

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

ISABELA AUGUSTO SOUTO

A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL:  
O caso do Programa Minha Casa Minha Vida

Belo Horizonte

2016

ISABELA AUGUSTO SOUTO

A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL:  
O caso do Programa Minha Casa Minha Vida

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Geralda Luiza de Miranda (UFMG).

Belo Horizonte

2016

## **AGRADECIMENTOS**

À professora Geralda Luiza de Miranda, pela dedicação e maestria em me orientar, mesmo com o tempo restrito que eu tinha para a elaboração desse trabalho.

Aos meus pais, por todo apoio, carinho e amor incondicional durante toda a minha trajetória.

Aos queridos amigos que fiz ao longo de meu percurso na UFMG.

E ao Gui, por todo incentivo, compreensão, amor e paciência, que tornaram os obstáculos mais fáceis de serem superados.

Gratidão!

## RESUMO

O trabalho discute as políticas públicas em sistemas federativos, focando o caso do Programa Minha Casa Minha Vida. Essa forma de organização político-administrativa dos Estados contemporâneos – o federalismo - gera impactos profundos e diretos na formulação, implantação, gestão e financiamento das políticas públicas sociais brasileiras, especialmente nas últimas décadas, quando elas passaram a ser desenvolvidas e implantadas por meio de uma ação conjunta dos governos federal, estadual e municipal. Na política habitacional, surgiram políticas e programas voltados para a melhoria das condições habitacionais da população brasileira, garantindo melhor qualidade de vida, que supõem a ação concertada de todos os entes federativos. Dentre eles, destaca-se o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), desenvolvido sob a coordenação do Governo Federal, com financiamento expressivo desse nível de governo e atuação complementar dos governos subnacionais. O trabalho apresenta a configuração desse programa, os principais aspectos de sua implementação e alguns de seus resultados, com o objetivo de verificar se seu desenho se aproxima, em alguma medida, do modelo de política pública denominado “sistema federativo de política pública”.

**PALAVRAS-CHAVE:** federalismo, políticas sociais, política habitacional, Minha Casa Minha Vida.

## **ABSTRACT**

The paper discusses public policies in federative systems, focusing on the case of the Programa Minha Casa Minha Vida. This form of political-administrative organization of the contemporary states - federalism - generates deep and direct impacts in the formulation, implementation, management and financing of Brazilian public social policies, especially in the last decades, when they are developed and implemented through a Federal, state and municipal governments. In the housing policy, policies and programs aimed at improving the housing conditions of the Brazilian population have emerged, guaranteeing a better quality of life, which presupposes the concerted action of all federative entities. Among them, the Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), developed under the coordination of the Federal Government, stands out, with expressive financing of this level of government and complementary action of subnational governments. The work presents the configuration of this program, the main aspects of its implementation and some of its results, with the objective of verifying if its design approaches, to some extent, the public policy model called "federative public policy system".

**KEYWORDS:** Federalism, social policies, housing policy, Minha Casa Minha Vida.

## LISTA DE FIGURAS

Quadro 1 - Características das modalidades do programa MCMV.....	41
Tabela 1 - Investimentos e resultados do PMCMV (N e %) (2004-2014).....	43
Quadro 2 - Indicadores socioeconômicos do programa MCMV.....	45

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH	Banco Nacional da Habitação
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação da Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IAPB	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciantes
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários
IAPM	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IPASE	Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MCMVR	Minha Casa Minha Vida Rural
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH	Plano de Ação Imediata para a Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
SERFHA	Serviço Especial de Recuperação de Habitações Anti-Higiênicas
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SIPS	Sistema de Indicadores de Percepção Social
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUS	Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS E A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	12
1.1. Federalismo: conceito e tipos .....	13
1.2. Vantagens e desafios do federalismo para as políticas sociais.....	14
1.3 A evolução do federalismo brasileiro.....	15
1.3.1 A inflexão produzida pela constituição Federal de 1988: descentralização e federalismo autárquico .....	17
1.3.2. A recentralização da federação brasileira no pós-constitucional.....	19
1.4 A coordenação federativa nos sistemas descentralizados de políticas públicas..	20
1.5 Considerações finais .....	22
2. A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA .....	24
2.1 Política habitacional no Brasil: da República Velha à década de 1990.....	24
2.1.1 A República Velha e a desconsideração das questões sociais .....	24
2.1.2 As primeiras iniciativas habitacionais da Era Vargas.....	25
2.1.3 República Populista: o surgimento de ações pontuais na área habitacional ....	28
2.1.4 Os avanços na área habitacional do Regime Militar.....	30
2.1.5 A inflexão da política habitacional na Constituição de 1988 e as iniciativas da década de 1990 .....	32
2.2 A política habitacional com novo <i>status</i> no Governo Federal: as iniciativas da década de 2000 .....	34
2.3 Considerações Finais .....	35
3. A ATUAÇÃO DOS ENTES FEDERATIVOS NO PROGRAMA HABITACIONAL MINHA CASA MINHA VIDA .....	37
3.1 O Programa Minha Casa Minha Vida: configuração, resultados e impactos.....	37
3.1.1 Modalidades do PMCMV urbano.....	39



3.1.2	O Programa Minha Casa Minha Vida Rural.....	41
3.1.3	Minha Casa Minha Vida – Entidades .....	42
3.2	Resultados do PMCMV.....	42
2.3	Impactos socioeconômicos do programa MCMV .....	45
3.4	A configuração do PMCMV e o conceito de “sistema descentralizado de política pública”.....	46
3.1.	Considerações Finais .....	47
4.	CONCLUSÃO.....	50
5.	REFERÊNCIAS .....	52

## INTRODUÇÃO

O federalismo apresenta-se como uma forma de organização do poder político e territorial. O Brasil adotou o federalismo após a proclamação da República, em 1889, e constitucionalizou essa forma de organização na Constituição de 1891.

A instalação do federalismo no Brasil foi de grande importância para as políticas públicas brasileiras, uma vez que essa forma de organização do Estado impacta profundamente as políticas públicas. O federalismo supõe a colaboração e atuação conjunta dos governos federal, estadual e municipal na elaboração, execução e financiamento de políticas públicas dos mais diversos setores.

Na configuração atual do sistema de proteção social brasileiro, “sistemas descentralizados”, que supõem a atuação concertada de todos os entes federativos, foram adotados por políticas das áreas da saúde, educação, assistência social, transferência de renda, habitação, entre outros. Na área de políticas habitacionais, surgiram novas ações e programas de fomento à construção de moradias para setores de renda média e baixa.

Um dos principais programas desenvolvidos pela política habitacional brasileira é o Programa Minha Casa Minha vida (PMCMV), que vem gerando resultados expressivos na produção de unidades habitacionais para a população de baixa renda. Apesar de ser uma política destinada à construção de unidades habitacionais, uma ação no campo da política social, o PMCMV, impactou diretamente o setor econômico do país, como ocorre com as políticas de infraestrutura.

Este trabalho objetiva analisar o desenvolvimento da política habitacional a partir da proclamação da República, na perspectiva dos desafios que o federalismo coloca para a formulação, gestão e financiamento das políticas públicas. Coloca foco no PMCMV, política habitacional recente de grande relevância para o país, destacando a atuação dos entes federativos em seu financiamento e gestão e procurando avaliar se sua configuração aproxima-se do que tem sido denominado “sistema federativo de política pública”.

No primeiro capítulo, o foco da discussão é colocado no federalismo, destacando-se conceitos e os efeitos dessa forma de organização político-administrativa do Estado

sobre a formulação, gestão e financiamento das políticas públicas brasileiras. No segundo capítulo, é recuperada a evolução da política habitacional brasileira, desde a Proclamação da República até os dias atuais, destacando-se os períodos em que os processos de formulação, gestão e financiamento estiveram mais ou menos centralizados no Governo Federal. Por fim, no terceiro capítulo, o foco da análise é colocado no PMCMV. É apresentado o desenho do programa, sua implementação, os resultados obtidos e as principais críticas, com o objetivo de verificar se esse desenho se aproxima do que tem sido denominado “sistema federativo de política pública”.

# **1. FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS E A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO**

O federalismo, forma de organização do poder político e territorial, teve sua origem nos Estados Unidos da América, em 1787. Nos séculos seguintes, ocorreu a difusão desse arranjo para outros países, especialmente os que se foram declarando independentes. Dentre os países que adotaram o federalismo, encontra-se o Brasil, que após a Proclamação da República, em 1889, constitucionalizou essa forma de organização na Constituição de 1891.

Neste capítulo, o objetivo é discutir os aspectos teórico-conceituais e empíricos do federalismo, distinguindo aqueles que permitem subsidiar a análise da política habitacional brasileira, objeto desta monografia.

Na primeira seção, são apresentados e discutidos os conceitos de federalismo e os principais tipos que ele assumiu historicamente; na segunda, o foco da discussão é deslocado para as vantagens e desvantagens que essa forma de organização político-administrativa do Estado nacional coloca para a formulação, gestão e financiamento das políticas públicas, em especial, as sociais; na terceira seção, são apresentadas as principais fases da trajetória de evolução do federalismo brasileiro, destacando-se as oscilações entre centralização e descentralização ocorridas no período que vai da Primeira República ao Regime Militar; a inflexão produzida pela Constituição Federal de 1988 e a recentralização processada a partir de meados da década de 1990; na última seção, é discutido o conceito de sistema federativo de políticas públicas. Esse tipo de arranjo institucional - uma inovação relativamente recente no sistema político brasileiro -, tem permitido uma melhor coordenação da atuação dos entes federativos em políticas públicas específicas, configurando-se como uma inovação capaz de contornar as desvantagens colocadas pelo federalismo.

## 1.1. Federalismo: conceito e tipos

O federalismo surgiu nos Estados Unidos como uma forma de organização do poder político e territorial do Estado Nacional, caracterizando-se pela existência de dois níveis de governo autônomos sobre uma mesma população e território: um central (governo nacional) e outro descentralizado (governos subnacionais) (SOARES, 2013).

A diferença entre o federalismo e o unitarismo diz respeito à forma de distribuição da autoridade política dos Estados nacionais. No Estado unitário, o governo central é detentor de toda a autoridade e da capacidade de elaboração/implantação de políticas públicas. No governo central, é concentrada toda a autoridade política, fiscal e militar, cabendo aos governos locais uma autoridade política derivada da autoridade política central (ARRETCHE, 2002b).

Os Estados federativos se apresentam como uma forma de governo dividido verticalmente, onde o governo central e o local são independentes entre si e autônomos em seus respectivos territórios. Assim, teoricamente, nesse tipo de organização, o governo local apresenta capacidade de implementar suas próprias políticas em seus territórios (ARRETCHE, 2002b).

