do Programa Minha Casa Minha Vida revela a prevalência na atual política de um arranjo do tipo programático, o qual privilegia atores e processos que garantam resultados com celeridade, a um modelo de governança inclusivo, participativo e integrado, mais apropriado a mudanças estruturais que demandam negociações prolongadas.

Palavras-chave: Federalismo. Arranjos institucionais. Política pública de habitação social. Coordenação intergovernamental. Governos locais.

ABSTRACT

BRITO, Mariana. **Social housing**: Intergovernmental coordination in recent federal programmes. Dissertation (Master's Degree Course of the Post-Graduate Programme in Public Policy, Strategies and Development) - Institute of Economics, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.

The aim of this work is to analyze the national social housing policy implemented in Brazil in the last decade in the light of federal relations and the paradigm of intergovernmental coordination, from the characterization of the political and institutional arrangements of the two priority policy programmes - the Minha Casa Minha Vida (My House my Life Programme) and the PAC (Growth Acceleration Programme) Slum Upgrading - and its interface with the institutional character of the National Social Housing System. The proposed study is inspired by the recent and expanding literature on the institutional arrangements of public policies subsequent to the enactment of the Constitution of 1988, which distinguishes types of governance models, especially with regard to federal relations. The characterization of programmes by analytical categories illuminates potentialities and embarrassment on intergovernmental coordination and performance and on subnational governments in the examined arrangements. Disagreement between institutional arrangements with regard to the relationship with the national system and the induction of decentralization, federal integration and institutional strengthening of public entities was observed. The prioritization of Minha Casa Minha Vida reveals the prevalence in the current policy of a pragmatic arrangement type of programme, which focuses on actors and processes that guarantee speedy results in spite of an inclusive, participatory and integrated governance model, which is more appropriate for structural changes which demand protracted negotiations.

Keywords: Federalism. Institutional arrangements. Public policy of social housing. Intergovernmental coordination. Local governments.

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Figura 1	
Estrutura organizacional do Ministério das Cidades	75
Figura 2	
Organograma do Novo Sistema Nacional de Habitação	79
Figura 3	
Evolução dos investimentos em habitação	104
Figura 4	
Evolução dos investimentos em habitação: percentual de unidades/atendimento por faixa de renda	112
Figura 5	
Estrutura de gestão do PAC.....	140
Quadro 1	
Identificação dos entrevistados por instituição.....	23
Quadro 2	
Entidades integrantes do SNHIS e suas respectivas atribuições	82
Quadro 3	
Modelo proposto pelo PlanHab para atendimento conforme o perfil da demanda	86
Quadro 4	
Programas inscritos no SNHIS por fonte de recursos, proponente e agente operador	89
Quadro 5	
Síntese da caracterização dos programas PAC UAP e PMCMV	114
Quadro 6	
Estratégias de financiamento e valores aportados por faixa de renda do PMCMV	130

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	
Contratações do FNHIS entre 2006 e 2009	90
Tabela 2	
Distribuição orçamentária do FNHIS entre as propostas selecionadas nos anos de exercício 2006-2009.....	91
Tabela 3	
Municípios com presença de instrumentos para a política habitacional	94
Tabela 4	
Recursos liberados relativos às operações do FNHIS contratadas até 2009 – PAC e não PAC	98
Tabela 5	
Metas do Programa Minha Casa Minha Vida segundo faixas de renda.....	108

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

CC – Casa Civil

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo

CEF – Caixa Econômica Federal

CGFNHIS – Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

CGPAC – Conselho Gestor do PAC

COHAB – Companhia de Habitação

ConCidades – Conselho Nacional das Cidades

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalho

FCP – Fundação Casa Popular

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

GEPAC – Grupo Executivo do PAC

HBB – Habitar Brasil BID

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis

MCidades – Ministério das Cidades

MF – Ministério da Fazenda

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas do Município

OGU – Orçamento Geral da União

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAC UAP ou PAC Favelas – Programa de Urbanização de Assentamentos Precários

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PCS – Programa Crédito Solidário

PlanHab – Plano Nacional de Habitação

PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PNH – Política Nacional de Habitação

PNUD – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PPI – Projeto Prioritário de Investimento

PSH – Programa de Subsídio Habitacional

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SFI – Sistema Financeiro de Investimento

SNH – Sistema Nacional de Habitação

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

Suas – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

	Página
INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1. A DIMENSÃO FEDERATIVA NOS NOVOS ARRANJOS POLÍTICO- INSTITUCIONAIS	26
1.1 AMBIENTE POLÍTICO-INSTITUCIONAL PÓS-1988	26
1.1.1 O sistema federativo brasileiro – cooperativo e descentralizado	26
1.1.2 Impasses na institucionalização do novo modelo federativo	30
1.1.2.1 Baixa capacidade de coordenação	30
1.1.2.2 Desequilíbrios fiscais.....	32
1.1.2.3 Centralização normativa e decisória.....	33
1.2 OS NOVOS ARRANJOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS	36
1.2.1 Abordagem dos arranjos institucionais	36
1.2.2 Retomada das políticas desenvolvimentistas e o novo ativismo estatal.....	37
1.2.3 A coordenação intergovernamental nos novos arranjos institucionais.....	39
1.2.3.1 Arranjos institucionais do tipo federativo	39
1.2.3.1.1 Os papéis dos entes federados na nova configuração federativa.....	40
1.2.3.1.2 Políticas emblemáticas desse tipo de arranjo	42
1.2.3.2 Arranjos institucionais do tipo programático	47
1.2.3.3 Incorporação tardia dos novos arranjos no campo das políticas urbanas	50
1.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
CAPÍTULO 2. NOVO ARRANJO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL	56
2.1 ESPECIFICIDADES E DESAFIOS DA POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO.....	56
2.1.1 Moradia – um bem caro, de demorada provisão e de apropriação individual.....	56
2.1.2 Tamanho do desafio – déficits habitacional e por urbanização.....	57
2.1.3 Entraves de natureza urbana – um modelo urbano desigual e insustentável.....	58
2.2 BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA.....	62
2.2.1 Os papéis desempenhados pelos entes federados em uma perspectiva histórica	62
2.2.2 Antecedentes de um sistema para a habitação de interesse social.....	70
2.3 A CONJUNTURA ATUAL.....	73
2.3.1 O Ministério das Cidades e a nova institucionalidade	73
2.3.2 SNHIS e PlanHab – paradigmas da coordenação, participação e capacitação institucional	78
2.3.3 Adequação dos estados e municípios às novas configurações institucionais.....	93

2.3.4 Inscrição da habitação no Programa de Aceleração do Crescimento.....	96
2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
CAPÍTULO 3. A COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NOS DOIS PROGRAMAS FEDERAIS PRIORITÁRIOS.....	103
3.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO	103
3.1.1 PAC Urbanização de Assentamentos Precários	104
3.1.2 Programa Minha Casa Minha Vida.....	108
3.2 CARACTERIZAÇÃO DOS ARRANJOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS	112
3.2.1 A distribuição de competências entre os níveis de governo.....	116
3.2.2 Formas de interação e articulação entre os atores estatais	123
3.2.3 Modelo de financiamento – fontes e fluxo de repasse dos recursos.....	128
3.2.4 Formas de adesão propostas pelo governo federal	132
3.2.5 Envolvimento de atores não estatais	135
3.2.6 Existência de sistemas de monitoramento e avaliação.....	139
3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	141
CONCLUSÕES	144
REFERÊNCIAS	147
APÊNDICES.....	153

INTRODUÇÃO

A demanda por moradia pelas populações mais pobres dos centros urbanos é uma realidade brasileira que data, pelo menos, desde o final do século XIX. O crescimento urbano e industrial e as reformas urbanas que se seguiram ao longo do século XX agravaram o problema habitacional desse segmento, gerando um modelo de urbanização excludente e segregador, que hoje desafia os gestores públicos e planejadores urbanos.

Whitaker (2012) sugere que a responsabilidade por esse cenário é compartilhada por múltiplos atores, envolvidos em uma dinâmica histórica e social que tem como ponto central a questão fundiária. Ainda que na literatura se discuta qual papel cabe ao poder público na provisão habitacional, há um entendimento comum de que o Estado deve intervir para remediar o enorme passivo habitacional decorrente de um crescimento econômico e urbano gerador de desigualdades, pelo qual é corresponsável (BONDUKI, 1994; MARICATO, 1997; VALLADARES, 1980; WHITAKER, 2012).

Habitação é uma das áreas mais sensíveis aos problemas de governança federativa. A especificidade da moradia; o poder dos grupos de interesse articulados em torno das atividades especulativas; a falta de clareza na divisão das atribuições dos entes; a ausência de instâncias de gestão metropolitana ou regional; a fragilidade institucional dos poderes públicos locais; e a correlação da política habitacional com a questão urbana e fundiária são aspectos que demandam articulação entre os entes federados.

O Estado brasileiro, desde a década de 1940, quando instituiu o primeiro órgão federal responsável pela coordenação de uma política nacional de habitação voltada às populações de baixa renda, reconhece como imperativas a solução integrada com outras políticas urbanas e sociais e a capacitação dos entes estaduais e municipais para sua gestão local, como sugerem Azevedo e Andrade (1982).

Apesar de reconhecer a imprescindibilidade desses aspectos, o Estado não acumulou na trajetória da política de habitação muitas experiências exitosas nesse sentido, como será demonstrado no capítulo 2 desta dissertação. Desde que assumiu a responsabilidade pela habitação social, o governo federal priorizou políticas de produção e financiamento da casa própria, a exemplo da Fundação Casa Popular e da atuação do Banco Nacional de Habitação

(BNH), os quais contribuíram para a profusão de núcleos habitacionais desintegrados das cidades e periféricos aos espaços urbanos consolidados.

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades (MCidades), o governo federal voltou a ocupar o vazio institucional e político deixado desde a falência do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986. Desde então, a União tem desempenhado papel importante na condição de articuladora e financiadora das políticas urbana e setoriais de habitação, saneamento e transporte.

O novo órgão fortalece a concepção de soluções integradas no interior da arquitetura institucional estruturada para o desenvolvimento urbano, dentro da qual se inserem a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e a nova Política Nacional de Habitação (PNH), desenhada para o enfrentamento do problema habitacional e, antes dele, da questão fundiária, por meio de um planejamento participativo ancorado no efetivo diálogo com a sociedade civil e no fortalecimento das relações institucionais entre os atores estatais e societários da política urbana.

Sendo os municípios titulares exclusivos da competência pelo ordenamento territorial, por meio do planejamento e controle do uso e ocupação do solo, e responsáveis, junto às esferas federal e estadual, pela provisão e melhoria das condições de moradia e saneamento básico, as estratégias de enfrentamento ao problema habitacional não poderiam prescindir da participação ativa desse ator, da coordenação vertical e da articulação intersetorial nos três níveis de governo.

Consciente disso, o referido ministério foi responsável pela conformação institucional, na área da habitação social, de um modelo de política, aos moldes das políticas de saúde, assistência social e meio ambiente, que se funda na descentralização, na articulação intergovernamental e intersetorial, e na participação social.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) foi criado, nesse contexto, com o objetivo de integrar esforços e investimentos das três esferas de governo e de estimular os governos subnacionais, sobretudo os governos municipais, a adotarem instrumentos para uma gestão mais eficiente da política nacional no âmbito local, consagrando na política de habitação um modelo de indução vertical orientado para o desenvolvimento institucional dos atores envolvidos.

Enquanto o SNHIS articula as ações dos entes federados, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) cumpre o objetivo de definir estratégias de integração das ações do poder público a de outros atores importantes da política, em um planejamento habitacional traçado para o enfrentamento conjunto dos déficits quantitativo e qualitativo de moradias do país. A combinação desses dois instrumentos de gestão sinalizava significativo avanço na institucionalização de uma política de Estado mais inclusiva, integrada e estrutural.

Nos últimos dez anos, a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades inaugurou instrumentos institucionais e programas diferenciados para implementação das diretrizes e ações da nova PNH. No entanto, questões de ordem política e econômica incidiram recentemente sobre o processo de institucionalização do SNHIS e do PlanHab. Tão logo o SNHIS começou a operar, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), dentro do qual foram incorporados com status de programas prioritários ações em curso do MCidades, reunidas no PAC Urbanização de Assentamentos Precários (PAC UAP), em 2007, e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009, cujas configurações institucionais serão objeto de análise nesta pesquisa.

Justificativa

Segundo dados recentes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), extraídos e sistematizados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2012, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o déficit habitacional do país corresponde a 5,24 milhões de domicílios, dos quais 85% estão localizados nas áreas urbanas. No que diz respeito à distribuição por níveis de renda, o déficit habitacional apresenta um aspecto fortemente regressivo, dado que 74% do déficit urbano atinge famílias com renda média de até três salários mínimos.

A dificuldade de acesso à moradia digna e legal está associada tanto ao déficit quantitativo ou habitacional quanto ao déficit qualitativo ou por urbanização, que eleva a demanda por moradia para um patamar superior a 15 milhões, conforme Fundação João Pinheiro (2011). A magnitude do problema habitacional figura entre os principais desafios ao desenvolvimento urbano e social no Brasil.

Dada a relevância do tema no conjunto das políticas públicas e observada a carência de estudos na área com o recorte adotado, a presente pesquisa se dedicará à análise, sob a

perspectiva das relações federativas, da política nacional de habitação social praticada na última década, a partir da caracterização dos arranjos político-institucionais dos dois programas federais prioritários da política, o PMCMV e o PAC UAP, identificando, quando possível, interfaces com a estrutura de governança idealizada na gênese do SNHIS e do PlanHab. Esta análise pretende contribuir para a revisão e atualização do conhecimento na área, e oferecer subsídios para estudos vindouros ou mesmo para a avaliação dos programas em execução.

O objetivo da investigação é identificar nos arranjos institucionais desses programas elementos que induzam à coordenação intergovernamental, de modo a favorecer acordos de cooperação e a agregação de capacidades e recursos com vistas a potencializar o atendimento das necessidades habitacionais, supondo a insuficiência de mecanismos ativos de coordenação e da incorporação dos entes locais para o sucesso da política nacional de habitação, defendida tanto na literatura sobre federalismo quanto na abordagem dos arranjos político-institucionais – referenciais teóricos que orientaram a problematização do tema da pesquisa e que serão apresentados em seus pormenores no primeiro capítulo.

Questões de pesquisa e hipótese

A literatura sobre federalismo sugere que o problema do déficit quantitativo e qualitativo de moradia no Brasil demanda uma solução federativa e que os governos locais devam ser protagonistas na implementação da política de habitação social, dadas suas prerrogativas constitucionais sobre o ordenamento territorial. O governo central corrobora com essa linha argumentativa quando reconhece publicamente o protagonismo estratégico dos entes subnacionais e desenha políticas de indução que estimulam sua capacitação para a gestão local da nova Política Nacional de Habitação, a qual privilegia a coordenação intergovernamental em sua estrutura de governança.

Inspiradas nessa lógica argumentativa, as questões a serem investigadas no presente estudo são: os programas federais atualmente prioritários da PNH reforçam o paradigma da coordenação intergovernamental, privilegiando o papel das gestões locais? Suas estruturas de governança refletem a institucionalidade proposta no SNHIS e no PlanHab, instrumentos constituídos no intuito de integrar a atuação de atores estatais e não estatais e de nortear a elaboração e implementação dos programas e ações na área da habitação?

A partir dessas questões, pretende-se verificar as seguintes hipóteses. Quando o governo federal prioriza o PMCMV, em detrimento da diversificação de ações proposta pelo PlanHab e fomentada pelo SNHIS – tais como regularização fundiária, urbanização de assentamentos precários, requalificação de imóveis, oferta de lotes e materiais de construção, apoio técnico à autoconstrução e locação social –, ele induz os governos locais, recém-capacitados dentro do sistema, a planejar e executar suas ações em torno de um único programa, cujo desenho confere às relações verticais e aos entes subnacionais espaço pouco expressivo, dialogando mais fortemente com a iniciativa privada.

Em um sentido contrário, o PAC UAP reuniu ações que já eram implementadas pelo MCidades no âmbito do SNHIS, com recursos do FNHIS, caracterizadas pela articulação federativa, sobretudo entre União e municípios, uma vez que sua execução depende fundamentalmente do protagonismo do governo local. Apesar de expressiva adesão dos governos subnacionais e de sua incorporação ao PAC, que significou ampliação de recursos e priorização política, o PAC UAP fica à margem do PMCMV, tanto em termos orçamentários quanto em volume de empreendimentos.

Metodologia de pesquisa

A investigação proposta é de natureza essencialmente qualitativa e, para o tipo de problema apresentado, o estudo de casos múltiplos, segundo tipologia de Yin (2005), combinado à análise de conteúdo para o tratamento dos dados coletados, apresentou-se mais apropriado aos objetivos da investigação.

De acordo com o autor, o estudo de caso é especialmente adequado à investigação de contextos e fenômenos sociais contemporâneos e complexos, nos quais estão envolvidos de maneira simultânea múltiplos sujeitos e variáveis de difícil apreensão. O contexto que se pretende caracterizar é o atual cenário da política de habitação social brasileira, preservadas as características holísticas e significativas das mudanças e dos processos recentes, no que concerne às relações intergovernamentais e à institucionalização da política. Essa estratégia apresenta ainda a vantagem de possibilitar o manuseio de uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações –, além das técnicas recorrentes nas pesquisas históricas.

Sem prejuízo quanto ao rigor e à confiabilidade da pesquisa, esse método admite algum grau de flexibilização desejável a investigações sobre o comportamento dos atores e suas decisões, o que possibilita adequação do foco e do desenho da pesquisa de acordo com as evidências reveladas durante a coleta e análise de dados.

Foram selecionados para a investigação os dois principais programas federais, como afirmou a Secretária Nacional de Habitação, Inês Magalhães, responsáveis pela retomada dos investimentos na área habitacional e da capacitação de atores públicos, privados e sociais para a elaboração de projetos e disponibilização de recursos técnicos e financeiros (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010a).

Reconhecido o papel estruturante desses programas, que absorvem atualmente a quase integralidade dos recursos federais destinados à habitação e que monopolizam o cardápio de políticas ofertadas aos entes subnacionais, a análise da atual política nacional de habitação social, à luz da pactuação federativa, está condicionada à observação dos programas referidos, sua implementação e seu alinhamento às concepções anunciadas nos instrumentos que formalizaram essa política.

Optou-se pelo emprego da análise de conteúdo para o tratamento das informações coletadas ao longo da investigação. Tal método permite extrair das mensagens explícitas e latentes encontradas nas fontes de informação: registros, significações, discursos, opiniões, (pre)conceitos, estereótipos, valores, regras e normas, traços de conflito e argumentos, compartilhados ou em disputa entre os agentes envolvidos.

Segundo Bardin (2011), a análise de conteúdo é um método empírico que, em uma abordagem qualitativa, busca referenciar a presença ou a ausência de características de um dado fragmento pesquisado. Também pode medir a frequência em que um dado fragmento aparece no discurso ou no conteúdo analisado. Essa técnica de pesquisa permite fazer inferências de conhecimento a partir dos significados contidos nas mensagens, previamente analisados, prestando-se à verificação de hipóteses preestabelecidas.

O método escolhido permite analisar tanto os conteúdos expressos em transcrições de entrevistas quanto os conteúdos presentes em documentos institucionais – as duas fontes de evidências selecionadas para a investigação. A opção por múltiplas fontes, segundo Yin (2005), possibilita ao pesquisador se dedicar a uma ampla diversidade de questões históricas e comportamentais, permitindo que linhas convergentes de investigação sejam desenvolvidas

por meio da triangulação dos dados e informações. Explicações e hipóteses corroboradas por fontes distintas de informação são mais convincentes e acuradas.

A investigação documental, além da possibilidade de suscitar inferências e destacar novos elementos, cumpre papel instrumental na verificação e valorização das evidências oriundas de outras fontes, como as entrevistas. Dentre o material selecionado para a análise encontram-se documentos institucionais da administração pública, por exemplo, planos, marcos normativos, relatórios de gestão, manuais de instrução e cartilhas das políticas investigadas, fornecidos pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal (CEF); e publicações com avaliações acadêmicas e de órgãos de pesquisa vinculados à administração pública, que orientam a gestão da política habitacional. Os documentos governamentais que subsidiaram a análise estão elencados no Apêndice A.

As entrevistas foram pessoais, devidamente gravadas para captação apropriada dos discursos, e semiestruturadas, ou seja, guiadas por um roteiro previamente definido, mas aberto a adequações e à incorporação de novas questões (MANZINI, 2004), o que de fato ocorreu durante o processo.

Na fase exploratória foram realizadas conversas informais e espontâneas com interlocutores que elucidaram fatos, opiniões, aspectos relevantes e questões negligenciadas. Revestidos do papel de informantes, além da contribuição valiosa na contextualização e problematização do tema, esses atores contribuíram para o levantamento dos interlocutores relevantes à pesquisa.

As entrevistas foram limitadas a gestores da administração pública, diretamente envolvidos no desenho e implementação da política nacional de habitação social, e a pesquisadores do tema, deixando de fora os demais atores relevantes da política – representantes dos movimentos sociais e agentes da iniciativa privada – em função das dificuldades de acesso verificadas já na etapa exploratória, que acabaram refletidas na delimitação do problema.

O Quadro 1 relaciona os entrevistados, definidos em função da possibilidade de acesso e da relevância política e/ou acadêmica, que perfazem todos os atores institucionais envolvidos na política habitacional, da concepção à implementação, passando pelo financiamento, dos programas analisados. Parte dos entrevistados acompanhou a construção do novo arranjo institucional da política de habitação social, podendo contribuir com relatos e

reflexões a respeito da elaboração do SNHIS e PlanHab e de que maneira os dois programas dialogam com as diretrizes e orientações presentes nesses instrumentos, sobretudo no que concerne às relações intergovernamentais.

Quadro 1 – Identificação dos entrevistados por instituição

Entrevistado	Instituição	Data da Entrevista
Entrevistado 1	Coordenação Geral do PAC/CEF	23/12/2014
Entrevistado 2	Secretaria Nacional de Habitação/MCidades	15/12/2014
Entrevistado 3	Secretaria Municipal de Habitação/Prefeitura do Rio de Janeiro	10/12/2014
Entrevistado 4	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano/Prefeitura de São Paulo	08/12/2014
Entrevistado 5	Consórcio PlanHab/Plano Nacional de Habitação	08/12/2014
Entrevistado 6	Departamento de Infraestrutura Social e Urbana/SEPAC-MPOG	14/11/2014
Entrevistado 7	Secretaria de Habitação/Governo do Estado de São Paulo	28/10/2014
Entrevistado 8	Diretoria Executiva de Habitação/CEF	17/10/2014
Entrevistado 9	Superintendência Regional do Rio de Janeiro/CEF	30/01/2013
Entrevistado 10	Secretaria Municipal de Habitação/Prefeitura de São Bernardo do Campo	27/08/2013

Os roteiros das entrevistas foram elaborados a partir das categorias analíticas preestabelecidas para a análise de conteúdo (Apêndice C). Segundo Bardin (2011), a análise de conteúdo pode ser definida também como um método de categorização que permite

classificar os variados significados contidos na mensagem em “gavetas”, uma espécie de divisão do pensamento ou da compreensão da realidade, procedimento essencial do método referido, tendo em vista que elas fazem a ligação entre os objetivos de pesquisa e seus resultados.

O método empregado orientou-se pela definição de Vergara (2005), segundo a qual:

Categorizar implica isolar elementos para, em seguida, agrupá-los. As categorias devem ser: a) exaustivas, isto é, devem permitir a inclusão de praticamente todos os elementos, embora nem sempre isso seja possível; b) mutuamente exclusivas, ou seja, cada elemento só poderá ser incluído em uma única categoria; c) objetivas, isto é, definidas de maneira precisa, a fim de evitar dúvidas na distribuição dos elementos; d) pertinentes, ou seja, adequadas ao objetivo de pesquisa (VERGARA, 2005, p. 18).

Para a formulação de categorias pertinentes à investigação, recorreu-se à análise primária de documentos, sobretudo da Política Nacional de Habitação, da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005 – que cria o SNHIS – e do Plano Nacional de Habitação, uma vez que um dos objetivos da pesquisa é identificar interfaces entre a institucionalidade proposta nesses instrumentos e os arranjos institucionais dos programas implementados.

As outras variáveis selecionadas foram extraídas da literatura sobre arranjos institucionais – especialmente do trabalho de Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014) –, cujos modelos analíticos empregados inspiraram a presente pesquisa. A matriz consolidada será apresentada no terceiro capítulo desta dissertação.

As informações prestadas pelos entrevistadores e extraídas da análise documental serão categorizadas para, na sequência, subsidiar a construção de relações e ilações a respeito do problema apresentado. A estratégia metodológica proposta foi monitorada ao longo da pesquisa, a fim de assegurar que aspectos relevantes não fossem negligenciados.

Os resultados obtidos da análise, que apontaram para a presença ou ausência de determinados elementos, foram confrontados com o referencial teórico para a geração de inferências a respeito da lógica de coordenação que permeia a política nacional de habitação social implementada na última década, método definido como *pattern-matching* (YIN, 2005).

Inspirada no trabalho desenvolvido por Pires e Gomide (2014), a análise será dividida em dois momentos. Primeiro, os programas serão caracterizados conforme seus objetivos e contextos de criação, o que permitirá identificar as demandas que motivaram sua elaboração.

No segundo momento, serão caracterizados os arranjos institucionais que dão sustentação às políticas estudadas por meio das categorias construídas.

A dissertação se divide em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. Na introdução, foram apresentadas as questões que suscitaram a pesquisa realizada, os objetivos pretendidos e o modelo metodológico empregado. A relevância do tema, assim como os contornos analíticos do problema de pesquisa, foram justificados com base na literatura estudada e serão reforçados no decorrer da análise.

O primeiro capítulo será dedicado à revisão da literatura que discute o modelo federativo brasileiro, a distribuição de competências entre os entes federados, os efeitos da descentralização, a atuação do Estado em um contexto democrático, federativo e participativo, e o desenvolvimento de novos modelos de gestão e estruturas de governança coerentes com a complexidade desse ambiente institucional.

O segundo capítulo segue contextualizando o problema da moradia e apresenta um panorama histórico da atuação do Estado brasileiro na política de habitação social. O capítulo avança com uma análise descritiva da estrutura de governança introduzida pela Política Nacional de Habitação e materializada por seus instrumentos de gestão – o Sistema e o Plano Nacional de Habitação. Por fim, serão observadas as mudanças recentes no cenário político e econômico que tiveram impactos diretos sobre essa política e o significado da inscrição da habitação no Programa de Aceleração do Crescimento.

No terceiro capítulo, serão analisados os dois programas federais de habitação social disponíveis para adesão dos entes subnacionais, o PMCMV e o PAC Urbanização de Assentamentos Precários, à luz do federalismo e do paradigma da cooperação intergovernamental. A caracterização dos arranjos institucionais que dão sustentação a esses programas será esquematizada em uma matriz de categorias previamente selecionadas, capazes de revelar possibilidades de coordenação e integração vertical e mecanismos indutores de articulação e de fortalecimento das capacidades estatais, sobretudo das gestões locais.

CAPÍTULO 1. A DIMENSÃO FEDERATIVA NOS NOVOS ARRANJOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS

1.1 AMBIENTE POLÍTICO-INSTITUCIONAL PÓS-1988

1.1.1 O sistema federativo brasileiro – cooperativo e descentralizado

Apesar de filiado formalmente à tradição federalista norte-americana, que privilegia a descentralização como condição para a liberdade e reforça o papel dos governos subnacionais, conforme define Carvalho (2002), o Estado brasileiro manteve-se historicamente centralizado. O pacto federativo de 1988, após sucessivos anos de centralismo, revigorou o princípio da descentralização, conferindo *status* jurídico de entes federados aos municípios – aspecto incomum entre as federações – e ampliando a autonomia política, administrativa e financeira das instâncias subnacionais.

A descentralização sempre foi pauta importante nas agendas de redemocratização, mas entre os parlamentares reunidos na Assembleia Constituinte de 1987 vigorava também o discurso municipalista, que defendia o fortalecimento do *locus* onde as políticas efetivamente se materializam e as necessidades e preferências da população são mais bem captadas. A municipalização é uma inovação que parte tanto do reconhecimento dessa proximidade do cidadão quanto dos desafios decorrentes da magnitude e diversidade do território nacional, como avalia Cavalcante (2011).

Atribui-se à descentralização resultados mais eficientes na alocação dos recursos públicos e um grau mais elevado de permeabilidade das agências estatais à participação e ao controle dos cidadãos. Os mecanismos participativos e de controle social, introduzidos pela Constituição, de fato contribuíram para a incorporação de um conjunto amplo de novos atores e demandas na formulação e gestão das políticas públicas, conformando um ambiente político-institucional notadamente mais complexo (GOMIDE; PIRES, 2014).

Em um contexto de consolidação de instituições participativas e instrumentos de controle, os gestores públicos precisam desenvolver, além da capacidade técnico-administrativa, presente no conceito weberiano de burocracia¹, habilidade política para a

¹ Ver EVANS, P. B.; RAUCH, J. E. (2000). Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. *Journal of Public Economics*, v. 75, p. 49-71 ou a obra original WEBER, Max. *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Brasília: Editora UNB, 1991.

inclusão de múltiplos atores, o processamento de conflitos e a compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns.

Esse movimento se refletiu na profusão de práticas descentralizadas inovadoras no que diz respeito a formas de governança e instrumentos de gestão, sobretudo na década de 1990, com destaque para os mecanismos participativos e de controle introduzidos com êxito por alguns governos locais, como os conselhos gestores, os orçamentos participativos e as ações autogestionárias diversas (LIMA, 2010).

A Constituição de 1988, além de reforçar o princípio da descentralização, inaugurou um federalismo do tipo cooperativo na relação entre seus pactuantes. Conforme definição de Neves (2012), todo pacto federativo sela um acordo entre unidades autônomas que consentem com a repartição do poder e a dispersão da autoridade, visando a manutenção da unidade territorial e a acomodação de interesses conflitantes e disparidades regionais.

Esse consentimento, segundo Abrucio (2005), está condicionado à existência de mecanismos garantidores dos direitos originários dos pactuantes. No arranjo federativo brasileiro, a Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal – corte constitucional por excelência – e as duas câmaras legislativas, sendo uma representante dos interesses regionais, figuram instrumentos de controles mútuos imbuídos desse propósito.

A autonomia das unidades constituintes é um dos elementos que pautam o paradigma da soberania compartilhada; o outro é a interdependência entre os pactuantes, que pressupõe coordenação e negociação constante entre as partes, especialmente em federações que envolvam uma pluralidade de atores, como a brasileira, com 5.565 municípios, 26 estados e um distrito federal.

O padrão cooperativo, ao privilegiar os princípios da harmonização e da atuação conjunta, na compreensão de Almeida (2000), adequa-se particularmente bem ao perfil complexo das relações intergovernamentais e, sobretudo, à gestão do novo sistema de proteção social atribuída, pela Constituição de 1988, a todos os entes federados.

Responsabilidades até então exclusivas da União nas políticas públicas de educação, saúde, assistência social, habitação e saneamento básico, meio ambiente, proteção ao patrimônio histórico e cultural, combate à pobreza e previdência social passaram a compor o

rol de competências comuns e concorrentes aos três níveis de governo². Nas áreas comuns são previstas atuações paralelas dos entes federados, enquanto nas áreas concorrentes os estados e municípios podem atuar de forma complementar à União, que originariamente define as diretrizes e normas gerais.

Segundo Arretche (2004), a Constituição de 1988 incumbiu-se de definir macrorresponsabilidades, a partir das quais os entes federados deveriam estabelecer normas de cooperação, como previsto no artigo 23 da Constituição³, canais de negociação, e estratégias de coordenação intergovernamental, pautadas em mecanismos de adesão, indução e barganha, regulando dessa forma a *divisão institucional de trabalho*⁴ nas políticas de competência comum e concorrente.

A área social foi mais sensível ao processo de descentralização das políticas públicas e à incorporação do imperativo da coordenação. No âmbito do processo de redemocratização, quando se debatia a reforma do Estado na área social, a descentralização figurava eixo central tanto nas propostas advindas dos movimentos sociais articulados, que defendiam um estado de bem-estar social com universalização de direitos e participação popular, quanto no ideário neoliberal, que defendia a privatização dos serviços, a focalização e a eficiência e eficácia aos moldes da gestão privada (FARAH, 2001).

De acordo com Farah (2001), elementos do projeto neoliberal acabaram sendo ressignificados e incorporados à agenda democrática e participativa, que passou a aceitar a privatização em alguns casos, desde que submetidas à regulação do Estado; as políticas focais ou seletivas complementares às políticas universais de caráter redistributivo e às políticas de desenvolvimento orientadas para a superação de desigualdades estruturais; e os princípios de eficiência e eficácia articulados aos de equidade e democratização dos processos decisórios.

A transferência dos encargos sociais estava condicionada à descentralização de recursos e de competências tributárias, o que na visão do federalismo fiscal permite minimizar distorções alocativas e garantir a compatibilidade entre responsabilidades por gasto e capacidade de financiamento. Em uma Federação assimétrica do ponto de vista financeiro e

² As competências comuns na provisão de bens e serviços públicos e as competências legislativas concorrentes estão descritas, respectivamente, nos artigos 23 e 24 da Constituição Federal de 1988.

³ O parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, acrescido pela EC n° 53, de 2006, propõe a adoção de leis complementares com vistas a regulamentar a cooperação entre os entes federados.

⁴ Termo cunhado em Souza (2005).

institucional, na qual essas diferenças representam entraves à cooperação, a descentralização fiscal seria ainda mais premente.

Assim, instituiu-se um sistema de partilha, cujos principais instrumentos para redistribuição de renda e correção de desequilíbrios verticais e horizontais são as transferências intergovernamentais obrigatórias de caráter constitucional, segundo Prado (2006). Em 2012, a arrecadação da União ainda correspondia ao montante mais expressivo da receita tributária total, 69%, enquanto as arrecadações dos estados e municípios somavam 25% e 6%, respectivamente⁵.

O ganho de receita derivado das transferências constitucionais é expressivo, sobretudo nas contas públicas municipais, e aumenta conforme a redução do porte do município, como aponta Arretche (2004). A soma desses repasses representava 61% da receita corrente total dos municípios que prestaram contas à Secretaria do Tesouro Nacional, em 2012⁶, enquanto as receitas tributárias – decorrentes da arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) – somavam 23,8%.

No sistema de partilha brasileiro, as transferências constitucionais se dividem em três tipos. O primeiro corresponde às transferências de caráter devolutivo, que são as cotas de 25% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) e de 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), repassadas pelos estados, ou seja, os arrecadadores, aos municípios, e a parcela de 70% do IOF-Ouro (Imposto sobre Operações Financeiras), repassada pela União aos estados e municípios.

O segundo tipo reúne as transferências de natureza redistributiva, isto é, as alíquotas dos dois impostos federais mais expressivos – Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – repassadas aos fundos de participação dos estados e municípios, FPE e FPM, respectivamente, que privilegiam, sobretudo, unidades menos populosas e, conseqüentemente, com menor capacidade de arrecadação. O terceiro rol de transferências, definidas legalmente e livres de condicionalidades, corresponde às

⁵ Dados extraídos da publicação da Receita Federal *Estudos Tributários – Carga Tributária 2012*. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2012.pdf>.

⁶ Dados da consolidação das contas públicas (série temporal 2000-2012) do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) da Secretaria Nacional do Tesouro. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn->>.

transferências compensatórias, também repassadas pela União aos estados e municípios, como o IPI-Exportação e os royalties.

Nas áreas social e de infraestrutura ainda são comuns transferências para políticas e programas setoriais, cujos recursos são sujeitos a regras e condicionalidades, podendo ser voluntárias ou legalmente definidas. A essas transferências combinam-se os repasses, via convênio, para o financiamento de projetos específicos, e as transferências de capital, ambos de caráter discricionário e atrelados ao orçamento do ano de exercício. Dessa forma, as receitas dos estados e municípios foram ampliadas, acompanhadas por uma maior liberdade alocativa das unidades subnacionais (PRADO, 2006).

Não obstante os esforços dos múltiplos atores e as inovações constitucionais, prevaleceram no processo de descentralização do sistema de proteção social brasileiro entraves dos mais variados e resultados altamente diferenciados entre as unidades da Federação. A diversidade de resultados, apesar de esperada em processos como esse, em contextos de elevada desigualdade, pode reduzir as possibilidades de cooperação e comprometer a construção de padrões mínimos de cidadania social, como argumentado por Souza (2002).

Os fatores condicionantes do desempenho dos governos locais em determinada política, como observa Cavalcante (2011), estão em boa parte relacionados a aspectos estruturais das municipalidades, dentre os quais capacidade arrecadatória, recursos humanos e estrutura física. Mas não menos relevantes são as regras que normatizam a operacionalização e criam incentivos e constrangimentos; o legado das políticas prévias; e a conjuntura política e eleitoral.

1.1.2 Impasses na institucionalização do novo modelo federativo

1.1.2.1 Baixa capacidade de coordenação

Na prática, o novo sistema federativo brasileiro, apesar de formalmente cooperativo, logo passou a exibir sinais de baixa capacidade de coordenação vertical e horizontal e dificuldades na construção de canais institucionalizados de negociação, afetando especialmente o conjunto de matérias de competência comum.

A literatura, como sugere Cavalcante (2011), é extensa na identificação dos impactos não desejáveis do processo de descentralização – agravamento das disparidades regionais,

descentralização tutelada, baixa qualidade na prestação de serviços, corrupção, perda de economia de escala e danos à responsabilidade fiscal –, cujas razões estariam relacionadas à insuficiência de pré-requisitos para sua efetivação, corroborando com o argumento de Souza (2002).

A autora atribui as dificuldades enfrentadas, por um lado, à ausência de um consenso social mínimo sobre o que deveria ser perseguido com o processo de descentralização e as condições necessárias para tal. Por outro lado, os altos níveis de desequilíbrios inter e intrarregionais, característicos da Federação brasileira, acabam por desnudar constrangimentos a ações coordenadas e negociadas.

O novo federalismo, segundo Abrucio (2005), nasceu como resultado da união entre forças descentralizadoras democráticas com grupos regionais tradicionais que se aproveitaram do enfraquecimento do governo federal, em um contexto de esgotamento do Estado nacional-desenvolvimentista. Preocupações com a fragilidade dos instrumentos nacionais de atuação e com a efetivação da coordenação federativa ficaram em segundo plano.

O processo de descentralização dificilmente se concretiza em contextos nos quais predominam ações unilaterais, em detrimento de atuações consorciadas, que Abrucio (2005) define como federalismo compartimentalizado. Até o início dos anos 1980, a fragmentação e compartimentalização eram marcas das políticas sociais brasileiras, geridas por estruturas especializadas cada vez mais autônomas (FARAH, 2001). A ausência de intersetorialidade, para além da perda de potenciais resultados positivos, compromete políticas que dependem fundamentalmente de uma ação integrada com outras políticas e serviços, como é o caso da habitação.

Já foi mencionado que na literatura sobre federalismo são abundantes os estudos que exploram a indefinição e superposição de atribuições como geradores de graves distorções na prestação de serviços e bens coletivos, permitindo que problemas de descoordenação e desresponsabilização sejam frequentes na gestão das políticas públicas.