Para o funcionamento de uma federação, busca-se estabelecer relações contratualizadas e negociadas entre os níveis de governo. Para tal, os governos subnacionais possuem representação junto ao governo nacional, podendo ser feito por via do Legislativo, pela provocação de uma corte federal de justiça ou em fóruns compostos pelos Poderes Executivos dos governos subnacionais. O federalismo apresenta como objetivo a concessão de autonomia e, ao mesmo tempo, estabelecimento de uma interdependência entre as partes que compõem a federação (CUNHA *et al.*, 2010).

Diversos tipos de federalismo podem ser descritos. De acordo com Almeida (2005), o federalismo dual corresponde ao modelo norte americano original, onde os poderes dos governos central e estaduais constituem soberanias distintas que agem de maneira independente nas esferas que lhes competem. As federações contemporâneas são descritas por dois tipos de federalismo que representam melhor a natureza das relações intergovernamentais: o federalismo centralizado e o federalismo cooperativo. No primeiro, os estados e municípios praticamente atuam como agentes administrativos de

um governo nacional e apresentam grande atuação em assuntos subnacionais. No segundo, as esferas do governo agem de forma conjunta e as unidades subnacionais apresentam autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento (ALMEIDA, 2005).

O estabelecimento do federalismo não é dado apenas por uma definição da forma de como se governa o território; a nação apresenta condições que geram a necessidade do estabelecimento do federalismo. O federalismo em uma nação é condicionado por diversos fatores, como uma grande extensão ou diversidade territorial, desigualdades regionais de caráter cultural, político ou socioeconômico, entre outros. Para gerir tal heterogeneidade, o país se intitula como federativo, de forma a garantir a interdependência entre governos, que por natureza constitucional, são autônomos (CUNHA *et al.*, 2010).

## **1.2. Vantagens e desafios do federalismo para as políticas sociais**

O estabelecimento do federalismo produziu resultados positivos aos países que o adotaram. O processo de descentralização ocorrido acarretou inovações administrativas realizadas por governos locais, apresentou maior abrangência das políticas sociais e incentivou a democratização no nível municipal (CUNHA *et al.*, 2010).

O federalismo auxilia na otimização e no aumento da efetividade da gestão pública. O federalismo fortalece a *accountability* democrática, com a responsabilização dos agentes públicos. No entanto, tanto a melhoria do desempenho quanto a responsabilização dependem de um compartilhamento bem definido das funções governamentais (CUNHA *et al.*, 2010).

Apesar de apresentar vantagens numerosas, o federalismo não estabelece incentivos à cooperação e à coordenação entre os entes federativos, uma vez que essa forma de organização do Estado também estimula a fragmentação, ocasionando inclusive uma multiplicação dos números de municípios. Com isso, o repasse de funções e responsabilidades pelo Governo Federal aos governos subnacionais pode ocasionar a manutenção ou piora das desigualdades entre os cidadãos em relação ao acesso a bens e serviços públicos. A dificuldade de estabelecer uma relação intergovernamental, que

propicie a participação e capacidade de negociação aos estados e municípios, acaba por atrapalhar a instituição de um federalismo mais cooperativo no Brasil (ARRETCHE, 2004; CUNHA *et al.*, 2010).

O governo central, quando o formato de gestão se baseia no federalismo, apresenta maior dificuldade de coordenar as políticas no território nacional, pois há um maior risco de que diferentes níveis de governo imponham conflitos entre programas e ocorra elevação do custo de implementação dos mesmos. Inversamente, ao se centralizar o financiamento de programas no Governo Federal, permite-se o alcance de resultados redistributivos e reduz desigualdades horizontais de capacidade de gasto (ARRETCHE, 2004).

Observa-se que os entes federativos apresentam dificuldade de tratar programas sociais de forma sistêmica. Em algumas áreas das políticas sociais, há dificuldades para se estabelecer uma relação de cooperação estruturada entre União, estados e municípios. Tal dificuldade acaba por prejudicar a implantação efetiva e eficiente de políticas sociais (CUNHA *et al.*, 2010).

### **1.3 A evolução do federalismo brasileiro**

Após a Proclamação da República, em 1889, a Constituição de 1891 estabeleceu o federalismo como forma de organização político-administrativa do Estado brasileiro. A inserção do federalismo foi impulsionada por forças políticas descentralizadoras, constituídas por oligarquias rurais que almejavam maior poder político, por intelectuais e pela classe média urbana que defendiam um Estado mais liberal e democrático. Dessa forma, forças foram unidas a favor do federalismo e do republicanismo e contra o centralismo monárquico (SOARES, 2013). A decisão de estabelecer o federalismo se deu, além da pressão por forças políticas descentralizadoras, devido a enorme dimensão e diversidade física do território brasileiro. Para facilitar o estabelecimento da ordem, o povoamento e a exploração foi necessária a inserção da estrutura federal de divisão do poder (CUNHA *et al.*, 2010).

No entanto, na Primeira República (1891–1930), a implantação do federalismo se deparou com algumas dificuldades. As oligarquias rurais presentes em São Paulo e Minas Gerais, estados mais ricos do país, tiveram seus poderes ampliados e dominaram o governo central. Dessa forma, o governo central foi conduzido conforme o interesse de tais oligarquias e a grande massa da população foi mantida excluída do processo decisório, ocorrendo a marginalização de outras províncias (SOARES, 2013).

O federalismo inicialmente acabou por intensificar a desigualdade socioeconômica no plano macrorregional. A expansão da atuação do governo federal só foi realizada a partir da Era Vargas, que realizou transformações no sistema federalista. As transformações foram no sentido de maior centralização do poder, fortalecendo o Executivo Federal e a expansão das ações e políticas nacionais em várias áreas. No entanto, tais transformações foram implementadas no período autoritário do Estado Novo (1937–1945) e enfraqueceram os governos subnacionais (CUNHA *et al.*, 2010; ALMEIDA, 2005).

Durante o período de 1946-1964, observou-se a primeira experiência democrática e de federalismo efetivo no país. Naquele período, ocorreu a descentralização fiscal, administrativa e legislativa em favor dos estados e municípios, definindo condições de autonomia subnacional e maior equilíbrio entre União e os governos subnacionais. Houve também a eleição, por voto universal e com transparência e liberdade política, dos Poderes Executivos e Legislativos subnacionais (SOARES, 2013).

Com o golpe militar de 1964, o autoritarismo unitário retornou ao cenário político brasileiro. As eleições diretas para executivos estaduais foram canceladas, os governadores passaram a ser indicados pelo Executivo Federal e este era controlado exclusivamente por militares. Houve forte centralização nas políticas tributária e fiscal, assim como em políticas sociais, como a habitacional. A natureza centralista do autoritarismo presente nos períodos do Estado Novo e na Ditadura Militar acabou por suprimir a autonomia dos governos subnacionais (SOARES, 2013).



### *1.3.1 A inflexão produzida pela constituição Federal de 1988: descentralização e federalismo autárquico*

No momento de crise do período militar, começaram a eclodir ideias de democratização, descentralização e ganhou força a busca pela universalização das políticas sociais, que se fazem presente na Constituição de 1988. Com isso, as relações intergovernamentais tornam-se mais democráticas, com os municípios sendo considerados entes federativos plenos e homogêneos, o que confere ao federalismo brasileiro maior heterogeneidade constitutiva, causando grande impacto sobre as políticas públicas (CUNHA *et al.*, 2010).

Na verdade, a segunda experiência democrática e federativa brasileira se iniciou com a eleição de Tancredo Neves, em 1985, e, posteriormente, teve seus contornos mais definidos, com a promulgação da Constituição de 1988. A Constituição foi considerada peça-chave para restabelecimento da democracia, por meio da volta da escolha dos representantes políticos, e para a conferência de autonomia política, administrativa, legal e financeira dos estados e municípios (SOARES, 2013). A nova Constituição trouxe consigo elementos do federalismo cooperativo, prevendo instrumentos de atuação conjunta entre os entes federativos (CUNHA *et al.*, 2010).

A atuação dos entes subnacionais passou a ser intensificada nas políticas públicas brasileiras, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988. A Constituição de 1988 colocou em evidência o anseio pela descentralização, ocorrendo a reorganização da federação em benefício dos estados e municípios. (ALMEIDA, 2005). União, estados e municípios passaram a ter competências comuns nas áreas de saúde, assistência social, educação, habitação, saneamento, entre outras. No entanto, apesar de tornar legal a implementação de programas sociais por qualquer ente federativo, a Constituição de 1988 não atribuía obrigatoriedade de implementação de programas a nenhum ente federativo (ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2004).

Várias mudanças na distribuição de competências entre os entes federativos para a provisão de serviços públicos foram realizadas. Tal descentralização da prestação de serviços sociais ocasionou o fortalecimento dos governos municipais. Os municípios tornaram encarregados, na medida do possível, pela provisão dos serviços sociais (ALMEIDA, 2005).

Apresentam-se como consequências dessa redistribuição de competências, segundo Arretche (2002): (a) a mudança na política social de habitação, como será discutido em mais detalhes no segundo capítulo deste trabalho. Aqui, cabe antecipar que essa política deixou de ser implementada por intermédio de companhias municipais e começou a operar por linhas de crédito ao mutuário final; (b) a onda de privatizações de companhias estaduais de saneamento (tendência de desestatização dos serviços habitacionais e de saneamento); (c) a transferência de responsabilidade de prestação dos serviços de atenção básica para os municípios, como, por exemplo, a municipalização da oferta de matrículas no ensino fundamental (ARRETCHE, 2002).

Como consequência das regras estabelecidas pela Constituição de 1988, observou-se um grande processo de descentralização territorial, no qual estados e municípios passaram a ter autonomia política, exercendo os plenos poderes executivo e legislativo. Paralelamente, houve uma descentralização fiscal, que aumentou a participação de estados e municípios na distribuição das receitas públicas. No entanto, a descentralização fiscal não foi acompanhada de uma responsabilização fiscal eficiente dos entes federados, que, como consequência, acarretou maior endividamento público e ameaças à estabilidade financeira do país (SOARES, 2013). Para compensar a perda de receita resultante da descentralização fiscal, o Governo Federal passou a arrecadar contribuições sociais, com o objetivo de financiar as políticas sociais (ALMEIDA, 2005).

Mas a autonomia adquirida pelos governos municipais ocorreu em um contexto de falta de condições administrativas, financeiras ou políticas. Surgiu, então, o que foi denominado “municipalismo autárquico”, um modelo que supõe que os municípios são capazes de formular e implementar todas as políticas públicas, em virtude de uma série de incentivos institucionais, que não são apresentados, de forma clara, aos governos subnacionais (CUNHA *et al.*, 2010).

A mentalidade autárquica ocasiona uma situação onde a cooperação só é aceita quando se faz extremamente necessária. Dessa forma, para ocorrer um comportamento cooperativo deve-se buscar uma atuação do governo federal ou estadual que ofereça incentivos a colaboração e garanta recursos apenas se houver parcerias (CUNHA *et al.*, 2010).