As competências comuns, definidas constitucionalmente, ao autorizar qualquer ente federado a executar políticas públicas em determinada área, não vincula a obrigação de o fazer. Decorre desse fato a avaliação de que a Constituição de 1988 atingiu maior sucesso na descentralização fiscal do que na transferência dos encargos. E seria essa a razão do diagnóstico, largamente compartilhado na literatura sobre federalismo, da existência de

sobreposição ou mesmo indefinição de competências no campo das políticas públicas de proteção social (LIMA, 2010; ARRETCHE, 2004).

No entanto, Almeida (2000) releva que esse diagnóstico, ainda que expressivo na literatura, não é consensual, e sugere que o modelo federativo vigente apresenta-se adequado à heterogeneidade regional e local no que diz respeito às capacidades financeiras e administrativas. Para a autora, a existência de competências comuns e essa superposição irracional de funções são características constitutivas dos sistemas federativos, sobretudo do tipo cooperativo.

Segundo essa visão, o importante é assegurar que o processo de institucionalização das políticas descentralizadas envolva, afora regras legais que obriguem o compartilhamento de decisões e tarefas, uma cultura política de negociação e a construção de complexos sistemas de relações intergovernamentais e de estratégias que induzam à cooperação, que pode partir da atuação coordenadora do governo central. Afinal as relações entre esferas governamentais são regidas não apenas por disposições constitucionais, mas também pela barganha política, pela competição partidária, pela dinâmica do sistema econômico e pelo ciclo e trajetória das políticas (ABRUCIO, 2005).

1.1.2.2 Desequilíbrios fiscais

Nas análises sobre descentralização fiscal, os autores relacionam ao novo sistema de partilha outra ordem de impasse. As regras introduzidas, segundo Garson (2009), embora tenham contribuído para a redução de desequilíbrios verticais, acabaram acentuando as desigualdades entre as unidades da Federação, de modo a ampliar as assimetrias entre as estruturas de receita e despesa das unidades subnacionais, e criar desincentivos à cooperação entre os entes federados, mostrando que essa equalização não seria facilmente atingida.

O sistema de partilha vigente permite, em primeiro lugar, o descompasso no nível local entre os repasses automáticos para a seguridade social e as responsabilidades pela provisão de determinados serviços, isso se dá ao privilegiar municípios menores, com reduzida capacidade de arrecadação própria, que estão inseridos desigualmente na rede de oferta de serviços públicos, como demonstra Prado (2006). Não raro, localidades maiores, menos beneficiadas pelo sistema de partilha, acabam recebendo a demanda não atendida pelas instâncias locais menores, potencializando a não cooperação.

Os municípios brasileiros de pequeno e médio portes, por sua vez, permanecem em situação de vulnerabilidade e dependência financeira. Sem capacidades para expandir sua arrecadação própria – impactada pela inexistência de atividade econômica significativa, pelo reduzido tamanho populacional e por carências administrativas –, a atuação desses governos se restringe basicamente ao pagamento de pessoal. Segundo Souza (2002), as desigualdades política e financeira inter e intrarregionais anulam o objetivo último da descentralização, que é o de permitir maior liberdade alocativa aos governos e às sociedades locais.

Em segundo lugar, Abrucio (2005) destaca a conformação de um modelo predatório de relações intergovernamentais que, nas relações verticais, traduziu-se no repasse de custos e dívidas ao governo federal e, nas relações horizontais, em uma guerra tributária entre os entes subnacionais, cujos resultados são o enfraquecimento das bases fiscais e o comprometimento do financiamento das políticas sociais.

A concorrência por dinheiro público e investimentos privados, sobretudo mediante renúncias fiscais em grande escala, apesar de mais competitiva no nível estadual, também é uma realidade na esfera local, onde vigoram práticas igualmente predatórias, como revela Melo (1996). Os municípios são desincentivados a se consorciar e o municipalismo acaba prevalecendo, em detrimento de formas compartilhadas de gestão territorial, como as regiões metropolitanas, negligenciadas no novo sistema de partilha.

Essa postura autárquica, segundo Kerbauy (2001), é agravada pela sobrevivência de resquícios culturais e políticos de um sistema oligárquico nas instâncias locais, que tornam as elites e burocracias resistentes à implantação de novos arranjos institucionais cujos aspectos privilegiam a participação social nas decisões políticas e padrões cooperativos de relações intergovernamentais, com potencial para inibir o clientelismo praticado.

As relações intergovernamentais têm sido orientadas, por um lado, pela tensa convivência entre modelos democráticos e cooperativos de atuação e modos tradicionais identificados com o patrimonialismo e o clientelismo, e, por outro lado, pela coexistência de tendências descentralizadoras e centralizadoras.

1.1.2.3 Centralização normativa e decisória

O avanço da descentralização esbarrou em uma postura defensiva da União, que ficou evidenciada na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Nesse período,

o governo federal adotou diversas medidas interpretadas como uma estratégia de recentralização fiscal, conjugada aos propósitos de coordenar as relações intergovernamentais e o processo de descentralização, além de promover o ajuste fiscal nas esferas subnacionais, segundo os objetivos da reforma do Estado proposta no início de seu primeiro mandato (ABRUCIO, 2005).

A questão fiscal ocupou a centralidade da agenda federativa no governo Fernando Henrique Cardoso, o qual respondia simultaneamente a um contexto econômico adverso e às orientações do Fundo Monetário Internacional (FMI). Com a intenção declarada de coibir o “estadualismo predatório”⁷ e conter o gasto público, o governo federal combinou a renegociação da dívida dos estados com programas de demissão voluntária e de privatização, federalização ou extinção de bancos e empresas estaduais, financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e por outros fundos públicos.

Nesse período, foi implementado um conjunto de medidas políticas e tributárias centralizadoras, por meio da aprovação de leis e emendas constitucionais. Foram instituídas contribuições sociais não sujeitas à partilha federativa, como o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), posteriormente denominado Desvinculação de Receitas da União (DRU), e a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), que ampliavam as receitas da União.

Na área social, foram aprovadas medidas que obrigavam a vinculação de recursos subnacionais a determinadas políticas, como Fundef, PEC da Saúde e Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, além de medidas que responsabilizavam mais claramente todos os níveis de governo, por exemplo, a Emenda Jobim, que dificultava a criação de novos municípios e impunha novos limites de gasto; a Lei Kandir, que dispõe sobre o ICMS, isentando da tributação produtos e serviços destinados à exportação; e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que redefiniu os mecanismos de restrição orçamentária, responsabilizando mais claramente todos os poderes e níveis de governo (ABRUCIO, 2005).

As medidas adotadas revelavam uma postura excessivamente centralizadora que, segundo Almeida (2000), poderia gerar desconfiança entre as unidades subnacionais em relação às regras do jogo e à regularidade dos recursos federais para o financiamento de políticas, intensificando sua resistência a assumir novos encargos e, no limite, ameaçando o

⁷ Conceito presente em Abrucio (2005).

próprio pacto federativo. Antes que essa ameaça pudesse se concretizar, o governo federal passou a investir esforços na criação de estruturas de incentivo que se antecipassem à resistência das instâncias subnacionais.

Na literatura, os argumentos variam entre recentralização e coordenação, mas podem ser traduzidos, conforme Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014), em fortalecimento do governo federal, no que tange a sua capacidade de orquestrar políticas e diretrizes nacionais a serem implementadas pelos estados e municípios. Contrariando a suposição de que a descentralização implicaria no enfraquecimento do governo central, sua efetivação dependeu, sobretudo, da redefinição do papel estratégico da União, que assume a coordenação e indução desse processo.

Arretche (2004) argumenta que o governo federal mantém sua capacidade de coordenação política a despeito de tendências centrífugas derivadas da descentralização fiscal e da fragmentação do sistema partidário, que afeta a base de apoio do Executivo federal, por meio de recursos institucionais capazes de induzir as decisões dos governos subnacionais. Do que se depreende que a capacidade de coordenação é antes afetada pelos arranjos institucionais herdados e pelo modo como se estruturam as relações federativas em cada política, do que por filiação partidária e coalizão de apoio⁸.

A capacidade de coordenar políticas públicas nacionais, como o Sistema Único de Saúde, que será abordado adiante, e de encaminhar leis que retiram recursos dos estados e municípios só é possível porque o modelo de descentralização efetivamente praticado, diferente do idealizado no processo de redemocratização, mantém centralizada a legislação sobre as políticas executadas pelas esferas subnacionais de governo (ARRETCHE, 2012a).

⁸ Em Arretche (2012a), a autora apresenta evidências de que essa capacidade está relacionada à autoridade do governo federal sobre a legislação de políticas de execução descentralizada, sem submissão a processos de ratificação, como ocorre no modelo norte-americano. Após analisar a tramitação no Congresso Nacional de assuntos que afetavam estados e municípios entre 1986 e 2006, a autora concluiu que esses entes influenciam apenas marginalmente no processo decisório e no desenho das políticas, mesmo quando incorporados em sua arquitetura, revisando, em parte, a tese apresentada em Arretche (2004), que ressaltava o poder de veto dos estados e municípios, fortalecidos pela Constituição de 1988.

1.2 OS NOVOS ARRANJOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS

1.2.1 Abordagem dos arranjos institucionais

Esta pesquisa⁹ parte do pressuposto de que as instituições influenciam na determinação dos processos decisórios e dos resultados das políticas públicas e, sendo assim, constituem elemento de análise central quando o objeto de estudo são interações políticas e estruturas de incentivo.

As instituições podem ser definidas como um conjunto de regras, que abrange desde acordos formais a aspectos do cotidiano, costumes, normas sociais e códigos culturais, que moldam as interações econômicas, políticas e sociais entre indivíduos e organizações de uma sociedade. As instituições cumprem o papel de reduzir as incertezas ao introduzir regularidade e estabilidade, propagar informações, determinar estruturas de incentivos e auxiliar indivíduos a decodificar o contexto social, tornando-os aptos para tomar decisões (CAVALCANTE, 2011; NORTH, 1990).

No campo das políticas públicas, foram intensificados a partir da década de 1990 estudos que ajudaram a renovar o interesse pelas instituições, uma vez evidenciado que os resultados das políticas não poderiam se pautar somente nas preferências dos cidadãos e na disputa de grupos de interesse ou forças sociais. As estruturas institucionais estatais e não estatais seriam outra variável a influenciar processos e resultados. E, segundo Cavalcante (2011), mais importante do que as características formais dessas instituições, é compreender como dada configuração institucional modela as interações políticas e sociais.

Inspirada nesses estudos, a presente pesquisa propõe-se avançar na abordagem dos arranjos institucionais para analisar a política nacional de habitação social implementada nos últimos anos, privilegiando o foco sobre os efeitos indutores de coordenação e cooperação intergovernamental das estruturas de governança constituídas para sua implementação.

Essa abordagem analítica se concentra, no campo das políticas públicas, no mapeamento dos atores e processos envolvidos em sua produção, nas formas de interação entre eles e nos mecanismos presentes de coordenação de interesses e ações, observando sempre os parâmetros mais gerais do ambiente institucional. Conforme Fiani (2014), ela nos

⁹ Inspirada nos trabalhos de March e Olsen (MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press, 1989), North (1990), Elionor Ostrom (POLSKI, M. M. e OSTROM, E. An Institutional Framework for Policy Analysis and Design. Apresentado no Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, 1999), Cavalcante (2011) e Fiani (2014).

oferece possibilidades muito mais promissoras e interessantes para a análise de políticas públicas, especialmente quando implicam cooperação de atores privados. Pires e Gomide (2014) complementam que, do ponto de vista analítico, o estudo dos arranjos político-institucionais das políticas públicas implementadas permite avaliar a capacidade do Estado de definir e executar políticas no contexto brasileiro atual.

1.2.2 Retomada das políticas desenvolvimentistas e o novo ativismo estatal

Segundo Lotta e Favareto (2004), não se pode analisar os arranjos institucionais apartados do ambiente institucional do qual são parte e expressão, razão pela qual no início deste capítulo retratou-se o ambiente político-institucional conformado na década que se seguiu à promulgação da Constituição de 1988, a partir dos estudos sobre federalismo.

A consolidação do sistema democrático, como se buscou observar, marca um contexto de maior complexidade na atuação governamental e na produção de políticas públicas, decorrente da entrada de uma multiplicidade de novos atores nos processos de formulação, implementação e controle, e da incorporação de novos princípios norteadores da atuação governamental – descentralização, transversalidade, intersetorialidade, participação social e transparência.

Cumprir destacar que o Estado brasileiro se insere no século XXI fortalecido política e economicamente. A retomada de saldos positivos no balanço de pagamentos, motivados pelo incremento das exportações e pelo reingresso de capital estrangeiro; a restauração das reservas internacionais; a contenção inflacionária; e o equilíbrio das contas públicas criaram um cenário macroeconômico favorável à expansão dos investimentos públicos, à adoção de políticas de incentivos à ampliação, diversificação e inovação da capacidade produtiva, e ao aumento da oferta de crédito¹⁰.

O Estado brasileiro se recoloca no centro de um novo processo de desenvolvimento, que combina a implantação de políticas estritamente econômicas e industriais à intensificação de políticas sociais e de distribuição de renda, com impactos diretos sobre o nível de consumo, o mercado de trabalho e as condições de vida da população. Nesse novo processo, de acordo com Gomide e Pires (2014), a atuação do Estado deixa de ser caracterizada por

¹⁰ Nesse momento, empresas estatais que haviam sobrevivido às reformas de mercado, como a Petrobras e o BNDES, voltam a desempenhar protagonismo estratégico na atuação do Estado, com vistas à retomada do crescimento econômico.

comandos diretivos, autoritários e centralizadores e passa a se basear em mecanismos indutores do conjunto de agentes econômicos e sociais.

Essa atuação deriva do fato, acentuado por Fiani (2014), de que o Estado se posiciona em situação privilegiada para exercer o papel de centro estratégico de arranjos institucionais que combinam agentes privados e públicos, dada sua capacidade de se sobrepôr a interesses individuais imediatos e, dessa forma, agir como coordenador de ações, indutor de decisões, empreendedor de uma nova estrutura econômica e social ou solucionador de conflitos.

A necessidade de se relacionar e negociar, simultaneamente, com sistemas representativo, participativo e de controles, ao contrário de alguns diagnósticos na literatura, apesar de aumentar a complexidade nos processos de produção e implementação das políticas públicas, contribuem fortemente para a ampliação do conhecimento sobre os problemas e para a adaptabilidade e legitimidade das ações do Estado (PIRES; GOMIDE, 2014).

A capacidade do Estado de definir e executar sua agenda no cenário atual estaria condicionada, portanto, à habilidade política de negociar e se articular aos diversos atores e interesses presentes na sociedade. No entanto, se a habilidade política garante legitimidade às ações estatais, o sucesso na produção dos resultados almejados depende da existência de organizações competentes com recursos humanos, financeiros e tecnológicos disponíveis e adequados à execução das ações; de estratégias de monitoramento e, sobretudo, de mecanismos de coordenação intra e intergovernamental, que dotam os arranjos de capacidade para direcionar as ações em um mesmo sentido, evitando desarticulações e impasses internos.

Matthews (2012) traduziu a correlação entre os arranjos institucionais e as capacidades estatais da seguinte maneira:

Arranjos mais sofisticados envolvendo transferência e distribuição de papéis e funções, de forma articulada e coordenada, para atores estatais e não estatais e as novas formas organizacionais emergentes contribuem para a construção de novas capacidades, pois adicionam maior capilaridade, possibilitam a combinação de direcionamento central (com flexibilidade na ponta), reforçam processos de monitoramento intensivo e multifocal, além de oferecer oportunidades para o aprendizado e a inovação a partir de reflexões coletivas (MATTHEWS, 2012 apud PIRES; GOMIDE, 2014, p. 8).

1.2.3 A coordenação intergovernamental nos novos arranjos institucionais

A análise dos arranjos institucionais permite observar variáveis centrais para entender como se efetivam a governança e os processos decisórios. Uma variável analítica é a verticalidade, que diz respeito à relação entre os entes federados e suas responsabilidades no processo de formulação e execução das políticas públicas. Outra variável central é a intersetorialidade, que pressupõe a articulação de diferentes ações com o propósito de alcançar resultados sinérgicos para um problema complexo específico. A experiência brasileira apresenta distintos graus de materialização da intersetorialidade, que é tanto mais efetiva quanto mais a integração for pensada, desde o planejamento até o monitoramento das políticas públicas (LOTTA; FAVARETO, 2014).

Recorrendo à diferenciação proposta por Lotta e Vaz (2012), ambas as variáveis se expressam na formulação de arranjos institucionais de políticas públicas de dois tipos: um de natureza fortemente federativa e outro marcado, sobretudo, pelo caráter programático. O governo brasileiro, no intuito de construir políticas públicas efetivas em um contexto territorial diverso e complexo, tem experimentado esses dois tipos de arranjos na tentativa de articular temáticas intersetoriais, de construir modelos de gestão compartilhada e de assegurar o enraizamento das ações públicas nos contextos locais.

1.2.3.1 Arranjos institucionais do tipo federativo

Parte da literatura sobre federalismo dedicou-se a investigar o fenômeno, observado na esteira do processo de redemocratização, de valorização da coordenação federativa nas políticas sociais, que se traduziu na construção de políticas, sistemas e planos nacionais de caráter indutor. No modelo reproduzido, o acesso a recursos e o usufruto de benefícios de outra ordem são condicionados à adesão dos entes subnacionais e ao cumprimento de requisitos relacionados à ampliação das capacidades institucionais e administrativas e ao atendimento de padrões mínimos de execução das políticas.

Gestores, acadêmicos e movimentos da sociedade civil compartilharam o entendimento de que o modelo descrito contribuiria para intensificar a relação entre os entes federados e sua coordenação em torno de questões ou setores específicos, aproveitando os potenciais da descentralização. Não obstante as controvérsias no campo político e teórico sobre o caráter descentralizado e cooperativo do novo sistema federativo e sua adequação ao

sistema de proteção social, esses atores reconheciam a necessidade de uma atuação conjunta para o enfrentamento dos problemas sociais.

Esse formato de política favoreceria, da mesma forma, a construção de patamares mais homogêneos de políticas públicas e a garantia de fluxos constantes de investimento, além de evitar a instrumentalização clientelista dos programas pelas elites locais (ALMEIDA, 2000), uma vez que a atuação dos estados e municípios sujeita-se a decisões e normativas negociadas e estabelecidas em nível federal.

Kerbaux (2001, p. 58) reforça esse argumento na seguinte passagem:

A insistência em novos arranjos institucionais e administrativos, por parte de autores como Arretche (1996, 1999), Kliksberg (1999) e Mello (1996), que impliquem em melhoria na eficácia gerencial e na qualificação das burocracias locais, de forma a desenvolver a capacidade institucional de prover adequadamente bens e serviços sociais, tem a ver com a perspectiva de rompimento das relações clientelísticas que envolvem o poder local [...].

Em tese, as garantias constitucionais permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social e definam de modo unilateral a aplicação de seus recursos, parte deles garantido independentemente de lealdade política ou adesão a programas federais. Na prática, no entanto, o governo federal não deixou de ser acionado para viabilizar patamares mínimos na prestação de serviços básicos. E, nesse sentido, desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, tem acumulado experiências bem-sucedidas de indução das decisões dos governos subnacionais, segundo prioridades e diretrizes nacionais (ARRETCHE, 2004).

1.2.3.1.1 Os papéis dos entes federados na nova configuração federativa

O avanço de políticas nacionais descentralizadas, com as características mencionadas anteriormente, reforçou a centralidade da União na tomada de decisão, no financiamento, na definição de diretrizes e na coordenação dos processos de descentralização, que pode ser atribuída ao seu poder de agenda e ao controle que exerce sobre os recursos. Já os municípios, a despeito da heterogeneidade administrativa, política e financeira, assumiram gradativamente a centralidade na execução dessas políticas de proteção social, na condição de mediadores de um contrato entre instituições públicas e sociedade civil.

Nessa configuração, esperava-se que os governos estaduais atuassem como mediadores entre os planos federal e municipal, a ponto de se tornarem *locus* decisivos dos rumos da descentralização. Até a primeira metade dos anos 1990, quando o governo federal

administrava uma crise que incidia sobre todos seus instrumentos de poder, os estados dispunham de instrumentos financeiros e administrativos que os fortaleciam, como os bancos estaduais e empresas estatais estratégicas, além da articulação dos governadores com as bancadas estaduais, que lhe asseguravam poder político (ABRUCIO, 2005).

Não obstante, ao longo dessa década, os estados foram paulatinamente esvaziados e reservados a um papel coadjuvante na implementação das políticas descentralizadas. Parte da literatura evidencia a indefinição da atuação dos estados nos arranjos das políticas mais recentes, que cada vez menos executam políticas próprias, coordenam planos e ações regionais integradas e auxiliam os municípios na execução de suas políticas. Lotta e Favareto (2014) sugerem que esse esvaziamento, combinado à inexistência de instâncias intermunicipais no pacto federativo, ameaça a diversificação e flexibilização das políticas implementadas.

Arretche (2002) sugere que, nesse ambiente político-institucional, arranjos cooperativos exitosos dependem cada vez mais de estratégias de indução eficientemente desenhadas pelo governo federal, com sanções e incentivos adequados para a adesão das esferas subnacionais de governo, a quem são atribuídas responsabilidades pela gestão local dos programas.

Para diferenciar os arranjos institucionais em termos de relações federativas, é necessário observar a divisão de responsabilidades e de autonomia decisória nas perspectivas normativa, de financiamento e de execução das políticas (LOTTA; FAVARETO, 2014); a presença ou não de uma lógica de incentivos e induções; e a previsão de mecanismos, canais ou espaços que facilitem a pactuação de metas e critérios comuns, a barganha e a solução de possíveis impasses.

Na sequência, serão apresentadas políticas emblemáticas do fenômeno descrito acima. No entanto, como não se trata do escopo dessa pesquisa desenvolver uma análise exaustiva dos sistemas nacionais consolidados de proteção social, as observações a seguir se resumem aos elementos presentes nos arranjos de sustentação dessas políticas e que dizem respeito às relações federativas, como elencado por Lotta e Favareto (2014).

1.2.3.1.2 Políticas emblemáticas desse tipo de arranjo

Foram selecionadas para retratar o arranjo institucional em questão as políticas nacionais de saúde, assistência social e educação, já amplamente estudadas na literatura, e a política nacional do meio ambiente, que apesar de menos explorada revela experiências descentralizadoras interessantes para esta análise.

A reforma na saúde foi o caso mais bem-sucedido de municipalização das atribuições de gestão, pois resultou de um processo de aprendizagem da burocracia federal que incorporou gradualmente as demandas dos entes subnacionais e de grupos organizados da sociedade civil até a institucionalização de uma complexa estrutura cooperativa e participativa.

A construção do Sistema Único de Saúde (SUS) teve início na própria Constituição Federal de 1988 que absorveu os princípios da descentralização e da universalização do acesso gratuito à saúde, pautas do movimento sanitarista articulado na década de 1970. O sistema foi regulamentado pela Lei Orgânica da Saúde, de 19 de setembro de 1990, e pela Lei nº 8.142¹¹, de 28 de dezembro de 1990, materializando essas garantias constitucionais e traçando a estrutura de governança necessária à unificação das redes de atenção à saúde, antes sem comunicação entre si (ALMEIDA, 2000).

A edição de portarias ministeriais, denominadas Normas Operacionais Básicas (NOB), cumpriu papel importante para a promoção da coordenação federativa na gestão do SUS, a exemplo da NOB 96 que definiu as regras de descentralização e as atribuições de cada instância, responsabilizando os municípios pela gestão da atenção integral à saúde em suas localidades e os gestores federais e estaduais pela harmonização, modernização e integração dos sistemas (ALMEIDA, 2000; ARRETICHE, 2004).

A descentralização se intensificou com a aprovação da CPMF, em 1996, que elevava substancialmente os recursos vinculados à saúde (ABRUCIO, 2005). Em 2002, segundo Arretche (2004), mais de 99% dos municípios já haviam assumido a gestão parcial ou integral dos serviços de saúde, assim como a rede e a produção de serviços ambulatoriais.

¹¹ A primeira dispunha dos objetivos e das atribuições do SUS, bem como das funções de cada ente federado na gestão do sistema. A segunda versava sobre a participação da sociedade civil e sobre as transferências intergovernamentais, uma vez que o financiamento do sistema seria compartilhado entre as três esferas de governos.

A reforma na saúde se destaca, não apenas pelo elevado grau de adesão dos municípios, mesmo daqueles com reduzida capacidade administrativa e institucional, mas especialmente por incorporar os governos subnacionais nos processos decisórios. Essa reivindicação do movimento sanitário se traduziu nas Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite, arenas federativas instituídas pela NOB 93 que, junto com o Conselho Nacional de Saúde, constituíam fóruns de pactuação sobre a gestão da Política Nacional de Saúde (ARRETCHE, 2004).

A institucionalização de espaços de negociação inibiu o Ministério da Saúde de definir unilateralmente as regras de funcionamento do SUS, ainda que o governo federal tenha sido bem-sucedido em induzir a adesão dos governos subnacionais aos objetivos da política federal, condicionando as transferências com recursos originários do Orçamento da Seguridade Social por meio de instrumentos normativos. Esse processo se completou com a promulgação da Emenda Constitucional nº 29/2000, que regulamentou a participação dos entes federados no financiamento do SUS, vinculando percentuais mínimos das três esferas para a saúde no intuito de elevar o patamar de recursos (ARRETCHE, 2004; ABRUCIO, 2005).

A estrutura concebida na assistência social espelhou-se muito na institucionalidade do SUS. O Sistema Único de Assistência Social (Suas), regido pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)¹² e, posteriormente, pela Política Nacional de Assistência Social, inaugurou o processo de descentralização na gestão das ações socioassistenciais, que foi gradualmente transferida aos governos locais. Em 2010, segundo dados do MDS¹³, apenas 6,9% dos municípios habilitados no sistema realizavam a gestão plena dos serviços, mas 80,1% já haviam incorporado a gestão básica.

Apesar do protagonismo dos municípios na nova política, o sistema responsabiliza União e estados pela gestão compartilhada, atribuindo-lhes funções de formulação, apoio técnico, regulação, articulação, coordenação e acompanhamento das ações¹⁴. O financiamento das ações também é repartido entre as três instâncias de governos que, a partir da criação de

¹² Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

¹³ Disponível em: <www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas/gestao-do-suas-1>. Acesso em: dezembro de 2014.

¹⁴ As responsabilidades dos entes encontram-se definidas na NOB/Suas, editada em 2005. Disponível em: <www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/resolucoes/2005/Resolucao%20CNAS%20no%20130-%20de%2015%20de%20julho%20de%202005.pdf/download>. Acesso em: dezembro de 2014.

fundos específicos com dotações orçamentárias próprias, integram um sistema de repasses fundo a fundo, encabeçado pelo Fundo Nacional de Assistência Social, instituído em 1995.

Esse sistema acaba funcionando como um eficaz instrumento de indução a adesão e capacitação institucional dos entes subnacionais, uma vez que o acesso ao fundo nacional está condicionado à apresentação de planos e conselhos locais e estaduais de assistência social, alinhados às diretrizes da política nacional. Em 1997, com o sistema recém-criado, todos os estados e 65,4% dos municípios já haviam instalados seus conselhos (ALMEIDA, 2000).

Além do sistema de fundos e conselhos interligados, também fazem parte da estrutura de governança do Suas, instâncias de pactuação semelhantes às adotadas na política de saúde, Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite que constituem espaços de articulação e de expressão das demandas dos gestores federais, estaduais e municipais da política.

Do mesmo modo, a ideia de um fundo nacional específico foi incorporada à política de educação fundamental, outra área que experimentou um processo ativo de descentralização dos serviços. Mas, diferente da política de assistência social, os governos subnacionais, sobretudo os municípios, foram induzidos, por obrigação constitucional, a ampliar a oferta de matrículas na rede de ensino local (ARRETCHE, 2004).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14/1996 e previa a retenção automática de 15% das principais receitas estaduais e municipais, além de sua redistribuição entre estado e municípios proporcionalmente ao número de matrículas oferecidas. O Fundef constituiu experiência inédita de redistribuição vertical e horizontal de recursos, estabelecendo o vínculo entre encargos e receitas fiscais. Pretendia-se, ao assegurar a regularidade dos repasses, eliminar as desigualdades intrarregionais do gasto nessa categoria de ensino (ARRETCHE, 2004).

Segundo Almeida (2000), processos de descentralização exitosos não se sustentam apenas na criação de incentivos para que o *trade-off* entre benefícios e encargos seja vantajoso às instâncias locais, o governo central deve oferecer ainda garantias da continuidade do processo. Caso contrário, os governos subnacionais não se disporão a aceitar a responsabilidade pela gestão das políticas sociais e o processo de descentralização dificilmente se concretizará.

Os recursos do Fundef eram destinados exclusivamente ao Ensino Fundamental e, ao menos 60% deles, à valorização salarial do magistério. Para a distribuição dos recursos, a emenda estabelecia um valor mínimo anual de gasto por aluno que, se não atingido, deveria ser complementado pelo governo federal, o que na prática não excedia 1%. Apesar da inexistência de regras para a descentralização dos estados para os municípios, o que variou de região para região (ALMEIDA, 2000), nos anos que se seguiram à sua implementação, os resultados revelaram tanto a ampliação do número de matrículas quanto a municipalização do Ensino Fundamental.

O Fundef foi substituído em 2007 pelo Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), que incorporou a esse arranjo institucional a Educação Infantil, o Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos. Desse fato, resultou o aumento do aporte de complementação da União para 10% da contribuição dos estados e municípios, que tiveram suas alíquotas de contribuição também ampliadas para 20%, além do acréscimo de novas fontes para vinculação.

Não são recorrentes na literatura sobre federalismo e descentralização das políticas sociais no Brasil referências à política ambiental quando se trata de estruturas de incentivos à cooperação. Não obstante, o campo da política ambiental é fértil de experiências descentralizadoras e de soluções diversas ao problema da descoordenação.

A política ambiental foi berço de um processo pioneiro de descentralização iniciado com a criação, em 1981, da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), que introduzia um modelo de gestão mais democrático, participativo e transparente, prevendo pela primeira vez mecanismos de gestão colegiada e participativa, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), órgão consultivo na formulação das diretrizes da PNMA (CARVALHO, 2003).

Além de seu caráter participativo, o modelo propunha um arranjo cooperativo e descentralizado que se materializou no Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), constituído por órgãos da União responsáveis pela coordenação, normatização e regulação, Ministério do Meio Ambiente, Ibama e Conama, pelas secretarias estaduais de meio ambiente e órgãos estaduais de licenciamento e fiscalização e pelos órgãos locais de fiscalização e controle.

O Sisnama inaugurou uma sequência de políticas públicas a partir do desenho de arranjos institucionais de coordenação que privilegiavam a gestão compartilhada e a incorporação dos governos locais em sua execução, dadas suas prerrogativas exclusivas sobre áreas diretamente relacionadas ao meio ambiente: saneamento básico, coleta e destinação do lixo, ordenamento territorial e disciplina do solo urbano. Exemplos bem-sucedidos de arranjos inspirados nesse modelo de gestão conjunta, tais como a Política Nacional de Recursos Hídricos e a política de combate ao desflorestamento, foram estudados por Carvalho (2003) e Neves (2012).

Também foi na política ambiental que a demanda pela institucionalização de um sistema de divisão de responsabilidades que evitasse paralelismos, descoordenação e desperdício de recursos traduziu-se na aprovação de Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, como previsto no artigo 23 da Constituição Federal de 1988, reafirmando compromisso com a construção de uma cultura de cooperação intergovernamental. Alguns estudos já se debruçam sobre os efeitos da implementação dessa lei, sendo, no entanto, prematura uma avaliação conclusiva.

O êxito das experiências elucidadas, que instauraram a descentralização e a gestão compartilhada como princípios norteadores dos processos de implementação das políticas sociais do país, foi responsável pela profusão de sistemas nacionais, sob a lógica de institucionalização das relações federativas, por exemplo, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o Sistema Nacional de Cultura e o Sistema Único de Segurança Pública (LOTTA; VAZ, 2012).

Esses arranjos institucionais diferenciam-se pela existência de instâncias de pactuação e planejamento, como conselhos, conferências e comissões, nos quais entes federados e demais atores envolvidos podem influir no processo decisório; pela lógica de transferências de recursos fundo a fundo; pela adesão voluntária dos entes subnacionais; e pela previsão de sistemas integrados de informação e monitoramento nos três níveis de governo (LOTTA; GONÇALVES; BITELMAN, 2014).

Ao final da primeira década do século XXI, no entanto, Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014, p. 16) atestaram que:

As previsões de criação de institucionalidades, competências e mecanismos de descentralização constantes nas normativas das políticas nacionais tomaram rumos e graus de efetivação distintos. Na prática, aspectos como repasse fundo a fundo,

implementação das ações previstas nos planos nacionais e fortalecimento de conselhos deliberativos não se concretizaram em todas as políticas setoriais.

O processo de descentralização no Brasil, segundo Arretche (2004), produziu resultados altamente diferenciados e não lineares, seja em função do desenho específico da política, da distribuição prévia de competências e recursos orçamentários, da estratégia de indução adotada para a adesão dos governos subnacionais ou do desempenho dos governos locais na provisão dos serviços. Farah (2001) destaca ainda a pressão da sociedade civil e a relevância da temática no projeto político da gestão federal como variáveis explicativas dessa heterogeneidade.

1.2.3.2 Arranjos institucionais do tipo programático

Para problemas transversais complexos, que demandam rupturas com a cultura de excessiva setorialização e especialização das políticas públicas, o governo federal tem experimentado diversamente arranjos intersetoriais e integrados que reforçam, sobretudo, a articulação horizontal.

A literatura mais recente sobre arranjos institucionais tem observado o fortalecimento, na última década, de grandes programas federais, considerados emblemáticos de um ativismo estatal muito característico dos últimos dois governos, que aportam montantes significativos de recursos federais e são geridos diretamente pelo governo central, de modo geral, ao largo das institucionalidades previstas no âmbito das políticas nacionais específicas (PIRES; GOMIDE, 2014; LOTTA; GONÇALVES; BITELMAN, 2014).

O arranjo institucional construído para dar sustentação à execução das ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, é emblemático nesse sentido, como o são também os arranjos inerentes ao Plano Brasil Sem Miséria, de 2011, e ao Programa Territórios da Cidadania, instituído em 2008. Essas ações reuniram iniciativas que já estavam em curso com o objetivo de conferir a elas maior grau de eficácia¹⁵.

¹⁵ O Plano Brasil Sem Miséria, a partir de 2011, passou a organizar a oferta de ações, com parceria de entes públicos e privados, em três frentes – garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva – com o objetivo de superar a extrema pobreza (ver Decreto nº 7.492, de 02 de junho de 2011, e acessar <www.brasilsemmiseria.gov.br/>).

O Programa Territórios da Cidadania, a partir de uma lógica inovadora de governança territorializada, coordena a provisão de serviços públicos relacionados à organização produtiva, a ações fundiárias e ao acesso à saúde, saneamento, água, educação, cultura e infraestrutura nos territórios definidos segundo critérios sociais, culturais, geográficos e econômicos comuns (ver Decreto de 25 de fevereiro de 2008 e acessar <www.territoriosdacidadania.gov.br/>).

Na análise de Lotta e Favareto (2004), os programas em questão se legitimam mais nos resultados alcançados e menos na participação social¹⁶, que constitui aspecto importante nos sistemas nacionais. Segundo os estudiosos, a escolha dos atores que participam do processo decisório é funcional, privilegiando aqueles que podem resolver entraves e antecipar pontos de veto.

Pires e Gomide (2014), ao avançar nos estudos dos arranjos de implementação desses programas, identificaram aspectos em comum. Primeiro, os novos programas respondem a problemas ou temáticas sobre as quais o governo federal dispõe de relativa autonomia em sua formulação e execução, envolvendo múltiplos órgãos federais, dentre os quais empresas e bancos públicos que assumem funções-chave na produção e entrega de bens e serviços. Segundo, os programas pressupõem o envolvimento de agentes do mercado, seja como parceiros ou beneficiários, porém limitada presença das organizações da sociedade civil, que incidem apenas marginalmente sobre os processos de tomada de decisão. Por fim, os novos programas encontram-se sob a observação e escrutínio de um conjunto de órgãos de controle político, burocrático e judicial.

O alto nível de execução observado nesses casos, segundo os autores, pode ser atribuído, principalmente, ao uso de mecanismos ativos de coordenação intragovernamental, a exemplo dos comitês e grupos interministeriais de gestão, execução e acompanhamento, constituídos por mais de um ministério, sob a coordenação estratégica de um órgão central, Casa Civil ou Ministério do Planejamento (MPOG), responsável pela definição de diretrizes, articulação de ações, mitigação de conflitos e cobrança de resultados¹⁷.

Atribui-se aos processos de monitoramento intensivo e avaliação a capacidade do governo central de coordenar ações ambiciosas de projeção nacional. São exemplos os sistemas de informação e indicadores do SUS e Suas, e em especial os grupos interministeriais no caso do Brasil Sem Miséria e do PAC, que coletam e repassam as informações dos diversos executores aos grupos ou comitês gestores para orientar a tomada de decisão (LOTTA; VAZ, 2012).

¹⁶ No caso específico do Programa Territórios da Cidadania, a participação social constitui um dos alicerces da estrutura de governança territorializada proposta, que se efetivaria nos colegiados e fóruns territoriais. Lotta e Favareto (2004) observaram que na implementação do programa esses espaços perderam a capacidade de pactuar projetos, restringindo-se a selecionar prioridades dentre as ofertas dos ministérios.

¹⁷ Em alguns programas dotados da estrutura de governança descrita, como os Planos Brasil Sem Miséria e Brasil Maior, também de 2011, foram mantidas a coordenação do ministério setorial – nos casos mencionados, do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), respectivamente.

Cumprer ressaltar que a responsabilidade pela coordenação intergovernamental, em parte desses arranjos, tem sido atribuída a agentes financeiros estatais, como a Caixa Econômica Federal, que ficam responsáveis pela articulação com os poderes públicos estaduais e municipais na operacionalização dos programas.

Sobre os arranjos institucionais experimentados nas duas últimas décadas, enquadrados nos tipos descritos anteriormente, Lotta e Vaz observam que

[...] os novos arranjos institucionais experimentados têm em comum a busca de integração (de pessoas, organizações ou temas) motivada por algumas questões: seja a melhoria das relações federativas para temas específicos (como saúde, assistência social etc.); seja a solução de problemas complexos (como o combate à miséria no caso do Programa Brasil Sem Miséria); seja a provisão de serviços para territórios específicos (como o Programa Territórios da Cidadania); seja a provisão de serviços para uma população específica (como o Minha Casa Minha Vida) (LOTTA; VAZ, 2012, p. 6).

Segundo os autores, os novos arranjos possibilitam uma melhor alocação dos recursos, dada a integração de iniciativas de atores diversos; um crescimento bidimensional – de cobertura e qualidade – da oferta de serviços, uma vez que a soma de atores na formulação das políticas conduz a compreensões mais abrangentes da realidade; e a geração de novos canais para responder às demandas e pressões sociais com mais transparência e inclusão.

Há problemas, como saúde, educação, meio ambiente, abastecimento, habitação, segurança, cultura e modernização da gestão, cujo enfrentamento passa necessariamente pelo envolvimento da sociedade civil e do mercado, seja por limites financeiros ou técnicos do Estado, seja pelo maior grau de imersão na problemática que uma ação coordenada permite (FARAH, 2001). A construção de articulações intersetoriais, intergovernamentais e entre Estado, mercado e sociedade civil na formulação de programas e na provisão de serviços responde adequadamente ao ambiente institucional antes retratado.