No entanto, a autonomia concedida aos governos subnacionais foi sofrendo restrições a partir da segunda metade da década de 1990. O Governo Federal, com o apoio do Congresso Nacional, realizou movimentos importantes, criando incentivos negativos e positivos à formulação e gestão das políticas públicas por parte dos governos subnacionais, visando, entre outras coisas, enfrentar as restrições macroeconômicas associadas à estabilização da moeda (Plano Real) e garantir recursos aos programas sociais (ALMEIDA, 2005), como será visto na próxima seção.

### *1.3.2. A recentralização da federação brasileira no pós-constitucional*

Alguns estudiosos afirmam que a federação brasileira tem apresentado um processo de recentralização em alguns setores. Atitudes recentralizadoras tomadas pelo Governo Federal são vistas com o objetivo de melhorar a eficiência de políticas públicas e contornar problemas advindos da descentralização.

A recentralização pode ser evidenciada pelos movimentos de restrição do governo federal para o controle da autonomia fiscal conferida aos estados e municípios. A falta de habilidade dos estados e municípios em estabelecer políticas fiscais rigorosas, definir despesas e alocar recursos estava dificultando o ajuste da economia e estabilização da moeda (ALMEIDA, 2005).

A negociação das dívidas estaduais deu-se em função do objetivo de combate à inflação. O Governo Federal impôs condições restritivas aos estados e determinou metas de endividamento total, superávit primário, gasto com salários, arrecadação de impostos e privatização de empresas (ALMEIDA, 2005).

Com o objetivo de garantir a disciplina fiscal em todos os níveis do governo, foram impostas restrições mais significativas aos estados e municípios e promulgada, em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF, que apresenta características centralizadoras, foi a solução encontrada ao desafio de coordenar o comportamento fiscal dos governos (ALMEIDA, 2005).

Outra evidência da centralização é notada pela restrição da autonomia dos governos e municípios na área de programas sociais. A fim de garantir a regularidade, estabilidade e o uso adequado de recursos voltados a programas sociais foram elaboradas regras aos governos subnacionais (CUNHA *et al.*, 2010).

O processo de descentralização ocorreu com diferentes intensidades na área de execução de políticas sociais. Na área da saúde, observa-se o arranjo cooperativo entre os governos para execução de projetos. Os municípios se apresentam como executores e gestores da política definida no nível federal. Na área da educação, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado pelo Governo Federal influencia de forma direta o processo de municipalização do ensino fundamental (ALMEIDA, 2005).

#### **1.4 A coordenação federativa nos sistemas descentralizados de políticas públicas**

O novo federalismo implantado com a Constituição apresenta tendências de descentralização autônoma com formas de interdependência e a uma visão constitucional voltada para coordenação federativa. Tal visão vem sendo aperfeiçoada desde a metade da década de 1990 até os dias atuais (CUNHA *et al.*, 2010).

Os avanços e mudanças ocorridos no plano intergovernamental ocasionaram uma alteração dos aspectos estratégicos das políticas públicas, impactando a qualidade das ações governamentais. A descentralização fiscal ocasionada com o federalismo conferiu aos governos subnacionais maior autonomia para gerir os recursos financeiros, dando liberdade para investir nas políticas públicas de sua preferência (SOARES, 2013).

A proposta de coordenação, que se instalou a partir da segunda metade da década de 1990, caracteriza-se por uma política contrária ao modelo centralizador que dominou por tanto tempo no cenário político brasileiro. A coordenação federativa preconiza a cooperação entre União, estados e municípios na elaboração e implementação de programas governamentais (ALMEIDA, 2005). A fim de coordenar os governos subnacionais, tem sido estabelecidos mecanismos de coordenação intergovernamental, por meio de normas com validade nacional e a indução à realização de tarefas, por meio da redistribuição de recursos entre as esferas de governo e de instrumentos de auxílios financeiros (CUNHA *et al.*, 2010).

A coordenação federativa em sistemas descentralizados de política pública baseia-se em um conceito de sistema onde o Governo Federal atua como coordenador, indutor e financiador, ainda que conferindo grande autonomia aos governos subnacionais.

Ao analisar os movimentos e processos que indicam a capacidade de coordenação federativa de um governo, observa-se que esta é influenciada diretamente pelas estruturas das relações federativas nas políticas particulares. A forma como estão estruturadas tais relações influencia as estratégias possíveis de serem adotadas pela coordenação vertical das políticas nacionais (CUNHA *et al.*, 2010; ARRETCHE, 2004).

A introdução da descentralização das políticas sociais tem seu êxito diretamente relacionado à disposição de agências e ministérios federais para compartilhar a capacidade decisória e os recursos, à capacidade dos órgãos em negociar e criar incentivos adequados para convencer os municípios a abraçar novas responsabilidades e, por fim, à necessidade de uma experiência administrativa prévia dos governos locais (ALMEIDA, 2005).

Esse é o caso do SUS, cuja coordenação ocorre por meio de uma cooperação das três esferas do governo, o conceito de sistema federativo de políticas públicas ganhou relevância. A coordenação do SUS se baseia numa articulação federativa nacional, com papel coordenador, financiador e indutor da União, que mantém aos governos subnacionais relevante autonomia tanto na implementação como na produção do consenso sobre a política (CUNHA *et al.*, 2010).

Para garantir a funcionalidade, o “sistema federativo de política pública” necessita de decisão política e capacidade institucional, por parte do governo federal, e da existência de fóruns intergovernamentais de discussão e deliberação, como é destacado por IPEA (2010):

Trata-se de um modelo que supõe uma articulação federativa nacional, com importante papel coordenador, financiador e indutor da União, mas que mantém relevante autonomia nas mãos dos governos subnacionais, tanto na implementação como na produção do consenso sobre a política. Para realizar essa produção contínua de consenso e ações colaborativas, o sistema depende de duas coisas: decisão política e capacidade institucional da parte do governo federal, e a existência de fóruns intergovernamentais de discussão e deliberação, tanto horizontais, quanto verticais (p. 190).

Observa-se, no sistema federativo para política pública de saúde, a inserção de uma municipalização que tenha como efeito o combate as desigualdades regionais e esteja atenta aos padrões nacionais de qualidade, por meio de medidas consideradas fundamentais pela política nacional (CUNHA *et al.*, 2010). No cenário da educação, houve a municipalização do ensino fundamental, com a transferência das matrículas oferecidas pelos governos estaduais para os governos municipais (ARRETCHE, 2002a). Apesar de obter relativo sucesso na implantação do sistema federativo em algumas áreas de política pública, como saúde e educação, foram evidenciadas certas dificuldades, como, por exemplo, a de implantação de um modelo regionalizado mais efetivo e eficiente; a competição e descoordenação entre redes municipais; e, por fim, a indefinição do papel atribuído aos governos estaduais, tanto na coordenação das relações entre as municipalidades como na atuação como executor (CUNHA *et al.*, 2010).

### **1.5 Considerações finais**

O capítulo tratou da trajetória do federalismo no Brasil e suas consequências, positivas e negativas, para as políticas públicas. Observou-se que a instauração do federalismo foi de grande importância para as políticas públicas brasileiras.

A necessidade de manutenção da coordenação federativa pode ser percebida, ressaltando a necessidade de mecanismos que incentivem a colaboração e que fortaleçam a atuação conjunta dos governos federal, estadual e municipal. A coordenação federativa deve atentar para e se adaptar às peculiaridades regionais e setoriais para que se torne mais efetiva e potencialize seu efeito transformador.

O impacto do federalismo pode ser observado em diversas áreas das políticas sociais. Foram apresentadas dificuldades nas áreas sociais, como saúde, educação, assistência social, transferência de renda, entre outros, e destacada a importância da coordenação federativa nos sistemas descentralizados de política pública construídos nas áreas de saúde e de educação.

No próximo capítulo, o foco da discussão é colocado na política habitacional brasileira, descrevendo sua trajetória, especificamente os programas sociais habitacionais desenvolvidos ao longo dos anos, e no desenho do Programa Minha Casa Vida (PMCMV). O objetivo é verificar se esse programa se aproxima do modelo denominado “sistema federativo de política pública”, nos termos definidos por IPEA (2010).

(...) um modelo que supõe uma articulação federativa nacional, com importante papel coordenador, financiador e indutor da União, mas que mantém relevante autonomia nas mãos dos governos subnacionais, tanto na implementação como na produção do consenso sobre a política. Para realizar essa produção contínua de consenso e ações colaborativas, o sistema depende de duas coisas: decisão política e capacidade institucional da parte do governo federal, e a existência de fóruns intergovernamentais de discussão e deliberação, tanto horizontais, quanto verticais (p. 190).

Sendo assim, será verificado se o Governo Federal possui, na configuração desse programa, um papel coordenador, financiador e indutor das ações que o compõem, se os governos subnacionais possuem autonomia no desenvolvimento dessas ações e se a atuação dos diferentes níveis de governo é concertada em fóruns intergovernamentais de discussão e deliberação (horizontais ou verticais). Sendo os dados sobre o programa restritos, vamos supor a existência de decisão política e capacidade institucional dos entes federativos.

## **2. A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA**

A intensidade da preocupação do Estado brasileiro com as condições de habitação e qualidade de vida da população, em especial os segmentos de renda média e baixa, variou ao longo dos anos. Neste capítulo, são apresentadas as diferentes políticas habitacionais desenvolvidas ao longo do século XX, focando-se no mais recente e um dos mais amplos programas habitacionais da história brasileira, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

A discussão neste capítulo está organizada em duas seções. Na primeira, são apresentadas as principais ações da política habitacional, desenvolvidas no período que vai da República Velha até a década de 1990, destacando-se o papel dos entes federativos em sua formulação, gestão e financiamento. Na segunda seção, é apresentado o novo *status* adquirido pela política habitacional na década de 2000.

### **2.1 Política habitacional no Brasil: da República Velha à década de 1990**

Do final do século XIX ao início do século XX, foi observado o fortalecimento do setor industrial e do capitalismo no Brasil. Simultaneamente, o processo de urbanização se intensificava (BOTEGA, 2008; NOAL; JANCZURA, 2011). A partir dessa época, começaram a ser observados os efeitos que a industrialização nascente tinha sobre a questão habitacional, onde se destacavam a precária qualidade de vida dos trabalhadores que viviam nas cidades (NOAL; JANCZURA, 2011). As iniciativas na área habitacional foram se intensificando ao longo do século XX, adquirindo, no entanto, contornos variados e impactos bastante diferenciados nos diversos períodos.

#### *2.1.1 A República Velha e a desconsideração das questões sociais*

Durante a República Velha, pouca atenção foi voltada a questão social. Em um quadro de fragilidade institucional e financeira do Governo Federal e ausência de quaisquer



políticas sociais, sejam de sua iniciativa, seja de iniciativa dos governos estaduais, os problemas colocados pela urbanização e industrialização eram tratados como “questão de polícia”. As ações públicas adotadas entre 1891 e 1930 em relação à habitação popular não tinham como objetivo a melhoria das condições de moradia das classes menos favorecidas. A maior preocupação das autoridades em relação a elas restringia-se aos possíveis perigos à saúde pública que podiam ser externados pelas favelas, cortiços e bairros populares. Os principais objetivos das ações que se desenvolveram foram isolar e evitar o crescimento desses locais que eram considerados como foco de enfermidades e “doenças sociais”, como prostituição, marginalidade, criminalidade, entre outros (AZEVEDO, 1988).

A política urbana na República Velha visava à modernização das cidades, para que essas se assemelhassem às grandes cidades europeias, passando uma visão de progresso que facilitaria a captação de investimentos estrangeiros. A cidade do Rio de Janeiro, a maior do país, foi o maior exemplo de aplicação dessa política (BOTEGA, 2008).

Como resultado da aplicação dessa política na então capital do país, teve-se um processo de aburguesamento da paisagem carioca e a demolição de casarões, que se haviam tornado pensões baratas. A demolição de casarões desencadeou uma crise de habitação, que resultou no aumento do preço dos aluguéis, forçando as classes populares a ocuparem terrenos vazios, a irem para o subúrbio e para cima dos morros que circundavam a cidade (BOTEGA, 2008, *apud* SEVCENCO, 1983). Teve-se como resultado da aplicação dessa política a fragmentação das cidades, que passaram a apresentar divisões como centro e periferias (BOTEGA, 2008).

Assim, ao longo da República Velha, a produção habitacional esteve completamente sob a responsabilidade da iniciativa privada. Os governos estaduais e federal atuaram sobre a temática exclusivamente para coibir problemas de saúde pública, derivados das condições precárias de moradia das classes trabalhadoras.

### *2.1.2 As primeiras iniciativas habitacionais da Era Vargas*

Durante o Governo Vargas, ocorreram mudanças significativas na área habitacional, como a regulamentação dos aluguéis, regulamentação de novas construções e financiamento de moradias.

A intensificação do processo de industrialização, o crescimento da população urbana, o crescimento desordenado das cidades e os problemas de saúde pública pressionavam a intervenção estatal. O governo passou então a se preocupar com as habitações em condições precárias, principalmente aquelas localizadas perto dos centros das grandes cidades. A partir de 1930, observa-se uma mudança significativa dos objetivos das políticas do governo para o setor habitacional (BOTEGA, 2008; RUBIN; BOLFE, 2014; NOAL; JANCZURA, 2011).

Com o gradativo aparelhamento do Governo Federal e a centralização do processo decisório, surgiram novas políticas públicas voltadas para os setores populares. Naquele contexto, começaram as primeiras intervenções do governo na área de habitação popular com o objetivo de evidenciar sua preocupação com os problemas das classes populares (AZEVEDO, 1988).

Durante a Era Vargas, as casas de aluguel eram a principal alternativa de moradia adotada pelo trabalhador. No entanto, o modelo rentista estava em crise e havia uma urgência na solução da questão habitacional, o que acarretou empenho do poder público para resolver a situação e criar novas políticas públicas. O setor privado queria implantar políticas realistas que reduzissem o valor gasto pelo trabalhador com moradia, e, dessa forma, permitir a redução do custo de mão-de-obra (RUBIN; BOLFE, 2014).

De forma geral, era considerado que o setor privado não era capaz de solucionar o problema, cabendo essa função ao Estado. Houve então uma marginalização do setor rentista, uma vez que desde o início da República este recebia regalias fiscais e não tinha a relação com o inquilino regulamentada (RUBIN; BOLFE, 2014).

Como a intervenção pública do Estado nas políticas habitacionais foi bem aceita em diversos setores sociais, estabeleceu-se a ideia de que este deveria ser responsável por garantir o acesso de todos a condições dignas de moradia. Dessa forma deveria ser necessário o investimento de recursos públicos e fundos sociais (RUBIN; BOLFE, 2014).

A partir de 1930, diversos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP) (industriários, comerciários, bancários, etc) se dedicaram a construção de casas populares. O primeiro IAP criado foi o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM) em junho de 1933, seguido pelo instituto dos comerciários (IAPC), em maio de 1934, o dos

bancários (IAPB), em julho de 1934, e dos Industriários (IAPI), em dezembro de 1936, e, por fim, o Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (IPASE), criado em fevereiro de 1938 (CPDOC, 1997).

Havia uma preocupação por parte desses institutos com a racionalização e produção em larga escala de moradias para os trabalhadores e normatização de materiais a serem utilizados. No entanto, aqueles institutos operavam de forma fragmentada e sua atividade atingia apenas uma pequena parte dos seus associados (AZEVEDO, 1988; RUBIN; BOLFE, 2014).

Em 1937, a fim de conter o avanço de habitações insalubres, o Governo Federal criou o Código de Obras, que proibia a expansão e construção de novos barracos e a melhoria dos já existentes. Dessa forma, surgiu importante tentativa de resolução dos problemas dos cortiços, que provocou, no entanto, a ampliação do problema das favelas, que se expandiram de maneira significativa nas décadas seguintes (NOAL; JANCZURA, 2011).

Experiências no campo habitacional de países europeus incentivaram o Brasil a implementar diretrizes legais que pudessem normatizar a relação entre proprietários e inquilinos e questões ligadas a propriedade. Dessa forma, buscava-se reduzir as vantagens obtidas pelos rentistas e os custos das residências populares (RUBIN; BOLFE, 2014).

Com isso, em 1942, foi aprovada a Lei do Inquilinato visando regulamentar a relação inquilino e proprietário, com a implantação de leis restritivas e fixação de valores. A Lei do Inquilinato buscava o incentivo a aquisição da casa própria e o desestímulo da prática de acumulação de renda com as casas de aluguel (NOAL; JANCZURA, 2011).

No entanto, tal política abrangia apenas os segmentos que podiam arcar com o aluguel, ou seja, a classe média e os trabalhadores mais bem remunerados. Os segmentos de baixa renda ficaram ainda sem solução para seu problema de moradia e procuraram alternativas de abrigo, como autoconstrução e alocação nas favelas (NOAL; JANCZURA, 2011).

### *2.1.3 República Populista: o surgimento de ações pontuais na área habitacional*

Na década de 1940, houve fortalecimento e criação de órgãos governamentais com o intuito de produzir ou financiar a construção de habitações populares, uma vez que a construção de unidades habitacionais coletivas passou a ser vista como solução para certos problemas habitacionais, como a insalubridade. Essa década é tida como crucial no que se refere à ação do Estado no setor habitacional. Ocorreram as mais relevantes intervenções do Estado, como congelamento dos aluguéis, produção em massa de moradia pelos IAP e a criação da Fundação da Casa Popular (FCP) (RUBIN; BOLFE, 2014).

Houve também a ampliação da discussão das políticas habitacionais. A esse respeito cabe destacar a ocorrência, no início de 1945, do 1º Congresso Brasileiro de Arquitetura, que propôs um programa radical de intervenção pública em matéria de habitação popular. Foi proposta a construção de apartamentos ao invés de casas populares individuais, de modo a permitir a redução dos custos e o desenvolvimento da indústria de materiais de construção, realizando-se, paralelamente, um controle rigoroso dos lucros das empresas de construção civil encarregadas dos programas de construção (SACHS, 1999).

Cabe destacar que a FCP foi o primeiro organismo nacional responsável pela política habitacional. A fundação foi desenvolvida com o propósito de centralizar a política de habitação e visava, além da construção de moradias, o apoio e estímulo de toda a cadeia produtiva da construção civil, locação de imóveis, investimentos em infraestrutura e saneamento (SACHS, 1999).

No entanto, desde sua criação, a FCP foi utilizada com fins partidários e clientelistas, o que ocasionou o fracasso do programa. As ações por ela desenvolvidas foram pouco abrangentes, atingindo pequena faixa da população de baixa renda do país, e não contavam com recursos de origem orçamentária (RUBIN; BOLFE, 2014; NOAL; JANCZURA, 2011).

As construções desenvolvidas pela FCP representaram apenas 10% das habitações sociais construídas durante o período populista, incluindo as desenvolvidas pelos IAPS e outros órgãos habilitados. Assim, apesar de os governos populistas terem enfatizado, mais que os anteriores, eles nunca trataram como prioridade a questão habitacional do

país. As decisões tomadas pela FCP, como escolha da localização e destinação das habitações, estavam sempre subordinadas a motivações políticas, como por exemplo, conquista de eleitorado (SACHS, 1999).

Cabe destacar, a esse respeito, que no Plano de Metas do governo de Juscelino Kubistchek, não havia nenhum objetivo específico em relação à habitação popular. Mas a preocupação com a saúde pública é mantida: em 1956, foi criado o Serviço Especial de Recuperação de Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA) com o intuito de ampliar a atuação do Estado em favelas, cortiços, habitações precárias, etc. Anos após a sua criação, o SERFHA passou a ter sua atuação mais voltada para a mediação da relação entre o Estado e os moradores das favelas (NOAL; JANCZURA, 2011).

A crise da habitação torna-se mais relevante no governo de Jânio Quadros, devido à influência de dois fatores externos: a reforma urbana implementada por Fidel Castro em Cuba e o projeto reformista lançado pela administração do presidente Kennedy. Os Bancos Interamericano e Mundial reconhecerem a necessidade da formulação e financiamento de políticas públicas voltadas para área de saneamento, habitação, educação e adução de água nos países em desenvolvimento (SACHS, 1999).

Tal incentivo induziu o governo brasileiro a estabelecer um diagnóstico alarmista da crise social na área habitacional. O Governo Federal propôs então, em busca do financiamento garantido pelo Banco Interamericano, um Plano de Assistência à Habitação e a criação de um Instituto Brasileiro da Habitação, substituto da FCP (SACHS, 1999).

O plano tinha como objetivo a construção de cem mil habitações, com terrenos e infraestruturas fornecidos pelas prefeituras. Previa uma mensalidade igual a 20% do salário mínimo, privilegiando dessa forma os trabalhadores assalariados com empregos estáveis. O projeto do Instituto Brasileiro da Habitação já antecipava conceitos do Banco Nacional da Habitação, criado logo depois do golpe militar de 1964. Entretanto, a situação política do país não permitiu a realização de tal projeto, uma vez que os políticos estavam interessados em preservar seu campo de ação e prosseguir com suas práticas populistas (SACHS, 1999).

A atuação do governo de João Goulart na área habitacional restringiu-se à apresentação de um projeto de lei voltado para a reforma urbana. No entanto, sua aprovação no

Parlamento foi impedida pelo golpe de 1964. Dessa forma, observa-se que até o momento não havia políticas públicas estatais abrangentes na área habitacional que fornecessem alternativas viáveis de habitação as diversas classes econômicas da população (NOAL; JANCZURA, 2011).