Mesmo entre as políticas cuja coordenação mantém-se fortemente centralizada, os arranjos de implementação observados são mais descentralizados, inspirados nas noções de mercado, que remetem a trocas interessadas organizadas em relações contratuais, e de rede, que pressupõe interdependência, reciprocidade, solidariedade e identidade (PIRES; GOMIDE, 2014). A descentralização, nesses casos, não é meramente reativa, como foi no passado, ela cumpre o papel de legitimar os programas federais e de concretizá-los sem homogeneizar as realidades e capacidades locais.

Segundo Farah (2001), o que se desenha é um Estado dotado de mais flexibilidade, capaz de descentralizar funções e de incorporar os atores mais adequados à política pública, sem abrir mão da coordenação e sem subordinar a efetividade das políticas aos interesses privados. Os processos de descentralização, privatização e desregulação, combinado ao reconhecimento de novos atores sociais, econômicos e políticos como interlocutores e parceiros indispensáveis, fragmentaram, nas últimas décadas, as estruturas historicamente verticalizadas.

Cumpram reforçar que a atuação do Estado, nesse contexto, resultou substancialmente heterogênea. Pires e Gomide (2014), que observaram as diferenças entre as configurações institucionais das políticas conforme a área temática, inferiram que a participação dos entes federados é justamente a característica distintiva dos arranjos institucionais das políticas públicas na área social.

Esse aspecto se verificou ausente em políticas analisadas nas áreas de infraestrutura e industrial, dentre as quais enquadraram o Programa Minha Casa Minha Vida, que será analisado no capítulo seguinte. A análise revelou também contrastes entre os atos normativos que compõem os arranjos em sua dimensão formal e suas manifestações na prática.

Em relação às dificuldades enfrentadas pelos novos arranjos, Lotta e Vaz (2012) identificaram impasses que corroboram com aqueles observados pelos estudos sobre o federalismo brasileiro. A literatura continua observando dificuldades no atendimento às normas e requisitos federais por parte dos governos subnacionais – falhas na repartição de competências, ingerência de conflitos e disputas político-eleitorais entre os níveis, além de entraves advindos da pressão exercida pelas estruturas organizacionais sobre os gestores e técnicos envolvidos.

Por fim, apesar de observados espaços e instâncias de diálogo, pactuação e planejamento das ações nos novos arranjos, como conselhos, conferências, comissões mistas e colegiados, ainda persistem dificuldades na efetivação da participação social e na leitura dos problemas, especialmente das realidades e especificidades locais.

1.2.3.3 Incorporação tardia dos novos arranjos no campo das políticas urbanas

Enquanto algumas reformas institucionais, envolvendo relações intergovernamentais efetivamente cooperativas, eram experimentadas com êxito pelo governo federal na

assistência social, saúde, educação e política ambiental, nas políticas urbanas de saneamento básico, habitação e transporte, as medidas de ajuste fiscal e as ações de privatização adotadas mais intensamente na década de 1990 provocaram acelerada desarticulação da rede descentralizada de agentes operadores, cujas prerrogativas não foram assimiladas pelo governo central, conformando assim uma situação de evidente desresponsabilização do Estado.

Contribuíram para o enfraquecimento das políticas urbanas na agenda do Estado, o esvaziamento das regiões metropolitanas, cuja conformação legal e gestão foram transferidas da União aos estados¹⁸ pela Constituição de 1988, justamente quando os problemas se avolumaram e extrapolaram os limites territoriais locais, sem mencionar o enfraquecimento institucional e político dos sucessivos órgãos federais responsáveis pelas políticas urbanas, permitindo que a política se mantivesse dispersa (ABRUCIO, 2005).

O objetivo da reforma conduzida pela gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso no âmbito das políticas urbanas consistia na desestatização progressiva das companhias estaduais e municipais de habitação social e de saneamento básico, que se consolidaram no regime militar, e na transferência de atribuições para a iniciativa privada, com o argumento de que a provisão privada dos serviços públicos urbanos era mais célere e eficiente.

Na condição de arrecadador da principal fonte de financiamento dessas políticas, a saber: o FGTS¹⁹, o Executivo federal dispunha de autonomia para definir unilateralmente as regras de distribuição dos empréstimos e financiamentos e, ao adotar medidas restritivas à concessão de empréstimos a empresas públicas estaduais e municipais, acelerou a política de privatização, condizente com o projeto de reforma neoliberal (ARRETCHE, 2004).

Nesta época, a CEF, na condição de gestora do FGTS, e o BNDES foram autorizados a abrir linhas de crédito para financiar as privatizações. Entre 1995 e 2000, 14 das 22 companhias estaduais de habitação (COHAB) declararam falência ou diversificaram suas atividades. Entre as companhias estaduais de saneamento, o volume de falências foi ainda

¹⁸ Convém ressaltar que o enfraquecimento da governabilidade metropolitana não pode ser atribuído exclusivamente aos estados, mas sim ao desinteresse de todas as instâncias da Federação por essa forma de cooperação, tão cara aos problemas urbanos, como bem destaca Maricato (2011).

¹⁹ O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço é um fundo federal obtido da arrecadação compulsória de 8% sobre a folha de pagamento dos trabalhadores, destinado à indenização nos casos de demissão sem justa causa e vinculado ao financiamento de programas de habitação, saneamento e infraestrutura urbana.

mais expressivo, restando em 2003 apenas 6 das 27 companhias (MARICATO, 2011). As privatizações se apresentavam como solução aos governos subnacionais para o déficit público e para as restrições orçamentárias, que cerceava sua liberdade alocativa.

Disso resultou, conforme avaliação de Almeida (2000), o fato de que saneamento básico e habitação por muito tempo constituíram exemplos notórios de ausência de políticas ativas do governo federal capazes de promover o reordenamento das atribuições e formas de cooperação entre as esferas de governo.

Na política de saneamento e gestão de resíduos sólidos, a confusão e o vazio na provisão dos serviços deixados naquele período começaram a ser enfrentados somente a partir da promulgação da Lei de Saneamento Básico – Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 –, que definiu competências quanto à coordenação e atuação dos diversos atores envolvidos no planejamento e na execução da Política Nacional de Saneamento Básico.

Inspirada nos arranjos do tipo federativo experimentados em outras áreas sociais, a Política Nacional de Saneamento Básico criou uma estrutura de gestão integrada que delega à União a função de definir diretrizes e critérios gerais para tarifação, além do incentivo à constituição de consórcios regionais. Aos poderes públicos estaduais e municipais fica a responsabilidade pela gestão e provisão dos serviços, mediante elaboração de planos de saneamento básico alinhados ao Plano Nacional de Saneamento Básico, e a constituição de conselhos para o controle social (LOTTA; GONÇALVES; BITELMAN, 2014).

A política de habitação social não ficou imune à influência das reformas institucionais descentralizadoras que incidiram sobre as relações federativas. Apesar de propostas advindas da comunidade científica, de profissionais da área e dos movimentos sociais urbanos, concomitantes à elaboração do SUS e do Suas, o governo federal só introduziu um modelo de governança nesses moldes e nesse âmbito a partir de 2004, com o lançamento da Política Nacional de Habitação (PNH) e, mais precisamente, com a constituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

A política de habitação foi objeto de outras estratégias federais de indução vertical no decorrer de sua trajetória, apesar da prevalência de políticas centralizadas e da desresponsabilização do Estado, na década de 1990. O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, no entanto, introduziu mecanismos inovadores de gestão e articulação que

serão analisados pormenorizadamente no próximo capítulo e comparados a outras soluções, do tipo federativa, experimentadas no curso dessa política.

Mais recentemente, a partir do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), quando o governo federal intensificou a produção de programas de caráter desenvolvimentista, as políticas urbanas foram as primeiras a serem envolvidas nos novos programas, sobretudo no PAC, cujos investimentos eram direcionados a projetos de infraestrutura urbana, social e logística que se revertessem em crescimento e dinamismo econômico.

No caso específico da política de habitação, foram incorporados ao PAC os programas Urbanização de Assentamentos Precários, em 2007, e Minha Casa Minha Vida, em 2009. Esses programas, uma vez inscritos no PAC, foram dotados de uma configuração institucional diversa da institucionalidade do SNHIS. Compreender como esses arranjos coexistem e interagem no cenário atual da política federal de habitação será objeto de análise nos próximos capítulos.

1.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo abordou os referenciais teóricos que orientam o estudo proposto. A literatura sobre os arranjos institucionais mostrou-se bastante adequada para a análise das políticas públicas implementadas no novo contexto federativo. A configuração institucional de uma política incide diretamente sobre as capacidades do Estado de definir sua agenda, executar ações e produzir resultados (PIRES; GOMIDE, 2014), o que no atual contexto, como foi apontado, está condicionado à inclusão e coordenação de um universo cada vez mais amplo e diverso de atores estatais e não estatais.

A análise a seguir se inspira na diferenciação proposta por Lotta e Vaz (2012), a partir da observação das políticas públicas implementadas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, entre arranjos institucionais de natureza fortemente federativa e arranjos institucionais de caráter programático.

Nas experiências relatadas para elucidar os arranjos do tipo federativo, as reformas institucionais ocorridas na década de 1990 no sistema de proteção social brasileiro, que resultaram na construção de políticas e sistemas nacionais, alteraram a estrutura básica da

distribuição federativa de funções, incorporando estrategicamente o poder público local no desenho e na execução das políticas.

O envolvimento das esferas subnacionais mostrou-se fundamental para adequar as diretrizes e os objetivos das políticas nacionais às especificidades locais e para transpor as dificuldades operacionais geradas em função da extensão territorial do país e da elevada assimetria regional.

A complexidade envolvida nas políticas sociais inviabilizava a atuação exclusiva de um único ente federado, dependendo antes da combinação de iniciativas do governo central com ações descentralizadas em regimes de cooperação intergovernamental. A construção desses regimes pode ser atribuída, sobretudo, à capacidade do governo federal de desenhar e implementar estruturas de incentivos favoráveis à adesão dos entes subnacionais às políticas propostas nacionalmente.

O êxito dessas experiências, que instauraram a descentralização e a gestão compartilhada como princípios norteadores dos processos de implementação das políticas sociais do país, foi responsável pela profusão de sistemas nacionais no campo das políticas públicas. Cumpre destacar que a criação de institucionalidades e de mecanismos de descentralização e coordenação, como os sistemas de repasse fundo a fundo, os conselhos deliberativos e as comissões intergestoras, tomaram rumos e graus de efetivação distintos, não se concretizando em todas as políticas setoriais.

No campo das políticas urbanas de habitação, saneamento e mobilidade, a construção de sistemas nesses moldes foi tardia, somente após a criação do Ministério das Cidades, em 2003. No caso específico da habitação, a coordenação federal passou a ser realizada, a partir de 2006, por meio do Sistema Nacional de Habitação (SNH) e do Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

Tão logo o SNH começou a operar, a literatura evidenciou uma nova tendência no campo das políticas públicas. O governo federal, reconhecendo a persistência de problemas relacionados à excessiva setorialização e especialização das políticas, bem como ao déficit de mobilização de atores diversos em sua execução, passou a experimentar arranjos institucionais do tipo programático, que privilegiam a intersetorialidade e a coordenação intragovernamental na resposta a problemas transversais.

A análise a seguir se restringe à observação de apenas uma das variáveis centrais para entender como se efetiva a governança ou a capacidade de intervenção do Estado na área da habitação. Trata-se da verticalidade, recorrendo ao termo utilizado por Lotta e Favareto (2014), que diz respeito à relação entre os entes federados e suas responsabilidades no processo de formulação e execução das políticas públicas.

Para diferenciar os arranjos institucionais em termos de relações federativas, é necessário observar a divisão de responsabilidades e a autonomia decisória nas perspectivas normativa, de financiamento e de execução das políticas; a presença ou não de uma lógica de incentivos e induções; e a previsão de mecanismos, canais ou espaços que facilitem a pactuação de metas e critérios comuns, a barganha e a solução de possíveis impasses.

Em suma, a pesquisa que embasa a presente dissertação propõe avançar na abordagem dos arranjos institucionais para analisar a política nacional de habitação implementada nos últimos anos, privilegiando o foco sobre os efeitos indutores de coordenação e cooperação intergovernamental dos diferentes modelos de governança conformados nessa política.

CAPÍTULO 2. NOVO ARRANJO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

2.1 ESPECIFICIDADES E DESAFIOS DA POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO

2.1.1 Moradia – um bem caro, de demorada provisão e de apropriação individual

Habitação é uma das áreas mais sensíveis aos problemas de governança federativa. Dentre os principais aspectos que justificam a necessidade de articulação entre os entes federados estão: a especificidade da moradia, produto extremamente caro e de demorada provisão; o poder dos grupos de interesse articulados em torno das atividades especulativas; a falta de clareza na divisão de atribuições entre os entes, que resulta na sobrecarga dos municípios e no esvaziamento dos estados; a ausência de instâncias de gestão para as regiões metropolitanas e similares; a falta de capacidades técnicas e administrativas dos poderes públicos locais; e a correlação da política habitacional com a questão urbana e fundiária.

A moradia carrega em si uma particularidade em relação aos bens públicos, cuja provisão é originariamente de responsabilidade do Estado, razão do extenso debate na literatura sobre o comprometimento do poder público com a habitação²⁰. Ao contrário de serviços e bens públicos, nos quais a apropriação é coletiva, a moradia é usufruída individual e privativamente, e seus componentes fundiário e imobiliário são logo apropriados pelo mercado privado, sobretudo quando se prioriza a aquisição da casa própria como solução habitacional, em detrimento de outras soluções, por exemplo, o aluguel social.

Dentre as mercadorias de consumo privado indispensáveis, a moradia é a mais cara e com maior tempo de realização, o que explica a necessidade de financiamentos por longo prazo tanto ao consumo quanto à produção. Segundo Maricato (1998), constituem eixos centrais na questão da moradia o financiamento e a terra, ou melhor, o solo urbanizado – já servido de infraestrutura, serviços públicos e equipamentos –, que define o valor e a dinâmica de preços da habitação.

Ainda que na literatura se discuta qual papel cabe ao poder público na provisão habitacional, há um entendimento compartilhado de que o Estado deve intervir para remediar o enorme passivo decorrente de um modelo de crescimento econômico e de urbanização

²⁰ Sobre o debate mencionado, ver TORRES, Haroldo; MARQUES, Eduardo; BICHIR, Renata. Políticas públicas, pobreza urbana e segregação residencial. In: CUNHA, José Marcos Pinto da. (org.). *Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação*. Campinas: Unicamp, v. 1, p. 231-252, 2006.

excludente e desigual, pelo qual é corresponsável (BONDUKI, 1994; MARICATO, 1997; VALLADARES, 1980; WHITAKER, 2012). O Estado keynesiano o fez por meio da expansão de investimentos em infraestrutura urbana; da regulação das atividades especulativas e da apropriação privada de rendas fundiária e imobiliária; e da garantia de financiamentos subsidiados e de incentivos ao aumento da produtividade (MARICATO, 1998).

No Brasil, a regulação estatal, bem como os subsídios e investimentos públicos, foi historicamente seletiva e regressiva, permitindo que parcela crescente da população permanecesse em condições informais e inadequadas de habitação, excluídas tanto do mercado privado legal quanto da promoção pública de moradia. O reconhecimento, há pouco mais de uma década, da função social do espaço e da propriedade urbana avança no sentido de uma nova compreensão da natureza da cidade e da moradia, além do próprio papel do Estado. Sua efetivação, no entanto, esbarra em um conjunto amplo de interesses e práticas já consolidadas, que será abordado adiante.

2.1.2 Tamanho do desafio – déficits habitacional e por urbanização

Segundo dados recentes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2012, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o déficit habitacional brasileiro é de 5,24 milhões de domicílios, dos quais 85% estão localizados nas áreas urbanas. No que diz respeito à distribuição por níveis de renda, o déficit habitacional apresenta um aspecto fortemente regressivo, dado que 74% do déficit urbano atinge famílias com renda média de até três salários mínimos²¹.

Os dados evidenciam a gravidade do problema que, apesar de não estar restrito às áreas urbanas, representa desafio maior para as médias e grandes cidades do país, onde a concentração de populações de baixa renda é significativamente mais elevada. Segundo Rocha (2006), o Brasil adentra o século XXI com cerca de 80% da população pobre brasileira já localizada nos centros urbanos e, principalmente, concentrada nas regiões metropolitanas, onde o processo de “periferização” da pobreza é bastante intenso.

²¹ Comparando dados da PNAD de 2012 com os resultados da edição de 2008 – sistematizados no relatório elaborado pela Fundação João Pinheiro, em 2011, para subsidiar o Ministério das Cidades na avaliação e elaboração de políticas –, o déficit brasileiro apresentou redução de aproximadamente 300 mil domicílios, a despeito do incremento do número total de moradias.

O Brasil é o terceiro país, em números absolutos, com a maior população moradora de favelas, que representa pouco menos de 40% da população urbana (DAVIS, 2006, p. 34). Atualmente, cerca de 12% da população de São Paulo e Curitiba vivem em favelas. Se somadas às outras modalidades de moradias precárias e ilegais, em São Paulo, esse número sobe para 40% de pessoas vivendo em condições de insegurança permanente. Em Salvador, Recife, Fortaleza e Belém a população moradora de assentamentos precários chega a 30% da população urbana²².

O problema relacionado à dificuldade de acesso à moradia digna e legal está refletido no déficit habitacional, mas também na inadequação dos domicílios – com carência de infraestrutura, cobertura inapropriada, adensamento excessivo e/ou inadequação fundiária – que eleva a demanda por moradia para um patamar superior a 15 milhões (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011). Dada sua magnitude, o problema habitacional configura um dos principais desafios ao desenvolvimento urbano e à atuação do poder público.

2.1.3 Entraves de natureza urbana – um modelo urbano desigual e insustentável

O cenário urbano, como sugerem Whitaker (2012) e Rolnik (2006), nada mais é que a expressão espacial das relações sociais, culturais e econômicas de uma sociedade. Sociedades profundamente desiguais e excludentes, como a brasileira, geram espaços urbanos igualmente desiguais, que servirão à reprodução da dominação social e da exploração econômica.

Do processo de urbanização brasileiro, resultou a tensa coexistência entre duas realidades. Por um lado, a cidade reconhecidamente formal e legal, na qual se concentram a riqueza, as oportunidades de emprego, a infraestrutura consolidada, os serviços públicos e os equipamentos culturais. Por outro lado, os assentamentos precários e as ocupações ilegais de áreas ambientalmente protegidas e vulneráveis a riscos, comuns em regiões de expansão periférica, onde prevalecem o excessivo adensamento, a carência e precariedade da infraestrutura e dos serviços públicos, e a ilegalidade e irregularidade nas condições de moradia, nas relações de trabalho e mesmo na ação policial, a que se resume a ação do Estado nesses ambientes.

Como bem aponta Maricato (1995), o Estado, quando não está ausente, apresenta-se ambíguo e arbitrário nas áreas periféricas, possibilitando o desenvolvimento de estruturas de

²² Informações retiradas de Maricato (2011, p. 186).

poder paralelas, com regras de comportamento e códigos de sociabilidade fora da legalidade, de modo a representar um novo ator relevante no jogo político.

Problemas urbanos advindos desse modelo segregacionista de ocupação do espaço se intensificam com o crescimento ininterrupto das cidades. As enchentes e os alagamentos decorrentes da canalização de rios e córregos e da livre construção de subsolos; os desmoronamentos; a poluição do ar e dos recursos hídricos; o colapso do sistema viário, produto do favorecimento do automóvel ao transporte público coletivo; assaltos e homicídios frequentes; o crescimento do número de pessoas em situação de rua; e a expansão das favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares deflagram a violência vivenciada nos grandes centros urbanos.

A insegurança nas cidades brasileiras, segundo Maricato (1995), é resultado direto da desigualdade e da exclusão, que privam parcela da população do acesso a direitos fundamentais e do exercício da cidadania. A concentração espacial da pobreza só potencializa os aspectos perversos relacionados a ela – dificuldades de acesso a serviços de saúde, educação e transportes, aos equipamentos culturais e de lazer, e à infraestrutura, como água, esgoto e drenagem, pavimentação e iluminação pública, além das poucas oportunidades de emprego e profissionalização, da discriminação racial e de renda, e da maior exposição à violência.

A generalização do medo e a cristalização de preconceitos conduzem ao aumento exacerbado de condomínios e áreas muradas, para uso privativo, e ao abandono dos espaços públicos, o que só reforça a violência. As ações de provisão habitacional e de melhorias das condições de habitabilidade têm impacto, portanto, sobre os índices de criminalidade, a moralidade infantil, a permanência escolar, para citar alguns dos benefícios intangíveis que vêm sendo observados por pesquisadores e gestores da área.

A razão para o modelo urbano segregacionista e insustentável observado nas cidades brasileiras – mesmo entre as médias e pequenas cidades que crescem reproduzindo os mesmos equívocos – não está na falta de planejamento urbano, como bem demonstram Maricato (2006, 2011) e Whitaker (2012). Os problemas persistem a despeito da aprovação de marcos legais precursores, como a Lei de Terras, de 1850, o Estatuto da Terra, de 1964, e o Estatuto da Cidade, de 2001, além de planos diretores, leis de uso e ocupação do solo, leis de zoneamento e demais normativas.

Whitaker (2012) sugere que a responsabilidade por esse cenário é compartilhada por múltiplos atores, envolvidos em uma dinâmica histórica e social marcada em seu cerne pela questão da terra, que no Brasil urbano se reflete na retenção, por parte do mercado imobiliário, de terrenos vazios e ociosos em áreas com infraestrutura instalada para fins de valorização, contrastando com o enorme contingente populacional sem soluções de moradia. O autor demonstra que, não raro, a quantidade de imóveis e terrenos ociosos nas cidades brasileiras se aproxima de suas necessidades habitacionais.

A propriedade fundiária encontra-se na gênese da sociedade brasileira e se constituiu instrumento central do poder político e econômico. Interesses patrimonialistas, fortalecidos historicamente, são os primeiros a impor obstáculos à democratização no uso do solo. Segundo Maricato (2011, p. 190), o conceito de propriedade privada é tão forte em nossa sociedade que aqueles que deveriam se beneficiar da aplicação das leis são acusados de infringi-las e criminalizados quando reivindicam sua efetivação, a exemplo do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto.

O Estado brasileiro, quando direciona os investimentos públicos para grupos sociais historicamente privilegiados e sobrepõe interesses individuais a interesses coletivos, como a opção pelo automóvel privado, é o primeiro ator a ser responsabilizado pelo passivo habitacional e pela violência urbana descrita acima.

Caberia a ele legislar, regular e controlar a ocupação do território de toda a cidade, das edificações formais e informais, prevenindo, fiscalizando, oferecendo alternativas de moradia e até mesmo punindo quando necessário, mas sempre visando a organização de cidades para todos os habitantes (WHITAKER, 2012, p. 28).

O Estado, no entanto, é permissivo na aplicação das leis e dos planos diretores, sendo complacente com a verticalização exacerbada, a impermeabilização descontrolada do solo e, sobretudo, a apropriação ilegal de terras urbanas, seja pelos mais pobres nas áreas periféricas, seja pelo mercado fundiário e imobiliário de alta renda, que se articulou historicamente aos poderes públicos locais e ao poder judiciário para viabilizar a construção de condomínios fechados, mansões e empreendimentos hoteleiros em terrenos públicos (WHITAKER, 2012).

A confusão no sistema de registro de terras e de cadastros imobiliários colabora para esse quadro, permitindo a manutenção de terras devolutas sob domínio privado, a privatização do patrimônio público – expressão do patrimonialismo, paradigma da sociedade brasileira – e, por vezes, obrigando governos a pagar indenizações indevidas (MARICATO, 2011). O

Estado permite ainda a construção de empreendimentos sem que exista infraestrutura urbana mínima, cuja responsabilidade é principalmente do poder público municipal, que autoriza a execução das obras e provê parte desses serviços.

O investimento público no entorno de um empreendimento, bem como a legislação urbanística de uso do solo, são fatores que se refletem na valorização de preço dos imóveis, razão pela qual representam objetos de disputas nos governos e nas câmaras legislativas, que não raro cedem à pressão de determinados grupos de interesse, aprovando investimentos concentrados e socialmente regressivos (MARICATO; TANAKA, 1995).

O mercado imobiliário e o da construção civil são corresponsáveis quando priorizam o retorno financeiro em detrimento da qualidade arquitetônica e urbanística, fato que se releva na escolha da produção em grande escala, e excessivamente padronizada, e na promoção da expansão urbana para áreas sem infraestrutura, onde a terra apesar de ser mais barata, é onerosa ao Estado, obrigado a realizar investimentos públicos. Enquanto esses mercados retêm terras e imóveis edificadas vazios²³ em áreas servidas de infraestrutura, para fins de valorização, as consequências se refletem perversamente no déficit habitacional e nos preços inacessíveis (WHITAKER, 2012).

A literatura estudada é persistente na defesa de uma política habitacional pautada na política urbana e fundiária e no esforço articulado das três esferas de governo, do mercado privado e da sociedade civil para assim romper com o modelo urbano vigente, que inviabiliza a democratização do acesso ao espaço urbano. A resposta à carência habitacional não pode deixar de observar, como historicamente o fez, o planejamento urbano e os aspectos que propiciem uma cidade sustentável do ponto de vista humano, arquitetônico, urbanístico e ambiental. O Estado deve ser o garantidor por excelência da observância desses aspectos por todos os atores envolvidos.

Diante de um contexto desse tipo, não é por acaso que nas grandes metrópoles brasileiras os programas de regularização fundiária – vinculados a melhorias urbanas – têm sido crescentemente vistos como um instrumento de política habitacional extremamente importante na luta de um grande contingente de moradores de favelas e de bairros clandestinos em busca da integração socioeconômica (AZEVEDO, 2007, p. 14).

²³ Somente nas áreas urbanas, são mais de 5 milhões de imóveis vagos, montante superior ao próprio déficit habitacional (Ministério das Cidades, 2011). Para além da finalidade especulativa, argumenta-se que esses imóveis não são adequados ao perfil do consumidor que realmente precisa ser atendido.

2.2 BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA

2.2.1 Os papéis desempenhados pelos entes federados em uma perspectiva histórica

A demanda por moradia pelas populações mais pobres dos centros urbanos é uma realidade brasileira que data do final do século XIX. O crescimento urbano e industrial e as reformas urbanas que se seguiram ao longo do século XX agravaram o problema habitacional desse segmento, inaugurando um modelo de urbanização excludente e segregacionista.

Segundo Maricato (1997), a regulamentação da atividade empresarial imobiliária, ainda na primeira metade do século XX, apenas acentuou o problema ao permitir que agentes do setor imobiliário e proprietários de terras e imóveis se articulassem ao poder público para definir, gozando de ampla autonomia, a produção do espaço urbano. Dessa permissibilidade foram geradas malhas urbanas desigualmente ocupadas, com áreas centrais, dotadas de infraestrutura urbana e serviços públicos, separadas das periferias desassistidas por numerosos espaços vazios a serviço da especulação e valorização imobiliária.

Diante da omissão do mercado privado e do poder público, no que se refere tanto à regulação do uso e ocupação do solo quanto à produção e ao financiamento habitacional, a alternativa encontrada pela população de baixa renda expulsa das áreas centrais, no início do século XX, foi a autoconstrução da casa própria em loteamentos irregulares nos subúrbios e em terras ou mangues ocupados ilegalmente, que originaram as extensas periferias urbanas.

Para Bonduki (1994), o problema habitacional foi assumido pelo Estado como uma questão social somente na década de 1930, uma vez reconhecida a impossibilidade de uma solução oriunda exclusivamente do mercado privado. Do leque de soluções possíveis, o Estado optou por estimular o acesso à casa própria, o que segundo Azevedo e Andrade (1982) tinha clara motivação política: angariar legitimidade e alcançar penetração junto aos trabalhadores urbanos. As políticas federais implementadas desde então são destinadas, sobretudo, à construção e ao financiamento de novas unidades habitacionais.

Precedida pela política dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), descentralizada e usufruída somente pelos trabalhadores associados, a Fundação Casa Popular (FCP), criada em 1946, constituiu o primeiro órgão federal responsável pela coordenação de uma política nacional de habitação voltada às populações de baixa renda. Orientada por um diagnóstico holístico do problema, a FCP apresentava objetivos demasiadamente amplos: financiamento com subsídio quase integral à moradia, pesquisa habitacional, provisão de

infraestrutura e rede de saneamento básico, estímulo à indústria de material de construção e capacitação técnica dos municípios.

Já nesse período, o Estado reconhecia como imperativas a solução integrada com outras políticas e a capacitação dos entes municipais para a gestão local. É também a FCP que inaugura o uso instrumental de programas e ações habitacionais com o propósito de fomentar o mercado da construção civil e, conseqüentemente, influir nas políticas de emprego e de desenvolvimento econômico do país (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

A forte resistência dos IAPs, contrários à centralização dos recursos, e a debilidade financeira decorrente da prática de subsídios integrais, resultaram na extinção da FCP e na criação, em 1964, do Banco Nacional de Habitação (BNH), que consagrou a política de financiamento habitacional, dessa vez orientada por uma racionalidade econômico-administrativa do tipo empresarial.

O modelo adotado pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH) foi de centralização normativa e decisória e descentralização executiva. O BNH, na condição de gestor principal dos recursos, estabeleceria as diretrizes e a divisão de trabalho entre os executores públicos e privados, responsáveis pela operação direta, ou seja, pelo financiamento, construção e comercialização das unidades habitacionais.

Assim como o PMCMV, que será analisado mais adiante, a política incumbida ao BNH tinha dois grandes objetivos: alavancar o crescimento econômico e atender à demanda habitacional da população de baixa renda. Segundo Cardoso (2002), somente o primeiro objetivo foi alcançado, sobretudo, porque se priorizou o financiamento aos segmentos de mais alta renda, que de fato interessava aos setores empresariais da área. Essa escolha, obviamente, refletiu no fracasso do segundo objetivo que também foi inviabilizado devido à elevação dos preços da terra urbana e, em consequência, do custo da moradia, inalcançável ao segmento de mais baixa renda.

Entre 1964 e 1986, foi financiado um volume inédito de moradias, cerca de 25% da produção total, com recursos compulsórios do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e recursos voluntários das cadernetas de poupança do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), manipulados, segundo Maricato (1998), livremente pelo Estado, mesmo não figurando recursos públicos.

O SFH estava orientado prioritariamente ao financiamento da casa própria, mas também foram custeadas obras de infraestrutura e de saneamento básico, que as políticas anteriores ainda não haviam incorporado. O BNH ocupou esse vazio institucional, mas o fez em detrimento da qualidade dos projetos integrados, da inclusão na malha urbana e no atendimento da demanda integral. Os conjuntos habitacionais eram quase sempre construídos nas periferias, distantes das áreas centrais consolidadas, isolando os moradores e acarretando problemas de locomoção e acesso a serviços públicos.

A aplicação indistinta da lógica empresarial sobre o problema habitacional do mercado popular, segundo Azevedo e Andrade (1982), logo se mostrou inadequada. Diferente dos demais segmentos, este não poderia ser inscrito no SFH sem subsídios financeiros e sem a viabilidade de infraestrutura e de serviços públicos coletivos pelo governo. As companhias estaduais de habitação popular (COHABs), responsáveis pela execução da política nesse segmento, foram paulatinamente esvaziadas e sua atuação não foi capaz de conter a expansão das áreas de ocupação informal.

Se, por um lado, a ampliação da participação do setor empresarial privado na política nacional de habitação impedia a rápida descapitalização do BNH, a exemplo da FCP, por outro, restringia o acesso das famílias de baixa renda ao financiamento habitacional. Os estratos com renda menor que três salários mínimos, razão de ser do BNH, não chegaram a usufruir de 10% das aplicações e os recursos do FGTS acabaram financiando estratos de renda maior. Produziram-se cerca de 4,5 milhões de unidades habitacionais entre 1964 e 1986, das quais menos de 35% foram destinadas aos setores populares (CARDOSO, 2002).

A crise conjuntural e o descontrole inflacionário produziram dívidas impagáveis que culminaram na extinção do BNH, em 1986. Suas atribuições foram distribuídas entre o Banco Central, que assumiu a normatização e fiscalização do SBPE, e a Caixa Econômica Federal (CEF), que incorporou a responsabilidade de agente financeiro do SFH e de gestor do FGTS. O período subsequente foi marcado por inconstância administrativa e ações de alcance nacional breves e pouco expressivas (DUVAL; RIBEIRO, 2011).

A incorporação das atividades do BNH à Caixa Econômica Federal fez com que a questão urbana, e em especial a habitacional, passasse a depender de uma instituição, em que esses temas, embora importantes, fossem objetos setoriais. Do mesmo modo, ainda que considerada como agência financeira de vocação social, a Caixa possui, como é natural, alguns paradigmas institucionais de um banco

comercial, como a busca de equilíbrio financeiro, retorno de capital aplicado etc. (AZEVEDO, 2007, p. 16).

A responsabilidade antes atribuída ao BNH foi incorporada à CEF sem que os constrangimentos presentes no SFH fossem sequer debatidos, como o alto nível de inadimplência, a baixa liquidez e o déficit do sistema. A CEF, ainda segundo o autor, apresentava-se demasiadamente engessada para dinamizar programas alternativos que, para além da gestão de recursos, exigem envolvimento institucional, articulação política e desenvolvimento de pesquisas, e que se propagaram na década de 1990.

A despeito do vínculo da política urbana e habitacional a órgãos da administração pública federal direta – naquele período ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo –, coube ao BNH, na prática, a definição dos parâmetros e diretrizes nacionais e a implementação concreta da política nacional de habitação (AZEVEDO, 2007). A mesma centralidade foi conferida a CEF no período subsequente, com a diferença de que esta se deparou com um sistema enfraquecido e com fortes restrições de crédito impostas pelo Conselho Monetário Nacional.

Apesar das falhas na atuação do BNH, sobretudo no que tange à incapacidade de atender o segmento de baixa renda, sua extinção resultou no enfraquecimento da temática na agenda governamental, na desarticulação da instância federal, na fragmentação institucional e na redução sistemática de investimentos na área (CARDOSO, 2002).

O enfraquecimento do SFH, já no final da década de 1970, estimulou o lançamento de programas alternativos na instância federal – como construção e melhorias habitacionais em regime de mutirão, com a assistência técnica do poder público local; urbanização de assentamentos precários²⁴; produção de lotes urbanizados e regularização fundiária – à margem dos programas convencionais implantados pelo sistema, que continuavam privilegiando os setores populares de renda mais elevada.

Azevedo (2007) destaca o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais implementado pela Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), instituída em meados da década de 1980, que financiava projetos, com recursos a fundo perdido do OGU dirigidos a

²⁴ Historicamente, o Estado assistiu ao crescimento das favelas nos centros urbanos sem intervir com políticas públicas que de fato atendessem à população favelada. A erradicação foi a alternativa mais defendida até a década de 1960. A partir da década de 1970, uma vez incorporado o conceito de urbanização das favelas, o Estado passa a intervir por meio de programas alternativos de pequena abrangência e à margem da política habitacional e das estruturas institucionais (DENALDI, 2007).

famílias com renda média mensal de até três salários mínimos, cuja execução envolvia poderes públicos estaduais ou municipais e a população beneficiada. O programa teria atingido meta três vezes superior à meta estabelecida para as COHABs, considerando o mesmo período, se não fosse o processo inflacionário, ainda assim, pela primeira vez, um programa alternativo apresentava desempenho quantitativo melhor que os programas convencionais e a despeito do contexto desfavorável.

Os programas federais alternativos, como o PROFILURB e o PROMORAR²⁵, que o precederam, e os programas que serão abordados na sequência, se diferenciam pelo envolvimento dos governos subnacionais e da sociedade civil na condição de planejadores e executores das ações. Durante a existência do BNH, apenas 5,95% do total dos financiamentos foram destinados a programas alternativos, mas após sua extinção, a maioria dos programas de habitação social implementados nos três níveis de governo, fora do SFH, privilegiaram programas alternativos e tiveram resultados satisfatórios (AZEVEDO, 2007, p. 27).

Segundo Cardoso (2002), o modelo institucional adotado pela SEAC privilegiava a iniciativa dos estados e municípios, dotados de maior autonomia para definição de agendas e implementação de políticas, deixando de estabelecer prioridades alocativas para os recursos públicos federais, cuja distribuição passava a obedecer critérios clientelistas. Azevedo e Andrade (1982) já apontavam que programas habitacionais altamente subsidiados permitem um grau de liberdade na alocação de recursos que serve para beneficiar regiões mais desenvolvidas e mais próximas ao governo central, em detrimento das outras, como ocorrido com a FCP.

Esse aspecto marcou as políticas propostas pelas gestões seguintes que, da mesma forma, tinham como modalidade principal o financiamento de programas e projetos executados por governos locais e organizações comunitárias. Foi o caso do Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), lançado em 1990, na gestão do presidente Collor (1990-1992), e dos programas Habitar Brasil, para municípios com mais de 50 mil habitantes, e Morar Município, para municípios de menor porte, lançados pelo presidente Itamar Franco (1992-1994).

²⁵ O PROMORAR, criado em 1979, foi o primeiro programa habitacional promovido pelo governo federal que admitiu consolidar favelas, por meio do financiamento a requalificação das moradias e execução de infraestrutura urbana, segundo Denaldi (2003, p. 16).

Vale destacar que os programas Habitar Brasil²⁶ e Morar Município, ao contrário dos anteriores, avançavam ao propor condicionalidades aos entes que quisessem participar. Era requerida a constituição de conselhos, com representantes da sociedade civil, para a gestão participativa dos recursos dos programas e de fundos específicos, para onde seriam canalizados os recursos federais e reaplicadas as parcelas pagas pelos beneficiários – pelo menos 5% do salário mínimo durante um período de cinco anos.

Além dos custos de urbanização dos terrenos, legalização, elaboração do projeto técnico, pavimentação de ruas e eletrificação, era exigida uma contrapartida claramente definida do governo estadual ou municipal (10% do investimento federal para as regiões menos desenvolvidas e 20% para as demais) (AZEVEDO, 2007, p. 21).

A criação de fundos estaduais e municipais, com contrapartidas definidas, além de representar uma fonte de recursos constantes e mais expressivos, era uma tentativa de evitar desvios na distribuição dos recursos federais. Não obstante, essas exigências eram excessivamente padronizadas para uma política descentralizadora, induzindo a criação meramente formal desses mecanismos em algumas localidades. Além disso, o governo federal ainda não havia constituído conselho e fundo nacional que assegurassem fluxo constante de recursos.

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, houve mudanças na configuração institucional no sentido de integrar a política habitacional a política urbana e fundiária, com a criação da Secretaria de Política Urbana, e conferir a devida importância ao tema na agenda governamental, vinculando o novo órgão ao Ministério do Planejamento (MARICATO, 1998).

A Política Nacional de Habitação, apresentada em 1996, fomentava a descentralização e diversificação dos programas habitacionais. Destacaram-se os programas Habitar Brasil BID, Pró-Moradia, Carta de Crédito Associativo e Programa de Subsídio à Habitação (PSH), para o segmento de baixa renda, e os programas Carta de Crédito Individual, Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e Apoio à Produção, para os setores de renda média e alta. Não obstante a inovação institucional e a proposta de diversificar a atuação, a partir do reconhecimento das dimensões econômica e social da questão habitacional, a política no

²⁶ O Programa Habitar Brasil propunha a utilização de recursos orçamentários para o financiamento de ações de urbanização de favelas, servindo de modelo para as futuras políticas federais nessa modalidade, como o Habitar Brasil BID (DENALDI, 2003) e o próprio PAC UAP.

Governo FHC, como sugere Maricato (1998), acabou priorizando a regulação dos recursos financeiros onerosos e o melhor desempenho do mercado.

A implementação da nova política esbarrou no ajuste fiscal praticado pelo governo e no impacto da crise econômica da segunda metade da década de 1990 sobre o FGTS, fatores que limitaram a expansão dos investimentos em habitação. Entre 1996 e 2000, os investimentos na área não passaram de R\$ 1,7 bilhão quando a meta era R\$ 5,2 bilhões e foram beneficiados em torno de 450.000 pessoas de um universo inicialmente previsto de 670.000. Nesse período, os aportes da União foram mais substanciais nas políticas complementares, como saneamento básico e infraestrutura (AZEVEDO, 2007, p. 24).

O governo concentrou esforços, sobretudo, no saneamento do FGTS, adotando critérios mais rígidos de seleção²⁷. Em função do maior rigor, entre 1995 e 1997, apenas 13% dos recursos do FGTS previstos para as faixas de renda de 1 a 5 salários mínimos, foram de fato investidos, enquanto nas faixas de renda entre 5 e 12 salários mínimos, o investimento realizado atingiu 107% do previsto, como ressalta Maricato (1998).

O recrudescimento das regras do SFH para o financiamento de projetos de habitação social apresentados por estados e municípios, foi acompanhado pela adoção de medidas bastante flexíveis ao mercado imobiliário, tais como o aumento dos tetos de financiamento e faixas de renda; a extinção do critério de faixas de renda para o direcionamento dos investimentos; a unificação da taxa de juros; a alteração do critério de remanejamento orçamentário entre unidades da Federação; modificações nos planos de reajuste das prestações, entre outros (MARICATO, 1998, p. 10).

Dentre as políticas propostas pelo governo federal, foram priorizadas as políticas de crédito ao mutuário final, as quais favoreciam a aquisição de imóveis usados, de que são exemplos o PAR e o Programa Carta de Crédito Individual, em detrimento das políticas de habitação popular convencionais executadas por agentes públicos, confirmando alinhamento ao paradigma neoliberal. Arretche (1999) aponta que o governo canalizou naquele período 76% dos recursos do FGTS para o Programa Carta de Crédito Individual, enquanto o

²⁷ Mais uma vez, se priorizou para o financiamento da habitação social recursos onerosos em detrimento de recursos orçamentários. Entre 1995 e 1997, algo em torno de 18% dos recursos do FGTS foram aplicados no financiamento habitacional.

investimento no Programa Pró-Moradia – programa de habitação social do governo por excelência – correspondeu a 11,5% dos recursos disponibilizados do fundo²⁸.

Ao mesmo tempo em que no âmbito federal a política habitacional permanecia marginal e institucionalmente fragilizada, na esfera local, governos estaduais e municipais assumiam a responsabilidade pelo desenvolvimento de ações habitacionais para o segmento popular que, desde 1930, era uma prerrogativa do governo federal. Cardoso (2002) atribuiu a progressiva descentralização da política de habitação social no período pós-BNH ao enfraquecimento da política federal, às mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988 – observadas no capítulo anterior – e, especialmente, à iniciativa de governos municipais progressistas, como São Paulo, Diadema e Porto Alegre.

A literatura ressalta o potencial da gestão local de inovar, democratizar, fazer interface com as políticas fundiária e urbana e adequar melhor as ações às necessidades da população atendida (BOLAFFI, 1979). Em virtude da limitada capacidade financeira dos governos locais, decorrente não só da baixa capacidade arrecadatória, mas também das dificuldades de acesso a empréstimos e recursos do SFH, essas iniciativas se concentraram em programas alternativos de menor custo financeiro, como urbanização de favelas, que tiveram impulso maior a partir da década de 1990, quando o governo federal começou a implementar ações de apoio.

Um estudo desenvolvido pelo Observatório das Metrôpoles²⁹, *A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996)*, avaliou o desempenho dos 45 municípios brasileiros mais populosos na política habitacional, evidenciando que as ações mais recorrentes foram de fato programas de urbanização de assentamentos precários e de regularização fundiária, e que os municípios com melhor desempenho correspondiam àqueles com maior capacidade institucional, técnica e administrativa, concentrados nas regiões Sul e Sudeste, que além do maior volume de recursos próprios conseguiam acessar mais facilmente financiamentos federal e internacional (CARDOSO; RIBEIRO, 2002).

²⁸ Essa decisão foi objeto de resolução do Conselho Curador do FGTS, uma arena decisória sem representação federativa. Tampouco havia representação dos entes federados nas instâncias decisórias da CEF, responsável pela autorização definitiva (ARRETCHE, 2004).

²⁹ Instituto de pesquisa criado por meio da parceria do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR/UFRJ com a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional – FASE.

Os demais municípios, preponderantemente de pequeno porte, com baixa capacidade de gestão e de gasto e dependentes dos recursos orçamentários dos outros níveis, ficavam à mercê das práticas de favorecimento e clientelismo político. Do que Cardoso (2002) conclui:

[...] podemos estar diante de um modelo perverso de descentralização, que privilegia os espaços e as administrações que já acumulam maior volume de recursos financeiros, técnicos e administrativos. Além das consequências sobre as desigualdades sociais e interurbanas, esse modelo acirra a competição e o conflito federativo [...] (CARDOSO, 2002, p. 118).

Entre 1993 e 1996, os municípios foram responsáveis de forma autônoma pelo financiamento de ações que beneficiaram aproximadamente 43,2% das famílias atendidas nesse período.

Concluindo esse balanço histórico, as políticas habitacionais implementadas ao longo da década de 1990 não foram capazes de substituir a política operada pelo BNH em termos de investimento, de arquitetura institucional e de produção. Nesse período, a habitação permaneceu enfraquecida na agenda governamental e reduzida a uma questão financeira e de mercado, com protagonismo relativamente mais forte da CEF. Ademais, nessa década, as políticas neoliberais na área que vigoraram foram implantadas sobre uma base social profundamente desigual, acentuando os problemas urbanos.

Segundo Rolnik (2006) e Maricato (1995), as políticas de habitação social implementadas pelo poder público ao longo de setenta anos, focadas na produção de novos conjuntos habitacionais de qualidade precária, desintegrados das cidades, com preços nem sempre compatíveis e distribuídos conforme interesses clientelistas, reforçaram historicamente a exclusão dos mais pobres e implicaram custos sociais cada vez mais elevados³⁰. Como será visto no capítulo 3 desta dissertação, esses aspectos, com ressalva à distribuição motivada por injunções político-eleitorais, estão sendo reeditados na política atual.

2.2.2 Antecedentes de um sistema para a habitação de interesse social

Após a extinção do BNH, o sistema passou por um processo de indefinições, no qual diversos setores se articularam para influir na construção de uma nova configuração institucional para a política. Em 1992, o Congresso Nacional recebeu o Fórum Nacional

³⁰ Vale a pena reforçar que essas políticas, antes de produzirem resultados adversos, enfrentaram grande dificuldade de atingir os setores realmente populares.

de Habitação, em que participaram movimentos sociais de moradia, governos municipais e estaduais, parlamentares, representantes da CEF, empresários da construção representados pela CBIC (Câmara Brasileira da Indústria da Construção) e do setor imobiliário representados pela ADEMI (Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário) e entidades profissionais (MARICATO, 1998).

Pela primeira vez, interesses contrastantes envolvidos no financiamento, na produção e no uso da moradia debatiam a constituição de uma política nacional de habitação com um sistema nacional, a exemplo do que foi implementado na área da saúde e da assistência social, um conselho nacional, responsável pela gestão da política, e um fundo específico para o financiamento do setor (AZEVEDO, 2007).

Naquele momento, os movimentos populares de moradia, junto ao Movimento Nacional da Reforma Urbana, já haviam apresentado ao Congresso Nacional, em 1991, o primeiro projeto de iniciativa popular, propondo a criação de um fundo nacional específico para a moradia popular. O Projeto de Lei nº 2.710, de 19 de janeiro de 1992, que só seria aprovado em 2005, dispunha ainda sobre a criação do Conselho Nacional de Moradia Popular, e tramitava paralelamente à discussão de uma proposta de emenda constitucional que destinasse um percentual fixo de recursos do Orçamento Geral da União para habitação de interesse social.

A criação de um sistema nacional para a habitação social era uma proposta antiga dentro do movimento social urbano, formado na década de 1970, envolvendo lideranças locais, sindicalistas, entidades sem fins lucrativos, parlamentares, servidores públicos, líderes religiosos, pesquisadores acadêmicos e lideranças profissionais sob a bandeira da reforma urbana. Esse movimento conseguiu maior projeção por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte, quando fortaleceram a concepção de que as questões relativas à cidade deveriam receber tratamento integrado.

Os avanços preconizados por esse movimento foram incorporados pelo poder público, todavia, sob forte resistência de interesses políticos e econômicos diversos. A primeira conquista foi a inclusão na Constituição Federal de 1988 da função social da cidade e da propriedade, seguida pelo reconhecimento do direito constitucional à moradia digna, com promulgação da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, e pela aprovação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida por Estatuto da Cidade, em discussão

desde 1983, quando já se pautava o combate à especulação imobiliária e o acesso à terra para moradia social, segundo Maricato (1995).

O Estatuto da Cidade é referenciado internacionalmente como exemplo positivo de instrumento normativo e político que regulamenta a função social da cidade e da propriedade urbana, subordinando-a ao interesse coletivo e social (MARICATO, 2011). O Estatuto propõe uma nova ordem jurídica para o desenvolvimento urbano no Brasil, cuja aplicação requer o enfrentamento de interesses consolidados e valores absolutos que cercam a propriedade (MARICATO; TANAKA, 2006).

O documento reafirmou a responsabilidade dos municípios pela política de desenvolvimento urbano e estabeleceu a obrigatoriedade de planos diretores para municípios com mais de 20 mil habitantes municipais, que passam a constituir instrumentos básicos do ordenamento urbano. Os planos diretores municipais, segundo orientação do Estatuto, devem reunir e conferir organicidade aos demais instrumentos de planejamento e aos instrumentos tributários, jurídicos e políticos ali previstos com o intuito de estimular a utilização socialmente justa e adequada dos imóveis e terrenos urbanos.

Tratando-se sobre a questão da moradia, o Estatuto reforçou instrumentos orientados à supressão de terrenos e imóveis vazios ou ociosos e à regularização fundiária, tais como parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, imposto predial e territorial urbano progressivo, desapropriação com títulos da dívida pública, usucapião urbano, concessão especial para fins de moradia e demarcação de zonas especiais de interesse social. Apesar do valor simbólico e institucional desse instrumento normativo, na prática, ele mostrou-se de difícil efetivação.

Em todas as propostas de novo formato institucional, estava presente o princípio da descentralização, com certo consenso em torno da divisão de atribuições entre os entes federados. A União, na condição de financiadora principal, definiria a macropolítica. Os estados ficariam responsáveis pela regulação, complementação dos recursos, desenvolvimento dos programas convencionais executados pelas COHABs e implementação direta de programas alternativos, em substituição a governos municipais com baixa capacidade financeira, técnica e administrativa. E os municípios implementariam a política na ponta, ofertando terrenos, executando obras de infraestrutura como contrapartida e orientando setores organizados da sociedade civil (AZEVEDO, 2007).

Não obstante os esforços empenhados na época, nenhuma proposta conseguiu apoio suficientemente forte para a aprovação, ficando a política habitacional fragmentada e carente de uma estrutura de governança sólida até 2003, quando o Governo Lula criou o Ministério das Cidades incumbido de implementar a nova Política Nacional de Habitação.

Com a desarticulação do SFH, alguns estados e municípios de grande porte acabaram criando estruturas institucionais próprias, capazes de se articular a iniciativas propostas pelos outros níveis de governo e de experimentar políticas habitacionais autônomas (ARRECTHE, 1999). Esses governos tinham alguma capacidade orçamentária para ações exclusivas na área, mas apenas o estado de São Paulo teve êxito na construção de um sistema estadual de habitação, com recursos orçamentários carimbados.

O governo estadual de São Paulo foi o único a firmar no final da década de 1980, diante do esvaziamento das fontes de recurso do governo federal para habitação social, pacto político e social suficientemente sólido para aprovar a Lei do ICMS-Habitação (Lei nº 6.556, de 30 de novembro de 1989), que determinava o aumento de 1% da alíquota de 17% do ICMS para aplicação na política de habitação de interesse social. Esse recurso permitiu a Secretaria de Habitação do Estado, por meio da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), elaborar política própria com programas e mecanismos de comercialização, financiamento e subsídios³¹. Esse arranjo institucional único explica sua inserção diferenciada na atual política nacional de habitação, o que será observado no capítulo 3 desta dissertação.

2.3 A CONJUNTURA ATUAL

2.3.1 O Ministério das Cidades e a nova institucionalidade

A partir de 2003, o governo federal recolocou as políticas urbanas no centro do debate público e voltou a ocupar o vazio institucional deixado desde a extinção do BNH, em 1986. Inaugurou-se um novo modelo de política habitacional, claramente influenciado pelas estruturas herdadas do SFH, mas fruto de avanços institucionais importantes, orientados pelos paradigmas da intersectorialidade, da participação social e da coordenação federativa.

O arcabouço institucional erguido no primeiro governo Lula para as políticas urbana e habitacional foi inspirado, como mostra Bonduki (2009), no Projeto Moradia, lançado pelo

³¹ Desde 2008, após questionada a validade constitucional desse instrumento legal, esse recurso é aprovado anualmente na Lei Orçamentária Anual do estado.

Instituto Cidadania³², em 2000. O projeto originário propunha a criação de um Sistema Nacional de Habitação formado pelos três entes federados e coordenado por um novo ministério, e de um Conselho Nacional das Cidades articulado a conselhos análogos nos estados e municípios para a gestão e o controle social.

Para enfrentar a fragilidade financeira, propunha-se a aprovação do projeto de lei de iniciativa popular, em tramitação no Congresso desde 1991, que instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; a criação de uma política de subsídios que combinaria recursos não onerosos do OGU com recursos retornáveis do FGTS para viabilizar o crédito às populações de baixa renda; e a retomada pelo mercado privado da produção habitacional destinada à classe média, com a reativação do crédito imobiliário. Por fim, a aprovação do Estatuto da Cidade fundamentaria legalmente a regulação do mercado imobiliário, o combate à especulação com imóveis ociosos e o acesso facilitado à terra, concluindo a inauguração de um novo projeto urbano-fundiário para o país.

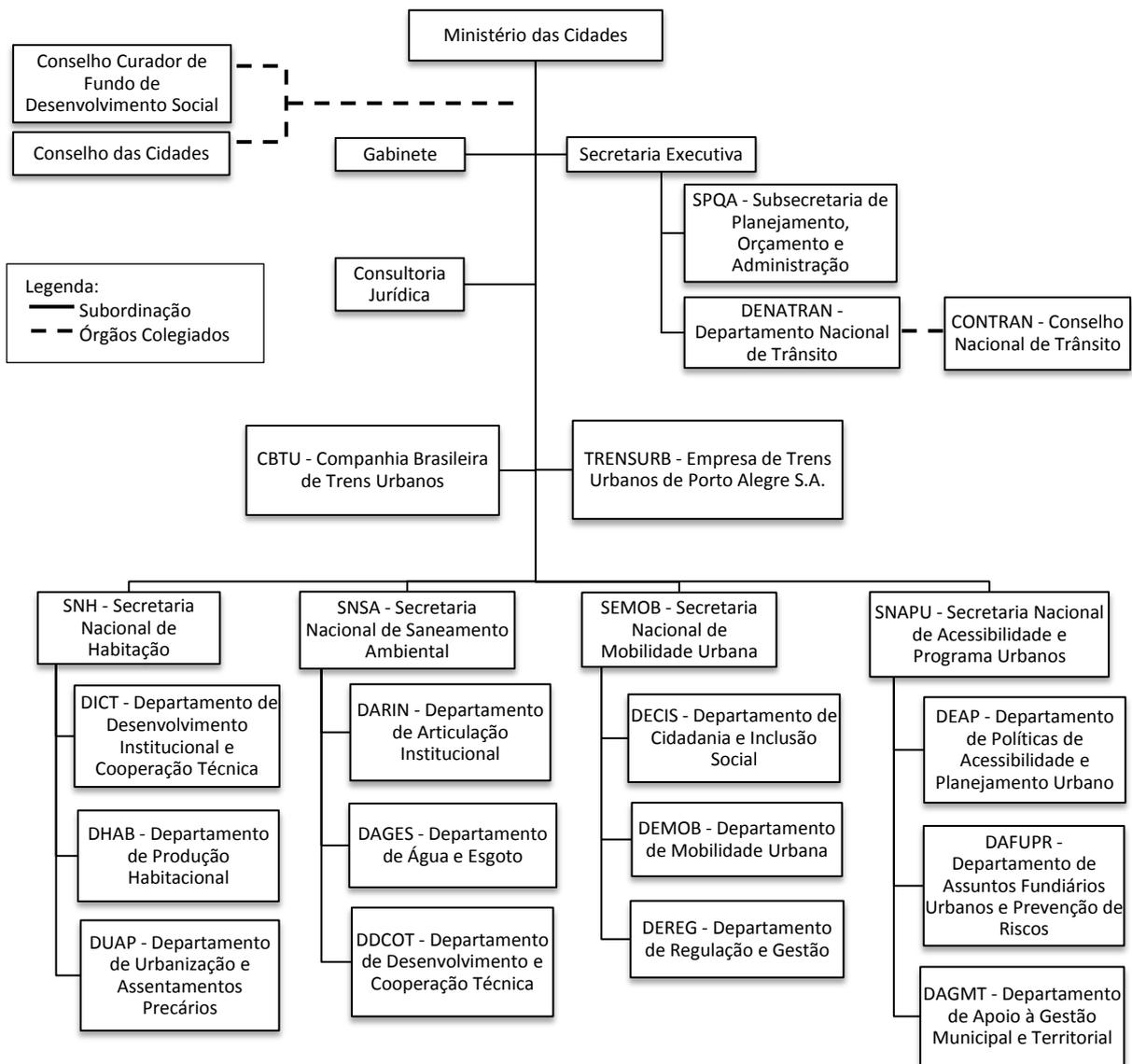
Todas as propostas foram executadas, começando pela criação do MCidades e do Conselho Nacional das Cidades (Concidades), órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa dentro do qual a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e a Política Nacional de Habitação (PNH) foram amplamente discutidas e coletivamente elaboradas por instituições governamentais, parlamentares, lideranças dos movimentos sociais, representantes de entidades empresariais, sindicalistas, lideranças profissionais, técnicos e pesquisadores acadêmicos.

Como bem relata Maricato (2011), havia naquele momento uma preocupação para que essas políticas fossem construídas socialmente e referendadas nas conferências dos conselhos nacional, estaduais e municipais das cidades, incorporando a agenda construída durante décadas pelas forças sociais que integravam o movimento da Reforma Urbana. Encarregada da difícil tarefa de formatar e consolidar esse novo paradigma de política pública, a primeira equipe do Ministério das Cidades, capitaneada por Olívio Dutra, conseguiu reunir militantes sindicalistas, profissionais e acadêmicos com reconhecida trajetória na administração pública e na academia, e forte inserção nos movimentos sociais urbanos.

³² Sob a coordenação de Lula e Clara Ant, o Instituto Cidadania reuniu em torno da elaboração de um projeto para o equacionamento do problema habitacional no país equipe que debateu por um ano propostas e alternativas em conjunto com os diversos segmentos da sociedade envolvidos com o tema da moradia. Parte dessa equipe estaria presente na primeira formação do Ministério das Cidades.

Com a criação do Ministério das Cidades, o governo federal assumiu o papel de coordenador, fomentador e financiador de ações nas áreas de habitação, saneamento, mobilidade e programas urbanos, que correspondiam às quatro secretarias nacionais do novo órgão. Sua estrutura organizacional, apresentada na Figura 1, reflete o esforço de aproximar institucionalmente as três políticas setoriais e de relacioná-las à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, coordenada pela Secretaria Executiva³³.

Figura 1 – Estrutura organizacional do Ministério das Cidades



Fonte: Portal do Ministério das Cidades, com base nos Decretos nº 4.665/2003 e nº 7.618/2011 e nas Portarias MCidades nº 227/2003 e nº 383/2005.

³³ Vale mencionar o esforço da Secretaria Executiva, coordenada primeiramente por Ermínia Maricato, de contratar número expressivo de estudos para informar o debate sobre a realidade urbana brasileira e orientar a formulação das políticas públicas. Destaque para os seguintes estudos: *Tipologia das cidades brasileiras*; *Análise das regiões metropolitanas do Brasil*; *Finanças públicas e financiamento do desenvolvimento urbano*.

Para a implementação da PNDU, o Ministério das Cidades apostou, sobretudo, em avanços institucionais legais, como o desenvolvimento de sistemas nacionais e a exigência de planos urbanísticos, habitacionais, de saneamento e de mobilidade, que respondessem, por um lado, à necessidade de avançar com a cultura intersetorial e, por outro, ao imperativo da coordenação federativa.

As propostas estruturantes da nova política – implementação do Estatuto da Cidade, Novo Sistema Nacional de Habitação, promoção da mobilidade sustentável e cidadania no trânsito, novo marco legal para o saneamento ambiental e capacitação e informação das cidades – pressupunham necessariamente o envolvimento das três instâncias de governos em uma relação cooperativa. Os motivos, já abordados no capítulo anterior, seriam basicamente a heterogeneidade entre as unidades da Federação no que diz respeito às capacidades institucionais dos poderes públicos, às especificidades territoriais e sociodemográficas, à complexidade dos fenômenos sociais e às restrições próprias do federalismo.

A atuação da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, responsável pela implementação de programas estratégicos da PNDU relacionados ao planejamento territorial e à questão fundiária, evidenciava mais claramente o foco na articulação federativa e no apoio aos governos municipais para concretização de suas competências constitucionais.

O governo federal, por meio de financiamento, oferta de cursos de capacitação e remoção de obstáculos administrativos, tem atuado ativamente na política de regularização fundiária, no âmbito do Programa Papel Passado, e no fortalecimento da gestão municipal urbana, programa no qual se inseriu a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo para incentivar os cerca de 1.700 municípios com mais de 20 mil habitantes a desenvolver esse importante instrumento para aplicação do Estatuto da Cidade e ampliação do debate público acerca da cidade.

Outras iniciativas importantes, dentro do quadro das políticas complementares de apoio e fomento às ações municipais e estaduais, são o Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, o Programa de Prevenção da Ocupação das Áreas de Risco e a Lei dos Consórcios Públicos, Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que estabelece como União, estados e municípios podem se consorciar para a realização de objetivos de interesse comum. Segundo Rolnik (2006), o consórcio público figura um importante instrumento de cooperação

federativa, que possibilita arranjos institucionais adequados à descentralização política e à gestão associada de serviços públicos, particularmente importante para regiões metropolitanas. Os resultados observados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)³⁴ demonstram, no entanto, uma baixíssima incidência desse instrumento de articulação tanto na esfera local quanto na relação com as outras esferas.

Pouco tempo após a implementação da PNDU, já foi possível verificar uma elevação do patamar financeiro e institucional na área do planejamento urbano e territorial, segundo Rolnik (2006). Os desafios, contudo, requeriam maior tempo de maturação do novo marco legal e institucional. Dentre os desafios elencados pela autora, vale destacar a forte cultura setorial nos meios técnicos; as dificuldades de interlocução entre os entes públicos e a sociedade civil e de interlocução política na Câmara; a desarticulação federativa; a negligência do tema metropolitano; a divergência entre as motivações do principal operador dos programas, ou seja, a CEF, e os propósitos sociais das ações; a insuficiência de dados e informações locais e regionais; e a dificuldade de inserção do planejamento local ao planejamento regional e deste ao projeto de desenvolvimento nacional.

Integrada à PNDU, a Política Nacional de Habitação foi aprovada no Concidades em 2004 com o objetivo de alinhar, por meio de seus dois instrumentos principais, o Sistema Nacional de Habitação (SNH) e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), as três esferas de governo no enfrentamento ao déficit habitacional, induzindo-as à implantação de instrumentos de planejamento e de gestão.

A combinação de esforços e a capacitação dos entes locais são condições para a articulação da política fundiária com as políticas de financiamento e de subsídios na definição dos programas habitacionais, o que nas palavras de Maricato (2006) mostra-se indispensável para garantir o sucesso de uma ação que pretende minimizar a exclusão territorial. Sem essa articulação, a injeção de recursos financeiros em um mercado patrimonialista pode inflar o preço da terra e dificultar o acesso à moradia, reforçando a concentração de renda.

³⁴ Banco de dados produzido pelo IBGE a partir da aplicação de questionários nos poderes executivos locais, abrangendo 5.570 municípios. Constitui série histórica iniciada em 2001, com nove edições: 2001, 2002, 2004, 2005, 2006, 2008, 2009, 2012 e 2013. O tema Habitação só não foi contemplado nas edições 2006, 2012 e 2013. A pesquisa divulga informações detalhadas a respeito dos instrumentos de planejamento, orçamentários e administrativos, de que dispõem os poderes públicos locais para o desempenho de suas funções e a execução de suas políticas, com destaque para os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade. No tema específico da Habitação, a pesquisa levanta informações acerca das condições habitacionais, dos instrumentos de política e das ações de habitação social.

2.3.2 SNHIS e PlanHab – paradigmas da coordenação, participação e capacitação institucional

A construção de um sistema nacional, nos moldes dos sistemas de saúde, assistência social e educação, foi tardia na área da habitação, a despeito das demandas antigas dos movimentos sociais urbanos que precederam em mais de uma década o processo de elaboração do SUS e do Suas. Alinhado a esses movimentos, o novo ministério assumiu o compromisso de elaborar, enfrentando resistências consolidadas à proposta, um sistema nacional que ancorasse institucionalmente a nova Política Nacional de Habitação e o planejamento na área.

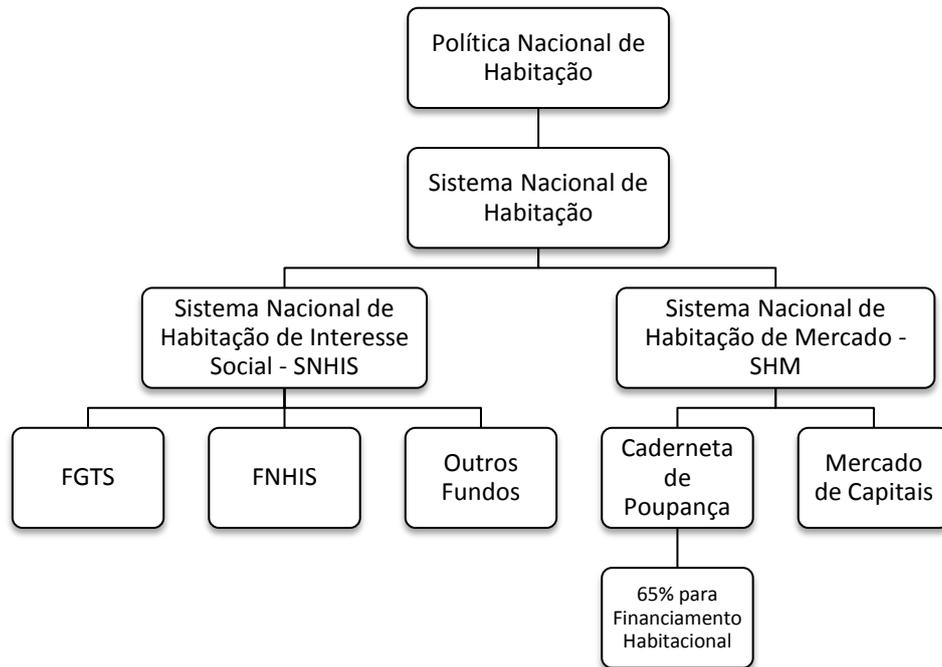
O SNH foi concebido com o objetivo de combinar esforços das três esferas de governo, do mercado privado e das cooperativas e associações populares para o enfrentamento do déficit habitacional. Sua proposta baseia-se na integração das ações dos atores que atuam na área, na possibilidade de viabilizar programas e projetos habitacionais a partir de fontes de recursos onerosos e não onerosos, na adoção de regras únicas por aqueles que integram o sistema e na descentralização de recursos e das ações, que deverão ser implementadas de forma prioritária pela instância local.

O desenho institucional adotado em sua estruturação visa possibilitar o alcance dos princípios, objetivos e diretrizes da política, suprir o vazio institucional e estabelecer as condições para se enfrentar o déficit habitacional, por meio de ações integradas e articuladas nos três níveis de governo, com a participação dos conselhos das cidades e conselhos estaduais, do distrito federal e municipais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 63).

O sistema está organizado segundo organograma da Figura 2, subdividindo-se em dois sistemas que operam com recursos, formas, condições de financiamento e, de modo complementar, estabelecem mecanismos para a provisão de moradias em todos os segmentos de renda.

Uma vez constatado que o mercado residencial legal oferta moradias para menos de 30% da população, razão pela qual parte da classe média legalmente empregada se apropria dos recursos subsidiados destinados aos programas de habitação popular, a combinação de ações que induzam o mercado privado a ampliarem o atendimento à classe média com a promoção pública de habitação social era entendida como estratégica para o sucesso na execução da PNH (MARICATO, 2011 e 2006).

Figura 2 – Organograma do Novo Sistema Nacional de Habitação



Fonte: Ministério das Cidades (2010c).

O SHM tinha, portanto, o desafio de ampliar o volume de investimentos com os recursos existentes, advindos do FGTS e do SBPE, contrariando orientação do Ministério da Fazenda (MARICATO, 2011); diversificar os mecanismos de captação de recursos; incluir novos agentes na provisão habitacional; e facilitar a promoção imobiliária, especialmente para o segmento médio.

A aprovação de leis federais, conferindo segurança jurídica aos financiadores privados e construtores³⁵, e da Resolução nº 3.005, de 30 de julho de 2002, do Banco Central, que obriga os bancos privados a investir 65% dos recursos das cadernetas de poupança no financiamento habitacional, sinalizaram ao mercado a intenção de implantar de fato o SHM. Essas medidas elevaram expressivamente os investimentos em habitação com recursos do SBPE, de R\$ 1,77 bilhão, em 2002, para R\$ 102 bilhões, em 2013, um aumento que o BNH havia tentado no passado, mas sem êxito (BRASIL, 2014).

³⁵ As leis aprovadas – Lei nº 10.931/2004, Lei nº 11.033/2004 e Lei nº 11.196/2005 – estabeleciam, entre outras medidas, a garantia aos investidores de alienação fiduciária, ou seja, do direito de retomada do imóvel diante do não pagamento, e do pagamento compulsório do incontroverso em prestação do imóvel, cujo reajuste é questionado pelo mutuário.

Cumprir destacar que o ambiente macroeconômico, marcado pela redução das taxas de juros, pelo crescimento da renda real e pela ampliação do nível de emprego formal, ao capitalizar o FGTS e o SBPE, contribuía para a expansão do crédito imobiliário e dos investimentos em habitação, almejada pelo governo federal. O sistema ainda propunha avançar com medidas de desoneração da carga tributária incidente na cadeia produtiva e no mercado secundário, impactando especialmente o Sistema Financeiro Imobiliário³⁶, e com a revisão da legislação urbana, de forma a assegurar, por exemplo, a simplificação de processos e a redução de custos cartoriais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Além de usufruírem da ampliação do crédito e da eliminação de gargalos administrativos, as grandes empresas do setor imobiliário foram beneficiadas pela forte inversão de capital externo, com a abertura de capital na Bolsa de Valores. Tudo isso incentivou as empresas do setor a ofertarem crédito imobiliário e criarem produtos mais baratos à classe média, que se expandia fortemente com a política econômica e salarial do governo federal. Segundo Whitaker (2012, p. 23), a disponibilidade de recursos para esses agentes investirem, naquele momento, extrapolava o limitado universo dos empreendimentos de alto padrão. Ainda segundo o autor, quase todas as grandes construtoras constituíram filiais específicas para o segmento econômico, como denominado pelo setor.

Atender às necessidades de moradia das populações de baixa renda exigia envolvimento direto do poder público e uma articulação de natureza muito mais intra e intergovernamental. Inspirado no projeto de lei de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional em 1991, o SNHIS foi instituído pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de, 2005 com o propósito de conformar um sistema descentralizado de gestão e de investimentos no setor habitacional, cujo eixo estruturador é o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

A institucionalidade do SNHIS foi desenhada com o intuito de romper com a histórica desarticulação da política nos três níveis de governo e de responder coordenadamente ao déficit habitacional por meio de programas e ações que considerem as especificidades locais e

³⁶ A criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), em 1997, foi articulada pelo empresariado justamente para ampliar e diversificar as fontes de recursos para o financiamento da produção e para o crédito imobiliário, recorrendo ao mercado de capitais – fundos de pensão, fundos de renda fixa, companhias seguradoras, bancos de investimento etc. Uma das premissas do SHM era viabilizar a complementariedade do Sistema de Financiamento Imobiliário e do Sistema Financeiro de Habitação.

o perfil da demanda. A atuação do governo central se adequa a esse propósito e está claramente explicitada na Política Nacional de Habitação:

O Ministério das Cidades deverá estabelecer linhas de financiamento e programas que serão detalhados e implementados a partir de processos de planejamento locais, estaduais e do distrito federal, inscritos e consolidados em planos municipais, estaduais e do distrito federal de habitação de interesse social, respeitando-se as peculiaridades dos entes federativos, de forma que a execução da PNH seja descentralizada, promovida pela cooperação entre união, estados, municípios e distrito federal (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 66).

O SNHIS estabeleceu, portanto, as bases de um desenho institucional que prevê a integração entre os três níveis de governo, definindo regras que asseguram a articulação financeira do FNHIS com fundos estaduais e municipais de habitação.

Cumprе ressaltar que esse desenho encontra-se firmado sob um modelo de participação e de controle social, o qual envolve uma rede, formada a partir do Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS), de conselhos regionais e locais constituídos por representantes do poder público, da iniciativa privada e dos movimentos sociais. Essas instâncias de participação garantem o envolvimento da sociedade civil na construção do SNHIS e nas decisões relativas a projetos e investimentos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010a).

No Quadro 2, que descreve as atribuições das entidades integrantes do SNHIS, é possível observar que os atores governamentais ocupam a centralidade tanto na coordenação e direção quanto na execução do SNHIS, com destaque para o papel dos estados que, no arranjo proposto, é ampliado no sentido de mediar o processo de descentralização da execução da PNH.

Quadro 2 – Entidades integrantes do SNHIS e suas respectivas atribuições

Entidades	Atribuições
Ministério das Cidades (órgão gestor central)	<ul style="list-style-type: none"> * Definir as diretrizes, prioridades, estratégias, instrumentos e normas da PNH; * Elaborar marco legal da PNH e do SNH; * Definir critérios e regras para aplicação dos recursos do SNH; * Coordenar a implementação do SNH; * Elaborar orçamentos, planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos a serem aplicados em habitação; * Oferecer subsídios técnicos para a criação dos fundos e respectivos conselhos estaduais, regionais e municipais; * Firmar termos de adesão ao SNHIS com entes subnacionais; * Acompanhar e avaliar as atividades das entidades integrantes do sistema, bem como a execução e os resultados das ações; * Estabelecer critérios para a seleção de propostas formuladas por estados e municípios; * Realizar o processo de seleção das propostas apresentadas pelos proponentes/agentes executores; * Consignar recursos ao FNHIS para execução dos programas de habitação de interesse social; * Descentralizar para a CEF os créditos orçamentários e financeiros do FNHIS; * Manter o Conselho Gestor do FNHIS informado da execução e acompanhamento das ações; * Instituir sistema de informações para subsidiar a formulação, a implementação e o acompanhamento das ações no âmbito do SNH, incluindo cadastro nacional de beneficiários das políticas de subsídios.
Conselho das Cidades	<ul style="list-style-type: none"> * Propor diretrizes, prioridades, estratégias, instrumentos e normas da PNH; * Subsidiar o Ministério das Cidades na elaboração da PNH e do Plano Nacional de Habitação; * Acompanhar e avaliar a implementação da PNH; * Recomendar providências para o cumprimento dos objetivos da política.
Conselho Gestor do FNHIS	<ul style="list-style-type: none"> * Estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, observados a PNH e o PlanHab; * Aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS; * Deliberar sobre as contas do FNHIS.
Caixa Econômica Federal (agente operador, técnico e financeiro)	<ul style="list-style-type: none"> * Definir os procedimentos operacionais para aplicação dos recursos do FNHIS, com base nas normas e diretrizes de aplicação elaboradas pelo Conselho Gestor e pelo Ministério das Cidades; * Realizar os repasses fundo a fundo; * Analisar a capacidade aquisitiva dos beneficiários a serem atendidos com recursos onerosos; * Observar os princípios da PNH na concessão de créditos, de modo a garantir recursos para as faixas de renda e programas prioritários; * Acompanhar a contratação de obras e ações: análise das propostas, verificação de condições e pré-requisitos técnicos, acompanhamento de processos licitatórios, medições, prestações de contas etc.
Governos estaduais, do distrito federal e municipais	<p>Governos estaduais:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Promover a integração dos planos habitacionais locais ao plano de desenvolvimento regional, no caso dos governos estaduais; * Coordenar ações integradas no âmbito de seu território, em especial nas áreas complementares à habitação;

	<ul style="list-style-type: none"> * Apoiar os municípios na execução de seus programas habitacionais e de suas políticas de subsídio. <p>Governos estaduais e municipais:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Formular Plano Estadual, Distrital ou Municipal de Habitação articulado com o Plano Diretor, com definição de estratégias e programas habitacionais compatíveis com as necessidades locais; * Executar programas definidos localmente conforme as diretrizes e linhas de ação definidas pelo Ministério das Cidades; * Articular os segmentos e agentes locais no intuito de ampliar e legitimar a intervenção do poder público.
Conselhos estaduais, do distrito federal e municipais de habitação	<ul style="list-style-type: none"> * Debater e aprovar as políticas e os planos habitacionais estaduais e municipais, bem como as prioridades na aplicação dos recursos.
Agentes financeiros (autorizados pelo Conselho Monetário Nacional)	<ul style="list-style-type: none"> * Conceder e administrar créditos e subsídios.
Agentes promotores (COHABs, agentes privados ou cooperativas e associações)	<ul style="list-style-type: none"> * Identificar áreas para empreendimentos; * Elaborar e apresentar projetos, articulados aos planos de habitação; * Executar as obras.
Agentes técnicos	<ul style="list-style-type: none"> * Prestar serviços de assistência técnica aos agentes promotores, em especial associações e cooperativas, ou diretamente à população.

Fonte: Decreto nº 5.796, de 06 de junho de 2006, e Ministério das Cidades (2008).

O SNHIS foi estrategicamente elaborado para induzir os entes subnacionais a aderirem ao sistema na condição de responsáveis pela gestão local da política. O sistema organiza uma política habitacional que mantém centralizada a coordenação e a definição de diretrizes e parâmetros gerais, mas que descentraliza a execução e o financiamento das intervenções, distinguindo-a das políticas nacionais de habitação até então praticadas. Supõe-se que para gerir recursos e executar programas, nesse novo paradigma de política, os governos subnacionais disponham de capacidades administrativa e técnica.