#### *2.1.4 Os avanços na área habitacional do Regime Militar*

A herança do populismo teve impacto importante na elaboração das políticas de habitação criadas no regime autoritário. O período do Regime Militar trouxe consigo alternativas de financiamento e construções de conjuntos habitacionais. A partir do golpe de Estado de 1964, foram formuladas ideias para promoção de moradias de forma mais concreta (NOAL; JANCZURA, 2011).

A formulação e financiamento das políticas de habitação social e de saneamento básico foram definidas de forma centralizada e sua execução indireta. Isto é, a oferta de bens e serviços de habitação e saneamento era realizada por empresas estatais. Paralelamente, o Governo Federal reestruturou o sistema previdenciário e colocou fim aos IAPS, até então, única política habitacional existente (ARRETCHE, 2002a).

Com a Lei 4.380 de 21 de março de 1964, foi criado o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que instituiu uma correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, e o Banco Nacional da Habitação (BNH). O SFH tinha como objetivo facilitar e promover a aquisição e construção da casa própria ou moradia, especialmente pelas classes de menor renda da população (BRASIL, 1964). O BNH gerenciava a implementação da política habitacional, centralizava todas as ações do setor, controlando instituições públicas e privadas e norteando a política habitacional do país. O surgimento do BNH teve relevante apoio das classes populares, por ser considerado o órgão que iria lhes propiciar o financiamento de moradias (RUBIN; BOLFE, 2014).

Em 1967, no governo de Costa e Silva, o SFH ganhou maior relevância. Naquele ano, o BNH recebeu a gestão dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e foi criado o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), que captava recursos provenientes de poupanças privadas e aplicava em financiamentos habitacionais. Com isso, o capital do BNH foi significativamente ampliado, fazendo com que esse banco se tornasse a maior instituição financeira do país e a maior

instituição mundial voltada especificamente para o problema da habitação (BOTEGA, 2008).

Durante o período em que a política habitacional era gerenciada pelo BNH, a produção habitacional era voltada para a produção em série e em grande escala, a fim de solucionar o déficit habitacional. Os investimentos eram alocados para a construção de casas para venda, o que estimulou a construção civil e reduziu o desemprego, uma vez que esse mercado era capaz de absorver boa parte da mão-de-obra não qualificada dos grandes centros (RUBIN; BOLFE, 2014).

O BNH não trouxe a erradicação do problema habitacional, mas sua importância para a questão social da habitação é irrefutável. O período entre 1964 a 1986 foi o único em que houve uma Política Nacional de Habitação no Brasil. O BNH financiava obras de infraestrutura urbana e habitações para todas as classes econômicas, por meio das Companhias de Habitação Popular e pela incorporação imobiliária. No entanto, a população de menor renda representava apenas 20% dos financiamentos (RUBIN; BOLFE, 2014).

O atendimento das demandas do BNH era realizado pelas Companhias Estaduais de Habitação (COHABS). Quando o BHN entrou em declínio, o financiamento dessas companhias passou a ser restringido pelo governo central, a fim de conter o endividamento dos estados e municípios com a União, o que acarretou a redução da capacidade de atuação dos estados e municípios na melhoria da política habitacional (RUBIN; BOLFE, 2014).

A crise inflacionária enfrentada pelo Brasil nos primeiros anos da década de 1980 ocasionou a queda do BNH. Tal crise acarretou a queda do poder de compra do salário, afetando as políticas habitacionais do SFH. Assim, houve um aumento significativo nos casos de inadimplência. O SFH também foi alvo de casos de corrupções verificados durante sua existência, que acabaram por ajudar na sua ineficiência e na sua posterior queda (BOTEGA, 2008).

O governo de José Sarney propôs diversas mudanças na política habitacional, inclusive a descentralização do BNH e mudanças no financiamento. Com a fragilidade econômica enfrentada e a complexidade das mudanças a serem estabelecidas, o governo Sarney decretou o fim do BNH em 1986, sendo este incorporado pela Caixa Econômica

Federal, que não possuía nenhuma tradição em relação ao sistema habitacional (BOTEGA, 2008).

A partir disso, a situação da política habitacional brasileira agravou-se, pois as questões relacionadas à habitação passaram ao controle de instituições nas quais essa questão não era tida como principal. Com isso, teve-se uma intensa reforma dos órgãos responsáveis pelas políticas habitacionais (RUBIN; BOLFE, 2014; NOAL; JANCZURA, 2011).

Com o fim do BNH, foram criados outros programas voltados para a questão habitacional, como o Programa Nacional de Mutirões desenvolvido pelo governo Sarney, simultaneamente ao enfraquecimento das COHABS, que foram transformadas em órgãos assessores (RUBIN; BOLFE, 2014).

#### *2.1.5 A inflexão da política habitacional na Constituição de 1988 e as iniciativas da década de 1990*

Com a promulgação da Constituição de 1988, foi garantido o direito à propriedade e que esta atenderá sua função social. A Constituição de 1988 determinou que os municípios fossem responsáveis pela política de desenvolvimento urbano, que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988).

A Constituição de 1988, ao estabelecer o direito social à moradia e a função social da propriedade, estabeleceu também as bases para o instituto do usucapião nas áreas urbanas e rurais. Dessa forma, a Constituição de 1988 regulamenta o usucapião e estabelece que, na área urbana, será conferido o título de domínio e concessão de uso àquele que possuir uma área urbana de até 250m<sup>2</sup>, que a utilize como forma de moradia por cinco anos ininterruptos, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Na área rural, as exigências são de moradia por cinco anos ininterruptos, em uma área de terra de até 50 hectares, utilizando-a de maneira produtiva e tendo-a como moradia (BRASIL, 1988).

Em relação à distribuição de competências entre os entes federativos na política habitacional, de acordo com a Constituição de 1988, compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação de território e de desenvolvimento econômico e social. A União deve instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano,



inclusive habitação, saneamento básico e transporte urbano. É de competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e saneamento básico (BRASIL, 1988).

Em 1990, no governo de Fernando Collor, as políticas públicas brasileiras passaram a ter forte influência do neoliberalismo. Como consequência, houve um aumento da crise habitacional. O Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), que previa a construção urgente de aproximadamente 245 mil casas, foi direcionado ao capital imobiliário privado. No entanto, o custo médio foi significativamente superior ao previsto, a meta de construção caiu para 210 mil casas e o PAIH não conseguiu a totalidade dos recursos necessários. Com o fracasso do programa, em contexto de crise econômica severa, o Brasil atingiu o número de 60 milhões de cidadãos de rua (BOTEGA, 2008; RUBIN; BOLFE, 2014).

Após o *impeachment* do presidente Collor, assumiu a presidência Itamar Franco. Em seu governo, Itamar buscou aumentar o controle social e a transparência dos programas habitacionais brasileiros, tratando com maior seriedade a política habitacional. Aquele governo foi também responsável por alterações no SFH, como a criação de um plano de amortização baseado no comprometimento da renda em substituição ao plano de equivalência salarial. Dessa forma, conseguiu obter certo equilíbrio nos financiamentos, que apresentavam valores exorbitantes (NOAL; JANCZURA, 2011).

No governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, voltaram os financiamentos de habitação e saneamento com base nos recursos do FGTS. Criou-se uma nova Política Nacional de Habitação, voltada para o financiamento ao mutuário final e para a aquisição de imóveis usados. A nova Política Nacional de Habitação, criada pela Secretária de Política Urbana, trouxe consigo novos programas habitacionais: o Pró-Moradia, que visava à urbanização de áreas precárias; e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), operado pela Caixa Econômica Federal voltado para a produção de novas unidades para arrendamento, utilizando como recursos o FGTS e recursos de origem fiscal (RUBIN; BOLFE, 2014; LOUREIRO *et al.*, 2015).

## **2.2 A política habitacional com novo *status* no Governo Federal: as iniciativas da década de 2000**

No governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), a política habitacional torna-se foco de atuação importante do Governo Federal. Para melhor gestão dos programas habitacionais, foi sugerida a criação do Ministério das Cidades, que seria responsável pelas áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e políticas de ordenação territorial. Dessa forma, uma das primeiras medidas adotadas naquele governo foi a criação do Ministério das Cidades, cedido a Olívio Dutra. Para gerir tal Ministério, Dutra foi assessorado por equipe técnica detentora de propostas de reforma urbana. Essa reforma objetivava a integração da política habitacional com outras também necessárias ao desenvolvimento urbano, como as de saneamento, transporte e planejamento territorial (LOUREIRO et al., 2015).

Uma das primeiras ações do Governo Lula, em 2004, foi o estabelecimento de uma nova Política Nacional de Habitação, buscando a promoção de moradia digna a todos os segmentos da população, com foco nos de baixa renda, contribuindo para a inclusão social (OLIVEIRA; LEAL, 2011). No âmbito dessa política, foi criado o Sistema Nacional de Habitação (SNH) e formulada uma estratégia com o objetivo de reduzir o problema habitacional do país (RUBIN; BOLFE, 2014).

Dentro do SNH, foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), ao qual poderiam aderir estados e municípios que se comprometessem a criar e gerenciar um fundo contábil e a elaborar um plano local voltado para a habitação de interesse social. Dessa forma, o SNHIS promoveu uma participação de todos os entes federativos na política habitacional (OLIVEIRA; LEAL, 2011).

Nos anos seguintes, o Governo Lula desenvolveu novas ações na política habitacional, e essa proatividade na área teve continuidade no Governo Dilma Rouseff. Entre as ações desenvolvidas no Governo Lula, merecem destaque também, a ampliação dos recursos disponíveis do fundo para subsídios habitacionais, elevando-se os investimentos para o financiamento habitacional, aumentando o atendimento da população de baixa renda (LOUREIRO et al., 2015). Em 2007, o Governo Lula anunciou o lançamento pelo Governo Federal do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), desenvolvido na

tentativa de acelerar o crescimento e reduzir a pobreza e desigualdade social, buscando investimento em diversas áreas, como a da infraestrutura, habitação e saneamento (NOAL; JANCZURA, 2011).

No âmbito do PAC, em 2009, o Governo Lula lançou o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). O PMCMV deveria ser implementado em parceria com estados, municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos. O programa é tido com um divisor de águas na área de políticas urbanas e habitacionais, uma vez que essas passaram a ser prioritárias na agenda governamental e começaram a receber maior volume de recursos. O programa foi implantado a fim de promover o crescimento econômico do país, mas recebeu diversas críticas por não estar vinculado ao SNHIS, responsável por promover o controle e a participação social (LOUREIRO et al., 2015).

### **2.3 Considerações Finais**

Observou-se, neste segundo capítulo, que a forma como foi tratada a política habitacional variou conforme as situações políticas e econômicas brasileiras ao longo dos anos. A oscilação entre a centralização e descentralização notada no histórico da federação brasileira influenciou diretamente na evolução da política habitacional.

Durante o regime militar, foi observada uma centralização administrativa, resultando na centralização das políticas públicas. Naquele período, surgiu uma política habitacional mais abrangente e de maior impacto. No entanto, foi no Governo Lula que a política habitacional passou por uma descentralização efetiva e foram alcançados avanços significativos para o setor.

Ao longo dos dois mandatos de Luís Inácio Lula da Silva e do primeiro mandato de Dilma Roussef, o Governo Federal passou a envolver efetivamente estados e municípios no desenvolvimento e aplicação de políticas voltadas a urbanização, habitação e saneamento. Com o desenvolvimento de políticas habitacionais, teve-se o crescimento de programas voltados para a promoção de condições adequadas de moradia a todas as classes. Se as ações na área da habitacional configuram ou não um desenho que se

aproxima do modelo definido por IPEA (2010) como um “sistema federativo de política pública” é o objeto da análise desenvolvida do terceiro capítulo.

### **3. A ATUAÇÃO DOS ENTES FEDERATIVOS NO PROGRAMA HABITACIONAL MINHA CASA MINHA VIDA**

Em relação ao campo das políticas habitacionais, ao longo da República foram desenvolvidas diversas políticas e programas visando promover a aquisição de moradia para todos e oferecer melhores condições de vida. Dentre os inúmeros programas desenvolvidos nesse setor, destaca-se, no período recente, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que vem gerando resultados expressivos na produção de unidades habitacionais para a população de baixa renda.

Neste capítulo, será apresentada, na primeira seção, a configuração do PMCMV, detalhando suas modalidades e as faixas da população atendidas pelo programa, os resultados obtidos desde a sua criação e os impactos ocasionados pelas mudanças geradas com a implantação do programa. Na segunda seção, busca-se responder à questão relativa ao grau de aproximação do desenho desse programa com o modelo denominado “sistema federativo de política pública”.

#### **3.1 O Programa Minha Casa Minha Vida: configuração, resultados e impactos**

A Lei nº 11.977, de julho de 2009, lançou o programa habitacional Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e apresentou como sua finalidade a criação de mecanismos de incentivos à produção e aquisição de novas unidades habitacionais por famílias com renda mensal de até dez salários mínimos (BRASIL, 2009). Simultaneamente a produção de moradias, o programa tinha por objetivo dinamizar a economia e gerar empregos (LOUREIRO *et al.*, 2013).

Posteriormente, com a Lei nº 12.424, de 2011, o programa passou a ter como finalidade, além da criação de incentivos à produção e aquisição de moradias, o incentivo a requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00. O PMCMV ainda compreende os

seguintes subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) (BRASIL, 2011).

O PNHU objetiva a promoção da produção ou aquisição de novas unidades habitacionais ou a requalificação de imóveis urbanos. O PNHR apresenta como finalidade subsidiar a produção ou reforma de imóveis para agricultores familiares e trabalhadores rurais, por intermédio de operações de repasses de recursos do orçamento geral da União ou de financiamento habitacional com recursos do FGTS (BRASIL, 2011).

Para o atendimento das famílias, a produção habitacional é realizada por duas diferentes formas. Na primeira, os empreendimentos são propostos pela iniciativa privada, contando com o apoio dos entes federativos e contratação das obras pela Caixa Econômica Federal, sendo a propriedade transferida ao mutuário quando as obras forem concluídas. Nessa situação, os entes federativos são responsáveis por analisar a demanda, podendo tomar medidas como doação de terrenos e desoneração tributária (IPEA, 2011).

A segunda forma de produção é proporcionada pelo Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, que permite que famílias organizadas de forma associativa por uma Entidade Organizadora habilitada, como cooperativas e associações, produzam suas unidades habitacionais (SNH, 2016a).

O PMCMV surgiu como uma política de subsídio concedido pelo Governo Federal, possibilitada pela criação do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). O FAR permite que a parcela a ser paga pelo mutuário final seja compatível com sua renda e, simultaneamente, garante que o empreendimento seja rentável para as construtoras privadas contratadas pela Caixa Econômica Federal. Os recursos do FAR são distribuídos entre os estados com base no déficit habitacional de cada um (LOUREIRO *et al.*, 2015).

A criação do PMCMV transformou o modo como era tratada a política habitacional. Esta, que apresentava cunho majoritariamente social, passou a configurar-se com uma política de cunho predominantemente econômico, com a necessidade de ativar o mercado sobreposta à necessidade da redução do déficit habitacional para trabalhadores de baixa renda. Apesar de colocar em segundo plano a redução do déficit habitacional, a

mudança na configuração da política habitacional tornou tal política prioridade na agenda governamental (LOUREIRO *et al.*, 2013).

Atualmente, as ações do programa distinguem-se em três grandes modalidades: o PMCMV urbano e o PMCMV rural e o PMCMV Entidades.

### *3.1.1 Modalidades do PMCMV urbano*

O PMCMV urbano apresenta diversas modalidades, que variam conforme renda familiar bruta mensal, a localização do imóvel e o valor da unidade habitacional. Dessa forma, são consideradas quatro faixas para a determinação do subsídio e condições de pagamento.

A modalidade do PMCMV Faixa 1 destina-se a produção de unidades habitacionais às famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.800,00. Até 90% do valor do imóvel pode ser custeado pelo programa, sendo que o valor do imóvel varia conforme a sua localidade. Possíveis beneficiários que se enquadram na Faixa 1 devem se cadastrar na sua cidade e, caso atendam os critérios pré-estabelecidos, devem esperar pelo próximo sorteio para um empreendimento na cidade (PORTAL BRASIL, 2016c).

Outra forma de adquirir uma unidade habitacional é a ida diretamente à Caixa Econômica Federal ou ao Banco do Brasil para ser atendido no PMCMV Financiamento. Nesse caso, ao ir às agências bancárias, o interessado irá realizar uma simulação para tomar conhecimento sobre o valor do subsídio a que tem direito. Esse subsídio para financiamento corresponde ao valor que o PMCMV oferece para que o beneficiado reduza o valor da prestação de financiamento da casa própria (PORTAL BRASIL, 2016c).

O PMCMV Faixa 1,5 é voltado para famílias com renda mensal de até R\$ 2.350,00. O PMCMV Faixa 1,5 oferece subsídios de até R\$ 45.000,00 para financiamento de unidades habitacionais com valor de R\$ 70.000,00 até R\$ 135.000,00, dependendo da sua localização (PORTAL BRASIL, 2016c). O PMCMV Financiamento passou a estar disponível em 2016 para famílias pertencentes à Faixa 1,5. A Caixa Econômica Federal disponibilizou o financiamento mediante a análise de crédito (PORTAL BRASIL, 2016a).

No próprio site oficial do PMCMV, as famílias que se enquadram nessa faixa podem realizar uma simulação, cadastrar e aguardar o sorteio, cujo resultado é divulgado no site em questão. Ao ser contemplado na Faixa 1,5, o beneficiário deve-se dirigir a uma agência da Caixa Econômica Federal ou do Banco do Brasil e procurar por um imóvel que se enquadre nas condições e nos valores admitidos no programa (PORTAL BRASIL, 2016c).

O PMCMV Faixa 2 é voltado para famílias com renda entre R\$ 2.351,00 e 3.600,00. No Faixa 2, o usuário apresenta maior autonomia, podendo realizar a simulação para conhecer o valor do subsídio que o programa irá lhe oferecer e ir diretamente as agências do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica Federal para solicitar o financiamento. Para que obtenha a aprovação do financiamento, o beneficiário passa por uma análise de crédito na instituição financiadora (PORTAL BRASIL, 2016c).

O PMCMV Faixa 3 possibilita, por meio do PMCMV Financiamento, a aquisição da moradia com o uso de financiamento com recursos do FGTS e condições especiais de juros. O Faixa 3 engloba famílias com renda bruta mensal entre R\$ 3.600,00 e R\$ 6.500,00. Para participar do programa, famílias com essa faixa de renda devem seguir para uma agência do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica Federal, realizar uma análise de crédito e dar continuidade ao processo de financiamento (PORTAL BRASIL, 2016c).

Além de se adequar aos requisitos em relação à renda, para participar do programa MCMV o beneficiário não pode: ser dono ou ter financiamento de imóvel residencial; ter recebido benefício de outro programa habitacional do governo federal; ter débitos com o governo federal; e estar cadastrado no Sistema Integrado de Administração de Carteiras Imobiliárias ou Cadastro Nacional de Mutuários (PORTAL BRASIL, 2016a).

Em suma, o Quadro 1 apresenta todas as modalidades do PMCMV destacando os requisitos, características e a destinação de cada uma.



Quadro 1- Características das modalidades do programa MCMV.

Modalidade	Renda Familiar Mensal	Subsídio	Condições Financiamento
Faixa 1	Até R\$ 1.800,00	Até 90% do valor total do imóvel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pago em até 120 prestações mensais;</li> <li>• Valor máximo das prestações: R\$ 270,00;</li> <li>• Sem juros.</li> </ul>
Faixa 1,5	Até R\$ 2.350,00	Até R\$ 45.000,00	Juros de 5% ao ano
Faixa 2	R\$ 2.351,00 a R\$ 3.600,00	Até 27.500,00	Juros de 5,5% a 7% ao ano
Faixa 3	R\$ 3.600,00 a R\$ 6.500,00	-	Juros de 8,16% ao ano

Fonte: Portal Brasil, 2016c; Sistema Nacional De Habitação, 2016.

Com base no Quadro 1, observa-se que o PMCMV disponibiliza quatro diferentes modalidades, que englobam uma faixa de renda significativa. As condições impostas pelas modalidades possibilita a participação de beneficiários com baixa renda familiar, facilitando significativamente a aquisição da casa própria.

### 3.1.2 O Programa Minha Casa Minha Vida Rural

O PMCMVR é destinado aos agricultores familiares, trabalhadores rurais e comunidades tradicionais, como quilombolas, indígenas, extrativistas, ribeirinhos, entre outras. Destina-se a famílias com renda bruta anual de até R\$ 78.000,00, comprovada por meio da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) (SNH, 2016b).

Às famílias que apresentam renda bruta anual de até R\$ 17.000,00 é concedido o valor máximo do subsídio, R\$ 36.600,00. Aqueles que pertencem essa faixa pagam apenas 4% do valor contratado em até quatro parcelas anuais. Os que apresentam renda bruta anual entre R\$ 17.000,00 e R\$ 33.000,00, contam com financiamento do FGTS e subsídios de até 50% do valor financiado ou até R\$ 9.500,00, e o subsídio da taxa de risco de R\$ 4.500,00. Os beneficiários com renda bruta anual entre R\$ 33.000,00 e

R\$ 78.000,00 são atendidos com o financiamento do FGTS e o subsídio da taxa de risco de R\$ 4.500,00 (SNH, 2016b).