Para isso, o governo federal condiciona a adesão ao sistema, e o consequente acesso aos programas e recursos federais destinados à habitação social, ao cumprimento de alguns requisitos pelos estados e municípios interessados. Ao aderir de maneira voluntária, o ente se compromete a constituir fundo específico de habitação, com dotação orçamentária própria, destinado à implementação da política de habitação social e ao recebimento dos recursos federais; a instituir um conselho gestor³⁷ para o controle social sobre a gestão do fundo e a execução dos programas; e a elaborar um plano municipal ou estadual de habitação de interesse social, articulado ao plano diretor local e ao PlanHab.

Dessa forma, o SNHIS, cujo princípio básico é a descentralização, representa um estímulo ao processo de planejamento habitacional nos níveis subnacionais e ao desenvolvimento de capacidades institucionais. Idealmente, as novas estruturas, quando consolidadas, permitiriam aos governos locais o exercício de sua autonomia no planejamento, na elaboração e coordenação dos projetos de intervenção e na aplicação dos recursos repassados (MARICATO, 2011).

Essa estrutura de planos, fundos e conselhos, no âmbito local, espelha e dialoga com a estrutura institucional e financeira montada na instância federal, servindo para a articulação e coordenação das ações e programas entre os entes federados e para a otimização da aplicação dos recursos orçamentários direcionados ao FNHIS, como sugere Bonduki, Rossetto e Ghilard (2010).

Para a realização dos programas estruturados no âmbito do SNHIS, entendia-se fundamental a combinação, no interior desse sistema de financiamento operado por fundos

³⁷ Dada a diversidade verificada na esfera local, essa exigência pode ser flexibilizada para os municípios e as atribuições do conselho local poderão ser assumidas pelo conselho estadual ou instância de caráter regional.

públicos, de recursos onerosos e não onerosos, que possibilitassem a sustentabilidade de uma política de subsídios (MNISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Uma das propostas centrais presentes no Plano Nacional de Habitação diz respeito à ampliação e à articulação de recursos onerosos e não onerosos para garantir o acesso das famílias de baixa renda, sem capacidade de endividamento, à moradia digna, possível tão somente por meio de financiamentos facilitados de longo prazo e de subsídios. Segundo relato de um dos entrevistados, naquele momento o que se observava era um acentuado desequilíbrio entre os recursos onerosos (FGTS e SBPE) e não onerosos (FNHIS, sobretudo).

Dos três cenários de recursos orçamentários projetados no momento da elaboração do plano, o único considerado capaz de enfrentar satisfatoriamente o déficit seria o que garantisse, durante todo o horizonte temporal, uma dotação estável de 2% do OGU e de 1% dos orçamentos estaduais e municipais, como propõe a PEC da Moradia Digna (BONDUKI, 2009)³⁸. Nos demais cenários, o FNHIS sempre enfrentará restrições orçamentárias, prejudicando o desempenho dos programas de habitação social.

Para contornar essa limitação, propõe-se um modelo de financiamento que complementa os recursos não onerosos do FNHIS, destinados exclusivamente à concessão de subsídios, com financiamentos do FGTS subsidiados ou com descontos, baseados em grupos de atendimento por capacidade de retorno, conforme o Quadro 3.

O modelo proposto foi precedido por medidas que tornavam possível a ampliação dos recursos para as políticas de habitação, a despeito do ambiente marcado por rígida restrição orçamentária. Foram mencionadas anteriormente medidas que estimularam a retomada dos investimentos do FGTS e do SBPE em habitação, particularmente importante para os grupos III, IV e V.

Para os grupos I e II, nos quais se concentra o déficit, as medidas de maior impacto foram a aprovação das Resoluções nº 460/2005 e nº 520/2006 do Conselho Curador do FGTS, permitindo a utilização dos recursos das aplicações financeiras do fundo para subsídios

³⁸ A PEC nº 285, de 2008, dispõe sobre a vinculação obrigatória de recursos orçamentários, por tempo determinado, dos três níveis aos respectivos fundos de habitação de interesse social – no mínimo 2% do produto da arrecadação de impostos e contribuições do governo federal e 1% das arrecadações estaduais e municipais. Se aprovado, esse volume de recursos seria três vezes maior do que se previa no PPA 2008-2011, já incorporando a elevação dos recursos propiciada pelo PAC. Somente a título de conhecimento, existe uma discussão sobre a fixação desse percentual mínimo no caso dos municípios com até 20 mil habitantes (ver CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2011).

habitacionais, focados nas faixas de renda situadas abaixo de 5 salários mínimos (AZEVEDO, 2007), e a criação de um fundo garantidor para os financiamentos de longo prazo concedidos a famílias com capacidade de pagamento, mas classificados de alto risco pelas instituições financeiras. Com essas medidas, o percentual dos recursos do FGTS destinados ao atendimento à população de baixa renda apresenta expressivo aumento de 57%, em 2002, para 78%, em 2007 (BONDUKI, 2009).

Quadro 3 – Modelo proposto pelo PlanHab para atendimento conforme o perfil da demanda

	Condição para acessar um financiamento	Fontes de financiamento	Distribuição do déficit acumulado	Projeção da demanda futura*
Grupo I	Famílias com renda líquida abaixo da linha de financiamento	FNHIS	40,0%	16,0%
Grupo II	Famílias que acessam o financiamento, mas que requerem subsídio de complemento e equilíbrio	FGTS / FNHIS Financiamento com subsídio	54,1%	48,0%
Grupo III	Famílias que podem acessar o financiamento habitacional, com subsídio de equilíbrio	FGTS Financiamento com desconto	2,4%	9,0%
Grupo IV	Famílias com capacidade de assumir financiamento habitacional	FGTS		
Grupo V	Famílias com capacidade de assumir um financiamento de mercado	SBPE	4,5%	29%

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab/Fupam e Logos Engenharia.

Fonte: Bonduki, Rossetto e Ghilard (2010).

*Estimada em 1,5 milhão de habitações até 2023 (Censo 2010, IBGE).

O SNHIS é composto, portanto, por recursos advindos do FNHIS e do FGTS, em menor escala, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e, para atender a programas habitacionais específicos, do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Estados e municípios configuram fontes complementares de recursos não onerosos investidos no sistema, funcionando sobretudo por meio da concessão de contrapartidas para investimentos com recursos do OGU (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010a).

O FNHIS foi estruturado para articular fontes de recursos dispersas: recursos orçamentários da União³⁹ destinados à habitação social, incluindo emendas parlamentares,

³⁹ Ademais da ampliação dos recursos do FGTS para habitação social, o governo federal, em conformidade com a orientação da nova PNH, passou a alocar recursos orçamentários do OGU à moradia social.

recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e de outros fundos que vierem a ser incorporados, além de empréstimos, doações, contribuições e receitas de operações realizadas com recursos do fundo. Além da centralização, no âmbito federal, da gestão e implementação da política de subsídios, em conformidade com as diretrizes e definições da PNH, o FNHIS foi idealizado para ser o principal instrumento de indução dessa política, para que estados e municípios constituíssem fundos com a mesma destinação.

Os recursos do fundo são aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos poderes públicos subnacionais e, em alguns casos, de entidades privadas sem fins lucrativos, em ações vinculadas aos programas de habitação social. O repasse federal está condicionado à integração da contrapartida do ente federado⁴⁰, na forma de recursos financeiros ou de bens e serviços, que mesmo em proporção inferior ao valor do repasse federal, é essencial para a lógica do SNHIS.

A legislação⁴¹ facultou ao Ministério das Cidades, até o devido cumprimento pelos entes locais das condições previstas para o recebimento dos recursos do FNHIS, sua aplicação direta, associada ou não a recursos onerosos, em programas habitacionais de caráter nacional. No entanto, o desenho original do FNHIS privilegia o financiamento de intervenções definidas localmente, seja por meio de emendas parlamentares ou de seleção pública de propostas.

Nos anos de implementação do FNHIS, prevaleceu a segunda modalidade de acesso aos recursos (BONDUKI; ROSSETTO; GHILARD, 2010). Os contratos de repasse firmados entre a União e os estados e municípios para as transferências de natureza voluntária são operacionalizados pela CEF, que autoriza a liberação dos recursos à medida que as obras são executadas e atestadas. A instituição fica encarregada pela definição dos procedimentos operacionais para aplicação dos recursos conforme as normas e diretrizes estabelecidas pelo Ministério das Cidades.

Não obstante, o novo arranjo institucional deveria caminhar para a efetivação de um sistema fundo a fundo, organizado a partir de iniciativas e programas originados nos planos

⁴⁰ Além das transferências dos fundos nacionais e estaduais e dos recursos orçamentários relativos à contrapartida, os fundos estaduais e municipais podem apresentar recursos adicionais de operações de empréstimo, da criação de tributos específicos, alienação de bens pertencentes ao patrimônio público, doações e venda de outorgas onerosas do direito de construir, que são contrapartidas pagas ao poder público pela permissão de edificação acima do coeficiente básico definido no Plano Diretor ou instrumento similar.

⁴¹ Art. 24 da Lei nº 11.124/2005.

estadual e local, que, no limite, se sobreporia à lógica vigente de repasses a fundo perdido para intervenções ancoradas em programa federal (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010). No Quadro 4, seguem listados os programas e ações estruturados no âmbito do SNHIS, geridos pelo Ministério das Cidades, especificamente pela Secretaria Nacional de Habitação, e implementados em parceria com os estados e municípios.

Os programas foram agrupados em dois conjuntos: produção e aquisição de unidades habitacionais e urbanização de assentamentos precários, conforme divisão sugerida no PlanHab (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010a). O primeiro conjunto, com ações direcionadas ao enfrentamento do déficit quantitativo, abrange as modalidades de construção e aquisição de novas unidades; aquisição de habitações usadas; aquisição de material de construção; conclusão; e aquisição e produção de lotes urbanizados.

O segundo grupo responde à inadequação de moradias do ponto de vista urbanístico e fundiário mediante aquisição de material de construção; regularização fundiária e urbanística de assentamentos precários; urbanização de assentamentos precários; ampliação e melhoria da unidade habitacional; requalificação de imóveis e construção de unidades sanitárias. A esses dois grupos, poderia ser agregado facilmente um terceiro, dada sua importância estratégica no PlanHab. Trata-se do desenvolvimento institucional dos integrantes do SNHIS, presente enquanto modalidade nos programas Pró-Moradia, PPI Intervenções em Favelas e no Programa de Habitação de Interesse Social do FNHIS.

Parte desse cardápio de programas ofertados aos atores envolvidos na produção habitacional foi herdada de governos anteriores, como é o caso dos programas Carta de Crédito Individual e Associativo, Pró-Moradia, PAR, PSH e HBB, quase todos financiados com recursos do FGTS, integral ou parcialmente. A inovação do SNHIS passa pela oferta de programas voltados à demanda organizada por cooperativas e associações, como o PCS, mas reside, sobretudo, nas ações financiadas pelo FNHIS, que elevou a um patamar inédito o volume de recursos federais destinados a subsídios, previsto em R\$ 1 bilhão ao ano entre 2006 e 2010.

Quadro 4 – Programas inscritos no SNHIS por fonte de recursos, proponente e agente operador

Programa	Proponente	Fonte	Agente Operador
Produção e aquisição de unidades habitacionais			
Carta de Crédito Individual	Pessoa física	FGTS	CEF
Carta de Crédito Associativo	Entidades associativas		
Apoio à Produção de Habitações	Empresa da construção civil		
Pró-Moradia – Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público*	Poder público municipal, estadual e DF		
Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	Empresa da construção civil; proprietário do imóvel	FAR (FGTS + fundos públicos não onerosos)	CEF
Programa Habitação de Interesse Social (PHIS)	Poder público municipal, estadual e DF; entidades associativas	FNHIS	CEF
Programa Crédito Solidário (PCS)	Entidade associativa	FDS	CEF
Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)	Poder público municipal, estadual e DF; associações rurais	OGU	STN
Urbanização de assentamentos precários			
Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	Poder público municipal, estadual e DF	FNHIS	CEF
Habitar Brasil BID (HBB) ⁴²	Poder público municipal, estadual e DF	OGU	CEF
PPI Intervenções em Favelas	Poder público municipal, estadual e DF	OGU	CEF
Projetos Multissetoriais Integrados Urbanos	Poder público municipal, estadual e DF	FAT	BNDES

Fonte: Elaboração própria a partir do Plano Nacional de Habitação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010a), Guia Básico dos Programas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007) e Relatórios de Avaliação do PPA (BRASIL, 2012 e 2008).

*O Pró-Moradia destina recursos também para o financiamento das modalidades: urbanização e regularização de assentamentos precários e desenvolvimento institucional.

⁴² Lançado em 1999, o Programa Habitar Brasil, concebido em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, foi extinto em 2005, deixando uma carteira ativa de projetos e ações contratadas, cujas operações continuam a ser acompanhadas pelo Ministério das Cidades até devida conclusão.

Dos programas financiados com recursos do FNHIS, o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, que abrange obras e serviços de melhoria e produção habitacional, saneamento e infraestrutura integrada, recuperação ambiental, construção de equipamentos públicos e parcelamento de glebas, foi o que recebeu maior volume de investimentos no período de vigência do fundo. Entre 2006 a 2009, foram alocados no FNHIS por modalidade os valores constantes na Tabela 1. Já a Tabela 2 permite observar a distribuição dos recursos do fundo por ações orçamentárias em cada ano de exercício.

Tabela 1 – Contratações do FNHIS entre 2006 e 2009

Modalidade	Contratos	% dos Contratos	Repassé (R\$ mi)	Contrapartida (R\$ mi)	Investimento (R\$ mi)	% do Investimento
Urbanização	616	14%	3.196,29	731,45	3.927,75	73%
Provisão Habitacional	1.581	36%	1.104,97	227,20	1.332,16	25%
Desenvolvimento Institucional	2.219	50%	102,57	12,90	115,47	2%
Total	4.416	100%	4.403,83	971,55	5.375,38	100%

Fonte: MCidades/Siafi/Relatório de Gestão do FNHIS 2009 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008-2013).

Nota: Na modalidade Urbanização, enquadra-se a ação Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários. Na modalidade Provisão Habitacional, estão contempladas as ações Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social e Apoio à Produção Social de Moradia (PSM) do PHIS. Por fim, a modalidade Desenvolvimento Institucional abrange as ações Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social – Prestação de Serviço de Assistência Técnica e Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social, também do PHIS.

Com a implementação do FNHIS, é possível observar uma gradual inversão dos investimentos entre as ações de provisão habitacional e as ações de urbanização integrada de assentamentos precários. Segundo dados extraídos do relatório de avaliação do PPA 2004-2007, dos recursos orçamentários do Ministério das Cidades realizados nesse período, foram aplicados 19,3% ao Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários e 12,08% ao Programa Habitação de Interesse Social, quando em 2004 esses percentuais eram de 12,80% e 16,46%, respectivamente (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2008).

Tabela 2 – Distribuição orçamentária do FNHIS entre as propostas selecionadas nos anos de exercício 2006-2009

Ações orçamentárias	Distribuição de recursos do FNHIS			
	2006	2007	2008	2009
Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	90%	65%	51%	96%
Apoio à Provisão de Habitação de Interesse Social	10%	30%	45%	–
Apoio à Produção Social da Moradia	–	–	–	4%
Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social e Desenvolvimento e Qualificação da Política Habitacional	–	4%	3%	–
Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social	–	1%	1%	–

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios de Gestão do FNHIS 2007/2008/2009.

Nota: A tabela foi preenchida com valores correspondentes às ações contempladas nas seleções dos respectivos anos.

Em 2009, como pode ser observado na Tabela 2, os investimentos orientados para a ação de apoio à melhoria das condições de habitabilidade, absorveram a quase totalidade dos recursos reservados ao fundo naquele ano. Esse fenômeno já foi reflexo da criação do Programa Minha Casa Minha Vida, ao qual o governo federal atribuiu deliberadamente a centralidade na provisão habitacional.

A incorporação das ações de urbanização de assentamentos precários entre os investimentos prioritários do Programa de Aceleração do Crescimento (2007), o qual será abordado adiante, reafirmou a importância conferida pela gestão do Ministério das Cidades, legitimada pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, às intervenções do poder público em favelas.

Lançado em 2009⁴³, o Plano Nacional de Habitação completou as medidas de caráter institucional necessárias à implementação da nova Política Nacional de Habitação. Coube ao PlanHab a tarefa de planejar as ações públicas e privadas, com vistas ao equacionamento das necessidades habitacionais do país dentro de um intervalo de 15 anos, para o qual se previu

⁴³ Para sua elaboração, foi contratado, ainda em 2007, um consórcio de entidades formado pela Fupam/Labhab/Fauusp, Via Pública e Logos Engenharia, com a coordenação técnica de Nabil Bonduki. Sua demorada concepção foi resultado do amplo e prolongado debate que se travou entre segmentos variados da sociedade civil.

uma demanda de 27 milhões de unidades habitacionais, segundo estudo da Cedeplar (2007, apud BONDUKI; ROSSETTO; GHILARD, 2010)⁴⁴.

Para tanto, o PlanHab estabeleceu estratégias e planos de ação para os quatro eixos que estruturam a implementação da PNH: financiamento e subsídios, arranjos institucionais, estratégias urbano-fundiárias e cadeia produtiva da construção civil. Essas ações deveriam incidir sobre a capacidade limitada de atuação do poder público e de seu principal agente financeiro, a CEF; sobre os constrangimentos impostos pela cadeia produtiva, cujo foco são produtos que não atendem à demanda prioritária; e sobre os elevados custos da terra urbanizada e regularizada (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010a).

Para o escopo deste trabalho, cumpre realizar algumas observações acerca dos três primeiros eixos. O governo federal se preocupou em traçar, como visto anteriormente, uma estratégia para a ampliação dos recursos não onerosos e a potencialização dos recursos onerosos existentes, articulando-os em uma estrutura de financiamento capaz de responder às demandas de todos os segmentos de renda. Como aponta Maricato (2011), a ampliação do volume de recursos investidos na política de habitação, que se observa a partir de 2003, sejam eles de fundos públicos (OGU, fundos estaduais e municipais), semipúblicos (FGTS) ou privados (SBPE), foi resultado direto de uma política de Estado.

Se somarmos todos os investimentos, incluindo subsídios do OGU no período de 2003 a 2009, foram investidos em habitação R\$ 68,5 bilhões, destinados à produção e aquisição de moradias, urbanização de assentamentos precários, aquisição de material de construção, reforma e ampliação de unidades habitacionais, produção de lotes urbanizados e requalificação de imóveis para uso habitacional, atingindo mais de 3,6 milhões de famílias (MARICATO, 2011, p. 60).

Das dificuldades ao planejamento proposto, a autora chama atenção para a enorme quantidade de emendas parlamentares, diversificadas e dispersas pelo território nacional, que nos primeiros anos consumiam 50% dos recursos orçamentários que cabiam ao Ministério das Cidades. Segundo Maricato (2011), o órgão herdou 1.800 contratos de obras não iniciadas, paralisadas e irregulares, uma vez que, não raro, os prefeitos se eximiam de assumir a responsabilidade pelo custeio e manutenção dos equipamentos.

⁴⁴ A elaboração do PlanHab foi subsidiada por estudos contratados pelo Ministério das Cidades para um diagnóstico do tamanho e das características do problema a ser enfrentado nacionalmente, o que viria a ser estimulado nas instâncias de governo subnacionais. Destacam-se os estudos: *Tipologia das Cidades Brasileiras*; *Demanda futura por moradias no Brasil 2003-2023: uma abordagem demográfica*; e *Assentamentos precários no Brasil Urbano*.

A política de subsídio proposta, uma vez implementada, poderia, no entanto, resultar em efeitos perversos sobre o equacionamento das necessidades habitacionais, beneficiando a especulação imobiliária. Aspectos urbanos e fundiários, também por esse motivo, são estratégicos à consecução dos objetivos do PlanHab e da PNH e cabem originariamente aos governos locais. Dessa forma, as estratégias urbano-fundiárias têm o poder público local como vetor central para a garantia do acesso à terra urbanizada, legalizada e bem localizada para a provisão de habitação social e para a regularização de assentamentos informais.

No eixo Arranjos Institucionais, o plano reforça a necessidade de fortalecer institucionalmente os órgãos governamentais dedicados à política urbana e habitacional nas três instâncias de governo, responsáveis pelo planejamento, pela gestão e promoção habitacional, ampliando sua capacidade técnica, operacional e gerencial, além da estrutura física e tecnológica de suporte à atuação governamental. A consolidação de um modelo de política habitacional efetivamente descentralizado, pautado na articulação intergovernamental, dependeria, antes de mais nada, de um salto qualitativo das estruturas e qualificações técnicas e gerenciais, especialmente nas esferas regionais e locais.

Enquanto instrumento fundamental para organizar a participação dos municípios e estados na estratégia nacional, como define Magalhães (2013), o PlanHab propõe aos governos subnacionais um leque de ações de desenvolvimento institucional: disseminação de estudos e informações; realização de oficinas de trabalho, seminários presenciais e cursos de formação à distância; assistência técnica; e apoio financeiro à implantação dos instrumentos requeridos pelo SNHIS.

2.3.3 Adequação dos estados e municípios às novas configurações institucionais

De acordo com dados da Pesquisa de Informações Básicas do Município (MUNIC)⁴⁵, produzida pelo IBGE, sistematizados em estudo coordenado por Arretche (2012b), a implementação do SNHIS gerou, como desejado, a progressiva adequação dos governos locais ao novo modelo institucional, como mostra a Tabela 3.

⁴⁵ A MUNIC agrega aos instrumentos requeridos para adesão ao SNHIS outras estruturas institucionais, recomendadas pelo poder público federal, que incrementam a capacitação dos municípios. São elas: um órgão para a gestão da política habitacional, cujo papel seria ampliar o espaço institucional da política na agenda municipal; um cadastro ou sistema de informações, para o dimensionamento da demanda local por moradia; e consórcios intermunicipais para execução de projetos de interesse comum.

Tabela 3 – Municípios com presença de instrumentos para a política habitacional

Instrumento	2004		2005		2008		2009		2011	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Órgão	2.319	41,7	–	–	3.916	70,4	3.723	66,9	3.995	70,0
Cadastro	4.075	73,3	4.341	78,0	4.645	83,5	4.498	80,8	4.720	84,4
Consórcio	84	1,5	106	1,9	75	1,3	170	3,1	–	–
Conselho	779	14,0	979	17,6	1.709	30,7	2.373	42,6	3.240	58,2
Fundo	409	7,4	854	15,3	1.723	31,0	2.384	42,8	3.060	54,9
Plano	–	–	–	–	–	–	–	–	1.574	28,3

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2004-2011.

Nota: A tabela, com dados até 2009, foi extraída de Arretche (2012b) que observou a subestimação da variável *fundo*, uma vez que o fluxo do questionário só permitia identificar a presença desse instrumento para os municípios que declararam possuir *conselho*. Os dados referentes a 2011 foram produto de elaboração própria, ficando de fora a variável *consórcio*, que não consta dessa forma na base de dados da Munic.

Ainda que significativo, o aumento dos instrumentos de gestão estava aquém das expectativas do Conselho de Gestor do FNHIS. Diante das dificuldades técnicas e políticas⁴⁶ no cumprimento das obrigações decorrentes da adesão ao SNHIS, o CGFNHIS se viu obrigado a estabelecer, por meio de resoluções, novos prazos e condições de adesão para que os entes elaborassem seus planos e constituíssem conselhos e fundos, sob pena da descontinuidade dos repasses⁴⁷.

Formalmente, 97,5% dos municípios e 100% dos estados aderiram ao SNHIS até 2013, sendo que a maior parte das adesões ocorreu entre 2006 e 2008, antes de sentir os efeitos do lançamento do PMCMV⁴⁸. Mas, como bem aponta Magalhães (2013), a adesão só é efetiva quando os novos instrumentos passam a ter realização prática e não existam apenas para cumprimento de uma exigência formal. Segundo Relatório de Gestão do FNHIS, em 2011, 30,1% dos municípios ainda apresentavam pendências.

Arretche (2012b) observou que, de todos os instrumentos, o cadastro foi o de maior incidência e permanência nos anos analisados, enquanto o órgão gestor mostrou-se o mais suscetível a mudanças de formato e extinção. A incidência maior desses instrumentos está em municípios de médio e grande porte das regiões Sul e Sudeste, já a morte institucional dos mesmos é mais recorrente nos pequenos municípios das regiões Norte e Nordeste.

⁴⁶ Segundo levantamento da CNM (Confederação Nacional de Municípios, 2011), os municípios que não aderem ao sistema o faz por três razões: já executam programas municipais e/ou estaduais de habitação, não possuem graves problemas relacionados à falta de moradia pelo porte do município ou não conseguem aprovação, em suas Câmaras, de lei criando fundo e conselho gestor.

⁴⁷ Ver Resolução nº 24, de 2009, e Resolução nº 48, de 2011.

⁴⁸ Dados dos Relatórios de Gestão do FNHIS (2008-2013).

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) configura o instrumento de maior dificuldade de implementação pelos poderes públicos locais, entre outras razões, em função da escassez de profissionais capacitados na área de planejamento urbano. Em 2013, pouco mais de 42% dos municípios o haviam elaborado, a despeito dos esforços do Ministério das Cidades na implementação de uma agenda nacional de capacitação, que abrange cursos à distância para os gestores e operadores da política; oficinas presenciais promovidas pelos governos estaduais, em parceria com a CEF; financiamento de serviços de assistência técnica; e fomento à realização de estudos e pesquisas.

O processo de elaboração do PLHIS, segundo Magalhães (2013), tem o potencial de capacitar e envolver os atores locais relevantes em torno da questão habitacional e possibilita os municípios de refletirem sobre sua estratégia habitacional, dialogando simultaneamente com as especificidades e necessidades locais e as diretrizes e os parâmetros estabelecidos nacionalmente. O plano ainda evidencia a demanda pela sistematização adequada de dados e informações⁴⁹ e pelo aprofundamento da transversalidade entre a política habitacional e políticas correlatas.

A falta de uma cultura de planejamento e a discrepância entre os estágios institucionais dos municípios brasileiros – a maior parte deles se mostrou despreparada para assumir as funções de coordenação local do SNHIS – logo constituíram entraves à adesão ao sistema. O PLHIS simplificado foi criado a fim de transpor as dificuldades apresentadas pelos municípios de até 50 mil habitantes para o cumprimento das condicionalidades de adesão ao SNHIS (MAGALHÃES, 2013).

Dos programas habitacionais executados pelos municípios, segundo dados da série da MUNIC, a construção de unidades habitacionais em parceria com a União ainda é a ação mais frequente. A requalificação de imóveis, em parceria com demais entes ou por iniciativa própria, é a segunda mais recorrente. Na sequência, vêm os programas de oferta de material de construção e oferta de lotes, iniciativa preponderantemente exclusiva dos municípios. Apesar da ampliação dos investimentos nessa linha, em 2008 as ações de regularização

⁴⁹ Cumpre mencionar as experiências bem-sucedidas dos governos municipais de São Paulo e São Bernardo do Campo, que implantaram sistemas integrados de informações habitacionais inéditos, com vistas ao dimensionamento adequado das características e espacialização das necessidades habitacionais no território. O HABISP e o SIHISB, respectivamente, orientaram a elaboração e execução dos planos municipais de habitação dos dois municípios, aprovados em 2009 e 2011, além de propiciar a democratização das informações. Essa ferramenta de gestão e planejamento permitiu a agregação de dados diversos e informações até então difusas sobre os assentamentos precários e domicílios inadequados, eliminando as sobreposições, inconsistências e discrepâncias quanto à caracterização e dimensão da demanda (TRANI; SOUZA, 2013; MAGALHÃES, 2013).

fundiária e urbanização de assentamentos precários eram os programas menos frequentes, implementados por apenas 14% dos municípios, em parceria com o governo federal e por iniciativa exclusiva. Como veremos no capítulo 3, este percentual aparentemente reduzido decorre do fato de que as intervenções em favelas se concentram em municípios de maior porte (um percentual pequeno dos municípios brasileiros) e tem um tempo de maturação muito maior.

2.3.4 Inscrição da habitação no Programa de Aceleração do Crescimento

Na passagem do primeiro para o segundo mandato do presidente Lula ficou evidente a mudança na orientação político-programática do governo, com o aprofundamento de uma política de cunho mais desenvolvimentista. Com Dilma Rousseff à frente da Casa Civil, Guido Mantega, no Ministério da Fazenda, e Luciano Coutinho, no BNDES, o governo federal abandonou parte da agenda liberal e reorientou os investimentos para planos e programas estratégicos ao crescimento econômico do país.

Em 2007, o governo federal anunciou a criação do Programa de Aceleração do Crescimento⁵⁰ com o objetivo de superar os gargalos de infraestrutura e o baixo crescimento econômico do país, por meio da retomada do planejamento e dos investimentos públicos e privados em setores considerados estruturantes, do fortalecimento da regulação e da competitividade, da adequação dos instrumentos financeiros às perspectivas de longo prazo e de uma ampla articulação entre os entes federados e entre os setores público e privado.

O PAC foi um desdobramento do Projeto-Piloto de Investimentos, lançado pelo governo federal para o período 2005-2007, que previa investimentos públicos anuais equivalentes a 0,15% do PIB em projetos de infraestrutura urbana, logística e energética com potencial para gerar retorno econômico e fiscal no médio prazo. Na ocasião, o governo federal conseguiu estabelecer, em acordo com o Fundo Monetário Internacional, que esses recursos seriam excluídos do cálculo do superávit primário, o que os resguardava de qualquer tipo de contingenciamento orçamentário – artifício incorporado pelo PAC (BRASIL, 2006).

O PAC 1 deu continuidade ao processo de retomada dos investimentos públicos, que dobraram entre 2007 e 2010, chegando a 3,27% do Produto Interno Bruto (PIB), influenciados pela ampliação da política de crédito a taxas de juros reduzidas e prazos

⁵⁰ Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007.

ampliados (BRASIL, 2010). O programa expandiu a carteira de projetos, que no âmbito do Projeto-Piloto de Investimentos se concentraram especialmente nas áreas de infraestrutura de logística, transporte e energia, introduzindo como eixo estratégico projetos e obras de infraestrutura urbana e social, que abrangiam habitação, saneamento, transporte metroviário, luz para todos e recursos hídricos.

Para cada eixo, o programa priorizou projetos e obras que já estavam em execução ou previstos pelos ministérios setoriais e empresas estatais para receberem investimentos dos três níveis de governo e do setor privado. As ações foram selecionadas com base em critérios como viabilidade, impacto e prioridade de governo (LOTTA; FAVARETO, 2014).

Para a carteira de investimentos prioritários em infraestrutura urbana e social, foram destinados 34% do orçamento total previsto para o período entre 2007 e 2010, ou R\$ 170,8 bilhões em valores absolutos (MARICATO, 2011). Os projetos na área da habitação foram beneficiados com investimentos equivalentes a R\$ 55,9 bilhões, cujas fontes teriam origem no OGU, na contrapartida de estados e municípios, nas cadernetas de poupança, no FGTS e outros fundos (BRASIL, 2008).

Dos programas do SNHIS, foram incorporadas à carteira do PAC Habitação as ações incluídas no FNHIS, no Programa Pró-Moradia, nos Projetos Multissetoriais Integrados e no PPI Intervenções em Favelas, deixando evidente o favorecimento das políticas de urbanização de assentamentos precários. Todas as ações do PAC são monitoradas pelo Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários, que absorve, na estrutura institucional da Secretaria Nacional de Habitação, a atribuição de propor a elaboração e promover a implementação de ações de apoio ao setor público e entidades na promoção do acesso à moradia pela população de baixa renda.

Os programas incorporados tiveram suas normativas reeditadas em manuais de instruções e orientações operacionais divulgadas pelo Ministério das Cidades. No caso das ações do FNHIS, as resoluções do CGFNHIS e das instruções normativas que regulam as ações programáticas do fundo continuaram sendo observadas, junto à normativa do PAC. Isso significa que, para acessar os recursos do FNHIS no âmbito do PAC, os entes federados

continuam obrigados a assinar um termo de adesão ao SNHIS e cumprir com suas condicionalidades relacionadas à capacitação institucional⁵¹.

A Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, submeteu os repasses com recursos do OGU e do FNHIS para operações incluídas no PAC a condição de transferências de natureza obrigatória, formalizadas por meio de termos de compromisso que, da mesma forma que os contratos de repasse, condicionam o repasse ao aporte de contrapartida pelos proponentes.

As seleções de propostas nas ações do FNHIS passaram a ser realizadas, quase integralmente, no interior do PAC. Na Tabela 4, é possível observar a preponderância dos repasses via PAC em detrimento das dotações oriundas de emendas parlamentares e de seleções especiais (chamadas não PAC ou extra PAC).

Tabela 4 – Recursos liberados relativos às operações do FNHIS contratadas até 2009 – PAC e não PAC

Ações	Exercícios 2006-2009		Total
	PAC	Não PAC	
Provisão Habitacional	320.933.488,00	14.582.221,00	335.515.709,00
Urbanização	692.355.948,00	5.845.488,00	698.201.436,00
Assistência Técnica	5.305.595,00	–	5.305.595,00
Plano Habitacional	48.311.203,00	–	48.311.203,00

Fonte: MCidades/Siafi/Relatório de Gestão do FNHIS 2009 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008-2013).

Entre 2007 e 2010, o FNHIS contratou 3.094 operações, abrangendo os 26 estados e 2.024 municípios, no valor de R\$ 4,51 bilhões, atingindo a meta prevista de investimentos anuais equivalentes a R\$ 1 bilhão. No entanto, a taxa de cancelamento do programa foi muito expressiva no período, mais de 50% das contratações. Os relatórios de gestão do fundo (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008-2013) atribuem essa taxa, entre outras razões, às dificuldades nos processos licitatórios e na relação com a empresa executora; aos problemas financeiros do proponente, que não raro deixa de aportar contrapartida; às pendências na execução do trabalho social e na prestação de contas; e às dificuldades para a obtenção de licenciamento ambiental e de titularidade da propriedade.

⁵¹ Portaria nº 40, de 31 de janeiro de 2011.

Um fator não menos importante foi o advento do PMCMV, em 2009, que provocou o esvaziamento dos investimentos do FNHIS na modalidade de provisão habitacional, como anteriormente mencionado, mas que também incidiu sobre o nível de investimento global do fundo que, a partir de 2011, sem novas seleções abertas, se reduziu substancialmente, o que pode ser verificado nos relatórios de gestão do FNHIS (2011/2012/2013).

Em 2011, foi lançado o PAC 2 (2011-2014), que manteve as ações da primeira fase, reorganizando-as em cinco eixos: Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa Minha Vida, Água e Luz para Todos e Transportes e Energia. No eixo Minha Casa Minha Vida, o programa continuou investindo em ações de urbanização de favelas, ainda que o foco dos investimentos tenha se deslocado para a produção e o financiamento habitacional, como será observado no capítulo seguinte.

Segundo Loureiro, Macário e Guerra (2014), o fato de o PAC estar orientado pela urgência em promover o crescimento econômico, sobretudo diante da crise internacional de 2008, condiciona o ritmo da execução de seus programas e ações. Integrar a carteira de projetos do PAC significa usufruir de um conjunto de medidas diferenciadas, adotadas com o objetivo de assegurar a continuidade e agilidade da execução das metas estabelecidas.

Listam entre essas medidas: o padrão decisório e o sistema de monitoramento, que será melhor abordado no próximo capítulo; a isenção de contingenciamentos orçamentários; as transferências de natureza obrigatória; a dispensa de contrapartidas e de regularidade, o que eleva o número de municípios entre os agentes executores; o financiamento à elaboração de projetos e disponibilização de projetos padronizados; e a aplicação do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), instituído pela Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, para conferir celeridade, eficiência e economicidade às licitações e contratações públicas (BRASIL, 2013).

2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura estudada é persistente na defesa de uma política habitacional pautada na política urbana e fundiária e no esforço articulado das três esferas de governo, do mercado privado e da sociedade civil para assim romper com o modelo urbano vigente, que inviabiliza a democratização do acesso ao espaço urbano. O Estado brasileiro, apesar de reconhecer a imperatividade desses aspectos, não acumulou em sua trajetória muitas experiências exitosas nesse sentido. Os programas de urbanização e regularização fundiária, vinculados a melhorias

urbanas, habitacionais, ambientais e sociais, se aproximam mais dessa concepção de política, mas sua institucionalização em nível nacional é relativamente recente.

O panorama histórico da atuação governamental na área da habitação, apresentado na primeira metade deste capítulo, evidenciou como o Estado brasileiro respondeu historicamente ao déficit habitacional e à urbanização. Desde que o Estado assumiu a responsabilidade pela habitação social, prevaleceu a prática de uma política de produção e financiamento da casa própria, comumente inserida em conjuntos residenciais novos, a exemplo da FCP e do SFH/BNH. Além da dificuldade de alcançar o foco do déficit, concentrado na população de baixa renda, esse modelo de política pública habitacional acabou criando núcleos de moradia desintegrados das cidades e espaço para uma articulação perversa entre interesses públicos e privados.

Paralelamente à implantação de programas convencionais desse tipo, começou a ser observada na esfera local, a partir da década de 1970, uma profusão de experiências inovadoras de gestão e de programas alternativos, como urbanização de assentamentos precários e assistência técnica para construção e requalificação em regime de mutirão, que tinham apelo e potencial de cobertura muito maior nos setores populares, apesar do desempenho limitado por razões orçamentárias, políticas e sociais.

Essas ações tiveram rebatimento no governo federal, que começou a implementar, na década de 1980, programas nacionais de apoio aos poderes públicos locais e à sociedade civil na elaboração e execução de intervenções dessa natureza – PROFILURB, PROMORAR, Programa Nacional de Mutirões Habitacionais e Habitar Brasil –, que rompiam com a centralização decisória e financeira das políticas convencionais.

Consciente do potencial da gestão local de inovar, de relacionar a política habitacional às políticas fundiária e urbana e de adequar as intervenções às necessidades da população atendida, o governo federal, no âmbito dos programas Habitar Brasil e Morar Município, introduziu um modelo de política baseado na gestão descentralizada e participativa dos recursos, que exigia dos entes federados o cumprimento de condicionalidades que os capacitassem institucionalmente para o recebimento dos recursos federais. Esse modelo se consagrou no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, instituído no governo Lula, para combinar investimentos e esforços das três esferas de governo e da sociedade civil organizada na implementação de uma nova política nacional de habitação social.

O arranjo institucional proposto no SNHIS, como se pretendeu mostrar neste capítulo, funda-se nos princípios da descentralização, da articulação intergovernamental e intersetorial e da participação social, a exemplo dos sistemas de saúde e assistência social. Nesse arranjo, a União, na condição de financiadora principal, define a macropolítica e os estados e municípios ficam responsáveis pela execução, aproveitando a rede já existente de agentes promotores (como as COHABs) e de ações alinhadas aos programas federais. Os governos estaduais ainda podem apoiar a capacitação institucional dos governos municipais e a execução local das políticas, e os governos locais, por sua vez, podem atuar na articulação com os setores organizados da sociedade civil.

Os governos locais foram sensibilizados para o novo modelo institucional, sobretudo entre 2006 e 2009, período de maior volume de adesões ao sistema. A consolidação de instrumentos de planejamento e gestão permitiu a eles refletirem sobre seus problemas urbano e habitacional e sua efetiva aplicação tem sido apontada como condicionante para o fortalecimento dos entes locais nas estratégias urbano-fundiária, necessárias para evitar a apropriação, pela especulação imobiliária, do volume expressivo de subsídios injetados no mercado.