### *3.1.3 Minha Casa Minha Vida – Entidades*

O Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades foi desenvolvido para promoção de moradias a famílias organizadas de forma associativa. O programa é destinado a famílias com renda familiar mensal de até R\$ 1.800,00, podendo ser custeado até 90% do valor total do imóvel. O restante pode ser dividido em até 10 anos, com parcelas variando entre R\$ 80,00 a R\$ 270,00, dependendo da renda familiar (SNH, 2016a).

Nessa modalidade, as entidades devem ser habilitadas, sendo este um pré-requisito para a apresentação do projeto habitacional. A habilitação da entidade é realizada pela Caixa Econômica Federal, que realiza uma análise da regularidade institucional e de qualificação técnica da entidade (SNH, 2016a).

Os projetos promovidos pelas entidades são submetidos a um processo de pré-qualificação realizado pelo Ministério das Cidades. Se qualificado, o projeto segue para a próxima etapa, que por meio de um edital, estabelece critérios de pontuação e classificação dos projetos (SNH, 2016a).

Ao ser aprovado o projeto, a entidade é analisada e classificada em um determinado nível de habitação. Essa classificação define o número de unidades habitacionais que a entidade poderá executar simultaneamente e a sua área de abrangência de atuação (SNH, 2016a).

## **3.2 Resultados do PMCMV**

Na primeira fase do PMCMV, no Governo Lula, o objetivo foi a construção de um milhão de moradias destinadas a pessoas de baixa renda; na segunda fase, no primeiro mandato do Governo Dilma Roussef, o objetivo foi ampliado para dois milhões de casas e apartamentos até o ano de 2014 (RUBIN; BOLFE, 2014). A terceira fase do MCMV,

lançada em 2016, contratou a entrega de mais 2 milhões de moradias a serem entregues até o final de 2018 (PORTAL BRASIL, 2016b).

Até o momento, desde a criação do programa, já foram contempladas 2.632.953 famílias, com um total de 10,5 milhões de brasileiros beneficiados. Ainda estão prestes a receber suas moradias mais de 1,5 milhões de famílias (PORTAL BRASIL, 2016c).

No âmbito nacional, já foram investidos no programa R\$ 294,494 bilhões, tendo o total de 4.219.366 unidades contratadas e 2.632.953 unidades entregues. No Estado de Minas Gerais, o valor investido chega a R\$ 32,215 bilhões, com 435.292 unidades contratadas e 313.714 unidades entregues (PORTAL BRASIL, 2016c). Das unidades entregues, a maioria são casas com uma média de 3,8 pessoas por imóvel. Na grande maioria das residências entregues, 96,2%, vive apenas uma família (NICÁCIO, 2014). A Tabela 1 mostra os resultados do programa MCMV em todos os estados e regiões.

Tabela 1- Investimentos e resultados do PMCMV (N e %) (2004-2014).

Localidade	Investimento (R\$ bilhões)	Unidades contratadas (N)	Unidades contratadas (% do total)	Unidades entregues (N)	Unidades entregues (% das contratadas)
Distrito Federal	3,737	50.634	0,60	14.050	0,27
Goiás	19,477	244.979	2,90	181.737	3,45
Mato Grosso	6,337	101.232	1,20	58.675	1,11
Mato Grosso do Sul	5,825	80.363	0,95	57.384	1,09
Região Centro-Oeste	35,376	477.208	5,66	311.846	5,92
Amazonas	2,437	46.000	0,55	20.869	0,40
Roraima	0,502	9.628	0,11	7.836	0,15
Amapá	0,539	10.195	0,12	2.858	0,05
Pará	7,974	141.912	1,68	64.897	1,23
Tocantins	1,500	30.167	0,36	15.702	0,30
Rondônia	2,679	44.202	0,52	19.693	0,37
Acre	0,486	9.348	0,11	7.167	0,14
Região Norte	16,117	291.452	3,45	139.022	2,64
					Continua...

					Continuação.
Alagoas	6,776	117.590	1,39	74.119	1,41
Bahia	17,002	298.315	3,54	175.395	3,33
Ceará	8,390	124.601	1,48	66.106	1,26
Maranhão	8,579	167.248	1,98	84.363	1,60
Paraíba	7,785	102.750	1,22	69.152	1,31
Pernambuco	8,714	145.653	1,73	79.340	1,51
Piauí	4,216	84.738	1,00	50.806	0,97
Rio Grande do Norte	6,919	100.243	1,19	71.339	1,36
Sergipe	3,421	58.768	0,70	30.297	0,58
Região Nordeste	71,802	1.199.906	14,22	700.917	13,31
Espírito Santo	3,818	54.776	0,65	26.320	0,50
Minas Gerais	32,215	435.292	5,16	313.714	5,96
Rio de Janeiro	16,703	223.101	2,64	104.486	1,98
São Paulo	61,399	775.915	9,20	457.454	8,69
Região Sudeste	114,135	1.489.084	17,65	901.974	17,13
Paraná	23,519	303.414	3,60	240.624	4,57
Rio Grande do Sul	20,012	289.081	3,43	210.273	3,99
Santa Catarina	13,535	169.221	2,01	128.297	2,44
Região Sul	57,066	761.716	9,03	579.194	11,00
Brasil	588,992	8.438.732	100,00	5.265.906	100,00

Fonte: Brasil, 2016a.

Observa-se que o investimento e, conseqüentemente, a quantidade de unidades contratadas e entregues é maior na região Sudeste quando comparadas as outras regiões. Isso ocorre porque o déficit habitacional brasileiro é majoritariamente urbano (cerca de 85%) e a região Sudeste, que apresenta o maior número grandes cidades e de metrópoles, concentra 38% do déficit habitacional do país. O Estado de São Paulo é a unidade federativa que apresenta o maior déficit habitacional do país (NETO *et al.*, 2013).

De acordo com Neto *et al.* (2013), entre 2009 a 2012 o déficit habitacional brasileiro apresentou uma redução de 8,04%. No ano de lançamento do PMCMV o déficit habitacional do país era de 5.701.003 unidades domiciliares. Após dois anos de lançamento do PMCMV, houve redução no déficit habitacional de 293.793 domicílios na área urbana e 50.513 domicílios na área rural (NETO et al., 2013).

### 2.3 Impactos socioeconômicos do programa MCMV

Ao criar o PMCMV, um dos objetivos do governo era a contribuição na geração de empregos e renda para trabalhadores da área da construção civil. O Quadro 2 mostra os efeitos da criação do programa na geração de empregos diretos e indiretos, na geração de renda de forma direta e indireta e nos recursos investidos na compra de materiais e serviços.

Quadro 2 - Indicadores socioeconômicos do programa MCMV.

Ano	Indicadores		
	Empregos diretos e indiretos gerados	Renda direta e indireta gerada (R\$ milhão)	Recursos investidos em compra de materiais e serviços (R\$ milhão)
2009	158.710	4.527,14	2.490,73
2010	804.249	21.411,83	12.621,53
2011	1.108.298	24.878,99	17.393,13
2012	1.260.655	30.052,54	22.162,66
2013	1.273.071	29.753,46	22.380,93

Fonte: Ministério das Cidades, 2013.

Avalia-se que a cada R\$ 1 milhão investido, o PMCMV gera 32 postos de trabalho e R\$ 744 mil de renda adicional no país. Acredita-se também que o programa ainda auxilia na movimentação do mercado da construção civil, visto que, em 2013, o MCMV

foi responsável pela construção de 32,1% das moradias brasileiras (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013).

Com a implantação do PMCMV, a diferença entre as condições de moradia entre a população reduziu em 25,2%. A casa própria entre 2003 a 2012 teve uma valorização de 26,1%. A aquisição da casa própria e, conseqüentemente, a melhoria das condições de moradia possibilita mudanças socioeconômicas, observando o aumento do índice de felicidade pessoal e da qualidade de vida dos beneficiários.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) verificou, por meio do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS), o nível de satisfação dos beneficiários do PMCMV. Numa escala de 0 a 10, a satisfação das famílias com moradia adquirida pelo programa ganhou nota média de 8,8, sendo os moradores do Mato Grosso do Sul os mais satisfeitos, nota média 9,8, e os mineiros menos satisfeitos, nota média 8 (NICÁCIO, 2014).

Em relação aos moradores atendidos pela Faixa 1 do programa, a satisfação dos beneficiários com o valor da prestação recebeu nota de 7,9. Para essa faixa, a prestação custa, em média, R\$ 64,96. Os beneficiários do programa deram nota de 8,6 para o aumento do bem-estar social e avaliaram que a casa própria melhorou suas vidas (NICÁCIO, 2014).

### **3.4 A configuração do PMCMV e o conceito de “sistema federativo de política pública”**

Conhecida a configuração do PMCMV, seus principais resultados e impactos, resta analisar o quanto seu desenho e dinâmica aproximam do que foi definido como “sistema descentralizado de política pública”, em IPEA (2010). Lembramos que esse sistema supõe

(...) uma articulação federativa nacional, com importante papel coordenador, financiador e indutor da União, mas que mantém relevante autonomia nas mãos dos governos subnacionais, tanto

na implementação como na produção do consenso sobre a política. Para realizar essa produção contínua de consenso e ações colaborativas, o sistema depende de duas coisas: decisão política e capacidade institucional da parte do governo federal, e a existência de fóruns intergovernamentais de discussão e deliberação, tanto horizontais, quanto verticais (p. 190).

Para Loureiro et al. (2015), na implementação do PMCMV, o Governo Federal pautou-se pela orientação de capacitar sistematicamente a burocracia, principalmente dos governos municipais que são responsáveis pela infraestrutura urbana. O quadro democrático estabelecido no país possibilitou esse maior envolvimento dos governos com as demandas sociais e a criação de novos aparatos institucionais formados por colegiados de representação mais plural (LOUREIRO *et al.*, 2015).

A diversidade de modalidades, o ritmo e a incorporação do mercado privado como agente promotor da habitação fez com que fosse exigida dos governos locais uma participação mais efetiva como parceiro indutor, articulador e estruturador da implantação do PMCMV no município. Dessa forma, cabe ao município discutir e aprovar os projetos propostos pelo setor privado, organizar e selecionar os beneficiários, fornecer uma estrutura legal que favoreça a implementação do programa, realizar trabalho social durante a construção e após a ocupação do empreendimento (MAGALHÃES, 2013).

O município com uma gestão estratégica do território pode utilizar o programa para desenvolvimento social, econômico e ambiental do município, tornando-se indutor do processo de ocupação e desenvolvimento do seu território. O município deve conciliar os investimentos em habitação, com os investimentos em educação, saúde e transporte (MAGALHÃES, 2013).