Os resultados da nova política encontram-se atrelados ao modelo de financiamento que sustenta essa estrutura, baseado na retomada dos investimentos de fontes de recursos consolidadas, SBPE e FGTS, na diversificação das fontes e na ampliação dos recursos não onerosos para subsídios, com papel estruturante do FNHIS, que reúne recursos federais dispersos, além das complementações orçamentárias das demais instâncias de governo.

O sistema buscou diversificar a carteira de programas e ações ofertadas, tanto no que se refere à modalidade de intervenção quanto ao proponente da ação. Destacaram-se as ações financiadas com recursos do FNHIS, que priorizaram investimentos na modalidade de urbanização de assentamentos precários, historicamente pouco expressiva na agenda federal. Os investimentos que se seguiram com o PAC foram superiores ao praticado pelo FNHIS, mas é importante avaliar o fundo dentro da perspectiva de um processo de retomada de investimento e de uma política habitacional integrada, que pressupõe a reestruturação das capacidades técnicas dos agentes promotores, e que permanece inconcluso.

Com a incorporação de algumas ações do Ministério das Cidades aos investimentos prioritários do PAC, a política habitacional passou a ser realizada no interior desse programa,

o que ratifica o recorte adotado nesta dissertação. Em um primeiro momento, priorizou-se a política de urbanização de assentamentos precários e as ações que haviam sido elaboradas ou reformuladas no âmbito do SNHIS.

A partir de 2009, no entanto, com o lançamento do PMCMV, essas ações perderam a centralidade na PNH, que voltou a priorizar uma política de produção habitacional. No capítulo seguinte, serão analisados os dois programas federais de habitação inscritos no PAC, representativos de modalidades de intervenção distintas, a partir dos elementos agregados neste capítulo. Um dos propósitos será identificar interfaces dos arranjos institucionais desses programas com a institucionalidade do SNHIS, anteriormente descrita.

CAPÍTULO 3. A COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NOS DOIS PROGRAMAS FEDERAIS PRIORITÁRIOS

3.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

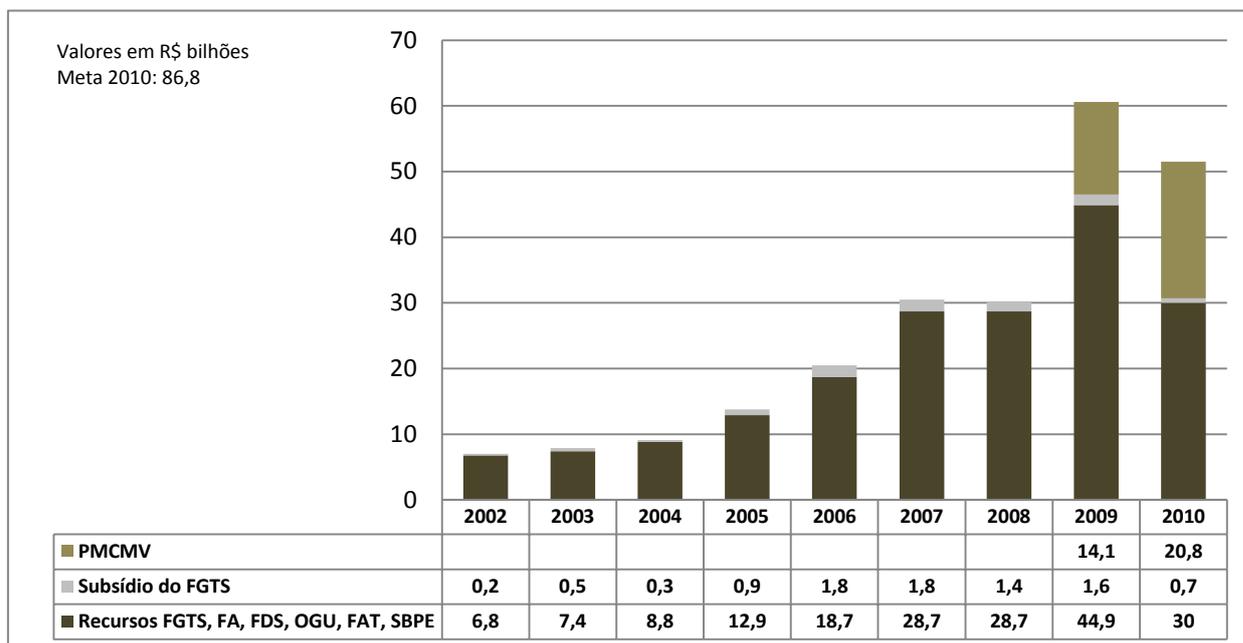
No atual estágio de implementação, a Política Nacional de Habitação prioriza, em termos de volume de recursos e abrangência territorial, os dois programas habitacionais estratégicos inscritos no PAC: o PAC Urbanização de Assentamentos Precários (PAC UAP) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que combinados responderiam às necessidades habitacionais relacionadas tanto à inadequação dos domicílios e precariedade de assentamentos⁵² quanto ao déficit habitacional.

A concepção desses programas reflete a trajetória da política habitacional no Brasil, seus marcos institucionais e a experiência acumulada na implementação de programas precedentes, como a política do BNH, o PAR, o PSH e o HBB, que foram abordados no capítulo anterior e que seguem relacionados cronologicamente no Apêndice D. Observar a trajetória da política permite evidenciar as continuidades, as inovações e os retrocessos praticados pelas novas ações e compreender que a política se renova em si mesma.

Como abordado no capítulo 1, o modelo de governança construído para dar sustentação à execução das ações do PAC, na descrição de Lotta e Favareto (2014), é emblemático dos arranjos institucionais do tipo programático, que traduzem um ativismo estatal muito característico dos últimos dois governos, a saber: o fundamento em aportes significativos de recursos federais em programas que se legitimam, sobretudo, nos resultados alcançados.

Os programas analisados de fato foram catalisadores da retomada dos investimentos em habitação, que vinha se processando lentamente desde 2003, como pode-se observar na Figura 3. Os programas PAC UAP e PMCMV representaram em três anos (2009-2011) aproximadamente 68% do que foi investido entre 2001 e 2009, sendo os principais responsáveis pela elevação dos subsídios direcionados à população de baixa renda (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2011).

⁵² Enquadram-se na definição de assentamentos precários favelas, loteamentos irregulares de moradores de baixa renda, cortiços e conjuntos habitacionais degradados.

Figura 3 – Evolução dos investimentos em habitação

Fonte: Abecip (SBPE Jun./2010). Extraído de Maricato (2014).

3.1.1 PAC Urbanização de Assentamentos Precários

A priorização de investimentos do FNHIS em ações de urbanização e regularização de assentamentos precários sinalizava o comprometimento do novo governo em impulsionar essa modalidade de intervenção, prevista na nova PNH. A incorporação ao PAC significou a consolidação desse eixo como estratégia nacional para o enfrentamento do problema habitacional e para a consecução do desenvolvimento social e econômico do país, ampliando sua projeção e os investimentos no setor (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010a).

O programa foi fruto do acúmulo de experiências exitosas na esfera local entre as décadas de 1970 e 1990, quando a urbanização de favelas deixou de ser promovida por meio de programas alternativos e passou a ser objeto das políticas municipais de habitação (MARICATO, 2011). Somente no final dos anos 1990, com a ampliação do programa Habitar Brasil, o governo federal evidenciou preocupação em começar a tratar a temática na perspectiva nacional.

Assim, o PAC UAP incorporou o conhecimento acumulado por mais de duas décadas de intervenções municipais relativo à qualidade dos projetos, à participação popular em sua elaboração e implementação, aos instrumentos de planejamento e à diversificação de tipologias e soluções habitacionais e urbanísticas. Quando o tema começou a ser discutido no

âmbito federal, segundo Denaldi (2007), a concepção de política de urbanização de favelas já havia evoluído de obras pontuais e emergenciais de infraestrutura e saneamento para soluções integradas que respondessem simultaneamente a problemas urbanos, sociais e ambientais e favorecessem a integração da favela à cidade.

Apesar dos avanços alcançados pelos governos locais, prevalecia a prática de projetos de urbanização parciais⁵³, dada a reduzida capacidade de investimento dos poderes públicos locais para fazer frente à dimensão das favelas, sobretudo nas regiões metropolitanas, e à complexidade e alto custo das intervenções⁵⁴. O PAC, ao elevar o nível de investimento na referida política, incidiu sobre essa limitação e possibilitou a ampliação da escala de intervenção e a difusão de soluções integradas. O intuito do governo federal, segundo a Secretária Nacional de Habitação, Inês Magalhães, era consolidar a ação como uma política de Estado (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010b).

O PAC UAP incorporou, a partir de 2007, os processos de seleção pública de propostas realizados pela Secretaria Nacional de Habitação no âmbito dos programas: Pró-Moradia, na modalidade Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários; PPI Intervenções em Favelas⁵⁵; Programa de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários do FNHIS; e Programa Multissetorial Integrado. Quando incorporadas ao PAC, as propostas, selecionadas preliminarmente com base em critérios técnicos e condições de enquadramento definidas pela secretaria, passam a ser homologadas pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC), que mantém a centralidade da gestão estratégica do programa.

Por meio das ações listadas, o governo federal comprometia-se a apoiar os poderes públicos local e estadual na implementação de intervenções dessa natureza, preservando o protagonismo dos governos locais na definição e execução dos projetos e estimulando a priorização dessa modalidade nas políticas habitacionais dos municípios, sobretudo capitais,

⁵³ Tipos de intervenção: urbanização pontual, urbanização parcial e urbanização integral, que pressupõem o atendimento de todas as necessidades e de todos os residentes. O PAC UAP consolida o conceito de intervenção integrada e integral, abrangendo projetos de urbanização sem reassentamento, com reassentamento parcial e com reassentamento integral (DENALDI, 2007).

⁵⁴ O Programa Favela-Bairro (1993-2006), executado pelo governo municipal do Rio de Janeiro, é exemplo isolado de intervenção do tipo urbanização integrada com ampla abrangência, o que foi possível dada a grande injeção de recursos externos do BID e a adoção de parâmetros de urbanização que reduziram ao máximo o número de remoções (DENALDI, 2007).

⁵⁵ O Projeto Prioritário de Investimentos – Intervenções em Favelas, ao contrário dos demais, foi criado no contexto do PAC, incorporando as ações Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários, Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários e Apoio a Estudos, Planos e Projetos de Urbanização de Assentamentos Precários geridas pelo Ministério das Cidades. O programa fica responsável pelas grandes obras do PAC UAP.

municípios integrantes de regiões metropolitanas e localidades com mais de 150 mil habitantes, onde se concentram os grandes complexos de favelas.

A concepção abrangente incorporada pelo PAC UAP possibilita a aplicação dos recursos em diversas obras e serviços necessários à superação da precariedade dos assentamentos atendidos: infraestrutura básica⁵⁶; remoção e produção habitacional para reassentamento das famílias, preferencialmente no núcleo da favela; recuperação e uso adequado das áreas ambientalmente frágeis e protegidas para mitigação de impactos ambientais; regularização fundiária; realização do trabalho social⁵⁷ em todas as etapas de execução; e edificação de equipamentos públicos com serviços essenciais de saúde, educação, segurança, esporte, lazer, cultura e assistência social – que tem sido viabilizada em articulação com outros programas do governo federal (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010b).

O PAC introduziu a obrigatoriedade da regularização fundiária da área beneficiada durante a execução das obras habitacionais e de infraestrutura⁵⁸. Os procedimentos para a regularização, assim como para o licenciamento urbanístico e ambiental, são disciplinados pelos poderes públicos locais. Em decorrência dessa obrigatoriedade, os governos locais são estimulados a intensificar o uso de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como demarcação urbanística, legitimação de posse, cessão de uso e usucapião especial, para a operacionalização da regularização pela via extrajudicial⁵⁹ (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010b).

As ações de remoção e produção habitacional para reassentamento, não raro, acabavam excluídas das intervenções municipais, dada a dificuldade dessas instâncias de equacionar seu financiamento, que costuma representar mais da metade do custo total do

⁵⁶ Rede elétrica, iluminação pública, sistemas de abastecimentos de água, drenagem, coleta de lixo, contenção e estabilização do solo, construção de equipamentos públicos, adequação do sistema viário e parcelamento da área (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010b).

⁵⁷ Regulamentado pela Instrução Normativa nº 27, de 2007, abrange ações educativas, de geração de renda e trabalho e de mobilização e organização comunitária, sendo particularmente importante em casos de reassentamento. Recomenda-se que 2,5% do valor do investimento global do projeto seja destinado a sua execução, considerada junto à regularização fundiária imperativa à sustentabilidade das intervenções.

⁵⁸ O Ministério das Cidades, por meio da Orientação Operacional nº 1/2012, que altera a Orientação Operacional nº 12/2009, reforçou a exigência do cumprimento dessa obrigatoriedade por parte dos entes locais, diante dos atrasos enfrentados e do descompasso com o ritmo das obras de engenharia.

⁵⁹ A Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009 criou novos instrumentos que simplificam a regularização fundiária de assentamentos informais, com destaque para a demarcação urbanística, flexibilizando os parâmetros de intervenção e estabelecendo procedimentos mais ágeis.

projeto⁶⁰ (DENALDI, 2007). A combinação dos programas de urbanização com programas complementares de produção de novas moradias, como o PMCMV⁶¹, de assessoria técnica à autoconstrução ou de requalificação habitacional surge do peso cada vez maior das remoções para a viabilização da urbanização, assim como da frequente baixa qualidade da moradia resultante dos processos de autoconstrução e mutirão.

Os projetos inscritos no PAC são orientados a incorporar os custos dessas ações no investimento, que podem ser atenuados pela vinculação aos programas mencionados, mas também pelo investimento do poder público em ações de manutenção e controle urbano nas favelas urbanizadas, evitando a reincidência de ocupações de áreas impróprias, e pela disponibilização de terrenos públicos para o reassentamento das famílias, o que exige um esforço de articulação entre os níveis de governo.

O PAC UAP selecionou, entre os anos 2007 e 2013, 837 projetos exclusivamente para urbanização de assentamentos precários⁶², com investimentos no valor de R\$ 29,8 bilhões, que atendem a 3.650 municípios e aproximadamente 2,24 milhões de famílias. Dos projetos contratados, 13% encontram-se totalmente concluídos, 80% em execução e 7% em fase preparatória. Os projetos de urbanização sem assentamento representam cerca de 50% do volume de investimentos, mas dentre os componentes da política, a produção habitacional ainda envolve o maior custo, 30% dos investimentos.

As políticas de urbanização que precederam o PAC UAP não haviam ultrapassado o patamar de investimento de R\$ 1 bilhão. O Programa Habitar Brasil BID destinou valor ligeiramente superior a esse a 119 projetos, em quatro anos de execução. O FNHIS, em seu primeiro ano, investiu R\$ 810 milhões em 108 projetos, que somado às emendas

⁶⁰ Em projetos de urbanização com reassentamento integral, o custo da produção habitacional pode representar mais de 80% do investimento global (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010b).

⁶¹ A partir de 2013, as obras de provisão habitacional em intervenções de urbanização com reassentamento ou remanejamento foram conjugadas ao PMCMV Empresas, inclusive os contratos anteriores paralisados, cujas metas foram repactuadas (Portaria Interministerial nº 01/2013 e Portarias Ministeriais nº 287/2013 e nº 43/2014. Disponíveis em: <www.cidades.gov.br/index.php/legislacao.html>.

⁶² O número apresentado não inclui as modalidades de habitação de interesse social, cujas contratações foram bastante expressivas entre 2006 e 2008, antes do lançamento do PMCMV. Por isso difere do dado divulgado no balanço do PAC, segundo o qual, até a última seleção, em 2013, haviam sido contratados no PAC UAP 3.583 empreendimentos (BRASIL, 2014).

parlamentares e aos recursos complementares dos entes, atingia esse patamar. Se mantido esse desempenho, no entanto, os investimentos não teriam chegado a R\$ 10 bilhões, em 2014⁶³.

3.1.2 Programa Minha Casa Minha Vida

O PMCMV foi instituído pela Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, com o duplo propósito de alavancar o crescimento econômico do país, por meio da ampliação de investimentos no setor da construção civil, e estimular a provisão de habitação de interesse social em larga escala e abrangência nacional.

Trata-se de um programa de financiamento à aquisição, produção e requalificação habitacional destinado a famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos, fundamentado no pressuposto de que o acesso facilitado ao financiamento habitacional é condição necessária para que famílias, com reduzida ou nenhuma capacidade de poupança, possam ter acesso à moradia digna (FREITAS; ROSA, 2013).

Para isso, o programa prevê modelos de subsídio e de financiamento diferenciados às três faixas de renda que integram o público alvo, os quais serão apresentados na seção 3.2.3. Na Tabela 5, estão relacionadas as faixas definidas para a operacionalização do PMCMV e as metas estimadas a cada uma delas nas fases 1 e 2 do programa.

Tabela 5 – Metas do Programa Minha Casa Minha Vida segundo faixas de renda

Faixas do Programa	Metas do PMCMV 1		Metas do PMCMV 2	
	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade
Faixa 1 Até 3 salários mínimos	40%	400.000	60%	1.200.000
Faixa 2 Até 6 salários mínimos	40%	400.000	30%	600.000
Faixa 3 Até 10 salários mínimos	20%	200.000	10%	200.000
Total	100%	1.000.000	100%	2.000.000*

Fonte: Elaboração própria, com base em Bonduki (2009) e Freitas e Rosa (2013)

*Em 2012, foi anunciada ampliação da meta para 2.400.000.

⁶³ Os dados dos dois parágrafos foram apresentados pela Secretária Nacional de Habitação, Inês Magalhães, no seminário *Habitar* (www.forumhabitar.com/) promovido pela Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, em novembro de 2014.

O programa foi lançado no contexto da crise financeira internacional de 2008 na qualidade de ação emergencial anticíclica, direcionando investimentos ao setor da construção civil, intensivo em mão de obra e no consumo de insumos e bens de capital, com intuito de garantir o nível de emprego e renda. Associar os objetivos do programa à orientação econômica de ativar o mercado interno por meio do fomento à construção civil não é novidade na história da política habitacional brasileira, como foi observado no capítulo anterior.

Segundo Pires e Gomide (2014), o fato de nascer atrelado ao PAC, explica em grande medida sua alta taxa de execução, apesar do baixo nível de inovação, uma vez que o programa replica o mesmo tipo de política implementada pela FCP e consagrada pelo BNH, ou seja, se orienta pelo financiamento à construção de novas unidades habitacionais e à comercialização do “sonho da casa própria”⁶⁴, sob a lógica econômica do curto prazo e da produção em larga escala.

Com o advento do PMCMV, em 2009, houve uma reestruturação das ações e dos programas incluídos no SNHIS. O Programa de Arrendamento Residencial – PAR, executado com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, passou a responder, após reformulações, pelo atendimento da faixa 1, na modalidade PMCMV Empresas. O mesmo ocorreu com o Programa Crédito Solidário (PCS), que passou a constituir a modalidade de atendimento às entidades sem fins lucrativos.

O programa dispõe de cinco linhas ou modalidades de ação⁶⁵, compreendidas em dois subprogramas, cujas diretrizes e regras operacionais encontram-se estabelecidas no Decreto nº 7.795, de 24 de agosto de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. No âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana, para a faixa 1, o programa disponibiliza, além das duas modalidades mencionadas, o PMCMV Oferta Pública.

No PMCMV Empresas, os empreendimentos resultam da oferta e produção direta de novas unidades habitacionais por construtoras privadas, cujos projetos são comprados pela

⁶⁴ Ver Fix e Arantes (2009).

⁶⁵ A descrição que será realizada refere-se à segunda fase do programa, já com valores operacionais e metas ampliadas. Além desses ajustes, o PMCMV II, instituído pela Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011, aprimorou as especificações das unidades habitacionais e definiu mais claramente os critérios das modalidades ofertadas. Das mudanças introduzidas, destacam-se: a permissão de uso de terrenos pendentes de regularização fundiária para casos de reassentamento; a aprovação de uso misto em empreendimentos do programa; e o lançamento do Minha Casa Melhor, linha de crédito especial para as famílias beneficiadas no valor de até R\$ 5 mil para a compra de imóveis, eletrodomésticos e eletroeletrônicos.

CEF com recursos do FAR⁶⁶, sem implicar gastos de incorporação imobiliária e comercialização e risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades para as empresas, como definem Fix e Arantes (2009).

Uma vez concluídas, as unidades são alienadas pela CEF às famílias selecionadas, que passam a arcar com prestações mensais no valor de 5% da renda ou R\$ 50, o que for maior, por até 10 anos. O valor máximo do financiamento é atualmente de R\$ 76 mil por unidade habitacional e varia conforme a região, localidade e tipologia. A diferença entre o valor das prestações e o do investimento é subsidiado pelo governo federal com recursos do OGU.

No PMCMV Entidades, são concedidos financiamentos, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social, a famílias organizadas em cooperativas habitacionais, associações de bairro, sindicatos e demais entidades organizadoras, habilitadas pelo Ministério das Cidades e que tenham projetos selecionados pelo próprio órgão. O financiamento se destina também à aquisição de terrenos para autoconstrução, contratação de assistência técnica para elaboração e execução de projetos e requalificação de imóveis. O comprometimento da renda familiar é o mesmo da modalidade anterior, assim como o valor máximo de financiamento. Os projetos aprovados, respeitados os limites operacionais, são executados ou acompanhados pelas entidades organizadoras e pelos beneficiários.

Na terceira modalidade, o PMCMV Oferta Pública ou Sub-50, que envolvia os poderes públicos locais, de municípios com até 50 mil habitantes, diretamente na execução dos empreendimentos, na condição de proponentes, encontra-se atualmente suspensa, segundo o Entrevistado 8, após comprovação de caso de improbidade. Encerrando as modalidades previstas no subprograma urbano, para as faixas 2 e 3, o programa disponibiliza financiamentos habitacionais facilitados à pessoa física com recursos onerosos e não onerosos do FGTS.

Por fim, dentro do Programa Nacional de Habitação Rural, se inscreve o PMCMV Rural, destinado ao financiamento, com recursos do OGU e do FGTS, de projetos de

⁶⁶ Segundo Entrevistado 8, aproveitou-se a normativa já existente para o FAR para dar celeridade ao lançamento do PMCMV Empresas.

produção ou reforma de unidades habitacionais apresentados por agricultores familiares e trabalhadores rurais, organizados de forma associativa, com renda anual de até R\$ 60 mil⁶⁷.

A análise desenvolvida na segunda parte deste capítulo se restringe ao primeiro subprograma, em função do recorte urbano, e se concentra na modalidade PMCMV Empresas, para a qual o programa destinou inicialmente 97% do volume de subsídio público, segundo Fix e Arantes (2009), e que ainda responde pela parcela mais significativa das operações ativas, segundo o Entrevistado 8.

O PMCMV, em seis anos de execução, atingiu a marca de R\$ 230,3 bilhões de investimento entre subsídios e financiamentos, beneficiando mais de 6,4 milhões de pessoas. O programa superou a meta de contratação estabelecida para as fases 1 (2009-2011) e 2 (2012-2014), contratando 3,65 milhões de unidades habitacionais, sendo 46% delas destinadas a famílias na faixa 1 e 41% contratadas na faixa 2. O desempenho na faixa 1 pode ser atribuído à decisão de ampliar de 40% para 60% a parcela do investimento destinada a esse segmento no lançamento do PMCMV 2⁶⁸.

Das unidades contratadas, foram entregues 50,4%. Porém a entrega não tem acompanhado a contratação no que se refere à distribuição por faixas de renda, segundo o Entrevistado 7, porque o mercado continua não viabilizando a produção no segmento de baixa renda. Até meados de 2013, segundo aponta o Ministério das Cidades (2013), apenas 27,3% das unidades entregues haviam beneficiado efetivamente famílias enquadradas na faixa 1, o restante se concentrava na faixa 2⁶⁹.

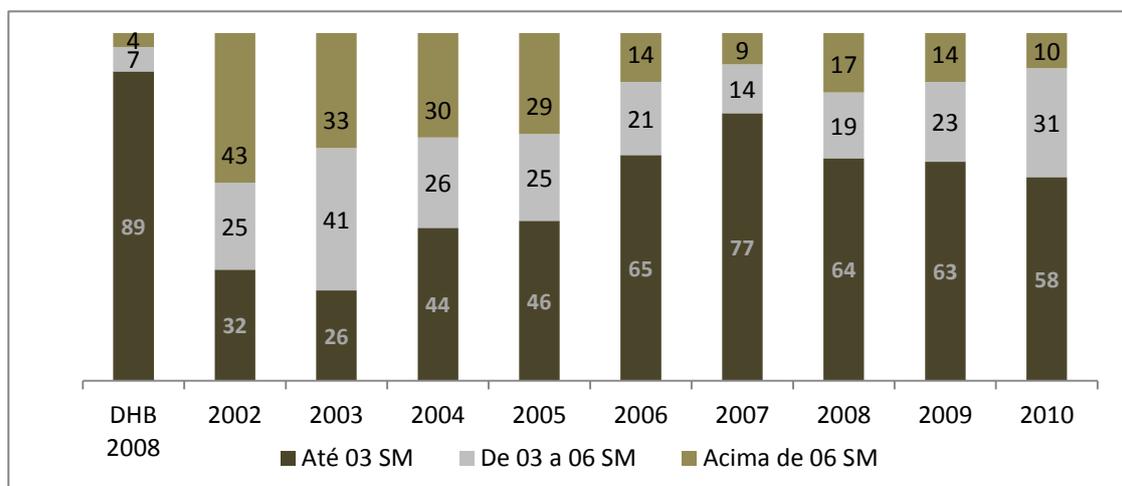
A Figura 4 ilustra a evolução do atendimento habitacional – não restrito ao PMCMV – por faixa de renda. O investimento nas faixas 1 e 2 atingiu seu maior patamar em 2007, com destaque para o segmento até 3 salários mínimos. O nível de investimento foi mantido nos anos seguintes, mas com a ampliação da participação da faixa 2.

⁶⁷ As informações foram extraídas do Decreto nº 7.795, de 24 de agosto de 2012, Caixa Econômica Federal (2012) e Ministério das Cidades (2013).

⁶⁸ Dados apresentados pela Secretária Nacional de Habitação, Inês Magalhães, no seminário *Habitar* (www.forumhabitar.com/) promovido pela Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, em novembro de 2014.

⁶⁹ Cumpre mencionar que, com a ampliação da renda no cenário macroeconômico, as famílias até então sem capacidade de acesso ao financiamento habitacional, como previsto no PlanHab, começam a se deslocar para o limiar da faixa 2, podendo ser atendidas nesse segmento, como evidenciou Entrevistado 2. De qualquer forma, o centro do déficit, que corresponde a 73,6%, situa-se ainda na faixa 1 (IPEA, 2012).

Figura 4 – Evolução dos investimentos em habitação: percentual de unidades/atendimento por faixa de renda



Fonte: CEF (Quadro-Prezi de 20/08/10 e Relatório Semanal PMCMV de 31/08/10) e MCidades (OGU 31/08/10). Extraído de Maricato (2014).

O alto grau de execução do programa, se comparado ao PAC UAP, combina-se a uma impressionante capilaridade, com empreendimentos distribuídos em todos os 26 estados e em 5.310 municípios. Diante dos resultados apresentados, o programa se consolidou como um modelo célere e abrangente de provisão de moradia, estando ainda mais alinhado ao projeto desenvolvimentista de governo, consagrado no governo Dilma, que privilegia produção em escala com impactos imediatos sobre a economia.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DOS ARRANJOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS

O modelo analítico empregado para a caracterização do PMCMV e do PAC UAP foi adaptado da metodologia elaborada por Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014) para analisar a coordenação federativa nas políticas públicas brasileiras implementadas nas últimas décadas. Essa metodologia também foi aplicada para a descrição do SNHIS, entre outros sistemas nacionais.

O estudo desenvolvido pelas autoras mostrou-se adequado aos propósitos desta pesquisa por duas razões: as variáveis utilizadas serviram como base para a construção da matriz de categorias de análise apresentada a seguir e a aplicação prévia do método à descrição do SNHIS contribuiu para a presente análise. Nesse sentido, um dos objetivos é identificar as interfaces entre os arranjos institucionais dos dois programas e o modelo de governança do SNHIS.

Foram incorporadas à matriz outras categorias de análise consideradas relevantes para a institucionalidade do SNHIS e do PlanHab, que também podem revelar possibilidades de coordenação vertical, de articulação e complementariedade de ações e recursos humanos, tecnológicos e financeiros, e de fortalecimento das capacidades estatais, sobretudo das gestões locais. No Quadro 5, segue a caracterização dos dois programas por categoria analítica, e, na sequência, observações e reflexões a respeito do conteúdo sistematizado.

Quadro 5 – Síntese da caracterização dos programas PAC UAP e PMCMV

		CATEGORIAS DE ANÁLISE					
		Competências	Articulação	Financiamento	Adesão	Envolvimento de atores não estatais	Monitoramento
PROGRAMAS FEDERAIS ESTRUTURANTES DA PNH	PMCMV	<p>Governo federal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regulamentação das normas e procedimentos; - Definição de diretrizes, parâmetros e limites operacionais; - Financiamento, operado pela CEF; - Aprovação dos projetos apresentados pela iniciativa privada e acompanhamento da execução. <p>Governos subnacionais (facilitadores):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cadastro e seleção dos beneficiários; - Provisão de infraestrutura urbana e equipamentos públicos; - Realização do trabalho social; - Ações facilitadoras e redutoras de custos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausência de instâncias de pactuação institucionalizadas; - Diálogo fragmentado e pontual; - Protagonismo da CEF na relação com gestores municipais e estaduais; - Desarticulação com o planejamento local. 	<ul style="list-style-type: none"> - Repasse direto para a iniciativa privada; - Financiamento subsidiado ao público com recursos do OGU e do FGTS; - Modelo de financiamento a projetos. 	<p>Não há condicionalidades prévias, mas sim compromissos com o desempenho das obrigações firmadas em termo de adesão.</p>	<p>Protagonismo da iniciativa privada no desenho e na execução do programa e déficit de participação social.</p>	<p>Sistema de monitoramento centralizado, intensivo e contínuo.</p>

*Continuação

		CATEGORIAS DE ANÁLISE					
		Competências	Articulação	Financiamento	Adesão	Envolvimento de atores não estatais	Monitoramento
PROGRAMAS FEDERAIS ESTRUTURANTES DA PNH	PAC UAP	<p>Governo federal: -Regulamentação das normas e procedimentos; - Definição de diretrizes e parâmetros gerais; - Financiamento, operado pela CEF; - Acompanhamento e monitoramento da execução dos projetos.</p> <p>Governos subnacionais: - Protagonistas na definição e execução dos projetos.</p>	<p>- Ausência de instâncias de pactuação institucionalizadas;</p> <p>- Momentos concentrados de pactuação;</p> <p>- Protagonismo da CEF na relação com os gestores municipais e estaduais;</p> <p>- Aproveitamento da rede descentralizada de agentes operadores e dos conselhos e fundos;</p> <p>- Maior articulação com o planejamento local.</p>	<p>- Transferências obrigatórias aos estados e municípios com recursos não onerosos do OGU e do FNHIS, acrescidas de contrapartida dos entes e de recursos onerosos do FGTS e do FAT para financiamento;</p> <p>- Modelo de financiamento a projetos.</p>	<p>- Cumprimento das regras de adesão ao SNHIS somente na modalidade FNHIS;</p> <p>- Nas demais modalidades, há compromissos com o desempenho das obrigações firmadas em termo de compromisso.</p>	<p>Envolvimento da sociedade civil (entidades associativas e beneficiários) na elaboração e implementação dos projetos.</p>	<p>Sistema de monitoramento centralizado, intensivo e contínuo.</p>

3.2.1 A distribuição de competências entre os níveis de governo

Ambos os programas envolvem um conjunto de burocracias estatais cujas atribuições e aportes de recursos encontram-se definidos em manuais de instrução estabelecidos pelo Ministério das Cidades, no caso das ações do PAC UAP, e no Decreto nº 7.795, de 24 de agosto de 2012, no caso do PMCMV.

Os dois programas são geridos pelo Ministério das Cidades, responsável pelos processos de seleção das propostas, pela definição de normas, limites operacionais e critérios técnicos para a apresentação e implementação dos projetos, pela consignação dos recursos e pelo acompanhamento de sua execução, assim como de seus resultados.

A operação fica a cargo da CEF, mandatária da União nos repasses dos recursos do OGU e gestora do FGTS e do FAR. A instituição financeira é responsável pela análise e contratação dos projetos, pela definição das regras de operacionalização dos repasses e financiamentos, pela execução orçamentária dos termos de compromisso, pelo acompanhamento das obras e realização da prestação de contas. No desempenho de suas funções de agente financeiro, a CEF ganha reforços do Banco do Brasil e do BNDES.

Ainda na esfera federal, uma vez integrados ao PAC, os dois programas encontram-se submetidos a uma estrutura de coordenação intragovernamental (que terá destaque mais adiante neste capítulo), centralizada na Casa Civil, responsável pela definição de diretrizes estratégicas, pela ratificação das propostas selecionadas pelo ministério setorial e pelo acompanhamento e monitoramento intensivo dos programas (PIRES; GOMIDE, 2014).

A diferença entre os dois programas, quando se trata da distribuição de atribuições, está na definição dos proponentes e agentes executores das intervenções. No PAC UAP, os poderes públicos estaduais e municipais são os responsáveis pela apresentação dos projetos e execução de todos os trabalhos necessários à consecução das propostas aprovadas, da contratação das empresas construtoras ao cadastro e seleção das famílias.

Já o PMCMV confere à iniciativa privada o protagonismo na execução do programa. Aos estados e municípios, o governo federal atribuiu o papel de facilitador e articulador na implantação do programa que, em termos operacionais, se traduziu nos encargos pela organização da demanda, pela provisão de infraestrutura urbana e equipamentos públicos no entorno dos empreendimentos e pela realização do trabalho técnico social.

Essa diferença está relacionada, em parte, à trajetória dessas políticas na história habitacional no Brasil. A política nacional de urbanização de favelas, como observado anteriormente, se inspirou em iniciativas concebidas pelos poderes públicos locais, cuja prática e abrangência o governo federal decidiu ampliar por meio do apoio técnico e financeiro às instâncias executoras. Ademais, o PAC UAP incorporou ações praticadas no SNHIS, cuja orientação também é a de privilegiar os níveis subnacionais na elaboração e execução das ações.

Por outro lado, os programas de produção habitacional foram historicamente implementados pelo governo central e, por serem mais cobiçados pela iniciativa privada, foram mais permeáveis a uma articulação direta desta com o Executivo federal na definição e execução dos empreendimentos. Não menos importante para compreender essa diferença é a decisão de privilegiar na execução do PMCMV atores capazes de conferir maior agilidade ao programa.

A distribuição de competências entre os participantes nos arranjos institucionais dos programas tem reflexos sobre o grau de centralização dos processos decisórios e sobre a capacidade dos governos locais influírem em seu desenho e implementação (PIRES; GOMIDE, 2014). No PAC UAP, o envolvimento dos poderes públicos, na condição de proponentes e executores das ações, reduz a incidência de definições unilaterais, por exemplo, na identificação das áreas e dos projetos prioritários.

Os projetos de investimento do programa e os critérios para a alocação dos recursos foram, inicialmente, definidos em conjunto com os governantes dos 26 estados, do distrito federal e dos municípios de grande porte, onde se concentram os complexos de favelas, convidados a participar de dois ciclos de reuniões por dois meses (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010b).

Buscava-se através da articulação federativa potencializar a capacidade do investimento público. Em um primeiro momento, foi definido que os investimentos seriam focalizados nos grandes assentamentos, como o Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, e o

Complexo Billings e Guarapiranga, em São Paulo, que receberam R\$ 938,9 milhões e R\$ 1,07 bilhão de investimentos, respectivamente⁷⁰.

Para os projetos selecionados naquele momento, foram elencados como critérios de priorização: intervenções com previsão de investimento superior a R\$ 10 milhões; áreas cuja abrangência envolvesse mais de um ente da Federação, critério que privilegiava a articulação e a integração territorial; projetos envolvendo mitigação de danos ao meio ambiente; eliminação de gargalos na infraestrutura logística do país e/ou aproveitamento do patrimônio da União; e casos de complementação de obras já iniciadas.

Na sequência, a gestão colegiada do PAC definiu a abertura de seleções públicas anuais, cujas prioridades e os critérios já não foram pactuados com os poderes públicos locais, para propostas de atendimento a assentamentos de menor porte, beneficiadas com aporte de R\$ 21,4 bilhões, até 2010, sendo R\$ 15,5 bilhões oriundos do OGU e R\$ 5,9 bilhões do FGTS e FAT⁷¹.

Diferente do PAC UAP, os critérios para a distribuição dos recursos entre as unidades da Federação no PMCMV foram definidos exclusivamente no Executivo federal, considerando a distribuição do déficit habitacional e alguns aspectos facilitadores e redutores de custos, que poderiam ser apresentados pelas instâncias locais, conforme o art. 4º do Decreto nº 7.795, de 24 de agosto de 2012.

Seriam priorizados projetos em estados e municípios onde fossem observados aportes financeiros adicionais; doação de terrenos em áreas consolidadas; existência prévia de infraestrutura urbana e equipamentos públicos; implantação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade voltados ao controle da retenção de áreas urbanas ociosas; e prática de medidas de desoneração tributária para construções destinadas à habitação de interesse social.

O governo federal tinha a expectativa, segundo o Entrevistado 2, de que os gestores estaduais e municipais participassem efetivamente da implantação do programa, explorando

⁷⁰ Dados apresentados pela Secretária Nacional de Habitação, Inês Magalhães, no seminário *Habitar* (www.forumhabitar.com/) promovido pela Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, em novembro de 2014.

⁷¹ Atualmente, têm sido discutidos no âmbito da gestão do programa os efeitos da pulverização dos recursos nessa modalidade pelo território nacional. (Apresentação da Secretária Nacional de Habitação, Inês Magalhães, no seminário *Habitar* (www.forumhabitar.com/) promovido pela Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, em novembro de 2014.

suas potencialidades e adaptando-se ao novo papel de indutor e articulador. Na prática, os entes federados responderam a essa expectativa de formas variadas. Poucos de fato foram capazes de explorar sua margem de atuação, como aponta o Entrevistado 7. Aqueles com reduzida capacidade orçamentária para contribuir com aportes financeiros e desoneração tributária foram induzidos a competir pelos projetos e investimentos, valendo-se de concessões às legislações urbanísticas.

Alguns entrevistados evidenciaram a dificuldade que os poderes locais enfrentam para exercer adequadamente suas competências no que se refere à regulação do uso e ocupação da malha urbana e ao licenciamento dos projetos diante da pressão da iniciativa privada, não raro, mediada institucionalmente. Esse aspecto será melhor examinado na seção 3.2.5.

Entre os governos estaduais e municipais que conseguiram cumprir com essas expectativas e introduzir inovações ao desenho da política, destacam-se o governo municipal do Rio de Janeiro e o governo estadual de São Paulo, os maiores contratantes do PMCMV nos respectivos níveis (FREITAS; ROSA, 2013).

Conforme narrativa realizada pelo Entrevistado 3, a produção habitacional no município do Rio de Janeiro era quase nula em 2009, pois a atuação da Secretaria Municipal de Habitação (SMH Rio) havia se concentrado até aquele momento no Programa Favela-Bairro, cujo foco eram projetos de urbanização sem reassentamento (DENALDI, 2007). O governo eleito nesse período diagnosticou a necessidade de intensificar essa produção justamente quando o governo federal anunciou o PMCMV, o que explica a ampla aderência da política habitacional do município ao programa.

A prefeitura municipal do Rio de Janeiro foi a primeira a assinar, em 2009, o termo de adesão ao PMCMV, por meio do qual foram contratadas mais de 66 mil unidades habitacionais, até 2013, 50% delas para a faixa 1, o que revela desempenho expressivamente melhor do que a média nacional para este segmento de renda⁷². Segundo o mesmo entrevistado, a gestão da SMH Rio logo percebeu que, para viabilizar o programa no município, era imperativo o envolvimento direto do governo municipal, que se efetivou em quatro frentes: tributos, terrenos, projetos e cadastramento das famílias.

⁷² Dados extraídos do portal da prefeitura do Rio de Janeiro (www.rio.rj.gov.br/web/smh/minha-casa-minha-vida) e corroborados pelo Entrevistado 3.

Entre os incentivos tributários, o governo local estabeleceu a isenção do ISS e do ITBI para as construtoras envolvidas nos empreendimentos destinados às faixas 1 e 2 do programa e redução de 50% desses impostos para empreendimentos destinados à faixa 3, além do cancelamento das dívidas de IPTU para terrenos e imóveis transformados em habitação social no Centro e na Zona Norte da cidade. Outros municípios têm adotado incentivos fiscais semelhantes a esses, sobretudo a concessão de isenção do pagamento do IPTU às unidades habitacionais do PMCMV na faixa 1.

Identificada como a forma de intervenção com maior impacto sobre os resultados do programa, a busca ativa por terrenos, no caso da SMH Rio, envolveu tanto a negociação de terrenos da União com órgãos do governo federal quanto a identificação de terrenos próprios para doação. Algumas áreas foram adquiridas pela prefeitura e outras pelo setor privado, estimulados pelo poder público local. Corroborando com o entendimento do governo federal, o Entrevistado 3 avalia que, sem a doação de terrenos pelo poder público, dificilmente os empreendimentos serão executados em territórios mais bem inseridos na malha urbana, onde o custo do terreno é alto⁷³.

Na terceira frente, a SMH Rio adequou sua estrutura para agilizar a aprovação de projetos, instituindo, por meio de decreto, um grupo de trabalho, exclusivamente dedicado a acolher e aprovar os empreendimentos do PMCMV, que reúne especialistas dos órgãos pelos quais os projetos deveriam passar *a priori*. Por fim, no que diz respeito ao cadastramento das famílias, função a que se restringe a maior parte dos governos municipais, a SMH Rio explorou a concessão que o programa abre às famílias reassentadas, para as quais destinou mais da metade dos empreendimentos contratados na faixa 1⁷⁴.

Outra inovação do governo municipal do Rio de Janeiro foi a elaboração de um caderno de encargos e orientações⁷⁵, a ser observado pelos empreendedores privados, para o licenciamento dos projetos no município. O material define as áreas permitidas para a

⁷³ O governo estadual de Minas Gerais, em projeto de lei encaminhado à Assembleia Legislativa, que cria novos mecanismos de regulação do solo do território metropolitano, também propõe complementação ao programa por meio da oferta de terra. Notícia disponível em: <www.oempreiteiro.com.br/Publicacoes/13412/Projeto_de_lei_regula_solo_para_elevar_oferta_de_moradia.asp>.

⁷⁴ O poder público local é autorizado a estabelecer prioridades no cadastramento das famílias que, uma vez cadastradas, são selecionadas mediante sorteio. O programa permite, no entanto, que o governo municipal destine unidades dos empreendimentos diretamente a famílias reassentadas.

⁷⁵ Prefeitura do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Habitação. *Minha Casa Minha Vida no Rio: Recomendações, Orientações e Caderno de Encargos para Habitação Sustentável*. Rio de Janeiro: SMH/PCRJ, 2009.

construção, observadas as diretrizes e os parâmetros urbanísticos definidos pela lei de zoneamento do município⁷⁶; o procedimento para a obtenção da licença; o enquadramento dos empreendimentos segundo categorias e faixas de renda; as recomendações para a elaboração dos projetos, com vistas à sustentabilidade ambiental, econômica e social das moradias construídas; e os procedimentos gerais para a execução das obras contratadas.

O caderno, da mesma forma que o esforço em identificar vazios urbanos, pretende restringir a discricionariedade dos empreendedores privados na escolha dos terrenos. No entanto, como observado pelo Entrevistado 4, essas iniciativas não têm sido suficientes para assegurar uma adequada localização a todos os empreendimentos do programa no município. A implementação do PMCMV na cidade do Rio de Janeiro não está imune aos problemas associados ao programa⁷⁷, mas cumpre destacar as inovações introduzidas pela atuação do poder público local, cuja avaliação dos resultados está para além dos objetivos desta dissertação.

O que se percebe no desenho institucional dos dois programas é a não diferenciação entre os governos estaduais e municipais, no que tange às responsabilidades pela realização da política. Essa evidência releva uma desarmonia com o SNHIS, o qual busca avançar na consolidação do papel do estado como articulador e capacitador, e corrobora com o diagnóstico recorrente na literatura de que há uma indefinição do papel dos estados no novo sistema federativo (GONÇALVES; LOTTA; BITELMAN, 2014).

Algumas experiências, como a do estado de São Paulo, mostram ser possível avançar na concepção de catalisador do desenvolvimento institucional das esferas locais. O governo estadual, por meio da Secretaria de Habitação (SH-SP), desenvolve ações de apoio às gestões locais na elaboração de seus PLHIS e na implementação de sistemas de informações habitacionais⁷⁸, além das parcerias com os governos municipais na execução de programas e intervenções (TRANI; SOUZA, 2013).

⁷⁶ Decreto nº 322, de 03 de março de 1976.

⁷⁷ Empreendimentos entregues sem infraestrutura e equipamentos básicos consolidados no entorno; empreendimentos em áreas com insuficiência de serviços públicos urbanos, como transporte e coleta de lixo; venda e apropriação das unidades habitacionais para fins indevidos; problemas relacionados à gestão condominial e, no caso específico do Rio de Janeiro, a tomada dos conjuntos por milícias e organizações criminosas, aspecto ressaltado pelo Entrevistado 6.

⁷⁸ O HABISP e o SIHISB, mencionados anteriormente, foram desenvolvidos com o apoio técnico e financeiro do GESP.

A SH-SP compreende uma estrutura institucional que permite a participação mais qualificada do governo estadual na PNH e, portanto, nos dois programas em questão. Fazem parte desse arcabouço a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), que cumpre o papel de operador da produção de moradias para a população de baixa renda no estado e, desde 2011, a Agência Paulista de Habitação Social (Casa Paulista), criada para acelerar o atendimento à demanda na produção habitacional, por meio de parcerias com poderes públicos e com a iniciativa privada, a exemplo das Parcerias Público-Privadas⁷⁹ (SÃO PAULO, 2013).

Segundo o Entrevistado 7, o eixo estruturador da política habitacional do estado e do arcabouço institucional que a sustenta é o ICMS-Habitação, mencionado no capítulo anterior, que nos últimos três anos somou mais de R\$ 1 bilhão de recursos cativos anuais para a operação da política. Esse recurso permitiu à CDHU, além de sobreviver ao período de falências de seus pares na década de 1990, implementar um modelo de política de subsídios para famílias com renda mensal de até 5 salários mínimos, que se sustenta após mais de duas décadas.

O volume de investimentos em habitação, previstos em R\$ 7,9 bilhões entre 2012 e 2015, é o principal diferencial da política estadual. Os recursos provêm do Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS) e do Fundo Garantidor Habitacional (FGH), instituídos após adesão do estado, em 2007, ao SNHIS, com vistas a organizar os recursos advindos do governo federal e da iniciativa privada. A adesão ao sistema nacional resultou também na incorporação de conselho e plano estaduais de habitação ao arcabouço institucional existente e à estrutura de planejamento do estado.

O FPHIS e a existência de recursos carimbados para a política permitiram que o estado fosse pioneiro na complementação dos subsídios destinados ao PMCMV com aporte de recursos financeiros. Em 2012, a Agência Casa Paulista firmou acordo de cooperação com o governo federal para aportar a fundo perdido R\$ 20 mil por unidade construída no programa, medida replicada recentemente pelo governo municipal de São Paulo⁸⁰. O poder público, quando aporta recursos adicionais dessa forma, amplia sua capacidade de intervenção na

⁷⁹ Política de fomento à participação do setor privado como agente financeiro e promotor de habitação de interesse social. A primeira parceria foi lançada em 2012 no centro da cidade de São Paulo, com resultados ainda incipientes.

⁸⁰ Notícia de 04/06/2014: *Prefeito sanciona Projeto de Lei que permite aporte municipal para unidades do Minha Casa Minha Vida.* Disponível em: <www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=172646>.

definição dos parâmetros de qualidade dos projetos e na negociação das áreas para a construção, de acordo com o Entrevistado 2.

Cumpre evidenciar que os recursos repassados pela Agência Casa Paulista para complementação dos subsídios federais no PMCMV, apesar de não ser uma exigência do programa nacional, são oriundos do FPHIS, o que fortalece esse instrumento na política de habitação estadual. Essa relação revela possibilidades de alinhamento do programa ao SNHIS que foram negligenciadas pelo governo federal, o que será abordado na seção a seguir.

3.2.2 Formas de interação e articulação entre os atores estatais

A pactuação entre os entes na definição dos projetos prioritários, como ocorrido no primeiro momento do PAC UAP, manifesta uma das formas de articulação possíveis entre os atores estatais no arranjo da política. Essa pactuação, no entanto, não ocorreu dentro de espaços institucionalizados de diálogo e negociação, que cumprem o papel de inibir definições unilaterais, mas em momentos específicos definidos pelo governo federal para esse propósito.

Essa tem sido a prática também na execução do PMCMV, na qual o canal de diálogo acionado de modo mais recorrente tem sido reuniões pontuais e isoladas com governantes de localidades a partir de um determinado porte de investimento, para a discussão sobre os projetos em curso em seus respectivos territórios. Os executivos locais, recebidos pela Secretaria Nacional de Habitação ou pela Secretaria do PAC/Ministério do Planejamento, quando as obras apresentam entrave de maior complexidade, são dessa maneira envolvidos na solução de problemas.

Diálogo mais amplo, apesar de igualmente efêmero, foi constituído no final da primeira fase do programa para debater os impasses enfrentados em sua execução e pensar melhorias conjuntas para a fase seguinte. Segundo o Entrevistado 4, os municípios já estão sendo convidados para discutir a terceira fase, o que revela a tentativa do governo federal de ampliar o envolvimento dos entes no redesenho do programa, cuja formulação foi inteiramente centralizada. De todo modo, não se verificou na fala dos atores governamentais qualquer sinal de se institucionalizar canais ou espaços para um diálogo permanente.

A articulação mais regular, tanto no PMCMV quanto no PAC UAP, tem sido atribuída ao agente operador, a CEF, que nos últimos anos, com a expansão dos programas sociais e de

infraestrutura urbana, teve suas funções largamente ampliadas. Sua estrutura tem sofrido alterações⁸¹ e seu quadro tem sido diversificado para atender às demandas e especificidades dos ministérios aos quais presta serviço como mandatária, que são atualmente 18 órgãos, segundo relata o Entrevistado 1.

Um dos principais atributos da CEF para a operação, seja do SNHIS, seja dos programas em questão, é sua rede descentralizada de agências e unidades com corpo técnico em todo o território nacional, que acabam atuando como representantes do governo federal no monitoramento *in loco* das ações e na interlocução com os poderes públicos estaduais e municipais.

Na condição de interlocutora principal, coube à CEF articular a adesão dos entes estaduais e municipais ao PMCMV e intermediar a relação entre estes e os agentes privados. Com o PMCMV, a CEF estende essa interlocução para os movimentos sociais, com quem o diálogo era tradicionalmente mediado pelos governos locais, que acumularam expertise técnica e política com as ações de urbanização e requalificação habitacional em regime de mutirão.

Iniciativas como a criação e expansão de equipes técnicas multidisciplinares para a prestação de assistência técnica aos municípios e o desenvolvimento de estudos, no intuito de conhecer melhor as realidades e fragilidades locais, qualificam sua ação para operar como mandatária dos programas e a fortalecem como instituição política para além de financeira (BRASIL, 2010).

A grandiosidade da CEF preocupa alguns atores envolvidos na política. Segundo narra o Entrevistado 7, a opção quando da falência do BNH de fortalecer um agente operador central resultou na desestruturação de uma rede nacional de estruturas descentralizadas – as COHABs – constituída para a operação dos financiamentos e repasses da política de produção habitacional. A partir de 2005, com a política de adesão ao SNHIS, essa rede ganhou o reforço dos fundos e conselhos estaduais e municipais de habitação, responsáveis por diversificar as ações (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014).

⁸¹ Exemplo disso é a criação recente na estrutura federal da CEF de uma coordenação do PAC na Vice-Presidência de Governo, responsável pelas operações do PAC UAP, apartada da Vice-Presidência de Habitação, que centraliza o PMCMV, sendo o critério principal para essa divisão o agente tomador de recursos.

No entanto, a decisão pela centralização, em vez do fortalecimento dessa rede existente, vigora ainda com mais força no desenho do PMCMV, cuja orientação de produzir com celeridade não deixa espaço para a capacitação dos entes locais e tampouco para a recuperação dos órgãos operadores (FIX; ARANTES, 2009). A Associação Brasileira de COHABs e Agentes Públicos de Habitação (ABC) e o Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano (FNSHDU) têm insistido no potencial subaproveitado dessa estrutura existente, assim como da modalidade Sub-50, que envolve diretamente o poder público⁸².

Não há mecanismos previstos no PMCMV para incentivar os estados e municípios a recorrerem aos conselhos gestores para ratificar as intervenções relativas ao programa, que se traduz no déficit de participação social abordado na seção 3.2.5. No caso do PAC UAP, como há ações do FNHIS incorporadas ao programa, parte de suas intervenções passa necessariamente pelo crivo dos conselhos gestores. Mesmo as intervenções em outras ações – PPI, Pró-Moradia e PMI – têm sido objeto de discussão nessas instâncias, quando consolidadas, uma vez que se relacionam mais fortemente aos planejamentos locais e às ações próprias do município e do estado.

O PMCMV, quando atribui papel coadjuvante aos governos estaduais e locais, não ameaça necessariamente o discurso oficial do governo federal, que reconhece o protagonismo estratégico dos entes locais na implementação da PNH, uma vez responsáveis por ações complementares às estratégias federais e pela adequação das políticas centrais às especificidades e demandas locais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008). Isso ocorre quando não se vê cumprida a articulação das intervenções do programa ao planejamento local. Como resume Magalhães (2013):

O Ministério das Cidades não pode substituir o município na condição de gestor do seu território. É papel do município induzir que novos empreendimentos dialoguem com as prioridades de atendimento apontadas no planejamento habitacional local, e que o porte e os tipos de empreendimentos sejam adequados às características da cidade, sua capacidade de atendimento de infraestrutura e serviços urbanos. Isso é fundamental para garantir a sustentabilidade social dos empreendimentos e passa pela incorporação, na prática, da tão desejada intersetorialidade na implementação da política de Habitação (MAGALHÃES, 2013, p. 25).

O PAC UAP avança um pouco mais nesse sentido. O manual de instruções para o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários do FNHIS estabelece, entre os critérios para seleção de propostas, que os municípios possuam planos

⁸² Ver *Revista Brasileira da Habitação*, Brasília, ano 6, nº 7, novembro de 2014.

desenvolvidos no âmbito de outros programas, como nos programas nacionais Prevenção e Erradicação de Riscos e Regularização Fundiária Sustentável, e que as intervenções sejam consideradas prioritárias pelos conselhos municipais ou estaduais de habitação.

Já o manual de instruções do PPI – Intervenções em Favelas estabelece entre suas diretrizes gerais, além da integração com outras políticas públicas sociais, a compatibilização das propostas com o Plano Diretor Municipal, o Plano Local ou Estadual de Habitação e outros instrumentos de planejamento previstos no Estatuto da Cidade. Algumas exigências, como a obrigatoriedade da regularização fundiária, já mencionada, cumprem também o papel de estimular a utilização desses instrumentos.

O termo de adesão ao PMCMV chega a explicitar o incentivo a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a observância do Plano Diretor e dos planos habitacionais, quando existentes, no diagnóstico da demanda por equipamentos e serviços públicos. Na prática, no entanto, os empreendimentos do programa são executados a despeito da existência de ZEIS e de áreas mapeadas para sua inserção, segundo confirmam alguns entrevistados, e em detrimento do planejamento urbano local (MARICATO, 2014).

Como mencionado na seção anterior, o estímulo à competição entre os municípios pelos projetos e investimentos, desacompanhado de exigências ou mecanismos concretos de adequação à legislação urbana, conduz os entes federados locais a flexibilizarem em demasia a aplicação dos instrumentos de planejamento, como já havia sido antevisto por Fix e Arantes (2009).

As intervenções não são definidas como parte da estratégia local de desenvolvimento urbano, da mesma forma o programa não foi definido como parte da estratégia traçada no PlanHab, orientada pelos paradigmas da descentralização, da participação social e do planejamento integrado de longo prazo. Os planos municipais e estaduais de habitação, assim como o PlanHab, começam agora a ser revistos no sentido de incorporar a execução do PMCMV e tentar equacionar sua rapidez, escala e características⁸³.

⁸³ O governo federal tem aconselhado os estados e municípios a revisarem seus planos e arranjos institucionais para que esses incorporem a execução do PMCMV. Informação extraída da Apresentação da Secretária Nacional de Habitação, Inês Magalhães, no seminário *Habitar* (www.forumhabitar.com/) promovido pela Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, em novembro de 2014.

Nas palavras de Bonduki (2009, p. 8),

Ao publicizar o novo programa antes de apresentar o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) – uma estratégia de longo prazo para equacionar o problema habitacional, formulada e debatida por um ano e meio, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação, que estava pronta para ser publicada em janeiro de 2009 –, o governo perdeu uma excelente oportunidade para mostrar como uma ação anticíclica poderia se articular com uma estratégia estrutural para atacar um problema brasileiro crônico, no âmbito de um projeto nacional de desenvolvimento com inclusão social.

Em relação à articulação dos programas às agendas locais, foi possível constatar que os estados e municípios, mesmo aqueles com maior capacidade institucional e orçamentária, estão deixando de desenvolver políticas próprias para privilegiar ações no interior dos programas nacionais, que revelam-se muito atraentes em função do volume de recursos disponíveis e das unidades financiadas.

Apesar de complementares no equacionamento das necessidades habitacionais, os programas federais não suprem as demandas por soluções diversificadas, que continuam existindo nos territórios. O efeito indutor do governo federal, nesse caso, conduz à desmobilização dos entes federados na execução de ações alternativas adequadas às especificidades das necessidades habitacionais locais, como o apoio a empreendimentos autogestionários, a recuperação de imóveis construídos em áreas centrais e a locação social, para citar as mais recorrentes.

Todas as intervenções recentes no tecido urbano da cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, mesmo aquelas inscritas no Programa Morar Carioca⁸⁴, têm participação do governo federal, seja por meio do PAC Favelas ou do PMCMV. O alinhamento ao governo federal, não se reproduz na relação com o governo estadual, com o qual não há nenhuma parceria firmada, segundo o Entrevistado 3. Mesmo nas áreas submetidas à intervenção conjunta, como o Complexo do Alemão, os empreendimentos estão claramente separados entre as instâncias de governo.

O governo municipal de São Paulo, segundo relata o Entrevistado 4, tampouco tem realizado ações somente com recursos próprios, desde que o governo federal voltou a financiar a habitação. A diferença em relação ao Rio de Janeiro é que persistem ações de regularização fundiária e desenvolvimento institucional em parceria com o estado, sem a

⁸⁴ Política de urbanização de assentamentos precários, lançada pelo governo municipal em 2010, a partir do redesenho do Programa Favela-Bairro. Além de parcerias com o governo federal, o programa ainda conta com recursos do BID. É o carro-chefe da política própria do município, que mantém o Projeto Mutirão e a política de regularização fundiária, esta articulada prioritariamente às ações do PAC UAP.

participação do governo federal, e que os projetos conjuntos de intervenção, sobretudo no PAC UAP, envolvem articulação efetiva entre o município e o estado.

São exceções os municípios, como São Bernardo do Campo, que preservam algumas ações desvinculadas dos programas federais e financiadas com recursos próprios, desde que a gestão municipal conseguiu ampliar a fatia do orçamento destinado à habitação, para algo em torno de 7%. O Entrevistado 10 atribui a atuação do governo local na área à reestruturação, suscitada em grande medida pela adesão ao SNHIS, da política municipal de habitação e do arcabouço institucional que a sustenta.

3.2.3 Modelo de financiamento – fontes e fluxo de repasse dos recursos

O modelo de financiamento idealizado quando da construção do SNHIS e elaboração do PlanHab, assim como o prevalecente nas políticas de saúde pública e assistência social, fundamenta-se no repasse de recursos fundo a fundo. Seus idealizadores, de acordo com relato do Entrevistado 5, propunham uma transição, até que os entes se capacitassem técnica e institucionalmente, de um modelo centralizado de aprovação de projetos para um modelo descentralizado de financiamento, no qual os recursos seriam repassados aos fundos estaduais e locais para a execução de prioridades definidas nos respectivos planos conforme linhas programáticas nacionais.

O funcionamento adequado desse sistema fundo a fundo estava condicionado à combinação de recursos onerosos e não onerosos dos três níveis de governo e à garantia de recursos orçamentários carimbados para a política, por meio da aprovação da PEC da Moradia Digna. O modelo proposto consagra o protagonismo dos estados e municípios na política habitacional e, por essa razão, sempre despertou forte resistência entre os gestores federais afetos à centralização, segundo o mesmo entrevistado.

O PMCMV extrapola o PAC UAP e, mais ainda, o FNHIS em volume de recursos. Somente na primeira fase do PMCMV, foram aportados R\$ 55,1 bilhões, montante expressivamente maior que o investimento no PAC UAP em seus oito anos de execução, no valor de R\$ 33,1 bilhões (FREITAS; ROSA, 2013; BRASIL, 2014). Segundo dados da Lei Orçamentária Anual de 2012, foram destinados naquele ano R\$ 11 bilhões ao PMCMV, sendo 75% para o FAR, e somente R\$ 2 bilhões ao PAC UAP, dentro do qual se enquadra o FNHIS com R\$ 819,3 milhões.

No PMCMV 2, os investimentos já somam mais de R\$ 175 bilhões de recursos oriundos do OGU, FDS, FAR e FGTS⁸⁵. Por outro lado, os recursos aportados ao programa de urbanização de favelas no PAC 2 reduziram quase pela metade, apesar da meta estabelecida no PPA 2012-2015 propor investimento no valor de R\$ 30,5 bilhões, o que significaria superar o desempenho da primeira fase (BRASIL, 2013).

A diferença entre os patamares de investimentos dos dois programas estaria relacionada, segundo o Entrevistado 6, à natureza distinta dessas modalidades de intervenção, cujos tempos de realização são expressivamente díspares. Por se tratar de obras de complexa operação, em territórios irregulares, bastante adensados e de difícil inserção do Estado, dada a presença de estruturas de poder paralelas, além de implicarem intervenções variadas que passam pela negociação e articulação com atores diversos, a carteira de projetos do PAC UAP consome recursos muito lentamente, em média, 2% ao mês, nos sete anos de execução.

Já a marca do PMCMV é justamente a rapidez da produção em larga escala, que está claramente alinhada ao projeto desenvolvimentista dos últimos dois governos. Portanto, a decisão do governo federal em investir mais no PMCMV está relacionada a sua capacidade de execução, algo em torno de 70% das metas dentro dos prazos estabelecidos nos cronogramas governamentais (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014, p. 116).

A gestão dos recursos do PMCMV é desatrelada do SNHIS, uma vez que sua implementação se realiza por meio da contratação direta ao empreendedor privado, sem intermédio dos agentes públicos locais e estaduais. Os subsídios dirigidos à iniciativa privada para atender a demanda habitacional de baixa renda não passam pelo FNHIS, mas sim pelo FAR, um fundo secundário e sem conselho gestor e regulador (FIX; ARANTES, 2009).

Já a política de subsídio e as regras de financiamento ao mutuário final⁸⁶ estão alinhadas à concepção introduzida pelo PlanHab de atendimento diferenciado, com recursos onerosos e não onerosos do OGU e do FGTS, conforme perfil da demanda e capacidade de acesso ao financiamento habitacional de longo prazo.

⁸⁵ Dados apresentados pela Secretária Nacional de Habitação, Inês Magalhães, no seminário *Habitar* (www.forumhabitar.com/) promovido pela Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, em novembro de 2014.

⁸⁶ Os últimos governos mantiveram a prática do financiamento ao mutuário final introduzida no governo Fernando Henrique Cardoso por meio do PAR, do PSH e do Programa Carta de Crédito Individual.

Nesse sentido, o PMCMV prevê algumas concessões, como pagamento da primeira prestação somente na entrega do imóvel; pagamento opcional de entrada nos casos de financiamento; comprometimento máximo de 20% da renda para financiamento; acesso ao Fundo Garantidor de Habitação (FGHab) para cobertura em casos de perda de capacidade de pagamento; desoneração fiscal e de custos cartoriais; barateamento do seguro habitacional; acesso a taxas de juros reduzidas; prazo de pagamento de até 30 anos; e financiamento de até 100% do valor do imóvel. A partir dessas diretrizes, o programa prevê estratégias diferenciadas de atendimento às faixas de renda, que seguem descritas no Quadro 6.

Quadro 6 – Estratégias de financiamento e valores aportados por faixa de renda do PMCMV

Faixa de Renda	Estratégia	Fontes de Financiamento	Valores aportados	
			PMCMV 1	PMCMV 2
Faixa 1 (0-3 salários mínimos)	Financiamento subsidiado* com retorno do beneficiário (no valor máximo de 5% da renda mensal da família ou R\$ 50 por 10 anos) e desoneração tributária**	OGU	R\$ 18 bi	R\$ 45,8 bi
Faixa 2 (3-6 salários mínimos)	Financiamento com subsídio parcial, com redução dos custos do seguro habitacional, acesso ao FGHab e desoneração tributária**	OGU + FGTS	R\$ 26 bi	R\$ 74,7 bi
Faixa 3 (6-10 salários mínimos)	Financiamento com redução dos custos do seguro habitacional e acesso ao FGHab	FGTS + OGU (FGHab)	R\$ 11 bi	R\$ 16,6 bi

Fonte: Elaboração própria a partir de Whitaker (2012) e SNH/MCidades (2013)⁸⁷.

* O subsídio nessa faixa pode chegar até 94%.

** Redução de alíquota do Regime Especial de Tributação (RET) aplicável às construtoras e incorporadoras.

O PMCMV instituiu, no entanto, limites superiores aos estabelecidos pelo PlanHab para a concessão de subsídios, ampliando as faixas de renda atendidas por esse benefício. Também não incorporou a proposta do PlanHab de “subsídio localização”, que prevê um valor adicional aos empreendimentos localizados nas áreas mais centrais e consolidadas, na

⁸⁷ Os dados referentes aos valores aportados foram extraídos da apresentação “Resultados e Desafios do PMCMV”, realizada pela Secretária Nacional de Habitação, Inês Magalhães, em novembro de 2013. Disponível em: <www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/seminarios-e-outros-eventos/05-11-2013-seminario-cidadania-e-desenvolvimento-urbano-analise-das-acoes-urbanas-governamentais-no-norte-e-nordeste/resultados-e-desafios-do-programa-minha-casa-minha-vida/view>. Acesso em: outubro de 2014.

tentativa de evitar que os subsídios sejam transferidos à especulação imobiliária em novos terrenos (BONDUKI, 2009).

Esse modelo de financiamento que diferencia estratégias de atendimento conforme nível de renda não é uma inovação na política de habitação social brasileira. O próprio BNH diferenciava o segmento popular, para o qual caberia aporte de subsídios, dos segmentos de renda média, financiados com recursos do FGTS e do SBPE, no intuito de garantir o chamado equilíbrio da produção de mercado. A diferença encontra-se fundamentalmente na elevação do patamar de subsídios concedidos à população de baixa renda, que representa algo em torno de 67% do valor total⁸⁸.

A análise da política de subsídio praticada está para além dos objetivos desta dissertação, mas cumpre mencionar que alguns gestores e pesquisadores da área, apesar de reconhecerem o avanço dessa expansão, observam com preocupação os efeitos da injeção desse volume de subsídios, sem o devido planejamento urbano, no mercado imobiliário (MARICATO, 2014), e a insustentabilidade macroeconômica desse modelo de subsídios sem retorno (Entrevistado 7).

Como mencionado na seção 3.2.1, estados e municípios podem aportar subsídios complementares ao programa, no entanto, poucos são os casos verificados. A parceria com o estado de São Paulo é o caso mais institucionalizado e substantivo, em termos de recursos. Mais recentemente, o governo municipal de São Paulo replicou a medida adotada pelo estado, e parcerias envolvendo aportes financeiros, em volume menor, também foram firmadas no Paraná e em Goiás, segundo informações prestadas pelo Entrevistado 8.

O PAC UAP adota o modelo convencional de repasse ao poder público local, mas nem todas as ações estão condicionadas a transferências fundo a fundo, como idealizado no PlanHab, com exceção da modalidade FNHIS. O programa define grupos de atendimento, conforme o porte da população, cujos projetos podem ser subsidiados integralmente com recursos não onerosos do OGU e da contrapartida dos entes ou financiados complementarmente com recursos onerosos do FGTS ou do FAT, mediante contratos de empréstimos firmados com a CEF ou BNDES.

⁸⁸ Dado extraído da apresentação da Secretária Nacional de Habitação, Inês Magalhães, no seminário *Habitar* (www.forumhabitar.com/) promovido pela Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, em novembro de 2014.

As operações do FNHIS, concentradas nos municípios abaixo de 100 mil habitantes (grupos 2 e 3 de atendimento), que ao longo de oito anos contrataram somente R\$ 4,9 bilhões, estão sendo deslocadas para outras modalidades, segundo revela o Entrevistado 1. Esse esvaziamento coincide com a definição nas duas últimas seleções (2011 e 2013) de concentrar o financiamento nas capitais e municípios acima de 100 mil habitantes, os quais têm conseguido executar projetos com mais celeridade (BRASIL, 2014).

Deve-se reconhecer que nenhum dos programas conduz a transição para o modelo idealizado pelos elaboradores do PlanHab. Pelo contrário, prevalece com mais vigor, sobretudo no PMCMV, o financiamento centralizado a projetos, que se manifesta, por exemplo, no fortalecimento da CEF, abordado na seção anterior. Ainda que a decisão do governo federal seja pela coexistência dos dois sistemas, como o relato do Entrevistado 2 parece sinalizar, o que se verifica, no entanto, é o enfraquecimento das bases do sistema fundo a fundo.

3.2.4 Formas de adesão propostas pelo governo federal

A adesão ao SNHIS, voluntária e mediante cumprimento de condicionalidades prévias, que habilitam os entes a participarem das seleções e acessarem os recursos federais do FNHIS, traduz a estratégia principal do governo federal de indução à capacitação institucional dos entes subnacionais, desenhada no início da implementação da PNH. Naquele momento,

[...] a corresponsabilização federativa pelos empreendimentos, além da perspectiva de recursos expressivos continuados, fez com que governos estaduais, municipais, do distrito federal e o próprio governo federal precisassem reestruturar seu setor habitacional para dar conta do novo cenário. Prova disso é que em 2004, apenas 42% dos municípios brasileiros possuíam órgão específico para trato da habitação, já em 2008, 70% dos municípios passaram a possuir tal órgão, segundo dados da Pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros – MUNIC, realizada pelo IBGE (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010b, p. 27).

O fortalecimento da capacidade técnica e institucional dos agentes integrantes do SNHIS permanece estrategicamente entre as ações prioritárias do Ministério das Cidades, como consta no PPA 2012-2015, no qual o governo federal reitera a imperatividade desse aspecto para a implementação da política habitacional sob os princípios da descentralização, da articulação intergovernamental e setorial e da participação e controle social. Entre 2012 e

2013, as ações de apoio ao desenvolvimento institucional⁸⁹, no entanto, não chegaram a executar R\$ 600 mil (BRASIL, 2013; MINISTÉRIO DAS CIDADES 2008-2013).

O poder indutor do SNHIS foi confirmado pelos gestores locais entrevistados. Segundo o Entrevistado 10, a adesão ao sistema, como idealizado pelos seus formuladores, conduziu o poder público a refletir sobre sua estratégia habitacional e a assumir compromissos básicos com o planejamento urbano, o fortalecimento de seu aparato institucional, a elevação do patamar de recursos destinados à habitação e a estruturação de um sistema de informações habitacionais e de monitoramento.

Não obstante, a institucionalização da PNH, da mesma forma que as experiências descentralizadoras que a precedeu, não estava imune à heterogeneidade de resultados entre as unidades da Federação. Nem todas as administrações públicas responderam ao estímulo do governo federal com processos reflexivos e instrumentos adequados às necessidades e especificidades locais. Os impasses à construção do sistema nacional já estavam sendo debatidos, como relata o Entrevistado 5, quando o PMCMV foi lançado à margem de sua institucionalidade.

Os atores governamentais passam a ser fortemente incentivados a participar dos programas do PAC em função dos recursos, livres de contingenciamento e em volume inédito. Essa participação, no entanto, não está condicionada a uma adesão nos termos descritos acima. Somente no caso das ações do PAC UAP, financiadas com recursos do FNHIS, continua a ser imprescindível para os estados e municípios a adesão e regularidade no SNHIS, em conformidade com a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Nas demais modalidades do PAC UAP, basta que os entes públicos, na condição de proponentes, se habilitem por meio do encaminhamento de propostas orientadas por manuais de instrução específicos a cada programa ou ação⁹⁰.

No entanto, a capacidade institucional dos entes pesa subjetivamente na decisão sobre o investimento no projeto, segundo o Entrevistado 6. A trajetória da política já permitiu identificar as unidades da Federação com capacidade para executar ações dessa natureza, tanto que na última seleção, em 2013, foram elegidos projetos somente nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro (BRASIL, 2014).

⁸⁹ Incluem apoio à elaboração de planos habitacionais e prestação de serviços de assistência técnica.

⁹⁰ Portaria nº 40, de 2011, que aprova o Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos na segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento.

No caso do PMCMV, prevalece o entendimento da adesão como um instrumento que compromete os entes públicos a obrigações futuras. A adesão é condição para que os estados e municípios recebam empreendimentos do programa em seus territórios. O termo assinado estabelece atribuições, que traduzem as responsabilidades e as ações facilitadoras mencionadas na seção 3.2.1, e as regras de participação, mas não a condiciona à existência prévia de instrumentos de gestão ou de planejamento, ainda que a presença de uma estrutura específica para gestão da política local aumente as chances dos municípios obterem seus recursos, segundo constatação de Arretche (2012b).

O PMCMV, como explicita o Entrevistado 2, não foi criado com o propósito de fortalecer institucionalmente os poderes públicos subnacionais, tampouco de discutir a política urbana ou incidir em demasia sobre a governança da política local. Esse papel continuaria sendo cumprido pelas ações já em curso no âmbito do SNHIS. Os efeitos do PMCMV acabam sendo mais expressivos sobre a capacitação institucional das burocracias federais, a exemplo da ampliação do corpo técnico da Secretaria Nacional de Habitação e da CEF, e da operação do sistema de monitoramento e gestão (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014).

Não obstante, a partir do momento em que o programa representa uma política indutora importante, sua desarticulação com o SNHIS, no que se refere à valorização da capacitação institucional dos estados e municípios, pode comprometer os avanços alcançados pela adesão dos entes ao sistema. À medida que os recursos são direcionados para um programa desarticulado do FNHIS, os esforços dos governos locais para consolidar o arcabouço institucional recém-implementado ou em vias de implementação mostram-se infundados.

Os dados da MUNIC referentes à implantação dos instrumentos requeridos para a adesão efetiva ao SNHIS, apresentados no capítulo anterior, não são suficientes para revelar os efeitos do PMCMV sobre a institucionalização do sistema, até em função da defasagem do último ano de coleta (2011). Alguns entrevistados, no entanto, foram categóricos ao corroborar com a hipótese de que o PMCMV cumpre um papel disfuncional na consolidação do SNHIS e de seus princípios norteadores, com reflexos imediatos sobre a força dos conselhos habitacionais instaurados e sobre a aplicabilidade dos planos elaborados em um contexto sem PMCMV, aspectos que foram abordados na seção 3.2.2.

Essa desarticulação também revela um erro estratégico da gestão do programa, como sugere o Entrevistado 10. A fragilidade institucional das administrações públicas locais e estaduais compromete inevitavelmente a execução do PMCMV, dada a prerrogativa dos poderes públicos locais pela regulação do uso e ocupação do solo urbano e pela provisão de alguns serviços públicos essenciais. A reduzida capacidade institucional desses atores contribui para aspectos críticos do programa, como a baixa qualidade da inserção urbanística, a insuficiência de equipamentos públicos e serviços urbanos e a má localização dos empreendimentos.

3.2.5 Envolvimento de atores não estatais

É característica dos programas inscritos no PAC a mobilização de distintos atores federativos, organizacionais e sociais. Nos programas são mobilizados ministérios, organizações financeiras, empresas estatais, mercado e entes federados para solucionar o problema do acesso à moradia (GOMIDE; PIRES, 2014).

Quando se trata do PMCMV, cumpre contextualizar os atores e interesses envolvidos em sua realização para compreender o envolvimento acentuado do empresariado em sua execução. Como narra Loureiro, Macário e Guerra (2014), antes mesmo da crise de 2008, a então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, já havia se reunido com empresários do setor da construção civil – Cyrela, Rossi, MRV, WTorre, Rodobens, Hyssa Abraham e outros – para discutir sobre a criação de um programa aos moldes do PMCMV.

Desenhado em parceria com o empresariado, por um lado, o programa respondia à necessidade do setor de escoar seu excedente e evitar a descontinuidade da produção e, por outro, atendia bem aos propósitos do governo de dinamizar a economia e a geração de emprego. Em sua formulação, os objetivos econômicos claramente se sobrepunham ao objetivo social de reduzir o déficit habitacional, à semelhança do BNH (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014, p. 121).

Sua concepção é atribuída, sobretudo, à Casa Civil (CC), com a contribuição do Ministério da Fazenda (MF), responsável pelas negociações com o empresariado, e da Secretaria Nacional de Habitação, responsável pela incorporação das demandas populares, traduzida na criação da faixa 1. Segundo Maricato (2011), a decisão pela centralização do desenho na CC, e não no MCidades, só confirmava que o programa não era parte da estratégia de desenvolvimento urbano empenhada por esse órgão.

Cumprir destacar que o alinhamento do PMCMV aos grupos empresariais estava em conformidade com a política mais conservadora praticada pelo Partido Progressista, que assumiu a gestão do MCidades em meados de 2005, na reforma ministerial que visou a ampliação do apoio ao governo no Congresso Nacional (AZEVEDO, 2007). O episódio foi interpretado por membros da antiga gestão, Raquel Rolnik (2006) e Ermínia Maricato (2011), como o primeiro golpe ao processo de construção de uma política original, progressista e alinhada à agenda da reforma urbana e habitacional, que foi sendo paulatinamente abandonada.