### **3.1. Considerações Finais**

A política habitacional recentemente desenvolvida no país, que teve como base o PMCMV, vem ao longo dos últimos anos superando, em relação ao volume de unidades

habitacionais entregues, outras medidas de produção habitacional já estabelecidas no país (BALBIM *et al.*, 2015).

O PMCMV mostra-se como uma política habitacional de grande destaque no Brasil, uma vez que este promoveu o atendimento às famílias que necessitam de moradia e não têm condições de acessá-la no mercado privado, considerando sua renda familiar e o valor da unidade habitacional. Ao longo dos anos de implantação, o programa vem impactando tanto os índices habitacionais quanto os índices econômicos do país, pelo fato de que seu impacto extrapola a dimensão social, favorecendo também o crescimento econômico.

Ainda que seja um programa que tem apresentado bons resultados e impactos, o MCMV está sujeito a melhorias e adaptações conforme as condições e realidades do país. É observada por muitos especialistas a deficiência do programa em considerar as diferentes realidades encontradas num país de dimensões gigantescas, que ocasionam desigualdades regionais, sociais, econômicas e culturais.

A forma de implantação do PMCMV é frequentemente questionada por movimentos sociais e especialistas da área. O argumento é que as propostas deveriam ter sido acompanhadas de iniciativas de mudanças nos demais setores, como educação, saúde, transporte, entre outros, e de que o programa se orientou por uma lógica econômica e empresarial, sendo inserido dentro de uma política econômica. Dessa forma, ele não foi inserido como uma política efetivamente estrutural ou dentro de uma proposta de reforma urbana, que proporcionariam ao programa uma perspectiva de melhoria da qualidade de vida nas cidades (LOUREIRO *et al.*, 2015).

Em relação ao déficit habitacional do país, observou-se uma redução do valor do mesmo, acompanhada da redução da precariedade, da coabitação e do adensamento excessivo em imóveis locados. No entanto, o déficit habitacional varia de acordo com a renda familiar e as características de cada estado, devido majoritariamente ao nível de urbanização do mesmo (NETO *et al.*, 2013).

Ao analisar a população de baixa renda, que recebe até três salários mínimos, esta compunha 70% do déficit habitacional total em 2007, enquanto que em 2012, esta representava 73%. Analisar o déficit habitacional é uma das formas de avaliação da política habitacional implantada. No entanto, não necessariamente o impacto e efeito da



política habitacional no déficit habitacional serão imediatos. Devem-se considerar também, ao avaliar a política habitacional, fatores como a formação acelerada de novos domicílios e a valorização imobiliária (NETO et al., 2013).

Para Balbim *et al.* (2015), o programa MCMV é mais ajustado a demanda habitacional do que propriamente o déficit, uma vez que está relacionado a modalidades e faixas de renda. Para os autores a ampliação do crédito habitacional, pode influenciar, além do déficit, a parcela da demanda demográfica presente ou futura, podendo contribuir para a aceleração da constituição de novos domicílios (BALBIM *et al.*, 2015).

## 4. CONCLUSÃO

A implantação do federalismo como forma de organização político-administrativa do Estado traz importantes consequências para o desenho, implementação e financiamento das políticas públicas. No Brasil, com a Constituição de 1988, que colocou fim à centralização promovida pelos governos militares, observou-se a implantação de políticas públicas com caráter mais descentralizado, englobando governos estaduais e municipais na participação do desenvolvimento de políticas públicas.

A intensidade da concentração de autoridade no Governo Federal em relação à criação e implantação de políticas públicas variou de acordo com o governo e situação do país. A relação entre o federalismo e a descentralização das políticas públicas se viu mais limitada no período militar, onde dominou políticas centralizadoras. No entanto, com a promulgação da Constituição de 1988, houve a priorização de práticas descentralizadoras, como argumentado anteriormente.

Em relação à política habitacional, observa-se que essa área tem apresentado avanços normativos e organizacionais consideráveis. Entre tais avanços, tem-se a criação do Ministério das Cidades, que apresenta um Sistema Nacional de Habitação totalmente orientado para as questões do setor habitacional, atentando-se a produção de moradias de interesse social, constituição de fundos de financiamento que aumentaram os recursos disponíveis para o setor, formação de conselhos que incluem vários segmentos sociais, aperfeiçoamento de regras de execução e controle de obras, etc.

O desenho do PMCMV tenta se aproximar de um sistema federativo de política pública. O programa, que é uma política federal, apresenta participação ativa dos governos municipais na sua implantação. O município, além de atuar como estruturador do programa, o utiliza para seu desenvolvimento econômico, social e ambiental.

O PMCMV está voltado para uma lógica econômica e empresarial de curto prazo, não estando inserido numa política estrutural de planejamento e reforma urbana. O PMCMV não conseguiu inserir uma política habitacional com foco na reforma urbana, promovendo mudanças mais estruturais e de longo prazo. Dessa maneira, o programa não se apresenta como uma política de Estado com uma estrutura organizacional

permanente, podendo sofrer danos diretos com a mudança de governos além de não possuir recursos financeiros garantidos.

Apesar das diversas críticas apresentadas, o programa MCMV vem produzindo efeitos positivos, além da produção de unidades habitacionais destinadas a pessoas de baixa renda, o programa ainda impulsiona a geração de empregos e o desenvolvimento do setor econômico da construção civil. Cabe ao governo à criação de políticas que impulsionem ainda mais os resultados obtidos com o programa MCMV, de forma a integrar ao programa políticas voltadas para os demais problemas da população, como saneamento, transporte, saúde, educação, entre outros.

## 5. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, junho de 2005.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

\_\_\_\_\_, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, junho de 2004.

\_\_\_\_\_, Marta. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002a.

\_\_\_\_\_, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, setembro de 2002b.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.22, n. 4, p. 107-119, out./dez. 1988.

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; NETO, Vicente Correia Lima. Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política de habitação de interesse social? **Textos para discussão– IPEA**, Rio de Janeiro, nº 2116, ago. 2015.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL (1930-1990). **REVELA - Periódico de Divulgação Científica da FALS**, Praia Grande, ano 6, n. 2, março de 2008.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **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; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8jul. 2009. Seção 1. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/11977.htm). Acesso em: 23 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.424**, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário

Oficial da União, Brasília, DF, 17 jun. 20011. Seção 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm). Acesso em: 24 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.380**, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 set. 1964. Seção 1, p. 8089. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4380-21-agosto-1964-377666-norma-actualizada-pl.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2016.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO Brasil (CPDOC). Navegando na História. **A Era Vargas - 1º tempo - dos anos 20 a 1945**, 1997. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/PoliticaSocial/IAP>. Acesso em: 18 nov. 2016.

CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu; AQUINO, Luseni Maria. **Estado, instituições e democracia: república**. Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia; Livro 9, vol. 1. Brasília: Ipea, 2010, 552 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas**. Comunicados do Ipea nº 118. Brasília: Ipea, 2011, 36 p.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; NETO, Vicente Correia Lima. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? **Textos para discussão– IPEA**, Rio de Janeiro, nº 1853, ago. 2013.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro Henrique. Legitimidade e efetividade em arranjos institucionais de políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 6, p. 1531-1554, nov./dez. 2015.

\_\_\_\_\_, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; Guerra, Pedro. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o programa Minha Casa Minha Vida. **Textos para discussão– IPEA**, Rio de Janeiro, nº 1886, out. 2013.

MAGALHÃES, Inês. A importância do papel do gestor local na garantia da sustentabilidade do PMCMV. In: Fórum Nacional de Habitação de Interesse Social, 60., 2013. Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2013. Disponível em: <http://www.abc.habitacao.org.br/wp-content/uploads/2013/05/forum-sustentabilidade-ines-magalhaes.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2016.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Programa Minha Casa Minha Vida: Avanços socioeconômicos**. IPEA: Brasília, 14 nov. 2013. Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/131114\\_ifh\\_graficos\\_aguinaldo\\_ribeiro](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/131114_ifh_graficos_aguinaldo_ribeiro). Acesso em: 25 nov. 2016.

NETO, Vicente Correia Lima; FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro. Estimativas do Déficit Habitacional brasileira (PNAD 2007-2012). **Notas Técnicas – IPEA**, nº 5, nov. 2013.

NICÁCIO, Adriana. Muito mais do que um teto. In: **Desafios do Desenvolvimento – IPEA**, a. 10, nº 79, p. 24-31, 2014. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/desafios/images/stories/PDFs/desafios079\\_completa.pdf](http://www.ipea.gov.br/desafios/images/stories/PDFs/desafios079_completa.pdf). Acesso em: 24 nov. 2016.

NOAL, Ednilson; JANCZURA, Rosane. A política nacional de habitação e a oferta de moradias. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 157-169, jan./jul. 2011.

OLIVEIRA, Juliano Varella; LEAL, Suely Maria. Desenvolvimento capitalista e política habitacional brasileira: o retrocesso do paradigma participativo na implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida. In: Conferência do Desenvolvimento – Code/Ipea, 2. 2011, Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília, DF: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo1.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2016.

RUBIN, Graziela Rossato; BOLFE, Sandra Ana. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Ciência e Natura** (Revista do Centro de Ciências Naturais e Exatas – UFSM), Santa Maria, v. 36 n. 2, p. 201-203, mai./ago. 2014.

SACHS, Céline. **São Paulo: políticas públicas e habitação popular**. São Paulo, SP: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

SEVCENCO, Nicolau. **A literatura como Missão**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

SOARES, Márcia Miranda. **Formas de Estado: Federalismo**. 2013. Manuscrito.

Sítios pesquisados:

PORTAL BRASIL. **Caixa inicia financiamentos da Faixa 1,5 do Programa Minha Casa Minha Vida**, 2016. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/10/caixa-inicia-financiamentos-da-faixa-1-5-do-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 21 nov. 2016a.

PORTAL BRASIL. Infraestrutura. **Com nova fase, Minha Casa Minha Vida vai alcançar 4,6 milhões de casas construídas**, 2016. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/03/minha-casa-minha-vida-chega-a-3a-fase-com-2-milhoes-de-novas-moradias-ate-2018>. Acesso em: 14 nov. 2016b.

PORTAL BRASIL. Ministério das Cidades. **Minha Casa Minha Vida**, 2016. Disponível em: <http://www.minhacasaminhavidagov.br/index.html>. Acesso em: 20 nov. 2016c.

SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO. MINISTÉRIO DAS CIDADES (SNH). **MCMV Faixa 1 – Entidades**, 2016. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv/modalidades/mcmv-faixa-1-entidades>. Acesso em: 18 nov. 2016a.

SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO. MINISTÉRIO DAS CIDADES (SNH). **MCMV Rural**, 2016. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv/modalidades/mcmv-rural>. Acesso em: 22 nov. 2016b.