As inferências do Congresso foram pontuais, garantindo apenas a incorporação dos municípios menores, de até 50 mil habitantes, ao desenho da política, que associa a modalidade Oferta Pública ou Sub-50, posteriormente desativada, como já foi mencionado (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014).

Apesar de contemplar outras modalidades, prioriza-se o PMCMV Empresas, assegurando à iniciativa privada a centralidade na execução do programa e privilegiando a produção de unidades prontas, em detrimento de alternativas mais baratas, por exemplo, a recuperação de imóveis construídos, incorporadas, em parte, pelo PMCMV-E. Segundo o Entrevistado 7, o pacto com o setor produtivo e com partidos políticos é justamente o que garante a manutenção do programa, como é o caso do ICMS Habitação, em São Paulo.

Conforme relataram alguns entrevistados, a escolha pela contratação direta de empresas privadas para a provisão das unidades habitacionais foi estrategicamente tomada para garantir a celeridade na elaboração dos projetos e execução dos empreendimentos, necessária a uma produção em escala.

Substituir o ente público pela iniciativa privada significava transpor as dificuldades e os atrasos enfrentados pelo poder público, sobretudo municipal, na execução das obras e dos recursos. A experiência do PAC UAP iluminava, mais uma vez, problemas como o despreparo das prefeituras para apresentação de projetos tecnicamente viáveis, a excessiva burocratização, as restrições legais e fiscais e a demora nas licitações (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014).

Segundo o Entrevistado 1, o governo federal julga que, ao incorporar o setor privado na produção habitacional para população de baixa renda, desonera o poder público de investir em ações estruturantes, como regularização fundiária, urbanização de favelas e saneamento,

apesar de o programa não ter sido concebido com esse propósito indutor. Não obstante, o peso da cultura institucional de privilégio dos resultados de curto prazo nesse desenho, como assinala Lotta e Favareto (2014), pode conduzir a uma fragilidade em termos de integração vertical que acaba por resultar em perda de eficiência dos investimentos e em comprometimento dos resultados.

Os problemas relacionados a essa escolha têm sido evidenciados desde a primeira fase do programa⁹¹. A definição do projeto e de sua localização pelas construtoras produzem plantas arquitetônicas e urbanísticas excessivamente grandes e padronizadas, de qualidade questionável e em áreas onde o preço do terreno é menor, não raro desintegradas do espaço urbano consolidado e desprovidas de infraestrutura e equipamentos públicos adequados. Afinal são atores motivados pela lógica do mercado e não pela lógica pública.

A desarticulação do programa à legislação e ao planejamento urbano local, como já foi apontado, agrava as inserções urbanas inadequadas, impondo elevados custos aos governos locais, relativos a infraestrutura, transportes, serviços públicos, impactos demográficos e ambiental. Ademais, um programa habitacional sem vínculo com uma política urbana e fundiária impacta o preço das terras e imóveis, como aponta Maricato (2011), para quem o PMCMV está apenas reeditando erros antigos.

Não há mecanismo formal que garanta o alinhamento ao planejamento local, mas, se houvesse, ainda existiria o constrangimento do empresariado sobre o poder público, como destaca o Entrevistado 7. Fix e Arantes (2009) previram que os municípios seriam provavelmente pressionados a alterar suas legislações e mesmo seu perímetro urbano para viabilizar economicamente os projetos. Poucos são os municípios, como São Paulo, que conseguem negociar com as empresas e impor restrições aos projetos apresentados, assegurando a observância de seu Plano Diretor, da legislação de zoneamento e da demarcação de ZEIS, segundo aponta Entrevistado 4.

As secretarias e companhias habitacionais limitam-se a aprovar os empreendimentos apresentados pela iniciativa privada, por intermédio da CEF, não raro flexibilizando suas

⁹¹ A Rede Cidade e Moradia, em novembro de 2014, publicou nota técnica no site do Observatório das Metrôpoles (www.caubr.gov.br/?p=35195) com avaliação parcial do PMCMV, na qual sistematiza todos os principais problemas identificados em seus empreendimentos. A Rede, constituída por 11 instituições acadêmicas reconhecidas na área e coordenada pelo Observatório das Metrôpoles, foi contratada em 2013 pelo Ministério das Cidades e CNPq para elaboração de estudo com avaliação do PMCMV, ainda em fase de finalização.

legislações para adaptá-las às regras e aos limites operacionais do programa, de modo a permitir a reincidência de intervenções em escala desapropriada e em localizações inadequadas.

Enquanto o PMCMV respondeu às necessidades do empresariado, o PAC UAP respondeu às demandas dos entes subnacionais e dos movimentos sociais urbanos. Dessa forma, o programa amplia o envolvimento das famílias atendidas em sua execução e se articula melhor, conforme já mencionado, aos conselhos locais.

Como abordado no capítulo 1 desta dissertação, quanto mais amplo e plural for o leque de atores estatais e sociais envolvidos nas decisões, mais legítima será a política e, conseqüentemente, maior será sua aderência ao público alvo. A mobilização e articulação de grupos sociais por meio de conferências, fóruns e conselhos foi um traço mais geral da primeira gestão do governo Lula, que se enfraqueceu paulatinamente e

[...] em 2010, o que restou de sujeitos que definem as políticas relativas às cidades é um número pequeno de indivíduos progressistas, no aparelho de Estado (MCidades, Caixa, prefeituras, governos estaduais) e os empresários, principais interlocutores dos governos, única classe coesa e organizada (MARICATO, 2011, p. 84).

No PMCMV, fica evidenciada a falta de participação social em seu desenho e em sua implementação, assim como a não incidência das instituições participativas existentes na área habitacional sobre sua orientação, o que foi reivindicado pelo ConCidades e pelo CGFNHIS. De todo modo, os movimentos insistem em apresentar pautas, como a realização da modalidade de recuperação de moradias existentes, na expectativa de serem ouvidos.

O PMCMV Entidades, que disponibiliza recursos para as organizações populares tem reduzido peso no programa, apesar de o governo federal manifestar a intenção de potencializar essa modalidade, segundo Entrevistado 8. Parte da desmobilização dos grandes movimentos por moradia pode ser atribuída ao acesso desses atores à política pública, na condição de entidades organizadoras, sugere Fix e Arantes (2009).

Em síntese, o programa se legitima pela participação de órgãos diversos do Executivo federal e do empresariado, mas não pela participação dos atores sociais e dos entes federados. Segundo Maricato (2011), enquanto os movimentos sociais se ocupavam dos conselhos, a iniciativa privada, apesar de ter assento nesses espaços de diálogo, buscava articulação direta com a Presidência da República e a Casa Civil, que se concretizou na elaboração do PMCMV.

3.2.6 Existência de sistemas de monitoramento e avaliação

Segundo Lotta e Vaz (2012), o processo de monitoramento e avaliação das ações tem sido cada vez mais fundamental, seja para garantir o repasse de recursos, como no SUS, seja para verificar o alcance dos resultados planejados e subsidiar a tomada de decisão, como no PAC, seja para integrar informações dispersas entre várias organizações. A estrutura de monitoramento do PAC constitui o principal diferencial do modelo institucional proposto que, ao permitir o acompanhamento intensivo e integrado das ações priorizadas, garante a eficácia da coordenação intragovernamental na gestão do programa.

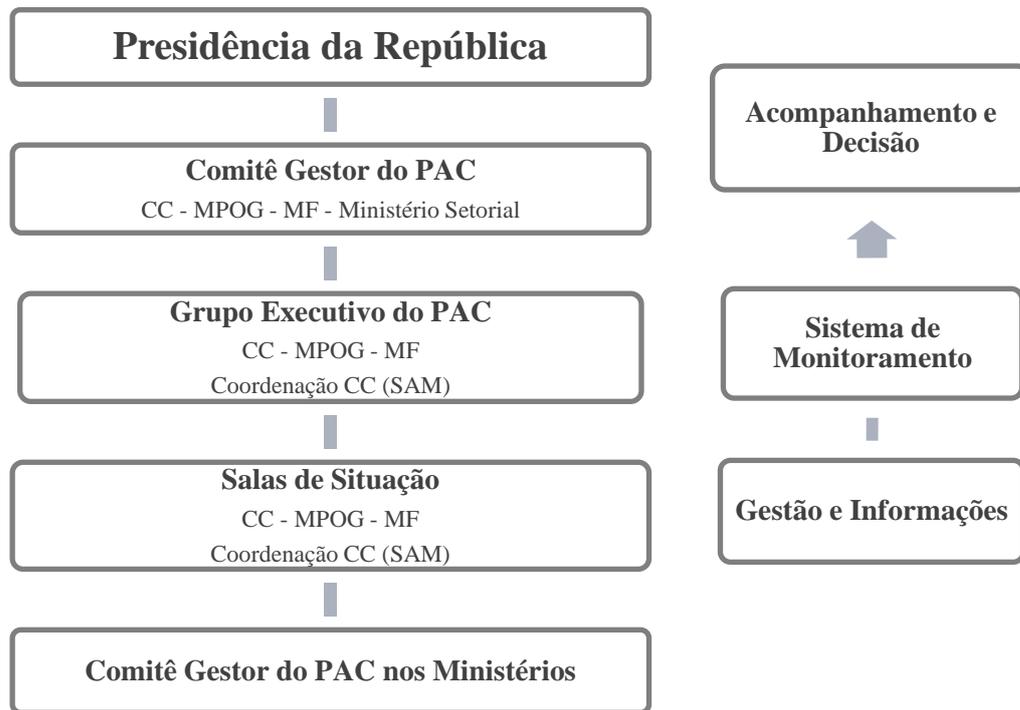
Loureiro, Macário e Guerra (2014) sugerem que a centralização do monitoramento nos órgãos estratégicos do governo central, encarregados da política de desenvolvimento empenhada pelos últimos dois governos, possibilitou mudança significativa no padrão decisório vigente nas políticas desenvolvimentistas do passado. A escolha dos atores participantes desse processo, como revela Lotta e Favareto (2014), foi funcional, privilegiando aqueles com capacidade de resolver entraves e antecipar pontos de veto.

O Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, regulamenta essa estrutura de gestão exclusivamente criada para o monitoramento das intervenções do PAC, que se efetiva pela articulação de múltiplos atores da administração pública federal em instâncias constituídas para gerenciar riscos, coordenar ações e assegurar o cumprimento dos prazos e resultados, conforme diagrama da Figura 5.

No modelo de gestão conformado nessa estrutura, a coordenação mais estratégica fica sob responsabilidade do Comitê Gestor de Ministros (CGPAC). Ao Grupo Executivo (GEPAC), coordenado pela Secretaria de Articulação e Monitoramento da Casa Civil (SAM/CC), cabe estabelecer metas e critérios prévios de seleção; ratificar as prioridades e os critérios definidos pelos ministérios setoriais; acompanhar a evolução dos projetos; fomentar o aperfeiçoamento das regras; auxiliar na articulação dos atores; e deliberar sobre entraves de média complexidade e sobre os pedidos de inserção de novos projetos.

O estabelecimento de critérios mínimos para a alocação dos recursos, segundo releva o Entrevistado 6, é uma estratégia deliberada pela gestão colegiada do programa no intuito de minimizar o quanto possível o componente político nas seleções públicas e possibilitar a democratização do acesso aos investimentos.

Figura 5 – Estrutura de gestão do PAC



Fonte: Brasil (2010).

No elo da gestão estratégica com a base operacional das ações, encontram-se as salas de situação, responsáveis pela gestão e tratamento das informações repassadas ao CGPAC e ao GEPAC; pelo acompanhamento dos cronogramas físico e financeiro das ações; e pela identificação de potenciais entraves. Esse modelo institucional é respaldado pelos órgãos de controle interno e externo da União, Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas da União, que atuam na verificação da legalidade de seus processos (BRASIL, 2013).

Esse monitoramento conjunto e intensivo permite identificar e orientar os recursos para os projetos com maior ritmo de execução e mapear os entraves mais frequentes à implementação dos programas. A gestão colegiada do PAC tem respondido aos problemas identificados por meio do cumprimento mais rigoroso dos termos de compromisso e de adesão, respaldado pelos órgãos de controle, e de medidas incrementais, relacionadas a padrões técnicos e limites operacionais, e menos com mudanças nos arranjos institucionais dos programas, como almejado pelos movimentos sociais urbanos e pelos especialistas na área.

3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo foi construído a partir da análise do conteúdo das entrevistas e dos documentos institucionais consultados, bem como dos aspectos abordados nos capítulos anteriores, os quais evidenciaram na trajetória recente das políticas públicas sociais e, particularmente, da política habitacional, inovações institucionais, continuidades e impasses referentes às relações intergovernamentais e à participação dos entes públicos subnacionais.

O objetivo ao caracterizar os arranjos institucionais implícitos na implementação do PAC UAP e do PMCMV foi realçar nesses arranjos tanto aspectos que induzam à coordenação intergovernamental, com vistas a potencializar a atuação do Estado na área, quanto aspectos que inibam a cooperação e articulação entre os entes da Federação.

Foram iluminadas, em primeiro lugar, considerações a respeito dos papéis dos atores governamentais nos programas examinados. Parte delas corroboraram com fenômenos observados pelo referencial teórico na nova configuração federativa, como o esvaziamento do papel dos estados e a centralização financeira, normativa e decisória. Nos programas do PAC, as decisões mais estratégicas são tomadas dentro de uma estrutura de gestão e monitoramento centralizada, que privilegia a coordenação intragovernamental, com o propósito de assegurar o alto nível de execução das ações.

A participação dos entes subnacionais no PMCMV mostrou-se de fato muito limitada, como esperado em um arranjo do tipo programático, no qual os agentes de mercado representam parceiros mais estratégicos na implementação das ações. Observa-se uma margem de atuação e inovação em seu desenho que tem começado a ser explorada por estados e municípios com alguma capacidade orçamentária e administrativa. No entanto, o papel que o governo federal esperava que esses atores cumprissem na implantação do programa não encontrou respaldo no grau de institucionalidade das administrações públicas locais.

A política de desenvolvimento institucional, proposta pelo SNHIS e inserida em uma concepção de planejamento urbano abrangente e integrado, era reconhecidamente um processo de demorada execução, que se encontrava apenas parcialmente estabelecido, quando os programas em questão foram lançados. As ações do SNHIS, a princípio ofertadas pela União para a adesão dos governos subnacionais, como observado no capítulo 2, induziam os entes locais a se capacitarem institucionalmente para a execução local dos programas federais e de políticas exclusivas complementares.

A priorização dos programas caracterizados neste capítulo, sobretudo do PMCMV, como foi evidenciado, retarda esse processo. Dada a força indutora desse programa, negligenciar o fortalecimento institucional dos atores facilitadores de sua implementação, além de um erro estratégico, compromete o avanço da institucionalização do SNHIS. A reduzida participação dos governos locais mostra-se inadequada à importância do planejamento urbano-fundiário para a sustentabilidade dos empreendimentos do PMCMV e para o alcance de seu propósito social, ainda que tenha ficado claro nesta pesquisa que os objetivos econômicos prevaleceram na definição da política.

O PAC UAP se dissocia, em certa medida, dos arranjos do tipo programático, no que tange à participação dos governos estaduais e locais. Em primeiro lugar, a política de urbanização e regularização de favelas responde a um problema sobre o qual o governo federal não dispõe de autonomia para sua formulação e implementação. Por essa razão, ela foi concebida e aprimorada na esfera local antes de ser incorporada à agenda federal, que manteve a execução do programa descentralizada. Na condição de promotores, os poderes públicos locais são protagonistas na definição e execução dos projetos e conseguem incidir mais amplamente nos processos decisórios.

Em segundo lugar, evidenciou-se o fortalecimento político e institucional da CEF na articulação com os atores estatais e privados envolvidos na execução dos programas. A decisão por fortalecer esse agente operador central se traduz no enfraquecimento da rede descentralizada de agentes promotores nos estados e municípios, assim como dos fundos e conselhos recém-instalados, o que é mais evidente no PMCMV, cuja implementação passa ao largo dessas institucionalidades.

O PAC UAP dialoga com essa rede descentralizada de operadores e gestores da política e se articula mais claramente ao planejamento urbano e habitacional local, não tanto pelo desenho do programa, mas pelas características próprias dessa modalidade de intervenção. A desarticulação com o planejamento local tem sido particularmente preocupante na implementação do PMCMV, na qual o setor privado exerce protagonismo.

Na escala e na rapidez com que o programa tem sido executado, a ausência de mecanismos que garantam esse alinhamento, combinado à impotência dos governos locais de resistirem à pressão do empresariado, tem permitido a realização de empreendimentos em detrimento do interesse social, contribuindo para a reedição de erros antigos. Como bem resumiu o Entrevistado 7, “trabalhar na articulação dos três níveis e com a sociedade civil

demora para dar resultados. Não se pode em nome do volume de recursos e da urgência quebrar com regiões e cidades, transferindo custos e problemas ao governo local”.

Outro aspecto observado foi que, no atual cenário, programas habitacionais específicos e adequados às necessidades locais estão sendo desmobilizados com a implementação dos programas do PAC, em função do montante de recursos e, no caso do PMCMV, da agilidade e facilidade para a construção de conjuntos populares. Os dois programas são complementares no equacionamento das necessidades habitacionais, mas não esgotam todas as possibilidades de atuação do Estado.

Ainda que essa hipótese mereça análise mais aprofundada, os poderes públicos locais não parecem direcionar suas estratégias de atuação para ações estruturantes e soluções complementares, como era esperado. A priorização da adesão ao PMCMV restringe a atuação do Estado a uma solução única e pouco integrada. O efeito indutor do governo federal, nesse caso, pode conduzir a uma situação de perda da capacidade inovativa dos entes da Federação.

Foi possível constatar também que nenhum dos programas conduz a transição para o modelo idealizado pelos elaboradores do PlanHab. Pelo contrário, prevalece com mais vigor o financiamento centralizado a projetos, que se manifesta, por exemplo, no fortalecimento da CEF. Ainda que a decisão do governo federal seja pela coexistência dos dois sistemas, como o relato do Entrevistado 2 parece sinalizar, o que se verifica, no entanto, é o enfraquecimento das bases do sistema fundo a fundo.

Por fim, observou-se, de um lado, a retomada pela iniciativa privada da centralidade na execução da política e dos investimentos públicos na área e, de outro, o comprometimento da participação social com a desmobilização dos movimentos sociais de moradia e o enfraquecimento das instituições participativas existentes na área habitacional, que não têm conseguido incidir sobre a execução dos subsídios e a orientação dos programas. A presença limitada de organizações da sociedade civil, um traço marcante dos arranjos do tipo programático, é particularmente adverso ao PAC UAP, que se legitima na demanda dos poderes públicos locais e dos movimentos sociais.

CONCLUSÕES

O estudo proposto inspirou-se na literatura recente e em expansão sobre os arranjos institucionais das políticas públicas implementadas no Brasil nas últimas décadas. A análise do arranjo institucional de uma política, como se pretendeu realizar neste estudo, significa compreender quem são os responsáveis pela sua implementação, como eles foram envolvidos no planejamento e no processo decisório, como esses atores se relacionam, qual o papel atribuído a cada um, como se opera o fluxo de recursos para o financiamento da política e qual a lógica de incentivos, induções e constrangimentos.

Considerou-se bastante adequada para a análise do objeto deste estudo a diferenciação proposta por Lotta e Vaz (2012), a partir da observação das políticas públicas implementadas nas últimas décadas, entre arranjos institucionais de natureza fortemente federativa e arranjos institucionais de caráter programático, uma vez que ambos encontram-se presentes no atual cenário da política nacional de habitação.

O primeiro tipo foi identificado com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o qual consagrou na política de habitação um modelo de gestão descentralizado e participativo, nos moldes do SUS e do Suas, condicionado ao desenvolvimento institucional dos atores envolvidos, à articulação intergovernamental e ao envolvimento estratégico dos entes locais no desenho e na implementação das ações.

O referencial teórico ressaltou o potencial da gestão local de inovar, democratizar, relacionar a política habitacional às políticas fundiária e urbana e adequar as intervenções às especificidades da demanda local e do território. O enfraquecimento da política federal, após o colapso do BNH; as mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988; e especialmente a iniciativa de governos municipais progressistas foram catalizadores de um embrionário processo de descentralização da política de habitação social, incorporado pelo SNHIS, quando o governo federal voltou a ocupar o vazio institucional deixado.

No arranjo institucional proposto pelo SNHIS, descrito no capítulo 2, a União, na condição de financiadora principal, define a macropolítica, enquanto estados e municípios ficam responsáveis pela execução de ações alinhadas aos programas federais, aproveitando a rede já existente de agentes promotores. Os governos locais foram sensibilizados para o novo modelo institucional, por meio da estratégia de indução adotada pelo governo federal, que objetivava fortalecer as estruturas locais de gestão, projetos e de controle da ocupação e uso

do solo, necessária para evitar a apropriação pela especulação imobiliária do volume expressivo de subsídios injetados no mercado e a distorção do planejamento urbano.

A política do SNHIS se ampara, especialmente, na ampliação dos recursos não onerosos para a prática de subsídios, com papel estruturante do FNHIS, que reúne recursos dispersos das três instâncias de governo. O sistema buscou ainda diversificar a carteira de programas e ações ofertadas, com destaque para as ações financiadas com recursos do FNHIS, que priorizou investimentos em modalidades historicamente pouco expressivas na agenda federal, a exemplo da política de urbanização de assentamentos precários.

Recentemente, o governo federal passou a experimentar arranjos institucionais do tipo programático, que privilegiam a intersetorialidade, a coordenação intragovernamental e a centralização decisória, conformando processos restritos a órgãos estratégicos do governo central e a atores externos que contribuam para o alto nível de execução das ações, como o mercado privado e os agentes financeiros.

Pires e Gomide (2014) e Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014) observaram que os grandes programas federais fortalecidos na última década, como é o caso dos programas inscritos no PAC, considerados emblemáticos de um ativismo estatal muito característico dos últimos dois governos, com aportes de recursos federais sem precedentes, têm sido geridos diretamente pelo governo central, de modo geral, ao largo das institucionalidades previstas no âmbito das políticas e dos sistemas nacionais específicos. O presente estudo confirmou essa hipótese ao examinar as políticas urbana e habitacional que, pelo impacto econômico e pela natureza transversal de suas ações, foram rapidamente incorporadas à carteira de projetos prioritários do governo federal.

Os dados trabalhados no terceiro capítulo revelaram que de fato o PMCMV tem sido favorecido, em termos de investimento, em relação ao PAC UAP e mais ainda em relação às ações do SNHIS, mantidas exclusivamente sob a gestão do MCidades. A caracterização dos programas a partir do método empregado permitiu realizar algumas inferências que confirmam a hipótese de que o PMCMV tem restringido a PNH a um programa que não fortalece institucionalmente os entes locais, não fortalece o papel dos estados na condição de mediadores e articuladores e, tampouco, a rede descentralizada de órgãos promotores da política e o sistema de fundos e conselhos estaduais e municipais de habitação, mostrando-se uma política frágil do ponto de vista federativo.

O PAC UAP, apesar de guardar um vínculo maior com a institucionalidade do SNHIS e dialogar melhor com o projeto de reforma urbana e habitacional, não garante sua potencialização. Primeiro, constatou-se a desaceleração dos investimentos federais nessa modalidade de intervenção. Segundo, ao contrário do que se supunha no início desta pesquisa, nem todas as ações do programa são financiadas com recursos do FNHIS, o que o desvincula, em certa medida, do sistema nacional, como foi reiterado na análise realizada no terceiro capítulo.

O PMCMV representou importante ruptura em relação às práticas anteriores, tanto por colocar a pauta da habitação no centro da agenda governamental quanto pela escala de intervenção, pelo volume de recursos investidos e pelo montante de subsídios concedidos às famílias de baixa renda. Tudo isso tem de fato viabilizado o acesso à moradia por setores historicamente excluídos do mercado imobiliário, como observou a Rede Cidade e Moradia⁹², e significado uma mudança estrutural à medida que eleva o patrimônio dos mais pobres.

No entanto, o programa encontra-se pouco articulado à política de planejamento e reforma urbana, que vinha sendo construída pelo MCidades, desconsiderando avanços institucionais, introduzidos pelo SNHIS, no que diz respeito às relações intergovernamentais. Buscar mudanças estruturais no longo prazo, com ampla articulação e atores diversos, incluindo poderes públicos e organizações da sociedade civil, se mostra incompatível com os propósitos de criação do programa, alinhado ao projeto desenvolvimentista dos últimos governos, o qual privilegia impactos econômicos imediatos.

⁹² Nota técnica disponível em: <www.caubr.gov.br/?p=35195>.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, democracia e Governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, v. 51, p. 13-34, 1º semestre 2001.
- _____. Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada. In: *Seminário Pacto Federativo e Guerra Fiscal no Brasil*. São Paulo: FGV, 2000.
- ALVES-MAZZOTTI, A.; GEWANDSZNAJDER, F. *O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. 2 ed. São Paulo: Pioneira, 1999, cap. 7.
- ANDERSON, G. *Federalismo: uma introdução*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- ARANTES, P. F.; FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: Alguns comentários sobre o pacote habitacional *Minha Casa Minha Vida*. 2009. Disponível em: <www.correiodadania.com.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=66&Itemid=171>. Acesso em: jun. 2012.
- ARRETCHE, M. T. S. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012a, 232p.
- _____. (coord.). *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Brasília: Ministério das Cidades e Centro de Estudos da Metrópole, 2012b.
- _____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- _____. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.
- _____. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, 1999.
- AZEVEDO, S. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, A. L. (org.) *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: ANTAC, p. 12-41, 2007. (Coleção Habitar).
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. *Habitação e Poder – Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BONDUKI, N.; ROSSETTO R.; GHILARD, F. H. Política e Sistema Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação. In: DENALDI, R. (org.). *Ações Integradas de Urbanização de*

Assentamentos Precários. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades, 2010, p. 63-92.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. *Revista Teoria e Debate*, v. 82, n. 22, p. 8-14, jun. 2009.

_____. Origens da habitação social no Brasil. *Análise Social*, XXIX, n. 127, p. 711-732, 1994.

BOLAFFI, G. *A casa das ilusões perdidas: Aspectos socioeconômicos do Plano Nacional de Habitação*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977.

BRASIL. Comitê Gestor do PAC. *10º Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento*. S.I.: S.N., 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Mais Brasil PPA 2012-2015. Relatório Anual de Avaliação*. Ano Base 2012. Brasília: MP/SPI, 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatórios de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011*. Ano Base 2011. Brasília: MP/SPI, 2012.

BRASIL. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

BRASIL. Comitê Gestor do PAC. *Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010*. S.I.: S.N., 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatórios de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007*. Ministério das Cidades, Caderno 12. Brasília: MP, 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório Anual do Projeto-Piloto de Investimento*. Exercício 2005. Brasília, 2006.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Cartilha Minha Casa Minha Vida*. Brasília: CAIXA, 2012.

_____. *Demanda Habitacional no Brasil*. Brasília: CAIXA, 2011.

CARDOSO, A. L. Política habitacional: a descentralização perversa. In: *Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade*. Cadernos IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, ano XVI, n. 1, p. 105-122, 2002.

CARDOSO, A. L., ARAGÃO, T.; ARAUJO, F. Habitação de Interesse Social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: *XIV Encontro Nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro, 2011.

CARDOSO, A. L.; LAGO, L.C. O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. In: CARDOSO, A. L. (org.). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A.L.; RIBEIRO, L. C. Q. A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação recente (1993-1996). Relatório final, Parte I. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 2002.

CARVALHO, J. C. A vocação democrática da gestão ambiental brasileira e o papel do Poder Executivo. In: TRIGUEIRO, André (coord.). *Meio ambiente no Século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental em suas áreas de conhecimento*. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 259-274.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Estudos Técnicos CNM. Brasília: CNM, v. 3, cap. 13, 2011.

DENALDI, R. Estratégias de enfrentamento do problema: Favela. In: ROSA, J. S. (org.). *Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 57-73.

DENALDI, R. *Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasse*. 2003. 229 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

DUVAL, F.; RIBEIRO, V. A questão habitacional no Brasil: da criação do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida. In: *XIV Encontro Nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro, 2011.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001.

FERNANDES, D.; RIBEIRO, V. A questão habitacional no Brasil: da criação do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida. In: *XIV Encontro Nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro, 2011.

FREITAS, F. G.; ROSA, J. S. (coord.). Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília: Ministério das Cidades/Confederação Nacional de Serviços, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Ministério das Cidades. *Déficit habitacional no Brasil 2008*. Brasília: Ministério das Cidades, 2011.

GARSON, S. *Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Editora Letra Capital, 2009.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (ed.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)*. Nota Técnica n° 5. Brasília: Ipea, 2013.

KERBAUY, M. T. M. Federalismo, Descentralização e Democracia. *Estudos de Sociologia*, n. 10, ano 6, p. 51-62, 1° semestre 2001.

KOWARICK, L. (org.). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo: passado e presente*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

LIMA, A. J. *Gestão Urbana e Políticas de Habitação Social* – análise de uma experiência de urbanização de favelas. São Paulo: Annablume, 2010. 224p.

LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. Attempts to integrate public policies in contemporary Brazil – between new institutional arrangements and sectoral culture. In: 18th Annual Conference of the International Research Society for Public Management, 2014, Ottawa. *18th IRPSM Annual Conference – Annals*, 2014.

LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 19, n. 64, Jan./Jun. 2014.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. A contribuição dos arranjos institucionais complexos para a efetividade das políticas públicas no Brasil. In: *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Colombia, 2012.

LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P.H. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (ed.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014.

MAGALHÃES, I. Planos Locais de Habitação na estratégia da Política Nacional. In: DENALDI, Rosana (org.). *Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação*. São Paulo: Annablume, 2013.

MANZINI, E. J. Entrevista semiestruturada: análise de objetivos e de roteiros. In: *II Seminário Internacional sobre Pesquisa e Estudos Qualitativos*, 2004, Bauru. A pesquisa qualitativa em debate... Anais. Bauru: USC, 2004.

MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

_____. Especulação da terra inviabiliza moradia popular. *Caros Amigos*, São Paulo, n. 158, p. 211-220, maio 2010.

_____. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. *Cadernos Metrópole*, n. 21, p. 33-52, 1º semestre 2009.

_____. Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. IPEA. *Políticas Sociais* – acompanhamento e análise, s/l, 12: 211-220, fevereiro, 2006.

_____. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o Governo FHC. *Revista Praga*, São Paulo: Hucitec, v. 1, n. 6, p. 67-78, 1988.

_____. *Habitação e Cidade*. São Paulo: Atual, 1997.

_____. Política urbana, exclusão social e violência. *Revista Caramelo*, São Paulo: DFAUUSP, n. 8, p. 165-171, 1995.

MARICATO, E.; TANAKA, G. O planejamento e a questão fundiária. *Ciência Hoje*, Rio de Janeiro, v. 38, junho 2006.

MELO, M. A. Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal”: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, 1996.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. *Relatórios de Gestão do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social 2008-2013*. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2008-2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. *Plano Nacional de Habitação*. Brasília, 2010a.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. *Urbanização de Favelas: a experiência do PAC*. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2010b.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. *Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação*. Brasília, 2010c.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. *Caderno MCidades 4 / Política Nacional de Habitação*. Brasília, 2008.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. *Guia Básico dos Programas Habitacionais*. Direito à Moradia. Brasília, 2007.

NETO, V. C. L.; FURTADO, B. A.; KRAUSE, C. *Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)*. Nota Técnica nº 5. Brasília: IPEA, 2013.

NEVES, E. M. S. C. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 137-150, 2012.

OLIVEIRA, I. C. E. *Estatuto da Cidade para compreender...* Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Arranjos institucionais e capacidades estatais na implementação de programas federais. Apresentado no *IX Encontro da ABCP*. Brasília, 2014.

PRADO, S. (coord.). Transferências Intergovernamentais na Federação Brasileira – avaliação e alternativas de reforma. *Caderno Fórum Fiscal*, n. 6, Brasília, 2006.

RIO DE JANEIRO (município). *Minha Casa Minha Vida no Rio*. Recomendações, Orientações e Cadernos de Encargos para Habitação Sustentável. Rio de Janeiro: SMH/PCRJ, 2009.

ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios. IPEA. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, s/l, 12: 199-210, fevereiro, 2006.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Habitação (SH). *Programas e ações da Política Estadual da Habitação*. São Paulo: SH, 2013.

SENADO FEDERAL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal/Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

SERRAN, J. R. *O IAB e a Política Habitacional*. São Paulo: Schema Editora, 1976.

SOUZA, C. Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados. *BIB*, v. 65, p. 27-48, 2008.

_____. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 105-121, jun. 2005.

TRANI, E.; SOUZA, M. Plano Estadual de Habitação: instrumentos para o desenvolvimento habitacional sustentável dos municípios paulistas. In: DENALDI, Rosana (org.). *Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação*. São Paulo: Annablume, 2013.

VALLADARES, L. P. (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

VERGARA, S. C. *Métodos de pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 2005.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e método*. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

WHITAKER, J. S. (coord.). *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos*. São Paulo: LABHAB/FUPAM, 2012. 200 p.

APÊNDICES

APÊNDICE A – RELAÇÃO DE DOCUMENTOS NORMATIVOS E RELATÓRIOS GOVERNAMENTAIS CONSULTADOS

Nome do Documento	Data de publicação	Responsável pela publicação
Cartilha Programa Minha Casa, Minha Vida	Agosto de 2013	MCidades/CNS
Lei nº 12.424	Junho de 2011	Presidência da República
Portaria nº 40 – Manual de instruções do PAC 2 – Programas e Ações do Ministério das Cidades	Janeiro de 2011	MCidades
Urbanização de Favelas, a experiência do PAC	2010	MCidades
Plano Nacional de Habitação	Dezembro de 2009	MCidades
Lei nº 11.977	Julho de 2009	Presidência da República
Manual para apresentação de propostas – 2008/2011 – Programa Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários	–	MCidades
Manual de instruções do PAC – Projetos Prioritários de Investimentos – Intervenções em Favelas – 2007/2011	–	MCidades
Relatórios de Gestão do FNHIS	2008-2013	Conselho Gestor do FNHIS
Balanços do PAC	2007-2010 2011-2014	Comitê Gestor do PAC
Orientações operacionais	2007-2012	MCidades
Relatórios de Acompanhamento do PPA	2004-2007 2008-2011 2012	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Lei nº 11.124	Junho de 2005	Presidência da República
Política Nacional de Habitação	Novembro de 2004	MCidades

APÊNDICE B – LISTA DE ENTREVISTADOS

Eduardo Trani – Assessor de Planejamento da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) do Governo do Estado de São Paulo.

Inês Magalhães – Secretária Nacional de Habitação do Ministério das Cidades.

Jorge Bittar – Secretário Municipal de Habitação (2009-2012) da Prefeitura do Rio de Janeiro. Atualmente, é deputado federal pelo Estado do Rio de Janeiro.

Julio França – Coordenação de Habitação da Superintendência Regional da Caixa Econômica Federal no Rio de Janeiro.

Luiz Alberto Nozaki Sugahara – Coordenador Geral de Programas Estratégicos de Governo da Caixa Econômica Federal.

Maria Fernandes Caldas – Diretora do Departamento de Infraestrutura Social e Urbana da Secretaria do PAC (SEPA) do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Rossella Rossetto – Coordenadora Executiva do Consórcio PlanHab, responsável pela elaboração do Plano Nacional de Habitação. Atualmente, é assessora do vereador de São Paulo Nabil Bonduki.

Tássia de Menezes Regino – Secretária Municipal de Habitação da Prefeitura de São Bernardo do Campo.

Teotônio Costa Rezende – Diretor Executivo de Habitação da Caixa Econômica Federal.

Tereza Beatriz Ribeiro Herling – Secretária Adjunta da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo.

APÊNDICE C – PERGUNTAS POR CATEGORIA ANALÍTICA QUE COMPUSERAM OS ROTEIROS DE ENTREVISTA

Categorias de Análise	Perguntas relacionadas
Competências	<p>Quais são as responsabilidades atribuídas a cada nível de governo na execução do programa?</p> <p>Existe algum grau de sobreposição ou omissão decorrentes da divisão de tarefas?</p> <p>Há margem para inovação e aprimoramento do programa no nível local? Isso tem ocorrido?</p> <p>Quem fica responsável pela relação com os movimentos sociais?</p> <p>Quem fica responsável pela relação com os atores da iniciativa privada?</p>
Articulação	<p>Existem espaços ou canais institucionalizados de articulação entre os entes federados para implementação e avaliação do programa?</p> <p>A definição de prioridades é fruto de pactuação entre as instâncias de governo?</p> <p>O programa se articula a ações próprias dos estados e municípios?</p> <p>Os programas conseguem dialogar com as estratégias definidas nos planos estaduais e locais de habitação de interesse social? Seus projetos se submetem às definições dos planos diretores, leis de zoneamento etc.?</p> <p>Quais os principais entraves às relações entre os entes na execução do programa?</p>
Financiamento	<p>Quais são as fontes de financiamento dos projetos inscritos no programa?</p> <p>Qual é o fluxo de repasse dos recursos?</p> <p>Os recursos passam pelo sistema de fundos articulados ao FNHIS?</p>

Adesão	<p>O programa prevê a adesão dos entes subnacionais? A adesão implica o cumprimento de condicionalidades?</p> <p>Há algum grau de flexibilização das regras e adequação às capacidades locais e regionais?</p> <p>Há mecanismos que privilegiam governos subnacionais mais capacitados?</p> <p>Há outros tipos de incentivos ou constrangimentos?</p>
Envolvimento de atores não estatais	<p>Qual é a participação das empresas do setor – construtoras, incorporadoras e imobiliárias – nos processos decisórios e na implementação dos programas?</p> <p>A decisão sobre os projetos de intervenção e sua execução estão submetidos a mecanismos de participação e controle social?</p> <p>Os conselhos estaduais e municipais de habitação incidem na execução e orientação dos programas?</p>

APÊNDICE D – PROGRAMAS E MARCOS INSTITUCIONAIS DA PNH

Ano	Acontecimento
1964	Criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH) – centralização decisória e financeira da União por meio de uma agência federal (BNH).
1967	Criação do FGTS e SBPE.
1985	Criação da SEAC – Secretaria Especial de Ação Comunitária – financiamento de programas alternativos executados por governos locais e organizações comunitárias.
1986	Extinção do BNH – política passa por diferentes ministérios até os anos 1990.
1988	Constituição Federal estabelece que a habitação é competência concorrente entre União, estados e municípios – período de esvaziamento da política no nível federal, iniciativas dispersas de estados e municípios.
1992	Programa Habitar Brasil – programa de apoio e financiamento a ações de urbanização de favelas.
1997	Criação do SFI – Sistema Financeiro Imobiliário (Lei nº 9.514/1997). Criação da SEPURB – Secretaria de Política Urbana
1999	Programa Habitar Brasil BID
2000	Habitação como Direito Social na Constituição Federal.
2001	Aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) Programa de Arrendamento Residencial (PAR) Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)
2003	Criação do Ministério das Cidades (Lei nº 10.683/03)
2004	Política Nacional de Habitação – PNH Medidas no marco regulatório do mercado imobiliário. Resoluções do CMN de direcionamento do SBPE. Resolução nº 460 CCFGTS. Criação do Conselho das Cidades
2005	Criação do SNHIS e FNHIS (Lei nº 11.124/05)
2007	Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 1 PAC – Urbanização de Assentamentos Precários
2009	Plano Nacional de Habitação – PlanHab Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV 1 (Lei nº 11.977/09)
2010	PAC 2 (MP nº 514/10)
2011	Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV 2 (Lei nº 12.424/11)